

## **Modifiche alla legge 24 marzo 1958, n. 195, in materia di sistema di elezione dei componenti del Consiglio superiore della magistratura eletti dai magistrati e inserimento di norme volte all'equilibrio di genere**

**Stefania Leone**

*(ricercatrice di Diritto costituzionale  
presso l'Università degli Studi di Milano)*

**Gabriele Maestri**

*(assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato  
presso l'Università degli Studi Roma Tre)*

Pur nella comune concezione del lavoro di ricerca, sono da attribuire a Stefania Leone i paragrafi 1, 3, 4, 4.1, 4.2 e 4.3, mentre vanno attribuiti a Gabriele Maestri i paragrafi 2, 5, 5.1, 6 e 7.

Di seguito si riporta il testo della relazione esplicativa della proposta di articolato redatta su incarico conferito l'11 luglio 2018 congiuntamente della Giunta esecutiva centrale dell'Associazione nazionale magistrati e dell'Associazione donne magistrato italiane, quale base per una proposta da sottoporre al Ministro della Giustizia per la riforma della legge elettorale del Consiglio superiore della magistratura, con particolare riferimento alla salvaguardia delle quote di genere.

### **1. Lo squilibrio di genere tra i magistrati eletti al Csm: una situazione ormai inaccettabile**

Il 23 luglio 2018, incontrando al Quirinale i magistrati ordinari in tirocinio, il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella ha posto l'accento su vari temi di importanza cruciale relativi all'esercizio della funzione giurisdizionale, ma un passaggio del suo discorso merita di essere particolarmente sottolineato: «Accanto al pluralismo culturale, è bene che le istituzioni politiche tengano sempre conto che il mondo – e, in esso, l'ordine giudiziario – è composto da donne e da uomini, e non soltanto dal genere maschile. In questo senso desidero esprimere, più che un auspicio, un'esortazione particolarmente convinta».

Questa «esortazione particolarmente convinta» del Capo dello Stato può considerarsi frutto, ben al di là del breve accenno dedicato al tema, della situazione di particolare gravità che interessa la *governance* della magistratura e le sue posizioni di vertice, dal punto di vista dell'equilibrio di genere. Nel novero dei membri del Consiglio superiore della magistratura la cui elezione spetta ai magistrati ordinari, infatti, il genere femminile è stato sempre ampiamente sottorappresentato, a dispetto del progressivo aumento della quota di donne appartenenti all'ordine giudiziario. Negli ultimi anni, le magistrate hanno consolidato la loro situazione di maggioranza, esistente dal 2015 (al 5 marzo 2018, su un totale di 9543 magistrati, 5061 erano donne, una quota pari al 53,03%: numeri particolarmente significativi, se solo si considera che nel 1965 – due anni dopo il primo concorso per l'accesso alla magistratura aperto anche alle donne – la percentuale rasentava lo zero); a dispetto di ciò, il numero di donne che in magistratura esercitano funzioni di direzione è tuttora sensibilmente più basso rispetto all'effettiva presenza femminile nei ruoli giudiziari (le magistrate ricoprono il 27,42% degli incarichi direttivi e il 38,26% di quelli semidirettivi)<sup>1</sup> e la composizione della componente “togata” del Csm riflette il medesimo, pesante squilibrio di genere.

---

<sup>1</sup> Ciò, in effetti, potrebbe sembrare un progresso significativo o, comunque, un segnale incoraggiante rispetto al passato, se si considera che il presidente Mattarella il 24 settembre 2018 – in occasione dell'Assemblea plenaria straordinaria del

In particolare, nella consiliatura da poco terminata, tra i 16 membri eletti da magistrato e magistrati risultava presente una sola donna (Maria Rosaria San Giorgio), una situazione peggiore rispetto ai due mandati precedenti (due elette nel periodo 2010-2014, quattro tra il 2006 e il 2010), migliore soltanto rispetto alle consiliature (1990-1994, 1994-1998, 2002-2006, oltre a tutti i mandati precedenti il 1986) in cui nessuna magistrato, a dispetto delle candidature, era risultata eletta. Le ultime elezioni tenutesi l'8 e il 9 luglio 2018 hanno visto quattro donne entrare a far parte del Consiglio superiore della magistratura attualmente in carica: un esito migliore rispetto al precedente – frutto anche dell'opera di sensibilizzazione sul tema delle pari opportunità intrapresa da tempo e con maggiore costanza negli ultimi anni – ma ancora insoddisfacente, considerando che il 25% è ancora molto lontano tanto dalla quota di donne effettivamente presente all'interno dell'ordine giudiziario, quanto da una composizione paritaria dell'organo di autogoverno della magistratura.

Detta situazione appare oggi del tutto inaccettabile. Lo è, innanzitutto, per il quadro normativo costituzionale, che già in principio non ammetteva discriminazioni in base al sesso a norma degli articoli 3 e 51 e, dopo le revisioni della Carta del 2001 e del 2003, ha approfondito la sua attenzione per il rispetto e la promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizione di eguaglianza (art. 51) e alla rimozione di ostacoli alla piena parità tra i generi nella vita sociale, culturale ed economica, anche attraverso l'opera dei legislatori regionali (art. 117, comma 7). La tutela riconosciuta dall'ordinamento alle pari opportunità tra i generi si è poi rafforzata grazie alla preziosa opera interpretativa della Corte costituzionale, che – in veste tanto di “giudice delle leggi” (sentt. nn. 49/2003 e 4/2010), quanto di solutrice dei conflitti di attribuzioni tra poteri dello Stato (sent. n. 81/2012) – ha reso sempre più chiaro che il principio di parità e pari opportunità tra uomini e donne non può restare una mera enunciazione programmatica, ma deve trovare applicazione e attuazione nell'azione della Repubblica, al di là di ogni forma di discrezionalità politica.

Questa – lo si vuole e lo si deve sottolineare con forza – non è affatto una questione meramente quantitativa, di “numeri” che potrebbero raccontare la debolezza di un gruppo svantaggiato (e le donne non lo sono per nulla). In gioco c'è la qualità della democrazia: in ogni sede in cui si prendano decisioni di rilievo – quale certamente il Csm è per l'ordine giudiziario – è fondamentale che uomini e donne, vale a dire i due modi di essere del *genus* umano, possano dare il medesimo apporto, ciascuno secondo le proprie esperienze, inclinazioni e sensibilità, alle decisioni da formare e alle scelte da intraprendere. Solo avendo organi in cui sia assicurata la rappresentatività (anche) dal punto di vista del genere danno garanzie di maggiore ponderazione ed equilibrio, nonché – se si vuole – di economicità delle decisioni (perché sarebbe adeguatamente valorizzato il patrimonio tanto degli uomini quanto delle donne, senza che una parte di esso risulti “sprecata” in quanto inutilizzata e non messa a valore).

La situazione che si è descritta, già molto critica per quanto riguarda la componente “togata” del Consiglio superiore della magistratura, è stata aggravata ulteriormente – e in modo ancor più inaccettabile – dall'azione del Parlamento, che nell'eleggere i membri “laici” del Csm, nonché un giudice della Corte costituzionale e i componenti di propria spettanza dei Consigli di Presidenza della

---

Consiglio superiore della magistratura, sull'attività del quadriennio consiliare – ha sottolineato proprio a partire da quei dati che «La parità di genere, che è un percorso avviato da tempo nel Consiglio, va progredendo e salendo di livello». Evidentemente, come mostrano quegli stessi numeri e la composizione del Csm, non in modo sufficiente.

Giustizia amministrativa, della Giustizia tributaria e della Corte dei conti, ha indicato esclusivamente uomini per le 21 posizioni disponibili. La scelta non poteva passare inosservata per la sua abnormità e ha provocato – tra l’altro – la comprensibile reazione delle docenti di diritto costituzionale, che in una lettera hanno denunciato la «aperta violazione dell’art. 51 della Costituzione» e hanno invitato la Presidente del Senato e il Presidente della Camera ad «avviare una seria riflessione, all’interno delle Assemblee [...], sulle cause che hanno portato a tale grave *vulnus* costituzionale e sugli interventi, anche regolamentari, necessari per evitare che una simile situazione, oggettivamente incomprensibile in Italia nel 2018, possa ripetersi in futuro».

Anche l’Admi, nella persona della propria Presidente, prendendo atto di quel grave episodio, ha deciso di rivolgere al Presidente della Repubblica e ai Presidenti di Camera e Senato un «forte appello» affinché nel corso di questa legislatura siano assunte «scelte di rimedio allo squilibrio di genere [in particolare] nell’organo di autogoverno della magistratura».

Proprio lo stesso Parlamento che, in seduta comune, ha dimostrato in questo caso scarsa attenzione verso l’attuazione concreta (almeno, quando questa era possibile per sua stessa mano) della parità di genere, potrebbe ora dare dimostrazione di aver avviato l’auspicata «seria riflessione» e di voler assumere le conseguenti «scelte di rimedio», discutendo e approvando norme in grado di riequilibrare dal punto di vista del genere il Consiglio superiore della magistratura, almeno nella sua parte maggioritaria, cioè i 16 componenti la cui elezione spetta a magistrati e magistrato. Parte di queste norme erano già state discusse nella legislatura precedente, senza che l’*iter* giungesse – a dispetto degli sforzi profusi da parlamentari di entrambi i generi e di varie forze politiche – a una conclusione positiva; dalle Camere rinnovate che hanno iniziato la XVIII legislatura da pochi mesi è legittimo attendersi, dopo il grave errore delle designazioni tutte al maschile, un impegno e un’attenzione maggiori per un tema che, come si è argomentato sopra, riguarda la qualità della democrazia, e che necessita di «appositi provvedimenti» (come recita il testo riformato dell’articolo 51 Cost.) per trovare un’adeguata valorizzazione.

## **2. L’elezione dei membri “togati”: il ripristino di un sistema proporzionale a liste concorrenti, con l’innesto di azioni positive**

Alla necessità, ormai davvero non rinviabile, di introdurre strumenti che favoriscano o addirittura consentano di ottenere una composizione dell’organo di gestione autonoma della magistratura – almeno per quanto riguarda i componenti eletti dai magistrati stessi – che rappresenti in modo più fedele l’effettiva presenza di donne e uomini nell’ordine giudiziario si affianca l’opportunità di ripensare a fondo le norme con cui avviene il concorso tra aspiranti candidati al Csm, vista la provata inefficienza di quelle attualmente in vigore.

In particolare, già la Commissione ministeriale di studio per le modifiche alla costituzione e al funzionamento del Consiglio superiore della magistratura, costituita nel 2015 con decreto del 12 agosto 2015 dall’allora ministro della Giustizia Andrea Orlando e presieduta dall’ex magistrato ed ex ministro della Giustizia Luigi Scotti, aveva riconosciuto determinate storture del sistema di elezione della componente “togata” del Csm attualmente in vigore. In particolare, nella Relazione che nel 2016 ha compendiato il lavoro della Commissione, si legge che il sistema maggioritario senza voto di lista

introdotto dalla legge 28 marzo 2002, n. 44, pur essendo stato adottato per «contrastare talune degenerazioni correntizie» e «impedire indebite interferenze di gruppi associativi», in concreto ha visto le persone candidate limitarsi a «un numero corrispondente o comunque di poco superiore a quello degli eleggibili per intese preventive agevolmente controllate da gruppi associativi».

Nella prassi applicativa, dunque, la *ratio* originaria e dichiarata della disciplina ha finito per essere frustrata. Innanzitutto si è dimostrata assai rara l'ipotesi di candidature indipendenti, per le oggettive difficoltà che un magistrato al di fuori di ogni appartenenza associativa incontra nel sostenere da sé gli oneri di una campagna elettorale estesa ben oltre il territorio in cui esercita la funzione (difficoltà tanto più accentuate, come si dirà, nel caso di una candidatura femminile); in più, i vari gruppi organizzati hanno ulteriormente “chiuso” la competizione, riducendo strategicamente il numero dei propri candidati.

Il sistema in vigore dal 2002 si è dunque comprensibilmente attirato critiche quasi unanimi; a esse nel corso del tempo è seguita l'elaborazione di plurime ipotesi di riforma, per lo più improntate a rendere più aperta e maggiormente trasparente la competizione che consente di determinare chi rappresenta i magistrati in seno all'organo che ne governa lo *status* e le carriere.

Tra le varie ipotesi di riforma considerabili, ed escludendo senz'altro quelle che presentano fin dall'inizio evidenti criticità di natura costituzionale (come il rinnovo parziale della componente “togata” o il sorteggio dei magistrati<sup>2</sup>), ci è stato chiesto di elaborare una proposta di articolato volta al ripristino di un sistema proporzionale a liste concorrenti, relative a ciascuna delle tre categorie di magistrati attualmente previste dalla legge (funzioni di legittimità, di pubblico ministero, di giudice). Ciò sulla base dell'idea che questo sistema si presterebbe ad ampliare – almeno nella sua attuazione – il numero di aspiranti alla carica di consigliere, e che allo stesso tempo esso consentirebbe la naturale aggregazione di candidate e candidati in base alla loro adesione a una comune e ben riconoscibile idea della giurisdizione e delle conseguenti attività del Consiglio superiore della magistratura; posto che, a dispetto della volontà del legislatore del 2002, i magistrati non hanno affatto smesso di riconoscersi e

---

<sup>2</sup> Quest'ipotesi, soprattutto in tempi più recenti, è stata rivalutata, anche da vari appartenenti all'ordine giudiziario. Nel pieno rispetto dell'opinione di chi ritiene opportuno o auspicabile il ricorso a una qualche forma di sorteggio nel procedimento di individuazione dei componenti dell'organo e delle ragioni alla base di quelle posizioni, qui si intende rimarcare innanzitutto l'argomento testuale: l'articolo 104, comma 4 Cost. prevede espressamente che due terzi dei componenti elettivi del Csm siano «eletti [...] da tutti i magistrati ordinari», il che pare incompatibile con una lettura “etimologica” della parola «eletti» (dunque come “scelti”), poiché questa sarebbe stata possibile, a tutto concedere, con una diversa formulazione (come «eletti [...] tra tutti i magistrati ordinari»), ma non con l'esplicito riferimento – grazie alla preposizione «da» – ai magistrati come elettori dei membri del Consiglio. Secondariamente, non ci si sente di sposare in pieno nemmeno le proposte che adottano il sorteggio anche solo per una fase della procedura di scelta dei componenti “togati” del Csm, magari al fine di designare una platea di soggetti eleggibili da sottoporre al voto dei magistrati (ipotesi che sembrerebbe meno in attrito con il dettato costituzionale): benché si possa riconoscere senza problemi l'idoneità in astratto di tutti i magistrati a svolgere funzioni decisorie in ordine alle carriere dei colleghi, si rimane del parere che per ruoli delicati come quello di componente del Csm, anche in considerazione della notevole differenza di posizioni, competenze e attitudini tra i magistrati, lo *status* di eleggibile (o, se si preferisce, di “votabile”) dovrebbe essere interamente frutto della volontà della singola persona e non di un evento a essa estraneo come il sorteggio. Di più, senza mettere in discussione l'astratta capacità di ogni soggetto eleggibile di assumere un simile incarico, non è possibile, mediante la regola del sorteggio, annientare le differenze attitudinali che si possono innegabilmente riscontrare tra i magistrati: alcuni di essi, pur essendo eccellenti operatori giudiziari, risultano di fatto meno idonei a operare in un ufficio che richiede particolare attitudine gestionale, sensibilità istituzionale, visione complessiva dell'apparato giudiziario e delle sue esigenze. Una disciplina che, per superare il metodo dell'elezione – volto appunto a valorizzare tali fattori – azzerasse le differenze tra i magistrati si paleserebbe per questo irragionevole.

organizzarsi in associazioni e correnti, l'idea al fondo della scelta di tornare a una formula proporzionale è che solo il concorso tra liste possa dare compiutamente voce alle differenti idee della giurisdizione presenti all'interno dell'ordine giudiziario (senza peraltro che siano necessariamente legate a gruppi associativi), consentendo a chi intende candidarsi di esprimere la dimensione collettiva di quelle idee e al corpo elettorale di accordare preferenze a programmi di respiro non individuale.

L'opzione per un sistema proporzionale fondato su liste contrapposte, infine, consente meglio di altre ipotesi la previsione di misure di varia natura che consentano alle nuove regole di elezione di ispirarsi realmente «al principio della parità di genere», punto sul quale anche i componenti della Commissione di studio avevano raggiunto un pieno accordo.

### **3. I caratteri fondamentali dell'articolato, sulla base delle richieste ricevute**

Sulla scorta di quanto detto fin qui, l'incarico conferitoci era imperniato su alcuni punti fondamentali:

- sistema proporzionale a liste concorrenti, con una quota di genere sia nella fase delle candidature (50%), sia nella fase del risultato (50% o 40%), con l'espressa richiesta di valutare le ricadute concrete di quest'ultimo tipo di quote;
- posto il mantenimento delle attuali proporzioni delle categorie rappresentate nel Csm (2 magistrati con funzioni di legittimità, 4 magistrati con funzioni requirenti, 10 magistrati con funzioni giudicanti), collegio unico nazionale per tutte le funzioni, ovvero tre collegi divisi per aree geografiche (Nord, Centro, Sud) per le funzioni giudicanti e requirenti e un unico collegio nazionale per le funzioni di legittimità (data la ristrettezza del novero dei soggetti da eleggere);
- doppia preferenza di genere (facoltativa ovvero obbligatoria).

La richiesta di suddividere il territorio nazionale in collegi ha al fondo, tra l'altro, la volontà di superare un sistema, come quello attuale, che ostacola l'emersione di profili di non sufficiente riconoscibilità a livello nazionale, a dispetto della loro elevata competenza. La possibilità per chi vota di esprimere ben due voti di preferenza, per parte sua, dovrebbe consentire, proprio nell'ottica di superare una delle più criticate storture dell'attuale regime elettorale, una competizione finalmente aperta e la valorizzazione del voto dei magistrati, chiamati a scegliere – nel contorno della lista su cui ricade il proprio consenso – tra più qualificate persone aspiranti alla carica.

### **4. Gli strumenti per un maggior equilibrio di genere**

Al di là della decisione alternativa sui collegi, che sarà meglio illustrata oltre (quanto alle sue ragioni e agli effetti delle varie scelte possibili), è il caso ora di concentrarsi sugli strumenti volti a un maggior equilibrio di genere. Alcune delle misure proposte hanno chiaramente solo natura antidiscriminatoria, dunque non c'è stato alcun problema nel configurarle come permanenti; altre invece sono state esplicitamente configurate come “strumenti di risultato” e fin dall'inizio sono state concepite come necessariamente temporanee. Ciò sulla base dell'argomento – rintracciabile in alcuni importanti studi presenti in letteratura e che per certi versi si rifà all'esperienza statunitense delle *affirmative actions* – che il ricorso ad azioni positive forti, avendo quale effetto di porre in maggior tensione il principio di

uguaglianza, dovrebbe limitarsi a operare solo per un tempo delimitato. Di seguito si darà conto, con specifico riferimento alle singole misure considerate, delle necessarie valutazioni di compatibilità costituzionale delle stesse.

#### *4.1. La presentazione delle candidature: le quote all'interno delle liste e l'obbligo di alternanza per genere all'interno delle stesse*

La nuova opzione per un sistema proporzionale a liste concorrenti rende del tutto inevitabile l'adozione, innanzitutto, di quote di genere nella composizione delle liste stesse. Si tratta di una misura di natura puramente "antidiscriminatoria", volta a rendere concreto il principio di parità e pari opportunità tra uomini e donne fin dalla fase "dell'offerta" agli elettori, cioè della presentazione delle candidature. Oltretutto, essendoci stato chiesto di contemplare nel progetto di legge anche l'istituto della doppia preferenza di genere (facoltativa oppure obbligatoria, come si vedrà) e di verificare la possibilità di innestare una quota di risultato, la previsione di quote di lista si rende ancora di più cogente. La mancanza di candidate e candidati in uguale o comunque congrua proporzione minerebbe infatti alla base ogni possibilità di razionale ed efficace operatività delle ulteriori misure richiamate.

Lo strumento delle quote valide per la formazione delle liste e, in particolare, il tipo di quota sostanzialmente paritaria ("50 e 50")<sup>3</sup> e vincolante – la sanzione per il mancato rispetto è la cancellazione delle candidature del genere sovrarappresentato, in numero tale da consentire il ripristino della proporzione richiesta – sono pienamente rispettosi del dettato costituzionale, in particolare dell'articolo 3 (che vieta distinzioni in base al sesso) e del testo riformato dell'articolo 51, il quale sancisce le pari opportunità tra uomini e donne nell'accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive «in condizioni di eguaglianza» e impone alla Repubblica di promuovere dette pari opportunità «con appositi provvedimenti», comprese evidentemente le norme di legge.

Tale lettura è stata pienamente avallata dalla Corte costituzionale nella sua sentenza n. 49/2003 (che in questo ha sostanzialmente superato la sua precedente decisione n. 422/1995): essa, pur avendo a oggetto una misura "minima" – consistente nel solo obbligo ad includere entrambi i generi nell'ambito della lista – poggia su argomentazioni tali da consentire di ritenere più in generale che le quote di genere riguardanti la composizione delle liste elettorali siano del tutto in linea con il fine promozionale enunciato dal testo costituzionale<sup>4</sup>, anche e soprattutto perché esse non incidono minimamente sul risultato finale dell'elezione, ma vincolano i soli soggetti interessati a presentare candidature.

Il principio di parità tra uomini e donne e la necessità di tradurlo in concreto sono stati confermati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 4/2010, sia pure con riguardo a un diverso istituto (la doppia preferenza di genere, come si vedrà). La pronuncia merita di essere qui richiamata soprattutto perché al suo interno per la prima volta si è ammessa l'operatività del principio di uguaglianza sostanziale anche nell'ambito del delicatissimo ambito delle elezioni degli organi rappresentativi politici. *A fortiori*,

---

<sup>3</sup> Unica eccezione è rappresentata dai casi in cui vengono presentate liste con un numero dispari di aspiranti all'elezione (per scelta o perché il numero di seggi assegnati al collegio è dispari): in quel caso, ferma restando la disposizione di candidati e candidate in ordine alternato di genere, il numero di donne e uomini può differire al massimo di un'unità.

<sup>4</sup> La sentenza, in effetti, aveva come parametro il testo di una disposizione statutaria della Valle d'Aosta, ma il contenuto poteva dirsi nella sostanza affine a quello della versione ora vigente dell'articolo 51 Cost.

dunque, deve ritenersi che il principio in parola operi in un settore, come quello inerente la composizione del Csm, che non chiama in causa i cardini della rappresentanza politica. Può essere inoltre richiamata la sentenza n. 81/2012, che ha deciso un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato sottolineando, tra l'altro, che «gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo», compreso quello di parità di genere. Ciò evidentemente vale anche per l'azione del legislatore, il quale peraltro – tanto a livello nazionale, quanto a livello regionale – negli ultimi anni è sembrato molto più attento alla questione: tutti i sistemi elettorali attualmente in vigore in Italia, infatti, prevedono una qualche forma di quota di genere relativa alla presentazione delle liste.

Per rendere ancora più effettivo il principio di parità, si è chiesto ai presentatori di liste di compilare l'elenco di candidati e candidate in ordine alternato di genere (cosa che, sia pure con riguardo ai soli elenchi delle candidature singole<sup>5</sup>, era stato previsto anche nel progetto di legge a prima firma Ferranti, di cui si dirà di più tra pochissimo): ciò serve innanzitutto a rappresentare anche visivamente la presenza paritaria di donne e uomini, elemento per nulla banale, che valorizza di fronte all'elettorato tanto le candidature maschili quanto quelle femminili<sup>6</sup>. In più, imporre l'ordine alternato di genere scoraggia decisamente la presentazione di liste in cui i due generi non siano in equilibrio: una lista “squilibrata” – al di là dell'ipotesi in cui il numero delle candidature sia dispari, essendo dunque naturale che uno dei due generi conti su una persona in più – costringerebbe chi forma l'elenco a inserire (almeno) due candidati o due candidate di seguito e questo sarebbe una violazione evidente dell'obbligo di disporre “a cerniera” uomini e donne.

#### 4.2. L'espressione del voto: la doppia preferenza di genere (facoltativa o obbligatoria?)

Altro strumento inserito nell'articolato è, come da richiesta, la doppia preferenza di genere. Si tratta, in particolare, della principale misura già prevista all'interno del p.d.l. Ferranti e a. (A.C. 4512) discusso nella XVII legislatura e sul quale si era trovata una certa convergenza in fase di presentazione come «seria misura di riequilibrio, nel rispetto della volontà degli elettori», senza però che l'esame fosse concluso anche solo in II commissione.

In questa sede si è ritenuto del tutto naturale riproporre questo strumento, che non si configura più come “strumento minimo” per riequilibrare la composizione del Csm incrementando la presenza femminile grazie alla possibilità di votare due candidati singoli (purché di genere diverso), ma si pone come necessario complemento delle quote di genere relative alle liste, e dunque come ulteriore elemento in grado di favorire l'ingresso di donne all'interno del Consiglio, nel pieno rispetto delle scelte di chi ha votato.

Il citato p.d.l. Ferranti aveva previsto una doppia preferenza *facoltativa*, cioè la possibilità per l'elettore di esprimere tanto un solo voto di preferenza (senza vincoli di genere), quanto un doppio voto di

---

<sup>5</sup> Di più, della disposizione in ordine alternato di genere non si dovevano occupare i presentatori delle candidature singole, ma l'Ufficio centrale elettorale (che trasmetteva le candidature ammesse) e la segreteria del Consiglio superiore della magistratura (che curava la pubblicazione degli elenchi e l'invio a tutti i magistrati degli stessi elenchi).

<sup>6</sup> Ciò non accadrebbe se, ad esempio, pur rispettando numericamente la quota paritaria, in una lista fossero inserite per prime tutte le candidature relative a un genere e, in fondo all'elenco, tutte quelle riconducibili all'altro genere.

preferenza, a condizione che ne avessero beneficiato un uomo e una donna, pena l'annullamento della seconda preferenza (il che aveva, tra l'altro, suggerito di conformare la scheda con due righe numerate per l'espressione della preferenza, così da rendere chiaro all'elettore e a chi avrebbe provveduto allo scrutinio quale preferenza dovesse essere considerata "prima" e quale "seconda"). Quest'ipotesi ha già superato il vaglio della Corte costituzionale: nella citata sentenza n. 4/2010 il giudice delle leggi ha chiarito che quel particolare meccanismo non comprime la libertà dell'elettore, limitandosi a fissare criteri per le scelte che questi voglia effettuare (chi vota può scegliere di indicare un solo nome e, qualora indichi due candidati dello stesso genere, si vede annullare solo la seconda preferenza); al contrario, dà a chi vota una possibilità in più rispetto alla preferenza unica e non prefigura alcun risultato finale (nessun genere risulta avvantaggiato dallo strumento della doppia preferenza in sé).

Nel nostro articolato si è riproposta dunque la soluzione della doppia preferenza di genere facoltativa<sup>7</sup> (che si accompagna necessariamente alla facoltà, per chi vota, di attribuire il proprio consenso anche soltanto alla lista, senza esprimere nemmeno un voto di preferenza), ma si è valutata anche – come da espressa richiesta dei committenti – la possibilità di rendere *obbligatoria* la doppia preferenza: in quel caso, dunque, all'elettore o all'elettrice sarebbe espressamente chiesto di esprimere il proprio voto (anche qui, rimanendo la possibilità di votare soltanto per una lista, senza appoggiare alcuna persona candidata) indicando due preferenze a beneficio di un candidato e di una candidata; l'eventuale voto a un solo candidato (di qualunque genere) sarebbe nullo, come pure il voto per entrambi i candidati, qualora fossero dello stesso genere<sup>8</sup>. L'ipotesi della doppia preferenza obbligatoria appare un modo per rappresentare anche concretamente il principio di parità e pari opportunità, in un corpo elettorale relativamente contenuto e che ha già dimostrato – come testimoniano i numeri visti sulla presenza femminile nel Csm – di essere poco incline alla valorizzazione di entrambi i generi nell'elezione dei componenti "togati".

Si tratta indubbiamente di un sistema inedito di espressione del voto, diverso da quello già considerato legittimo dalla Corte costituzionale. Anzi, non ci si può esimere dal sottolineare che nella già ricordata sentenza n. 4/2010, tra le ragioni poste alla base della dichiarazione di infondatezza del ricorso del Governo presentato contro la legge elettorale campana (tuttora in vigore) – che per prima aveva adottato questo congegno – c'era proprio la natura facoltativa della seconda preferenza assieme alla previsione dell'annullamento solo di quest'ultima, quale sanzione per il mancato rispetto del vincolo di genere imposto. La combinazione di questi due elementi ha consentito alla Corte costituzionale di negare una violazione sia, sul versante del diritto di elettorato passivo, dell'articolo 51 Cost., sia, sul versante del diritto di elettorato attivo, dell'articolo 48 Cost. Sotto il primo profilo, in quanto «la regola censurata non è in alcun modo idonea a prefigurare un risultato elettorale o ad alterare artificiosamente la composizione della rappresentanza»; sotto il secondo profilo, perché «l'elettore può decidere di non avvalersi di questa ulteriore possibilità, che gli viene data in aggiunta al regime ormai generalizzato della preferenza unica, e scegliere indifferentemente un candidato di genere maschile o femminile». Si tratta dunque di una «facoltà aggiuntiva, che allarga lo spettro delle possibili scelte elettorali», mentre nel caso di espressione di due voti per candidati dello stesso sesso «l'invalidità colpisce soltanto la

---

<sup>7</sup> E, con essa, anche il disegno della scheda elettorale con le due righe numerate per l'espressione delle preferenze, benché la scheda stessa risulti comunque diversa rispetto al modello sottinteso dal p.d.l. Ferranti: quel testo non prevedeva il voto di lista, mentre qui è necessario riportare sulle schede i nomi delle liste presentate.

<sup>8</sup> Per questo motivo, non occorrendo distinguere tra "prima" e "seconda" preferenza, in questo caso le righe stampate sulle schede non sono state numerate.



seconda preferenza, ferma restando pertanto la prima scelta dell'elettore». Il Giudice costituzionale insiste molto, dunque, sulla natura «meramente facoltativa» dell'espressione della doppia preferenza e sui limitati effetti della sanzione posta a corredo della misura.

Tutto ciò non sembrerebbe deporre a favore della legittimità della doppia preferenza di genere obbligatoria: il magistrato elettore che non volesse limitarsi al voto di lista, infatti, si troverebbe a dovere (e non solo a potere) esprimere comunque due voti di preferenza; soprattutto, in caso di inosservanza della misura (con l'espressione di un solo voto oppure di due preferenze per due uomini o per due donne) si vedrebbe comunque annullata anche la prima preferenza espressa. Allo stesso tempo, però, va detto che il meccanismo tradotto nel progetto di legge qui articolato prevede che la volontà del magistrato elettore che non ottemperi alla misura imposta non sia interamente travolta: la nuova disciplina infatti conserverebbe almeno il voto alla lista (quella ovviamente cui appartiene o appartengono il candidato/i interessato/i dal voto/i di preferenza da invalidare). Di più, le osservazioni formulate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 4/2010 si riferiscono alla formazione di un organo di rappresentanza politica, dunque non sono pacificamente e interamente riferibili anche al Consiglio superiore della magistratura che non ha affatto questa natura: si tratta infatti di un organo di rilievo costituzionale composto in parte da membri di diritto e in parte da membri che, pur selezionati sulla base del metodo elettivo, non intrattengono con gli elettori quel rapporto di rappresentanza generale tipico di un'assemblea politica (sulle specificità del concetto di rappresentanza incarnato dal Csm, v. *infra* il par. 4.3).

Inoltre, per supportare le ragioni di una misura così forte e potenzialmente a rischio di una declaratoria di illegittimità costituzionale, si potrebbe provare a valorizzare il passaggio della stessa sentenza n. 4/2010 in cui si precisa che «[s]otto il profilo della libertà di voto, tutelata dall'art. 48 Cost., si deve osservare che l'elettore, quanto all'espressione delle preferenze e, più in generale, alle modalità di votazione, incontra i limiti stabiliti dalle leggi vigenti, che non possono mai comprimere o condizionare nel merito le sue scelte, ma possono fissare criteri con i quali queste devono essere effettuate», per cui «[n]on è certamente lesivo della libertà degli elettori che le leggi, di volta in volta, stabiliscano il numero delle preferenze esprimibili, in coerenza con indirizzi di politica istituzionale che possono variare nello spazio e nel tempo». Tale affermazione di principio contenuta nella decisione della Corte, se collocata nel preciso contesto del progetto di legge per l'elezione dei membri togati del Csm che si sta qui valutando ed elaborando, potrebbe portare qualche argomento utile.

Posto che una simile affermazione di principio permette di considerare legittimo persino un sistema elettorale basato su liste concorrenti "bloccate" (che in sostanza non permettono alcuna scelta tra candidati, ma solo tra blocchi di candidature) – pur con tutte le limitazioni poste a simili sistemi dalle note sentenze nn. 1/2014 e 35/2017, relative alla legge elettorale politica –, si potrebbe sostenere la legittimità di un congegno che consenta all'elettore di esprimere una scelta limitandosi a stabilire che la preferenza (a disposizione di chi vota) debba essere espressa a favore di due persone (diverse per genere) e non di una soltanto, proprio avendo presente il monito del presidente Mattarella per cui «l'ordine giudiziario è composto da donne e da uomini», il che può ben essere espressione di un indirizzo di politica costituzionale ora in essere. A ciò si deve aggiungere che, a differenza del caso del consiglio regionale campano, qui non si discute dell'elezione di un organo di rappresentanza politica

(nazionale, regionale o locale), pertanto pare giustificabile qualche scostamento rispetto a criteri – comprensibilmente – più rigidi applicati in quegli ambiti.

Ancora, potrebbe portare argomenti rilevanti a favore della legittimità costituzionale di una simile misura “forte” la previsione di una limitazione nel tempo della sua operatività, riguardante al massimo tre (o meglio ancora due) rinnovi del Csm, in parallelo con le eventuali quote di risultato; esaurito quel periodo, si applicherebbe ai rinnovi successivi – come norma – il congegno della doppia preferenza facoltativa (sempre con la clausola del genere diverso). La valutazione su questa modifica al testo da noi elaborato, ovviamente, è rimessa a chi presenterà il progetto di legge.

Fatte queste considerazioni, ci sembra doveroso segnalare il “sospetto” di incostituzionalità che graverebbe sulla previsione di un sistema basato sulla doppia preferenza di genere obbligatoria. A dover essere messa in luce è non tanto, o solo, l’incidenza che questo meccanismo avrebbe sulla composizione del Csm: a differenza del sistema a doppia preferenza facoltativa, qui un qualche effetto sul “risultato”, infatti, si verificherebbe di certo e potrebbe anche argomentarsi una alterazione della parità di *chances* tra i candidati; questi rilievi, tuttavia, si potrebbero superare in ragione della specificità – già rilevata – dell’organo della cui composizione si sta ragionando (certo organo costituzionale, ma non interessato dai fondamentali principi in materia di rappresentanza politica che valgono per il Parlamento e le Assemblee elettive regionali e comunali) e della considerazione per cui, comunque, il condizionamento tra i candidati dei due generi rimarrebbe reciproco. Forse l’attenzione deve essere piuttosto posta sul versante dell’impatto che una simile misura avrebbe sulla libertà del magistrato elettore, secondo quanto abbiamo già detto sopra. Consigliamo pertanto di vagliare molto attentamente l’eventualità di procedere in questa direzione.

Quanto all’espressione del voto, restano da precisare due dettagli non secondari: innanzitutto, la doppia preferenza (obbligatoria o facoltativa che sia) non è stata prevista né per l’elezione dei magistrati con funzione di legittimità, essendo privo di senso richiedere l’espressione di due preferenze con liste composte da due aspiranti<sup>9</sup>, né in caso di elezioni suppletive necessarie ove non fosse possibile procedere alla sostituzione dei componenti “togati” del Csm con lo “scorrimento” delle liste (anche in questo caso, il numero ridotto dei concorrenti sconsiglia l’adozione della doppia preferenza, pur essendosi voluto conservare il sistema della competizione tra liste). Secondariamente, per espressa indicazione dei committenti non si è prevista la possibilità del *panachage*: con doppia preferenza obbligatoria o facoltativa, dunque, il “secondo” voto dovrebbe necessariamente essere espresso a favore di un candidato o di una candidata della stessa lista (purché ovviamente sia di genere diverso rispetto all’altra persona votata), ciò per rendere la scelta dell’elettore più lineare e più premiante l’idea di giurisdizione espressa dalla lista prescelta.

#### 4.3. *Le quote di risultato e il problema della loro compatibilità costituzionale*

Ci è stato richiesto di valutare l’introduzione di c.d. quote di risultato, volte a ottenere una composizione paritaria o sostanzialmente paritaria del Csm, per lo meno della sua componente la cui

---

<sup>9</sup> La doppia preferenza, anzi, renderebbe difficile o (in caso di doppia preferenza obbligatoria) impossibile capire, in base al volere dei votanti, quale dei due candidati potrebbe ottenere l’unico seggio assegnato alla lista. Lo stesso varrebbe adottando il riparto territoriale dei collegi anche per i componenti da eleggere tra la magistratura requirente.

elezione spetta ai magistrati; in particolare, ci è stato chiesto di considerare una quota minima di genere pari al 50% (per cui ciascun genere dovrebbe contare su 8 componenti su 16) o pari al 40% (per cui il genere meno rappresentato non si dovrebbe veder attribuire, anche qualora non si giovasse dell'arrotondamento, meno di 6 componenti). L'idea è che queste quote siano *temporanee*, da applicare ai tre rinnovi del Consiglio successivi all'entrata in vigore della riforma.

Si tratta, evidentemente, di uno dei punti più delicati del testo, poiché occorre tenere conto delle criticità, sotto un profilo di compatibilità con la Costituzione, di simili congegni.

Sin qui la Corte costituzionale è stata tanto aperta nel ritenere ammissibili misure "forti", anche a favore delle donne, in ambito socio-economico (a partire da Corte cost. n. 109/1993, in materia di sostegno all'imprenditoria femminile), quanto categorica nel negarne la legittimità nell'ambito della rappresentanza politica.

È ben nota la sentenza n. 422/1995, con cui sono state dichiarate illegittime le quote di genere nelle candidature allora previste dalla legge elettorale comunale e, attraverso l'istituto dell'illegittimità consequenziale, tutte le altre quote contemplate nelle altre leggi elettorali (comprese le uniche interpretabili come quote di risultato, ossia le candidature alternate per genere nelle liste bloccate previste dalle norme per l'elezione della Camera entrate in vigore nel 1993): in quell'occasione la Corte fu netta nel bocciare le quote, anche se riguardavano in gran parte la sola fase dell'offerta politica e non certo il risultato, ritenendo che l'appartenere all'uno o all'altro genere dovesse essere del tutto irrilevante per l'accesso alle cariche elettive e anche solo alle candidature. Essa affermò, dunque, che non si dovesse considerare legittimo incidere «direttamente sul contenuto stesso» del diritto all'elettorato passivo in ragione del genere (farlo sarebbe stato una pratica «oggettivamente discriminatoria») e che la previsione di quote nella composizione delle liste dei candidati avrebbero minato i principi della rappresentanza politica.

È vero che in seguito, con *revirements* non dichiarati ma palpabili, la Corte costituzionale ha legittimato quelle stesse quote (sent. n. 49/2003) e strumenti come la citata doppia preferenza di genere (sent. n. 4/2010), ma ogni volta si è premurata di sottolineare – come se non potesse realmente distaccarsi dal precedente del 1995 – che non sarebbe stata legittima una soluzione normativo-tecnica «idonea a prefigurare un risultato elettorale o ad alterare artificiosamente la composizione della rappresentanza consiliare». Ciò che chiaramente accadrebbe con le quote di risultato che qui si intende introdurre, le quali opererebbero "a valle" dell'espressione del voto, con il fine di correggere gli esiti della consultazione laddove non si determinasse la proporzione di genere richiesta normativamente. Esse inciderebbero in questo senso sul risultato, ovvero sia la finale composizione dell'organo.

Certamente il caso in esame presenta delle peculiarità che devono essere considerate e che lo distinguono dai casi trattati finora dalla Corte. Innanzitutto, lo si è detto, le quote qui proposte sono misure *temporanee*, a differenza delle misure cassate dalla Corte costituzionale in precedenza. Si è già detto che la temporaneità è da molti considerata un tratto tipico delle c.d. "azioni positive" (*affirmative actions*), dunque di quei "provvedimenti" assai incisivi e "invasivi" volti a colmare le più marcate differenze tra categorie di soggetti: si tratta di strumenti eccezionali (proprio in quanto produttivi di effetti "discriminatori") che possono risultare tollerati (anche e) proprio perché limitate nel tempo.

Come una medicina, le azioni positive devono essere somministrate al sistema sociale “malato” nella dose necessaria a “curarlo”, e non oltre la stessa, onde evitare di intossicarlo.

Secondariamente, qui non si è di fronte a un’ipotesi riconducibile alla rappresentanza politica, dunque al terreno più delicato in cui il metro di giudizio della Corte è sempre apparso più severo e rigido: da una parte, non si richiede un’applicazione integrale e indefettibile dell’articolo 48 Cost. sul diritto del voto (dunque anche sull’uguaglianza del voto); dall’altra, all’organo di amministrazione autonoma della magistratura, più che essere sede di rappresentanza, si dovrebbe poter chiedere di incarnare almeno la *rappresentatività* della platea dei soggetti che lo elegge; ciò che ad oggi non è stato. Dunque potrebbe considerarsi legittima una misura che, almeno temporaneamente, produca quel risultato riavvicinando la componente maschile e femminile nell’ambito dell’autorità chiamata ad assumere decisioni cruciali per la magistratura.

Lo stesso legislatore, che in tempi recenti non è stato in grado di introdurre tempestivamente nel procedimento di elezione della componente “togata” del Csm una misura minima di riequilibrio come la doppia preferenza, si è dimostrato invece sensibile al tema delle pari opportunità in ambito manageriale, riservando con la legge n. 120/2011 al genere meno rappresentato almeno un quinto delle posizioni di amministrazione e controllo delle società per azioni quotate e delle società a controllo pubblico nel primo mandato, quota che è aumentata ad almeno un terzo nei due mandati successivi, per poi lasciare che in quelli successivi ogni società si regoli in autonomia.

Tutti questi elementi, indubbiamente a sostegno della legittimità delle quote di risultato, non sembrano tuttavia sufficienti a rimuovere tutti i dubbi su una loro compatibilità costituzionale nel caso di specie. Posto che, se a rigore non si è nel campo “minato” della rappresentanza politica ma nemmeno in quello socio-economico (assai meno scivoloso), è innegabile che qui ci si trova di fronte a un’elezione, dunque all’espressione di un voto da parte di una platea di elettori, un voto che dovrebbe essere alterato il meno possibile nei suoi esiti.

Che determinati principi in materia elettorale vengano considerati dall’ordinamento “non negoziabili” anche in caso di elezioni non di natura politica o amministrativa lo dimostrano due sentenze dei giudici amministrativi, legate all’elezione dei consigli degli ordini circondariali forensi: in particolare, Tar Lazio (Roma), sez. I, n. 8333/2015 ha annullato il decreto n. 170/2014 del Ministero della giustizia, tra l’altro, nel suo articolo 14, comma 7, che prevedeva la quota minima di un terzo per il genere meno rappresentato e la conseguente formazione di una seconda graduatoria qualora quella generata direttamente dai voti espressi non avesse consentito il rispetto di quella quota di risultato. Ciò perché l’intervento “a valle” del procedimento elettorale si pone «in contrasto con i principi costituzionali in materia di tutela del genere, per come costantemente interpretati nella giurisprudenza della Corte costituzionale». Il Giudice amministrativo, allora, ha ritenuto – sulla base di citazioni di Corte cost. n. 4/2010 – compatibili con gli articoli 3, 48 e 51 Cost. le previsioni di «misure promozionali “a monte” del procedimento elettorale», in grado di incidere «sulla modalità di formazione delle liste o sulle modalità di espressione delle preferenze» (lettura che sembrerebbe legittimare anche la doppia preferenza obbligatoria), ma non «una modifica *ex post* della volontà espressa dal corpo elettorale»<sup>10</sup>. Il

---

<sup>10</sup> La stessa sentenza ha anche interpretato in modo più *soft* e – soprattutto – costituzionalmente conforme l’art. 28, comma 2 della legge n. 247/2012 sull’ordinamento della professione forense («Il regolamento deve prevedere, in ossequio all’articolo 51 della Costituzione, che il riparto dei consiglieri da eleggere sia effettuato in base a un criterio che assicuri

contenuto della pronuncia è stato interamente confermato da Consiglio di Stato, sez. IV, n. 3414/2006: i giudici di seconde cure hanno ribadito che la tesi seguita dal Tar era «in linea con gli insegnamenti della Corte costituzionale, la quale, come è noto, ha giudicato legittime le norme a tutela dell'equilibrio di genere nelle competizioni elettorali, a condizione che le stesse si limitino a promuovere un certo esito elettorale piuttosto che a prefigurarlo come obbligatorio».

Nell'uno e nell'altro *decisum* dei giudici amministrativi sembra di ritrovare molti elementi sfavorevoli alla legittimità delle quote di risultato nell'ambito di una qualunque procedura elettorale (e se quei principi sono stati affermati a proposito di una questione relativa alla composizione degli organi di amministrazione dell'avvocatura, ancora maggiore attenzione richiederebbero in questo senso le regole finalizzate alla elezione dell'organo di amministrazione autonoma dei magistrati, quali esercenti di una delle tre funzioni fondamentali di uno Stato). Corre peraltro l'obbligo di svolgere alcuni ulteriori rilievi. Innanzitutto le citate pronunce del Tar Lazio e del Consiglio di Stato muovono da una lettura forse eccessivamente appiattita sulla sentenza n. 422/1995 della Consulta (mai citata dalle due decisioni, ma certamente presupposta da queste): quella pronuncia conserva senz'altro, nonostante i notevoli passi avanti compiuti in materia dalla Corte costituzionale, una sua valenza nell'ambito delle elezioni deputate al rinnovo di organi della rappresentanza politica, ma i suoi svolgimenti argomentativi non possono essere incondizionatamente estesi ad altri settori.

Secondariamente, che il Consiglio superiore della magistratura non sia organo di "rappresentanza generale", per nulla equiparabile a un'Assemblea politica, è dato confermato dal tenore dell'articolo 104 Cost., che impone al legislatore di congegnare un sistema elettorale che preveda l'elezione di magistrati appartenenti alle varie «categorie». Il concetto di rappresentanza pensato dal Costituente per il Csm è dunque quello di una rappresentanza parcellizzata, distinta in ragione delle diverse funzioni che i magistrati sono chiamati ad esercitare. Non si sta certo sostenendo che quella degli uomini e quella delle donne sia una "categoria" ed è peraltro evidente che la disposizione richiama classificazioni attinenti alle funzioni svolte dai magistrati. Si vuole solo rilevare come, data questa concezione di rappresentanza, l'innesto di regole volte a garantire che il Csm sia, per composizione, capace di rappresentare non solo gli uomini ma anche le moltissime donne che quotidianamente – e, come si è detto, in maggioranza – operano negli uffici giudiziari appaia ancor meno eccentrica.

Da ultimo, le quote di risultato in materia di ordini circondariali forensi non si configuravano come temporanee, mentre lo sono quelle previste qui per eleggere i componenti "togati" del Csm.

Tutto ciò considerato, pur avvertendo degli indubitabili rischi che una quota di risultato correrebbe se sottoposta alla Corte costituzionale (anche sulla base dei possibili suoi effetti, analizzati nel par. 6), si ritiene che esistano argomenti per provare a sostenerne la coerenza coi principi costituzionali. Ci sentiamo peraltro di segnalare che sarebbe più semplice argomentare questa stessa coerenza se la temporaneità di questa misura fosse ulteriormente circoscritta, *riducendone l'applicazione da tre rinnovi a due soltanto*, così da rendere realmente temporanea ed eccezionale quest'azione positiva (come, non a caso, abbiamo scelto di rubricare l'art. 6).

---

l'equilibrio tra i generi. Il genere meno rappresentato deve ottenere almeno un terzo dei consiglieri eletti»), ritenendo che a essa non si potesse che dare «l'unico [...] significato normativo della disposizione primaria coerente con il dettato costituzionale, e cioè quello di prevedere meccanismi e procedure idonei a promuovere e non ad imporre il rispetto di proporzione fra i generi».

## 5. Suddivisione del territorio nazionale in collegi

Com'è noto, il sistema elettorale in vigore prevede per ciascuna delle tre elezioni relative alle funzioni dei magistrati (legittimità, pubblico ministero, giudice) un collegio unico nazionale: tutti i candidati possono essere votati e hanno interesse a far conoscere la propria idea di giurisdizione e il proprio programma in tutti i distretti di Corte d'appello. Questa situazione, però, è stata descritta come problematica da varie rappresentanti di Admi: molte donne risulterebbero svantaggiate nel dover svolgere campagna elettorale in tutto il territorio nazionale, perché i "tempi" e gli sforzi legati alla campagna mal si conciliano con le esigenze pratiche e organizzative di gran parte di loro. Ci è stato espressamente chiesto, dunque, di immaginare pure una soluzione che prevedesse più collegi.

Si è immediatamente scartata l'idea di ricalcare quanto era previsto dalla disciplina vigente prima della riforma del 2002: essa prevedeva, per l'elezione di 18 magistrati con funzioni di merito, 4 collegi territoriali da estrarre a sorte tra tutti i distretti di Corte d'appello (due con elettorato meno numeroso, chiamati a eleggere 4 membri ciascuno, gli altri di maggior peso con 5 seggi a testa)<sup>11</sup>. Si è scelto di evitare questa soluzione perché 4 collegi erano decisamente troppi per un numero minore di seggi da assegnare (la riforma del 2002 li aveva ridotti e, per giunta, divisi tra funzioni requirenti e giudicanti); in più, il sorteggio avrebbe potuto riproporre gli stessi problemi denunciati dalle donne per i quali ci era stato chiesto di valutare la soluzione dei collegi distinti (si pensi cosa sarebbe accaduto con un collegio che avesse unito, tra gli altri, i distretti di Bolzano e Catanzaro...).

La necessità di non frammentare troppo i seggi da distribuire (per non scendere mai sotto i 3 per ciascun collegio, anche perché la "commissione Scotti" aveva richiesto «una pluralità di collegi territoriali non molto circoscritti») si doveva dunque coniugare a esigenze di uniformità, sia dal punto di vista territoriale sia con riferimento al numero di magistrati che nei vari luoghi operano (la stessa Commissione chiedeva di assicurare «contiguità territoriale nonché una tendenziale parità numerica del corpo elettorale in ciascun collegio»). Ciò ha comportato innanzitutto l'opzione per 3 collegi, basati sulla tradizionale ripartizione Nord – Centro – Sud, ma con alcune modifiche necessarie, dovute essenzialmente all'evidente maggiore presenza di magistrati al Sud (si veda, in particolare, il caso della Sicilia, ricca di distretti di Corte d'appello) e, di contro, a un peso nettamente minore del Centro (stante soprattutto l'impossibilità di conteggiare tra i magistrati con funzioni requirenti o giudicanti coloro che operano presso la Corte di cassazione): si è scelto dunque di rafforzare soprattutto il collegio Centro, facendovi rientrare anche l'Emilia Romagna (dunque il distretto di Bologna) e la Sardegna (i distretti di Cagliari e Sassari), facendo valere in quest'ultimo caso una maggiore vicinanza territoriale al Centro rispetto al Sud. Così descritto il Centro, il Nord resta composto dai distretti di Corte d'appello relativi alle regioni Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Trentino – Alto Adige, Veneto, Friuli – Venezia Giulia e Liguria; il Sud, invece, comprende i distretti relativi alle regioni Campania, Basilicata, Puglia, Calabria e Sicilia.

Un'altra riflessione riguarda il citato tema della frammentazione dei seggi, che ha consigliato di prevedere (anche) una soluzione diversa rispetto a quelle che ci era stato chiesto di analizzare. Le due ipotesi originarie, infatti, riguardavano: a) la previsione di un collegio unico nazionale – com'è ora – per

---

<sup>11</sup> Si precisava peraltro che dovevano «far parte di diversi collegi territoriali i distretti di corte di appello di Milano, Roma, Napoli, Palermo», cioè i più grandi.

le tre elezioni relative alle tre funzioni considerate dalla legge; b) la previsione di tre collegi territoriali tanto per i magistrati con funzioni giudicanti quanto per quelli con funzioni requirenti, mantenendo il collegio unico nazionale per i magistrati con funzioni di legittimità perché evidentemente non avrebbe avuto alcun senso disegnare anche solo due collegi territoriali per due seggi da distribuire (evidentemente non più con liste), con il rischio che lo stesso gruppo potesse ottenere entrambe le posizioni “in palio”. Attente considerazioni, tuttavia, ci hanno suggerito l’inopportunità di adottare i collegi territoriali anche per i magistrati con funzioni requirenti: il fatto che siano solo 4 i seggi da assegnare comporterebbe inevitabilmente, immaginando la distribuzione degli stessi su 3 collegi<sup>12</sup>, la creazione di due collegi uninominali (nei quali, come per l’ipotesi dei magistrati di legittimità, non avrebbe più senso parlare di competizione tra liste) e di un collegio binominale al Sud che finirebbe per pesare il doppio, ben oltre la propria effettiva consistenza.

Per tale ragione, accanto alla soluzione del collegio unico nazionale per tutte le elezioni (ciò semplifica alcune operazioni, ma presenta i problemi citati per le donne) e a quella dei tre collegi per la magistratura requirente e giudicante (chiesta dai committenti, ma non priva di problemi pratici, come messo in luce), abbiamo previsto nell’articolato la terza ipotesi che riserva i tre collegi territoriali alla sola elezione dei componenti appartenenti alla magistratura giudicante, eleggendo quelli con funzioni di legittimità e requirenti in collegio unico nazionale. Di seguito, in una tabella, si indicano i consiglieri che spetterebbero ai tre collegi per le elezioni relative alle funzioni giudicanti e requirenti (i numeri sono frutto dell’arrotondamento dei quozienti dati dal rapporto tra i magistrati che esercitano una funzione in un collegio e il totale degli esercenti la stessa funzione).

|  | Mag. funz.<br>requirente | Quoziente<br>mag. req. | Consiglieri<br>funz. req. | Mag. funz.<br>Giudicante | Quoziente<br>mag. giud. | Consiglieri<br>funz. giud. |
|--|--------------------------|------------------------|---------------------------|--------------------------|-------------------------|----------------------------|
| <b>Nord</b><br>(senza Emilia Rom.)                         | 625                      | 1,170412               | 1                         | 1846                     | 2,983193                | 3                          |
| <b>Centro</b><br>(con Sardegna + Emilia R.)                | 643                      | 1,20412                | 1                         | 1886                     | 3,047835                | 3                          |
| <b>Sud</b><br>(senza Sardegna)                             | 868                      | 1,625468               | 2                         | 2456                     | 3,968972                | 4                          |
| <b>Totale magistrati<br/>senza funzioni di legittimità</b> | 2136                     | 4                      | 4                         | 6188                     | 10                      | 10                         |

### 5.1. L’influenza della suddivisione in collegi sulla (eventuale) applicazione delle quote di risultato

Nella scelta sull’opportunità di mantenere un collegio unico nazionale per tutte le categorie di magistrati o di adottare per una o per alcune di esse la ripartizione in collegi territoriali si deve anche tenere conto degli effetti che tale suddivisione potrebbe avere se combinata con l’adozione temporanea di quote di risultato. Da una parte, infatti, è evidente che dette quote dovrebbero essere applicate e operare, oltre che in ciascuna categoria di magistrati da eleggere, *all’interno di ogni singolo collegio*: un sistema di quote che, pur in presenza di collegi territoriali, operasse a livello nazionale, sarebbe

<sup>12</sup> E non volendo in alcun modo utilizzare altre soluzioni, come la creazione di due soli collegi, che a quel punto comporterebbe la coesistenza di tre sistemi elettorali diversi, francamente difficile da gestire.

inaccettabile (perché altererebbe l'esito del voto espresso dagli elettori di un collegio sulla base dei voti espressi in altre circoscrizioni) e difficilmente attuabile in concreto<sup>13</sup>.

Dall'altra parte, però, si è visto che l'opzione per i collegi territoriali riduce il numero di seggi in palio in ciascuna circoscrizione: nei collegi uninominali che si formerebbero (nell'elezione dei magistrati con funzione di pubblico ministero) non potrebbe applicarsi alcuna quota di risultato, così come in quelli binominali non si applicherebbe la doppia preferenza di genere, per i motivi già visti; nei collegi in cui si eleggessero tre componenti, poi, si applicherebbero senza problemi la doppia preferenza di genere (obbligatoria o facoltativa) e le quote di risultato, ma gli effetti di queste ultime sarebbero frustrati in parte dal numero dispari dei seggi, che finirebbe per assegnare due posizioni a un genere e una all'altro.

A queste considerazioni, ovviamente, occorre aggiungere quelle legate all'effettiva rappresentatività del Consiglio superiore della magistratura per quanto riguarda le varie idee della giurisdizione espresse dalle liste. È evidente, infatti, che la scelta di ripartire il territorio in collegi rende il sistema elettorale proporzionale più selettivo, complicando l'accesso all'organo alle formazioni che godono di minore consenso; il mantenimento di un collegio unico nazionale, al contrario, si presta maggiormente a rappresentare in Consiglio le scelte dell'elettorato in modo più fedele. Tanto sotto questo profilo quanto sotto quello degli effetti delle quote di risultato, naturalmente, la scelta di quale soluzione adottare è interamente rimessa a chi deciderà di presentare la proposta di legge.

Per conoscere gli effetti dell'applicazione delle quote alle varie ipotesi di collegi, si può consultare la tabella sotto riportata: nei casi in cui la parte decimale del quoziente risulta pari a 0,5, occorre evidentemente procedere all'arrotondamento per difetto per determinare la quota minima.

|                                   | Quota 40%<br>legittimità | Quota 40%<br>requirente | Quota 40%<br>giudicante | Quota 50%<br>legittimità | Quota 50%<br>requirente | Quota 50%<br>giudicante |
|-----------------------------------|--------------------------|-------------------------|-------------------------|--------------------------|-------------------------|-------------------------|
| <i>Nord</i>                       | /                        | 0 su 1                  | 1 su 3 (1,2)            | /                        | 0 su 1                  | 1 su 3 (1,5)            |
| <i>Centro</i>                     | /                        | 0 su 1                  | 1 su 3 (1,2)            | /                        | 0 su 1                  | 1 su 3 (1,5)            |
| <i>Sud</i>                        | /                        | 1 su 2 (0,8)            | 2 su 4 (1,6)            | /                        | 1 su 2                  | 2 su 4                  |
| <i>Somma collegi territoriali</i> | /                        | 1 su 4                  | 4 su 10                 | /                        | 1 su 4                  | 4 su 10                 |
| <b>Collegio unico</b>             | 1 su 2 (0,8)             | 2 su 4 (1,6)            | 4 su 10                 | 1 su 2                   | 2 su 4                  | 5 su 10                 |

Come si vede dai risultati, in caso di applicazione uniforme del collegio unico nazionale, una quota di risultato del 50% porterebbe a una quota di genere perfettamente paritaria (8 componenti su 16), mentre una quota del 40% determinerebbe l'impossibilità per il genere meno rappresentato di avere meno di 7 membri su 16. Ove si scegliesse di applicare almeno in parte i collegi territoriali, il risultato sarebbe solo leggermente meno bilanciato: prevedendo i collegi territoriali solo per l'elezione dei magistrati giudicanti, tanto la quota del 50% quanto quella del 40% vedrebbero assegnati al genere meno rappresentato almeno 7 membri su 16; se, infine, anche l'elezione dei magistrati requirenti fossero eletti nei collegi territoriali (ipotesi che, per le ragioni ricordate, si scoraggia), il genere meno rappresentato non conterebbe comunque su meno di 6 membri su 16.

<sup>13</sup> Per sostenere – ad esempio – che in un territorio dev'essere eletta una donna, pur non essendo la più votata di una lista, perché altrove sono stati eletti troppi uomini, si dovrebbe stabilire in base a quale criterio un territorio e non un altro deve farsi carico del riequilibrio di genere: già individuare quel criterio (in base al numero di eletti? Al numero degli elettori? Ad altri parametri diversi?) risulterebbe molto problematico.



## 6. Funzionamento concreto delle quote di genere di risultato nella determinazione degli eletti

Visto tutto ciò, diventa necessario visualizzare in concreto il funzionamento delle quote di risultato delineate all'interno del testo qui proposto, anche per far comprendere appieno la loro interazione con i meccanismi di assegnazione dei seggi e determinazione degli eletti, di seguito descritti.

L'articolato prevede che la commissione centrale elettorale nominata dal Csm, compiuto lo scrutinio di tutte le schede (che, come si è scelto di fare dopo la riforma del 2002, è stato mantenuto a livello centrale, anche in previsione dell'applicazione delle quote di risultato), per ciascun collegio (nazionale o territoriale) determini innanzitutto il *totale dei voti validi*, il *totale dei voti validi per ciascuna lista*<sup>14</sup> e il *totale dei voti di preferenza validi per ciascuna persona* candidata<sup>15</sup>.

Il secondo passaggio previsto, su cui non incide l'applicazione dell'eventuale quota di risultato ma che è importante analizzare per il funzionamento della quota stessa, riguarda l'*attribuzione a ciascuna lista dei seggi* a essa spettanti. Fissata "a monte" la scelta di un sistema proporzionale a liste concorrenti, occorre scegliere la formula per distribuire i seggi. Benché le norme vigenti sino al 2002 prevedessero il metodo del quoziente e dei maggiori resti, dopo approfondita riflessione in questo caso si è scelto di applicare il metodo D'Hondt (o delle divisioni successive): esso prevede che il totale dei voti ottenuti da ciascuna lista sia diviso per 1, per 2, per 3... fino al numero di seggi da attribuire nel collegio (nazionale o territoriale); tra i quozienti così ottenuti, si individuano i più elevati fino a concorrenza dei seggi da assegnare, così da ottenere il numero di seggi spettanti a ciascuna lista. Per quanto il metodo sia noto, un esempio aiuta la comprensione, immaginando un collegio con 4 seggi contesi da 4 liste, in cui siano stati espressi 8000 voti: in grassetto sono evidenziati i 4 quozienti maggiori, che corrispondono ad altrettanti seggi assegnati.

|        | Lista A | Lista B        | Lista C     | Lista D |
|--------|---------|----------------|-------------|---------|
| Voti/1 | 1200    | <b>4000</b>    | <b>2300</b> | 500     |
| Voti/2 | 600     | <b>2000</b>    | 1150        | 250     |
| Voti/3 | 400     | <b>1333,33</b> | 766,33      | 166,67  |
| Voti/4 | 300     | 1000           | 575         | 125     |

|        | Lista A     | Lista B     | Lista C     | Lista D |
|--------|-------------|-------------|-------------|---------|
| Voti/1 | <b>1400</b> | <b>3800</b> | <b>2300</b> | 500     |
| Voti/2 | 700         | <b>1900</b> | 1150        | 250     |
| Voti/3 | 466,67      | 1266,67     | 766,33      | 166,67  |
| Voti/4 | 350         | 950         | 575         | 125     |

Dal punto di vista del risultato finale, l'esito dell'attribuzione dei seggi con il metodo D'Hondt è sostanzialmente identico a ciò che si ottiene applicando il metodo del quoziente e dei maggiori resti, dunque cambiare la formula matematica non crea problemi. In compenso, la scelta di adottare il metodo D'Hondt consente di "graduare" le *performance* di ogni singola posizione di eletto: è evidente, infatti, che i quozienti più alti tra quelli che hanno prodotto l'elezione caratterizzano gli eletti che i votanti hanno scelto con maggior nettezza; al contrario, i quozienti inferiori tra quelli che hanno portato ad attribuire l'unico eletto o l'ultimo degli eletti a una lista indicano certamente una scelta più

<sup>14</sup> Evidentemente il totale dei voti validi e la somma dei voti validi per ciascuna lista dovranno essere uguali.

<sup>15</sup> Il numero complessivo dei voti validi di preferenza non avrà rapporti prevedibili con il totale dei voti espressi validamente per le liste: ciò per l'istituto della doppia preferenza di genere (e, in caso di doppia preferenza facoltativa, il numero dei voti sarà del tutto imprevedibile) e per la possibilità di votare una lista senza sostenere candidati.

sfuggente, meno marcata a favore della persona che viene in quel modo eletta. Quest’osservazione tornerà utile in sede di applicazione delle quote di risultato.

Una volta attribuiti i seggi alle liste – esito che, vale la pena sottolinearlo di nuovo, non verrebbe in alcun modo modificato dall’applicazione delle quote di risultato – occorre individuare i potenziali eletti di ciascuna lista, vale a dire le candidate o i candidati più votati all’interno di ogni formazione, fino a concorrenza del numero di eletti spettanti a quella stessa lista. Se a regime – e comunque in condizioni normali – le persone così individuate risulterebbero automaticamente elette, sotto la vigenza delle quote di genere a quelle stesse persone sarebbero solo provvisoriamente attribuiti i seggi, allo scopo di verificare se all’interno del singolo collegio (nazionale o territoriale) quella provvisoria attribuzione sia stata rispettosa della quota di genere di risultato prevista dalla legge. Se le proporzioni fossero rispettate, l’attribuzione dei seggi diventerebbe definitiva; se così non fosse, sarebbe necessario intervenire a “correzione” di quel risultato.

Qui, naturalmente, si arriva al punto più delicato: la “correzione” di quel risultato, infatti, implica inevitabilmente un’alterazione degli esiti del voto, incidendo “a valle” sulla volontà espressa dai votanti. Si è già detto prima quanto questo possa essere problematico sul piano della compatibilità costituzionale: richiamate tutte le riflessioni contenute nel paragrafo 4.3, qui è il caso di sottolineare che per sostenere la coerenza delle quote di genere di risultato con i principi costituzionali occorre limitare il più possibile l’alterazione della volontà espressa dai votanti, dunque dell’esito elettorale; ciò, da un altro punto di vista, significa anche sacrificare il meno possibile le legittime aspettative della persona candidata che, sulla base delle preferenze ottenute, aspiri all’elezione.

L’elezione dei magistrati con funzioni di legittimità rappresenta un caso a sé, legato essenzialmente al numero limitatissimo (2) di seggi da distribuire nel collegio unico nazionale<sup>16</sup>. Si è già ricordato che l’applicazione di una quota di risultato – non importa che si tratti del 50% o del 40%, essendo identico l’esito – a quest’elezione comporterebbe necessariamente l’elezione di un magistrato e di una magistrata. Ciò, nell’ipotesi di una lista molto più forte delle altre, si tradurrebbe nell’elezione di entrambi i suoi candidati: ciò porrebbe al limite un problema di rappresentatività, tuttavia inevitabile quando le posizioni in palio sono soltanto due.

|        | Lista A | Lista B     | Lista C | Lista D |
|--------|---------|-------------|---------|---------|
| Voti/1 | 1200    | <b>4300</b> | 2000    | 500     |
| Voti/2 | 600     | <b>2150</b> | 1000    | 250     |

<sup>16</sup> Inevitabilmente, peraltro, la situazione si replicherebbe anche nel collegio Sud per l’elezione dei magistrati requirenti, ove si decidesse di suddividere territorialmente i collegi anche in quel caso.

|  | Lista A | Lista B | Lista C | Lista D |
|--|---------|---------|---------|---------|
|--|---------|---------|---------|---------|

Se però le due liste più votate finissero per equivalersi, ciascuna delle due otterrebbe un seggio: nella lista più votata, sarebbe inevitabilmente eletto il candidato o la candidata con il maggior numero di preferenze, proprio per rispettare la volontà degli elettori espressa più nettamente. La necessità di rispettare la quota di risultato, tuttavia, comporterebbe necessariamente l'elezione, nell'altra lista assegnataria di un seggio, del candidato o della candidata di genere diverso rispetto alla prima persona eletta: ciò significa, dunque, che l'individuazione dell'eletto/a della lista più votata determina automaticamente anche il genere e dunque – essendo in presenza di una lista binominale a genere alternato – pure dell'identità della seconda persona eletta. Ciò non porrebbe criticità ove nelle due liste assegnatarie di un seggio ciascuna le candidature più votate fossero legate a due persone di genere diverso (*tabella a sinistra*); qualora invece il soggetto più votato della seconda lista fosse dello stesso genere della persona più votata (ed eletta) della lista prima classificata, inevitabilmente si dovrebbe far “scorrere” la seconda lista, eleggendo la candidatura di genere diverso, anche se dovesse risultare assai meno votata dell'altra (*tabella a destra*).

|           |      |               |              |     |
|-----------|------|---------------|--------------|-----|
| Voti tot. | 1200 | <u>4000</u>   | <u>2300</u>  | 500 |
| Pref. 1°  |      | <b>2700 U</b> | 1800 U       |     |
| Pref. 2°  |      | 1200 D        | <b>400 D</b> |     |

|           | Lista A | Lista B       | Lista C       | Lista D |
|-----------|---------|---------------|---------------|---------|
| Voti tot. | 1200    | <u>4000</u>   | <u>2300</u>   | 500     |
| Pref. 1°  |         | <b>2700 U</b> | <b>1800 D</b> |         |
| Pref. 2°  |         | 1200 D        | 400 U         |         |

È evidente che, soprattutto se il divario tra la persona più votata della seconda lista e quella effettivamente eletta perché di genere diverso rispetto all'eletto della prima lista fosse notevole, la persona eletta in rappresentanza della seconda lista potrebbe sentirsi delegittimata per avere ottenuto il seggio benché il corpo elettorale avesse preferito un'altra candidatura. Non esistono, tuttavia, soluzioni diverse che consentano di evitare ogni sacrificio della volontà espressa dai votanti salvaguardando comunque la quota di risultato: l'unica alternativa possibile, infatti, sarebbe attribuire entrambi i seggi riservati ai magistrati di legittimità alla stessa lista, ma ciò porterebbe a una distorsione più grave della precedente, perché andrebbe a danno della stessa rappresentatività dell'organo e, soprattutto, negherebbe la natura proporzionale del sistema elettorale (sommiglierebbe piuttosto a un sistema maggioritario in cui gli elettori votano una coppia di aspiranti consiglieri, facendo perdere senso all'espressione della preferenza a favore del candidato o della candidata). Volendo introdurre le quote di risultato, dunque, quello illustrato è il minimo sacrificio possibile per l'elezione dei magistrati con funzioni di legittimità.

Guardando invece all'*elezione dei magistrati che esercitano funzioni di pubblico ministero o di giudice*, la situazione è leggermente più articolata. Se si immaginano collegi in cui distribuire 3 seggi (collegi Nord e Centro per i magistrati giudicanti), la necessità del riequilibrio scatterebbe soltanto nel caso in cui tutte le persone cui fossero stati attribuiti provvisoriamente i seggi appartenessero allo stesso genere; in collegi con 4 seggi da attribuire (collegio unico per i magistrati requirenti o collegio Sud per i magistrati giudicanti) dovrebbero essere riequilibrare tanto le situazioni in cui il genere sottorappresentato ottenesse un solo seggio, quanto quelle in cui tutti i posti fossero provvisoriamente assegnati a persone dello stesso genere (in quel caso le posizioni da riattribuire sarebbero 2); infine, ove si assegnassero i 10 seggi riservati ai magistrati giudicanti in un unico collegio nazionale, potrebbero essere necessarie fino a 4 (con una quota minima del 40%) o a 5 riattribuzioni di posizioni (con una quota minima del 50%)

nella malaugurata ipotesi – che si spera sia un mero caso di scuola, considerando che “a monte” sarebbero applicate tanto le quote di lista, quanto una forma di doppia preferenza – in cui tutti i potenziali eletti appartenessero al medesimo genere.

Volendo verificare il funzionamento della quota in un esempio basato su una competizione tra 4 liste in un collegio in cui siano assegnati 4 seggi, si immaginino due situazioni diverse. Nella prima, 3 seggi risultano assegnati alla lista B e uno soltanto alla lista C: in quel contesto, in seguito all’attribuzione provvisoria dei seggi in base alle preferenze, risulterebbero eletti 3 uomini e una sola donna, cosa che contrasterebbe con la quota di genere di risultato. In base alla ripartizione dei seggi in base alla formula D’Hondt (*tabella a sinistra*), il quoziente più basso tra quelli utili per l’elezione – dunque quello che rappresenta la posizione elettiva scelta con meno nettezza dagli elettori – risulterebbe relativo alla lista B: sarebbe questa, allora, a doversi fare carico del rispetto della quota, non mandando in consiglio il terzo candidato in ordine di preferenze, ma la quarta, proprio in ragione del suo genere (*tabella a destra*).

|        | Lista A | Lista B        | Lista C     | Lista D |
|--------|---------|----------------|-------------|---------|
| Voti/1 | 1200    | <b>4000</b>    | <b>2300</b> | 500     |
| Voti/2 | 600     | <b>2000</b>    | 1150        | 250     |
| Voti/3 | 400     | <b>1333,33</b> | 766,33      | 166,67  |
| Voti/4 | 300     | 1000           | 575         | 125     |

|         | Lista A | Lista B       | Lista C       | Lista D |
|---------|---------|---------------|---------------|---------|
| Pref 1° |         | <b>3000 D</b> | <b>1400 U</b> |         |
| Pref 2° |         | <b>1800 U</b> | 1100 D        |         |
| Pref 3° |         | <u>1200 U</u> | 400 D         |         |
| Pref 4° |         | <b>1000 D</b> | 300 U         |         |

Nella seconda situazione, 2 seggi risultano assegnati alla lista B e uno tanto alla lista A quanto alla lista C: in quel contesto, in seguito all’attribuzione provvisoria dei seggi in base alle preferenze, risulterebbero eletti 3 uomini e una sola donna, cosa che contrasterebbe con la quota di genere di risultato. In base alla ripartizione dei seggi in base alla formula D’Hondt (*tabella a sinistra*), il quoziente più basso tra quelli utili per l’elezione – dunque quello che rappresenta la posizione elettiva scelta con meno nettezza dagli elettori – sarebbe relativo questa volta all’unico seggio conquistato dalla lista A: toccherebbe a questa doversi fare carico del rispetto della quota, non mandando in consiglio il soggetto più votato e nemmeno il secondo, in quanto uomini, ma la candidata classificatasi terza in ordine di preferenze (*tabella a destra*).

|        | Lista A     | Lista B     | Lista C     | Lista D |
|--------|-------------|-------------|-------------|---------|
| Voti/1 | <b>1400</b> | <b>3800</b> | <b>2300</b> | 500     |
| Voti/2 | 700         | <b>1900</b> | 1150        | 250     |
| Voti/3 | 466,67      | 1266,67     | 766,33      | 166,67  |
| Voti/4 | 350         | 950         | 575         | 125     |

|         | Lista A      | Lista B       | Lista C       | Lista D |
|---------|--------------|---------------|---------------|---------|
| Pref 1° | <u>700 U</u> | <b>2000 D</b> | <b>1400 U</b> |         |
| Pref 2° | <u>300 U</u> | <b>1800 U</b> | 1100 D        |         |
| Pref 3° | <b>200 D</b> | 1200 U        | 400 D         |         |
| Pref 4° | 150 D        | 1000 D        | 300 U         |         |

Si può fare anche una simulazione relativa all’ipotesi di un’elezione in un collegio unico nazionale dei 10 componenti magistrati con funzioni giudicanti. In base ai voti di lista immaginati in questa simulazione, 5 seggi toccherebbero alla lista B, 3 alla lista C e 2 alla lista A; in seguito all’attribuzione provvisoria dei seggi secondo i voti di preferenza, risulterebbero eletti 8 uomini e 2 donne e ciò non rispetterebbe le proporzioni date dall’eventuale quota di risultato, fissata per comodo in questo caso al 40%. In base alla ripartizione dei seggi in base alla formula D’Hondt (*tabella a sinistra*), il quoziente più basso tra quelli utili per l’elezione – dunque quello che rappresenta la posizione elettiva scelta con meno nettezza dagli elettori – sarebbe relativo alla lista A; una volta fatta “scorrere” la lista, individuando come provvisoriamente eletta la terza candidata in graduatoria, la quota di risultato non

risulterebbe ancora raggiunta, quindi si renderebbe necessario individuare il secondo quoziente più basso tra quelli che hanno permesso di conseguire eletti. In questo caso il secondo peggior quoziente “utile” appartiene alla lista B: toccherebbe dunque a questa doversi fare carico del nuovo riequilibrio di genere, non mandando al Csm il quinto classificato in base alle preferenze ottenute, ma la sesta candidata più votata della lista (*tabella a destra*). Questa volta, dunque, per arrivare effettivamente alla proporzione (minima) desiderata di 4 donne su 10 componenti eletti dai magistrati giudicanti, sarebbe necessario applicare due volte lo “scorrimento”, in base ai due quozienti utili risultati peggiori.

|         | Lista A     | Lista B        | Lista C       | Lista D |
|---------|-------------|----------------|---------------|---------|
| Voti/1  | <b>1400</b> | <b>3800</b>    | <b>2300</b>   | 500     |
| Voti/2  | <b>700</b>  | <b>1900</b>    | <b>1150</b>   | 250     |
| Voti/3  | 466,67      | <b>1266,67</b> | <b>766,33</b> | 166,67  |
| Voti/4  | 350         | <b>950</b>     | 575           | 125     |
| Voti/5  | 280         | <b>760</b>     | 460           | 100     |
| Voti/6  | 233,33      | 633,33         | 383,33        | 83,33   |
| Voti/7  | 200         | 542,86         | 328,57        | 71,43   |
| Voti/8  | 175         | 475            | 287,5         | 62,5    |
| Voti/9  | 155,56      | 422,22         | 255,56        | 55,56   |
| Voti/10 | 140         | 380            | 230           | 50      |

|          | Lista A      | Lista B       | Lista C       | Lista D |
|----------|--------------|---------------|---------------|---------|
| Pref 1°  | <b>400 D</b> | <b>1500 U</b> | <b>1200 U</b> |         |
| Pref 2°  | <u>300 U</u> | <b>1100 U</b> | <b>500 U</b>  |         |
| Pref 3°  | <b>250 D</b> | <b>800 D</b>  | <b>300 U</b>  |         |
| Pref 4°  | 200 D        | <b>500 U</b>  | 250 D         |         |
| Pref 5°  | 150 U        | <u>400 U</u>  | 210 D         |         |
| Pref 6°  | 100 U        | <b>350 D</b>  | 130 D         |         |
| Pref 7°  | 90 D         | 200 D         | 100 D         |         |
| Pref 8°  | 75 D         | 120 U         | 50 D          |         |
| Pref 9°  | 60 U         | 80 D          | 45 U          |         |
| Pref 10° | 55 U         | 30 D          | 20 U          |         |

È inevitabile che, anche sulla scorta di queste simulazioni (che, come si può notare da un’analisi dei numeri immaginati per i voti ai singoli aspiranti, davano per presupposta l’adozione della doppia preferenza facoltativa), alcune situazioni possano risultare critiche o problematiche. Può suscitare perplessità, per esempio, la scelta di addossare l’onere di riequilibrare la composizione di genere alla lista meno votata, magari con riguardo all’unico seggio da essa conquistato, perché di fatto questo comporta che il soggetto più votato della lista sia estromesso dal Csm, a dispetto della volontà degli elettori. Questo sacrificio (che riguarda anche le aspettative di quel soggetto) in effetti esiste e non è di poco conto, ma corre l’obbligo di valutare se siano percorribili soluzioni alternative (ogni decisione in merito spetterà a chi sceglierà di presentare questo progetto di legge).

Si potrebbe pensare, volendo, di imporre l’onere di riequilibrio alla lista che ha ottenuto più seggi, sostenendo che il maggior successo le impone anche di avere parte maggiormente attiva nel rispetto della quota di risultato: l’idea non è priva di pregio (del resto non è improbabile che il peggiore quoziente “utile” o almeno uno dei peggiori appartenga alla lista che ha ottenuto più seggi), ma ci si chiede se sia giusto arrivare a questo risultato penalizzando proprio la lista i cui componenti sono mediamente più votati rispetto a quelli delle altre<sup>17</sup>. Si potrebbe, ancora, determinare per ciascun candidato la propria percentuale di preferenze<sup>18</sup> e imporre a chi appartiene al genere

<sup>17</sup> Senza contare che la soluzione che impone il riequilibrio alla lista che ottiene più seggi non è configurabile – se non a prezzo di gravi forzature – ove siano (almeno) due le liste che hanno lo stesso maggior numero di seggi: si pensi al caso limite di un collegio in cui debbano assegnarsi tre seggi e tre liste se ne vedano attribuire uno a testa e ci si chieda come si potrebbe chiedere alla più votata di farsi carico dell’onere di riequilibrio (se gli eletti fossero tutti dello stesso genere), impedendo l’elezione del suo candidato più votato.

<sup>18</sup> Si dovrebbe scegliere se calcolarla rispetto al totale di voti espressi a favore di ogni singolo candidato concorrente in quel collegio, per avere il “peso” della singola persona nella competizione elettorale, oppure rispetto al complesso dei voti a favore di ciascun componente della lista, per non svantaggiare troppo i candidati di liste in cui i votanti preferiscono dare il proprio consenso all’idea della giurisdizione espressa dal gruppo piuttosto che a singole persone.

sovrarappresentato e risulta avere la percentuale peggiore di “cedere il passo” al primo candidato non eletto della lista appartenente al genere sottorappresentato: questo probabilmente eviterebbe il sacrificio dei candidati più premiati dalle preferenze all’interno delle liste con meno seggi, ma all’atto pratico potrebbe risultare molto macchinoso da applicare.

Ci si potrebbe interrogare sulla possibilità che la lista chiamata – in base al meccanismo che emerge dall’articolato in esame – a farsi carico del riequilibrio di genere non consenta quel risultato al suo interno non essendo completa, ove dunque presentasse candidate e candidati in quantità minore rispetto al massimo previsto (e magari in numero dispari, con il minimo di disparità consentito). Ciò, a dire il vero, non sembra poter accadere, sia perché la presentazione di liste incomplete poco si presta a ottenere risultati utili (i pochi candidati presentati dovrebbero essere tutti dei “fuoriclasse”), sia perché anche le poche persone inserite in lista devono realizzare la parità di donne e uomini (con la differenza al massimo di uno), per cui l’effetto combinato di queste due valutazioni esclude situazioni in cui risulti impossibile che la lista designata per il riequilibrio non consenta di realizzare quella condizione.

Da ultimo, è bene precisare che l’eventuale introduzione di quote di risultato potrebbe applicarsi solo in sede di prima formazione del Csm, non anche in seguito, ove una delle persone elette cessi dal proprio mandato (per qualunque ragione) e si debba procedere alla sua sostituzione con lo “scorrimento” delle liste e la surrogazione con la prima persona non eletta (della lista o, ove non fosse possibile, della lista che abbia ottenuto la maggior cifra elettorale e, in caso di parità, presentata per prima): in quella situazione, si procede alla surrogazione senza che sia dovuto il rispetto di alcuna quota, per non alterare ulteriormente la volontà degli elettori<sup>19</sup>.

## **7. Altre questioni legate al procedimento elettorale**

Oltre a quanto è stato illustrato sin qui, la previsione di determinati congegni e meccanismi elettorali ha richiesto determinati interventi sulle norme che regolano il procedimento elettorale relativo alla scelta dei componenti “togati” del Csm.

Innanzitutto, la suddivisione del territorio italiano in collegi rende necessaria *l’assegnazione dei magistrati con funzioni di legittimità a quegli stessi collegi con riguardo all’elettorato attivo*, ovviamente con riguardo alle sole elezioni per cui il testo prevede l’articolazione in collegi. Sulla scorta di quanto era già previsto prima dell’entrata in vigore della riforma del 2002, si è scelto di assegnare per sorteggio un terzo dei magistrati di legittimità a ciascuno dei tre collegi individuati, destinando direttamente al collegio territoriale Centro coloro che residuassero, ove il totale di coloro che esercitano le funzioni di legittimità non fosse divisibile per 3.

Secondariamente, il ritorno a un sistema proporzionale a liste concorrenti impone di riflettere sui *presentatori delle liste di candidati*. Anche in questo caso, si è guardato alle norme in vigore fino all’ultima riforma, rilevando che le liste concorrenti nel collegio nazionale dovevano raccogliere almeno 50 firme di presentatori, mentre per concorrere nei collegi territoriali ne occorreavano 30; in nessun caso era previsto un numero massimo di sottoscrizioni. Ora, com’è noto, ogni candidatura individuale

---

<sup>19</sup> Al contrario, è ben possibile che la prima persona candidata non eletta all’interno della stessa lista sia proprio quella che, in sede di determinazione degli eletti, non si era vista attribuire il seggio proprio per rispettare la quota di genere di risultato.

dev'essere sostenuta da un minimo di 25 e da un massimo di 50 presentatori. Nella redazione dell'articolato si è scelto di aggravare leggermente i requisiti rispetto a quanto previsto oggi per le candidature individuali, ritenendo ragionevole richiedere che ciascuna lista destinata a un collegio unico nazionale abbia almeno 40 e non più di 60 presentatori, mentre le liste destinate ai collegi territoriali devono raccogliere almeno 20 e non oltre 40 firme; i requisiti minimi, al contrario, sono stati ribassati rispetto a quelli previsti fino al 2002, nell'ottica di rendere più facile la presentazione di liste – anche considerando l'aumento del numero di magistrati in servizio rispetto ad allora – e dunque di aprire maggiormente la competizione elettorale (magari a formazioni non necessariamente legate a gruppi associativi più o meno consolidati). Naturalmente, gli eventuali presentatori del progetto di legge restano liberi di indicare requisiti differenti per la presentazione delle liste.

Quanto alla *consistenza delle liste*, si è scelto di mantenere – com'era già previsto prima della riforma del 2002 – il limite massimo del numero di persone da eleggere nel collegio (territoriale o nazionale), introducendo per contro il numero minimo di 2 candidature: ciò essenzialmente per evitare che nell'elezione dei magistrati con funzioni di legittimità possano essere presentate candidature individuali, evidentemente contrarie al principio “minimo” di parità di genere. L'obbligo di candidare almeno due persone (un uomo e una donna) vale per tutte le elezioni previste dalla legge, che si svolgano in collegio nazionale o territoriale. Si sarebbe potuto in effetti prescrivere un numero maggiore di candidature con riguardo alla sola ipotesi del collegio nazionale applicato anche all'elezione dei magistrati con funzione di giudici (ad esempio richiedendo come numero minimo 4 o 6 nomi in lista), anche per ampliare effettivamente la scelta offerta ad elettori ed elettrici; alla fine si è però ritenuto inutile inserire disposizioni di questo tipo, poiché la scelta di presentare meno candidature rispetto al massimo consentito metterebbe di per sé la lista che la praticasse in posizione di svantaggio rispetto alle altre più consistenti, vista la minor capacità di attirare preferenze (anche nell'ipotesi in cui le due candidature presentate fossero particolarmente forti).

Sempre in tema di presentazione delle liste, si è scelto di riproporre una disposizione presente già nella legge n. 195/1958, in base alla quale «In ciascuna lista non può essere inserito più di un candidato, magistrato di merito appartenente allo stesso distretto di corte di appello»: si è infatti ritenuto pregevole l'intento di evitare liste dominate da candidati operanti nel medesimo territorio, per garantire che *le candidature rappresentino il numero più ampio possibile di territori*.

In fase di *individuazione degli eletti*, ci si è posti il problema di come operare in caso di parità di voti tra due candidati per l'assegnazione di un seggio. Attualmente la legge prevede che si privilegi il magistrato più anziano nel ruolo e, in caso di ulteriore parità, il più anziano; il più volte citato p.d.l. Ferranti, peraltro, aveva anteposto a questi criteri, qualora a contendersi il seggio fossero state persone di genere diverso, la prevalenza del «candidato del sesso meno rappresentato nel precedente Consiglio». Nell'articolato, con l'idea di non disperdere i passi avanti che si erano fatti iniziando a discutere su quel progetto di legge, si è scelto di riprendere questo criterio; abbiamo però ritenuto opportuno non metterlo come primo criterio in caso di parità di voti, temendo che ciò potesse produrre una preferenza automatica per un genere senza altre valutazioni, una soluzione contraria a varie sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee (ora dell'Unione europea), a partire da Corte di giustizia Ce, 17

ottobre 1995, causa C-450/93, Kalanke<sup>20</sup>. Dette pronunce sono state emesse in materia di lavoro e non riguardano la situazione – oggettivamente diversa – che segue al voto di una platea di elettori, ma la prudenza suggerisce di anteporre al criterio del genere in passato meno rappresentato almeno un criterio piuttosto oggettivo come l'anzianità in ruolo, per evitare censure.ss

Da ultimo, nell'improbabile ipotesi che, a scrutinio terminato, non sia possibile occupare subito tutti i seggi disponibili, si sono previste *elezioni suppletive* entro un mese per la copertura dei seggi vacanti, regolate dalle stesse norme dettate per le elezioni (evidentemente però tarate sui soli posti non coperti).

Milano e Guastalla,  
26 settembre 2018

---

<sup>20</sup> Si vedano pure Corte di giustizia Ce, 11 novembre 1997, causa C-409/95, Marschall; Corte di giustizia Ce, 28 marzo 2000, causa C-158/97, Badeck e a.; Corte di giustizia Ce, v sez., 6 luglio 2000, causa C-407/98, Abrahamsson e a. c. Fogelqvist.