



A.D.M.I.

Associazione Donne Magistrato Italiane

Palazzo di Giustizia - Piazza Cavour - 00193- Roma

E-Mail: donnemagistrato@gmail.com www.donnemagistrato.it

twitter.com/DonneMagistrato

Al Sig. Presidente della Repubblica
quale Presidente del CSM
Sergio MATTARELLA

Alla Sig.ra Presidente del Senato
Elisabetta CASELLATI

Al Sig. Presidente della Camera
Roberto FICO

Alla Sig.ra Ministra della Giustizia
Marta CARTABIA

Le elezioni per il rinnovo del Consiglio sono ormai prossime ma, nonostante un fervido dibattito all'interno dei diversi gruppi, sulla riforma del sistema elettorale del CSM si registra un ritardo da parte del Ministero. Gli emendamenti attesi per la scorsa settimana non sono ancora pronti e tale ritardo preoccupa non poco le magistrato di ADAMI che ritengono imprescindibile promuovere una riforma del sistema elettorale del CSM volta a rimuovere gli ostacoli che impediscono una rappresentanza equilibrata di genere.

L'attuazione della **parità di genere** è principio costituzionalmente garantito (artt. 2,3 51 117 Cost) ed è fra gli obiettivi che il Trattato Ue impone agli Stati di perseguire (art.157 TFUE e nell'art. 23 della Carta Dir. Fondamentali) in quanto involge i valori stessi della democrazia e della crescita della Società.

La nostra Costituzione, in numerosi articoli, riconosce una posizione differente degli uomini e delle donne rispetto al lavoro e alla famiglia (in forma esplicita, negli art. 3,36, 37, 31, e, più indirettamente, negli articoli 29, 48 e 51 Cost.). L'art. 51 Cost. primo comma, come innovato dalla legge costituzionale 30 maggio 2003 n. 1, sancisce che tutti i cittadini di qualsivoglia sesso, uomini o donne che siano, possano accedere agli uffici pubblici ed alle cariche elettive in condizioni di 'uguaglianza', secondo i requisiti stabiliti dalla legge e significativamente prevede che "...A tale fine *la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini*", statuizione



ricondata dalla Corte Costituzionale al principio di 'uguaglianza sostanziale' (cfr. C. Cost. n. 4 del 2010).

In forza di tale norma sono divenute oggi, non solo ammissibili le azioni 'positive' in materia elettorale, ma le medesime sono state dalla Corte Costituzionale di fatto sollecitate per affrontare e (finalmente) risolvere la sotto-rappresentanza di genere presente nelle istituzioni democratiche.

Con la riforma costituzionale del 2003 si è voluto fare delle pari opportunità l'obiettivo, da perseguire e conseguire con l'adozione di apposite misure.

La successiva giurisprudenza costituzionale che ha qualificato costituzionali le misure antidiscriminatorie introdotte con la legge per favorire l'elezione di donne nelle Assemblee elettive prima, e la giurisprudenza amministrativa con riferimento alla composizione delle Giunte Regionali e degli Enti Locali, poi, hanno emesso decisioni che hanno consolidato l'idea che la 'assenza di donne' dagli organi medesimi costituisca non solo un vulnus costituzionale ma anche un elemento di scarsa efficienza e malfunzionamento.

L'assenza o la sotto-rappresentazione del genere femminile negli organi decisionali è, infatti, contraria non solo al più basilare divieto di discriminazione ma anche all'interesse stesso di quegli Organi, che si vedono privati della possibilità di decidere sulla base del confronto tra sensibilità, punti di vista e modi di pensare espressivi dei 'due' fondamentali modi di essere della persona.

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

Per il prossimo futuro, l'Agenda 2030 fissa al quinto posto tra i propri obiettivi per lo "sviluppo sostenibile" il **raggiungimento effettivo della parità di genere**.

A marzo 2021 l'Europa ha elaborato la propria strategia per assicurare entro il 2025 il raggiungimento dell'obiettivo in tutti i settori dell'Unione Europea. Le tre azioni chiave della strategia europea si possono riassumere nella lotta alla violenza sulle donne, nella possibilità per le donne di raggiungere posizioni apicali nel mondo lavorativo e nella politica, e nell'adozione della prospettiva di genere in tutti i provvedimenti normativi.



Il legislatore europeo condivide l'idea che le disuguaglianze di genere hanno ripercussioni sulle opportunità degli individui e conseguentemente limitano la crescita economica del Paese.

Per tale ragione anche il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano, che è stato mandato a Bruxelles nei tempi annunciati, ha indicato la parità di genere tra le "priorità principali" in tema di inclusione sociale ed affronta le disuguaglianze di genere in maniera trasversale. In particolare, il PNRR affianca, ai tre assi strategici condivisi a livello europeo (digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale), tre priorità trasversali, tra cui proprio quella di promuovere **la parità di genere**, oltre a quella di ridurre le disparità generazionali e a quella di favorire il riequilibrio dei divari territoriali. Si tratta di priorità che non sono affidate a singoli interventi circoscritti, ma perseguite direttamente o indirettamente in tutte e sei le missioni del Piano.

Ma che la parità di genere debba rientrare tra le priorità da raggiungere con la riforma del sistema elettorale del CSM non è richiesto soltanto dal rispetto di principi costituzionali, dalla giurisprudenza Costituzionale e dalla legislazione europea. C'è un dato fattuale ineludibile a cui dar conto. Dalle ultime statistiche (aggiornate all'ottobre 2021; cfr il documento "Distribuzione per genere del personale di magistratura" elaborato dal Csm) si ricava che su 9.676 magistrati in organico, 5328 sono donne. Il 55 per cento: più della metà. Tale dato diventa ancora più interessante con riguardo a quello dei magistrati ordinari in tirocinio: su un totale di 666 le donne sono 411, quasi il 62 per cento. Ciò significa non solo che le donne magistrato sono ormai più degli uomini e sono mediamente più giovani, ma significa soprattutto che il divario di genere è destinato a crescere. Tali percentuali non trovano rispondenza in termini di rappresentanza all'interno dell'organo di autogoverno della magistratura: una sola donna togata eletta nella consiliatura 2002-2006; quattro in quella 2006-2010; due in quella 2010-2014; una nella scorsa consiliatura e sei in questa attuale. Insomma, un sistema elettorale, quello introdotto con la riforma del 2002, che si è rivelato scarsamente incisivo ed inadeguato anche per quel che riguarda la rappresentanza femminile.

La disciplina per l'elezione del C.S.M. è, infatti, oggi regolata dalla legge 28.3.2002 n.44 (che ha riformato la legge n. 195 del 1958 di quando, cioè, alle donne non era stato ancora consentito l'accesso alla Magistratura). Si fonda su un sistema 'maggioritario', senza voto di lista, articolato su tre collegi unici nazionali a base uninominale (in totale quindi di 16 magistrati: n.2 magistrati della Corte di cassazione e della Procura Generale presso la stessa Corte; n.4 magistrati del pubblico ministero; per n.10 magistrati degli uffici di merito) e con possibilità di



esprimere la preferenza per solo uno dei candidati togati che si presentano in ciascuno dei tre collegi unici nazionali. Le candidature individuali possono essere presentate con un numero di sottoscrittori 'non inferiore a 25 e non superiore a 50'.

Il C.S.M., con la delibera 4.4.2014, è intervenuto in tema con l'intento di dare finalmente una soluzione alla sotto-rappresentanza femminile nell'organo di Autogoverno ed ha indicato quale strumento l'introduzione **della 'doppia preferenza di genere** nella elezione della componente togata, con previsione della la riserva di una **quota minima di genere di un terzo** per la componente togata e di un terzo per quella laica.

Nel settembre 2015 il ministro Orlando aveva, poi, nominato la Commissione c.d. Scotti per la formulazione delle proposte di riforma in tema di costituzione e funzionamento del C.S.M., tra cui il sistema elettorale. Le conclusioni dei lavori di tale Commissione di fine marzo 2016 non sono state condivise da ADMI poiché le premesse proclamate nell'introduzione (ovvero che sarebbe stata tutelata la piena parità di genere) non erano mantenute in quanto il sistema elettorale proposto non garantiva concreta e piena parità 'di genere' (al di là delle apodittiche affermazioni) posto che un secondo voto di preferenza per il candidato 'di genere diverso' era previsto solo come facoltativo. E' ciò che rende assolutamente incerta l'elezione di candidate di genere femminile. In conclusione il sistema ipotizzato, per l'aleatorietà del risultato ipotizzabile, non garantiva un'efficace tutela per il genere 'svantaggiato', in contrasto con l'assunto delle stesse premesse della Relazione 'Scotti', quelle della 'piena tutela della parità di genere'.

A fine luglio 2016 l'allora Ministro della Giustizia on. Orlando ha trasmesso la Relazione 'Scotti' al CSM per il parere e la sesta commissione CSM (competente in tema di riforme); la commissione, senza una previa consultazione del Comitato Pari Opportunità CSM, ha espresso "...apprezzamento per l'opzione di preservare la parità di genere" ed il Plenum del C.S.M. poi in data 7.9.2016 (*Risoluzione sulla relazione della commissione ministeriale per le modifiche alla costituzione ed al funzionamento del Consiglio superiore della magistratura*) ha, all'unanimità deliberato tale (vaga) indicazione quale strumento astrattamente idoneo a garantire rappresentanza. Nella delibera si legge, altresì, che «il sistema proposto non garantisce una necessaria rappresentanza effettivamente paritaria, che si potrebbe raggiungere solo attraverso l'adozione di quote di risultato. Tale obiettivo sarebbe conseguito con la previsione della indicazione obbligatoria di un secondo candidato di genere diverso in entrambe le fasi elettorali ipotizzate nella relazione».

La mancanza di una proposta di legge elettorale al termine dei lavori della Commissione Ministeriale Scotti (la relazione era, infatti, priva di articolato) ha



indotto A.D.M.I. ad individuare rimedi da approntare 'prima delle elezioni CSM dell'estate 2018' per evitare si ripetesse quanto avvenuto nelle precedenti consiliature .

Nella **primavera 2017** è stata elaborata da ADMI un'ipotesi di modifica della vigente legge elettorale contenente 'prime misure di riequilibrio di genere', una soluzione certamente diversa (e più blanda) rispetto a quella da tempo auspicata dell'introduzione di '**temporanee quote paritarie di risultato per tre consiliature**', ma le uniche introducibili nel testo della detta legge elettorale ed armoniche con la nostra Carta Costituzionale (come confermato dai diversi costituzionalisti interpellati). Uno studio che raccoglieva i frutti del lavoro di lungo approfondimento, di tanti incontri e confronti nella magistratura ordinaria, amministrativa e contabile ed anche in ambito accademico e dell'esame dei diversi sistemi elettorali. Il risultato di tale lavoro è stato recepito dal Pdl FERRANTI + 57 firmatari n.4512-2017 del maggio 2017.

Il PdL è stato ufficialmente presentato alla Camera dei Deputati dalla pres. Ferranti della Commissione Giustizia il 4 luglio 2017 ma dopo una serie di audizioni tra cui anche della Presidente ADMI, si è interrotto l'iter parlamentare.

La fine della legislatura ha materialmente impedito nell'inverno 2017-18 il completamento, allo stato, dell'iter parlamentare, cosicché poi nel luglio 2018 le votazioni C.S.M. purtroppo si sono svolte con la vecchia legge elettorale, con il risultato di una scarsa rappresentanza femminile (risultate elette tre donne su 16; soltanto con le elezioni suppletive, che hanno fatto seguito alle dimissioni di alcuni consiglieri, la rappresentanza femminile all'interno del CSM è aumentata (oggi le consigliere togate sono sette).

ADMI da lungo tempo (almeno sette anni) si occupa della problematica registrando un fervido dibattito interno in materia. Sono stati svolti convegni, si è partecipato anche un tavolo di lavoro ADMI/ANM. Vi sono state ben tre audizioni della Presidente ADMI pro tempore: alla Camera (Presidente dott.ssa Carla Marina Lendaro in data 29 novembre 2017 e 21 novembre 2020) cui ha fatto seguito quella al Senato (Presidente Isabella GINEFRA in data 20 maggio 2021) .

A seguito della pubblicazione della Proposta Luciani, è stato anche costituito un gruppo di studi in materia le cui conclusioni non si sono distaccate da quelli che sono i punti fermi ADMI in merito. In particolare, ADMI da sempre è favorevole ad un sistema elettorale proporzionale su base nazionale od anche distinto in tre-quattro Collegi Elettorali, con liste contrapposte a livello nazionale, doppia preferenza di genere obbligatoria e quote temporanee paritarie, od almeno del 40%, di risultato per tre



A.D.M.I. Associazione Donne Magistrato Italiane

Palazzo di Giustizia Piazza Cavour 00193- Roma

E-Mail: donnemagistrato@gmail.com

www.donnemagistrato.it

[twitter.com/Donne Magistrato](https://twitter.com/Donne_Magistrato)

consiliature (tale sistema è costituzionale come è emerso dal confronto avuto negli anni passati con illustri costituzionalisti); l'unico sistema elettorale che si reputa idoneo a garantire la 'rappresentatività' nel CSM.

Non vi è più tempo per rinviare ancora l'introduzione di quelle che per ADMI è una riforma imprescindibile e moderna.

La storia recente ci insegna che qualora non si introducano i rimedi che da anni auspica ADMI, non vi sarà alcuna garanzia che nel prossimo CSM ci sarà davvero una rappresentanza di genere equilibrata.

Le magistrature non possono aspettare altri cinque anni!

Roma 7 dicembre 2021

Associazione Donne Magistrato Italiane

La Presidente

Isabella Ginepro