

“Riflessione sulle modalità organizzative del governo autonomo in ordine alla presenza delle donne negli organi di autogoverno e sulla conciliazione dei tempi di lavoro con le esigenze di cure”

Il Comitato per le Pari opportunità in magistratura, nella seduta del 15 luglio 2010:

Le sfide della modernità nel Governo autonomo della Magistratura: bilanci e prospettive del Comitato Pari Opportunità in Magistratura

1. Il Comitato per le Pari Opportunità in Magistratura si avvia, ormai, a concludere l'ultimo quadriennio di attività, caratterizzato dall'impegnativa attuazione della riforma dell'ordinamento giudiziario. In occasione proprio dell'ultima seduta, svoltasi il 9 luglio scorso, il CPOM ha inteso effettuare una sintetica verifica del lavoro svolto e, soprattutto, ha voluto delineare le prospettive di impegno per i prossimi anni, alla luce dei significativi mutamenti del quadro normativo di riferimento.

2. L'istituzione dei Comitati Pari Opportunità presso i Consigli giudiziari e presso il Consiglio direttivo della Corte di Cassazione, il costante intervento propositivo per l'adozione da parte del C.S.M. di disposizioni di normazione secondaria strumentali ad assicurare la conciliazione tra vita lavorativa e cura della famiglia nonché il pieno funzionamento dell'istituto dei magistrati distrettuali, l'adozione di delibere “a tutela” di colleghe vittime di discriminazione di genere, come pure la promozione di iniziative per la realizzazione di asili nido all'interno degli uffici giudiziari hanno rappresentato il nucleo centrale dell'attività del CPOM, nella consapevolezza che la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro costituisce uno dei principali fattori di innovazione dei modelli sociali, economici e culturali.

3. Su questi temi il CPOM ha potuto avvalersi della elaborazione già maturata nella precedente consiliatura ed in particolare dei risultati conseguiti con la partecipazione al Progetto “ *La partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale*” a finanziamento europeo coordinato dal Consiglio Superiore della Magistratura Italiana con il partenariato del Ministero della giustizia italiano, al Ministero della giustizia francese, del CGPJ spagnolo e della Procura generale di Romania, i cui atti sono stati pubblicati in Quaderni del Consiglio Superiore della Magistratura n. 145 del 2005.

Il documento di sintesi dei lavori del seminario conclusivo del programma comunitario, di cui il Consiglio superiore italiano ha preso atto con la risoluzione deliberata in data 12 maggio 2005, affronta i punti della rappresentanza istituzionale, della maternità, della conciliazione fra vita

professionale e vita familiare, della formazione, della dirigenza degli uffici giudiziari, e rappresenta ancora oggi una risorsa preziosa per l'attività di competenza del CPOM.

4. Proprio tale consapevolezza ha indotto il CPOM ad approfondire la riflessione sulla partecipazione delle donne al Governo autonomo della Magistratura, intendendo la stessa quale esperienza indefettibilmente rientrante - sia a livello decentrato sia a livello centrale - nell'ordinaria attività lavorativa di ogni magistrato.

Da sempre, infatti, l'attenzione del CPOM è stata incentrata sulla promozione di modelli organizzativi che rendessero compatibili la sfera lavorativa con quella familiare, limitando, tuttavia, l'ambito di estensione della prima alle funzioni strettamente giudiziarie. Oggi risulta maturata la piena consapevolezza che la partecipazione responsabile all'autogoverno della Magistratura - correttamente inteso quale partecipazione democratica all'organizzazione della giurisdizione - costituisce un momento imprescindibile per il completamento dell'esperienza professionale di ciascun magistrato; di conseguenza il CPOM non può non considerare se ed in quali termini tale partecipazione sia consentita alle donne e se le particolari difficoltà di conciliazione tra vita lavorativa e cura della famiglia incidano o meno sulla presenza femminile negli organismi rappresentativi.

5. Nello sviluppare l'analisi in oggetto, deve aversi presente che le donne in Magistratura costituiscono oggi il 44% del corpo magistrale e che negli ultimi concorsi per l'ingresso in magistratura la componente femminile risulta aver addirittura superato, sebbene di poche unità, quella maschile. In termini, tuttavia, notevolmente diversi si configura la percentuale di genere allorquando si analizza la presenza femminile negli incarichi di vertice, intendendosi per tali sia gli incarichi direttivi e semidirettivi negli uffici giudiziari sia gli incarichi di rappresentanza all'interno degli organi istituzionali.

Si tratta, infatti, di una presenza decisamente scarsa, che non appare essersi incrementata in maniera significativa, pur a fronte dei rilevanti interventi di normazione primaria incidenti sulla sua promozione. Non sfugge, infatti, che la recente riforma dell'ordinamento giudiziario, trasformando il parametro dell'anzianità di ruolo nella Magistratura da criterio di valutazione a mero criterio di legittimazione e incentrando la selezione sui parametri del "merito" e delle "attitudini", ha profondamente mutato le condizioni per l'accesso agli incarichi direttivi e semidirettivi, con la conseguenza che la minore anzianità delle donne magistrato (cui l'accesso nell'ordine è stato consentito solo dal 1966) non costituisce più un ostacolo al conferimento delle indicate funzioni. Ciò nondimeno, è rimasta relativamente bassa la percentuale delle nomine "al femminile". Si prospetta, poi, addirittura inferiore a quella attuale la presenza delle

componenti togate del prossimo C.S.M., avute presenti le candidature avanzate e le elette per ciascuna delle categorie eleggibili.

Proprio tale ultimo dato ha destato nel CPOM non poca preoccupazione e, soprattutto, ha portato alla constatazione che ancora oggi sono necessarie “politiche di genere” dirette a rimuovere gli ostacoli culturali per una reale partecipazione egualitaria di uomini e donne al Governo autonomo della Magistratura.

6. La registrata assenza delle donne dalle posizioni di vertice involge problematiche complesse, sulle quali il CPOM, insieme agli altri Comitati Pari Opportunità delle Professioni Legali, si è interrogato nel corso del Convegno svoltosi presso la sede consiliare in data 11 giugno 2010, dal titolo *“Le donne nelle professioni legali di domani - Contributi di riflessione sul cammino delle politiche di genere”*.

I proficui lavori del convegno hanno evidenziato che se per un verso le “politiche di genere” mantengono decisa attualità, per altro verso muta la prospettiva propositiva per l’individuazione di possibili soluzioni, idonee ad assicurare la presenza delle donne all’interno degli organismi rappresentativi e di gestione.

Nel cambiare la visuale di approccio, non può, infatti, negarsi, che le cause dell’assenza femminile vadano anche da ricercare in atteggiamenti delle donne, portate ad “autoescludersi” da ruoli di vertice e non sempre disponibili ad accettare il rischio della sconfitta ovvero il peso del dissenso, soprattutto se a fronte di tali oneri occorre anche sacrificare la propria vita familiare. È, quindi, necessario compiere un percorso formativo che consenta sia di individuare con lucidità le ragioni della “autoesclusione” sia, al contempo, di elaborare utili soluzioni per promuovere un nuovo approccio culturale al tema della responsabile partecipazione all’autogoverno.

7. Si profila, contestualmente, indispensabile la previsione di nuove modalità organizzative, che garantiscano la presenza femminile nei luoghi della decisione e, segnatamente, nei consessi cui è affidato il governo autonomo della Magistratura. In sede decentrata, la contiguità territoriale dei Consigli giudiziari con gli uffici ove le donne magistrato prestano servizio e ove si svolge la loro vita privata, consente alle stesse, seppure con non pochi sacrifici, di prestare il loro contributo all’autogoverno; la presenza complessiva media delle donne risulta, infatti, pari circa al 45%, sebbene l’indicata media non dia adeguatamente conto del fatto che in alcuni consigli giudiziari la presenza femminile non vada oltre le due unità.

La descritta situazione muta del tutto quando la prospettiva diventa nazionale ed il riferimento è, quindi, al C.S.M. Nell’Organo centrale di autogoverno, infatti, ad oggi risultano presenti solo 4

donne togate su diciotto magistrati eleggibili e nel prossimo Consiglio la situazione non migliora ma peggiora.

8. Il CPOM ritiene, allora, che occorra ripensare sia ai meccanismi elettorali sia alle modalità di funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura.

In ordine al primo aspetto, appare non più rinviabile una seria riflessione, scevra da pregiudizi e condizionamenti di ogni tipo, sull'introduzione di strumenti normativi specifici per realizzare il riequilibrio di genere all'interno del Consiglio superiore.

La recente sentenza n. 4/2010 della Corte Costituzionale - con la quale è stata rigettata l'eccezione di incostituzionalità sollevata con riguardo alla previsione contenuta nella legge elettorale della Regione Campania relativa alla cosiddetta "preferenza di genere"¹ - fornisce utili argomentazioni per sviluppare un dibattito sull'opportunità che anche per l'elezione al C.S.M. siano introdotti meccanismi di salvaguardia della presenza femminile.

Nella menzionata sentenza, la Corte ha rilevato che la finalità della disposizione regionale censurata (testualmente riportata in nota) *"è dichiaratamente quella di ottenere un riequilibrio della rappresentanza politica dei due sessi all'interno del Consiglio regionale, in linea con l'art. 51, primo comma, Cost...(omissis) e con l'art. 117, settimo comma, Cost...(omissis)...Il quadro normativo, costituzionale e statutario, è complessivamente ispirato al principio fondamentale dell'effettiva parità di accesso tra i due sessi nella rappresentanza politica, nazionale e regionale, nello spirito dell'art. 3, secondo comma, Cost., che impone alla Repubblica la rimozione di tutti gli ostacoli che di fatto impediscono una piena partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica del Paese. Preso atto della storica sotto-rappresentanza delle donne nelle assemblee elettive, non dovuta a preclusioni formali incidenti sui requisiti di eleggibilità, ma a fattori culturali, economici e sociali, i legislatori costituzionali e statutario indicano la via delle misure specifiche volte a dare effettività ad un principio di eguaglianza astrattamente sancito, ma non compiutamente realizzato nella prassi politica ed elettorale"*.

Il Giudice delle Leggi ha quindi riconosciuto che il meccanismo elettorale previsto dal legislatore regionale non è idoneo *"a prefigurare un risultato elettorale o ad alterare artificiosamente la composizione della rappresentanza consiliare"* e che *"i diritti fondamentali di elettorato attivo e passivo rimangono inalterati. Il primo perché l'elettore può decidere di non avvalersi di questa ulteriore possibilità, che gli viene data in aggiunta al regime ormai*

¹ Si tratta dell'art. 4, comma 3, della Legge regionale Campania n. 4/2009, in base al quale: *"L'elettore può esprimere, nelle apposite righe della scheda, uno o due voti di preferenza, scrivendo il cognome ovvero il nome e cognome dei due candidati compresi nella stessa lista. Nel caso di espressione di due preferenze, una deve riguardare una deve riguardare un candidato di genere maschile e l'altra un candidato di genere femminile della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza"*.

generalizzato della preferenza unica, e scegliere indifferentemente un candidato di genere maschile o di genere femminile. Il secondo perché la regola della differenza di genere per la seconda preferenza non offre possibilità maggiori ai candidati dell'uno o dell'altro sesso di essere eletti, posto il reciproco e paritario condizionamento tra i due generi nell'ipotesi di espressione di preferenza duplice. Non vi sono, in base alla norma censurata, candidati più favoriti o più svantaggiati rispetto ad altri, ma solo una eguaglianza di opportunità particolarmente rafforzata da una norma che promuove il riequilibrio di genere nella rappresentanza consiliare”.

Le affermazioni formulate dalla Corte Costituzionale hanno rafforzato nel CPOM il convincimento della necessità di un sereno e compiuto confronto in ordine all'opportunità di un intervento normativo, il quale, preso atto della storica sotto-rappresentanza delle donne nelle assemblee elettive, non dovuta a preclusioni formali incidenti sui requisiti di eleggibilità ma a fattori culturali, economici e sociali, introduca “*misure specifiche volte a dare effettività ad un principio di eguaglianza astrattamente sancito, ma non compiutamente realizzato nella prassi politica ed elettorale*”.

In ordine al secondo dei due aspetti sopra indicati, il CPOM ritiene altrettanto indispensabile che il prospettato dibattito riguardi anche la rispondenza delle modalità di funzionamento del C.S.M. a canoni di effettiva efficienza e di egualitaria partecipazione.

Non sfugge, infatti, che l'attuale strutturazione delle attività consiliari impone la presenza nella sede romana per tutta la settimana e che un siffatto impegno risulta, in concreto, inconciliabile con i tempi di cura della famiglia da parte delle donne magistrato. In tal modo, il governo autonomo finisce con il privarsi del fondamentale contributo di esperienza di magistrati che, radicati territorialmente in altre realtà del Paese, compiuto il bilanciamento tra esigenze professionali ed esigenze familiari, rinunciano finanche a presentare la propria disponibilità ad una possibile candidatura al C.S.M.

Ebbene, la delineata situazione di fatto non può essere acriticamente considerata come ineluttabile e, dunque, non suscettibile di modifiche ma deve, al contrario, sollecitare un'attenta verifica sulla possibilità di una diversa e nuova organizzazione delle attività consiliare, sempre nel pieno rispetto della collegialità delle decisioni dell'organo di autogoverno.

Occorre, in altri termini, considerare se, anche alla luce della riforma dell'ordinamento giudiziario, non sia prospettabile una più moderna ed agile articolazione dei lavori del C.S.M., uno snellimento delle competenze eventualmente con l'assegnazione di alcuni settori alla competenza dei rinnovati Consigli Giudiziari, misure che nel loro complesso garantiscano un

migliore funzionamento dell'organo di governo autonomo ed una maggiore rappresentatività al suo interno anche della componente femminile della magistratura.

In tale contesto, andrebbe, altresì, considerata la possibilità che l'attività svolta quale componente del C.S.M. sia anche sottoposta ad effettiva valutazione, così da incentivare il contributo massimo da parte di ciascuno e consentire - soprattutto alle donne - di vedere considerati i sacrifici personali affrontati per partecipare all'autogoverno.

9. Il CPOM, con la presente risoluzione di indirizzo, intende consegnare al prossimo Consiglio superiore della Magistratura le riflessioni svolte all'esito della propria attività quadriennale e, in particolare, gli individuati temi di dibattito, sui quali appare non più rinviabile un confronto serio ed approfondito.

Già le conclusioni a cui era giunta l'attività del precedente Consiglio² erano chiare laddove con riferimento ai temi della rappresentanza istituzionale si affermava la necessità di *concepire misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato in particolare nell'ambito delle procedure di nomina selettiva o meno) dei membri degli organismi rappresentativi delle associazioni e delle istituzioni della magistratura; in tal senso sono apprezzabili tutte quelle misure, anche se provvisorie e non risolutive della causa della disuguaglianza uomo-donna, come le riserve di posti ed il sistema cerniera che prevede l'alternanza uomo donna nella lista dei candidati; e nel contempo approfondire le modalità di attuazione e l'efficacia di sistemi che assicurino la paritaria rappresentanza dei sessi.*

Si tratta, indubbiamente, di adottare nuove prospettive anche culturali per sostenere e promuovere l'impegno delle donne nei luoghi di lavoro, non senza ignorare che sulle stesse storicamente gravano in misura maggiore gli oneri di cura familiare.

Il percorso di rinnovamento, che anche la Magistratura ha fondato proprio sulla Carta Costituzionale, ha senz'altro consentito il raggiungimento di importanti e fondamentali risultati per le donne e, tuttavia, esso è ben lungi dall'essere giunto al suo termine. La parità tra donne e uomini è un diritto fondamentale e scaturisce direttamente dal principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 Cost., per la piena attuazione del quale continua ad essere necessaria l'adozione di efficaci e concrete misure, idonee a realizzare la piena equiparazione nel mondo del lavoro degli uomini e delle donne, nel rispetto della diversità di genere, correttamente intesa nella sua dimensione valoriale.

² Documento conclusivo dei lavori del seminario del programma comunitario "partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini alle posizioni decisionali, fatto proprio dal CSM con la delibera del 12 maggio 2005