

## ***La presenza delle donne nella magistratura amministrativa: uno storico ritardo***

*di Gabriella De Michele*

1. A poco più di cinquant'anni dall'ingresso delle donne in magistratura, si susseguono i bilanci, solitamente imperniati sui giudici civili e penali, ovvero sulla cosiddetta Magistratura ordinaria: non solo la più numerosa, ma anche quella in cui la presenza femminile si affaccia già nel 1965, con le otto donne vincitrici del concorso bandito subito dopo l'approvazione della legge n. 66 del 9 febbraio 1963, che escludeva qualsiasi preclusione di genere per l'accesso a cariche, professioni e uffici pubblici, compresi quelli giudiziari. Oggi le donne sono arrivate a rappresentare il 52% dell'intera categoria dei magistrati ordinari: molte di loro nemmeno avvertono (forse, non del tutto a ragione, quando si valuta la "piramide" degli incarichi direttivi) la possibilità di discriminazioni di genere. Alcuni assurdi pregiudizi, in effetti, possono ritenersi davvero scomparsi nella coscienza sociale, se si pensa all'accoglienza ricevuta da una delle vincitrici di quel primo concorso – come racconta Gabriella Luccioli nel suo "Diario di una Giudice"<sup>1</sup> – da parte del Procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma, il quale salutò i nuovi uditori giudiziari leggendo il brano di un filosofo del diritto di metà ottocento, nella parte in cui si tracciava "il profilo antropologico delle donne", dotate di "*specifiche ed esclusive attitudini per il ricamo e il cucito*", con conseguente, sottolineata follia del legislatore, nell'aver approvato la legge n. 66 del 1963.

Chi, oggi, potrebbe immaginare simili espressioni, pronunciate dal capo di un ufficio giudiziario? Eppure ancora nel 2016 la sottoscritta – magistrato amministrativo investito di funzioni direttive – è stata

---

<sup>1</sup> G, Luccioli "diario di una Giudice" Udine Forum 2016. Quaderni Donne e Società

interpellata in prossimità dell'aula di udienza da un giovane avvocato che chiedeva di poter parlare con il "Presidente", nell'ovvio sottinteso che quest'ultimo fosse individuabile non certo nell'unica donna, ma in uno degli uomini presenti, che lo stesso si premurava di indicare.

D'altra parte l'equivoco appariva più che comprensibile nell'ambiente ancora prevalentemente maschile della magistratura amministrativa.

Al riguardo, può essere di qualche interesse il confronto fra i dati attuali e quelli esaminati nel convegno organizzato nel 2008 dalla Rete dei CPO nelle professioni legali: un aggiornamento senz'altro opportuno, a quasi dieci anni di distanza.

Tale aggiornamento – senza pretese di completezza e con qualche approssimazione – mostra un dato inequivocabile: la scarsa, benché crescente, presenza femminile nel primo grado di giudizio e la persistente rarefazione in grado di appello.

Già nel 2008, in effetti, era stato evidenziato come la presenza femminile – ormai maggioritaria nelle sedi giudiziarie civili e penali – fosse più scarsa o addirittura marginale nel plesso dei giudici dei Tribunali Amministrativi Regionali e del Consiglio di Stato. Si ipotizzava peraltro che tale minore presenza fosse in qualche modo riconducibile alle diverse modalità di accesso: nel Consiglio di Stato si entra infatti per concorso, riservato a determinate categorie professionali (25%), per nomina governativa (25%) o per passaggio diretto dai Tribunali Amministrativi Regionali (50%); a questi ultimi si accede soltanto per concorso (a sua volta "di secondo grado", ovvero riservato a chi provenga da altre carriere, a cui pure si viene ammessi per concorso, aperto ai soli laureati in giurisprudenza).

Con tali modalità di reclutamento, l'ingresso nella magistratura amministrativa è stato sempre difficilmente realizzabile prima dei trentacinque anni, quando le donne sono con maggiore frequenza impegnate nella fase più delicata della vita familiare: quella della nascita e della cura dei figli. Corretta o meno che fosse tale ipotesi, i dati restano incontrovertibili: le prime presenze femminili si sono affacciate al Consiglio di Stato tra il 1982 e il 1983, con due sole donne-magistrato, una delle quali di concorso e l'altra proveniente dal TAR, su meno di cento consiglieri e una trentina di Presidenti (più o meno metà dei quali

fuori ruolo, senza alcun presidente-donna). Nei Tribunali Amministrativi, invece, una modesta presenza femminile si affermava fin dai primi concorsi, ma nel ruolo del 1985 – dopo oltre dieci anni di selezioni concorsuali – le donne erano soltanto 15, salite a 19 l'anno successivo su 221 magistrati (cui si aggiungevano 13 Presidenti di TAR, nessuno dei quali di sesso femminile).

Circa venti anni dopo, ovvero nel 2008, si registrava un significativo mutamento: ad organici quasi invariati (22 Presidenti di TAR, oltre a 206 magistrati addetti nei Tribunali Amministrativi Regionali, 24 Presidenti di sezione - sei dei quali fuori ruolo - e 77 consiglieri presso il Consiglio di Stato), si contavano 65 magistrate di TAR (e fra queste 3 Presidenti di sezione su 44, nessun Presidente di TAR), nonché 8 donne tra i Consiglieri di Stato (nessuna delle quali Presidente, dopo la prematura scomparsa dell'unico magistrato di sesso femminile, pervenuto a tale funzione negli anni immediatamente precedenti). Una crescita percentuale indubbia, quindi, ma solo in primo grado di giudizio e, anche in tale settore, assai lenta, senza corrispondente proiezione verso le posizioni direttive e semi-direttive. Tuttavia, non veniva segnalata alcuna “discriminazione di genere”, risultando scrupolosamente applicata dall'Organo di autogoverno dei giudici amministrativi – per le nomine in questione – la regola dell'anzianità senza demerito: lo scarso numero di donne impegnate in ruoli, che in senso lato potremmo definire “apicali”, era dunque diretta conseguenza della (almeno iniziale) scarsa percentuale di accessi femminili in sede concorsuale.

2. Al momento attuale, nei Tribunali Amministrativi Regionali operano complessivamente 288 magistrati, fra cui 96 donne e per la prima volta, con decorrenza 2016, 3 Presidenti di Tribunale (qualifica direttiva, equivalente a quella di Presidente di sezione del Consiglio di Stato), nonché 10 Presidenti di sezione interna (qualifica semi-direttiva). Presso il Consiglio di Stato, si rilevano sette consiglieri di sesso femminile, fra cui due sole vincitrici di concorso per l'accesso diretto, una delle quali è anche l'unica donna investita della qualifica direttiva di Presidente di sezione, contro 24 altri Presidenti di sesso maschile su 91 magistrati complessivamente in servizio. Tale andamento è dunque così

sintetizzabile: dal 1985 ad oggi, la presenza di magistrati-donna è passata dal 6,4% circa al 33,33% nei Tribunali Amministrativi Regionali, ma è rimasta “inchiodata” fra il 5,51% e il 7,92% circa nel Consiglio di Stato. Alla radice di tale situazione si pongono (e appaiono illuminanti) anche i dati concorsuali.

Da una parte, infatti, è crescente la domanda di partecipazione al concorso TAR, passata da poche centinaia di candidati nel 1985 (230 uomini e 60 donne), mentre erano 412 e 21 – rispettivamente – nel 1973) ad oltre 2000 nel 2005 (1214 uomini e 1157 donne nel 2004), con crescente presenza femminile, fino allo storico “sorpasso” del concorso del 2007: 1068 uomini e 1247 donne; un concorso, quest’ultimo, che ha visto per la prima volta un maggior numero di concorrenti di sesso femminile, nonché di vincitrici. Nell’ultimo concorso – ancora in via di svolgimento – per 45 posti risultano pervenute addirittura 4120 domande, senza che sia stato possibile rilevare il dato della presenza femminile.

Molto diversa appare invece la connotazione del concorso per l’accesso diretto al Consiglio di Stato; i dati forniti dall’ufficio competente si possono così riassumere:

- concorso 2.1.2002: 2 posti; 63 domande (donne 10); hanno svolto le prove 25 uomini e 4 donne; nessuna vincitrice;
- concorso 2.1.2003: 2 posti; 78 domande (13 donne); hanno svolto la prova 30 uomini e 4 donne; nessuna vincitrice;
- concorso 30.3.2006: 2 posti; 86 domande (donne 13); hanno svolto le prove 27 uomini e 4 donne; nessuna vincitrice,
- concorso 28.3.2007: 2 posti; 86 domande (donne 16); hanno svolto le prove 23 uomini e 6 donne; nessuna vincitrice;
- concorso 2008: 1 posto; 61 domande (donne 16); hanno svolto le prove 20 uomini e 4 donne; nessuna vincitrice.
- concorso 2011: 4 posti; 31 partecipanti (donne 2); nessuna vincitrice;
- concorso 2012: 3 posti; 24 partecipanti (4 donne); nessuna vincitrice;
- concorso 2015: 5 posti; 53 partecipanti (17 donne): una vincitrice.

I dati di cui sopra risultano, con ogni evidenza, di per sé eclatanti, in quanto – pur essendoci un rapporto più favorevole tra posti disponibili e

numero dei partecipanti, rispetto a quelli delle altre magistrature e dello stesso concorso di accesso al TAR – non si registra la tendenza al “primato” femminile nel superamento delle prove, ormai consolidato nella magistratura ordinaria e in via di affermazione anche nei Tribunali Amministrativi.

Questo però è solo un aspetto della questione. Deve infatti essere rappresentata una specificità assoluta della magistratura amministrativa, in cui persiste una dicotomia fra giudice di primo grado (che esercita solo funzioni giurisdizionali) e giudice di appello (che esercita anche funzioni consultive): tale dicotomia è stata ritenuta (anche dalla Corte Costituzionale) giustificatrice della norma che riconosce l’anzianità, maturata dai magistrati TAR, solo per la nomina a Presidente dei medesimi Tribunali, mentre per la nomina a Presidente di sezione del Consiglio di Stato si valuta solo l’anzianità maturata presso il medesimo Istituto. Di fatto – dal momento che l’Organo di autogoverno dei giudici amministrativi ha sempre applicato, per le nomine ad uffici semi direttivi e direttivi, il criterio unico della maggiore anzianità senza demerito – nessun Consigliere di Stato non reclutato per concorso potrà mai accedere a cariche direttive nel Plesso di secondo grado, prima del collocamento a riposo per anzianità. Si deve tenere conto, infatti, del crescente divario di età, determinato proprio dalla lunghissima permanenza nel ruolo apicale dei vincitori di concorso per il CdS, spesso non ancora quarantenni al momento dell’entrata in servizio, con conseguente, ridotta disponibilità di nuovi posti; il passaggio per anzianità al grado di appello, possibile dopo dodici anni di servizio presso il TAR, avviene quindi normalmente dopo non meno di venti anni. Nel contesto appena descritto, vista la consolidata egemonia maschile nel concorso in questione, il Consiglio di Stato appare destinato a restare l’unico apparato giudiziario a guida interamente maschile. Nella discriminazione subita dai magistrati di TAR – unica magistratura con denegato accesso a metà degli incarichi direttivi, previsti nel Plesso giurisdizionale di appartenenza – le donne, di fatto, risultano penalizzate due volte.

Non minore penalizzazione, d’altra parte, emerge esaminando la composizione dell’Adunanza Plenaria dal 2008 ad oggi: tale Consesso, costituito da consiglieri nominati annualmente dal Presidente al fine di

dirimere eventuali contrasti giurisprudenziali e/o di fissare principi di diritto, vincolanti in sede di ultima istanza, non ha visto una sola presenza femminile per sette anni su dieci e solo tre donne – su 14 componenti – ne hanno fatto parte negli anni 2011, 2012 e 2013.

3. Non privo di interesse è anche un altro ordine di considerazioni, riferito agli incarichi extra-istituzionali ; tali incarichi sono disciplinati dal D.P.R. 6.10.1993, n. 418 (regolamento recante norme sugli incarichi dei magistrati amministrativi, ai sensi dell’art. 58, comma 3 del D.Lgs. 3.2.1993, n. 29), il cui art. 2, comma 4 richiede che i criteri – imposti a livello di Organo di autogoverno, al fine di escludere ogni “situazione pregiudizievole per l’indipendenza e l’imparzialità del magistrato, o per il prestigio e l’immagine della magistratura amministrativa” – assicurino “un’equa ripartizione degli incarichi fra tutti i magistrati, tenendo conto...della professionalità, della qualifica rivestita, dell’anzianità posseduta, dell’impegno nello svolgimento della attività di istituto, dell’entità dei proventi percepiti per incarichi almeno nell’ultimo quinquennio e della rilevanza complessiva degli incarichi stessi”.

E’ fatto notorio, all’interno della magistratura amministrativa, che tale norma non ha mai trovato applicazione e che continuano a sussistere situazioni di costante svolgimento di importanti e lucrose carriere parallele da parte di alcuni magistrati amministrativi, con totale assenza – o solo saltuaria assegnazione – di incarichi di modesta entità per gli altri , con amplissima e generalizzata sperequazione.

Anche in questo campo, una prima indagine effettuata dal Comitato per le Pari Opportunità della Magistratura amministrativa aveva riscontrato una netta sperequazione per le magistrate: sempre nel 2008, considerando gli incarichi conferiti e autorizzati nel primo semestre, su un totale complessivo di 166, i “beneficiari” risultavano 126 (con alti tassi di concentrazione su un numero ancora più ridotto) e solo 14 di questi erano donne; per ben 6 di queste 14 donne magistrato, inoltre, gli incarichi in questione avevano solo carattere di corsi di insegnamento e commissioni di concorso, a titolo pressoché gratuito. Negli anni successivi, non risulta che una simile valutazione sia stata effettuata.

4. Quando si parla di discriminazione di genere, è spesso invocata la nozione di “tetto di cristallo”, con riferimento all’invisibile barriera che mantiene le donne al di sotto dei livelli di raggiungimento di posizioni di vertice, ancora riservate in prevalenza agli uomini, nonostante un formale riconoscimento di parità, ormai generalizzato nel mondo occidentale.

Con riferimento alla Magistratura – e a quella amministrativa in particolare – il discorso è in realtà diverso, poiché investe non tanto il raggiungimento di dette posizioni, alle quali le donne magistrato mostrano, molto spesso, di tenere in misura molto minore dei colleghi, ma la qualità stessa del servizio-giustizia, reso da un Consesso che non rispecchia gli equilibri percentuali – e le conseguenti sensibilità – della società civile.

In un interessante articolo, comparso il 28 febbraio u.s. sul “Sole 24 Ore”, a firma di Donatella Stasio, si sottolineava – rilevando il numero crescente di magistrato che hanno scelto il pensionamento, prima di raggiungere il limite di età – “L’esodo delle toghe rosa e la giustizia in crisi di identità...nel mirino carrierismo e burocratizzazione”.

Ancora Donatella Stasio, nella post-fazione al libro “Diario di una Giudice” – ha ricordato quanto condivisibilmente affermava un giurista, della forza di Calamandrei: *“ Con il pretesto del sillogismo, il giudice e il legislatore trovano il mezzo per salvarsi l’anima e possono dormire sonni tranquilli....ma questo non può essere il Giudice degno della città degli uomini liberi ....noi non sappiamo che farci dei giudici di Montesquieu, etres inanimés, fatti di pura logica. Vogliamo i giudici con l’anima, giudici engagés, che sappiano portare con vigile impegno umano il grande peso di questa immane responsabilità, che è il rendere giustizia”*.

Sono parole illuminanti, per chi voglia vedere nel giudice di legittimità solo un tecnico, chiamato a distillare i precetti normativi come un chimico nel suo laboratorio, senza considerare che l’interpretazione della norma ha margini di ampio respiro, attraverso i quali dai precetti scaturisce il cosiddetto “diritto vivente”, o, se si preferisce, la regola che – attraverso il filtro dei casi singoli – assurge a principio, mediata dalla sensibilità dell’interprete, che è partecipe dei valori del tempo e della società in cui vive.

C'è da chiedersi, quindi, se la presenza delle donne nella Magistratura debba essere intesa non tanto come rivendicazione di una "parità", ma come necessità di una "differenza" di genere, tale da completare e stimolare il dibattito, che si svolge nella realtà sociale prima che nelle aule giudiziarie. In tale ottica non è azzardato ritenere che pronunce della Corte di Cassazione, di grande impatto in materia di diritti della persona (come l'interruzione di trattamenti, frutto di accanimento terapeutico, o l'affidamento di minori a coppie omosessuali) siano state non certo determinate in via esclusiva, ma in qualche misura stimolate dalla presenza femminile nei collegi giudicanti e nella stessa Presidenza della I sezione civile della Suprema Corte. Allo stesso modo, è opportuno chiedersi se non sia fonte di impoverimento per la Giustizia amministrativa – il cui impatto sulla società non è certo di minore rilievo – il fortissimo e, in assenza di regole nuove, irrecuperabile ritardo, con cui la magistratura di riferimento sta compiendo il passaggio avviato dal legislatore con la riforma del 1963 e, dunque, con l'ingresso delle donne in Magistratura: un ingresso pressoché ignorato e di fatto assente nel quadro organizzativo del Giudice di ultima istanza. Di questi temi è da tempo portatrice l'Associazione Donne Magistrato Italiane, che con i Comitati per le Pari Opportunità delle varie Magistrature e una delle Associazioni di categoria dei Magistrati del Consiglio di Stato (Coordinamento Nuova Magistratura Amministrativa – CoNMA) ha organizzato a novembre 2015 il convegno "Autogoverno delle magistrature. Discrezionalità e indipendenza nel sistema delle Garanzie", proprio presso il Consiglio di Stato. C'è da sperare che si tratti non di un caso isolato, ma di un prezioso inizio di dialogo interno – per la comune richiesta di interventi risolutivi, adeguati alla specificità dei singoli comparti – fra chi ha più a cuore la diffusione e la concreta affermazione dei valori della giurisdizione, di cui è componente non ultima l'effettiva parità di genere: una parità che non è mera rivendicazione di uguali opportunità, ma affermazione dell'esigenza di immedesimazione del giudice nella realtà sociale del Paese.\*



*\* Alla raccolta dei dati ha collaborato l'avv. Martina Germanò*