

I sistemi per l'elezione dei componenti togati del CSM

La proposta Cartabia e lo strumento del sorteggio

Tiziana Orrù

Sommario : 1. I sistemi per la elezione dei componenti togati del CSM.- 2. La proposta della ministra Cartabia.- 3.Osservazioni critiche.- 4. La proposta dell'ANM e l'esclusione del sorteggio.-5.Il sorteggio quale strumento di riequilibrio della rappresentanza : la posizione dell'ADMI. -6. L'esito della consultazione referendaria indetta dall'ANM sul sistema elettorale del CSM e sullo strumento del sorteggio.-7. Conclusioni.

1. I sistemi per la elezione dei componenti togati del CSM

Negli ultimi anni il Consiglio Superiore della magistratura ha dovuto affrontare una grave crisi di rappresentatività legata in particolar modo alla trasparenza della procedura di conferimento degli incarichi direttivi che ha coinvolto alcuni dei suoi membri, costringendoli alle dimissioni.

Le inchieste giudiziarie che ne sono seguite hanno messo in luce una preoccupante commistione tra magistratura e politica disvelata dalle note vicende dell'Hotel Champagne che ha consegnato all'opinione pubblica un quadro di vere e proprie "spartizioni" delle nomine delle più alte funzioni giudiziarie.

Le pratiche consociative e spartitorie, ignobile frutto dell'esistenza di veri e propri centri di potere fuori e dentro il CSM, hanno trovato il loro *humus* ideale in una forte caduta etica della magistratura, anche e soprattutto di quella associata.

La legge elettorale del CSM n. 44/2002 con la previsione di un sistema maggioritario puro e collegi unici nazionali di categoria, ha praticamente reso impossibile l'elezione di candidati autonomi, snaturando l'essenza dei gruppi associativi che da centri di elaborazione politico-culturale si sono spesso trasformati in organismi dediti alla ricerca del consenso.

La riforma dell'ordinamento giudiziario del 2006 in materia di dirigenza che ha contribuito a mettere in crisi il modello costituzionale della magistratura quale potere orizzontale e diffuso e ha definitivamente esasperato il rapporto tra la magistratura e il potere, ha alimentato l'idea dell'esistenza di un "diritto alla carriera".

Il carrierismo e le degenerazioni correntizie, facce della stessa medaglia, sono alla base della responsabilità di una vicenda che danneggia l'immagine della magistratura e che necessita di un percorso di riflessione e rinnovamento che deve avere come fondamento il recupero della centralità delle funzioni giudiziarie intese come servizio pubblico e non come narcisistica ricerca di prestigio personale.

La riforma del modello di scelta dei componenti del CSM e del sistema di nomina della dirigenza giudiziaria vigenti sono oggi ritenute da tutti necessarie e urgenti.

Tantissime cose sono state già dette e scritte, moltissime le proposte e le soluzioni prospettate che non ripeterò in questa sede ¹ nella quale vorrei esprimere alcune brevi considerazioni in merito alle dichiarazioni della ministra della giustizia, Marta Cartabia, circa i contenuti dell'emendamento ministeriale al disegno di legge di modifica dell'ordinamento giudiziario, soffermandomi senza alcuna pretesa di completezza, sulla parte relativa al sistema di elezione del CSM.

Al momento manca un testo scritto, ma il confronto è stato aperto sia con le forze politiche che con i vertici della magistratura associata.

2. La proposta della ministra Cartabia

In attesa che l'annunciato maxi-emendamento governativo venga presentato in Consiglio dei ministri ed in Parlamento per la votazione finale è necessario innanzitutto evidenziare che la proposta della ministra va in direzione diametralmente opposta rispetto a quella prospettata dalla

¹ Si ricordano in particolare 1) SISTEMA DELINEATO NEL DDL BONAFEDE che ha il pregio di riavvicinare i candidati agli elettori mediante la creazione di piccoli collegi ed evitare che la maggioranza degli eletti provenga da pochi territori, ma sconta il difetto di potenziare il peso dei gruppi attraverso la previsione di collegi uninominali di dimensioni molto ridotte tali da creare un legame troppo forte tra l'eletto e il territorio così favorendo le cd. "clientele territoriali". 2) SISTEMA PROPORZIONALE A LISTE CONTRAPPOSTE tale da garantire che il Consiglio sia rappresentativo del pluralismo di idee che caratterizza la magistratura dando spazio anche ai gruppi minori affidando però, in via esclusiva, la selezione delle candidature agli apparati dei gruppi associativi premiando, tendenzialmente, i candidati dei 3-4 distretti più grandi. 3) MODELLO UNINOMINALE PROPORZIONALE (proposta "Silvestri") che assicura che il CSM sia rappresentativo del pluralismo di idee che caratterizza la magistratura facilitando la rappresentanza di genere (a condizione che siano introdotte quote di risultato nel riparto dei seggi) ma non garantisce la distribuzione territoriale degli eletti, né l'elezione di candidati "indipendenti" anche se molto stimati nel proprio collegio perché non è certo che ogni collegio esprima un eletto. 4) MODELLO BINOMINALE MAGGIORITARIO (proposta "Imarisio") che assicura un ruolo all'associazionismo giudiziario senza impedire l'elezione di candidati indipendenti garantendo che i due candidati eletti nello stesso collegio siano espressione di orientamenti culturali e professionali diversi; facilita la possibilità che gli elettori scelgano il candidato anche in ragione delle funzioni svolte e del genere attraverso il c.d. meccanismo del ripescaggio che induce in ciascun collegio a presentare candidati del genere prevedibilmente meno rappresentato; garantisce un'equilibrata distribuzione territoriale degli eletti, eliminando potenzialmente le c.d. "clientele territoriali". Tuttavia, il sistema può rendere difficile garantire una rappresentanza per gruppi associativi minori; v'è il rischio di patti di desistenza tra i gruppi associativi che scoraggino la competizione dei candidati indipendenti o di minoranza; il correttivo previsto per ottenere una più equa rappresentanza di genere limita la quota di risultato ad un incremento garantito di soli due seggi.

commissione di esperti che hanno lavorato sul testo, guidati dal costituzionalista Massimo Luciani, nominato dalla stessa ministra.

La proposta Luciani, di cui fino a ieri si è discusso, prevede infatti un sistema proporzionale con singolo voto trasferibile.

L'ipotesi presentata della ministra è, invece, quella di un sistema maggioritario con il correttivo dei due seggi da assegnare ai migliori terzi per dare rappresentanza ai gruppi minoritari.

Il sistema è fondato su collegi binominali, con elezione a turno unico, ed unica preferenza; è prevista la presentazione di almeno 6 candidature e sorteggio nel caso in cui non sia assicurata parità di genere.

Vi è però ancora incertezza sull'aumento del numero dei consiglieri togati che inciderebbe sui collegi.

Le ipotesi su cui si ragiona sono due a seconda che sia previsto o meno l'aumento del numero di consiglieri togati del CSM, in entrambe però si avrebbe un collegio unico nazionale per l'elezione dei due componenti della giurisdizione di legittimità.

Nel caso in cui il numero resti invariato il numero di 16 consiglieri togati vi sarebbero 2 collegi per la designazione dei 4 magistrati requirenti; 4 collegi per la designazione dei 10 magistrati giudicanti. tra i quali 2 seggi sarebbero assegnati ai migliori terzi classificati.

Nel caso in cui i consiglieri aumentassero si avrebbero 2 collegi per la designazione dei 5 magistrati requirenti, con recupero del migliore terzo classificato; 4 o 5 collegi per la designazione dei magistrati giudicanti, con integrazione dei tre migliori terzi classificati. Vi sarebbero perciò 6 o 4 seggi da assegnare ai migliori terzi. L'aumento dei consiglieri aumenterebbe questa quota, in modo da ridurre il rischio di eleggere solo candidati dei due gruppi più rappresentativi.

3. Osservazioni critiche

A prima vista il sistema si preannuncia meno innovativo del necessario. Non sono mancate le prime critiche, tra le quali quelle espresse dal Comitato Direttivo Centrale dell'ANM nella seduta del 19.12.2021 fondate sostanzialmente sulla considerazione che il sistema maggioritario privilegia i gruppi associativi più grandi, penalizzando quelli più piccoli.²

² *Il Comitato Direttivo Centrale sul sistema elettorale del CSM*

Il Consiglio Superiore della Magistratura ha bisogno di una legge elettorale nuova ed è dovere della magistratura associata offrire alla politica il proprio contributo di conoscenza e di idee. Le associazioni, corpo intermedio riconosciuto e valorizzato dalla Costituzione, e tra queste quelle fra magistrati, costituiscono il veicolo naturale per la circolazione delle idee, per il confronto, in definitiva per una sana dialettica democratica che dal confronto e dalla pluralità di voci non può che trarre beneficio. Il Consiglio Superiore, come è noto, non deve esprimere una maggioranza stabile e non deve sostenere un organo

Ogni elettore avrebbe infatti la possibilità per ciascuna delle tre schede di esprimere una preferenza senza una reale possibilità di scelta. Un sistema maggioritario, bi-nominale, a preferenza unica con collegi di grandi dimensioni determina, infatti, che gli eletti saranno tutti riferibili ai due gruppi associativi che raccolgono i maggiori consensi, così lasciando fuori le altre identità culturali.

È un sistema che ostacola il pluralismo e favorisce il bipolarismo, nel quale, non solo i candidati indipendenti non avranno possibilità alcuna di elezione, ma anche i gruppi minori rischiano di non essere rappresentati neppure attraverso il correttivo del recupero dei “migliori terzi”.

In ogni caso, non sarebbe un sistema capace di neutralizzare il cosiddetto “correntismo” che, dal caso Palamara in poi, è considerato una delle cause della crisi della magistratura.

Al contrario la polarizzazione degli eletti accentuerà la posizione dei membri laici che potrebbero divenire i veri artefici delle scelte del governo della magistratura aumentando il peso della politica e dei partiti sulle scelte del CSM senza peraltro eliminare l’aberrazione delle dinamiche corporative e clientelari.

Non è questo il sistema di cui ha bisogno la magistratura per tornare a riconoscersi nel proprio organo di governo autonomo; non è il sistema che potrà consentire al Consiglio Superiore di recuperare credibilità e fiducia

esecutivo, sicché la presenza di plurimi gruppi non arreca alcun pregiudizio al funzionamento dell’organo: anzi, è funzionale al perseguimento di un risultato maggiormente condiviso da tutti i destinatari delle decisioni e ad evitare maggioranze precostituite. Nel rispetto dei ruoli e nella consapevolezza di poter vantare un punto di vista privilegiato, ben conoscendo virtù e criticità del funzionamento, l’ANM ritiene di poter sottolineare alcuni principi e obiettivi irrinunciabili che qualunque legge elettorale dovrebbe considerare.

1. È essenziale che il Consiglio Superiore sia rappresentativo di tutti i magistrati, i quali esprimono sui temi del governo autonomo sensibilità, punti di vista, idee diverse, spesso complementari; quanto più ampio è il confronto delle idee, tanto più sarà possibile ottenere una sintesi ricca e alta. Ciò non ha nulla a che fare con le degenerazioni che abbiamo conosciuto, perché si tratta di tutelare la possibilità di espressione di diverse sensibilità ed evitare la concentrazione del potere in uno o due poli, all’interno dei quali troverebbero ampio margine di manovra proprio le condotte spartitorie che si intendono impedire. Solo un Consiglio Superiore rappresentativo delle tante anime della magistratura sarà naturale portatore degli anticorpi che potranno lasciare ai margini qualunque tentativo di riproporre degenerazione correntizia.

2. L’obiettivo di perseguire una significativa rappresentanza di genere è irrinunciabile; si tratta di un obiettivo che è ormai fatto proprio da tutti i sistemi elettorali e addirittura previsto per la scelta dei componenti del consiglio di amministrazione di alcune grandi imprese.

3. Se davvero è intenzione del legislatore contribuire a marginalizzare i potentati, che siano riconducibili a gruppi organizzati o ad alcuni territori “più forti”, è necessario evitare che i collegi elettorali siano troppo piccoli ed è essenziale escludere dall’orizzonte qualunque sistema maggioritario, comunque declinato, che privilegierebbe l’elezione dei rappresentanti dei gruppi maggiori, favorirebbe la polarizzazione, e aumenterebbe a dismisura proprio quel potere che il legislatore afferma di voler limitare o addirittura cancellare.

L’ANM è fermamente contraria alla proposta in discussione ed è certa che queste semplici osservazioni troveranno la giusta considerazione in tutti coloro che perseguono la tutela dell’indipendenza della magistratura e dell’organo di governo autonomo.

garantendo che l'esercizio della funzione giurisdizionale sia finalizzato esclusivamente alla tutela dei diritti consacrati nella carta costituzionale.

Il cambiamento della legge elettorale deve perciò essere affrontato in ragione del rilievo dell'organo, delle sue prerogative e della realizzazione dei suoi obiettivi costituzionali.³

I risultati da perseguire devono assicurare che il Consiglio sia rappresentativo del pluralismo di idee presente in magistratura così come espresse anche attraverso le componenti associative che la compongono senza esaurirla; garantire un'equa rappresentanza di genere; assicurare la qualità morale e professionale dei candidati; evitare che gli eletti siano concentrati in pochi grandi distretti, perché il Consiglio deve avere una visione complessiva delle esigenze degli uffici, anche di quelli di minori dimensioni; restituire la scelta agli elettori e per questa via riavvicinare l'organo di autogoverno al corpo della magistratura che possa percepirlo come una sua più diretta e non mediata espressione.

4. La proposta dell'ANM e l'esclusione del sorteggio

Per tenere insieme tutte queste esigenze ritengo che l'ipotesi del voto singolo trasferibile con liste concorrenti e voti in ordine di preferenza con alternanza di genere sia, allo stato, tra i sistemi individuati per l'elezione del CSM, quello che maggiormente garantisce l'applicazione dei principi di rappresentatività, compresa quella di genere, e della massima dignità nell'esercizio della pubblica funzione, così come espressi dagli artt. 51⁴, 54⁵ e 104⁶ della Costituzione.

Gli stessi motivi che mi fanno ritenere incompatibile con il dettato costituzionale la soluzione, prospettata e sostenuta anche da alcuni magistrati, della scelta dei componenti del CSM, attraverso il sistema del

³ Come ha scritto la Corte costituzionale nella sentenza n. 170 del 2018: "i principi costituzionali...vanno tutelati per l'attuazione del principio d'uguaglianza anche nella libertà associativa dei magistrati, non solo con specifico riferimento all'esercizio delle funzioni giudiziarie, ma anche quali criteri ispiratori di regole deontologiche da osservarsi in ogni comportamento di rilievo pubblico, al fine di evitare che dell'indipendenza e imparzialità dei magistrati i cittadini possano fondatamente dubitare".

⁴ Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. *A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini.*

⁵ Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi. I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge.

⁶ La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere.

Il Consiglio superiore della magistratura è presieduto dal Presidente della Repubblica.

Ne fanno parte di diritto il primo presidente e il procuratore generale della Corte di cassazione.

Gli altri componenti sono eletti per due terzi da tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie, e per un terzo dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati dopo quindici anni di esercizio.

sorteggio, in qualunque forma previsto, compresa quella c.d. “temperata” e quella individuata dalla recente proposta della ministra Cartabia per il riequilibrio delle candidature di genere⁷ in quanto qualunque filtro, prima o dopo le urne, è in contrasto con la Costituzione.

Si tratta di una proposta che, per come genericamente espressa, pur con l'apprezzabile intento di individuare un meccanismo di *quote di chances* non assicura alcun risultato sul piano della rappresentanza di genere degli eletti e sconta tutti i difetti dei meccanismi di scelta per sorteggio⁸.

I propugnatori del sorteggio, contrastando il ruolo rappresentativo ed istituzionale del CSM, individuano il metodo quale unico strumento idoneo ad eliminare quella che viene individuata come la degenerazione correntizia, senza valutarne adeguatamente la contrarietà alla lettera ed allo spirito del dettato costituzionale -che peraltro prevede l'elezione anche dei membri laici-.

È illusorio sostenere che solo il sorteggio sia idoneo ad eliminare il rischio che l'azione consiliare sia inquinata da pratiche clientelari e logiche spartitorie. La vera sfida è riconquistare l'etica e la responsabilità dei consiglieri anche attraverso il recupero dell'associazionismo giudiziario inteso quale espressione delle diversità di sensibilità e orientamenti culturali naturalmente esistenti in magistratura come nella società e che, inevitabilmente, si riprodurrebbero dentro il CSM quale che fosse il sistema di selezione adottato. Però con la differenza, non irrilevante, che ciò avverrebbe in modo più subdolo, perché casuale, non palese e meno trasparente e perciò con un più alto rischio di condizionamento esterno dell'organo.

⁷ Richiamo sul punto le esaurienti considerazioni espresse da Carmela Salazar sul numero 2 /2021 di questa rivista: *Il CSM nell'attuale stagione di riforme della giustizia*, pagg. 16 e ss. ed i riferimenti di approfondimento ivi indicati: G. SILVESTRI, Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale, in *Quest. giust.*, 4/2017, 19 ss.; V. SAVIO, Come eleggere il CSM, analisi e proposte: il sorteggio è un rimedio peggiore del male, in www.questionegiustizia.it, 26 giugno 2019); F. DAL CANTO, Verso una nuova legge elettorale del CSM: contrastare la lottizzazione preservando il pluralismo, in *Forum di Quad. Cost.*, 4/2020, 459 ss., all'indirizzo www.forumcostituzionale.it, e, più di recente, ID., *Le prospettive*, cit., 1 ss.; C. SALAZAR, *Questioni vecchie*, cit., 1 ss.; G. D'AMICO, I difetti dell'attuale sistema elettorale: una prospettiva per il futuro prossimo che non metta a rischio l'autonomia della magistratura, in *AA.VV.*, *Migliorare il CSM*, cit., 88 ss.; E. GROSSO, *Brevi note sulle possibili linee di una riforma della legge elettorale del CSM*, in www.questionegiustizia.it, 30 luglio 2020; M. LUCIANI, Il sistema di elezione dei componenti togati del CSM, in *Quest. giust.*, 23 luglio 2020, 1ss.; ID., *Veri e falsi*, cit. 483 ss.; R. ROMBOLI, *Quale legge elettorale per quale Csm: i principi costituzionali, la loro attuazione e le proposte di riforma*, in www.questionegiustizia.it, 25 maggio 2020; ID., *Le modifiche alla legge elettorale del Csm nel disegno di legge “Bonafede”*: la nuova figura del “candidato per caso”, in *Forum di Quad. Cost.*, 4/2020, 504 ss., all'indirizzo www.forumcostituzionale.it.

⁸ Per una rassegna degli argomenti che militano contro il sorteggio anche solo dei candidati al Csm. V. SAVIO, *Il sorteggio dei candidati al Csm, una riforma incostituzionale, irrazionale, dannosa*, www.questionegiustizia.it, 24 ottobre 2018;

Nessuna compagine democratica e rappresentativa può essere scelta affidandosi alla sorte, neanche gli organi più semplici, tantomeno un organo a rilevanza costituzionale come il Csm. Il riconoscimento della pluralità di visioni che esistono in magistratura deve essere garantito: il Csm deve rispecchiare ciò che è la magistratura, preservando le proprie funzioni di tutela dell'autonomia e dell'indipendenza delle toghe.

L'autorevolezza del Csm sarebbe fortemente compromessa da un meccanismo di elezione a sorteggio. Il problema non è, infatti, solo "l'incostituzionalità" del sistema che farebbe diventare il Csm un organo burocratico, ma il messaggio di sfiducia che si dà nei confronti dell'intero corpo elettorale della magistratura, senza considerare la delegittimazione che ne deriverebbe alla magistratura ed ai singoli magistrati, ritenuti inidonei a scegliere il proprio governo autonomo.

5. Il sorteggio quale strumento di riequilibrio della rappresentanza : la posizione dell'ADMI

Anche ed a maggior ragione, il tema del sorteggio quale correttivo del riequilibrio di genere, visto nell'attuale prospettiva storica, appare uno strumento avvilente e mortificante dell'identità di ogni singolo magistrato. In un momento in cui in non solo in Italia sta crescendo forte la spinta verso il riequilibrio della rappresentanza di genere nelle istituzioni con l'introduzione, sia a livello nazionale che regionale, di nuove disposizioni finalizzate alla effettiva partecipazione delle donne alla politica ed agli uffici pubblici in attuazione dell'art. 51 Cost.,⁹ la previsione della ministra

⁹ In linea generale, a livello nazionale, meritano menzione le previsioni che in tema di composizione del Governo hanno introdotto il principio di pari opportunità nell'accesso sia agli uffici pubblici sia alle cariche elettive (legge n. 244 del 2007) e quelle dettate in materia di abolizione del finanziamento pubblico ai partiti che impongono all'interno degli statuti la promozione dell'obiettivo della parità di genere attraverso l'indicazione di misure e azioni positive (d.l. n. 149 del 2014, convertito dalla legge n. 13 del 2014).

Per le elezioni al Parlamento europeo sono state introdotte disposizioni volte a rafforzare la rappresentanza di genere, prevedendosi in particolare la composizione paritaria delle liste dei candidati e tre preferenze che devono riguardare candidati di sesso diverso, pena l'annullamento della seconda e della terza preferenza (legge n. 65 del 2014).

Per le elezioni regionali e degli enti locali sono state emanate disposizioni espressamente finalizzate a promuovere il riequilibrio della rappresentanza di genere nei Consigli e nelle Giunte degli enti locali o nei Consigli regionali (legge n. 215 del 2012, legge n. 56 del 2014 e legge n. 20 del 2016).

In particolare, con la legge 23 novembre 2012, n. 215 è stata introdotta una disciplina innovativa volta a promuovere il riequilibrio della rappresentanza di genere nelle amministrazioni locali e nei Consigli regionali, riservando nel procedimento elettorale dei Comuni almeno un terzo delle candidature per ciascun sesso ed introducendo la doppia preferenza di genere; si prevede altresì che gli Statuti comunali devono contenere norme per assicurare condizioni di pari opportunità e garantire la presenza di entrambi i sessi nelle Giunte comunali.

La legge 7 aprile 2014, n. 56, all'interno di un disegno di riorganizzazione delle Città metropolitane e delle Province, ha introdotto la regola secondo cui nelle Giunte dei Comuni con popolazione superiore a tremila abitanti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore alla percentuale del 40%.

Con la legge 15 febbraio 2016, n. 20, per garantire l'equilibrio della rappresentanza tra donne e uomini nei Consigli regionali si è stabilito che, qualora la legge elettorale preveda l'espressione di preferenze in ciascuna

Cartabia di affidare al sorteggio la quota rappresentativa di genere, appare fortemente incoerente con la necessità di una scelta personale dei componenti del CSM che, qualunque sia il genere, debbono avere qualità professionali ma anche capacità di gestione del ruolo -non solo giuridico- che saranno chiamati ad esercitare.

Solo una reale possibilità di scelta dei membri del CSM consente di preservare la sua capacità di rappresentatività. Rappresentatività che non può elidere la quota ormai di maggioranza del genere femminile presente in magistratura.

Non è una questione di rivendicazione corporativa, ma di eguaglianza e di democrazia¹⁰

In questo quadro andrebbero valorizzate le soluzioni di riequilibrio di genere proposte dallo stesso CSM.

Nella delibera del 2 aprile 2014, recante “Introduzione delle quote di risultato negli organismi rappresentativi”, veniva affermato in premessa che “una partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini ai processi decisionali costituisce elemento di giustizia sociale e condizione necessaria al migliore funzionamento della società democratica” e veniva proposta una modifica del sistema di elezione del CSM prevedendo la doppia preferenza di genere nella elezione della componente togata e la riserva di una quota minima di genere (di 1/3) sia per la componente togata sia per quella laica¹¹.

lista i candidati dello stesso sesso non devono eccedere il 60% del totale e che possono essere espresse almeno due preferenze, di cui una di sesso diverso, pena l'annullamento delle preferenze successive alla prima.

Per le elezioni nazionali con la legge 6 maggio 2015, n. 52 (c.d. Italicum), per l'elezione della Camera dei deputati, è stato previsto un sistema di garanzie per il riequilibrio della rappresentanza di genere che consiste nell'adozione della “doppia preferenza di genere” assistita da quote di riserva delle candidature per il sesso sottorappresentato. Viene prescritto, a pena di inammissibilità delle liste che: a) nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore alla percentuale del 50%; b) nei collegi plurinominali i candidati e le candidate sono collocati in lista in ordine alternato; c) i candidati capolista dello stesso sesso non possono superare la percentuale del 60% del totale di ogni circoscrizione.

¹⁰ È una parte del corpo sociale che attende di poter contribuire a formare gli indirizzi politici del Consiglio, e quindi le scelte dell'autogoverno, non per ambizione di potere, ma per portare in quelle scelte una specificità che appartiene alle donne: una cultura della politica che è differente da quella maschile, perché nasce da un approccio differente al potere e riflette la vocazione alla cura, alla capacità di farsi carico dei problemi di tutti, all'accoglienza, alla mediazione. Così Cristina Ornano, presidente di Area DG, Il CSM e la questione della rappresentanza di genere: intervento alla Tavola rotonda Quali riforme per il CSM del 18.06.2020.

¹¹ Questa proposta, se legislativamente accolta, introdurrebbe una quota di risultato.

La compatibilità con la nostra Costituzione del criterio delle cosiddette “quote rosa” è stata, in un primo momento, esclusa dalla Corte costituzionale (sentenza n. 422 del 1995).

Dopo l'introduzione del nuovo testo dell'art. 117 Cost., ma in data anteriore alla modifica dell'art. 51 Cost., la Corte ha precisato che i vincoli imposti dalla legge per conseguire l'equilibrio dei generi nella rappresentanza politica non devono incidere sulla «parità di chances delle liste e dei candidati e delle candidate nella competizione elettorale» (sentenza n. 49 del 2003).

Nella ulteriore delibera del CSM del 24 luglio 2014, sulla “Partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale”, veniva dato atto del “difficile equilibrio tra l’impegno nella professione e la cura della famiglia la quale storicamente e culturalmente continua ad essere di prevalente pertinenza femminile” e veniva indicato tra i “possibili interventi per una futura azione del sistema di autogoverno” quello di “affinare il sistema di selezione dei dirigenti, valorizzando maggiormente le esperienze professionali maturate nella giurisdizione e negli uffici giudiziari, tenendo conto della minore mobilità che caratterizza il percorso professionale delle donne e che non deve rappresentare un indiretto fattore di discriminazione”.

Senza dimenticare il contributo che l’ADMI ha costantemente profuso per l’affermazione del principio della parità di genere secondo la quale la debolezza della norma che introduce il sorteggio quale correttivo per il riequilibrio di genere, così come la norma contenuta nel d.d.l. Buonafede che assicura la parità di chances nelle candidature attraverso un complicato sistema a doppio turno, non garantiscono l’elezione di candidate, che ben possono restare soccombenti per ragioni diverse che operano sul piano socio- culturale e dell’organizzazione sociale come ben evidenziato nella delibera del CSM del 24 luglio 2014, sulla “Partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale”.

Di recente, con un documento a firma della sua presidente l’ADMI ha ribadito la necessità per garantire una effettiva parità di genere nel CSM dell’adozione di un sistema elettorale proporzionale su base nazionale o anche distinto in tre o quattro collegi elettorali con liste contrapposte,

Poi, con la sentenza n. 4 del 2010 – in occasione dell’esame di una norma della legge regionale della Campania (art. 4, comma 3, della legge Regione Campania 27 marzo 2009 n. 4) che, per la prima volta nell’ordinamento italiano, ha previsto la cosiddetta “preferenza di genere” (disponendo, in particolare, che l’elettore può esprimere uno o due voti di preferenza e che, nel caso di espressione di due preferenze, una deve riguardare un candidato di genere maschile ed una un candidato di genere femminile della stessa lista, pena l’annullamento della seconda preferenza), la Corte ha considerato la regola censurata assolutamente inidonea a prefigurare un risultato elettorale o ad alterare artificialmente la composizione della rappresentanza consiliare.

L’effetto della pronuncia e soprattutto le argomentazioni utilizzate confermano la bontà di norme statutarie che si propongano non già solo di favorire l’ingresso di donne nelle Giunte, ma di garantirlo. Ad affermarlo nel 2012 è ancora la Corte costituzionale con una pronuncia importantissima in materia di pari opportunità (sent. n. 81 del 2012), che ha la forza di affermare che la discrezionalità politica può essere limitata per effetto di un parametro normativo sovraordinato, il principio di parità fra i sessi, il quale vincola la discrezionalità politica in una cornice che lo Stato deve rispettare alla luce del principio di legalità.

Anche il legislatore ha ormai previsto misure positive forti orientate al risultato (si pensi, in particolare, alla legge n. 120 del 2011 che incide con vere e proprie “quote” sulla composizione dei cda delle società).

doppia preferenza di genere obbligatoria e quote temporanee paritarie, od almeno del 40%, di risultato per tre consiliature.

6. L'esito della consultazione referendaria indetta dall'ANM sul sistema elettorale del CSM e sullo strumento del sorteggio

A conclusione di queste brevi riflessioni non può essere non menzionato il risultato della recentissima consultazione referendaria indetta dall'ANM tra i propri associati sulla preferenza di scelta dei consiglieri togati del CSM.

Il primo quesito riguardava il metodo del sorteggio: su 7.872 elettori, sono stati 4.275 a votare, con un'affluenza pari al 54,31%. Per il 'No' al sorteggio sono stati espressi 2.475 voti, mentre per il 'Si' le preferenze sono state 1.787. Quanto al secondo quesito, inerente quale - tra maggioritario e proporzionale - fosse il sistema preferibile per eleggere i rappresentanti delle toghe a Palazzo dei Marescialli, su 7.872 elettori hanno votato in 4.091 (affluenza al 51,97%): oltre 3mila - 3.189 - i voti espressi a favore di un sistema "ad ispirazione proporzionale", mentre 745 quelli favorevoli al maggioritario.

7. Conclusioni

I numeri parlano chiaro: i magistrati italiani, non ostante la forte caduta di credibilità per tutto ciò che è successo in questi anni, non ritengono che il sorteggio possa rappresentare la soluzione dei mali dell'autogoverno.

Al contrario, con una maggioranza schiacciante è stata premiata l'idea di un autogoverno eletto con un sistema ad ispirazione proporzionale, che sia perciò in grado di garantire rappresentatività a tutte le voci e le anime della magistratura.

I magistrati non hanno perso la fiducia nelle proprie capacità di scelta e soprattutto non hanno abdicato alla possibilità di garantire agli elettori l'opportunità di eliminare lo spazio vitale della "correntocrazia" con un voto responsabile.

L'indipendenza dell'autogoverno è un bene troppo importante non possiamo affidarlo alla sorte.