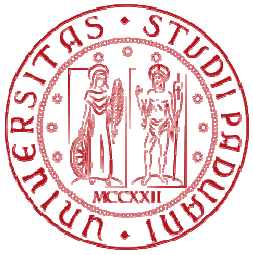

Università degli Studi di Padova

Dipartimento di Diritto Privato e Critica del Diritto
Dipartimento di Diritto Pubblico, Internazionale e Comunitario

Corso di Laurea Magistrale in
Giurisprudenza

a.a. 2012/2013

TESI DI LAUREA
in Ordinamento Giudiziario e Forense

Le donne nella magistratura ordinaria a 50 anni dal loro ingresso
Problemi e prospettive

Relatore: Prof. Sandro De Nardi

Studentessa: Giulia Previtera
Matricola n. 597085

Al mio porto sicuro:
i miei genitori

“ANTIGONE: Non è una vergogna onorare i consanguinei.
CREONTE: E non era tuo fratello colui che cadde sul fronte opposto?
ANTIGONE: Sì, nato dalla stessa madre e dallo stesso padre.
CREONTE: E dunque perché tributi all’altro un empio onore?
ANTIGONE: Neppure il morto ti darebbe ragione.
CREONTE: Certo, se tu lo consideri alla stessa stregua di quel sacrilego.
ANTIGONE: Ma suo fratello è morto, non il suo schiavo!
CREONTE: Che assalì questa terra! E lui cadde per difenderla.
ANTIGONE: E tuttavia Ades desidera questi riti.
CREONTE: Ma i giusti non devono ottenere gli stessi onori dei criminali.
ANTIGONE: Chi può dire se fra i morti questa legge è santa?
CREONTE: Il nemico non è mai un amico, neppure da morto.
ANTIGONE: Io sono fatta per condividere l’amore, non l’odio.
CREONTE: E allora, se vuoi amare, scendi sotto terra e ama i morti. Io finché vivo, non prenderò ordini da una donna”.

(Sofocle, *Antigone*, vv. 511-525)

INDICE SOMMARIO

Introduzione …….. 1

CAPITOLO PRIMO

DALL'ESCLUSIONE ALL'INCLUSIONE:
IL DIFFICILE INGRESSO DELLE DONNE IN MAGISTRATURA

1. Premessa 5
2. Un precedente storico: la legge 15 giugno 1893, n. 295 7
3. Le "apparenti" aperture della legge 17 luglio 1919, n. 1176, e del suo regolamento di attuazione ……... 8
4. Il dibattito in seno all'Assemblea Costituente sulla donna magistrato 10
5. La controversa interpretazione dell'art. 51 della Costituzione …….. 22
6. Una prima conquista: la donna giudice popolare …… 30
   6.1. (segue) La legge 27 dicembre 1956, n. 1441, sulla partecipazione delle donne all'amministrazione della giustizia nelle Corti di Assise e i suoi profili di illegittimità costituzionale …….. 36
7. L'agognato ingresso delle donne in magistratura grazie alla sentenza costituzionale 18 maggio 1960, n. 33, e alla legge 9 febbraio 1963, n. 66 ……... 41

CAPITOLO SECONDO

GLI ORGANISMI A TUTELA DELLE PARI OPPORTUNITÀ NELLA MAGISTRATURA

1. L'Associazione Donne Magistrato Italiane ……... 47

2. Il Comitato per le pari opportunità in magistratura (CPOM) …… 50
3. I Comitati Pari Opportunità decentrati presso i Consigli giudiziari … 60
3.1. Il Comitato Pari Opportunità presso il Consiglio direttivo della Corte di cassazione (CPOCC) …… 66
4. La Rete dei Comitati per le Pari Opportunità delle professioni legali 67

CAPITOLO TERZO

IL "NODO CRITICO": LA MATERNITÀ

1. Premessa …… 73
2. La tutela della maternità in senso stretto: le varie tipologie di congedo …… 80
2.1. (segue) Un caso emblematico di discriminazione: l'indennità giudiziaria …….. 93
2.2. Un ausilio per le donne magistrato introdotto dalla legge 13 febbraio 2001, n. 48 ……... 99
3. Il problema della "conciliazione": la circolare consiliare n. 160 del 10 aprile 1996 …… 109
3.1. (segue) Gli asili nido nei palazzi di giustizia e il c.d. *part-time* .. 117
4. La tutela dell'unità del nucleo familiare: i punteggi aggiuntivi ……. 122
4.1. (segue) L'attribuzione del punteggio aggiuntivo per il trasferimento di genitori separati: il caso Di Nicola …….. 128
4.2. L'istituto dell'assegnazione temporanea ex art. 42 bis del T.U. n. 151/2001 …… 133

CAPITOLO QUARTO

LA FORMAZIONE E LE VALUTAZIONI DI PROFESSIONALITÀ IN UNA PROSPETTIVA DI GENERE

1. Premessa …… 139
2. La partecipazione femminile all'attività di formazione attiva e passiva 144
3. Le valutazioni di professionalità: la "bravura" delle donne magistrato ……. 154

CAPITOLO QUINTO

LA SOTTORAPPRESENTANZA DELLE DONNE MAGISTRATO NEGLI INCARICHI DI VERTICE

1. Il "soffitto di cristallo" in magistratura …….. 163
2. I criteri di conferimento degli incarichi di vertice prima e dopo la riforma dell'ordinamento giudiziario: le loro ricadute di genere ……. 168
2.1. (segue) Le ragioni "soggettive" della sottorappresentanza femminile nelle posizioni apicali …….. 179
3. Il "deficit di democrazia" negli organismi istituzionali e associativi della magistratura …… 183
3.1. (segue) Uno "strumento da maneggiare con cautela": le quote ... 190

CAPITOLO SESTO

CONCLUSIONI

MEZZO SECOLO DI MAGISTRATURA AL FEMMINILE: BILANCI E PROSPETTIVE 209

Indice bibliografico ……... 219
Indice sitografico …… 225

INTRODUZIONE

Una donna giovane e florida, con una benda sugli occhi, che impugna con la mano destra una spada, mentre con la sinistra regge una bilancia: questo è il modo in cui è stata tradizionalmente rappresentata la giustizia nell'iconografia e non solo, se si pensa che già nella mitologia greca la giustizia era una donna, la dea *Díke* o Astrea, figlia di Zeus e di Temi, che, a sua volta, era la personificazione dell'ordine legale e del diritto[1]. Come in ogni raffigurazione iconografica, la simbologia usata non è casuale: la benda che copre la vista allude all'imparzialità che deve caratterizzare ogni giudice, il quale deve rimanere *super partes* e non lasciarsi influenzare da ciò che vede; la bilancia permette di prendere una decisione che sia la più equilibrata e ponderata possibile, mentre la spada serve per punire i trasgressori della legge.

È paradossale che quella stessa giustizia, che da sempre viene raffigurata nelle icone come una figura femminile, sia stata per molto tempo concepita e strutturata come un "affare per soli uomini", al punto tale da escludere le appartenenti al genere femminile dall'esercizio della funzione giurisdizionale. Questo è quello che è accaduto nel nostro Paese dove l'ingresso delle donne nella magistratura ordinaria professionale fu consentito soltanto nel 1963, quando, anche se con un ritardo di ben quindici anni, ci si rese conto di come non potesse più essere tollerata la palese violazione del fondamentale principio di uguaglianza ("*senza distinzione di sesso*") sancito dall'art. 3, comma primo, della Carta costituzionale e ribadito dall'art. 51, 1° comma, in relazione all'accesso "*agli uffici pubblici e alle cariche elettive*".

[1] Cfr. G. ALPA, *L'ingresso della donna nelle professioni legali*, in *Sociologia del diritto*, 2011, n. 1, 7-8.

Questa tesi vuole rappresentare un contributo per ricordare, proprio quest'anno in cui ricorre il cinquantenario della legge che ha permesso alle donne di accedere ad un concorso dal quale erano state incomprensibilmente bandite[2], quanto sia stato arduo il percorso per il raggiungimento di un traguardo che ad oggi potrebbe apparire scontato.

In questa sede si vuole porre l'attenzione altresì sulle tante difficoltà con cui le donne magistrato hanno dovuto confrontarsi, pure dopo il superamento dell'ostacolo iniziale, per cercare di farsi accettare e affermarsi in un sistema, come quello giudiziario, totalmente declinato al maschile: in cui perfino il linguaggio giuridico dei codici risente di tale impronta quando utilizza il termine "uomo" come "categoria onnicomprensiva" che ricomprende al suo interno anche l'"essere donna"[3].

Il processo di inserimento non è stato per nulla agevole, anzi è stato reso ancora più complicato dalla diffidenza manifestata nei confronti delle questioni di genere e delle pari opportunità da parte di molte donne magistrato, che hanno preferito accettare la connotazione "asettica ed uniformante di «magistrato» *tout court*", invece di rivendicare quella di "giudici-donna"[4], con tutte le specificità e peculiarità ad essa connesse. E non si può nemmeno affermare che tale processo si sia concluso in quanto, nonostante i tanti obiettivi raggiunti grazie agli sforzi compiuti dal Comitato Pari Opportunità in seno al CSM, persiste ancora un'inaccettabile sottorappresentanza femminile nelle posizioni direttive e semidirettive e nei

---

[2] Infatti l'art. 8 dell'ordinamento giudiziario (r.d. 30 gennaio 1941, n. 12) poneva tra i requisiti per l'ammissione alle funzioni giudiziarie il fatto di "*essere cittadino italiano, […] di sesso maschile*".

[3] Cfr. P. DI NICOLA, *La giudice. Una donna in magistratura*, Roma, 2012, 126 e ss., la quale propone l'esempio dell'art. 575 del codice penale, in cui con la parola "uomo", invece che con "persona", si indica la vittima del "reato per eccellenza: l'omicidio".

[4] Vedi CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Le "Pari opportunità" in magistratura*, Quaderno n. 126, Roma, 2002, 24.

centri decisionali della magistratura, fenomeno tristemente noto come "soffitto di cristallo"[5].

Tuttavia, sono ancora ravvisabili margini di intervento affinché la completa integrazione del genere femminile a tutti i livelli della magistratura non rimanga solo una chimera: una svolta decisiva potrà aversi soltanto quando si assumerà la piena consapevolezza dell'imprescindibile contributo che le donne magistrato hanno saputo dare in passato e continuano ad offrire ancora oggi nell'esercizio della funzione giurisdizionale; e quando ci si convincerà che "il nero della toga", che sembra rendere tutti uguali, uomini e donne, in realtà "non può nascondere le […] differenze, prive di gerarchie, ma deve solo valorizzarle «in nome del popolo italiano»"[6].

[5] Sul punto si veda *amplius infra*, capitolo quinto, § 1.
[6] Così P. DI NICOLA, *La giudice. Una donna in magistratura*, cit., 118.

CAPITOLO PRIMO

DALL'ESCLUSIONE ALL'INCLUSIONE: IL DIFFICILE INGRESSO DELLE DONNE IN MAGISTRATURA

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Un precedente storico: la legge 15 giugno 1893, n. 295 – 3. Le "apparenti" aperture della legge 17 luglio 1919, n. 1176, e del suo regolamento di attuazione – 4. Il dibattito in seno all'Assemblea Costituente sulla donna magistrato – 5. La controversa interpretazione dell'art. 51 della Costituzione – 6. Una prima conquista: la donna giudice popolare – 6.1. (segue) La legge 27 dicembre 1956, n. 1441, sulla partecipazione delle donne all'amministrazione della giustizia nelle Corti di Assise e i suoi profili di illegittimità costituzionale – 7. L'agognato ingresso delle donne in magistratura grazie alla sentenza costituzionale 18 maggio 1960, n. 33, e alla legge 9 febbraio 1963, n. 66.

1. Premessa.

9 febbraio 1963: una data che probabilmente ai più sembrerà non dire nulla, ma che in realtà segna lo scatenarsi di un "terremoto generato dall'ingresso massiccio, dopo millenni, di un punto di vista negato, di una storia nascosta, di una cultura violentata, all'interno del luogo maschile per eccellenza"[1]: la magistratura. Infatti, solo cinquant'anni fa, fu data alle donne la possibilità di entrare a far parte di coloro che professionalmente amministrano la giustizia, la quale fino a quel momento era preclusa loro sulla base di argomentazioni banali, intrise di luoghi comuni e di una misoginia a dir poco imbarazzante, condivise tanto dalla giurisprudenza, quanto da molti esponenti della dottrina. Emblematiche in tal senso sono le parole di Eutimio Ranelletti, presidente onorario della Corte di cassazione, il quale affermò nel 1957 che la funzione del giudicare "richiede intelligenza, serietà, serenità, equilibrio; […] e vuole fermezza di carattere,

[1] Così P. DI NICOLA, *La giudice. Una donna in magistratura*, cit., 68.

alta coscienza, […] approfondito esame dei fatti, senso del diritto, conoscenza della legge e della ragione di essa […] Elementi tutti, che mancano – in generale – nella donna, che […] è fatua, è leggera, è superficiale, emotiva, passionale, impulsiva, testardetta anzichenò, approssimativa sempre, negata quasi sempre alla logica […] e quindi inadatta a valutare obiettivamente, serenamente, saggiamente, nella loro giusta portata, i delitti e i delinquenti"[2].

Negli anni successivi le opinioni di tali insigni giuristi sono state smentite dalle doti e dalle capacità dimostrate sul campo dalle sempre più numerose donne magistrato. Infatti, la magistratura italiana ha assistito ad un fenomeno di progressiva "femminilizzazione", in virtù del quale ad oggi, nel 2013, tra i 9157 magistrati ordinari in servizio si contano ben 4406 donne, pari al 48% dei magistrati italiani[3]. Tale percentuale è destinata ad aumentare se si confermerà il trend che, ormai da diversi anni, vede costantemente le donne prevalere nei concorsi di magistratura. Precisamente il primo "sorpasso" si verificò nel 1987, ma il presidente della commissione esaminatrice dell'epoca ritenne che esso fosse dovuto "alla ineliminabile componente nozionistica dell'esame ed alla maggiore attitudine allo sforzo mnemonico delle candidate" e al fatto che le donne avessero scoperto che il concorso fosse superabile "anche da chi, pur non eccellendo per brillantezza di ingegno, presenta mediamente doti di diligenza e di tenacia applicativa"[4].

Tutto ciò a riprova di quanto i pregiudizi siano duri da estirpare e di quanto, per ottenere dei risultati concreti, sia necessaria nel mondo

---

[2] Così E. RANELLETTI, *La donna-giudice, ovverosia la "Grazia" contro la "Giustizia"*, Milano, 1957, 5-6.

[3] Dati del CSM aggiornati al 29 settembre 2013 tratti dal sito istituzionale www.csm.it.

[4] Così N. LIPARI, *Relazione del presidente della commissione esaminatrice del concorso per uditore giudiziario, indetto con d.m. 6 marzo 1986*, in *Foro it.*, 1988, V, 104.

giuridico quella "rivoluzione culturale" di cui parla Elena Paciotti[5], "capace di sostituire ad un falso concetto di uguaglianza intesa come mera omologazione all'unico modello costruito dalla cultura maschile, il riconoscimento della fondamentale, originaria differenza di sesso, che porti ad una regolamentazione del conflitto fra i sessi su basi di parità, di reale pari dignità fra uomini e donne"[6].

2. Un precedente storico: la legge 15 giugno 1893, n. 295.

Nonostante l'accesso delle donne in magistratura sia stato consentito solo nel 1963, già alla fine del XIX secolo era stata riconosciuta la loro idoneità ad esercitare la funzione giurisdizionale. Precisamente la legge 15 giugno 1893, n. 295, prevedeva che esse potessero far parte dei Collegi dei Probiviri, adibiti a risolvere le controversie, in materia di lavoro, tra imprenditori e operai. Tali collegi, composti da rappresentanti eletti dalle categorie dei datori e dei lavoratori, si articolavano in un Ufficio di conciliazione, che tentava in prima battuta una composizione amichevole della lite, e in una Giuria, dove la decisione veniva presa sulla base di un giudizio di equità. Le donne erano state ammesse anche in quest'ultimo organo, all'interno del quale ricoprivano il ruolo di veri e propri giudici[7].
In sede di lavori preparatori, a sostegno dell'ingresso delle donne nella Giuria, vennero espresse delle opinioni che destano sorpresa, tenuto conto dell'epoca, e che evidenziano il valore riconosciuto al sesso femminile. Illuminanti sono le considerazioni contenute nella relazione della

[5] Si tratta della prima donna ad essere eletta membro togato del CSM nella consiliatura 1986-1990.
[6] Così E. PACIOTTI, *La donna nelle istituzioni e in magistratura*, in *Quest. giust.*, 1989, 1, 247. Tali considerazioni sono condivise e riprese da M. NIRO, *Donne e magistratura: antichi pregiudizi e nuovi problemi*, in *Quest. giust.*, 1989, 4, 1046.
[7] Cfr. R. CANOSA, *Il giudice e la donna: cento anni di sentenze sulla condizione femminile in Italia*, Milano, 1978, 36.

Commissione referente predisposta per la discussione in aula: "Non dissimuliamo la gravità delle obiezioni dell'Ufficio centrale del Senato e della relazione ministeriale, consistenti in ciò che la prevalenza delle facoltà affettive rende meno adatta la donna all'ufficio del giudice, […] e che non sia da incoraggiarsi che essa lasci il suo focolare e la cura dei bimbi per sedere giudice in pretorio. Ci pare, però, che le obiezioni siano nel caso in esame più speciose che risolventi. Non si tratta ora di allontanare la donna dal suo focolare; se la fabbrica e il laboratorio afferra anche la donna popolana, e la necessità della vita ne fa spesso una lavoratrice giornaliera, dal focolare e dai figli non l'allontanerà un momento di più il collegio dei probiviri, e *l'ufficio le accrescerà, non le diminuirà, dignità e decoro*"[8].

A fronte di affermazioni siffatte, risulta arduo comprendere il motivo per cui, a distanza di poco meno di trent'anni, nel 1919 quello stesso legislatore italiano impedì alle donne di esercitare tutte le professioni e di coprire tutti i pubblici impieghi che implicassero poteri pubblici giurisdizionali (sul punto vedi *infra*).

3. Le "apparenti" aperture della legge 17 luglio 1919, n. 1176, e del suo regolamento di attuazione.

La legge 17 luglio 1919, n. 1176 (c.d. legge Nitti – Mortara[9]) rappresentò per il mondo femminile italiano una fondamentale conquista nel campo del diritto privato: tale legge, infatti, abrogò l'istituto dell'autorizzazione

[8] Il corsivo è di chi scrive. Le frasi citate sono ricordate da G. MICALI, *La donna magistrato e l'esegesi dell'art. 102 comma 1 della Costituzione*, in *Cass. pen.*, 1994, 818, nota 6 (l'Autore fa espresso riferimento a Camera dei Deputati, XVIII legislatura, 1ª sessione 1892, disegni di legge e relazioni, documento n. 84/A).

[9] La legge, recante "*Norme circa la capacità giuridica della donna*", prende il nome dall'allora capo del governo, Francesco Saverio Nitti, e dal ministro guardasigilli, Lodovico Mortara.

maritale e riconobbe piena capacità giuridica alla donna. Anche sul piano del diritto pubblico essa sembrò concedere molto alle donne in quanto, ai sensi dell'art. 7, le ammise, "*a pari titolo degli uomini, ad esercitare tutte le professioni ed a coprire tutti gli impieghi pubblici*", tra cui fu finalmente ricompresa la professione di avvocato[10]. In realtà la concessione fu solo parziale, come si desume dal prosieguo dello stesso art. 7, in base al quale le donne rimanevano escluse, a meno che la legge non avesse previsto diversamente, dalle professioni e dagli impieghi implicanti "*poteri pubblici giurisdizionali o l'esercizio di diritti e di potestà politiche*" o attinenti "*alla difesa militare dello Stato*" secondo le specificazioni che sarebbero state fatte con apposito regolamento. E fu proprio il regolamento di attuazione 4 gennaio 1920, n. 39, a ridurre ai minimi termini le aperture della c.d. legge Nitti – Mortara, introducendo una lista molto ampia di pubblici uffici che continuavano a rimanere preclusi al sesso femminile, quali, a titolo esemplificativo, quelli di prefetto, diplomatico, direttore generale presso ogni dicastero, ministro, ufficiale giudiziario, cancelliere e soprattutto, per quanto qui ci interessa, quello di magistrato, sia dell'ordine giudiziario sia del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti (art. 4, n. 1, 2, 3).

Al legislatore italiano era stata data l'occasione per compiere un passo avanti nel percorso di emancipazione femminile e, nonostante ciò, fu in grado di porre nel nulla i potenziali benefici di questo intervento normativo. Ben consce del carattere compromissorio del provvedimento erano le associazioni femminili del tempo, ma anche il mondo giuridico femminile *tout court*, tutti concordi nel ritenere che quella legge fosse stata

[10] Da ricordare il celebre caso di Lidia Poët, la quale, dopo essersi laureata a pieni voti in Giurisprudenza a Torino nel 1881, fu la prima donna ad essere iscritta in un albo di avvocati nel 1883, anche se per poco tempo in quanto nel novembre del 1883 la Corte d'appello di Torino annullò l'iscrizione. Per una disamina più approfondita dei fatti vedi F. TACCHI, *Eva togata. Donne e professioni giuridiche in Italia dall'Unità a oggi*, Torino, 2009, 3 e ss.

una "mezza vittoria", una "trappola", un "acconto" non seguito dal corrispondente "saldo"[11]. Altri giuristi dell'epoca, invece, videro nella legge n. 1176/1919 l'avvio di un processo che avrebbe permesso alle donne, di lì a poco tempo, di accedere a tutti gli impieghi pubblici, compresa la magistratura, avendo esse già ottenuto la possibilità di esercitare la professione forense[12].

L'avverarsi di tali ottimistiche previsioni fu impedito dall'avvento del fascismo che esaltò il ruolo essenziale della donna all'interno della famiglia, mentre pose in secondo piano la sua funzione nel settore pubblico. A riconferma di ciò, per quanto riguarda l'ammissione delle donne in magistratura, la legge sull'ordinamento giudiziario, approvata con R. D. 30 gennaio 1941, n. 12, ed entrata in vigore il 21 aprile dello stesso anno, all'art. 8, n. 1, poneva tra i requisiti per l'ammissione alle funzioni giudiziarie l'essere "*cittadino italiano, di razza italiana, di sesso maschile, ed iscritto al Partito Nazionale Fascista*": si trattava dell'ennesimo ostacolo che ritardava tale agognato ingresso.

4. Il dibattito in seno all'Assemblea Costituente sulla donna magistrato.

Dopo il crollo del regime fascista e l'instaurazione della Repubblica, in occasione della redazione della Carta fondamentale da consegnare al novello Stato, si presentò nuovamente la situazione più idonea per discutere e per risolvere, finalmente in senso positivo, la questione relativa alla partecipazione femminile all'amministrazione della giustizia. Ma, ancora una volta, prevalse l'atteggiamento reticente di demandare la soluzione del problema al legislatore futuro, mentre in Costituzione

[11] Vedi F. TACCHI, *Eva togata. Donne e professioni giuridiche in Italia dall'Unità a oggi*, cit., 50 e 51.

[12] In tal senso M. BERUTTI, *La donna italiana e la magistratura*, in *Dem. e Dir.*, 1960, III, 42.

vennero fissati solo alcuni principi generali che non rappresentavano una conquista definitiva per il genere femminile, o perlomeno erano tali solo sul piano formale. Tuttavia, ciò che desta maggiore sgomento e imbarazzo dalla lettura degli atti della Costituente[13] sono le opinioni sostenute da molti membri dell'assemblea in relazione all'ammissione delle donne all'esercizio della funzione giurisdizionale: come giustamente afferma Canosa, le "risposte che la destra e il centro (non solo cattolici) dettero alla questione furono francamente scoraggianti, quasi che non fosse successo nulla rispetto a cinquant'anni prima"[14].

Non resta che riportare, per avere una visione più nitida di ciò che si è detto, alcuni stralci delle discussioni che si sono susseguite tra il 1946 e il 1947[15].

Nel settembre 1946 la Terza Sottocommissione, che si occupava dei diritti e dei doveri economico – sociali, affrontò la questione attinente all'accesso agli impieghi pubblici, anche da parte delle donne: il relatore Giua aveva proposto che tale accesso fosse garantito "senza distinzione di sesso" e "senza alcuna restrizione, tranne quella della capacità". Questa formulazione incontrò il dissenso dell'on. Molè, sostenuto dall'on. Colitto, circa la parificazione assoluta dei sessi in tutti gli uffici, la quale non sarebbe stata possibile in quelli implicanti funzioni giudiziarie: con ciò, a suo dire, non intendeva "affermare una inferiorità della donna; però da studi specifici sulla funzione intellettuale in rapporto alle necessità fisiologiche dell'uomo e della donna risultano certe diversità, specialmente in determinati periodi della vita femminile." L'on. Maria Federici (una

[13] Atti consultabili nel sito www.camera.it.

[14] Così R. CANOSA, *Il giudice e la donna: cento anni di sentenze sulla condizione femminile in Italia*, cit., 37.

[15] Un esame molto approfondito dell'argomento è contenuto in F. TACCHI, *Eva togata. Donne e professioni giuridiche in Italia dall'Unità a oggi*, cit., 85 e ss, da cui, oltre che da G. MICALI, *La donna magistrato e l'esegesi dell'art. 102 comma 1 della Costituzione*, cit., 798 e ss., si è attinto per la stesura del paragrafo in questione.

delle ventuno "madri costituenti" su 556 membri dell'assemblea) definì "inammissibile l'affermazione dell'incapacità della donna a ricoprire funzioni giudiziarie" e insistette affinché non venissero introdotte restrizioni in materia, ma la sua richiesta non fu accolta in quanto venne approvata la formula comprensiva delle "*limitazioni stabilite dalla legge*"[16].

Passando all'elaborazione del Titolo IV della Costituzione sulla magistratura da parte della Seconda Sezione della Seconda Sottocommissione, il 5 dicembre 1946 il relatore Calamandrei illustrò la sua relazione sul potere giudiziario, composta di ventisei articoli dei quali l'art. 20, 1° comma[17], ammetteva le donne al relativo concorso. Questa previsione, come ricorda lo stesso relatore, aveva incontrato l'opposizione della magistratura che, venuta a conoscenza del progetto e avendolo approvato quasi in ogni sua parte, si era "dichiarata nettamente contraria a tale disposizione"[18]. Probabilmente le obiezioni provenienti dall'esterno (e non solo) influenzarono Calamandrei[19] a tal punto che, nel prosieguo della trattazione dell'argomento nella seduta antimeridiana del 10 gennaio 1947, egli ribadì il suo favore per l'ammissione delle donne negli uffici giurisdizionali, avendo esse "dato ottima prova in tanti altri uffici in cui occorrono doti di raziocinio, di equilibrio e di spirito logico pari a quelle che occorrono nella giurisdizione", ma ritenne opportuno che l'ingresso

---

[16] Cfr. Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, III Sottocommissione, *Discussioni*, 20 settembre 1946, 59 e ss., in www.camera.it.

[17] La sopracitata disposizione prevedeva quanto segue: "*La nomina dei magistrati è fatta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Consiglio Superiore della Magistratura, in base a concorso seguito da un periodo di tirocinio. I requisiti per essere ammessi al concorso sono determinati dalla legge sull'ordinamento giudiziario; possono esservi ammesse anche le donne*".

[18] Cfr. Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione (Seconda Sezione), *Discussioni*, 5 dicembre 1946, 4, in www.camera.it.

[19] In tal senso G. DI FEDERICO – A. NEGRINI, *Le donne nella magistratura ordinaria*, in *Polis*, 1989, III, n. 2, 184.

fosse limitato a "certe materie" come la separazione coniugale, le questioni di giurisdizione volontaria e quelle familiari. La sua proposta fu sostenuta dall'on. Di Giovanni, per il quale le donne avevano "raggiunto un tale grado di maturità che precludere loro l'ingresso nella carriera giudiziaria significherebbe far loro un torto", e dall'on. Targetti, il quale, come l'on. Laconi, addirittura avrebbe voluto l'eliminazione di ogni limitazione di funzioni poiché "nessuna ragione fisiologica, nessuna presunta incapacità" aveva "impedito alla donna di essere nominata membro della Costituente", a dimostrazione del fatto che "non si può seriamente sostenere la sua incapacità a far parte della Magistratura" e che se permane "una certa contrarietà a vedere la donna con la toga", ciò dipende "più che altro da pregiudizi, da misoneismo superstite". A riprova di tale diffidenza vi sono i pareri espressi dall'on. Cappi, secondo il quale il motivo per cui "nella coscienza pubblica oggi non v'è la convinzione che le donne possano essere ammesse all'esercizio delle funzioni di giudice" sta "nella prevalenza che nelle donne ha il sentimento sul raziocinio, mentre nella risoluzione delle controversie deve prevalere il raziocinio sul sentimento". A dargli man forte vi fu l'on. Mannironi, per il quale "nella sua costituzione psichica la donna non ha le attitudini per far bene il magistrato, come dimostra l'esperienza pratica in un campo affine, cioè nella professione dell'avvocato. Tutti avranno notato quale scarsa tendenza e adattabilità abbia la donna per questa professione perché le manca, proprio per costituzione, quel potere di sintesi e di equilibrio assoluto che è necessario per sottrarsi agli stati emotivi"[20]. E, come se non bastasse,

[20] Questi argomenti verranno ripresi da A. CANDIAN, *Donne nei collegi giudiziari?*, in *Temi*, 1953, 81 e ss., per il quale vi sarebbe "una inidoneità organica della donna all'ufficio di giudice" determinata da "fattori costituzionali di ordine anatomico o fisiologico, strutturale o funzionale" ed essa consisterebbe "in una minore energia o potenzialità di astrazione per un verso, di sintesi per l'altro verso"; la donna, continua

aggiunse che "l'esame di concorso" non sarebbe una garanzia sufficiente "perché le donne studiano e possono prepararsi al pari dell'uomo", e che, comunque, nonostante la dedizione nella preparazione, esse non sarebbero potute diventare dei buoni giudici vista la necessità di "altri requisiti che potrebbero chiamarsi naturali (temperamento, forza d'animo, fermezza di carattere, capacità di sintesi, ecc.) e la cui deficienza non si colma col semplice studio". Meravigliato di questa resistenza fu l'on. Farini: "Se si vuol dare al Paese una Costituzione veramente democratica, occorre fornire alla Magistratura la base più larga possibile e non si deve impedire a più della metà della popolazione italiana di partecipare a questa funzione"[21].

Alla fine venne approvato il principio generale "*possono esservi ammesse anche le donne*", nonostante i pareri contrari di molti che avrebbero votato a favore dell'aggiunta della frase "*nei limiti e per le materie stabilite dalla legge sull'ordinamento giudiziario*". Tuttavia, questo emendamento fu introdotto, in seguito, dal Comitato di redazione e ottenne le critiche dell'on. Targetti che, nella seduta pomeridiana del 31 gennaio 1947[22], ribadì la sua idea, precedentemente espressa, di escludere ogni condizionamento dall'accesso delle donne agli uffici giudiziari. Egli palesò le contraddizioni delle argomentazioni dei sostenitori della tesi opposta: "Non si può, da una parte, ammettere la presenza, graditissima ed utilissima, nella Costituente di tante egregie colleghe; ammettere che la donna possa salire anche su una cattedra universitaria e, dall'altra, negare

---

l'Autore, mancherebbe della "capacità della visione prospettica" e ciò le impedirebbe di comparare in modo distaccato e obiettivo i vari interessi in gioco.

[21] Cfr. Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione (Seconda Sezione), *Discussioni*, seduta antimeridiana del 10 gennaio 1947, 112 e ss., in www.camera.it.

[22] Cfr. Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Adunanza Plenaria, *Discussioni*, seduta pomeridiana del 31 gennaio 1947, 261-263, in www.camera.it, da cui sono tratte le citazioni che seguono.

che la donna abbia le attitudini necessarie per diventare anche Consigliere di Cassazione" visto che "forse c'è qualche consigliere che non ha le qualità di intuito e di capacità intellettiva che possono avere alcune donne". In linea con la versione proposta dal Comitato di redazione[23] era l'on. Leone, il quale riteneva che non fosse per il momento possibile una "partecipazione illimitata delle donne alla funzione giudiziaria", ma essa avrebbe dovuto essere circoscritta ai settori più consoni alla sua femminilità e sensibilità, quali la giuria e il Tribunale per i minorenni; invece, "negli alti gradi della Magistratura, dove bisogna arrivare alla rarefazione del tecnicismo, è da ritenere che solo gli uomini possano mantenere quell'equilibrio di preparazione che più corrisponde per tradizione a queste funzioni". Puntuale fu la risposta dell'on. Maria Federici, che individuò il punto debole del ragionamento dell'on. Leone, cioè l'aver parlato di "tradizione": "Ora, quando si stabilisce che il merito e la preparazione sono i soli elementi discriminatori per quanto attiene alla possibilità di aprire tutte le carriere alla donna, non vi è da aggiungere altro. Quando invece si parla di facoltà, di attitudini, di capacità, si portano argomenti deboli, che offendono la giustizia". Analoga preferenza al criterio del merito fu data dalle onorevoli Leonilde Iotti e Angela Gotelli, mentre l'on. Cappi auspicò un "referendum", non essendoci nella coscienza popolare "la convinzione che le donne possano esercitare – soprattutto indiscriminatamente – la funzione del giudice". Vi fu addirittura chi fece leva su questioni di "resistenza fisica" per escludere la partecipazione femminile all'amministrazione della giustizia: "in udienza alle volte la discussione si protrae per ore ed ore e richiede la massima

[23] Il testo del 1° comma era il seguente: "*I magistrati sono nominati con decreti del Presidente della Repubblica, su designazione del Consiglio Superiore della Magistratura, in base a concorso seguito da tirocinio. Possono essere nominate anche le donne nei casi previsti dalle norme sull'ordinamento giudiziario*".

attenzione da parte di tutti. È evidente che per un lavoro simile sono più indicati gli uomini che le donne" (on. Codacci Pisanelli); "è soprattutto per i motivi addotti dalla scuola di Charcot riguardanti il complesso anatomo – fisiologico che la donna non può giudicare" (on. Molè).

Al termine della discussione la proposta dell'on. Targetti di eliminare le parole "*nei casi previsti dalla legge sull'ordinamento giudiziario*" non fu accolta, senza tenere in giusta considerazione l'osservazione dell'on. Iotti, che aveva riscontrato il contrasto del testo del Comitato di redazione con la norma della Costituzione (art. 48, oggi art. 51) "la quale stabilisce che tutti i cittadini, di entrambi i sessi, possono accedere alle cariche pubbliche".

Proprio su questo articolo, il quale sanciva al 1° comma che "*Tutti i cittadini d'ambo i sessi possono accedere agli uffici pubblici in condizioni d'eguaglianza, conformemente alle loro attitudini, secondo norme stabilite da legge*", si concentrò l'attenzione dei costituenti nella seduta del 22 maggio 1947[24]. In quell'occasione tredici delle ventuno "madri costituenti" proposero di sopprimere l'inciso "*conformemente alle loro attitudini, secondo norme stabilite da legge*", vedendo in esso "una barriera nei riguardi delle donne": è vero che il dedicarsi ai figli e alla casa rappresenta "la corona della donna. Ma la donna dovrà fare liberamente la sua scelta, seguendo il suo spontaneo desiderio, guidata dalla educazione o da altri elementi di valore anche spirituale, mai per ragione di una ingiustizia che la offende profondamente" (on. Maria Federici). Venne, infine, approvata una formulazione compromissoria secondo la quale "*Tutti i cittadini di ambo i sessi possono accedere alle cariche elettive e agli uffici pubblici in condizione di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge*".

La discussione sul Titolo IV, in particolare sull'art. 98 (art. 106 nella versione definitiva) fu ripresa nel novembre dello stesso anno e il livello

[24] Cfr. Assemblea Costituente, *Discussioni*, 22 maggio 1947, 4168 e ss., in www.camera.it.

delle argomentazioni contrarie alla donna giudice andò via via degenerando. Nella seduta pomeridiana del 7 novembre l'on. Villabruna definì "la partecipazione delle donne alla Magistratura […] una innovazione estremamente ardita" di fronte alla quale egli dimostrava tutta la sua preoccupazione per "il pregiudizio inevitabile che la giustizia" avrebbe subito il giorno in cui sarebbe stato consentito "alle donne l'onore di vestire la toga dei magistrati". E aggiunse con toni provocatori: "[…] il giorno in cui avrete affidato l'amministrazione della giustizia ad un corpo giudicante misto, che cosa avrete ottenuto? Avrete portato nel sacro tempio della giustizia un elemento di più di confusione, di dissonanza, di contrasto; avrete creato, in sostanza, una giustizia bilingue, una giustizia che parlerà due linguaggi diversi, […] Se tutto questo possa giovare al prestigio, alla serietà della giustizia, alla certezza nell'applicazione della legge, lo lascio giudicare a voi". Perfettamente in linea con tali affermazioni fu l'on. Bettiol: "San Paolo diceva: «Tacciano le donne nella Chiesa». Se San Paolo fosse vivo direbbe: «Facciano silenzio le donne anche nei tribunali» […]. D'altro canto, il problema della donna nell'amministrazione della giustizia deve essere risolto anche in base a quelle che sono le caratteristiche ontologiche di essere uomo o donna. Perché il problema dell'amministrazione della giustizia è un problema razionale, è un problema logico, che deve essere impostato e risolto in termini di forte emotività, non già di quella commozione puramente superficiale che è propria del genere femminile"[25].

[25] Cfr. Assemblea Costituente, *Discussioni*, seduta pomeridiana del 7 novembre 1947, 1839 (on. Villabruna) e 1852 (on. Bettiol), in www.camera.it. Le parole di quest'ultimo riecheggeranno nelle considerazioni di M. LIMONCELLI, *Donne magistrate e poliziotte*, in *Riv. Pen.*, 1952, I, 712-713, per il quale l'interpretazione dei codici deve allontanare da sé "l'influsso del sentimento sostituendolo con un rigore tecnico" e, fino a quando la donna rimarrà quella che è, cioè "un essere squisitamente sentimentale", questa non può giudicare, "perché la sua fragilità, la sua sensibilità ne fanno un essere

Il giorno successivo l'on. Persico prese la figura shakespeariana di Porzia de *Il Mercante di Venezia* come esempio dell'inidoneità della donna a svolgere correttamente la funzione giurisdizionale, avendo ella dato torto a Shylock sulla base di "un'astuzia femminile", una "scappatoia", invece che di una "questione di diritto". L'onorevole aggiunse, quasi con tono paternalistico, che, essendo il compito del giudice molto difficile e procurando "tante ansie e tante notti insonni", esso non sarebbe adatto allo "spirito femminile", *ergo* la donna "sarà la madre dei giudici, sarà la ispiratrice dei giudici, ma è bene che lasci questa grave e talvolta terribile responsabilità agli uomini"[26].

Nella seduta pomeridiana dell'11 novembre l'on. Romano pronunciò delle parole tali da farlo additare come "antiquato" da parte dell'on. Maria Guidi Cingolani: "Oggi chi per un verso, chi per altro, tutti si concordano per allontanare la donna dal focolare domestico. La donna deve rimanere la regina della casa, più la si allontana dalla famiglia, più questa si sgretola. Con tutto il rispetto per le capacità intellettuali della donna, ho l'impressione che essa non sia indicata per la difficile arte del giudicare. Questa richiede grande equilibrio e alle volte l'equilibrio difetta per ragioni anche fisiologiche". Fortunatamente in quella occasione vi fu una voce maschile che spezzò una lancia a favore delle donne: l'on. Salerno, con una spiegazione estremamente pungente per la sua veridicità, mise in luce come non fosse cambiato nulla rispetto a cinquant'anni prima, quando non si voleva che le donne entrassero nelle scuole, negli uffici e nella vita pubblica, e questo perché, nonostante "tutta la celebrazione della giornata della donna fatta mesi or sono proprio in quest'Aula […] quando si può

---

del tutto estraneo a quel torbido elemento nel quale il maschio, costituzionalmente refrattario, può rimanere tuffato senza per questo perdere la misura e l'equilibrio".

[26] Cfr. Assemblea Costituente, *Discussioni*, 8 novembre 1947, 1882-1883, in www.camera.it.

sbarrare il passo alle donne, lo si fa volentieri, perché noi abbiamo ancora molti pregiudizi […] E allora chiudiamo questo argomento, dicendo che la donna, che è la prima a parlare all'essere che nasce, può anche parlare in quella più ampia famiglia umana che è la società"[27].

Più moderato fu l'on. Veroni che, nella seduta antimeridiana del giorno seguente, sostenne "l'entrata delle donne nella vita giudiziaria", ma nello stesso tempo ridimensionò i timori dello schieramento avversario sulla base della sua convinzione che non sarebbero state molte le donne a dedicarsi a questa vita, proprio come era "avvenuto per la professione forense"[28]. Ragionamento simile fu esposto dall'on. Conti, che non reputò un pericolo il possibile accesso delle donne alle cariche giudiziarie poiché, quando ciò avverrà, esse "vedranno che essere in Magistratura significa avere molte preoccupazioni e che esercitarne le funzioni non è per esse agevole, e per gli altri tranquillante, in certi periodi della loro vita"[29].

Il 26 novembre 1947[30], ormai giunti alla fase finale della trattazione, l'on. Maria Federici si fece portavoce di quel "senso di mortificazione" generato in lei e in tutte le altre "madri costituenti" dalle "voci stonate" e dagli argomenti "triti" e "superficiali" provenienti da diversi insigni giuristi seduti in Assemblea: "A tutto quanto è stato detto, io potrei rispondere che una raffinata sensibilità, una pronta intuizione, un cuore più sensibile alle sofferenze umane e un'esperienza maggiore del dolore non sono requisiti che possono nuocere, sono requisiti preziosi che possono agevolare l'amministrazione della giustizia. […] Non so invece che cosa rispondere a

---

[27] Cfr. Assemblea Costituente, *Discussioni*, seduta pomeridiana dell'11 novembre 1947, 1954 (on. Romano) e 1964 (on. Salerno), in www.camera.it.

[28] Cfr. Assemblea Costituente, *Discussioni*, seduta antimeridiana del 12 novembre 1947, 1990, in www.camera.it.

[29] Cfr. Assemblea Costituente, *Discussioni*, 15 novembre 1947, 2146, in www.camera.it.

[30] Cfr. Assemblea Costituente, *Discussioni*, seduta antimeridiana del 26 novembre 1947, 2494 e ss., in www.camera.it, da cui sono prese le citazioni che seguono.

coloro i quali ci hanno proposto di imitare i modelli domestici. Prima di tutto è uno sbaglio psicologico, perché noi donne amiamo differenziarci fra noi sia pure nel dettaglio di un vestito o nel particolare di un ornamento, e se qualcuno che siede qui ha la propria moglie che in casa fa la calza, non ritengo questo un argomento valido per invogliare una donna che chiede una toga ad accettare anziché una toga una calza". Ma soprattutto l'on. Federici smascherò le innumerevoli ipocrisie che avevano permeato i discorsi fatti fino a quel momento: come era possibile che quegli stessi costituenti che, nell'art. 3, *in primis*, ma anche nell'art. 48, avevano parlato "di libertà civili, di parità di diritti, di uguaglianza di diritti, senz'altra discriminazione all'infuori di quella stabilita dalla legge e limitata alla incapacità naturale o legale", potessero ora con tanta veemenza escludere "il diritto della donna di accedere alla Magistratura"? E ancora: "[…] se una donna ha ricevuto dalla Provvidenza talenti speciali, che la Provvidenza è ben libera di seppellire in un cervello femminile, quale diritto avete voi per impedire che questa donna possa sfruttare i talenti che ha ricevuto e che è suo dovere mettere a profitto?". Pienamente concorde fu l'on. Maria Maddalena Rossi la quale, poiché fino ad allora "soltanto la metà del popolo italiano" aveva partecipato all'amministrazione della giustizia, chiese l'approvazione del seguente emendamento all'art. 98: "*Le donne hanno diritto di accesso a tutti gli ordini e gradi della Magistratura*". L'on. Leone, invece, difese la formulazione del testo proposto dalla Commissione, ritenendo che il rinvio alla legge sull'ordinamento giudiziario non fosse un limite, quanto piuttosto un modo per rendere la partecipazione delle donne "più idonea ad un contributo degno della loro personalità", secondo un meccanismo analogo a quello adottato per l'art. 48 ("secondo i requisiti richiesti dalla legge"). Questo fu l'ultimo intervento prima della votazione segreta sull'emendamento di cui

sopra, il cui esito fu di 153 voti contrari e 120 favorevoli. Pure l'on. Federici aveva presentato in precedenza un emendamento[31] all'art. 98 e, sempre nella medesima seduta, cercò di spiegare le ragioni che l'avevano spinta dal momento che esso non era stato interpretato correttamente da alcuni costituenti (tra cui l'on. Villabruna[32]), i quali lo avevano visto come un tentativo di "precludere alla donna la via della Magistratura", mentre, in realtà, si trattava di un modo per "spianarla". Invece di mantenere una norma che avrebbe potuto diventare fonte di limitazioni per il sesso femminile, era preferibile affidarsi solo all'art. 48, considerato difesa sufficiente dei diritti della donna. A tal proposito nella seduta pomeridiana del 26 novembre venne approvato un ordine del giorno in cui si ribadiva che l'art. 48 conteneva le garanzie necessarie per la tutela del diritto delle donne di accedere alla Magistratura[33].

Di fatto si concludeva così il dibattito costituzionale sulla partecipazione femminile all'amministrazione della giustizia: nella versione definitiva del Titolo IV della Parte II non vi era, come non vi è nemmeno oggi, alcuna menzione della questione, rimanendo solo il principio generale della parità dei diritti senza discriminazioni di sesso enunciato all'art. 3 Cost. e sviluppato dall'art. 51, 1° comma, della Costituzione.

---

[31] L'emendamento sanciva quanto segue: "*Al primo comma, sopprimere le parole*: Possono essere nominate anche le donne nei casi previsti dall'ordinamento giudiziario".

[32] Questi aveva affermato: "Ed io mi sono compiaciuto, quando ho constatato che da parte di una donna, dell'onorevole Federici, era stato proposto un emendamento soppressivo che corrisponde perfettamente a quello da me proposto": vedi Assemblea Costituente, *Discussioni*, seduta pomeridiana del 7 novembre 1947, 1839, in www.camera.it.

[33] Cfr. Assemblea Costituente, *Discussioni*, seduta pomeridiana del 26 novembre 1947, 2517, in www.camera.it.

5. La controversa interpretazione dell'art. 51 della Costituzione.

Dai lavori dell'Assemblea Costituente, nonostante il "confuso groviglio"[34] dei vari interventi, era emersa una disposizione assolutamente univoca, che non lasciava margini di dubbio: "*Tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge*" (art. 51, 1° comma). Proprio su questa norma erano confluite le speranze delle "madri costituenti" circa la soluzione da dare, in senso positivo, al problema della donna magistrato; purtroppo, ancora una volta le loro attese vennero vanificate dai numerosi dibattiti che interessarono la dottrina dell'epoca riguardo alla corretta interpretazione dell'art. 51, 1° comma.

Innanzitutto fu affrontata la questione relativa alla natura programmatica o precettiva[35] della disposizione: si trattava di un problema di non poco conto in quanto, soltanto se si fosse riconosciuto il suo carattere precettivo, essa avrebbe avuto un'immediata efficacia abrogativa delle leggi preesistenti che ponevano nei confronti delle donne dei limiti di accesso ad alcuni uffici pubblici, tra cui quello giudiziario.

Tra i sostenitori del valore programmatico o direttivo dell'art. 51, 1° comma, alcuni facevano leva sulla non autosufficienza della norma, che, nel suo inciso finale ("*secondo i requisiti stabiliti dalla legge*"), deferisce al legislatore ordinario il compito di determinare i requisiti per l'accesso

---

[34] Così G. MOTZO, *Ammissione in condizione di uguaglianza dei cittadini di sesso femminile agli uffici pubblici*, in *Rass. di dir. pubbl.*, 1952, II, 331.

[35] Secondo Cass. sez. un. pen., sent. 20 gennaio 1951 (sentenza non numerata), in *Foro it.*, 1951, II, 72, le norme costituzionali a carattere precettivo, ad efficacia immediata, si distinguono da quelle meramente programmatiche per una formulazione del testo che "si presenta in termini così concreti e precisi da rendere superflua qualsiasi altra norma integrativa e da escludere ogni dilazione alla applicabilità del precetto in esso racchiuso".

agli uffici pubblici e alle cariche elettive[36]; altri concentravano la loro attenzione sulla formulazione della disposizione che non sarebbe stata abbastanza "concreta e compiuta, nonostante la sua dichiarazione e la sua tassatività"[37], per comportare l'abrogazione delle precedenti norme legislative con essa in contrasto[38].

Dall'altra parte, la maggioranza della dottrina dell'epoca optava per la natura precettiva della norma, non bisognevole, pertanto, di un'ulteriore manifestazione di volontà legislativa, ma suscettibile di applicazione immediata grazie al suo carattere chiaro, perfetto e categorico[39]. Su tale

---

[36] In tal senso Cass. Sez. I civ., sentenza 17 gennaio 1953, n. 127, in *Foro it*., 1953, I, 168: qui la Suprema Corte, richiamando un suo precedente giurisprudenziale (sent. n. 1960 del 1950), ribadisce il carattere meramente programmatico del disposto costituzionale, che stabilisce delle "direttive alle quali deve per l'avvenire attenersi il legislatore".

[37] Così C. CERETI, *Corso di diritto costituzionale italiano*, Torino, 1958, 125. Vedi anche Cass. Sez. I civ., sentenza 17 gennaio 1953, n. 127, cit., 169, in cui la Suprema Corte ritiene che i criteri della concretezza e della compiutezza difettino nella disposizione in esame a causa della riserva di legge in essa contenuta.

[38] Cfr. C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana - Saggi*, Padova, 1954, 254: "le scarse norme, che escludono le donne da questo o da quell'ufficio, non solo non sono state abrogate dal testo costituzionale, ma non possono nemmeno dirsi perentoriamente viziate per illegittimità costituzionale. Ancora oggi, la decisione sulla esclusione delle donne o degli uomini dai singoli impieghi spetta alle leggi ordinarie".
Sempre a favore dell'inefficacia abrogativa della norma costituzionale in esame: G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Vol. I, Milano, 1950, 127; per la giurisprudenza, vedi Cons. di St., Sez. IV, decisione 11 agosto 1950, n. 392, in *Rass. di dir. pubbl*., 1951, II, 200.

[39] In questo senso G. MOTZO, *Ammissione in condizione di uguaglianza dei cittadini di sesso femminile agli uffici pubblici*, cit., 333-334; P. BARILE, *Sul diritto delle donne ad accedere alla magistratura*, in *Giur. it*., 1952, II, 227-228 e *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova, 1953, 65-66, dove l'Autore ritiene che non possa dirsi programmatico neppure l'inciso finale ("secondo *i requisiti stabiliti dalla legge*") dell'art. 51, 1° comma, riscontrando in esso soltanto una riserva di legge; O. AGUZZOLI, *La Costituzione e l'ammissione delle donne all'ufficio di giudice*, in *Foro Padano*, 1952, IV, 133 e ss., per la quale la norma è "evidentemente conchiusa e perfetta, e non richiede alcun complemento, alcuna disposizione integrativa per poter essere applicata; sicché nulla rende accettabile la tesi del suo valore puramente programmatico, da attuarsi in un futuro più o meno lontano, e con limitazioni che già da qualche parte sono state auspicate per quanto riguarda l'ammissione delle donne nella Magistratura"; G. MIELE, *L'esclusione dai pubblici concorsi e l'art. 51 della Costituzione*, in *Riv. trim. di dir. pubbl*., 1952, 834-836, per il quale la disposizione di

base i fautori di questa tesi ritenevano abrogate implicitamente, per incompatibilità, tutte le norme vigenti ispirate alla disparità tra i sessi nell'accesso agli impieghi pubblici, tra cui quelle contenute nell'art. 7 della l. n. 1176/1919 e nel relativo regolamento attuativo n. 39/1920, ma soprattutto nell'art. 8 del R. D. n. 12/1941, articolo che continuava ad essere considerato in vigore ed applicato in virtù della VII disp. trans. della Costituzione, il cui 1° comma sancisce che "*Fino a quando non sia emanata la nuova legge sull'ordinamento giudiziario in conformità con la Costituzione, continuano ad osservarsi le norme dell'ordinamento vigente*". Il riconoscimento di questo effetto ultrattivo dell'art. 8 dell'ordinamento giudiziario, nonostante il suo palese contrasto con l'art. 51, 1° comma, era uno dei principali motivi per cui la giurisprudenza maggioritaria rimaneva ferma nella sua convinzione di mantenere precluso l'accesso delle donne alle cariche giudiziarie[40].

Tuttavia l'oggetto dei più accesi dibattiti dottrinali dell'epoca fu il significato da attribuire all'inciso finale "*secondo i requisiti stabiliti dalla*

---

cui si tratta "ha in sé tutti gli elementi obiettivi per potersi considerare di applicazione immediata, in quanto la regola ch'ess[a] pone è idonea a operare senza intermediari sulla disciplina giuridica dei rapporti che ne formano oggetto"; F. FALCONI, *L'ammissibilità della donna alle Giunte Provinciali Amministrative*, in *Riv. trim. di dir. pubbl.*, 1954, 123 e ss., la quale condivide la tesi della precettività, ma ritiene che se anche si accettasse il carattere programmatico del disposto costituzionale, la conclusione non cambierebbe poiché, nonostante le disposizioni programmatiche non abbiano efficacia abrogativa, esse valgono comunque come "principi generali dell'ordinamento giuridico", di cui il legislatore e l'interprete devono tenere conto nella loro attività; D. R. PERETTI – GRIVA, *La donna in Magistratura*, in *Foro Padano*, 1957, I, 309 e ss.; M. BERUTTI, *La donna italiana e la magistratura*, cit., 45 e ss.

[40] Vedi, in tal senso: Trib. Roma, sentenza 11 febbraio 1952 (sentenza non numerata), in *Foro it.*, 1952, II, 45 (dove si afferma che l'applicazione dell'art. 51 all'amministrazione della giustizia debba ritenersi sospesa fino all'emanazione del nuovo ordinamento giudiziario); Corte d'appello di Roma, Sez. I, sentenza 12 marzo 1952 (sentenza non numerata), in *Giur. it.*, 1952, II, 234; Cass. Sez. I civ., sentenza 17 gennaio 1953, n. 127, cit., 164; Cons. di St., Sez. IV, decisione 18 gennaio 1957, n. 21, in *Foro it.*, 1957, III, 42 e ss. (in cui si rigetta, per manifesta infondatezza, l'eccezione di incostituzionalità dell'art. 8 del R. D. 12/1941). *Contra* Cons. di St., Sez. V, decisione 21 novembre 1952, n. 1351, in *Foro it.*, 1953, III, 8.

legge", problematica strettamente connessa al rapporto sussistente tra l'art. 3 e l'art. 51 della Costituzione.

Secondo parte della dottrina, il rinvio al legislatore avrebbe permesso a quest'ultimo di introdurre delle deroghe al principio di uguaglianza, di cui all'art. 3, in materia di accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive; in particolare, Esposito escluse che si potessero introdurre in via generale discriminazioni fondate sull'appartenenza all'uno piuttosto che all'altro sesso, ma questo non implicava il divieto di assumere il sesso tra i requisiti specifici relativamente ai singoli uffici e cariche[41]. A sostegno della sua tesi egli poneva l'art. 37 Cost., dal quale risulterebbe che la produttività media del lavoro delle donne e degli uomini possa essere diversa dove si afferma che, a parità di lavoro, le lavoratrici hanno diritto alla stessa retribuzione dei lavoratori; inoltre, la norma costituzionale richiede che le condizioni lavorative siano tali da permettere alla donna di adempiere alla "*sua essenziale funzione familiare*", pertanto, secondo l'Autore, "quando la natura dell'attività impedisce di offrire tali garanzie, il lavoro stesso può (ed anzi deve) essere interdetto alle donne"[42]. Pure l'art. 97 Cost. mostrerebbe la rilevanza della differenza dei sessi ai fini del buon

---

[41] Cfr. C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana - saggi*, cit., 47 e 254. Nello stesso senso G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, cit., 127; C. VITTA, *Diritto Amministrativo*, Torino, 1954, I, 216-217, secondo il quale "l'art. 51 della Costituzione conferma un principio che consente deroghe per leggi speciali" di fronte a ragioni non solo di indole fisica, ma anche "morale o tradizionale", che impediscano alla donna di accedere a certi impieghi.

[42] Così C. ESPOSITO, *Le donne e i pubblici uffici*, in *Giur. cost.*, 1958, 871-872, nota alla sent. cost. 3 ottobre 1958, n. 56. Contra P. BARILE, *Leggi e regolamenti discriminatori per motivo di sesso*, in *Giur. cost.*, 1958, 1247, e *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, cit., 67, per il quale l'art. 37 non presuppone una differenza di capacità tra lavoratori e lavoratrici, ma solo la possibilità di risultati concreti diversi; C. MORTATI, *L'accesso delle donne ai pubblici uffici*, in *Dem. e Dir.*, 1960, I, 146, secondo il quale è assurdo che una disposizione protettiva della donna sia utilizzata contro il suo diritto all'occupazione, mentre dovrebbe essere l'organizzazione ad "adeguarsi all'esigenza di rendere effettivo l'adempimento della funzione familiare della donna, pur nella costanza del rapporto di lavoro".

andamento della pubblica amministrazione e della migliore esecuzione delle varie funzioni[43].

Inizialmente anche la giurisprudenza si orientò in questa direzione, sancendo che "se la parificazione dei sessi è per la nostra Costituzione la regola, tale parificazione non è però assoluta, in quanto è la Costituzione medesima che faculta il legislatore ordinario nello stabilire i requisiti necessari per l'accesso all'uno o all'altro ufficio pubblico, ad introdurre, se del caso, eccezioni a quel generale principio" e, tra questi requisiti, potrà essere compreso anche il sesso[44]. Addirittura la Corte costituzionale arrivò ad affermare che "se per «requisiti» si dovessero intendere quelli generali o particolari stabiliti dalla legge ad esclusione del sesso, la disposizione apparirebbe piuttosto pleonastica, in quanto è ovvio che tutti gli aspiranti ad un pubblico ufficio debbono possedere, siano uomini o siano donne, i requisiti di capacità, età, idoneità fisica e intellettuale, e così via, occorrenti per accedervi", mentre, inserendo tra i requisiti anche il sesso, la norma avrebbe assunto "un significato più concreto"[45].

---

[43] C. ESPOSITO, *Le donne e i pubblici uffici*, cit., 872.

[44] Così Cass. Sez. I civ., sentenza 17 gennaio 1953, n. 127, cit., 162-163; analogamente Corte d'appello di Roma, Sez. I, sentenza 12 marzo 1952, cit., 232, ove si riconosce che la distinzione di sesso non possa dirsi bandita in modo assoluto dall'art. 51, 1° comma, dal momento che "un ordinamento politico e giuridico, che si prefigga come fine il maggior bene del popolo e come mezzo la migliore valorizzazione di ogni sana energia dei singoli, verrebbe meno al fine e al mezzo, se […] sancisse un piatto livellamento, inibendo ogni differenziazione di compiti, comunque giustificata". *Contra* S. LESSONA, *Le donne possono far parte della G.P.A. in sede giurisdizionale*, in *Nuova Rassegna*, 1952, 1606, per il quale dire che "l'aspirazione della donna ad estendere la sua attività al di fuori delle funzioni esclusivamente proprie della femminilità costituisca tendenza ad un piatto livellamento, è affermazione contraddetta clamorosamente dalla realtà. Che col preteso piatto livellamento si voglia inibire ogni differenziazione di compiti, comunque giustificata, è un'affermazione gratuita non dimostrata. Perché, dando la facoltà alla donna di aspirare ai pubblici uffici non si inibisce la differenziazione. Si dà modo solo a quelle donne che per costituzione fisiologica e per temperamento ne abbiano la capacità, di svolgere attività che la presunzione maschile reputava al così detto sesso forte riservate".

[45] Così Corte cost., sentenza 3 ottobre 1958, n. 56, in *Foro it*., 1958, I, 1394-1395. Secondo P. BARILE, *Leggi e regolamenti discriminatori per motivo di sesso*, cit.,

La dottrina maggioritaria, d'altro canto, evidenziava le contraddizioni cui si andava incontro sposando la tesi di cui si è detto: se effettivamente tra i requisiti si fosse ricompreso il sesso, la norma costituzionale avrebbe finito per autodistruggersi[46] perché si sarebbe eluso il principio della parità di accesso per uomini e donne, sancito nelle prime parole dell'articolo in esame, attraverso l'introduzione di discriminazioni mascherate da requisiti positivi o negativi. Come è stato emblematicamente affermato[47], le preclusioni scacciate dalla porta sarebbero rientrate comodamente dalla finestra, senza prestarsi ad alcuna censura. E nemmeno il divieto di limitazioni di carattere generale proclamato da Esposito andava esente da critiche dal momento che, nella pratica, avrebbe potuto essere agevolmente aggirato, ponendo, nelle varie leggi che disciplinano ogni categoria di cariche ed impieghi pubblici, il requisito dell'appartenenza ad un certo sesso, trasformando, così, un requisito specifico in un requisito generale[48].
Ecco che, alla luce di queste considerazioni, per la dottrina prevalente l'art. 51 non sarebbe stato posto in un'ottica limitativa rispetto all'art. 3, quanto

---

1250, "l'espressione non è affatto pleonastica anche qualora si escluda il sesso dai requisiti, perché occorreva pure precisare che, sia pure in regime «egualitario», il legislatore ha il diritto di richiedere particolari cognizioni o particolari doti per ciascuna specie di assunzione negli uffici pubblici".

[46] Così O. AGUZZOLI, *La Costituzione e l'ammissione delle donne all'ufficio di giudice*, cit., 131 e ss. Della stessa idea V. CRISAFULLI, *Una «manifesta infondatezza» che non sussiste (a proposito dell'ammissione delle donne alla carriera giudiziaria)*, in *Foro it*., 1957, III, 44, nota critica alla sent. n. 21/1957, cit., per il quale il legislatore verrebbe lasciato arbitro di "introdurre o reintrodurre le più anacronistiche discriminazioni, vanificando praticamente la guarentigia costituzionale dell'eguaglianza ai fini dell'ammissione agli uffici pubblici"; S. LESSONA, *Le donne possono far parte della G.P.A. in sede giurisdizionale*, cit., 1604-1605 e *La donna nella giuria popolare e nelle giunte provinciali amministrative*, in *Il Consiglio di Stato*, 1953, II, 2, per il quale se si permettesse alla legge ordinaria di eliminare, attraverso i requisiti, il diritto soggettivo pubblico riconosciuto a tutti i cittadini, la prima parte dell'art. 51 Cost. sarebbe "vuotata di contenuto" in quanto "al potere discrezionale del legislatore sarebbe consentito di volta in volta negare l'accesso alle donne a tutti i pubblici uffici".

[47] Così U. POTOTSCHNIG, *La pubblica amministrazione*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1994, 366.

[48] Vedi C. MORTATI, *L'accesso delle donne ai pubblici uffici*, cit., 144.

piuttosto in via specificativa e rafforzativa, come risulterebbe anche dai lavori preparatori in Assemblea costituente, dove, non a caso, si decise di sopprimere le parole "*conformemente alle loro attitudini e facoltà*"[49] proprio per evitare la reintroduzione di discriminazioni ingiustificate[50].

Tale corrente interpretativa predominante si articolava in molteplici indirizzi[51]: vi era chi[52] proponeva una distinzione tra ciò che attiene alla capacità, regolato dalla Costituzione, e ciò che attiene ai veri requisiti, la cui disciplina spetta al legislatore, nel rispetto delle norme costituzionali. Ora, mentre il sesso non può essere un criterio di differenziazione della capacità di accesso agli uffici pubblici, uguale per tutti, esso può essere previsto come "requisito attitudinario"[53], in base alle esigenze funzionali concrete di ogni ufficio, prestando attenzione a che l'appartenenza all'uno o all'altro sesso non "sia, invece, sotto parvenza di requisiti, una vera e propria condizione influente sulla capacità"[54]; comunque, i casi di inidoneità per ragioni di sesso dovrebbero essere eccezionali e andrebbero

[49] Cfr. Assemblea Costituente, *Discussioni*, 22 maggio 1947, cit., 4168 e ss.
[50] In tal senso U. POTOTSCHNIG, *La pubblica amministrazione*, cit., 367 e ss.
[51] Cfr. V. CRISAFULLI – L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione italiana*, Padova, 1990, 341; S. BARTOLE – R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 517-518.
[52] Vedi V. CRISAFULLI, *Eguaglianza dei sessi, requisiti e sindacato della Corte*, in *Giur. cost.*, 1958, 863-864, nota alla sent. cost. n. 56/1958.
[53] Vedi Corte cost., sentenza 18 maggio 1960, n. 33, in *Giur. it.*, I, 901: "l'inciso «secondo i requisiti stabiliti dalla legge» non sta punto a significare che il legislatore ordinario possa, senza limiti alla sua discrezionalità, dettare norme attinenti ai requisiti del sesso, ma vuol dire soltanto che il legislatore può assumere, in casi determinati e senza infrangere il principio fondamentale dell'eguaglianza, l'appartenenza all'uno o all'altro sesso come requisito attitudinario, come condizione, cioè, che faccia presumere, senza bisogno di ulteriori prove, l'idoneità degli appartenenti a un sesso a ricoprire questo o quell'ufficio pubblico".
[54] Così V. CRISAFULLI, *Una «manifesta infondatezza» che non sussiste (a proposito dell'ammissione delle donne alla carriera giudiziaria)*, cit., 43.

a coincidere con situazioni di "assoluta incompatibilità fisica o morale tra l'appartenenza ad un sesso e certe funzioni o servizi"[55].

Altri, invece, facendo leva su un argomento testuale, cioè sull'utilizzo da parte del legislatore costituzionale di due espressioni diverse ("*condizioni di eguaglianza*" e "*requisiti stabiliti dalla legge*"), ritenevano che il costituente avesse "espressamente voluto escludere dai requisiti il sesso"[56] e che si fosse limitato ad inserire una riserva di legge, vincolata nell'oggetto, essendo ammissibili come requisiti solo quelli relativi all'età, ai titoli di studio, ecc., per sottrarre l'ulteriore disciplina della materia alle fonti regolamentari.

Tuttavia, di fronte alle diversità fisiche esistenti tra uomo e donna, gli esponenti di questa corrente erano dell'idea che fossero possibili, in via eccezionale, delle discriminazioni dovute, appunto, ad un'inettitudine fisiologica rispetto a determinati impieghi, come quelli militari o di sorveglianza carceraria, preclusi alle donne, oppure quelli di ostetrica o di istitutori in collegi femminili, vietati agli uomini[57]. Inoltre, secondo Barile,

---

[55] Così V. CRISAFULLI, *Eguaglianza dei sessi e requisiti attitudinali nell'ammissione ai pubblici uffici*, in *Giur. cost.*, 1960, 567, nota alla sent. cost. 18 maggio 1960, n. 33.

[56] Così P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, cit., 66, e *Leggi e regolamenti discriminatori per motivo di sesso*, cit., 1247. Nello stesso senso, O. AGUZZOLI, *La Costituzione e l'ammissione delle donne all'ufficio di giudice*, cit., 131-132; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1955, 560.

[57] In tal senso P. BARILE, *Sul diritto delle donne ad accedere alla magistratura*, cit., 227-228 e *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, cit., 64-65; R. LUCIFREDI, *La nuova costituzione italiana*, Milano, 1952, 256, per il quale il rinvio alla legge lascia un certo margine di discrezionalità al legislatore, ma "l'esclusione dell'uno o dell'altro sesso da un determinato pubblico ufficio deve ormai rappresentare soltanto un'eccezione, e deve poggiare su ragioni gravi, che dovrebbero far capo ad una sorta di fisiologica inettitudine, per gli appartenenti a quel sesso, alle funzioni da cui lo si voglia escludere"; G. MOTZO, *Ammissione in condizione di uguaglianza dei cittadini di sesso femminile agli uffici pubblici*, cit., 332, ove l'Autore ribadisce che l'eccezione sia "quella che si faccia discendere dall'apprezzamento tecnico del sesso come requisito *fisico* funzionale a particolari servizi" (il corsivo è dell'Autore); F. FALCONI, *L'ammissibilità della donna alle Giunte Provinciali Amministrative*, cit., 124 e ss., secondo la quale i requisiti per l'accesso agli uffici pubblici devono essere comuni ad entrambi i sessi, ma, non potendo tra di essi realizzarsi in concreto una perfetta

questa esclusione di uno dei due sessi da certi mestieri "per motivi di *incompatibilità o per assoluta inadeguatezza fisica*" non avverrebbe "per un limite alla *capacità*", ma solo "per il difetto di un *presupposto*"[58].
Infine, posizione più categorica fu quella assunta da Paladin, ad avviso del quale l'art. 51, 1° comma, non legittimerebbe alcuna disparità di sesso, neppure fondata su ragioni fisiche, ma soltanto esclusioni reciproche e questo perché il principio di uguaglianza deve essere concepito in termini assoluti[59].

6. Una prima conquista: la donna giudice popolare.

Nonostante il coacervo di posizioni dottrinali contrastanti sul corretto significato da attribuire all'art. 51, 1° comma, della Costituzione, il legislatore ordinario offrì un'occasione importante per il raggiungimento di un traguardo decisivo nel percorso volto all'ammissione della donna all'esercizio della funzione giurisdizionale. Infatti, con la legge 10 aprile 1951, n. 287, fu introdotta la nuova disciplina per i giudizi di assise; tale legge, agli artt. 9 e 10, prevedeva i requisiti che dovevano essere posseduti rispettivamente dai giudici popolari delle Corti d'Assise e da quelli delle Corti d'Assise d'appello e, tra di essi[60], non era ricompreso quello

---

equiparazione per ragioni fisiologiche, dovranno ammettersi eccezioni che non vanno, comunque, ad intaccare il principio generale del divieto di discriminazioni; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1960, 479, il quale riafferma che tra i requisiti di legge non possa essere ricompreso il sesso, "salvo che dalla natura stessa dell'impiego non risulti un'incompatibilità naturale al suo esercizio da parte degli appartenenti ad un sesso".

[58] Così P. BARILE, *Leggi e regolamenti discriminatori per motivo di sesso*, cit., 1247. Il corsivo è dell'Autore.

[59] Cfr. L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, 1965, 254.

[60] L'art. 9 richiede, nell'ordine: "*a) la cittadinanza italiana e il godimento dei diritti civili e politici; b) buona condotta morale; c) età non inferiore ai 30 e non superiore ai 65 anni; d) un titolo finale di studi di scuola media di primo grado, di qualsiasi tipo*". Invece, per i giudici popolari delle Corti d'Assise d'appello, ai sensi dell'art. 10, è

dell'appartenenza al sesso maschile. Questo silenzio lasciava ben sperare che tale incarico fosse aperto indifferentemente sia agli uomini che alle donne e questa supposizione era ulteriormente suffragata dal fatto che non vi fosse alcun riferimento al sesso né tra le cause di incompatibilità con l'ufficio di giudice popolare, di cui all'art. 12, né tra i motivi di dispensa dall'ufficio elencati nell'art. 29; tra l'altro, l'art. 56 sanciva che dal giorno dell'entrata in vigore della legge avrebbero cessato di avere vigore tutte le disposizioni con essa incompatibili, quale, si potrebbe desumere, l'art. 8, n. 1, del R. D. n. 12/1941, che escludeva le donne dall'esercizio delle funzioni giudiziarie. Anche molti esponenti della dottrina dell'epoca[61] concordavano con l'opportunità dell'ingresso delle donne nelle Corti d'Assise come giudici popolari, soprattutto alla luce dell'art. 102, 3° comma, Cost., che ammette "*la partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia*" e "non è certo discutibile che la donna appartenga al popolo"[62]. Come giustamente è stato osservato, "se dal popolo togliete la donna, avete mutilato il concetto che del popolo ha

---

necessario un titolo finale di studi di scuola media di secondo grado, di qualsiasi tipo, a parità degli altri requisiti previsti per i giudici popolari delle Corti d'Assise.

[61] Interessante la posizione di E. BERTI, *Possono le donne esser giudici popolari?*, in *Nuova Rassegna*, 1952, 329 e ss., il quale sostiene che per affermare il diritto della donna a ricoprire l'ufficio di giudice popolare non sia necessario fare appello agli artt. 3 e 51 Cost., ma sia sufficiente basarsi sull'art. 9 della legge n. 287/1951 in cui sono indicati tassativamente i requisiti richiesti per far parte della giuria popolare, tra i quali non vi è quello del sesso maschile. Invece, l'art. 51 Cost. porterebbe ad "una ben maggiore conseguenza: esso dischiude alle donne l'ingresso all'ordine giudiziario ordinario, che era loro vietato dagli artt. 7 della legge 17 luglio 1919, n. 1176, e 4, n. 3, del r. d. 4 gennaio 1920, n. 39".

[62] Così D. R. PERETTI – GRIVA, *La donna nella giuria popolare*, in *Riv. Pen.*, 1952, I, 51 e ss., il quale, di fronte alle posizioni contrarie alla donna giudice popolare, fondate sul suo essere "più impulsiva dell'uomo, più irriflessiva, meno dotata di senso critico e di freni inibitori, più incline alle sensazioni sentimentali che non al raziocinio", chiede acutamente a tali oppositori se "gli uomini giurati diano tutti un affidamento maggiore di quello che possono dare le donne", dal momento che "anche fra gli uomini sono gli isterici, gli irresoluti, gli assenti, i suggestionabili, i meschini, gli arretrati. E quando essi hanno qualcuno di questi difetti, hanno, quasi sempre, in più, lo svantaggio di essere cocciuti e presuntuosi".

tenuto presente la Costituzione. La donna contribuisce alla formazione del Parlamento, e vota le leggi, quelle stesse che poi la dovrebbero dichiarare incapace di concorrere all'amministrazione della giustizia. La contraddizione sarebbe insuperabile"[63]. Lo stesso Ministro di Grazia e Giustizia Grassi, nella relazione alla legge n. 287/1951 presentata alla Camera nel luglio 1949, aveva evidenziato l'importanza dell'intervento popolare per giudicare su reati "tali da richiedere un accentuato spirito di umana comprensione"[64]: per realizzare questo fine non era certo possibile prescindere dal "magnifico contributo della coscienza femminile" e dalla sensibilità e dall'esperienza delle donne perché solo così si sarebbe avuto "un collegio giudicante più ricco di interventi e più solido nell'autonomia dei suoi membri"[65].

La giurisprudenza nettamente prevalente, invece, si era cristallizzata nella sua idea di mantenere ferma l'esclusione delle donne dall'ufficio di giudice popolare, anche dopo l'emanazione della legge n. 287 del 1951.

Il Tribunale di Roma, ad esempio, per fondare la sua decisione di rigetto[66], aveva affermato che il requisito del sesso maschile, di cui all'art. 8, n. 1, del R. D. n. 12/1941, dovesse essere richiesto anche per la nomina a giudice popolare in quanto l'art. 4, contenuto nella medesima fonte, sancisce l'appartenenza all'ordine giudiziario, come magistrati onorari,

---

[63] Così M. ANSALONE, *Donne e giudici popolari di corte di assise*, in *Foro it*., 1952, II, 86.

[64] Vedi Atti Parlamentari, Legislatura I, Camera dei Deputati, *Documenti. Disegni di legge e relazioni*, disegno di legge n. 709, 2. Il materiale è consultabile nel sito ufficiale www.camera.it.

[65] Così E. JOVANE, *La donna nelle Corti di Assise*, in *Riv. Pen*., 1953, II, 127. Nello stesso senso F. FALCONI, *L'ammissibilità della donna alle Giunte Provinciali Amministrative*, cit., 126; S. LESSONA, *Le donne possono far parte della G.P.A. in sede giurisdizionale*, cit., 1608, per il quale "il punto di miglior equilibrio nel giudizio, la formulazione di esso secondo umana comprensione, si avrà soltanto attraverso l'*esame del punto di vista maschile e di quello femminile*. Altrimenti esso sarebbe non di *umana* comprensione, ma di comprensione unilaterale di uno dei due sessi che l'umanità compongono". Il corsivo è dell'Autore.

[66] Vedi Trib. Roma, sentenza 11 febbraio 1952, cit., 44 e ss.

degli assessori (oggi giudici popolari) delle corti di assise; inoltre, dalla VII disp. trans. della Costituzione si sarebbe desunto che, fino all'emanazione del nuovo ordinamento giudiziario, avrebbe dovuto ritenersi sospesa l'applicazione dell'art. 51 Cost. all'amministrazione della giustizia. Addirittura, il Tribunale di Roma richiamò, a sostegno della sua decisione, i lavori preparatori della legge n. 287 del 1951, dai quali emergeva come il silenzio sul requisito del sesso non fosse stato casuale, quanto piuttosto determinato dalla volontà di procrastinare una pronuncia sulla questione al momento in cui si sarebbe affrontato, nel nuovo ordinamento giudiziario, il problema più ampio dell'ammissione della donna alle funzioni giurisdizionali *tout court*[67].

Argomentazioni analoghe vennero adottate dalla Corte d'appello di Roma[68], secondo la quale il silenzio della legge in esame doveva essere interpretato nel senso di includere il sesso maschile tra i requisiti dei giudici popolari alla luce dei precedenti provvedimenti normativi[69] in materia di giudizi d'assise, i quali non facevano alcun riferimento al sesso,

---

[67] In questo senso il Ministro di Grazia e Giustizia Piccioni in Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, *Discussioni*, seduta pomeridiana del 15 marzo 1950, 16234: "Però devo dire che ritengo di non dover decidere la questione in questa sede, perché, se in questa sede si volesse affrontare questo arduo e delicato problema (assai più arduo e più delicato dell'elettorato passivo ed attivo), si arriverebbe al paradosso di decidere una riforma di enorme vastità e di enorme peso sociale e politico esaminando la riforma stessa di straforo, cioè attraverso la figura del giurato o dell'assessore, senza una visione analitica necessaria. Inoltre, contemporaneamente, la donna, investita di funzioni giudiziarie, sarebbe logicamente immessa in tutti gli organi della magistratura". Considerazioni analoghe vennero fatte anche dal Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia Tosato in Atti Parlamentari, Senato della Repubblica, *Discussioni*, seduta 21 dicembre 1950, 21661: "Chiederei al Senato di non insistere tanto su questo punto, trattandosi di un problema più generale che sarà discusso in tema di riforma dell'ordinamento giudiziario. Si tratterà allora di vedere — poiché tutto evolve — se alcuni elementi di giudizio che portavano ad escludere le donne dall'ufficio di giudice, siano rimasti immutati o no". Il materiale è stato rispettivamente tratto dai siti www.camera.it e www.senato.it.

[68] Vedi Corte d'appello di Roma, sentenza 29 marzo 1952 (sentenza non numerata), in *Foro it*., 1952, II, 84 e ss.

[69] Si tratta del R. D. 23 marzo 1931, n. 249, del R. D. L. 5 luglio 1934, n. 1162 e del R. D. 4 ottobre 1935, n. 1899.

ma, nonostante ciò, si riteneva incontestata l'esclusione delle donne da questo ufficio. In aggiunta, la Corte romana sminuì l'importanza del R. D. L. 31 maggio 1946, n. 560, che, all'art. 5, aveva espressamente ammesso le donne all'ufficio di giudice popolare (anche se in numero non superiore a un terzo, ex art. 9), poiché tale decreto non aveva mai avuto attuazione[70]: tuttavia, come è stato correttamente puntualizzato[71], il concetto di attuazione è ben diverso da quello di entrata in vigore e il R. D. L. n. 560/1946 acquisì sicuramente efficacia obbligatoria, dopo la sua pubblicazione, determinando in tal modo l'abrogazione per incompatibilità dell'art. 7 della l. n. 1176/1919 e dell'art. 8, n. 1, del R. D. n. 12/1941.

Quello che desta maggiore stupore è il fatto che la Corte non si sia resa conto che tra la normativa previgente e la l. n. 287/1951 si sia posta la Costituzione, in particolare gli artt. 51, 1° comma, e 102, 3° comma. Nella sentenza si afferma che da tali due disposizioni costituzionali non si possa ricavare per il legislatore ordinario un "divieto assoluto di qualsiasi limitazione", pena l'esasperazione "fino ad un estremo innaturale" di "un sano principio di massima". Il problema è che, in questo caso, non vi è alcuna limitazione, ma solo una legge, successiva alla Costituzione, che non menziona affatto il sesso tra i requisiti per la nomina a giudice popolare, e tale silenzio, per non incorrere nell'illegittimità costituzionale, deve essere interpretato in modo conforme alla norma di cui all'art. 51

[70] Dopo l'insediamento dell'Assemblea Costituente nel giugno 1946, il compito di dare attuazione al decreto per permettere il funzionamento delle nuove corti d'assise era stato deferito alla Costituente stessa, ma i tre disegni di legge presentati rimasero lettera morta. Sul punto vedi *amplius* S. CASTELLET, *Ammissibilità delle donne nella composizione della Corte di Assise*, in *Riv. Pen.*, 1953, II, 131 e ss.

[71] Vedi S. CASTELLET, *Ammissibilità delle donne nella composizione della Corte di Assise*, cit., 140 e ss.; P. STELLACCI, *L'ammissibilità delle donne all'ufficio di giudice secondo la Costituzione Repubblicana*, in *Giust. Pen.*, 1953, I, 364; F. FALCONI, *L'ammissibilità della donna alle Giunte Provinciali Amministrative*, cit., 133-134.

Cost., la quale, anche se si ritenesse solamente di natura programmatica, si imporrebbe comunque in virtù della sua "efficacia integratrice"[72].

Anche il richiamo ai lavori preparatori della legge n. 287 del 1951 non è pertinente perché, oltre ad essere incompleto[73], non influisce in sede di interpretazione di una norma di legge, avendo essa un suo significato indipendente dalle intenzioni di coloro che la crearono.

Questa sentenza fu confermata *in toto* dalla Corte di cassazione[74], la quale, invece, criticò una decisione precedente del Consiglio di Stato[75] che

---

[72] Così F. FALCONI, *L'ammissibilità della donna alle Giunte Provinciali Amministrative*, cit., 133. Nello stesso senso P. STELLACCI, *L'ammissibilità delle donne all'ufficio di giudice secondo la Costituzione Repubblicana*, cit., 366; S. CASTELLET, *Ammissibilità delle donne nella composizione della Corte di Assise*, cit., 137-139; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Sull'ammissione delle donne negli albi dei giudici popolari delle Corti d'Assise*, in *Temi*, 1953, 304-305, per il quale interpretare siffatto silenzio alla luce della legge sull'ordinamento giudiziario del 1941, prescindendo dalle affermazioni contenute negli artt. 3 e 51 Cost., significherebbe "negare qualsiasi efficacia a delle disposizioni che, anche se degradate a *programmatiche*, fanno pur sempre parte della Costituzione, e sono, quindi, riferibili alla più elevata *fonte normativa* dell'ordinamento italiano odierno" (il corsivo è dell'Autore). Tali norme programmatiche, egli aggiunge, hanno un duplice effetto: "una conseguente limitazione nella discrezionalità di tutti gli organi statali (legislativi, esecutivi e giurisdizionali) ed una direttiva precisa in ordine all'interpretazione di tutte le norme giuridiche subordinate."

[73] Infatti, come osserva S. CASTELLET, *Ammissibilità delle donne nella composizione della Corte di Assise*, cit., 139, venne omessa la dichiarazione dell'on. Tosato, Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia, in Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Commissione III, *Discussioni*, seduta 28 aprile 1950, 371: "Non credo che vi sia una preclusione vera e propria, però faccio osservare che nel disegno di legge non vi è nessuna formula che esclude l'ammissibilità delle donne. Quindi, dato che non vi è nessuna formula, non è necessario inserire alcunché, perché la questione è di carattere generale, essendo il principio dell'ammissione delle donne a tutti gli uffici pubblici stabilito dall'art. 51 della Costituzione".

[74] Vedi Cass. Sez. I civ., sentenza 17 gennaio 1953, n. 127, cit., 161 e ss.

[75] Si tratta di Cons. di St., Sez. V, decisione 21 novembre 1952, n. 1351, cit., 5 e ss., con nota contraria di G. COLETTI. Critico nei confronti di tale pronuncia è anche A. GROPPALI, *Le donne giudici*, in *Temi*, 1953, 307, il quale ritiene che il Consiglio di Stato, "per il timore di adottare, suscitando critiche, un'interpretazione inattuale e non in armonia con l'evoluzione del diritto pubblico, che è giunta nell'ultimo decennio a concedere alle donne l'elettorato attivo e passivo ed insieme la possibilità di accedere alle più alte cariche dello Stato", avrebbe "finito per abbandonare il solido terreno del diritto positivo e per slittare, indulgendo ai tempi, in considerazioni di giustizia astratta

rappresentò una delle poche eccezioni a questo consolidato orientamento giurisprudenziale contrario alla donna giudice popolare. Infatti, la pronuncia in questione ammise le donne a ricoprire l'ufficio di componenti onorari delle giunte provinciali amministrative proprio facendo leva sulla legge n. 287 del 1951[76], che, secondo la suprema magistratura amministrativa, doveva essere considerata "una legge di prima attuazione della Costituzione, diretta in particolare a regolare, in omaggio all'articolo 102, la partecipazione del popolo all'amministrazione della giustizia relativamente ai reati più gravi, senza distinzione di sesso in conformità con gli artt. 3 e 51"[77].

6.1. (segue) La legge 27 dicembre 1956, n. 1441, sulla partecipazione delle donne all'amministrazione della giustizia nelle Corti di Assise e i suoi profili di illegittimità costituzionale.

Ogni dubbio circa la possibilità per la donna di ricoprire il ruolo di giudice popolare fu definitivamente sciolto, in senso positivo, dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1441, con la quale si permise alle appartenenti al sesso femminile di amministrare la giustizia nelle Corti di Assise e nei Tribunali

---

ed in valutazioni di convenienza politica", impedendo così al legislatore ordinario di sospendere l'attuazione del principio costituzionale della parità dei diritti dei due sessi.

[76] A questa legge rinviava il R. D. L. 4 aprile 1944, n. 111, che disciplinava la composizione e il funzionamento delle Giunte provinciali amministrative, in quanto potevano far parte di tali giunte solo coloro che fossero in possesso dei requisiti per la nomina a giudice popolare di Corte d'Assise.

[77] In senso favorevole alla decisione *de qua* è S. LESSONA, *La donna nella giuria popolare e nelle giunte provinciali amministrative*, cit., 3-4, il quale ritiene che il silenzio della legge del 1951 debba essere inteso come "espressione di conformismo alla Costituzione, non di eccezione alla regola", tenuto conto che per derogare al principio costituzionale della parità dei sessi sarebbe stata necessaria una disposizione espressa – in questo caso mancante – e che "una volontà tacita disforme sarebbe inconcepibile, non trattandosi di ufficio per il quale esista una indiscutibile inettitudine fisiologica della donna".

per i minorenni[78]. Il disegno di legge, presentato dal ministro guardasigilli Moro nel novembre 1955, era stato ampiamente discusso in seno alla Commissione Giustizia, per la quale "il legislatore ordinario ha l'inderogabile dovere di conferire alla donna il diritto di accedere agli uffici pubblici ed alle cariche elettive, sia pure subordinando l'esercizio del diritto al possesso di requisiti determinati in base ad una valutazione discrezionale"[79]. Al Senato, la senatrice Merlin fece opportunamente osservare come la legge proposta, pur lodevole, avrebbe comunque perpetuato "la situazione attuale per cui una donna potrebbe essere eletta a Capo dello Stato e quindi presiedere il Consiglio Superiore della Magistratura, ma non potrebbe reggere una pretura"[80]. Più cauto fu il ministro Moro, per il quale si trattava di "un primo esperimento di partecipazione della donna all'amministrazione della giustizia" nei settori della giustizia popolare e minorile, dove risultava particolarmente utile l'apporto della sensibilità femminile[81].

Nonostante alcune voci contrarie, che si rifacevano sempre alla presunta inidoneità psicofisica della donna e al fatto che questa dovesse rimanere la

---

[78] Questo intervento normativo era stato preceduto da due proposte di legge, volte entrambe a consentire alle donne l'accesso all'ufficio di giudice popolare: la n. 1972, d'iniziativa dei deputati Gennai – Tonietti, Delli Castelli e Federici, annunciata il 9 maggio 1951, e la n. 451, presentata il 3 dicembre 1953 dai deputati Rossi Maria Maddalena, Leone e altri. In ambo le proposte si evidenziò la necessità di dare concreta attuazione ai principi costituzionali di cui agli artt. 3, 51, 1° comma, e 102, 3° comma; tuttavia vennero introdotte delle limitazioni numeriche tali per cui le donne non potevano essere più di due (proposta n. 1972) o più della metà dei componenti (proposta n. 451). Vedi *amplius* Atti Parlamentari, Legislatura I e II, Camera dei Deputati, *Documenti. Disegni di legge e relazioni*, proposte di legge n. 1972 e 451, consultabili nel sito www.camera.it.

[79] Vedi Atti Parlamentari, Legislatura II, Camera dei Deputati, *Documenti. Disegni di legge e relazioni*, disegno di legge n. 1882-A, 2, in www.camera.it.

[80] Vedi Atti Parlamentari, II Legislatura, Senato della Repubblica, *Discussioni*, seduta 15 novembre 1956, 19033, in www.senato.it.

[81] Vedi Atti Parlamentari, II Legislatura, Senato della Repubblica, *Discussioni*, seduta 20 novembre 1956, 19091, in www.senato.it.

regina del focolare domestico, il disegno di legge fu definitivamente approvato dalla Camera il 21 dicembre 1956.

Tuttavia, ancora una volta, si trattava solo di una conquista parziale perché erano state introdotte delle limitazioni d'ordine numerico che costituivano delle vere e proprie discriminazioni per le appartenenti al sesso femminile. Infatti, mentre per i Tribunali per i minorenni i due privati cittadini dovevano essere un uomo e una donna ai sensi degli artt. 4 e 5 della legge n. 1441 del 1956, creando, pertanto, una situazione di assoluta parità tra i sessi, nelle Corti d'Assise e nelle Corti d'Assise d'appello dei sei giudici popolari almeno tre dovevano essere uomini (art. 1 della legge in esame che modifica gli artt. 3 e 4 della l. n. 287/1951). Per ottenere un risultato di questo tipo si stabilì che, in sede di estrazione delle dieci schede per individuare i giudici popolari della sessione, se quelle relative agli uomini fossero state inferiori a cinque, il presidente avrebbe continuato ad estrarre fino a raggiungere il numero di cinque schede contenenti nominativi di uomini; inoltre, per la formazione del Collegio, qualora fra i primi sei giudici popolari estratti vi fossero stati meno di tre uomini, il presidente avrebbe formato il Collegio chiamando a prestare servizio i primi tre uomini e le prime tre donne tenendo conto dell'ordine in cui uomini e donne erano rispettivamente iscritti nell'elenco degli estratti (legge n. 287/1951, artt. 25, 2° comma, e 26, 2° comma, così come modificati dalla legge n. 1441/1956). *Ergo*, si sarebbero potuti avere collegi formati da soli uomini, ma mai consessi di sole donne o a maggioranza femminile.

Tale disciplina si poneva palesemente in contrasto con il principio di eguaglianza dei sessi di cui agli artt. 3 e 51, 1° comma, Cost., in quanto stabiliva delle restrizioni, fondate su un criterio invalido quale è il sesso, sia all'accesso ad un certo pubblico ufficio sia all'organizzazione interna dell'ufficio stesso. Questa difformità fu denunciata da molti giudici che,

nel luglio del 1958, sollevarono varie questioni di legittimità costituzionale relative alla legge n. 1441/1956. E furono proprio due di queste ordinanze (Corte d'Assise di Milano, 1° luglio 1958, e Corte d'Assise di Cremona, 7 luglio 1958[82]) a dare luogo alla sentenza della Consulta 3 ottobre 1958, n. 56, che, nonostante l'evidente contrasto, dichiarò infondata la questione sollevata dai giudici *a quibus*.

Le argomentazioni addotte dalla Corte costituzionale partono dalla considerazione che tra i "*requisiti stabiliti dalla legge*", di cui parla il 1° comma dell'art. 51 Cost., debba essere ricompreso anche il sesso, altrimenti "la disposizione apparirebbe piuttosto pleonastica"[83], e da osservazioni abbastanza ininfluenti sui lavori preparatori in seno all'Assemblea Costituente, secondo un *cliché* ormai consolidato nella giurisprudenza dell'epoca. Ma, soprattutto, la Corte opta per una "interpretazione storico – sistematica" degli artt. 51 e 102, 3° comma, Cost., in base alla quale sarebbe opportuno "un graduale passaggio da un antico costume di inferiorità della donna al nuovo regime di piena parità"[84], lasciando alla legge qualche "sfera di apprezzamento" affinché essa possa "tener conto, nell'interesse dei pubblici servizi, delle differenti attitudini proprie degli appartenenti a ciascun sesso, purché non resti infranto il canone fondamentale della eguaglianza giuridica"[85].

Alla luce di quanto detto, la restrizione prevista nella legge del 27 dicembre 1956 costituisce una differenziazione fra i componenti dei collegi giudicanti che, ad avviso della Consulta, non risulta in contrasto con i

---

[82] I testi di entrambe le ordinanze sono consultabili in *Giur. it.*, 1958, II, 289 e ss e nota.
[83] Cfr. Corte cost., sentenza 3 ottobre 1958, n. 56, cit., 1394; sull'interpretazione data dalla Consulta all'inciso "*secondo i requisiti stabiliti dalla legge*" vedi *amplius supra*, § 5.
[84] Così V. CRISAFULLI, *Eguaglianza dei sessi, requisiti e sindacato della Corte*, cit., 866.
[85] Cfr. Corte cost., sentenza 3 ottobre 1958, n. 56, cit., 1395 e ss., da cui sono prese anche le citazioni successive.

principi costituzionali, "in quanto la limitazione numerica nella partecipazione delle donne in quei collegi risponde non al concetto di una minore capacità delle donne, ma alla esigenza di un più appropriato funzionamento dei collegi stessi"[86].

Inoltre, all'accusa di illogicità mossa dalla Corte di Assise di Milano, secondo la quale non avrebbe senso prima riconoscere nel sesso femminile l'attitudine ad esercitare una certa funzione e poi escludere le donne eccedenti un determinato numero, la Corte costituzionale rispose che "tale contraddizione non esiste" poiché le limitazioni numeriche si ispirerebbero ad un altro criterio, cioè il "buon funzionamento del collegio giudicante"[87].

---

[86] *Contra* A. PREDIERI, *Parità dei sessi e formazione dei collegi delle Corti di Assise*, in *Giust. Civ.*, 1959, III, 15-16, per il quale la l. n. 1441/1956 non si limita a disciplinare la composizione e il funzionamento del collegio, ma finisce per statuire pure sulla capacità delle donne poiché la loro restrizione numerica porta a negare che le attitudini femminili ad accedere all'ufficio di giudice popolare siano eguali a quelle maschili. Per l'Autore, nella fattispecie in esame, accesso e composizione sono strettamente collegati e lo stesso art. 51 Cost. rappresenta un limite pure nella disciplina della formazione, organizzazione e funzionamento dei pubblici uffici; tuttavia, se anche si adottasse l'interpretazione della Corte, secondo la quale l'art. 51 "non fu dettato in vista dell'ordinamento dei pubblici uffici, bensì in vista della proclamazione dei diritti e dei doveri dei cittadini nei rapporti politici", comunque il legislatore ordinario, nel regolare i profili organizzativi, dovrebbe rispettare l'art. 3 Cost., che ha una più vasta portata applicativa. Tali considerazioni sono in aperta critica con le affermazioni di C. CERETI, *Accesso all'ufficio di giudice popolare e composizione del collegio (a proposito della limitazione numerica all'inserimento delle donne nelle corti d'assise)*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1958, 1241 e ss., per il quale accesso e composizione sono due concetti completamente diversi. Rispetto al primo, la legge denunciata "non può essere tacciata di incostituzionalità perché fissa requisiti eguali e comuni per i cittadini di ambo i sessi"; rispetto al secondo, la soluzione al problema si trova nell'art. 102, 3° comma, Cost., dal quale, in virtù della riserva di legge, si desume che il legislatore ordinario possa insindacabilmente statuire circa la composizione dei collegi d'assise, tenendo presente che "l'organo è creato per adempiere una funzione e non per soddisfare diritti ed interessi dei suoi possibili titolari".

[87] Dello stesso parere è C. ESPOSITO, *Le donne e i pubblici uffici*, cit., 873: l'Autore evidenzia come il legislatore ordinario, per conciliare l'esigenza di riconoscere alle donne il diritto di ingresso nelle giurie con i dubbi sull'opportunità di un provvedimento di tal fatta, abbia adottato l'unica soluzione possibile, che "consentiva di fare un'esperienza, pur riducendo al minimo i pericoli della novità dell'esperienza. Essa, insomma, poiché rispondeva ai dubbi ed alle fondate incertezze del legislatore, lungi dall'essere illogica, era conforme alla logica sostantiva e concreta della situazione nella quale essa veniva emanata". *Contra* P. BARILE, *Leggi e regolamenti*

Ecco che, alla luce di queste motivazioni destanti non poche perplessità, la Consulta riconobbe la legittimità costituzionale di una legge che, in realtà, era in evidente contrasto con l'art. 51 Cost., contenente una norma che, da "specificazione e riaffermazione del principio di eguaglianza senza differenza di sesso", era stata "miracolosamente trasformata in un limite, un'eccezione (e gravissima) al principio medesimo: questo, francamente, sembra un paradosso"[88].

7. L'agognato ingresso delle donne in magistratura grazie alla sentenza costituzionale 18 maggio 1960, n. 33, e alla legge 9 febbraio 1963, n. 66.

Dopo la legge n. 1441 del 1956, l'esclusione della donna dalla magistratura appariva ancora più assurda: se, da un lato, le donne potevano far parte delle Corti d'Assise come giudici popolari, i quali "non sono dei *giurati*, […] ma sono veri e propri *giudici*"[89], dall'altro continuavano a non essere ammesse ai concorsi per la nomina a uditore giudiziario a causa del requisito del sesso maschile richiesto dall'art. 8, n. 1, del R. D. n. 12/1941[90].

---

discriminatori per motivo di sesso, cit., 1251, per il quale la limitazione numerica si risolve, di fatto, in una "*deminutio capitis*".

[88] Così P. BARILE, *Leggi e regolamenti discriminatori per motivo di sesso*, cit., 1251.

[89] Così M. BERUTTI, *La donna italiana e la magistratura*, cit., 48; il corsivo è dell'Autore.

[90] Varie furono le pronunce giurisprudenziali in questo senso: vedi Cons. di St., Sez. IV, sentenza 18 gennaio 1957, n. 21, cit., 42 e ss., in cui si afferma che, allo stato della legislazione, nessuna norma consente alle donne di essere ammesse all'ordine giudiziario; ma, soprattutto, fu emblematico il caso, riportato da M. BERUTTI, *La donna italiana e la magistratura*, cit., 49 e ss., di alcune laureate in Giurisprudenza che chiesero l'annullamento del decreto 11 gennaio 1958, con il quale era stato indetto un nuovo concorso a uditore giudiziario, riservato ai soli cittadini italiani di sesso maschile. L'Autore ricorda che la Sezione IV del Consiglio di Stato, con sentenza 8 maggio 1959, dichiarò inammissibili i ricorsi poiché le ricorrenti, non avendo partecipato al concorso (ovviamente, essendo escluse dalla legge!) e non essendo, quindi, "concorrenti escluse", non erano legittimate a impugnare quel decreto.

Si trattava di una situazione non più tollerabile: serviva un intervento legislativo che rendesse la normativa vigente conforme al dettato costituzionale e che, finalmente, sciogliesse ogni dubbio sulla possibilità per il genere femminile di esercitare la funzione giurisdizionale. Il 15 maggio 1959 era stata presentata una proposta di legge per la modifica dell'art. 8 dell'ordinamento giudiziario, contenente una disposizione ormai "incongruente e anacronistica", nel senso dell'abolizione del requisito del sesso maschile[91], ma essa non ebbe seguito. In quello stesso periodo, la svolta fu segnata dalla Consulta, che si pronunciò su una questione di legittimità costituzionale, rimessa dal Consiglio di Stato nel giugno 1959 e avente ad oggetto l'art. 7 della legge 17 luglio 1919, n. 1176[92], il quale non ammetteva le donne agli impieghi implicanti "*poteri pubblici giurisdizionali o l'esercizio di diritti e di potestà politiche*" (sul punto vedi *amplius supra*, § 3).

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 33 del 1960[93], non prestò particolare attenzione al fatto che l'art. 7 della l. n. 1176/1919 rinviasse ad una fonte regolamentare per la specificazione degli impieghi pubblici preclusi al genere femminile, violando, così, la riserva di legge sancita al 1° comma dell'art. 51: infatti, a suo avviso, questo motivo perdeva ogni rilievo di fronte all'"irrimediabile contrasto" dell'art. 7 con l'art. 51 Cost., dovuto all'esclusione generale delle donne da una vasta categoria di impieghi pubblici. Secondo la Corte, "la diversità di sesso, in sé e per sé considerata, non può mai essere ragione di discriminazione legislativa",

[91] Vedi Atti Parlamentari, Legislatura III, Camera dei Deputati, *Documenti. Disegni di legge e relazioni*, proposta di legge n. 1204. Analoga proposta era già stata annunciata il 12 dicembre 1953: vedi Atti Parlamentari, Legislatura II, Camera dei Deputati, *Documenti. Disegni di legge e relazioni*, proposta di legge n. 507; entrambe le proposte sono consultabili nel sito www.camera.it.

[92] Vedi Cons. di St., Sez. IV, ordinanza 12 giugno 1959, in *Foro it*., 1960, III, 48. Il ricorso era stato presentato dalla dott.ssa Rosa Oliva contro la sua esclusione da un concorso per consigliere di Prefettura.

[93] Cfr. Corte cost., sentenza 18 maggio 1960, n. 33, cit., 900 e ss.

altrimenti la "norma che questo facesse violerebbe un principio fondamentale della Costituzione, quello posto dall'art. 3 del quale la norma dell'art. 51 è *non soltanto una specificazione, ma anche una conferma*"[94]. La Consulta, inoltre, definendo la portata della sua precedente sentenza n. 56 del 1958, ritenne che, alla luce dell'art. 51, 1° comma, l'appartenenza all'uno o all'altro sesso dovesse essere intesa correttamente come "requisito attitudinario"[95], come un'idoneità che può mancare "agli appartenenti all'altro sesso o è in possesso di costoro in misura minore, tale da far ritenere che, in conseguenza di codesta mancanza, l'efficace e regolare svolgimento dell'attività pubblica ne debba soffrire"[96].

Non essendo questo il caso della norma impugnata, dal momento che essa assumeva il sesso femminile a fondamento di "incapacità o di minore capacità, non già a requisito di idoneità attitudinale", per una categoria molto ampia e indefinita di pubblici uffici, la Corte dichiarò l'illegittimità costituzionale della norma di cui all'art. 7 della l. n. 1176/1919, proprio a causa dell'esclusione, in essa prevista "in via di regola, non già in via di

---

[94] Il corsivo è di chi scrive. Considerazioni analoghe erano state espresse da V. CRISAFULLI, *Eguaglianza dei sessi, requisiti e sindacato della Corte*, cit., 863, per il quale "l'art. 51 ha contenuto rafforzativo, con specifico riguardo al sesso, del principio dell'art. 3" e questo sta a significare che, se anche mancasse quella disposizione, l'eguaglianza sarebbe comunque una regola inderogabile per il legislatore ordinario, per lo stesso motivo per cui il silenzio dell'art. 51 sulle altre situazioni elencate all'art. 3 non implica assolutamente che la legge possa fare discriminazioni fondate sulla razza o sulla fede religiosa o sulle opinioni politiche ecc., nell'accesso a un determinato ufficio pubblico.

[95] Sul tema vedi *amplius supra*, § 5, in particolare nota 53.

[96] Per C. ESPOSITO, *Il sesso e i pubblici uffici*, in *Giur. Cost.*, 1960, 574, nota alla sentenza n. 33/1960, da queste parole si desumerebbe che la Corte, "riconoscendo che non solo l'assoluta inettitudine ma anche la minore attitudine a una funzione" possano legittimare la discriminazione dei sessi nell'accesso ad un ufficio, abbia escluso l'attendibilità di quella tesi, sostenuta, ad esempio, da Barile e Mortati (sul punto vedi *amplius supra*, § 5, in particolare note 57 e 58), secondo la quale la non ammissione ad un pubblico ufficio potrebbe avvenire solo per assoluta impossibilità naturale dell'uomo o della donna a ricoprire quell'incarico.

eccezione"[97], delle "donne da tutti gli uffici pubblici che implicano l'esercizio di diritti e di potestà politiche".

Un intervento così incisivo della Corte costituzionale non poteva essere ignorato dal legislatore ordinario: le basi per una soluzione definitiva del problema erano state gettate da un'altra proposta di legge[98], presentata nell'agosto 1960, per l'abrogazione della legge n. 1176 del 1919. I proponenti sottolineavano quanto fosse "stridente il contrasto tra la presenza effettiva della donna nel legislativo e nell'esecutivo, e la sua esclusione" da impieghi implicanti l'esercizio di funzioni giudiziarie, soprattutto alla luce della l. n. 1441/1956 che aveva permesso alle donne di ricoprire il ruolo di giudice popolare. Anche dopo la Costituzione, "la donna italiana ha dovuto sostenere e superare una ferrata, per quanto sempre cavalleresca, resistenza maschile per l'accesso ai pubblici impieghi, richiamantesi […] a tradizionali e vorremmo dire affettuosi temi di rispetto e di venerazione nei suoi riguardi". Soltanto eliminando ogni restrizione, la donna italiana avrebbe potuto "dimostrare ancora una volta il suo equilibrio, la sua preparazione, la sua serenità e consapevolezza di giudizio" e dare "l'apporto della sua personalità".

Concluso l'iter parlamentare, fu finalmente approvata la legge 9 febbraio 1963, n. 66 ("*Ammissione della donna ai pubblici uffici ed alle professioni*"), che abrogava la legge n. 1176/1919, il suo regolamento di

---

[97] Secondo V. CRISAFULLI, *Eguaglianza dei sessi e requisiti attitudinali nell'ammissione ai pubblici uffici*, cit., 566, la Consulta si sarebbe limitata a riscontrare che, quando le differenze di sesso sono adottate dalla legge in linea generale, "la violazione del principio di eguaglianza è palese e non richiede pertanto quelle più penetranti indagini sulla *ratio* delle norme, che si rendono invece necessarie, in presenza di disposizioni particolari e specifiche, per accertare se in esse il sesso […] sia veramente requisito di idoneità e non, viceversa (inammissibile) discriminazione di capacità".

[98] Vedi Atti Parlamentari, Legislatura III, Camera dei Deputati, *Documenti. Disegni di legge e relazioni*, proposta di legge n. 2441, in www.camera.it, da cui sono prese le citazioni successive. Sul tema vedi, per maggiori dettagli, F. TACCHI, *Eva togata. Donne e professioni giuridiche in Italia dall'Unità a oggi*, cit., 132 e ss.

attuazione n. 39/1920 ed ogni altra disposizione incompatibile (art. 2), riconoscendo alla donna l'accesso "*a tutte le cariche, professioni ed impieghi pubblici, compresa la Magistratura, nei vari ruoli, carriere e categorie, senza limitazione di mansioni e di svolgimento della carriera, salvi i requisiti stabiliti dalla legge*" (art. 1, 1° comma[99]).

"…*compresa la Magistratura*": tre semplici parole[100] che, però, rappresentano la conquista sofferta di una battaglia piena di ostacoli e di colpi bassi, iniziata molti anni prima per permettere alle donne di infrangere il monopolio maschile nell'esercizio della funzione giurisdizionale.

Il primo concorso per uditore giudiziario, aperto anche alle appartenenti al sesso femminile, fu bandito il 3 maggio 1963: risultarono vincitrici otto donne[101] che entrarono a far parte del ruolo della magistratura ordinaria professionale in virtù del decreto ministeriale 5 aprile 1965[102].

---

[99] Tale articolo è stato abrogato dall'art. 57 del d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198 ("*Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246*") ed è stato recepito dall'art. 31, 1° comma, del medesimo decreto.

[100] Aggiunte dalla Commissione Affari Costituzionali per evitare equivoci in materia: vedi Atti Parlamentari, Legislatura III, Camera dei Deputati, Commissione I, *Discussioni*, seduta 28 novembre 1962, 932, in www.camera.it.

[101] Si tratta di Graziana Calcagno, Emilia Capelli, Raffaella D'Antonio, Giulia De Marco, Letizia De Martino, Annunziata Izzo, Ada Lepore e Maria Gabriella Luccioli.

[102] È opportuno ricordare che "dall'entrata in vigore della Costituzione, e nonostante il disposto inequivocabile dell'art. 51, si erano svolti ben sedici concorsi per uditore giudiziario, con un totale di 3127 vincitori, dai quali le donne erano state indebitamente escluse" (così G. LUCCIOLI, *Quarant'anni dall'ingresso delle donne in magistratura*, intervento svolto in occasione dell'incontro organizzato da "Magistratura Democratica" e dal "Movimento per la Giustizia" il 26 aprile 2005, in *giudicedonna*, luglio 2005, rivista consultabile nel sito www.donnemagistrato.it).

CAPITOLO SECONDO

GLI ORGANISMI A TUTELA DELLE PARI OPPORTUNITÀ NELLA MAGISTRATURA

SOMMARIO: 1. L'Associazione Donne Magistrato Italiane – 2. Il Comitato per le pari opportunità in magistratura (CPOM) – 3. I Comitati Pari Opportunità decentrati presso i Consigli giudiziari – 3.1. Il Comitato Pari Opportunità presso il Consiglio direttivo della Corte di cassazione (CPOCC) – 4. La Rete dei Comitati per le Pari Opportunità delle professioni legali.

1. L'Associazione Donne Magistrato Italiane.

Nonostante dal concorso del 1965 vi fosse stato un aumento progressivo[1] della componente femminile in seno alla magistratura, per molti anni la questione della differenza di genere non suscitò alcun tipo di interesse nella cultura giuridica; addirittura erano le stesse prime donne magistrato a non voler rivendicare la propria identità femminile e a "omologare totalmente il proprio ideale di giudice all'unico modello professionale di riferimento ed [a] integrarsi in quel sistema declinato unicamente al maschile attraverso un processo di completa imitazione ed introiezione di tale modello, quale passaggio necessario per ottenere una piena legittimazione"[2]. Tuttavia non era più possibile prescindere da una tale rivoluzione all'interno dell'apparato giudiziario e diventava sempre più pressante l'esigenza di "restituire ad una dimensione anche femminile la pratica del giudicare" e di "dare voce e senso alla presenza delle tante donne che rendevano giustizia

[1] Nel 1965 le donne rappresentavano solo lo 0,14%, nel 1971 esse erano 207 su 6.999 (pari al 2,95%), 708 su 6.812 nel 1981 (pari al 10,3%) e 1264 su 7282 nel 1988 (pari al 17,4%): questi dati sono tratti da CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Le "Pari opportunità" in magistratura*, Quaderno n. 126, cit., 14.

[2] Così G. LUCCIOLI, *La presenza delle donne nella magistratura italiana*, intervento svolto in occasione del centenario dell'ANM il 25 giugno 2009, tratto dal sito www.donnemagistrato.it.

senza che il loro essere donne rivestisse in apparenza una particolare significazione"[3].

Questa esigenza fu soddisfatta con la costituzione, nel 1990, dell'Associazione Donne Magistrato Italiane (d'ora in avanti ADMI), che, come ha giustamente osservato Evelina Canale[4], fu "la prima e per molto tempo l'unica voce delle donne magistrato a riproporre […] i temi dei diritti delle donne", la loro "afasia politica", le "incrostazioni del nostro sistema giuridico ancora largamente declinato al maschile", ma soprattutto le "difficoltà professionali" e la "tendenziale autoesclusione delle donne magistrato dalle aree di assunzione di responsabilità, secondo modelli e meccanismi che già operano nella società civile e che non si superano agevolmente neppure con indosso una toga".

Alla base dell'ADMI, come emerge dal suo manifesto programmatico[5], vi era non tanto la volontà di frazionare al suo interno la magistratura o di creare un "nuovo ghetto femminile" cristallizzato nelle sue posizioni, quanto piuttosto l'intenzione di costruire una "autonomia"[6] delle donne giudici affinché queste diventassero consapevoli della specificità del loro ruolo e del loro modo di amministrare la giustizia, superando, così, "ogni

---

[3] Così G. LUCCIOLI, *La presenza delle donne nella magistratura italiana*, cit.

[4] Vedi E. CANALE, *Magistratura e differenza di genere, il punto di vista dell'Admi: Un invito al dialogo*, intervento svolto in occasione del convegno "Magistratura e differenza di genere", organizzato da MD e tenutosi a Milano il 17 aprile 2004; il materiale è consultabile nel sito old.magistraturademocratica.it.

[5] Consultabile nel sito www.donnemagistrato.it.

[6] Vedi S. MAZZOCCHI, *Le donne indossano una toga; vogliono una fetta di potere*, in *La Repubblica*, 13 dicembre 1990, 16, in cui si riportano le considerazioni della giudice Antonietta Carestia relative all'allora recente associazione femminile: "[…] in questi anni abbiamo capito che il modello paritario è inadeguato a realizzare l'eguaglianza tra i sessi garantita dalla Costituzione, ma abbiamo anche compreso quali sono i meccanismi del potere maschile. Quindi oggi scegliamo l'autonomia per superare quella separatezza che è stato lo strumento per la nostra emarginazione". Questo articolo è menzionato da F. TACCHI, *Eva togata. Donne e professioni giuridiche in Italia dall'Unità a oggi*, cit., 192, nota 25.

forma di omologazione al modello di cooptazione maschile"[7]. L'associazione doveva porsi, e, di fatto, è risultata essere tale, come "un punto di riferimento", "uno spazio di riflessione comune", un'occasione per le donne magistrato per confrontarsi, per condividere le proprie esperienze personali e manifestare le proprie esigenze[8].

Ma il ruolo dell'ADMI non si riduceva, e non si riduce tutt'ora, a quello di luogo di incontro delle donne giudici, assumendo, in aggiunta, una funzione di carattere propositivo: in base allo statuto[9], l'associazione in questione, indipendente da ogni altra organizzazione e priva di ogni connotazione politica, si propone di "promuovere la professionalità della donna giudice" e di "proporre modifiche legislative volte alla piena attuazione della parità"[10]; inoltre, incentiva "la predisposizione di adeguate misure organizzative e di aggiornamento professionale dirette ad evitare che il peso della «doppia

---

[7] Cfr. S. MAZZOCCHI, *Giustizia è femmina e viva la differenza…*, in *La Repubblica*, 21 aprile 1991, 16, dove si ricorda quanto affermato da Gabriella Luccioli in occasione del primo convegno nazionale dell'ADMI: "l'eterno dilemma" che ha sempre caratterizzato ogni percorso femminile è quello di scegliere tra "la parità come riconoscimento di uguali diritti e la differenza come affermazione di diversità sessuale per storia, cultura e modo di sentire". L'articolo è citato da F. TACCHI, *Eva togata. Donne e professioni giuridiche in Italia dall'Unità a oggi*, cit., 192, nota 25.

[8] Vedi S. MAZZOCCHI, *Le donne indossano una toga; vogliono una fetta di potere*, cit., in cui, riprendendo le parole di Gabriella Luccioli, si chiarisce che l'obiettivo dell'ADMI è "quello di trovare un luogo per confrontarci e per riflettere. Uno spazio specifico in cui ridefinire la nostra professionalità. Le donne magistrato sono tante, lavorano bene e quindi vogliono contare ed esistere anche visivamente".

[9] Consultabile nel sito www.donnemagistrato.it.

[10] Mi limito ora, per approfondire le questioni nel prosieguo della trattazione, ad elencare alcune delle più significative iniziative dell'ADMI a favore della parità dei sessi, iniziative ricordate da E. CANALE, *Magistratura e differenza di genere, il punto di vista dell'Admi: Un invito al dialogo*, cit.:

- l'istituzione del Comitato Pari Opportunità presso il CSM;
- la previsione di un punteggio aggiuntivo in caso di maternità per le assegnazioni di prima sede e per i tramutamenti;
- la diversa distribuzione degli affari al rientro dopo il periodo di congedo per maternità;
- la creazione dei magistrati distrettuali;
- le modifiche statutarie nel senso dell'introduzione di "quote rosa" nelle liste per le elezioni degli organi dell'ANM in maniera tale da sanare l'"invisibilità" delle donne nei vertici associativi.

presenza» […] possa incidere sulla qualificazione e sul percorso professionale, alimentando forme di esclusione o di autoesclusione".

Degna di nota, soprattutto nell'ottica del confronto delle varie esperienze delle donne magistrato, è la partecipazione dell'ADMI all'*International Association of Women Judges* (IAWJ)[11], organizzazione non governativa, istituita nel 1991, il cui atto costitutivo ed il cui statuto sono stati ratificati nel settembre dello stesso anno dall'ADMI.

In conclusione, riportando il pensiero dell'ex presidente dell'ADMI Luisa Bianchi Bonomo[12], l'associazione in questione si presenta come "uno spazio al femminile in cui dibattere anzitutto la propria identità": essa ha avuto il merito di riconoscere che la differenza tra i sessi è "un dato positivo, un arricchimento della società e che tale differenza non deve essere appiattita sulla base di una mera parità, ma valorizzata attraverso in primo luogo il suo riconoscimento"[13].

2. Il Comitato per le pari opportunità in magistratura (CPOM).

Una delle primissime iniziative dell'ADMI fu quella volta alla creazione di un comitato presso il CSM con l'obiettivo di dare la giusta considerazione alla "questione femminile" in magistratura, da troppo tempo disdegnata dalla cultura della giurisdizione. Per questo motivo il 14 aprile 1992

[11] Di tale organizzazione fanno parte, ad oggi, circa 4000 membri provenienti da quasi 100 paesi in tutto il mondo; essa è stata costituita al fine di sviluppare una rete mondiale di donne giudici, di creare occasioni di scambio giudiziario attraverso conferenze internazionali, di sostenere l'indipendenza giudiziaria e di collaborare con altre organizzazioni su questioni di parità di accesso alla giustizia. Queste e ulteriori informazioni sono ricavabili dal sito www.iawj.org.

[12] Vedi L. B. BONOMO in CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Il diritto alle pari opportunità fra attuazione e negazione*, Quaderno n. 153, Roma, 2008, 179.

[13] Nello stesso senso B. BECCALLI, *Donne e magistratura*, in *Quest. giust.*, 2004, n. 5, 878, per la quale "la valorizzazione della differenza femminile può essere non solo un fatto di giustizia, può essere un contributo al funzionamento della giustizia": la differenza è "complementare, e non alternativa, all'eguaglianza".

l'associazione presentò alla Commissione Riforma (oggi Sesta Commissione) del CSM una prima proposta di azioni positive, dalla cui relazione introduttiva[14] emerge chiaro l'intento di attuare quanto sancito dalla legge 10 aprile 1991, n. 125, con cui l'Italia ha recepito le indicazioni contenute nella direttiva 76/207/CEE[15] e nella raccomandazione 84/635/CEE[16].

A questo punto risulta doveroso inserire alcune delucidazioni in materia di azioni positive, di cui l'istituzione del Comitato per le pari opportunità presso il CSM costituisce un'emblematica manifestazione. Le fonti comunitarie di cui si è detto richiedevano agli stati membri di promuovere la parità di opportunità tra uomini e donne in ambito lavorativo anche attraverso l'adozione di misure che apparentemente potrebbero sembrare discriminatorie, alla luce del principio di uguaglianza formale, ma che in realtà sono volte a porre rimedio alle disparità di fatto che pregiudicano soprattutto le donne in diversi settori del lavoro[17]. Queste misure sono, appunto, le c.d. azioni positive, le quali nel nostro ordinamento giuridico trovano il loro fondamento nell'art. 3, 2° comma, Cost. e sono

---

[14] Si tratta della relazione di S. GOVERNATORI, *Azioni positive e magistratura: proposte minime di riforma*, in *Quest. giust*., 1992, n. 1, 36 e ss., da cui sono tratte alcune delle informazioni che seguono.

[15] Tale "*Direttiva 76/207/CEE del Consiglio, del 9 febbraio 1976, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro*" (consultabile nel sito eur-lex.europa.eu) aveva già avuto attuazione ad opera della legge 9 dicembre 1977, n. 903 ("*Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro*").

[16] Si tratta della "*Raccomandazione del Consiglio del 13 dicembre 1984 sulla promozione di azioni positive a favore delle donne*", in eur-lex.europa.eu.

[17] Vedi, in particolare, l'art. 2, 4° comma, della direttiva 76/207/CEE. Gli stessi concetti sono stati ripresi in seguito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000, il cui art. 23 sancisce:
"*La parità tra uomini e donne deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione.*
Il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato".

indispensabili per garantire il passaggio dal piano della mera uguaglianza formale a quello dell'uguaglianza sostanziale[18]. Non a caso l'art. 1, 1° comma, della legge n. 125/1991 prevede che le disposizioni in essa contenute abbiano "*lo scopo di favorire l'occupazione femminile e di realizzare l'uguaglianza sostanziale tra uomini e donne nel lavoro, anche mediante l'adozione di misure denominate azioni positive per le donne, al fine di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono la realizzazione di pari opportunità*". Come si desume dalla relazione di cui sopra, le azioni positive permettono di contrastare il fenomeno della c.d. "segregazione" delle donne nei ruoli tradizionali, la quale si manifesta sottoforma di discriminazioni sia dirette che indirette. Le prime consistono, ex art. 4, 1° comma, della legge in questione, in ogni "*atto, patto o comportamento che produca un effetto pregiudizievole discriminando anche in via indiretta le lavoratrici o i lavoratori in ragione del loro sesso*", mentre, in base all'art. 4, 2° comma, è discriminazione indiretta "*ogni trattamento pregiudizievole conseguente all'adozione di criteri che svantaggino in modo proporzionalmente maggiore i lavoratori dell'uno o dell'altro sesso e riguardino requisiti non essenziali allo svolgimento dell'attività lavorativa*". Le azioni positive devono comunque essere temporanee in quanto esse consentono di superare la situazione momentanea di emergenza, ma, non appena si ristabilisce un equilibrio tra i sessi, esse dovrebbero essere destinate a scomparire[19]. Nonostante la loro temporaneità[20], queste misure

[18] In tal senso M. G. CIVININI – I. TRICOMI, *Le Pari Opportunità in magistratura*, in *Lavoro e diritto*, 2006, n. 4, 541.

[19] A tal proposito I. TRICOMI in CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Il diritto alle pari opportunità fra attuazione e negazione*, Quaderno n. 153, cit., 186, ha messo in luce il fatto che le azioni positive dovrebbero essere viste come un passaggio obbligato, ma transitorio, per giungere ad un "sistema di *mainstreaming*": si tratta di uno dei tre concetti-chiave (oltre a quelli di "genere e differenza" e di "*empowerment*") intorno ai quali gravita il "*Programma di azione*" scaturito dalla IV Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sulle donne, svoltasi a Pechino nel settembre del 1995. Il termine "vuol dire, letteralmente, stare nel filo della corrente, nella corrente principale, e sta a

rimangono, a detta della Corte costituzionale[21], "il più potente strumento a disposizione del legislatore, che, nel rispetto della libertà e dell'autonomia dei singoli individui, tende a innalzare la soglia di partenza per le singole categorie di persone socialmente svantaggiate […] al fine di assicurare alle categorie medesime uno statuto effettivo di pari opportunità di inserimento sociale, economico e politico". È proprio in vista di questo obiettivo che l'art. 2, 6° comma, della l. n. 125/1991 imponeva alle amministrazioni statali, alle regioni, alle province, ai comuni e agli enti pubblici di adottare, entro un anno dall'entrata in vigore della legge stessa, "*piani di azioni positive tendenti ad assicurare, nel loro ambito rispettivo, la rimozione degli ostacoli che, di fatto, impediscono la piena realizzazione di pari opportunità di lavoro e nel lavoro tra uomini e donne*"[22].

A tale disposizione faceva sicuramente riferimento l'ADMI quando avanzò la sua proposta alla Commissione Riforma del CSM; nella relazione summenzionata l'associazione suggeriva di articolare l'attuazione del programma di azioni positive in diverse fasi:

---

indicare un orientamento che prende in esplicita considerazione il genere in tutte le diverse politiche pubbliche (e dunque non tratta delle politiche per le donne in un settore separato, come hanno spesso fatto le politiche delle pari opportunità)": così B. BECCALLI, *Donne in quota. La politica delle quote nel lavoro e nella rappresentanza politica*, in B. BECCALLI (a cura di), *Donne in quota*, Milano, 1999, 10, nota 1. Questa esigenza è stata, poi, tradotta in termini legislativi dall'art. 1, 4° comma, del d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198, così come modificato dal d.lgs. 25 gennaio 2010, n. 5, dove si prevede che "*l'obiettivo della parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini deve essere tenuto presente nella formulazione e attuazione, a tutti i livelli e ad opera di tutti gli attori, di leggi, regolamenti, atti amministrativi, politiche e attività*" .

[20] Cfr. M. G. CIVININI – I. TRICOMI, *Le Pari Opportunità in magistratura*, cit., 542, dove si elencano quelle che, secondo la dottrina, sono le "caratteristiche indefettibili" delle azioni positive, cioè, oltre alla transitorietà, l'irretroattività, la giustificazione, la gradualità e la ragionevolezza.

[21] Vedi Corte cost., sentenza 24-26 marzo 1993, n. 109, in *Giur. cost.*, 1993, vol. I, 885.

[22] Il suddetto comma è stato abrogato dall'art. 10, 3° comma, del d.lgs. 23 maggio 2000, n. 196, il cui art. 7, 5° comma, riprendeva il fine della predisposizione di "piani di azioni positive" da parte delle pubbliche amministrazioni. A sua volta molte delle disposizioni del citato decreto sono state poi abrogate dal d.lgs. n. 198/2006, in cui è stata fatta confluire in modo organico tutta la normativa sulle pari opportunità, sulle azioni positive, sulle discriminazioni dirette ed indirette (vedi, in particolare, gli artt. 25, 42, 43 e 48).

1) una fase d'impegno;

2) una fase analitica per la raccolta e lo studio dei dati;

3) una fase d'azione per l'individuazione dei provvedimenti da adottare sulla base dei dati acquisiti;

4) una fase di controllo e di valutazione dei risultati ottenuti.

Precisamente, nell'ambito della prima fase rientrava la creazione di un Comitato, a composizione mista, "per lo studio del programma e per il controllo dei dati relativi all'andamento dello stesso", di cui avrebbero dovuto far parte membri dell'ADMI, un magistrato competente professionalmente sul tema delle azioni positive, un esperto appartenente al collegio creato per redigere pareri al Comitato di cui all'art. 5 della l. n. 125/1991, e un componente del CSM responsabile dell'attuazione delle azioni positive. Sarebbe stato opportuno, inoltre, istituire un "canale di collegamento diretto tra i magistrati", i quali avrebbero avuto la possibilità di essere sentiti dal Comitato che, a sua volta, avrebbe dovuto relazionare sulle segnalazioni ricevute.

Queste indicazioni furono recepite dal CSM che, con delibera dell'assemblea plenaria del 22 ottobre 1992, su iniziativa della Commissione Riforma, costituì un "comitato di studio" avente due categorie di compiti: da un lato, come era stato richiesto dall'ADMI, quello di "raccogliere ed interpretare i dati relativi ai magistrati" rilevanti al fine di realizzare il principio di uguaglianza sostanziale tra i sessi anche nella magistratura; dall'altro, alla luce delle informazioni acquisite e aggiornate, quello di "individuare le iniziative necessarie per eliminare la disparità di fatto", sia "superando le condizioni del lavoro che provocano effetti diversi a seconda del sesso nei confronti di coloro che pur svolgono le stesse funzioni", sia "favorendo, anche mediante nuove articolazioni

dell'organizzazione del lavoro l'equilibrio fra responsabilità familiari e responsabilità professionali".

Per quanto concerne la composizione del comitato, la delibera prevedeva che esso fosse presieduto dal Vice Presidente del CSM e che fosse formato, in aggiunta, da tre consiglieri del CSM, da tre magistrati iscritti all'ADMI e designati dalla stessa associazione, da un esperto designato dal Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento e uguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici, istituito presso il Ministero del lavoro, e da tre magistrati donna designati dall'ANM.

Negli anni a venire il comitato di studio ha subito diverse modifiche: innanzitutto nella seduta del 17 marzo 1997 si è deciso di sostituire la sua denominazione con quella attuale di "*Comitato per le pari opportunità in magistratura*"; sul piano compositivo vi sono stati alcuni ampliamenti[23] che hanno portato ad elevare a quattro il numero delle donne magistrato designate dall'ANM e ad integrare il Comitato con un rappresentante del Dipartimento funzione pubblica – Ufficio per la condizione femminile. In aggiunta, il CPOM si è avvalso di un Ufficio di presidenza composto dal Presidente e da due dei componenti designati dal CSM, e, per una funzione di supporto tecnico, della Segreteria della Sesta Commissione e di un magistrato dell'Ufficio Studi e Documentazione.

Ma è soprattutto con la delibera del 15 dicembre 2005[24] che sono state introdotte delle riforme essenziali per garantire l'inquadramento del CPOM all'interno delle strutture consiliari: fino a quel momento, come emerge dalla relazione della delibera, la cospicua attività del Comitato, sia a livello

---

[23] Vedi la delibera del CSM del 6 novembre 2002, consultabile nel sito www.csm.it.

[24] Si tratta della delibera concernente la *"Delimitazione delle competenze del Comitato per le pari opportunità in magistratura e del suo ufficio di presidenza, nonché definizione dei suoi poteri di proposta nei confronti della Sesta Commissione referente, anche mediante l'introduzione di apposite norme nel Regolamento interno del Consiglio superiore della magistratura"*, in www.csm.it.

nazionale che internazionale, era stata frenata e resa più difficoltosa dall'inserimento del CPOM in seno alla Sesta Commissione, alla quale il Comitato stesso doveva sottoporre tutte le sue iniziative[25].

Per questo motivo già da tempo era scaturita da più parti la richiesta di "garantire al Comitato una autonomia funzionale", mentre secondo alcuni il problema di "ogni appesantimento procedurale" poteva essere risolto con "la presenza nel Comitato di uno o più componenti della Sesta Commissione".

Nei fatti, con la delibera di cui sopra, si decise che la funzione del Comitato, sul piano organizzativo, sarebbe rimasta "collegata e collaterale a quella della Commissione Riforma" e si sancì l'inserimento definitivo del CPOM nella struttura organizzativa del CSM attraverso la formulazione di un'apposita norma di regolamento interno. Si tratta dell'art. 29 *bis*[26], il quale, al 1° comma, riconosce al Comitato una funzione consultiva, avendo esso "*il compito di formulare, alle competenti Commissioni referenti, pareri e proposte finalizzati alla rimozione degli ostacoli che impediscono la piena realizzazione di pari opportunità tra uomini e donne nel lavoro dei magistrati oltre che alla promozione di azioni positive*".

Per quanto concerne i rapporti con la Sesta Commissione, l'art. 29 *bis*, 2° comma, del regolamento interno attribuisce la presidenza del CPOM non più al Vice Presidente del CSM, ma al Presidente della Commissione per la riforma giudiziaria e l'amministrazione della giustizia, in maniera tale da consentire "il collegamento funzionale tra i due organismi e un costante

[25] Cfr., anche, M. G. CIVININI – I. TRICOMI, *Le Pari Opportunità in magistratura*, cit., 557-558, ove si ravvisano due punti di criticità che erano emersi nei primi anni di vita del CPOM: "l'«instabilità» istituzionale del Cpo e la lunghezza delle procedure per la sua nomina", in quanto era necessario, alla scadenza di ogni consiliatura, invitare le associazioni dei magistrati interessate a nominare i loro rappresentanti e attendere le loro nomine.

[26] Vedi il decreto del Presidente del CSM del 20 febbraio 2006 concernente la "*Modifica del regolamento interno del Consiglio Superiore della Magistratura*", pubblicato in G.U. n. 50 dell'1 marzo 2006.

coordinamento delle loro attività"[27]. Il comma prosegue con quella che, ad oggi, è la composizione del CPO in magistratura: a) due componenti del Consiglio superiore della magistratura; b) sei magistrati ordinari designati, in proporzione della loro rappresentatività, da associazioni della magistratura; c) due esperti designati dal comitato nazionale e dalla commissione per le pari opportunità fra uomo e donna istituiti, rispettivamente, presso il Ministero del lavoro e il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri[28].

Infine, per evitare che i lavori del Comitato vengano paralizzati dall'inerzia delle associazioni e delle amministrazioni indicate all'art. 29 *bis*, comma 2, lettere b) e c), che non abbiano designato i loro componenti entro il termine previsto, il 4° comma del medesimo articolo prevede che i corrispondenti componenti facenti parte del precedente Comitato siano prorogati di diritto fino a quando non intervengano le nomine.

Questo è, in breve, l'*excursus* normativo che ha portato all'assetto attuale del CPOM, la cui creazione ha rappresentato "il primo momento di presa di coscienza dell'esistenza di una questione di genere in magistratura"[29]. Tale organismo, nei suoi ormai più di vent'anni di attività, ha dimostrato di essere un punto di riferimento per le donne magistrato, facendosi portavoce in sede consiliare delle problematiche e delle difficoltà da loro stesse denunciate.

A tal proposito, il Comitato ha ben assolto al primo dei due compiti ad esso attribuiti dalla delibera istitutiva del 22 ottobre 1992, cioè quello di raccolta e di interpretazione dei dati significativi al fine di consentire una piena

---

[27] Così la relazione della delibera del Consiglio superiore della magistratura del 15 dicembre 2005, cit., paragrafo 3.

[28] Nella relazione menzionata *supra* alla nota 27 si afferma al § 5 che la presenza di questi ultimi due organismi è giustificata dalla necessità "di acquisire competenze esterne alla magistratura nella materia specifica delle pari opportunità".

[29] Così M. G. CIVININI – I. TRICOMI, *Le Pari Opportunità in magistratura*, cit., 552.

attuazione delle pari opportunità anche nella magistratura. Già nel 1992, infatti, il CPOM acquisì, mediante un questionario, "una visione complessiva delle condizioni di lavoro dei magistrati, degli strumenti a loro disposizione, delle loro esigenze professionali e delle loro future ambizioni di carriera, attività, mobilità ed incarichi" ed ebbe modo, così, di accertare "se i criteri di assunzione dei magistrati, quelli di assegnazione ai diversi uffici giudiziari ed alle diverse funzioni, la organizzazione del lavoro nei diversi uffici", costituissero o meno "fattori di discriminazione quantomeno indiretta"[30] per le donne. In effetti, dai risultati ottenuti emerse come l'organizzazione giudiziaria, apparentemente neutrale[31], ma, in realtà, fortemente declinata al maschile, fosse permeata da molteplici forme di discriminazione indiretta ex art. 4, 2° comma, della l. n. 125/1991, ravvisabili in settori critici che erano già stati individuati dall'ADMI in occasione della presentazione della sua proposta di creazione di un CPO in seno al CSM[32]. Si trattava delle questioni attinenti:

- l'assegnazione di prima sede agli uditori giudiziari (oggi magistrati ordinari in tirocinio);
- i tramutamenti, l'attribuzione di punteggi preferenziali e i trasferimenti d'ufficio;

---

[30] Così l'allora Vice Presidente del CSM C. F. GROSSO in CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Rapporto conclusivo sull'analisi delle informazioni raccolte a mezzo questionario finalizzato all'attuazione delle pari opportunità in magistratura*, Quaderno n. 97, Roma, 1996, 7.

[31] In tal senso la relazione di S. GOVERNATORI, *Azioni positive e magistratura: proposte minime di riforma*, cit., 39, dove si riconosce che "l'apparente neutralità dell'organizzazione giudiziaria rende meno visibile all'esterno una differenziazione pur esistente tra il lavoro «femminile» e quello «maschile» di esercizio della giurisdizione. Ma non può affermarsi che essa sia per sua natura immune da condizionamenti sessisti, o comunque indifferente agli stessi".

[32] Vedi la relazione di S. GOVERNATORI, *Azioni positive e magistratura: proposte minime di riforma*, cit., 45 e ss. e CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Le "Pari opportunità" in magistratura*, Quaderno n. 126, cit., 17-18.

- le assegnazioni tabellari e la distribuzione degli affari spesso a favore degli uomini;
- il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi sulla base di criteri che, di fatto, finivano per privilegiare i magistrati uomini;
- la partecipazione prevalentemente maschile agli incontri di studio nei quali, ad essere designati come relatori, erano il più delle volte gli uomini;
- la composizione quasi totalmente maschile delle commissioni di concorso per uditori giudiziari, in contrasto con quanto sancito dall'art. 61, 1° comma, lettera a), del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29[33], in base al quale le pubbliche amministrazioni devono riservare alle donne "*almeno un terzo dei posti di componente delle commissioni di concorso*".

Tale tecnica di raccolta dei dati mediante questionari è stata impiegata anche in seguito, come in occasione del progetto comunitario concernente la "*Partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale*", la cui realizzazione era stata approvata con delibera dell'assemblea plenaria del 20 marzo 2003. Proprio per rendere più agevole l'analisi della "presenza delle donne in magistratura e, nell'ambito di questa, negli incarichi decisionali", si ritenne opportuno optare per "una attività di rilevazione statistica […] mediante la compilazione, da parte di tutti i magistrati in servizio, di un questionario appositamente predisposto dal Comitato per le pari opportunità in magistratura"[34].

Naturalmente questa acquisizione di informazioni non è mai stata fine a se stessa, ma ha sempre rappresentato un presupposto indispensabile per permettere al CPOM di ottemperare alla sua seconda funzione precipua,

[33] Tale disposizione è confluita nell'art. 57, 1° comma, lettera a), del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

[34] Così la delibera del CSM del 9 giugno 2004, "*Delibera del Consiglio Superiore della Magistratura di trasmissione del questionario sulla «Partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale»*" in CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *La partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale*, Quaderno n. 145, Roma, 2005, 61 e ss.

cioè quella "di individuare le iniziative necessarie per eliminare la disparità di fatto"[35] in ambito giudiziario. Dal piano della mera e sterile constatazione, il CPOM è passato così a quello della prassi, proponendo nel corso degli anni possibili soluzioni alle criticità emerse, soluzioni che più di una volta si sono tradotte in delibere e circolari del CSM in materia di organizzazione del lavoro, formazione, trasferimenti e assegnazioni.

In particolare, il ruolo di questo fondamentale organismo è incrementato da quando gli è stata riconosciuta, a livello di regolamento interno, la facoltà di dispensare pareri a tutte le commissioni consiliari ogniqualvolta si presenti una questione concernente le pari opportunità in magistratura. A tal fine si è rivelato essenziale il contributo delle donne magistrato "che sottopongono al Comitato problemi specifici, che diventano l'occasione di riflessioni e dell'elaborazione di proposte di carattere generale", rendendo, così, il CPOM "l'organismo cui ci si rivolge sia per ottenere sostegno e conforto nel momento in cui si ritiene di aver subito una discriminazione sia per ottenere una collaborazione istituzionale che arricchisce il Consiglio con l'apporto di voci e idee esterne e favorisce l'individuazione di soluzioni più adeguate in un'ottica di genere"[36].

3. I Comitati Pari Opportunità decentrati presso i Consigli giudiziari.

Una delle iniziative più incisive per dare attuazione a quanto sancito dall'art. 43 del Codice delle pari opportunità, di cui al d.lgs. n. 198/2006, cioè all'esigenza di promuovere le azioni positive non solo a livello nazionale, ma anche locale, è stata sicuramente l'istituzione dei Comitati

[35] Così la delibera del CSM del 22 ottobre 1992 di cui *supra*.
[36] Così M. G. CIVININI – I. TRICOMI, *Le Pari Opportunità in magistratura*, cit., 554-555.

Pari Opportunità presso i vari Consigli giudiziari (CPOCG) ad opera della delibera del CSM del 9 aprile 2008[37].

Tale provvedimento ha recepito *in toto* la delibera approvata il 12 dicembre 2007[38] dal CPOM, nella quale il Comitato stesso, dimostrando ancora una volta la sua imprescindibile funzione propositiva, aveva sollecitato la creazione di questi organismi presso ciascuna sede di Corte di appello, "quale emanazione del locale Consiglio giudiziario", per realizzare "un cambiamento organizzativo, governato in un'ottica di genere". Si trattava di "una proposta di «*mainstreaming*» di genere in Magistratura" volta ad "agevolare e rendere più facilmente accessibile l'approccio" delle donne magistrato "ai problemi della conciliazione", perfettamente in linea, quindi, con il programma di attività previsto per il 2007, in cui si celebrava l'anno europeo per le pari opportunità.

Ciò che emerge dalla delibera istitutiva è la volontà di "procedere sulla via del decentramento e dell'articolazione territoriale del sistema di autogoverno" in magistratura, tenuto conto dell'allora recente riforma dei Consigli giudiziari attuata dalla legge 31 luglio 2007, n. 111[39].

In questa prospettiva si è deciso di riconoscere ai CPO decentrati una "funzione ausiliaria, propositiva e consultiva non vincolante" non solo nei confronti dei Consigli giudiziari, ma anche nei confronti del CPOM.

Naturalmente la struttura dei CPOCG deve essere tale da rendere più efficace il coordinamento tra i vari organi interessati ed è per siffatto motivo

---

[37] Trattasi della delibera rubricata "*Nota in data 23 gennaio 2008 del Comitato per le pari opportunità in magistratura, con la quale si trasmette una proposta di Circolare, approvata dal C.p.o.m. in data 12 dicembre 2007, concernente: Istituzione dei Comitati Pari Opportunità decentrati presso i Consigli Giudiziari*", in www.csm.it.

[38] Si tratta della delibera "*Istituzione dei Comitati Pari Opportunità decentrati presso i Consigli Giudiziari*", in www.csm.it, da cui sono desunte le citazioni che seguono.

[39] Tale legge ha, infatti, modificato le competenze attribuite ai Consigli giudiziari dall'art. 15 del d.lgs. 27 gennaio 2006, n. 25, incentivando, come risulta dalla delibera consiliare del 9 aprile 2008, il loro ruolo essenziale "in materia di valutazione di professionalità dei magistrati e di vigilanza sull'andamento degli uffici giudiziari del distretto".

che la delibera istitutiva richiede che i comitati decentrati siano presieduti da un/a componente del Consiglio giudiziario nominato tra i magistrati eletti[40]. In aggiunta, fanno parte dei CPOCG due (nei distretti in cui prestano servizio fino a trecentocinquanta magistrati, ex art. 9, 2° comma, del d.lgs. n. 25/2006) o quattro (in tutti gli altri distretti) magistrati, di cui almeno la metà donne (preferibilmente svolgenti funzioni diversificate per garantire una rappresentatività più completa), designate congiuntamente dalla Giunta distrettuale dell'ANM e/o dall'ADMI; una donna avvocato, designata dal CPO presso il consiglio dell'ordine degli avvocati del capoluogo del distretto o, in mancanza, dallo stesso consiglio dell'ordine; un'esperta in materia di parità designata dalla consigliera regionale di parità o dalla Commissione Pari Opportunità presso la regione[41]; una componente del CPO costituito tra il personale amministrativo degli uffici giudiziari presso la Corte di appello.

Il Presidente del CPOCG viene nominato tra i magistrati eletti all'interno del Consiglio giudiziario, il quale, entro tre mesi dal suo insediamento, deve acquisire dagli enti, associazioni e amministrazioni coinvolti le indicazioni sui componenti di loro competenza. In caso di inerzia nel fornire tali indicazioni, i corrispondenti componenti del precedente comitato vengono automaticamente prorogati in attesa delle nuove designazioni.

---

[40] Secondo I. TRICOMI, *Rapporti tra Consiglio Giudiziario e Comitato C.P.O distrettuale: sinergie e punti di criticità*, intervento svolto in occasione del convegno nazionale intitolato "Le pari opportunità negli organismi istituzionali e associativi della magistratura italiana", tenutosi a Roma il 28 maggio 2010 e organizzato dal CPO dell'ANM, questa forma di raccordo non si rivelerebbe sempre così opportuna poiché implica che due cariche distinte siano assunte dalla stessa persona e ciò potrebbe a volte comportare delle astensioni o delle situazioni di incompatibilità a partecipare ad alcune sedute. Il materiale del convegno è consultabile nel sito www.associazionemagistrati.it.

[41] Trattasi di una presenza utile, come puntualizza la delibera istitutiva, per creare un collegamento con le istituzioni preposte alla realizzazione di strutture, quali gli asili nido, che permetterebbero alle donne magistrato di conciliare meglio i propri impegni professionali con gli oneri di cura familiare su di esse incombenti.

Per quanto concerne i settori di intervento dei comitati decentrati, la delibera del 9 aprile 2008 ne individua tre:

a) "l'area di competenza dei Consigli Giudiziari, affinché nella materia tabellare sia assicurato il rispetto di quanto previsto dal paragrafo 42[42] della circolare n. 27060 del 19/12/2005 sulle tabelle di organizzazione degli Uffici relative al biennio 2006/2007, e comunque, nel funzionamento degli uffici, si sviluppi una cultura organizzativa in un'ottica di genere". Infatti, il paragrafo summenzionato pretende che nell'organizzazione degli uffici e del lavoro si tenga conto "*della presenza e delle esigenze dei magistrati donna in gravidanza nonché dei magistrati che provvedano alla cura di figli minori in via esclusiva o prevalente*". Tuttavia, come è stato opportunamente osservato[43], né nella circolare sulla formazione delle tabelle per il biennio 2006/2007 né in quella per il triennio 2009/2011 si faceva alcuna menzione del ruolo del CPOCG e delle modalità di esercizio delle sue funzioni consultive. Fortunatamente, a questo fattore di criticità ha posto rimedio la circolare n. 19199 del 27/7/2011 sulla formazione delle tabelle per il triennio 2012/2014[44], il cui paragrafo 3.2 obbliga i dirigenti degli uffici giudiziari, prima di predisporre le segnalazioni sulla cui base verranno formulate le proposte di tabella dal Presidente della Corte d'appello, a

[42] Ora paragrafo 45 della circolare n. 19199 del 27 luglio 2011 "*sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti per il triennio 2012/2014*", in www.csm.it.

[43] Vedi I. TRICOMI, *Rapporti tra Consiglio Giudiziario e Comitato C.P.O distrettuale: sinergie e punti di criticità*, cit., 7 e ss.

[44] Tale circolare ha, di fatto, recepito ciò che era stato evidenziato dal CPOM nella seduta del 15 luglio 2010 ("*Costituzione di un Osservatorio permanente sui provvedimenti più significativi dei Comitati per le pari opportunità decentrati*"), cioè l'opportunità del "coinvolgimento dei Comitati Pari Opportunità decentrati nella formazione delle tabelle e nell'adozione dei provvedimenti organizzativi degli uffici giudiziari". Il materiale è consultabile in www.csm.it.

consultare i Comitati Pari Opportunità decentrati, nell'ambito delle loro competenze[45];

b) "l'area conoscitiva, per raccogliere ed interpretare i dati di interesse relativi ai magistrati del distretto", ma soprattutto per accertare l'effettivo stato di osservanza delle disposizioni tabellari che richiedono ai dirigenti degli uffici di modellare l'organizzazione lavorativa alla luce dei bisogni delle donne magistrato in gravidanza o in maternità; "per il monitoraggio sull'utilizzazione dei magistrati distrettuali […]; per valutare l'incidenza della maternità sulle assenze dal servizio; per lo studio di sistemi di rilevamento del lavoro svolto ripartito per genere";

c) "l'area della formazione decentrata, […] per favorire l'individuazione di tempi, orari e modalità di svolgimento degli incontri di studio, (eventualmente anche attraverso i sistemi di «*e-learning*»), che consentano la effettiva conciliazione tra aggiornamento professionale e vita familiare"; per agevolare la conoscenza tra i magistrati della normativa, comprese le circolari del CSM, sulle pari opportunità e per sensibilizzare in modo particolare la dirigenza su tali tematiche.

A detta della delibera del 9 aprile 2008, la struttura, il funzionamento e i compiti dei CPOCG possono comunque essere ulteriormente specificati dai singoli regolamenti istitutivi, a patto che questi rimangano conformi alle linee guida tracciate nel provvedimento consiliare stesso, per preservare

[45] Questa interlocuzione con i CPO decentrati è richiesta dal § 13.1 anche per la formulazione di proposte di variazione tabellare durante il triennio di efficacia della tabella. Altra novità introdotta dal paragrafo 3.2 della circolare di cui sopra è stata il passaggio dalla facoltatività all'obbligatorietà della consultazione preventiva della Commissione Flussi, sempre nell'ottica della predisposizione della proposta tabellare. Questa commissione fu prevista per la prima volta nella circolare n. 27060 del 19/12/2005 sopracitata, il cui paragrafo 8 richiedeva la sua costituzione presso ciascun Consiglio giudiziario e l'attribuzione ad essa del compito di analizzare i flussi e le pendenze.

quella "uniformità di condotte" cui dovrebbero attenersi i vari Consigli giudiziari[46].

Alla luce di quanto si è detto, i CPO decentrati rappresentano un traguardo fondamentale nel panorama delle azioni positive in magistratura in quanto essi costituiscono lo strumento attraverso il quale è possibile prestare attenzione alla problematica della discriminazione di genere in modo più capillare e diffuso. È opportuno, comunque, che essi continuino a valorizzare "il proprio ruolo di centro propulsore, nel distretto, di una riflessione sulle politiche giudiziarie di genere e sul tema delle pari opportunità"[47].

---

[46] Adduco, come esempio di normativa regolamentare locale, il regolamento del Consiglio giudiziario presso la Corte d'appello di Venezia, il cui art. 10, rubricato "*Comitato pari opportunità*", statuisce quanto segue: "*10.1) Presso il Consiglio Giudiziario è istituito il Comitato Pari Opportunità, con la composizione e le funzioni determinate dalla Deliberazione 9 aprile 2008 del Consiglio Superiore della Magistratura.*
10.2) Il Comitato pari opportunità si riunisce di regola con cadenza bimestrale presso la sede del Consiglio Giudiziario in Venezia, e si avvale della struttura di Segreteria di questo.
Potranno essere fissate riunioni del Comitato con cadenze più ravvicinate, in relazione a motivate esigenze (ad esempio in vista della formazione delle tabelle), su iniziativa del presidente o su richiesta di almeno due componenti.
Con deliberazione della maggioranza dei componenti del Comitato, le riunioni potranno tenersi – eventualmente a rotazione – presso le diverse sedi degli Uffici del Distretto.
La convocazione contenente l'ordine del giorno sarà predisposta a cura del presidente e diffusa tra i componenti tramite la segreteria del Consiglio Giudiziario almeno 5 giorni prima della riunione.
Nella formazione dell'ordine del giorno il presidente terrà conto di eventuali segnalazioni o richieste pervenute relative a questioni di competenza del Comitato pari opportunità.
Di ogni seduta e delle eventuali delibere adottate sarà redatto verbale, a cura del Segretario del Comitato, che verrà trasmesso al Consiglio Giudiziario. L'incarico di segretario sarà assunto dal componente magistrato di minore anzianità presente nella seduta". Il testo del regolamento è pubblicato nel sito www.corteappello.venezia.it.

[47] Così I. TRICOMI, *Rapporti tra Consiglio Giudiziario e Comitato C.P.O distrettuale: sinergie e punti di criticità*, cit., 13.

3.1. Il Comitato Pari Opportunità presso il Consiglio direttivo della Corte di cassazione (CPOCC).

Ad integrazione delle previsioni della delibera del 9 aprile 2008, il CSM, nella seduta dell'11 febbraio 2009[48], sulla base della proposta del CPOM del 21 gennaio dello stesso anno[49], ha deliberato a favore della costituzione di un CPO presso il Consiglio direttivo della Corte di cassazione[50].

Il CSM ha così preso atto della precedente creazione di un Comitato Pari Opportunità in seno al Consiglio direttivo stesso, mediante il regolamento approvato il 4 luglio 2008, il cui art. 12, 3° comma, attribuisce al Comitato le funzioni di formulare proposte al Consiglio direttivo, di esprimere pareri su richiesta di questo "*riguardo all'osservanza delle circolari del CSM in materia di tutela di genere, all'organizzazione del lavoro, alla formazione e alle modifiche delle tabelle*" e di raccogliere dati ed eseguire studi nelle materie di propria competenza.

Sul piano strutturale, tenuto conto che la Corte di cassazione ha competenza sull'intero territorio nazionale, la delibera consiliare dell'11/2/2009 richiede che il CPO sia presieduto da un/a componente del Consiglio direttivo nominato/a tra i magistrati eletti e che sia composto da tre magistrati in servizio presso la Cassazione e la Procura generale, dei quali due designati dalla giunta della sezione dell'ANM presso la Corte di cassazione e uno dall'ADMI, da una donna avvocato designata dal CNF, da un'esperta in materia di parità designata dal Ministro delle pari opportunità e da una componente designata dall'organismo di rappresentanza unitaria del personale amministrativo.

---

[48] Trattasi della delibera consiliare "*Istituzione del Comitato Pari Opportunità presso il Consiglio direttivo della Corte di Cassazione*" in www.csm.it.

[49] Vedi la delibera del CPOM "*Istituzione dei Comitati Pari Opportunità decentrati presso il Consiglio direttivo della Corte di Cassazione*" in www.csm.it.

[50] Tale Consiglio direttivo è stato istituito con il d.lgs. n. 25/2006.

Invece, per quanto concerne i compiti, non si è fatto altro che riprendere e completare quanto stabilito dalla delibera istitutiva dei CPO decentrati, riconoscendo anche a questo nuovo Comitato "funzioni ausiliarie, propositive e consultive non vincolanti" naturalmente nei confronti del Consiglio direttivo e del CPOM.

4. La Rete dei Comitati per le Pari Opportunità delle professioni legali.

Per completare il quadro degli organismi a tutela delle pari opportunità in magistratura non resta che fare riferimento alla Rete dei Comitati Pari Opportunità delle professioni legali.

La proposta della costituzione di tale rete era stata presentata, non a caso, nell'ambito del convegno svoltosi a Roma il 22 maggio 2007 su "Il diritto alle pari opportunità tra attuazione e negazione", iniziativa organizzata dal CSM per celebrare l'anno europeo delle pari opportunità. Il 18 luglio successivo il CSM deliberò[51] all'unanimità l'adesione formale alla Carta costitutiva della rete, consapevole che questa nuova entità avrebbe dato forte "impulso all'attuazione dei principi in tema di parità e di esclusione di ogni forma di discriminazione, concordando piani di azioni positive tendenti ad assicurare la rimozione degli ostacoli che, di fatto, impedisc[o]no la piena realizzazione di pari opportunità di lavoro e nel lavoro tra uomini e donne". Al CSM era apparso fin da subito opportuno adottare lo strumento della rete, vista come "forma di co-azione" fra CPO e come mezzo per predisporre soluzioni di genere e "armonizzare l'azione nel settore giudiziario". Già durante il convegno summenzionato si era avuto modo di

[51] Vedi la "*Delibera del Comitato di Presidenza del 21 marzo 2007 concernente la Partecipazione attiva e propositiva del Comitato per le pari opportunità in magistratura agli eventi relativi al 2007 - anno europeo delle pari opportunità per tutti - Convegno a Roma il 22 maggio 2007*", in www.csm.it, da cui sono tratte le citazioni che seguono.

evidenziare i pregi di una rete dei CPO delle professioni legali, la quale si sarebbe posta come "collegamento tra le istituzioni che riuniscono ciascuna delle magistrature nazionali (ordinarie e speciali) e delle avvocature", favorendo, così, tra di loro "il dialogo e la conoscenza reciproca sul funzionamento dei rispettivi sistemi in vista di sviluppare azioni orizzontali e di coordinamento", ma soprattutto incentivando la determinazione di "strategie comuni – e quindi maggiormente efficaci – per consentire l'integrazione della questione della parità di opportunità in tutti gli ambiti legali"[52]. In concreto, nel luglio 2007 si diede vita alla "prima reale formale e sostanziale sinergia fra magistratura e avvocatura"[53]: nello stesso preambolo della Carta costitutiva[54] si sottolinea l'utilità di coniugare le esperienze maturate dal CPOM con quelle dei CPO delle altre magistrature e dell'avvocatura, per entrare, in tal modo, in "un circuito di confronto virtuoso con la politica e le altre istituzioni".

La Rete dei CPO si presenta come un osservatorio privilegiato delle problematiche connesse alla discriminazione di genere nel mondo giudiziario *tout court*, essendo essa composta dai Comitati per le pari opportunità della magistratura ordinaria, dell'avvocatura[55], dell'Avvocatura

---

[52] Vedi M. FALASCHI in CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Il diritto alle pari opportunità fra attuazione e negazione*, Quaderno n. 153, cit., 201.

[53] Così la relazione del CSM pronunciata dalla delegata del CPOM Celestina Tinelli in occasione della IX Conferenza Internazionale dell'IAWJ, svoltasi a Panama dal 25 al 28 marzo 2008. Il materiale è stato tratto dal sito www.donnemagistrato.it.

[54] Consultabile, come lo statuto, nel sito www.csm.it.

[55] A differenza di quanto avvenuto nella magistratura ordinaria, il cui CPO fu istituito nel 1992, per ciò che concerne il mondo dell'avvocatura si è assistito a maggiori ritardi. Infatti, come ricorda F. TACCHI, *Eva togata. Donne e professioni giuridiche in Italia dall'Unità a oggi*, cit., 208, soltanto nel 1998 fu costituito il primo CPO all'interno dell'ordine forense di Bari e a metà 2006 se ne contavano ancora trentasei; passando al livello nazionale, si procedette alla creazione della Commissione per le pari opportunità del Consiglio Nazionale Forense nel 2003. Sicuramente un'importante svolta, nell'ottica di una più pervasiva diffusione della cultura di genere in campo forense, è stata segnata dalla recente legge 31 dicembre 2012, n. 247, contenente la nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense, il cui art. 25, 4° comma, impone a tutti i consigli dell'ordine di costituire al loro interno un comitato pari opportunità degli

dello Stato[56] e delle magistrature contabile[57], militare[58], amministrativa[59] e tributaria[60], mentre, in qualità di osservatori, vi sono anche alcuni rappresentanti del notariato.

Secondo lo statuto, approvato all'unanimità dalla prima assemblea generale della rete in data 24 ottobre 2008, l'organismo in questione si articola nell'Assemblea generale, formata da tutti i membri dei CPO che aderiscono alla rete e competente a deliberare le linee generali di intervento della rete stessa (art. 6); nel Comitato direttivo, che elegge il Presidente, assume ogni iniziativa idonea al raggiungimento delle finalità prospettate e presenta una relazione annuale sulle attività compiute (art. 7); nel Presidente, che rappresenta l'organismo (art. 8); nel Segretario generale (art. 9) e nel Tesoriere (art. 10).

Ai sensi dell'art. 2 dello statuto, la Rete dei CPO, "al fine di promuovere la posizione delle donne, di garantire loro condizioni professionali paritarie

---

avvocati. A tal proposito, all'inizio di quest'anno il CNF, con circolare n. 6-C-2013 (consultabile nel sito www.consiglionazionaleforense.it), ha predisposto uno schema di regolamento cui i consigli dell'ordine potranno ispirarsi per rendere conformi i loro regolamenti alla nuova disciplina normativa.

[56] Il CPO dell'Avvocatura dello Stato è stato creato con decreto del Segretario generale dell'Avvocatura dello Stato del 7 ottobre 2003.

[57] Il Comitato per le pari opportunità della magistratura della Corte dei conti è stato istituito con delibera del Consiglio di presidenza, adottata nell'adunanza del 27/28 febbraio 2008. Per maggiori informazioni, vedi E. ROSATI, *Il CPO della Magistratura contabile: finalmente una realtà anche alla Corte dei conti*, in *giudicedonna*, dicembre 2008, rivista consultabile nel sito www.donnemagistrato.it.

[58] Con delibera n. 1577 del 14 marzo 2006 è stato istituito il CPO della magistratura militare. Per una disamina più approfondita dei fatti, vedi M. T. POLI in CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Il diritto alle pari opportunità fra attuazione e negazione*, Quaderno n. 153, cit., 174 e ss.

[59] Il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa ha approvato la costituzione del Comitato per le pari opportunità della magistratura amministrativa con delibera del 21 aprile 2006. Per ulteriori dettagli, vedi S. COGLIANI in CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Il diritto alle pari opportunità fra attuazione e negazione*, Quaderno n. 153, cit., 164 e ss.

[60] Il Consiglio di presidenza della giustizia tributaria ha approvato, con delibera del 22 gennaio 2008 (pubblicata in G.U. Serie Generale n. 38 del 14 febbraio 2008), la modifica del suo regolamento interno nel senso dell'aggiunta di un art. 7 *bis* contenente la previsione di un CPO nella magistratura tributaria.

nell'ambito delle professioni legali e di superare gli aspetti critici che derivano dalla difficoltà di conciliare il ruolo di cura della famiglia con l'attività, la formazione e l'aggiornamento professionale", persegue una serie di finalità tutte connotate dallo stesso denominatore comune, cioè dall'esigenza di trovare modalità di organizzazione del lavoro che rendano possibile la conciliazione del ruolo materno con quello professionale, evitando così "assenze obbligate ed una perdita di professionalità, di opportunità e di progressione nella carriera" e valorizzando la funzione delle donne nel proprio ambito lavorativo.

Tali obiettivi sono stati ribaditi e sviluppati di volta in volta dai vari documenti programmatici, approvati dall'Assemblea generale, contenenti le linee generali di intervento; emblematico è il documento programmatico 2009-2010[61], in cui si è evidenziata l'utilità dei gruppi di lavoro, istituiti nel 2008 dal Comitato direttivo su indicazione dell'Assemblea generale, i quali, grazie alla raccolta e all'analisi dei dati e all'avvio di dibattiti, hanno prospettato possibili soluzioni alle diverse problematiche scaturite.

In particolare, molto proficuo è stato il lavoro svolto dal gruppo "Asili nido" per la realizzazione all'interno degli uffici giudiziari di tutti quei servizi integrativi che rappresentano "la prima, indispensabile, tappa per l'attuazione di efficaci politiche di genere"[62]. Degni di nota sono anche il gruppo "Tetto di cristallo", teso ad individuare possibili rimedi all'annoso problema della scarsa presenza femminile negli uffici direttivi e semidirettivi; il gruppo "Buone prassi", volto ad elaborare e diffondere comportamenti positivi "di attuazione sostanziale del principio di pari opportunità e di rimozione delle discriminazioni"; il gruppo "Focal point",

[61] Materiale consultabile nel sito www.csm.it.

[62] In concreto, il CPOM si è attivato per la creazione di asili nido presso i palazzi di giustizia fin dalla delibera del 15 luglio 2009, cui sono seguite altre delibere consiliari. Per una disamina più approfondita sull'argomento, vedi *infra*, capitolo terzo, § 3.1.

per l'aggiornamento e la conoscenza delle informazioni rilevanti in materia; e, infine, il gruppo "Parità di genere e professioni legali in Europa", previsto dal documento programmatico 2010-2011 e reso necessario dall'imprescindibilità di un "confronto con l'esperienza europea, dalla quale trarre utili spunti per l'elaborazione di percorsi di genere già praticati in altri paesi per il raggiungimento della piena equiparazione tra uomini e donne".

Per concludere, la Rete dei CPO delle professioni legali si è dimostrata come la sede precipua di un fertile scambio di conoscenze, esperienze, problematiche comuni a tutte le donne impegnate professionalmente in ambito giuridico, le quali devono sempre più riconoscere in tale organismo una "Rete delle Garanzie"[63] dei loro diritti sanciti in Costituzione agli artt. 3, 37 e 51.

[63] Così G. DE MICHELE, *Presenza femminile e opportunità per le donne nella Magistratura Amministrativa*, intervento pronunciato nel convegno della Rete dei CPO delle professioni legali svoltosi a Roma il 24 ottobre 2008 e intitolato "Il diritto alle pari opportunità a 60 anni dall'entrata in vigore della Carta costituzionale". Il materiale è stato tratto dal sito www.csm.it.

CAPITOLO TERZO

IL "NODO CRITICO"[1]: LA MATERNITÀ

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. La tutela della maternità in senso stretto: le varie tipologie di congedo – 2.1. (segue) Un caso emblematico di discriminazione: l'indennità giudiziaria – 2.2. Un ausilio per le donne magistrato introdotto dalla legge 13 febbraio 2001, n. 48 – 3. Il problema della "conciliazione": la circolare consiliare n. 160 del 10 aprile 1996 – 3.1. (segue) Gli asili nido nei palazzi di giustizia e il c.d. *part-time* – 4. La tutela dell'unità del nucleo familiare: i punteggi aggiuntivi – 4.1. (segue) L'attribuzione del punteggio aggiuntivo per il trasferimento di genitori separati: il caso Di Nicola – 4.2. L'istituto dell'assegnazione temporanea ex art. 42 bis del T.U. n. 151/2001.

1. Premessa.

"La maternità è indubbiamente la cartina al tornasole della percezione da parte del giudice-donna della «differenza di genere» in ambito lavorativo"[2]. Queste parole evidenziano in modo emblematico quanto la maternità e tutti gli oneri di cura ad essa connessi incidano preponderantemente sulla vita professionale della donna magistrato, influenzando non solo le scelte di carriera nel periodo della gravidanza e in quello immediatamente successivo, ma anche quelle degli anni successivi. Ciò accade in quanto la donna era, in passato, e continua ad essere ancora oggi "il perno della struttura familiare e deve coniugare questo gravoso e complesso carico di responsabilità […] con le esigenze professionali, cui corrisponde

[1] Espressione mutuata da F. AMATO, *Il questionario del Consiglio superiore sulla condizione della donna nella magistratura italiana: spunti di analisi, individuazione delle criticità, tracce di percorsi per l'effettiva eguaglianza di genere*, in *D & L-Rivista critica di diritto del lavoro*, 2005, 323.

[2] Così G. REILLO in CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *La partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale*, Quaderno n. 145, cit., 457.

l'inevitabile constatazione che questa realtà finisce per rappresentare un serio ostacolo alla sua completa e qualificata realizzazione professionale"[3].

Non si tratta di semplici lamentele permeate da un atteggiamento femministico di rivendicazione, ma della constatazione di una realtà di fatto, come risulta dai dati raccolti mediante il questionario predisposto dal CSM nell'ambito del progetto comunitario "*Partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini alle posizioni decisionali*", cui hanno aderito il Ministero della Giustizia italiano e francese, il Consiglio Generale del potere giudiziario spagnolo e la Procura Generale di Romania[4]. Il questionario, distribuito a tutti i magistrati italiani, prestava grande attenzione alle questioni concernenti l'"organizzazione dell'ufficio", la "formazione professionale" e l'"accesso agli incarichi di responsabilità" e chiedeva, in aggiunta, di fare alcune considerazioni sull'esistenza di discriminazioni legate alla differenza di genere e su quanto questa influenzasse la carriera professionale dei magistrati. In sintesi, quello che è emerso è il fatto che le donne magistrato, come tutte le donne, debbano costantemente fronteggiarsi con la maternità, loro "prevalente onere familiare e domestico", anche nei numerosi casi di endogamia, cioè della coppia in cui entrambi sono magistrati, dove gli impegni legati ai figli e agli altri familiari non sono distribuiti equamente, ma gravano maggiormente sulla donna. È paradossale, inoltre, che a seconda del sesso vi sia una diversa consapevolezza dello stato delle cose in quanto, mentre soltanto 189 donne magistrato su 526 (cioè il 35,9%) ritengono che ambo i genitori si occupino dell'attività scolastica dei figli, ben 561 uomini su 901 (cioè il 62,2%)

[3] Così L. NAPOLITANO in CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *La partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale*, Quaderno n. 145, cit., 453.

[4] Per un'analisi molto approfondita dei risultati del questionario, vedi CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *La partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale*, Quaderno n. 145, cit., 107 e ss., da cui sono tratte le informazioni e le citazioni che seguono.

affermano che ciò accada. Tale discrasia nella percezione della situazione concreta ricompare pure in relazione all'incidenza del lavoro di "cura": "ben 952 su 1217 (78,2%) maschi contro 232 femmine su 625 (37%) [hanno] risposto che nessuna conseguenza è loro derivata dal matrimonio, dalla convivenza o dai figli in termini di impegno, mentre, quanto a lunghe interruzioni dell'impegno di lavoro presso l'ufficio di assegnazione, soltanto 2 (su 1271!) uomini contro 31 (su 625) donne" hanno dichiarato tale disagio. Naturalmente il peso della "doppia presenza" si fa sentire anche in una scelta di vita particolarmente intima come quella relativa alla procreazione: infatti dal questionario è risultato che prevalentemente le donne magistrato hanno uno o due figli, mentre sono per la maggior parte gli uomini a potersi concedere il lusso di avere più di due figli (210 maschi su 276 per il terzo figlio, 35 su 43 per il quarto e 9 su 9 per il quinto).

Per quanto concerne il profilo dell'organizzazione del lavoro, non sono state riscontrate sostanziali differenze tra uomini e donne magistrato in relazione al numero di giorni lavorativi nell'arco della settimana e alle ore dedicate quotidianamente all'attività professionale. Questa uniformità, apparentemente positiva, deve, in realtà, destare qualche sospetto, come è stato opportunamente messo in evidenza nella relazione in merito ai risultati del questionario[5]: si tratta, in sostanza, di una forma di discriminazione indiretta in quanto, livellando l'organizzazione lavorativa prescindendo dal genere, non si dà il giusto valore all'impegno familiare che pesa in larga parte sulle donne magistrato. Tutto ciò per ribadire ancora una volta come il principio di uguaglianza senza distinzioni di sesso, di cui all'art. 3 Cost., non debba "significare omologazione al modello maschile, ma rimozione

[5] Vedi CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *La partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale*, Quaderno n. 145, cit., 133, e F. AMATO, *Il questionario del Consiglio superiore sulla condizione della donna nella magistratura italiana: spunti di analisi, individuazione delle criticità, tracce di percorsi per l'effettiva eguaglianza di genere*, cit., 324-325.

delle situazioni di svantaggio per alcuni aspetti e, per altri, riconoscimento e tutela di quella differenza che è costituente dell'identità femminile"[6].

Sicuramente negli ultimi vent'anni, grazie alle numerose sollecitazioni del CPOM, sono stati raggiunti importanti traguardi in relazione a tale profilo organizzativo: basti pensare alla circolare del CSM n. 160 del 10 aprile 1996[7], con cui si è cercato di modellare l'organizzazione del lavoro all'interno degli uffici giudiziari per permettere in particolare alle donne magistrato in gravidanza o con figli fino a tre anni di età di conciliare le proprie esigenze familiari con quelle professionali[8]. Il problema è che, come è emerso dal questionario, nonostante la bontà dello strumento, è stata riscontrata una scarsa sensibilità dei dirigenti degli uffici in materia in quanto ben 1351 magistrati su 2473 (cioè il 74,2%) hanno affermato che tale circolare non trova applicazione in sede di distribuzione del lavoro. A questo fattore di disfunzionalità si aggiunge un atteggiamento di ritrosia della componente femminile della magistratura dal momento che solo il 10% delle rispondenti ha dichiarato di aver richiesto l'applicazione della circolare suddetta. Le ragioni che hanno spinto il restante 90% a non avanzare tale richiesta sono la volontà di non pregiudicare l'organizzazione del lavoro, la volontà di evitare polemiche in ufficio, l'esigenza di non danneggiare i colleghi e il timore di un parere negativo del capo ufficio. Da siffatte motivazioni risulta come il più grosso ostacolo da superare per il raggiungimento di un'effettiva parità sia l'idea, ancora fortemente radicata in molte donne magistrato, secondo la quale per essere accettate in un ambiente, come quello giudiziario, così connotato al maschile e per dimostrare di essere all'altezza dei colleghi uomini si debbano accantonare le proprie esigenze familiari, facendo finta che non esistano e sobbarcandosi

[6] Così E. PACIOTTI, *La donna nelle istituzioni e in magistratura*, cit., 248.
[7] Modificata con circolare n. P-98-05257 del 6 marzo 1998, in www.csm.it.
[8] Sul punto vedi *amplius infra*.

carichi di lavoro difficilmente conciliabili con gli oneri di cura. Questo significa rinunciare a far valere e rispettare quei diritti che sono fissati nella nostra Costituzione, la quale all'art. 37, 2° comma, pretende che le condizioni di lavoro consentano alla donna lavoratrice "*l'adempimento della sua essenziale funzione familiare*" e, all'art. 31, 2° comma, afferma di proteggere la maternità "*favorendo gli istituti necessari a tale scopo*".

Tornando al questionario, altro profilo in cui è stata ravvisata una forte incidenza della maternità è quello della formazione professionale: infatti, le esigenze familiari portano ben il 59,74% delle donne magistrato rispondenti a non fare domanda per partecipare ai corsi di formazione come discenti, contro il 17,64% degli uomini in relazione allo stesso motivo. E la situazione non cambia se si passa agli impegni come relatore: dei 958 magistrati che hanno risposto di essere disponibili a ricoprire l'incarico di docente, solo 241 sono donne e il motivo di questa "auto-limitazione" viene individuato dal 24,6% delle donne nelle "ragioni familiari", rispetto al 6% degli uomini. Tutto ciò ha poi delle ricadute sul piano delle valutazioni di professionalità e del conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi dal momento che in entrambi i casi si dà rilievo anche alle esperienze di formazione, attiva e passiva, e questo va naturalmente a discapito delle donne magistrato, vista la loro difficoltà di dedicarsi ad attività che esulano dall'esercizio della funzione giurisdizionale[9].

Dal questionario è comunque emerso come la maggior parte della componente femminile della magistratura abbia la consapevolezza dell'esistenza di una "questione di genere" in magistratura: ben il 61,28% delle rispondenti ritiene che la propria condizione professionale sia resa più difficoltosa dal fatto di essere donna e la ragione preponderante di tale

[9] Per quanto riguarda i temi della formazione e delle valutazioni di professionalità, da un lato, e del conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi, dall'altro, si rimanda per una disamina più approfondita rispettivamente ai capitoli quarto e quinto.

difficoltà viene individuata dal 76,19% delle donne nella conciliazione lavoro – famiglia. Si tratta, quindi, di "un *nodo critico* che inevitabilmente ritorna e ribadisce la sua ingombrante presenza anche tra un ceto professionale dall'esterno giudicato immune"[10].

Alla luce di quanto si è detto, non si può più far finta di nulla di fronte ad una questione come quella della maternità che ha delle ripercussioni così incisive nell'ambito della vita professionale: lo richiede non solo la nostra Carta costituzionale, ma anche l'Europa, basti pensare alla direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio[11] che, al considerando 11, invita gli Stati membri ad introdurre "*un'organizzazione flessibile dell'orario di lavoro che consenta alle donne e agli uomini di conciliare meglio la vita familiare con la vita lavorativa*" attraverso "*disposizioni appropriate in materia di congedo parentale, a beneficio di entrambi i genitori*", e "*la creazione di strutture accessibili ed economiche per la cura dei figli e l'assistenza alle persone a carico*", concetti ripresi e sviluppati dagli artt. 21 e 29. Analoghe considerazioni sono presenti nella "*Tabella di marcia per la parità tra uomini e donne*" per il periodo 2006-2010, in cui uno dei punti chiave è rappresentato dal "*favorire l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare*" mediante l'aumento e il miglioramento dei servizi di custodia e di assistenza[12] e questo perché "*un buon equilibrio tra attività professionale e vita familiare aiuta a ridurre i divari tra donne e uomini e a migliorare la qualità dell'ambiente di lavoro*"[13].

---

[10] Così F. AMATO, *Verso l'eguaglianza di genere nella magistratura italiana: nodi critici e prospettive*, in *Lavoro e diritto*, 2006, n. 4, 571. Il corsivo è dell'Autore.

[11] Direttiva del 5 luglio 2006 "*riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego*", consultabile nel sito eur-lex.europa.eu.

[12] Nello stesso senso anche il "*Patto europeo per la parità di genere*", adottato dal Consiglio europeo nel 2006, in eur-lex.europa.eu.

[13] In tal senso la "*Relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sulla parità tra*

Tutto ciò per evitare che, come è stato giustamente affermato, la scelta della procreazione comporti per le donne magistrato (e non solo) "rinunce in termini di crescita e possibilità di impegno professionale"[14]; sono indispensabili, pertanto, azioni positive[15] le quali "non sono destinate a sminuire il valore delle singole donne, appiattendone le differenze e le specificità individuali o comunque sacrificando le stesse al superamento di una presunta inferiorità del genere di appartenenza", ma attraverso di esse si vuole reclamare "il riconoscimento e il potenziamento di quei caratteri, principi e valori comuni a tutte le donne, previo superamento del pregiudizio inerente al genere femminile"[16].

Naturalmente il traguardo della pari opportunità non potrà essere raggiunto senza "*interventi incisivi per combattere stereotipi sessisti e incoraggiare*

---

donne e uomini" del 2006 al punto 3.2 rubricato "*Promuovere un'efficace conciliazione tra attività professionale e vita familiare*", in eur-lex.europa.eu.

[14] Così la relazione di S. GOVERNATORI, *Azioni positive e magistratura: proposte minime di riforma*, cit., 41.

[15] A tal proposito vedi l'art. 1 della legge n. 125/1991 dove sono elencati gli scopi delle azioni positive, cioè:

"*a) eliminare le disparità di fatto di cui le donne sono oggetto nella formazione scolastica e professionale, nell'accesso al lavoro, nella progressione di carriera, nella vita lavorativa e nei periodi di mobilità;*

b) favorire la diversificazione delle scelte professionali delle donne in particolare attraverso l'orientamento scolastico e professionale e gli strumenti di formazione; favorire l'accesso al lavoro autonomo e alla formazione imprenditoriale e la qualificazione professionale delle lavoratrici autonome e delle imprenditrici;

c) superare condizioni, organizzazione e distribuzione del lavoro che provocano effetti diversi, a seconda del sesso, nei confronti dei dipendenti con pregiudizio nella formazione, nell'avanzamento professionale e di carriera ovvero nel trattamento economico e retributivo;

d) promuovere l'inserimento delle donne nelle attività, nei settori professionali e nei livelli nei quali esse sono sottorappresentate e in particolare nei settori tecnologicamente avanzati ed ai livelli di responsabilità;

e) *favorire, anche mediante una diversa organizzazione del lavoro, delle condizioni e del tempo di lavoro, l'equilibrio tra responsabilità familiari e professionali e una migliore ripartizione di tali responsabilità tra i due sessi*".

[16] Così S. GOVERNATORI in CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Rapporto conclusivo sull'analisi delle informazioni raccolte a mezzo questionario finalizzato all'attuazione delle pari opportunità in magistratura*, Quaderno n. 97, cit., 20-21.

gli uomini ad assumersi le proprie responsabilità nella sfera familiare e domestica" e senza incentivi che favoriscano una "*migliore distribuzione delle responsabilità e dei compiti tra donne e uomini, in modo da rafforzare il ruolo degli uomini nell'assistenza familiare e in rapporto al congedo parentale*"[17]: si tratta di un passaggio imprescindibile se si vuole evitare che la famiglia continui ad essere "una risorsa per gli uomini e un vincolo per le donne"[18].

2. *La tutela della maternità in senso stretto: le varie tipologie di congedo.*

Nel nostro ordinamento giuridico la protezione della maternità trova il suo fondamento sia nella l. 10 aprile 1991, n. 125, sia soprattutto nel testo unico approvato con d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151[19], con il quale si è data attuazione alla delega conferita al Governo ai sensi dell'art. 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53. Il testo unico di cui sopra vuole essere una sintesi organica e sistematica della normativa primaria in materia di maternità che aveva trovato un suo primo punto di riferimento nella legge 30 dicembre 1971, n. 1204 concernente la "*Tutela delle lavoratrici madri*". Le "linee portanti" di questa legge erano rappresentate dalla "tutela fisica della donna lavoratrice, con l'obiettivo di preservare l'integrità della salute della donna e del figlio", dalla "tutela giuridica sostanziantesi in primo luogo nel divieto di licenziamento" e dalla "tutela economica, mediante la garanzia di un adeguato trattamento economico, normativo e previdenziale durante i

[17] Così la *Relazione della Commissione europea* del 2006, cit., al punto 3.2. Nello stesso senso vedi la "*Relazione sulla parità tra donne e uomini nell'Unione europea*" per l'anno 2011 (in eur-lex.europa.eu), in cui al punto 10 della voce "*Pari indipendenza economica*" si invitano gli Stati membri a "*garantire la rimozione di tutte le barriere al fine di incrementare il tasso di utilizzo del congedo da parte degli uomini*".
[18] Così B. BECCALLI, *Donne e magistratura*, cit., 871.
[19] Si tratta del "*Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della l. 8 marzo 2000, n. 53*".

periodi di assenza dal lavoro connessi alla maternità"[20]. La disciplina posta dal provvedimento in questione è stata successivamente integrata dalla legge 9 dicembre 1977, n. 903 sulla parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro, la quale ha avuto il merito di iniziare un processo di parificazione tra i genitori in relazione al ruolo di ciascuno di essi all'interno della famiglia, avendo esteso anche al padre lavoratore, pure se adottivo o affidatario, il diritto di assentarsi dal lavoro (c.d. astensione facoltativa)[21], riconosciuto, fino a quel momento, come prerogativa esclusiva della madre lavoratrice[22]. Ma le più importanti modifiche alla legge n. 1204/1971 sono state apportate dalla legge n. 53/2000[23] con cui "è stata ridisegnata la normativa sulle assenze dal lavoro per la maternità e l'assistenza ai figli", sono state ampliate le "forme di agevolazione per i genitori di soggetti portatori di handicap", sono state introdotte "nuove e più flessibili forme di congedo, ampliando i diritti dei genitori naturali, adottivi, affidatari e favorendo una suddivisione più equa tra uomini e donne del lavoro di cura dei figli, attraverso la fruizione per entrambi del congedo parentale"[24]. Tale *excursus* normativo si chiude con il T.U. approvato con d.lgs. n. 151/2001,

---

[20] In tal senso il parere n. 111/2003 dell'Ufficio Studi e Documentazione del Csm in www.csm.it.

[21] Vedi in particolare l'art. 7, 1° comma, della legge n. 903/1977, il quale, prima che la legge n. 53/2000 disponesse l'abrogazione dell'intero articolo, prevedeva quanto segue: "*Il diritto di assentarsi dal lavoro e il trattamento economico previsti rispettivamente dall'articolo 7 e dal secondo comma dell'articolo 15 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, sono riconosciuti anche al padre lavoratore, anche se adottivo o affidatario ai sensi dell'articolo 314/20 del codice civile, in alternativa alla madre lavoratrice ovvero quando i figli siano affidati al solo padre*".

[22] Cfr. con quanto sancito dal primo comma dell'art. 7 della l. n. 1204/1971 nella sua originaria formulazione: "*La lavoratrice ha diritto di assentarsi dal lavoro, trascorso il periodo di astensione obbligatoria di cui alla lettera e) dell'articolo 4 della presente legge, per un periodo, entro il primo anno di vita del bambino, di sei mesi, durante il quale le sarà conservato il posto*".

[23] Si tratta della legge contenente "*Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura alla formazione e per il coordinamento dei tempi della città*".

[24] In tal senso il parere n. 111/2003 dell'Ufficio Studi e Documentazione, cit.

che ha abrogato *in toto* la l. n. 1204/1971 e dove, in base alle indicazioni della legge n. 53/2000, sono state fatte confluire tutte le disposizioni legislative a tutela della maternità e della paternità.

Ora siffatta normativa è applicabile, in quanto compatibile, anche ai magistrati in virtù del rinvio contenuto nell'art. 276, comma terzo, della legge sull'ordinamento giudiziario[25], il quale prevede che ai magistrati dell'ordine giudiziario siano applicabili le disposizioni generali relative agli impiegati civili dello Stato[26], solo in quanto esse non siano contrarie all'ordinamento stesso.

Anche il CSM si è pronunciato più volte con deliberazioni finalizzate a dare attuazione in magistratura alla legislazione a tutela della maternità: in particolare, degne di nota sono le delibere[27] concernenti l'astensione obbligatoria per maternità, disciplinata inizialmente dall'art. 4 della l. n. 1204/1971, così come modificata dalla l. n. 53/2000, e, ad oggi, dal Capo III del d.lgs. n. 151/2001, il quale ha sostituito l'espressione "astensione obbligatoria" con quella più attuale di "congedo di maternità". Quest'ultimo provvedimento normativo prevede, infatti, all'art. 16 un periodo di interdizione obbligatoria dal lavoro per le lavoratrici madri:

a) durante i due mesi precedenti la data presunta del parto;

---

[25] Nel parere n. 371/2002 dell'Ufficio Studi e Documentazione (in www.csm.it) si specifica che "tale norma è stata interpretata dalla Cassazione a Sezioni Unite, con la sentenza n. 647 del 1990 nel senso dell'applicazione ai giudici delle disposizioni di cui siano destinatari gli impiegati dello Stato, con la sola esclusione di quelle contrarie a norme dettate espressamente per i magistrati, o, inconciliabili, per motivi di ordine giuridico, con lo status agli stessi riconosciuto".

[26] La disciplina sugli impiegati civili dello Stato è raccolta nel d.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3 (*Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato*).

[27] Vedi, ad esempio, in www.csm.it, la circolare n. P-24568/2000 del 4 dicembre 2000 – Deliberazione 22 novembre 2000, "*Assenze per maternità: modifiche conseguenti alla legge n. 53/2000*", in cui si specifica come deve essere calcolato il periodo di astensione obbligatoria in maniera tale che esso non risulti complessivamente inferiore a 5 mesi, in conformità con quanto sancito dagli artt. 4 e 4 *bis* della l. n. 1204/1971.

b) ove il parto avvenga oltre tale data, per il periodo intercorrente tra la data presunta e la data effettiva del parto;

c) durante i tre mesi dopo il parto;

d) durante gli ulteriori giorni non goduti prima del parto, qualora il parto avvenga in data anticipata rispetto a quella presunta (questi giorni vengono aggiunti al periodo di congedo di maternità *post partum*).

Inoltre, l'art. 20 del d.lgs. n. 151/2001 riconosce la possibilità di usufruire di tale congedo con una certa flessibilità, come ha ribadito lo stesso CSM, per il quale "ferma restando […] la durata complessiva di cinque mesi del congedo di maternità, le lavoratrici possono astenersi dal lavoro con decorrenza fino ad un mese dalla data presunta del parto, prolungando il periodo di congedo fino a quattro mesi successivi alla nascita del bambino"[28]. Quello che si vuole garantire è per tutte le madri lavoratrici, comprese le donne magistrato, un effettivo periodo di astensione dal lavoro non soltanto nell'ottica della tutela della salute della madre nel periodo immediatamente successivo al parto, ma anche in quella della salvaguardia del "rapporto madre – bambino, visto sotto il profilo della attiva ed assidua partecipazione della prima allo sviluppo fisico e psichico del figlio"[29].

Siffatta forma di tutela coinvolge tutti gli appartenenti all'ordine giudiziario, compresi i giudici di pace, i giudici onorari di tribunale e i vice procuratori onorari. Per quanto riguarda i primi, il CSM, nella seduta del 27 luglio 2006, a fronte di una serie di quesiti formulati da giudici di pace e "volti a conoscere se sia loro applicabile la normativa in materia di aspettativa

[28] Così la risposta del CSM al quesito del 17 settembre 2003 in materia di congedo per maternità (in www.csm.it), ove si puntualizza che per avvalersi della flessibilità "il magistrato deve inoltrare al CSM, prima della scadenza del settimo mese di gravidanza, e cioè prima dell'inizio del normale periodo di congedo obbligatorio, una richiesta scritta corredata delle certificazioni rilasciate da medico specialista del Servizio sanitario nazionale o con esso convenzionato attestanti la data presunta del parto e che tale opzione non arrechi pregiudizio alla salute della gestante e del nascituro".

[29] Così Corte costituzionale, sentenza 14-19 gennaio 1987, n. 1, in *Giur. cost.*, 1987, parte 1ª, 17.

obbligatoria in caso di maternità", ha dato risposta positiva facendo leva sui principi costituzionali di tutela della salute e della maternità, di cui agli artt. 31, 32 e 37, dai quali scaturisce "il pieno diritto dei giudici di pace di sesso femminile ad astenersi dallo svolgere le funzioni giurisdizionali per tutto il periodo di aspettativa obbligatoria, cui corrisponde il divieto in capo ai dirigenti degli Uffici di adibirle allo svolgimento delle funzioni medesime"[30]. In aggiunta, la delibera di cui sopra richiede che la durata dell'incarico del giudice di pace venga prorogata per tutto il periodo di aspettativa obbligatoria fruito, per compensare la mancata percezione dell'indennità economica durante tale arco di tempo da parte dei giudici di pace, essendo questa forma di retribuzione connessa all'effettivo esercizio delle funzioni il quale è, invece, vietato nel periodo di cui all'art. 16 del d.lgs. n. 151/2001[31].

Per quanto concerne i giudici onorari e i vice procuratori onorari, le circolari P. n. 15625/2011 e P. n. 15634/2011[32], entrambe del 17 giugno 2011, hanno

---

[30] Secondo la delibera consiliare summenzionata il d.lgs. n. 151/2001 non sarebbe direttamente applicabile ai giudici di pace in quanto questi non esercitano una "tipica prestazione da lavoro dipendente", ma sono funzionari onorari vincolati solo da un rapporto di servizio e non da un rapporto di ufficio che permetterebbe di considerarli pubblici dipendenti che svolgono una tipica prestazione di lavoro subordinato. Tuttavia, come puntualizza il CSM nella seduta del 6 luglio 2011 ("*Applicabilità della normativa in materia di aspettativa obbligatoria in caso di maternità dei giudici di pace*"), la delibera del 27 luglio 2006 individua il periodo di aspettativa sulla base dei tempi indicati dalle norme di legge che hanno regolato quel diritto, quindi, "quando parla di aspettativa obbligatoria non può che riferirsi a quella disciplinata dal D.Lgs. n. 151/2001". Il materiale è consultabile in www.csm.it.

[31] In tal senso vedi M. G. CIVININI – I. TRICOMI, *Le Pari Opportunità in magistratura*, cit., 554. Per un'applicazione concreta della proroga vedi la delibera del CSM dell'11 marzo 2010 ("*Proroga del mandato di giudice di pace a seguito di congedo di maternità*") in www.csm.it.

[32] La prima circolare è rubricata "*Modifiche alla circolare P. n. 10358/2003 del 26 maggio 2003 e succ. mod. relativa ai criteri per la nomina e conferma dei giudici onorari di tribunale, in tema di assenza dal servizio per maternità*", la seconda "*Modifiche alla circolare P. n. 10370/2003 del 26 maggio 2003 e succ. mod., relativa ai criteri per la nomina e conferma dei vice procuratori onorari, in tema di assenza dal servizio per maternità*". Entrambe le circolari sono state adottate nella seduta del 15 giugno 2011 e sono consultabili nel sito www.csm.it.

riconosciuto anche a questi altri due appartenenti all'ordine giudiziario il diritto di astenersi dallo svolgere le proprie funzioni "per un periodo di tempo corrispondente al periodo di astensione obbligatoria per maternità riconosciuto ai pubblici dipendenti".

Naturalmente, per fare in modo che la tutela di tutte le donne magistrato durante questo periodo sia effettiva, è necessario rispettare quanto opportunamente sancito dal CPOM con la risoluzione del 22 giugno /11 luglio 1998 e ripreso dal CSM nella delibera dell'11 novembre 1998[33], nella quale si è affermato che "la potenziale gravidanza della donna magistrato non può mai diventare occasione di pregiudizio o discriminazione nel concreto atteggiarsi delle modalità di svolgimento della sua vita professionale"[34]. A conferma di ciò, nella delibera suddetta si è evidenziato come il divieto di adibire al lavoro le donne durante l'astensione obbligatoria, di cui all'art. 4 della l. n. 1204/1971 (oggi art. 16 del d.lgs. n. 151/2001), sia "assoluto e inderogabile" e costituisca un "principio di ordine pubblico del nostro ordinamento come tale non suscettibile di applicazioni parziali o riduttive anche perché, è bene ricordare, la tutela della donna, e pertanto anche della donna magistrato, è garanzia di tutela del nascituro e del bambino". Ecco che, alla luce di siffatte considerazioni, il CSM ha riconosciuto che il magistrato non è tenuto a redigere le motivazioni delle sentenze nel periodo di astensione obbligatoria, quindi, per ragioni di coerenza, un eventuale ritardo nel deposito delle decisioni causato dall'astensione medesima (visto che essa, indipendentemente dal fatto che sia obbligatoria o facoltativa, non dà luogo a sospensione dei termini per il

[33] Si tratta della delibera rubricata "*Obbligo delle donne magistrato che si trovano in astensione obbligatoria per maternità di procedere alla redazione delle sentenze*", in www.csm.it.

[34] Analoghe considerazioni sono ora confluite nel § 63.5 della circolare sulla formazione delle tabelle per il triennio 2012/2014, cit.

deposito della motivazione, nell'ottica di difendere i diritti delle parti del processo) non può avere rilievo disciplinare[35].

Ovviamente il lavoro giudiziario deve essere organizzato all'interno dell'ufficio in maniera tale da evitare disfunzionalità: in relazione ai giudici collegiali, il presidente del collegio, nel decidere chi designare come estensore, deve tener conto "anche della specifica condizione soggettiva, nel senso che non deve assegnare la redazione della sentenza al magistrato donna che, trovandosi in situazione di gravidanza, sia prossima all'ingresso nel periodo di astensione obbligatoria per evitare che in questo vadano a scadere i termini per il deposito della motivazione"[36]; invece, per il giudice singolo, questi deve modulare il proprio lavoro "in modo da evitare che nel

[35] In tal senso la risposta del CSM al quesito del 23 ottobre 2002 circa l'obbligo per i magistrati donne in astensione per maternità di redigere sentenze i cui termini di deposito scadono nel periodo di astensione. Un ulteriore esempio della necessità che dalla gravidanza della donna magistrato non derivino effetti pregiudizievoli per la sua vita professionale è costituito dalla risposta del CSM al quesito del 22 aprile 1999, "*Assenza per maternità ed applicabilità dell'art. 203 O.G. – Esclusione della possibilità di porre fuori ruolo il magistrato interessato*". Il quesito era stato posto dal presidente del Tribunale di sorveglianza di Campobasso, il quale, a fronte dei "gravi inconvenienti derivanti al suo ufficio dalle continue assenze per maternità" di una donna magistrato, chiedeva al Consiglio di porre la dottoressa in questione fuori dal ruolo organico della magistratura, analogamente a quanto previsto dall'art. 203 dell'ordinamento giudiziario per motivi di salute. Il CSM, recependo il parere dell'Ufficio Studi, ha escluso categoricamente tale possibilità in quanto il periodo di astensione obbligatoria per maternità, durante il quale, ex art. 4 della l. n. 1204/1971, vi è l'assoluto divieto di prestazione lavorativa, viene qualificato dall'art. 41, 2° comma, del d.p.r. n. 3/1957 come "congedo straordinario per maternità". Ora, secondo l'Ufficio Studi, il congedo straordinario si differenzia dall'aspettativa per la permanenza del rapporto di impiego, nonostante l'esonero temporaneo dal servizio; *ergo*, in virtù del combinato disposto dell'art. 41 del d.p.r. n. 3/1957 e dell'art. 276 dell'ordinamento giudiziario, in base al quale ai magistrati sono applicabili le disposizioni concernenti gli impiegati civili dello Stato, non è possibile ricondurre l'interdizione dal servizio per maternità "all'aspettativa ex art. 203 ord. giud. con conseguente preclusione al collocamento fuori ruolo del magistrato interessato". Ambo le risposte sono consultabili in www.csm.it.

[36] Così la delibera consiliare dell'11 novembre 1998, cit. Lo stesso concetto è ora espressamente sancito nel § 57.3 della "*Circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti per il triennio 2012/2014*", cit.

periodo immediatamente antecedente all'astensione siano introitate decisioni da depositarsi ad astensione iniziata"[37].

Il CSM ha più volte ribadito che l'interdizione dal lavoro deve essere effettiva "al fine di assicurare al magistrato in astensione obbligatoria un'assoluta serenità e di evitare che il suo rientro in servizio assuma un carattere inevitabilmente usurante", quindi "nel corso della sua assenza – che è pienamente legittima e che tale va considerata ad ogni effetto – il dirigente dell'ufficio dovrà evitare di assegnargli dei fascicoli […] sia perché questi resterebbero di fatto privi di un titolare per tutto il periodo di astensione (a scapito della funzionalità del servizio), sia perché altrimenti quella assenza finirebbe per risolversi in una mera *fictio*"[38]. Addirittura, per rendere più ampia ed incisiva la tutela, il Consiglio, nella seduta del 5 ottobre 2011[39], ha ribadito quanto sancito al paragrafo 52.4 della circolare in materia di organizzazione tabellare per il triennio 2012-2014: cioè il fatto che il divieto di assegnazione degli affari al magistrato non interessa solo il periodo di congedo di maternità, ma anche quello del congedo di paternità e parentale, di cui agli artt. 28 e 32 del d.lgs. n. 151/2001.

È opportuno, pertanto, fare riferimento alle altre tipologie di congedo previste dal d.lgs. n. 151/2001, *in primis* il congedo parentale. Si tratta di un istituto introdotto dalla legge n. 53/2000 e ripreso dal T.U. n. 151/2001, in sostituzione della c.d. astensione facoltativa che l'art. 7 della l. n. 1204/1971 prevedeva ad esclusivo vantaggio della madre lavoratrice, finalizzato a dare

---

[37] Così la risposta del CSM al quesito del 23 ottobre 2002, cit. Nello stesso senso, vedi pure la risposta al quesito del 3 giugno 2010, "*Deposito della motivazione delle sentenze da parte del giudice onorario durante il periodo di congedo per maternità*", in www.csm.it.

[38] Così la risposta del CSM al quesito del 28 aprile 1999, "*Modalità di assegnazione dei fascicoli ordinari presso l'ufficio G.I.P. durante l'assenza obbligatoria per maternità di un magistrato con tali funzioni*", in www.csm.it.

[39] Nella seduta in questione il CSM ha risposto al quesito del 5 ottobre 2011, "*Divieto di assegnazione di affari al magistrato nel periodo di congedo di maternità, paternità o parentale di cui agli artt. 16, 17, 28 e 32 T.U. 151/2001*", in www.csm.it.

attuazione alla "*Direttiva 96/34/CE del Consiglio del 3 giugno 1996 concernente l'accordo quadro sul congedo parentale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES*[40]". L'obiettivo dell'accordo, come emerge dal preambolo, è quello di "*porre in atto prescrizioni minime sul congedo parentale e sull'assenza dal lavoro per cause di forza maggiore, inteso quale importante strumento per conciliare la vita professionale e quella familiare e per promuovere la parità di opportunità e di trattamento tra gli uomini e le donne*"; a tale scopo, in base alla clausola 2 dell'accordo quadro, viene attribuito "*ai lavoratori, di ambo i sessi, il diritto individuale al congedo parentale per la nascita o l'adozione di un bambino, affinché possano averne cura per un periodo minimo di tre mesi fino a un'età non superiore a 8 anni*".

La *ratio* che sta a fondamento di questo istituto è quella di attuare "il passaggio da una concezione dell'astensione per maternità (obbligatoria o facoltativa) a titolarità unica, verso un insieme di congedi parentali […], a titolarità doppia, seppur con alcune limitazioni, che rendono possibile un'utilizzazione composita, genitoriale delle assenze"[41]; in tal modo, il congedo parentale si configura come uno strumento imprescindibile per garantire una più equa ripartizione delle responsabilità familiari tra i genitori.

---

[40] Le sigle summenzionate indicano rispettivamente l'Unione delle confederazioni europee dell'industria e dei datori di lavoro, il Centro europeo delle imprese a partecipazione pubblica e la Confederazione europea dei sindacati. La direttiva in questione è consultabile nel sito eur-lex.europa.eu.

[41] Così il parere n. 301/2005 dell'Ufficio Studi e Documentazione, allegato alla risposta del CSM al quesito del 15 marzo 2006, "*Quesito formulato dalla dott.ssa …, giudice del Tribunale di …, ove ha assunto possesso il 15 giugno 2005: «se in caso di contestuale adozione internazionale di più minori spettino alla madre più congedi di maternità ex artt. 27-16 primo comma lettera c) del D.Lgs. n. 151/2001, tenuto conto delle necessità di garantire ad ogni figlio un adeguato sostegno affettivo, l'inserimento in un nuovo contesto familiare, ambientale, sociale, scolastico, l'apprendimento della lingua italiana, del tutto nuova, oltre al soddisfacimento delle esigenze fisiologiche»*", in www.csm.it.

La disciplina dei congedi parentali è confluita nel Capo V del d.lgs. n. 151/2001[42], il cui art. 32 riconosce a ciascun genitore il diritto di astenersi dal lavoro nei primi otto anni di vita del bambino per un periodo che, sommando i congedi usufruiti da ogni genitore, non può superare complessivamente i dieci mesi (che diventano undici, ex art. 32, 2° comma, "*qualora il padre lavoratore eserciti il diritto di astenersi dal lavoro per un periodo continuativo o frazionato non inferiore a tre mesi*", con una evidente funzione di incentivo a che anche il padre si faccia carico degli oneri familiari). Sia la madre, trascorso il periodo di congedo di maternità, sia il padre possono assentarsi dal lavoro per un arco di tempo continuativo o frazionato non superiore a sei mesi (sette nel caso di cui all'art. 32, 2° comma), con l'unico limite di preavvisare il datore di lavoro almeno 15 giorni prima.

Le delibere del CSM[43] in materia si caratterizzano per un atteggiamento di *favor* nei confronti di tale istituto, affinché esso si presenti come un rimedio utile a far sì che la maternità non sia più un "nodo critico" per le donne magistrato, anche attraverso una maggiore compartecipazione degli impegni all'interno della famiglia[44].

---

[42] Tale decreto ha ripreso le disposizioni dell'art. 7 della legge n. 1204/1971, così come modificato dall'art. 3 della l. n. 53/2000.

[43] Il CSM è l'organo cui deve essere inviata la richiesta di congedo parentale ed è competente a valutare le modalità di fruizione del congedo stesso, come il Consiglio medesimo ha affermato nella risposta al quesito del 25 giugno 2008, "*Poteri di valutazione in ordine alla spettanza e alle modalità di fruizione del congedo parentale di cui all'art. 32 D.L.vo n. 151/2001*". Nello stesso senso è, pure, la risposta al quesito dell'8 novembre 2000, "*Modalità di applicazione della normativa sui congedi parentali ex l. 8 marzo 2000, n. 53 e incidenza sul lavoro d'ufficio*". Entrambe le risposte sono consultabili nel sito www.csm.it.

[44] Tra le delibere si può ricordare la risposta del CSM a quesiti del 17 luglio 2003, "*Fruizione dei congedi parentali in caso di parto gemellare*", in www.csm.it, ove il Consiglio ha mutato il suo precedente orientamento negativo espresso nella delibera del 10 aprile 2002. L'organo di "autogoverno" della magistratura ha riconosciuto il diritto al raddoppio dei periodi di congedo parentale in ipotesi di parto gemellare, recependo così sia l'interpretazione adottata al riguardo dall'I.N.P.S. con circolari nn. 569/2001, 139/2002 e 8/2003, sia le osservazioni del CPOM, rese in data 9 giugno 2003. Il

In particolare, è degna di nota una recente delibera del 17 aprile di quest'anno ("*Modalità di fruizione del congedo parentale*"), scaturita dal caso di una donna magistrato che aveva inizialmente fatto richiesta di congedo parentale, ma che era stata, poi, spinta a revocarla a fronte delle decisioni del presidente di sezione che, per rimediare alla futura assenza, aveva aggravato gli impegni degli altri magistrati della sezione e aveva statuito che l'interessata avrebbe dovuto "recuperare" le udienze perse nelle settimane successive al suo rientro. Tale vicenda è importante in primo luogo perché rappresenta un'ulteriore manifestazione dello spirito di sacrificio di molte donne magistrato che, per non gravare sui colleghi, preferiscono rinunciare ai propri diritti, ma anche perché ha permesso al CSM di puntualizzare i caratteri del congedo parentale. Esso costituisce "un diritto facoltativo, il cui esercizio non è subordinato a una previa autorizzazione del datore di lavoro e prescinde da ogni valutazione circa la sua compatibilità con le esigenze dell'ufficio di appartenenza", e ciò significa che "l'astensione dal lavoro, ove tempestivamente comunicata, non possa dare luogo a previsioni organizzative interne comportanti un recupero dell'attività non svolta nei giorni di congedo, ipotesi che di fatto si tradurrebbe in una sorta di «scambio» degli impegni lavorativi tra appartenenti al medesimo ufficio e non in una esenzione dell'attività lavorativa propria del genitore che dell'istituto si avvalga".

Naturalmente anche la richiesta di tali congedi non deve prestarsi ad abusi, soprattutto in relazione alla loro fruizione frazionata, permessa dall'art. 32

Comitato, infatti, aveva fatto leva sull'interpretazione letterale dell'art. 32 del d.lgs. n. 151/2001 che attribuisce il diritto di congedo "per ogni bambino", ma soprattutto sulla finalità dell'istituto stesso che privilegia "la specifica relazione affettiva tra genitore e singolo figlio" e richiede, quindi, che il diritto in questione, per una sua piena effettività, venga riconosciuto per ciascun figlio. Ovviamente analoghi ragionamenti valgono anche nel caso di adozione di più minori, come è stato illustrato nella risposta al quesito del 15 marzo 2006, cit., in cui si esclude il diritto a più congedi di maternità, mentre si ammettono più congedi parentali per garantire ad ogni figlio un adeguato sostegno sotto ogni profilo.

del d.lgs. n. 151/2001[45]: questo tipo di fruizione è ammessa pure per i magistrati, ma, come è stato osservato dall'Ufficio Studi[46], si deve tenere conto delle "peculiarità della funzione giudiziaria e dell'organizzazione degli uffici giudiziari e del lavoro del giudice". Pertanto, nel momento in cui bisogna decidere se accogliere o meno l'istanza di congedo parentale frazionato, è opportuno "valutare se in ragione delle concrete modalità della richiesta non si palesi un possibile uso strumentale e abusivo del diritto (ad es. esclusiva e metodica richiesta del congedo nei soli giorni in cui si tiene udienza, con conseguenti riflessi sul carico di lavoro) con eventuale segnalazione ai titolari dell'azione disciplinare", avendo, comunque, ben presente che "ciò non potrà discendere automaticamente dal frazionamento a giorni, ma dall'esame della fattispecie nel suo complesso"[47].

Infine, per completare il quadro[48], è necessario fare riferimento alle altre tipologie di congedi fruibili dai magistrati:

- il congedo di paternità (art. 28 d.lgs. n. 151/2001) che consiste nel diritto del padre lavoratore "*di astenersi dal lavoro per tutta la durata del congedo di maternità o per la parte residua che sarebbe spettata alla lavoratrice, in caso di morte o di grave infermità della madre ovvero di abbandono, nonché in caso di affidamento esclusivo del bambino al padre*";

---

[45] Tale fruizione può essere a giorni o addirittura ad ore, come è riconosciuto al comma 1 bis dell'art. 32 del T.U. del 2001, comma introdotto dall'art. 1, comma 339, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (c.d. Legge di stabilità 2013).

[46] Si tratta del parere n. 371/2002, cit., allegato alla delibera del CSM del 17 luglio 2003, "*Precisazioni in ordine alle modalità di fruizione frazionata dei congedi parentali*", in www.csm.it.

[47] Così il parere del CPOM reso in data 9 giugno 2003, allegato alla delibera consiliare del 17 luglio 2003, cit.

[48] Per una tabella riassuntiva dei vari istituti a tutela della maternità e della paternità, vedi il parere dell'Ufficio Studi e Documentazione n. 218/2003, reso l'11 giugno 2003, allegato alla delibera del CSM del 10 settembre 2003, "*Determinazione della competenza (Capo di Corte) a concedere il congedo per la malattia del figlio ex art. 47 D.Lgs. 151/2001*", in www.csm.it.

- il congedo per malattia del figlio, di cui all'art. 47 del d.lgs. n. 151/2001, in base al quale "*entrambi i genitori, alternativamente, hanno diritto di astenersi dal lavoro per periodi corrispondenti alle malattie di ciascun figlio di età non superiore a tre anni*", mentre per le malattie dei figli di età compresa tra i tre e gli otto anni, ciascun genitore ha diritto di astenersi nel limite di cinque giorni lavorativi all'anno;
- le agevolazioni per i genitori di figli portatori di handicap grave, quali il prolungamento del congedo parentale fino a tre anni, ex art. 33 del T.U. del 2001, e i riposi e i permessi di cui all'art. 42 della stessa fonte, che rimanda all'art. 33, 3° comma, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, in cui si riconosce il diritto a tre giorni di permesso mensile;
- in casi particolarmente gravi, l'aspettativa per motivi di famiglia, ex art. 69 del d.p.r. n. 3/1957, che non può avere durata superiore ad un anno, permette di mantenere il proprio posto, ma ha ripercussioni negative sul piano economico in quanto non si ha diritto ad alcun assegno;
- il congedo di maternità fruito nei casi di adozione e affidamento ai sensi dell'art. 28 del T.U. del 2001, in maniera tale da equiparare la condizione del genitore "biologico" con quella del genitore "adottivo".

Si tratta, dunque, di un complesso di strumenti di essenziale importanza nell'ottica della tutela della maternità, il cui utilizzo richiede, naturalmente, un comportamento secondo buona fede di ambo le parti coinvolte ("datore di lavoro" – il CSM – e il singolo magistrato) per garantire un perfetto contemperamento tra le esigenze familiari e quelle volte al corretto funzionamento dell'ufficio.

2.1. (segue) Un caso emblematico di discriminazione: l'indennità giudiziaria.

Il trattamento economico è sicuramente uno dei profili in cui possono palesarsi delle discriminazioni di genere, le quali sono vietate sul piano retributivo sia dalla nostra Costituzione, in virtù del combinato disposto degli artt. 3, 37 e 51, sia, a livello europeo, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la quale all'art. 23, 1° comma, richiede che la parità tra uomini e donne venga assicurata anche in materia di retribuzione, e dalla direttiva 2006/54/CE, in particolare dall'art. 4.

Ora, anche la magistratura non è risultata del tutto immune da forme di discriminazione concernenti il trattamento economico, discriminazioni tanto più odiose in quanto connesse ad un evento particolarmente delicato ed esclusivamente femminile come la maternità. Si tratta, precisamente, della questione relativa all'indennità giudiziaria, esclusa, fino al 2004, per i magistrati donna nei casi di astensione obbligatoria per maternità.

Per comprendere tale vicenda è necessario partire dalla normativa di riferimento: l'art. 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 ("*Provvidenze per il personale di magistratura*"), nella sua originaria formulazione, aveva istituito a favore dei magistrati ordinari, "*in relazione agli oneri che gli stessi incontrano nello svolgimento della loro attività*", "*una speciale indennità non pensionabile, pari a L. 4.400.000 annue, da corrispondersi in ratei mensili con esclusione dei periodi di congedo straordinario, di aspettativa per qualsiasi causa, di assenza obbligatoria o facoltativa previsti negli articoli 4 e 7 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, e di sospensione dal servizio per qualsiasi causa*". Quindi la corresponsione della suddetta indennità veniva esclusa anche per i periodi che, ad oggi, sono denominati congedo di maternità e congedo parentale, di cui, rispettivamente, agli artt. 16 e 32 del d.lgs. n. 151/2001. Precisamente, come

è stato puntualizzato[49], l'indennità in questione veniva erogata, per poi esserne disposto il rimborso attraverso l'istituto dell'addebito di credito erariale.

Fin da subito era apparso inopportuno che tale trattamento economico venisse escluso soprattutto nell'arco di tempo corrispondente all'astensione obbligatoria per maternità ed è per questo che iniziarono ad essere sollevate dai giudici amministrativi questioni di legittimità costituzionale.

La Consulta si pronunciò per la prima volta al riguardo con la sentenza del 3-8 maggio 1990, n. 238[50], a seguito dell'ordinanza di rimessione del Tar Sardegna del 21 febbraio 1989[51], nella quale si lamentava la disparità di trattamento rispetto a tutti gli altri dipendenti statali cui l'art. 41, 1° comma, del d.p.r. n. 3/1957 riconosce, durante il congedo straordinario per gravidanza o puerperio, "*il diritto al pagamento di tutti gli assegni, escluse le indennità per servizi e funzioni di carattere speciale o per prestazioni di lavoro straordinario*". Ora, secondo il giudice *a quo*, l'indennità giudiziaria non sarebbe stata riconducibile a tali indennità "speciali" in quanto essa viene corrisposta a tutti i magistrati indipendentemente dalle funzioni svolte, pertanto la disparità di trattamento sarebbe ingiustificata e l'art. 3 della l. n. 27/1981 confliggerebbe sia con l'art. 3 sia con l'art. 37 della Costituzione "per la sua diretta incidenza sulla materia della tutela della lavoratrice madre". Invece, la Corte costituzionale qualificò l'indennità in questione comunque come "speciale" sulla base delle peculiarità delle funzioni dei magistrati e del loro *status*: infatti, la Corte ritenne che l'indennità giudiziaria fosse correlata ai particolari "oneri" che i magistrati incontrano

---

[49] Cfr. E. DI STEFANO, *La tutela della maternità fra protezione adeguata e principio di uguaglianza: il caso dell'indennità giudiziaria*, 2, materiale tratto dal sito www.forumcostituzionale.it, da cui sono mutuate molte delle informazioni che seguono.

[50] Vedi, per il testo della sentenza, *Giur. cost.*, 1990, vol. II, 1452 e ss.

[51] Si tratta dell'ordinanza n. 506, pubblicata in G.U. 1ª serie speciale, n. 44 del 2 novembre 1989. Il testo è consultabile nel sito www.gazzettaufficiale.it.

nella loro attività e che fosse, quindi, connessa con l'effettivo esercizio delle funzioni; in aggiunta, la sua specialità sarebbe stata comprovata dal fatto che essa, ex art. 2 della l. n. 27/1981, è sottoposta a un meccanismo di rivalutazione automatica, dal quale si desumerebbe la volontà di salvaguardare l'indipendenza dei magistrati anche dal punto di vista economico. *Ergo*, essendo, alla luce di ciò, preclusa la possibilità di "apprezzare in riferimento al principio d'uguaglianza la diversa disciplina adottata per i periodi di assenza per maternità", la Consulta si espresse nel senso della non fondatezza della questione[52].

Nel 1994 il Tar Sardegna sollevò nuovamente una questione di legittimità costituzionale[53] dell'art. 3 della l. n. 27/1981, ritenendo che la mancata corresponsione dell'indennità fosse irragionevole e determinasse "un'ingiustificata disparità di trattamento tra i magistrati in servizio e quelli obbligatoriamente assenti, nonché una violazione dell'art. 37 della Costituzione che impone al legislatore di approntare un'adeguata protezione per la madre lavoratrice". La Corte, con la sentenza n. 407 del 24 dicembre 1996[54], optò ancora una volta per la non fondatezza, ribadendo la "necessaria correlazione che sussiste tra la corresponsione dell'indennità e il concreto esercizio delle funzioni" ed escludendo la violazione dell'art. 37 Cost. per il fatto che alla donna magistrato assente per maternità viene accordata una protezione "adeguata" in quanto le "vengono conservati – oltre che il posto e la sede – anche lo stipendio nella sua interezza".

Interessante è pure l'ordinanza n. 106 del 18 aprile 1997[55], soprattutto per le censure mosse dal giudice rimettente (Tar del Lazio), per il quale il mancato

---

[52] La Corte non si pronunciò, invece, in relazione all'art. 37 Cost. perché ritenne che la censura fosse stata prospettata in modo troppo "sommario e generico".

[53] Trattasi dell'ordinanza n. 275 del 6 dicembre 1994, pubblicata in G.U. 1ª serie speciale, n. 14 del 3 aprile 1996. Il testo è consultabile nel sito www.gazzettaufficiale.it.

[54] Vedi *Giur. cost.*, 1996, fasc. 5, vol. III, 3680 e ss.

[55] Vedi *Giur. cost.*, 1997, fasc. 1, vol. I, 1027 e ss.

versamento dell'indennità giudiziaria contrasterebbe sia con l'art. 3 Cost., per la "disparità di trattamento con i magistrati uomini, in quanto non interessati dalla maternità quale evento naturale esclusivamente proprio del genere femminile"[56], sia con l'art. 37, sia con gli artt. 30 e 31, "poiché l'astensione obbligatoria durante i primi tre mesi di vita del bambino non si esaurisce nella tutela della salute della madre, ma si estende alle esigenze di tutela del minore". Tuttavia, la Consulta ribadì le sue precedenti osservazioni e riguardo agli artt. 30 e 31 arrivò al punto di affermare che gli obblighi in essi menzionati "gravano su entrambi i coniugi e non sono, pertanto, di per sé ricollegabili alla peculiare condizione della donna; tanto più che la tutela del minore non esige necessariamente la corresponsione, oltre che dello stipendio, anche della speciale indennità giudiziaria". Di conseguenza, dichiarò manifestamente infondata la questione.

Si trattava di una forma di discriminazione non più tollerabile, specialmente se messa a confronto con la situazione del personale dirigente femminile delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie, al quale era stata riconosciuta l'indennità, di cui all'art. 3 della l. n. 27/1981, dall'art. 1 della legge 22 giugno 1988, n. 221, indennità inizialmente esclusa nel periodo di astensione obbligatoria per maternità, ma poi ammessa dall'art. 21 del d.p.r. 17 gennaio 1990, n. 44[57]. Ecco che una disciplina di tal fatta finiva per considerare come di "serie B" la maternità delle donne magistrato rispetto a quella delle dipendenti delle segreterie e cancellerie giudiziarie; tuttavia, come è stato giustamente osservato[58], nel momento in cui si riconosce nella maternità "un bene costituzionalmente protetto in quanto espressione della

[56] Così M. C. QUILIGOTTI, *La c.d. indennità giudiziaria dei magistrati donna in astensione obbligatoria per maternità. Evoluzione normativa e giurisprudenziale*, in *Giurisprudenza di merito*, 2007, 10, 2726.

[57] Cfr. C. D'AMBROSIO, *Riconosciuta l'indennità giudiziaria ai magistrati donna in astensione per maternità*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2005, 427.

[58] Vedi E. DI STEFANO, *La tutela della maternità fra protezione adeguata e principio di uguaglianza: il caso dell'indennità giudiziaria*, cit., 20 e 22.

dignità della persona e oggetto di un suo diritto fondamentale, non può non affermarsene il carattere unitario. Un interesse siffatto non può che essere riferito alla persona in quanto tale, a prescindere dalle specificità della situazione lavorativa nella quale si trova inserita, la quale potrà assumere rilievo nella scelta delle modalità di tutela, ma non nella considerazione del valore protetto, che è sempre uguale". E ancora: "Un comune sentire che veda nella maternità uno dei principali momenti di realizzazione della persona ed espressione della sua dignità rende socialmente intollerabile qualsiasi scelta normativa che distingua fra donna e donna nell'apprestare gli strumenti di tutela della loro scelta di dare alla luce un figlio."

Nonostante il carattere palese della discriminazione in questione, la Consulta, nell'ordinanza n. 290 del 14 luglio 2006[59], ha escluso la possibilità di un raffronto tra le due categorie di lavoratrici per la mancanza di omogeneità tra di esse, per il "diverso meccanismo di determinazione del trattamento retributivo" e per la diversità delle fonti che disciplinano i loro rapporti di impiego (quello delle dipendenti delle segreterie e cancellerie giudiziarie è regolato per lo più da fonti contrattuali, quello delle donne magistrato esclusivamente dalla legge). Nella stessa ordinanza la Corte ha poi ribadito, a fronte dell'ennesima denuncia di violazione dell'art. 37 Cost., come la mancata corresponsione dell'indennità giudiziaria durante l'astensione obbligatoria non possa indurre a ritenere che il trattamento economico complessivo riservato alla donna magistrato sia insufficiente ai fini della tutela richiesta dalla Costituzione.

Fortunatamente, dopo molteplici sollecitazioni, una svolta è stata segnata dal legislatore, il quale, con l'art. 1, comma 325, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (c.d. legge finanziaria 2005), ha modificato l'art. 3 della l. n. 27/1981 nel senso di ammettere la corresponsione dell'indennità nei casi di

[59] Cfr. *Giur. cost.*, 2006, fasc. 4, 2989 e ss.

astensione obbligatoria, mentre è rimasta l'esclusione per tutte le altre ipotesi. Nella Relazione governativa accompagnatoria alla legge si spiega che si è voluto in tal modo "eliminare una ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla generalità delle lavoratrici madri delle pubbliche amministrazioni con riferimento al trattamento accessorio fisso e continuativo"[60]. Si è anche visto in questo provvedimento di modifica un'attuazione concreta[61] dell'art. 51, 1° comma, Cost., così come modificato dalla legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1, il cui art. 1 ha previsto l'inserimento del seguente periodo: "*A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini*".

Tuttavia i problemi non sono stati del tutto risolti dal momento che tale intervento normativo non ha efficacia retroattiva, ma trova applicazione solo in relazione alle situazioni verificatesi a partire dall'1 gennaio 2005[62]. Questo comporta una disparità di trattamento "all'interno della stessa categoria delle donne magistrato, alcune delle quali, per lo stesso evento della maternità, sono destinatarie di un trattamento deteriore in ragione soltanto del periodo in cui hanno usufruito del congedo"[63]. Al riguardo la

---

[60] In tal senso E. DI STEFANO, *La tutela della maternità fra protezione adeguata e principio di uguaglianza: il caso dell'indennità giudiziaria*, cit., 3.

[61] In tal senso C. D'AMBROSIO, *Riconosciuta l'indennità giudiziaria ai magistrati donna in astensione per maternità*, cit., 423, e M. C. QUILIGOTTI, *La c.d. indennità giudiziaria dei magistrati donna in astensione obbligatoria per maternità. Evoluzione normativa e giurisprudenziale*, cit., 2727.

[62] Interpretazione contraria, ma isolata, come ricordato da E. DI STEFANO, *La tutela della maternità fra protezione adeguata e principio di uguaglianza: il caso dell'indennità giudiziaria*, cit., 4, nota 3, è stata data dal Tar Lombardia, Milano, sez. III, sentenza 31 gennaio 2007, n. 161 (il testo è consultabile nel sito dejure.giuffre.it): per il giudice amministrativo la nuova normativa si applicherebbe, "quale *ius superveniens*, anche nei giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della norma che ha dettato il nuovo testo".

[63] Così E. DI STEFANO, *La tutela della maternità fra protezione adeguata e principio di uguaglianza: il caso dell'indennità giudiziaria*, cit., 32. Nello stesso senso E. CANALE, *Le pari opportunità negli organismi istituzionali e associativi della magistratura italiana*, intervento svolto in occasione del convegno nazionale intitolato "Le pari opportunità negli organismi istituzionali e associativi della magistratura

Corte costituzionale non ha avuto il coraggio di assumere una posizione forte e decisa, ma, nelle ordinanze n. 137 del 14 maggio 2008 e n. 346 del 23 ottobre 2008[64], ha preferito limitarsi ad asserire che la novella introdotta dalla legge finanziaria del 2005 costituisce "la manifestazione della discrezionalità del potere legislativo nel collocare nel tempo le innovazioni normative". Si tratta, pertanto, di una questione ancora aperta ed è auspicabile che il legislatore si attivi nel senso di riconoscere efficacia retroattiva alla novella legislativa suddetta.

2.2. Un ausilio per le donne magistrato introdotto dalla legge 13 febbraio 2001, n. 48.

Come si è già avuto modo di constatare[65], una delle questioni sorte in relazione alle astensioni obbligatorie per maternità era quella relativa alla necessità di contemperare le esigenze della donna magistrato in gravidanza e nel periodo immediatamente successivo con quelle correlate al corretto funzionamento dell'ufficio giudiziario. Tuttavia, verso la fine degli anni '80, quando si cominciò ad assistere ad un aumento progressivo delle donne in magistratura e ad un conseguente aumento delle assenze per maternità, iniziarono ad affiorare opinioni fortemente negative nei confronti della componente femminile della magistratura, in quanto molti ritenevano che le assenze per maternità, dalle quali sicuramente derivano dei disagi per l'organizzazione del lavoro all'interno dell'ufficio, fossero l'*unica* causa

---

italiana", tenutosi a Roma il 28 maggio 2010 e organizzato dal CPO dell'ANM (il materiale è consultabile nel sito www.associazionemagistrati.it).

[64] Vedi, rispettivamente, *Giur. cost.*, 2008, fasc. 3, 1715, e *Giur. cost.*, 2008, fasc. 5, 3835.

[65] Vedi *supra*, nota 35, la risposta del CSM al quesito posto dal Presidente del Tribunale di Campobasso che lamentava i "gravi inconvenienti derivanti al suo ufficio dalle continue assenze per maternità".

delle disfunzionalità e dei ritardi della giustizia[66]. Si trattava, come ha opportunamente affermato Silvia Governatori[67], di un "pregiudizio, reificante nei confronti delle donne in ragione della loro funzione

[66] In particolare, come ricordano G. DI FEDERICO – A. NEGRINI, *Le donne nella magistratura ordinaria*, cit., 219, nota 37, degna di menzione è la polemica scaturita da una lettera che il presidente del Tribunale di Genova, Vincenzo Salafia, aveva inviato nel 1986 a tutte le donne magistrato del suo ufficio. Nella missiva il presidente manifestava la sua volontà di sottoporre al CSM le problematiche organizzative derivanti dall'aspettativa per maternità, rispetto alla quale la sostituzione del magistrato risultava essere difficile; pregava, quindi, le destinatarie della lettera "di partecipare a una riunione per uno scambio di idee". Di lì a poco scoppiò il caso, soprattutto a livello giornalistico, come attesta l'articolo di V. FELTRI, *Donne magistrato, madri sì ma a rotazione*, in *Corriere della sera*, 30 marzo 1986, prima pagina, in cui si ricorda che Vincenzo Salafia aveva suggerito, tra le possibili soluzioni, "la predisposizione di turni", in maniera tale che le vacanze non si sovrapponessero. Da tale proposta, ma in generale dalla lettera in sé, erano scaturite le lamentele delle donne magistrato che, come afferma l'Autore dell'articolo, avevano ravvisato in essa "un tentativo di introdurre il principio che le gravidanze vadano programmate e, magari, autorizzate dal capo, tenendo conto delle esigenze del tribunale anziché di quelle dell'amor coniugale". Analogo scalpore suscitarono quasi vent'anni dopo, precisamente nel 2005, le esternazioni pubbliche dell'allora Presidente della Commissione parlamentare antimafia, Roberto Centaro, il quale aveva incolpato le donne magistrato – e le loro assenze per maternità – delle lungaggini di alcuni noti processi, invitandole, quindi, a comprimere il loro "privato", o a rinviarlo "a un momento successivo", oppure a non prendersi "neppure un incarico" (così L. MILELLA, *Centaro all'attacco delle magistrate. "O fate le mamme o i processi"*, in *La Repubblica*, 10 giugno 2005, 25, articolo menzionato, come il caso in questione, da S. DE NARDI, *La libertà di espressione dei magistrati*, Napoli, 2008, 524 e nota 154). A tali sconvolgenti dichiarazioni aveva risposto il CSM con una deliberazione "a tutela" del 16 giugno 2005. È opportuno, in questa sede, fare riferimento ad un altro episodio (sempre ricordato da S. DE NARDI, *La libertà di espressione dei magistrati*, cit., 119, nota 36) che esula dalle problematiche connesse alle assenze per maternità, ma che rivela emblematicamente la scarsa considerazione in cui a volte sono tenute le donne magistrato da parte dei loro colleghi uomini; si tratta del caso di un magistrato che era stato condannato dalla Sezione disciplinare del CSM per aver gravemente offeso una sua collega procuratore aggiunto: infatti il magistrato in questione, dopo essere stato informato dalla collega stessa che ella era stata nominata componente di una commissione dell'ONU, aveva manifestato il suo disaccordo sostenendo di essere stato privato della sua "donna di servizio".

[67] Cfr. S. GOVERNATORI in CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Rapporto conclusivo sull'analisi delle informazioni raccolte a mezzo questionario finalizzato all'attuazione delle pari opportunità in magistratura*, Quaderno n. 97, cit., 19.

riproduttiva, costantemente riproposto"[68], mentre, in realtà, "le assenze per maternità non sono responsabili della disfunzionalità degli uffici più di quanto lo siano le assenze per malattia o quelle dovute ai periodi di vacanza degli uffici che si verificano in occasione dei trasferimenti".

Anche nell'ottica di superare tali pregiudizi, il 27 febbraio 1992 l'ADMI, dimostrando la sua imprescindibile funzione propositiva, aveva presentato al Comitato di presidenza del CSM una bozza di progetto di legge volta alla costituzione di un organico di magistrati "supplenti", il cui compito sarebbe stato quello di sostituire, "per un periodo non superiore a due anni, i magistrati in aspettativa o in congedo straordinario per maternità". Circa un anno dopo, il 25 febbraio 1993, il Comitato di studio per le pari opportunità, facendo tesoro dei suggerimenti dell'ADMI, aveva sollecitato il CSM a proporre una modifica dell'ordinamento giudiziario nel senso dell'istituzione di "un organico aggiuntivo presso i singoli distretti giudiziari, destinato a garantire la continuità e regolarità dell'attività giudiziaria in caso di assenze anzitutto per maternità, «*obbligatorie o comunque legittime…più volte enfatizzate come fattore di disfunzione degli uffici…con effetti di ingiustificata colpevolizzazione del personale femminile della magistratura*»"[69]. A sua volta il CSM aveva recepito la proposta del Comitato per poi trasmetterla al Ministero della giustizia, ma, affinché questa venisse tradotta in legge, fu necessario attendere alcuni anni[70]: infatti,

---

[68] Emblematica è l'esperienza vissuta in prima persona dalla dott.ssa Paola Di Nicola, la quale ricorda che il primo giorno in cui vide il capo del suo ufficio giudiziario, questi le chiese "in modo diretto, senza preamboli": "Sei sposata? Pensi di avere dei figli? Sai questo è un gran problema in un posto piccolo con pochi magistrati e poi siete arrivate in tre donne della stessa età con questo concorso" (così P. DI NICOLA, *La giudice. Una donna in magistratura*, cit., 44).

[69] Così la risposta del CSM al quesito del 13 maggio 2010, "*Criteri prioritari da seguire nell'assegnazione del magistrato distrettuale in sostituzione di magistrati assenti per maternità*", in www.csm.it. Il corsivo è dell'Autore.

[70] Particolarmente incisive sono le parole di E. PIERAZZI, *La condizione dei magistrati distrettuali nella prospettiva di genere*, intervento svolto durante il convegno nazionale

solo il 13 febbraio 2001 fu emanata la legge n. 48 ("*Aumento del ruolo organico e disciplina dell'accesso in magistratura*"), il cui Capo II regolamenta la nuova figura del magistrato distrettuale. Per dare attuazione a quanto sancito nell'art. 4, secondo comma, della legge in questione, il Ministro della giustizia ha provveduto, con decreto ministeriale del 23 gennaio 2003, a determinare la consistenza numerica di ciascuna pianta organica di tali magistrati presso ogni Corte di appello, per un totale di 72 giudicanti e 31 requirenti.

L'obiettivo della creazione di siffatto nuovo organico era, come emerge dalla premessa della circolare n. P-13726/2003 del CSM del 4 luglio 2003[71], quello di "*far fronte alle assenze dei magistrati dal servizio che fisiologicamente si verificano per cause diverse e che provocano significativi disservizi nella gestione dei ruoli dei procedimenti*". Non a caso

---

intitolato "Le pari opportunità negli organismi istituzionali e associativi della magistratura italiana", tenutosi a Roma il 28 maggio 2010 e organizzato dal CPO dell'ANM. Per l'Autrice, il legislatore non ebbe una consapevolezza "particolarmente viva" del "funzionamento della fisiologia riproduttiva femminile, in quanto "ha atteso oltre 35 anni per predisporre uno strumento utile a contemperare le esigenze dei tempi biologici della gravidanza e della cura parentale con quelle della efficienza degli uffici".

[71] Si tratta della "*Circolare relativa ai criteri ed alle forme di utilizzazione dei magistrati distrettuali*" e rappresenta un punto di riferimento essenziale per la disciplina in materia, insieme al Capo XVI della circolare P. 21241 del 1° agosto 2008, "*Circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari per il triennio 2009/2011*". Tuttavia, dopo l'abrogazione dell'art. 7-*ter*, terzo comma, del regio decreto 12/1941, disposta dall'art. 7 del d.lgs. n. 106/2006, uno dei decreti di attuazione della legge 25 luglio 2005, n. 150, recante delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario, il CSM ha perso il potere di determinare i criteri generali per l'organizzazione degli uffici del pubblico ministero, potere che è stato, invece, attribuito a ciascun Procuratore della Repubblica. Ciò ha portato ad espungere dall'ultima circolare sulla formazione delle tabelle per il triennio 2012/2014 "tutti quegli istituti che mantengono un profilo di disciplina comune tra uffici giudicanti ed uffici requirenti", come puntualizza la circolare medesima. Precisamente ci si riferisce alle applicazioni e supplenze, ai magistrati distrettuali e alle tabelle infradistrettuali, istituti la cui regolamentazione è confluita nella circolare n. P. n. 19197 del 27 luglio 2011, "*Circolare su applicazioni, supplenze, tabelle infradistrettuali e magistrati distrettuali*". Quindi, ora, il punto di riferimento per la disciplina sui magistrati distrettuali è rappresentato dal Capo IX di tale circolare. Tutte le circolari menzionate sono consultabili nel sito www.csm.it.

l'utilizzo precipuo del magistrato distrettuale, come attestato dal paragrafo 52.1 della circolare n. P. n. 19197 del 27 luglio 2011, è quello della sostituzione di un magistrato assente, ma, in mancanza dei presupposti per l'assegnazione in sostituzione, può essere impiegato in applicazione in uno degli uffici del distretto[72]. Questa gerarchia nelle modalità di utilizzo dei magistrati distrettuali si pone perfettamente in linea con le osservazioni del CSM, contenute nella delibera del 21 maggio 1997, circa l'opportunità di introdurre tale istituto soprattutto per sopperire alle assenze "per *gravidanza, puerperio o malattia, ovvero per supplire alle scoperture temporanee determinate dagli sfalsamenti temporali che sempre si determinano in occasione di trasferimenti dei magistrati ad altra sede o ad altre funzioni*", e ciò mette bene in luce l'importanza data alla questione dell'assenza per maternità[73].

Il magistrato distrettuale viene assegnato in sostituzione di magistrati assenti dal servizio che svolgono indifferentemente funzioni di primo grado o di appello, ma non funzioni direttive o semidirettive, in presenza di ipotesi tassative elencate all'art. 5 della legge n. 48/2001 e riprese dal § 55.1 della circolare n. P. n. 19197 del 27 luglio 2011. Esse sono le seguenti:

"*a) aspettativa per malattia o per altra causa;*

b) astensione obbligatoria o facoltativa dal lavoro per gravidanza o maternità ovvero per le altre ipotesi disciplinate dalla legge n. 53 del 2000 e successive modifiche;

[72] Il paragrafo 2 della circolare n. P-13726/2003 del CSM del 4 luglio 2003 nonché il paragrafo 120 della circolare tabelle per il triennio 2009/2011 prevedevano un'altra ipotesi residuale di impiego del magistrato distrettuale, consistente nell'utilizzo in compiti di ausilio al Consiglio giudiziario, mentre ora non è più contemplata nella nuova circolare del 27 luglio 2011.

[73] Cfr. la risposta del CSM al quesito del 13 maggio 2010, cit. Il corsivo è dell'Autore.

c) tramutamento ai sensi dell'art. 192[74] *Ordinamento giudiziario non contestuale all'esecuzione del provvedimento di trasferimento di altro magistrato nel posto scoperto;*

d) sospensione cautelare dal servizio in pendenza di procedimento penale o disciplinare;

e) esonero dalle funzioni giudiziarie conseguente alla assunzione dell'incarico di componente della Commissione esaminatrice del concorso per l'accesso in magistratura o di ogni altro incarico che comporti esonero totale dal lavoro giudiziario".

Sempre in base alla circolare summenzionata, nei casi di aspettativa per malattia o per motivi di famiglia il magistrato distrettuale potrà essere utilizzato solo se l'assenza risulti essere di durata superiore ai quindici giorni, mentre nelle ipotesi di congedo di cui alla legge n. 53/2000 l'assenza deve essere superiore continuativamente ad un mese (§ 55.3).

Per non rendere troppo gravoso il suo compito, il magistrato distrettuale non può essere assegnato per la contemporanea sostituzione di più magistrati

---

[74] L'articolo summenzionato prescrive quanto segue: "*Art. 192: Assegnazione delle sedi per tramutamento.*
L'assegnazione delle sedi per tramutamento è disposta secondo le norme seguenti:
La vacanza di sedi giudiziarie è annunciata nel Bollettino Ufficiale del Ministero della giustizia. L'annuncio può, peraltro, essere omesso per necessità di servizio.
Le domande di tramutamento ad altra sede sono dirette per via gerarchica al Ministro della giustizia e possono essere presentate in qualunque momento, indipendentemente dall'attualità della vacanza o dall'annuncio di questa nel Bollettino Ufficiale.
All'assegnazione di ciascuna sede si procede in base alle domande. La scelta tra gli aspiranti è fatta dal Consiglio superiore della magistratura, con riguardo alle attitudini di ciascuno di essi, al suo stato di famiglia e di salute, al merito ed all'anzianità.
Sono titoli di preferenza, a parità delle altre condizioni personali quelli indicati nell'articolo 148.
Non sono ammesse domande di tramutamento con passaggio dalle funzioni giudicanti alle requirenti o viceversa, salvo che per tale passaggio esista il parere favorevole del Consiglio superiore della magistratura.
Se la vacanza è stata annunciata nel Bollettino Ufficiale, i magistrati che aspirano alla sede vacante debbono fare domanda di tramutamento, ove non l'abbiano presentata precedentemente, entro dieci giorni dalla pubblicazione dell'annuncio. Trascorso tale termine, non si tiene conto della domanda".

assenti (§ 55.5). Interessante è il caso in cui siano contemporaneamente assenti più magistrati rispetto al numero dei magistrati distrettuali presenti in organico: in relazione a tale situazione, introducendo una novità rispetto alle circolari precedenti e nonostante il silenzio della l. n. 48/2001, il paragrafo 56.2 della circolare del 27 luglio 2011 prevede una presunzione di prevalenza delle esigenze di sostituzione derivanti dall'astensione obbligatoria o facoltativa per gravidanza o maternità[75]; il provvedimento di assegnazione in sostituzione deve, comunque, motivare le concrete esigenze di servizio che giustificano la scelta. Se dovessero sopravvenire nuove assenze quando il magistrato distrettuale è già stato assegnato ad una sede, egli vedrà modificata la sua precedente assegnazione solo in presenza di esigenze di servizio del tutto prevalenti, sempre da motivare (§ 56.3).

Quando vi sono più magistrati distrettuali all'interno di uno stesso ufficio, compito del Presidente della Corte di appello o del Procuratore generale è quello di elaborare criteri obiettivi per la designazione del magistrato distrettuale da assegnare in sostituzione; dal momento che rispetto a tale profilo potrebbero sorgere delle problematiche, ogni sei mesi viene organizzata una riunione con i magistrati distrettuali per raccogliere i vari contributi (§ 57.1). Infine, tutti i provvedimenti devono essere trasmessi al CSM, previa comunicazione ai magistrati distrettuali e previo deposito presso il Consiglio giudiziario per il prescritto parere (§ 53.1).

Questa è, a grandi linee, la disciplina concernente i magistrati distrettuali, la quale sembra porsi come uno strumento utile per limitare i disagi

[75] Già nella risposta al quesito del 13 maggio 2010, cit., il Consiglio aveva avuto modo di osservare che "nell'attuale quadro normativo la graduazione fra i vari casi di utilizzo del magistrato distrettuale deve assicurare una prioritaria assegnazione del magistrato distrettuale in sostituzione di magistrati assenti per maternità", per poter, così, conciliare l'obiettivo del buon andamento degli uffici di cui all'art. 97 Cost. con la tutela di diritti costituzionalmente garantiti, quali la salute e la maternità.

conseguenti alle assenze negli uffici – o almeno vorrebbe essere tale – ma, in realtà, nasconde molteplici profili di criticità.

Innanzitutto molto spesso i magistrati distrettuali sono giovani donne magistrato, le quali, come è naturale, sono più soggette all'evento maternità: quindi il problema si ripropone anche per loro[76]. Poi, i magistrati distrettuali sono, di fatto, in balia della discrezionalità del Presidente di Corte di appello o del Procuratore generale della stessa, specialmente per ciò che concerne i criteri di assegnazione; solo nel caso di organico distrettuale superiore all'unità, il § 57 della circolare del 27 luglio 2011 pretende dal capo dell'ufficio la predisposizione di "*criteri obiettivi per la designazione del magistrato distrettuale in sostituzione del magistrato assente*", secondo le modalità sancite dai paragrafi 5 e ss. della circolare sulle tabelle degli uffici giudicanti, criteri che vengono inseriti tra quelli generali di organizzazione dell'ufficio. È vero che, come si è detto sopra, a tali magistrati viene concessa ogni sei mesi una riunione per discutere delle problematiche emerse o comunque possono segnalare ai Consigli giudiziari le criticità riscontrate, ma, nonostante queste labili tutele, essi non godono di quella stabilità delle assegnazioni che spetta agli altri magistrati[77].

A ciò si aggiungono le numerose scoperture nella pianta organica dei magistrati distrettuali, come è stato riscontrato dal CSM a seguito di due approfondite indagini circa la funzionalità del sistema dei magistrati distrettuali, i cui risultati sono confluiti nelle delibere del 23 luglio 2009 e del 12 giugno 2013[78]. Da esse emerge "un bilancio sostanzialmente negativo

---

[76] In tal senso E. PIERAZZI, *La condizione dei magistrati distrettuali nella prospettiva di genere*, cit., e I. G. RUSSO in CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *La partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale*, Quaderno n. 145, cit., 482.

[77] In questo senso E. PIERAZZI, *La condizione dei magistrati distrettuali nella prospettiva di genere*, cit.

[78] Si tratta, rispettivamente, della "*Delibera in data 15 luglio 2009 del Comitato per le pari opportunità in magistratura concernente la disciplina del magistrato distrettuale*"

della normativa vigente in materia, la quale, pur prevedendo un utile rimedio per la sostituzione dei magistrati assenti dal servizio, non appresta, tuttavia, in concreto, le misure e le garanzie necessarie per consentire la copertura di tali posti". Dopo l'ultimo bando del 27 luglio 2012, delle 54 sedi di magistrato distrettuale giudicante pubblicate ne sono state assegnate solo otto, mentre delle 25 sedi di magistrato distrettuale requirente ne sono state assegnate due; come ha rilevato il CSM nella delibera del giugno 2013, complessivamente ad oggi sono coperti solo 21 posti di magistrato distrettuale giudicante e otto posti di magistrato distrettuale requirente.

Secondo il Consiglio, sono diversi i motivi che rendono poco appetibile questo tipo di incarico: *in primis* la mancanza di programmazione dell'impiego dei magistrati distrettuali, i quali si trovano, così, nell'impossibilità di organizzare la propria formazione professionale, soprattutto quelli giudicanti che possono essere assegnati indifferentemente a svolgere funzioni civili o penali[79]. A questo si aggiungono gli oneri di spesa (spese di viaggio e di soggiorno) che sono totalmente a carico dei magistrati distrettuali stessi.

Alla luce di ciò, il CSM, in una prospettiva *de iure condendo*, auspica[80] degli interventi migliorativi, quali:

- un canale preferenziale di accesso dei magistrati distrettuali ai corsi di formazione;
- la programmazione dell'impiego dei magistrati in questione;
- valutazioni di professionalità che tengano conto dell'esperienza maturata in concreto dai magistrati distrettuali;

---

e della delibera rubricata "*Funzionalità dell'attuale normativa primaria e secondaria relativa ai magistrati distrettuali*", entrambe in www.csm.it.

[79] Nello stesso senso E. PIERAZZI, *La condizione dei magistrati distrettuali nella prospettiva di genere*, cit.

[80] Vedi le delibere del 23 luglio 2009 e del 12 giugno 2013, citt.

- l'inserimento dei posti di magistrato distrettuale nell'elenco delle sedi disagiate di cui alla legge n. 133/1998, per ottenere, così, punteggi aggiuntivi, e anche nell'elenco delle sedi a copertura urgente;
- la previsione di bandi aventi ad oggetto soltanto posti di magistrato distrettuale, da pubblicarsi poco dopo i bandi ordinari, per permettere ai magistrati non soddisfatti di trasferirsi accedendo ai posti in oggetto;
- la "revisione della pianta organica dei magistrati distrettuali giudicanti", per avere in ciascuna sede almeno due giudici, uno per ogni settore (civile/penale);
- l'attribuzione ad essi di maggiori punti per l'anzianità di servizio;
- la riduzione a due anni del periodo dopo il quale essi possono richiedere il trasferimento;
- che le spese di viaggio e di soggiorno siano a carico dell'amministrazione giustizia.

Sono tutti rimedi molto validi che devono essere presi in considerazione se si vuole evitare che scompaia un istituto la cui presenza è essenziale per cercare di coniugare le esigenze di tutela della maternità con quelle del funzionamento della giustizia. Come è stato giustamente osservato, "un sistema che non si pone il problema di come garantire il servizio in situazioni del tutto normali e che certo non possono essere trattate come una emergenza, ovvero la maternità/genitorialità, crea da solo le premesse di un atteggiamento discriminatorio nei confronti delle donne, «colpevoli» di doversi assentare per maggior tempo per tutelare la salute propria e dei figli neonati"[81].

[81] Così E. PIERAZZI, *La condizione dei magistrati distrettuali nella prospettiva di genere*, cit.

3. Il problema della "conciliazione": la circolare consiliare n. 160 del 10 aprile 1996.

In passato, precisamente fino a tutti gli anni ottanta, il problema della conciliazione "veniva affrontato dai capi degli uffici, dagli altri colleghi, ed in definitiva dalle stesse interessate, in un modo elementare: rimuovendolo." Con queste parole[82] Evelina Canale offre un'immagine molto nitida della percezione che all'epoca si aveva della maternità e delle sue ricadute sul piano lavorativo: tale evento veniva vissuto da molte donne come qualcosa da porre in secondo piano, a tal punto da continuare ad andare "in ufficio quasi fino al parto, e per tutta la fase seguente si diceva, (ed erano le stesse donne ad asseverarlo, non senza una punta di orgoglio), che non si poteva essere magistrati «ad orario» o a «mezzo servizio»." Tuttavia queste donne, anche se avessero voluto comportarsi diversamente, probabilmente non avrebbero potuto proprio perché non esisteva un sistema organizzativo che permettesse alle donne magistrato di assolvere, oltre ai loro impegni lavorativi, anche al loro ruolo precipuo all'interno della famiglia. Esistevano solo due possibilità: continuare ad omologarsi al "modello maschile dominante, anche a costo di trascurare i figli", oppure "ricorrere a periodi di assenza, anche lunghi, dannosi innanzitutto all'efficienza del servizio e in secondo luogo alla professionalità delle interessate"[83].

Fortunatamente una terza opzione venne suggerita dall'allora Comitato di studio per la realizzazione del principio di uguaglianza sostanziale tra i sessi, il quale, con nota del 20 dicembre 1995, avanzò una proposta imperniata sulla constatazione "che la tutela dei diritti del magistrato di conciliare la vita lavorativa con quella familiare non si pone in contrasto con

[82] Vedi E. CANALE in CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Il diritto alle pari opportunità fra attuazione e negazione*, Quaderno n. 153, cit., 128.
[83] Così E. CANALE in CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Il diritto alle pari opportunità fra attuazione e negazione*, Quaderno n. 153, cit., 129.

i principi di efficienza e di buona organizzazione dell'amministrazione della giustizia. Si tratta di una utilizzazione delle risorse umane secondo schemi diversi da quelli tradizionali e con modalità più flessibili e rispettose della persona, intesa nel suo complesso e non solo come lavoratore o lavoratrice"[84].

La proposta in questione perseguiva due scopi: da una parte non privare gli uffici della possibilità "di avvalersi dell'attività di magistrati che, altrimenti, per motivi familiari o di salute, sarebbero costretti, come avviene attualmente, a ricorrere a periodi anche molto lunghi di astensione dal lavoro"; dall'altra "assicurare a questi magistrati il diritto all'espletamento delle loro funzioni secondo modalità compatibili con la loro contingente situazione". In questo modo ne avrebbe beneficiato sia l'ufficio, in quanto avrebbe recuperato energie lavorative, sia il singolo magistrato, il quale non sarebbe stato costretto ad assentarsi, con conseguenti effetti pregiudizievoli sulla sua professionalità. In tale ottica si suggeriva di "impartire direttive" ai capi degli uffici giudiziari affinché essi, su richiesta dei magistrati interessati, destinassero questi ultimi, in via temporanea, ad attività compatibili con la loro situazione.

Siffatta proposta fu recepita dal CSM nella circolare n. 160 del 10 aprile 1996[85], con la quale si raccomandava ai dirigenti degli uffici di disporre un'organizzazione del lavoro tale da consentire al magistrato in gravidanza o con figli fino a tre anni di età di conciliare il proprio impegno lavorativo

---

[84] Così CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Le "Pari opportunità" in magistratura*, Quaderno n. 126, cit., 51, da cui è tratto anche il testo della proposta del Comitato di studio (54-56).

[85] La circolare in questione, "*Magistrati in gravidanza o maternità – Problema dei magistrati in situazione di difficoltà per motivi familiari e di salute: ricadute sull'organizzazione interna degli uffici giudiziari*", è stata modificata dalla circolare n. P-98-05257 del 6 marzo 1998 ("*Problema dei magistrati in situazione di difficoltà per motivi familiari e di salute*"), la quale ha esteso il contenuto del precedente provvedimento anche a favore dei "magistrati che abbiano documentati motivi di salute che possano impedire loro lo svolgimento di alcune attività di ufficio".

con i doveri di assistenza. Tale risultato doveva essere realizzato attraverso l'attribuzione di un carico di lavoro non quantitativamente inferiore, ma qualitativamente diverso, ad esempio, nel settore civile, riducendo il numero di udienze e incrementando la stesura delle sentenze; nel settore penale, esentando il magistrato dai turni esterni, dai turni per gli affari urgenti, per le udienze di convalida e per le udienze dibattimentali, compensando il tutto con una maggiore assegnazione di affari; negli uffici di sorveglianza, esentando il magistrato dai colloqui con i detenuti in ambiente carcerario e dagli affari urgenti. Se, invece, il settore di servizio in cui operava il magistrato non avesse permesso una modulazione del lavoro compatibile con le esigenze di famiglia o di salute, l'interessato avrebbe potuto chiedere di essere assegnato in via temporanea ad un altro settore del medesimo ufficio, mantenendo il diritto a rientrare nel settore di provenienza.

Secondo la circolare, queste scelte organizzative, previste a vantaggio non solo del magistrato donna, ma anche dei magistrati di sesso maschile con prole fino a tre anni di età in caso di assoluto impedimento della madre[86], potevano essere attivate solo su richiesta dell'interessato, dopo aver sentito anche gli altri magistrati dell'ufficio per evitare contrasti ed individuare le soluzioni più adatte.

In seguito, le indicazioni contenute in tale circolare sono state fatte confluire nel paragrafo 42 della circolare n. P-27060 del 19 dicembre 2005 sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari per il biennio 2006/2007, con un'importante differenza: si è passati da una

[86] Nella risposta al quesito del 24 giugno 2010 ("*Estensione dei benefici già previsti dalla circolare del 10 aprile 1996 n. 160/96 in favore del magistrato con prole di età inferiore ai tre anni anche al magistrato genitore adottivo di bambini di età superiore a tre anni*", in www.csm.it), il CSM ha affermato che i benefici di cui alla circolare n. 160/1996 siano estensibili anche "al magistrato, genitore adottivo di bambini di età superiore a tre anni, per i tre anni successivi all'inserimento degli stessi nel nucleo familiare", per garantire una completa equiparazione tra genitore biologico e genitore adottivo.

semplice raccomandazione alla doverosità di tenere conto, nell'organizzazione degli uffici, "*della presenza e delle esigenze dei magistrati donna in gravidanza nonché dei magistrati che provvedano alla cura di figli minori in via esclusiva o prevalente, ad esempio quali genitori affidatari, e fino a tre anni di età degli stessi*". Ad oggi la materia è disciplinata al § 45[87] della circolare sulla formazione delle tabelle per il

[87] Il testo è il seguente: "*45. – Organizzazione dell'ufficio in caso di magistrati in stato di gravidanza, maternità, malattia.*
45.1 – Nella organizzazione degli uffici si deve tenere conto della presenza e delle esigenze dei magistrati donna in gravidanza nonché dei magistrati che provvedano alla cura di figli minori, in via esclusiva o prevalente, ad esempio quali genitori affidatari, e fino a tre anni di età degli stessi. Al fine di assicurare l'adeguata valutazione di tali esigenze, il dirigente dell'ufficio deve preventivamente sentire i magistrati interessati.
I dirigenti degli uffici devono adottare misure organizzative tali da rendere compatibile il lavoro dei magistrati dell'ufficio in stato di gravidanza o in maternità e, comunque, con prole di età inferiore ai tre anni di età, con le esigenze familiari e i doveri di assistenza che gravano sul magistrato.
45.2 – In ogni caso, le diverse modalità organizzative del lavoro non potranno comportare una riduzione dello stesso in quanto eventuali esoneri saranno compensati da attività maggiormente compatibili con la condizione del magistrato.
Le specifiche modalità con le quali viene data attuazione all'obbligatoria disposizione di cui al punto 45.1 devono essere individuate in relazione al caso concreto. Nel settore civile può essere prevista una riduzione del numero delle udienze o del loro orario ovvero delle assegnazioni privilegiando un maggior impegno nella stesura delle sentenze e, ove la materia lo comporti, nella trattazione della volontaria giurisdizione; nel settore penale il magistrato può essere inserito in processi prevedibilmente non di lunga durata, eventualmente riducendo il numero di udienze ma con una maggiore assegnazione di sentenze al medesimo; negli uffici GIP/G.U.P. il magistrato può essere esentato dai turni per gli affari urgenti e dalle udienze di convalida (ovvero dette udienze possono essere calibrate con orari compatibili con la condizione del magistrato) con una maggiore assegnazione di affari; negli uffici di sorveglianza l'esenzione potrà riguardare i colloqui con i detenuti in ambiente carcerario e gli affari di particolare urgenza.
45.3 – Qualora il settore di servizio in cui opera il magistrato non consenta una organizzazione compatibile con le esigenze di famiglia o di salute del magistrato questi, a sua domanda, può essere assegnato, in via temporanea ed eventualmente anche in soprannumero rispetto alla pianta organica della sezione, ad altro settore nell'ambito del medesimo ufficio, mantenendo il diritto a rientrare nel settore di provenienza.
45.4 – Il provvedimento è adottato dal dirigente dell'ufficio, almeno 15 giorni prima del rientro in servizio del magistrato interessato, sentito quest'ultimo e previo coinvolgimento dei magistrati dell'ufficio in modo da individuare le modalità più adatte a contemperare le diverse esigenze.
45.5 – Il provvedimento è immediatamente esecutivo e va seguita la procedura prevista dal paragrafo 14.

triennio 2012/2014, per quanto riguarda l'organizzazione degli uffici giudicanti, mentre per gli uffici requirenti è necessario fare riferimento alle "linee guida" del CSM contenute nella risoluzione del 21 luglio 2009[88] al punto 2.3. La sensibilità per la tutela della maternità in relazione alle scelte organizzative è ravvisabile anche in altre parti della circolare summenzionata in materia tabellare, come al § 3.2, dove si richiede che i dirigenti degli uffici, prima di predisporre le segnalazioni sulla cui base

---

45.6 – Le disposizioni che precedono si applicano anche a favore dei magistrati che abbiano documentati motivi di salute che possano impedire loro lo svolgimento di alcune attività di ufficio, nonché a favore dei magistrati che siano genitori di prole con situazione di handicap grave accertata ai sensi della legge 104/1992".

[88] Si tratta della "*Risoluzione in materia di organizzazione degli uffici del Pubblico Ministero*", nella quale il Consiglio, visto il compito organizzativo che il d.lgs. n. 106/2006 ha attribuito ai Procuratori della Repubblica, ha fissato alcune "linee guida che concorrano al raggiungimento di quell'obiettivo di omogeneizzazione" che era stato già auspicato dalla risoluzione del 12 luglio 2007, "*Disposizioni in materia di organizzazione degli uffici del Pubblico Ministero a seguito dell'entrata in vigore del D.L.vo 20 febbraio 2006, n. 106*" (entrambe le risoluzioni sono consultabili in www.csm.it). A tal proposito, è indispensabile mettere in luce come, dopo la riforma dell'ordinamento giudiziario, non sia più equiparabile la situazione delle donne magistrato giudicanti con quella delle donne magistrato requirenti, in relazione alla necessità per il capo dell'ufficio di tenere conto delle esigenze della donna magistrato in gravidanza o con figli fino a tre anni di età in sede di organizzazione dell'ufficio stesso. Questo perché mentre le prime sono maggiormente tutelate dal fatto che tali considerazioni sono confluite in ambito tabellare con tutte le ricadute che ne derivano, come la sottoposizione del progetto tabellare al controllo del CSM, il quale può approvare o meno il progetto stesso, con le conseguenze indicate al § 11 della circolare tabelle per il triennio 2012/2014, per le seconde bisogna tenere conto del fatto che l'art. 1, 6° comma, lett. a), del d.lgs. n. 106/2006 ha conferito al procuratore della Repubblica il compito di determinare i criteri di organizzazione dell'ufficio, estromettendo il CSM, al quale, ex art. 1, 7° comma, del decreto in questione, devono solo essere trasmessi i progetti organizzativi. Come è specificato nel punto 3 della risoluzione del luglio 2009, questo obbligo di trasmissione non comporta "un giudizio di tipo approvativo alla stessa stregua del sistema tabellare", ma una mera "presa d'atto", con eventuali osservazioni e comunque non vincolante per il dirigente. Quindi è vero che nella risoluzione summenzionata sono stati recepiti, sottoforma di linee guida, i criteri organizzativi nell'ottica della tutela della maternità, ma, nel caso di inosservanza di siffatti criteri sulla conciliazione da parte del procuratore, potranno esserci eventualmente delle conseguenze negative solo sul piano delle valutazioni di professionalità e per il rinnovo dell'incarico del dirigente o, nei casi più gravi, sul versante dell'incompatibilità funzionale (vedi la risoluzione del 12 luglio 2007, cit., al punto 3.2, lett. c). Tutto ciò porta a concludere che per le donne magistrato che esercitano funzioni requirenti vi sia stato, di fatto, un regresso rispetto a forme di tutela che erano state acquisite prima della riforma dell'ordinamento giudiziario.

ciascun Presidente di Corte d'appello formulerà la sua proposta tabellare, consultino con ogni mezzo idoneo i magistrati in congedo per maternità o paternità ed in congedo parentale; oppure al § 7.1, in cui si pretende che si dia tempestiva comunicazione del deposito delle proposte tabellari a tutti i magistrati, compresi quelli in congedo di maternità, paternità o parentale, affinché possano presentare le proprie osservazioni.

Lo stesso CSM, negli ultimi anni, ha cercato di salvaguardare le esigenze di conciliazione lavoro – famiglia attraverso varie delibere, quali quelle che hanno portato ad escludere i magistrati con prole di età inferiore ai tre anni dalle tabelle infradistrettuali e dai turni di reperibilità per le urgenze, dalle supplenze, dalla trattazione dei processi che impongono la fissazione di udienze straordinarie[89], e dalle udienze dibattimentali collegiali in quanto esse proseguono anche nel pomeriggio[90], oppure quelle concernenti

[89] Si tratta, rispettivamente, della risposta a quesito del 1° luglio 2010 (che rinvia al § 127.5 della circolare tabelle per il triennio 2009/2011, oggi § 20.7 della circolare n. P. n. 19197 del 27 luglio 2011, in cui si escludono dalle tabelle infradistrettuali i magistrati che si trovino nelle condizioni di cui al § 45.6 della circolare tabelle 2012/2014, "*salvo che non dichiarino la loro disponibilità*") e della risposta a quesito del 20 aprile 2011, entrambe in www.csm.it. Quest'ultima interpreta il § 45 della circolare tabelle nel senso di favorire l'esclusione dei magistrati con figli di età inferiore ai tre anni "dai turni di reperibilità per le urgenze ivi comprese le udienze per rito direttissimo in giornate diverse da quelle già occupate dall'ordinaria attività di udienza"; di escludere preferibilmente tali magistrati dalle supplenze, e se ciò non fosse possibile, di garantire comunque un congruo preavviso; di escludere i magistrati in questione dalla trattazione di processi che richiedono la fissazione di udienze straordinarie (in caso di impossibilità, "il calendario delle udienze straordinarie deve essere fissato previa consultazione con i magistrati in considerazione degli impegni di cura della famiglia di questi ultimi").

[90] Vedi, in www.csm.it, la deliberazione consiliare del 3 giugno 2004, "*Questione in tema di applicazione della circolare sulla tutela della maternità circa la possibilità che un magistrato sia per tale motivo esonerato dalle udienze dibattimentali collegiali in quanto le stesse proseguono anche nel pomeriggio*", in cui il Consiglio ha invitato il dirigente dell'ufficio a prevedere, nonostante le difficoltà, una diversa organizzazione interna tale da consentire all'interessata di esercitare le sue funzioni "secondo modalità compatibili con le sue esigenze di assistenza e cura del figlio".

l'attribuzione dell'incarico di componente della commissione per l'esame di avvocato a magistrati con prole di età inferiore ai tre anni[91].

La circolare n. 160/1996, confluita ora in ambito tabellare, rappresenta sicuramente una delle più importanti azioni positive adottate dal CSM per "*favorire, anche mediante una diversa organizzazione del lavoro, delle condizioni e del tempo di lavoro, l'equilibrio tra responsabilità familiari e professionali e una migliore ripartizione di tali responsabilità tra i due sessi*" (art. 1, secondo comma, lett. e, della legge n. 125/1991). Tuttavia, la sua applicazione pratica ha incontrato e continua ancora oggi ad incontrare diverse difficoltà. Basti pensare a quanto è emerso dal questionario distribuito nel 2004 a tutti i magistrati italiani nell'ambito del progetto comunitario "*Partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini alle posizioni decisionali*": come si è già avuto modo di dire *supra*, nella premessa, i risultati ottenuti sono stati molto scoraggianti perché si è constatata sia una scarsa attenzione dei dirigenti degli uffici in relazione all'osservanza della suddetta circolare (oggi § 45 della circolare tabelle 2012/2014), sia un'autolimitazione delle stesse donne magistrato che spesso

[91] Rispetto a tale questione, il CSM, nella risposta a quesito del 16 marzo 2006 ("*Quesito, pervenuto in data 5 gennaio 2006, della dott.ssa …, magistrato di Corte di appello presso il Tribunale di …, volto a conoscere «se l'incarico di titolare della Commissione per gli esami di avvocato sia compatibile con la disciplina oggetto delle circolari del Consiglio superiore della magistratura in tema di organizzazione degli uffici giudiziari in caso di magistrati con figli fino a tre anni di età e non si ponga piuttosto in radicale contrasto con l'obiettivo di rendere il lavoro del magistrato compatibile con le esigenze familiari ed i doveri di assistenza che gravano sulla madre»*"), aveva stabilito che i magistrati con figli di età inferiore a tre anni dovessero essere sollevati dall'incarico di componente della commissione per "ridurre al minimo le difficoltà tipiche della lavoratrice madre", come era stato ben specificato dal CPOM nel parere allegato alla risposta. In seguito, con la risposta a quesito del 1° luglio 2010 ("*Facoltà per le donne magistrato con prole di età inferiore a tre anni di essere nominate componenti della Commissione per gli esami di avvocato*"), il Consiglio ha puntualizzato che il divieto di cui alla pronuncia precedente non preclude "la facoltà per la donna magistrato interessata di fornire autonomamente e spontaneamente la propria disponibilità al detto incarico". Ambo le risposte sono consultabili nel sito www.csm.it.

sono spinte a non chiedere l'applicazione di tale normativa "per il timore di dispiacere con tali richieste al capo dell'ufficio ed ai colleghi"[92].

Certamente un ruolo importante può essere svolto dai CPO decentrati presso i Consigli giudiziari, tra i cui compiti vi è anche quello di vigilare sul rispetto dei principi tabellari in materia di pari opportunità da parte dei dirigenti degli uffici; essi, inoltre, si pongono come intermediari tra il capo dell'ufficio e i magistrati interessati, che vedono nel CPO un organismo terzo cui potersi più agevolmente rivolgere[93].

Inoltre, come è stato giustamente osservato, è essenziale che i dirigenti degli uffici, prima di delineare il documento organizzativo dell'ufficio, acquisiscano, anche attraverso l'aiuto della Commissione flussi, informazioni utili per garantire l'attuazione del principio delle pari opportunità a livello organizzativo, quali il numero di magistrati in possesso dei requisiti per richiedere l'applicazione del § 45 della circolare tabelle e le loro funzioni, in maniera tale da poter studiare un modo per conciliare le esigenze del singolo magistrato con quelle dell'ufficio[94].

Quello che deve essere ben chiaro è che questa disciplina organizzativa non è un "privilegio bensì un diritto immediatamente esigibile del singolo", quindi non è più tollerabile che essa rimanga "lettera morta"; piuttosto si dovrebbe elevare il limite dei tre anni di età, dal momento che il bisogno di

---

[92] Così C. INTERLANDI, *Strumenti per conciliare il lavoro di cura con la attività professionale: il paragrafo 45 della circolare CSM sulla formazione delle tabelle degli uffici giudiziari per il triennio 2009-2011, e la flessibilità degli orari di lavoro*, intervento svolto in occasione del convegno nazionale intitolato "Le pari opportunità negli organismi istituzionali e associativi della magistratura italiana", tenutosi a Roma il 28 maggio 2010 e organizzato dal CPO dell'ANM. Il materiale è consultabile nel sito www.associazionemagistrati.it.

[93] In tal senso C. INTERLANDI, *Strumenti per conciliare il lavoro di cura con la attività professionale: il paragrafo 45 della circolare CSM sulla formazione delle tabelle degli uffici giudiziari per il triennio 2009-2011, e la flessibilità degli orari di lavoro*, cit.

[94] Cfr. C. INTERLANDI, *Strumenti per conciliare il lavoro di cura con la attività professionale: il paragrafo 45 della circolare CSM sulla formazione delle tabelle degli uffici giudiziari per il triennio 2009-2011, e la flessibilità degli orari di lavoro*, cit.

accudire i figli non cessa con il raggiungimento di tale soglia, anzi, per certi aspetti, aumenta[95].

3.1. (segue) Gli asili nido nei palazzi di giustizia e il c.d. part-time.

A conclusione del progetto comunitario "*Partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini alle posizioni decisionali*", di cui *supra*, venne redatto nel dicembre 2004 un documento di sintesi[96] nel quale, con riferimento alla nota problematica della conciliazione fra vita professionale e vita familiare, si auspicava, fra i vari interventi, anche l'istituzione di asili nido nei luoghi di lavoro. Tale suggerimento è stato recepito dall'organo di "autogoverno" della magistratura che, dal 2009, su sollecitazione del CPOM, ha iniziato ad adoperarsi a favore della realizzazione di asili nido all'interno degli uffici giudiziari, a servizio non solo dei magistrati, ma anche degli avvocati e del personale amministrativo. Secondo il CSM, la creazione di queste strutture comporta una serie di benefici, quali l'agevolazione dell'attività lavorativa, "favorendo il rientro dopo i cinque mesi di astensione obbligatoria e riducendo le ipotesi di assenza dal lavoro causate dai problemi di gestione familiare", e, nello stesso tempo, l'assicurazione agli interessati del "diritto all'espletamento delle proprie funzioni secondo modalità compatibili con la

[95] In tal senso F. AMATO, *Qualche conclusione propositiva*, 9, intervento svolto durante il convegno nazionale intitolato "Le pari opportunità negli organismi istituzionali e associativi della magistratura italiana", tenutosi a Roma il 28 maggio 2010 e organizzato dal CPO dell'ANM. Il materiale è consultabile nel sito www.associazionemagistrati.it.

[96] Di cui il CSM ha preso atto con la deliberazione del 12 maggio 2005, "*Progetto realizzato dal Consiglio superiore della magistratura nell'ambito del programma dell'Unione europea in materia di parità tra donne e uomini sul tema «Partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale»*", in www.csm.it.

loro contingente situazione, tali da favorire anche un incremento sia della quantità sia della qualità del lavoro svolto"[97].

In quest'ottica, come emerge dalla risoluzione consiliare del 26 luglio 2010[98], il CPOM ha favorito la diffusione del "*Bando per il finanziamento di nuovi nidi d'infanzia presso i luoghi di lavoro delle pubbliche amministrazioni nazionali*", indetto dal Dipartimento per le Politiche della Famiglia e dal Dipartimento per le Pari Opportunità nel novembre 2009, e volto a "sollecitare l'apertura e la gestione di «nidi aziendali»" presso le pubbliche amministrazioni per permettere "una più equa distribuzione dei carichi di cura in ambito familiare" e, di conseguenza, "l'accesso e la permanenza delle donne madri nel mondo del lavoro". Tra gli ammessi al finanziamento vi erano anche il Tribunale ordinario di Roma, la Corte d'appello e il Tribunale di sorveglianza di Firenze[99], il Tribunale di Lecce, i cui progetti sono stati diffusi affinché pure gli altri uffici giudiziari potessero trarne indicazioni utili per realizzare analoghe strutture nei loro territori.

Sempre dalla medesima risoluzione appare come un ruolo essenziale in materia sia stato svolto dai CPO decentrati, i quali, attraverso la diramazione di questionari all'interno di vari distretti, hanno potuto constatare l'entità del fabbisogno circa la creazione di asili nido, ad esempio individuando il numero di magistrati, avvocati e personale amministrativo con figli di età

---

[97] Così la delibera del CSM del 28 luglio 2009, "*Realizzazione di un protocollo da inviare ai vari Uffici giudiziari per adibire strutture immobiliari ad asili nido ovvero concludere convenzioni con enti che prestino un eguale servizio*", in www.csm.it.

[98] Si tratta della risoluzione "*Progetto di istituzione di asili nido aziendali presso gli Uffici giudiziari*" in www.csm.it.

[99] Di recente, precisamente il 31 maggio di quest'anno, la Corte d'appello e il Tribunale di sorveglianza di Firenze hanno indetto un "*Bando di procedura aperta per l'affidamento in concessione di servizi all'infanzia nei locali posti all'interno del Palazzo di Giustizia di Firenze*": si tratta di nidi d'infanzia e servizi integrativi, necessari, a detta del bando, per "rispondere efficacemente alle esigenze di educazione e cura dei bambini, e, nel contempo, aiutare le famiglie a conciliare tempi di vita e tempi di lavoro". Tale bando ha dato gli esiti sperati in quanto pochi giorni fa, il 30 settembre, l'attuale ministro guardasigilli, Annamaria Cancellieri, ha inaugurato un asilo nido nel Palazzo di Giustizia di Firenze. Il materiale è consultabile nel sito www.giustizia.it.

inferiore ai tre anni, e il numero, la qualità e la durata dei congedi per maternità, o comunque legati ad esigenze familiari. Dai dati raccolti è stata riscontrata la necessità di mettere a disposizione dei palazzi di giustizia non solo asili nido, ma anche ludoteche, sale di allattamento e i c.d. "parcheggi rosa", cioè aree di sosta riservate alle autovetture condotte da gestanti e neomamme[100].

Tuttavia, in sede di attuazione pratica dei progetti, sono emerse diverse problematiche concernenti soprattutto l'erogazione e la gestione dei fondi e l'individuazione dei responsabili del procedimento; per questo motivo è stata approvata dal CSM la costituzione di un tavolo tecnico, formato da rappresentanti sia del CSM sia del Ministero della Giustizia, con il compito di agevolare "la individuazione delle più opportune ed efficaci soluzioni alle questioni concernenti le procedure amministrative connesse alla gestione dei finanziamenti e dei soggetti responsabili delle procedure"[101].

La creazione di asili nido all'interno dei palazzi di giustizia non era l'unico intervento auspicato dal documento di sintesi del 2004, di cui *supra*, per coniugare lavoro e famiglia, ma si faceva riferimento pure all'opportunità di prevedere in magistratura l'istituto del *part-time* per permettere alle donne in gravidanza o con figli piccoli di assentarsi il meno possibile dal servizio.

Proprio di recente il CSM si è pronunciato in materia, a seguito del quesito posto da un magistrato del Tribunale di Genova circa l'applicabilità a suo

---

[100] Vedi, in www.csm.it, la delibera consiliare del 6 febbraio 2013, "*Istituzione di parcheggi asserviti alla sosta di autovetture condotte da gestanti e da neomamme*", ove si raccomanda "ai Capi degli uffici, nell'ambito delle loro competenze e facoltà, anche previa sollecitazione in tal senso delle autorità comunali, di adottare ogni iniziativa diretta a favorire la realizzazione presso gli uffici giudiziari di aree di parcheggio di cortesia, da riservare alle vetture di magistrati, avvocati e del personale amministrativo che si trovino in stato di gravidanza o allattamento":

[101] Così la delibera consiliare del 12 dicembre 2012, "*Ricognizione volta a verificare se, anche sotto forma di convenzioni con gli enti locali o altre istituzioni, la disciplina sugli asili nido aziendali abbia avuto attuazione, ed in che misura, presso gli uffici giudiziari*", in www.csm.it.

favore del *part-time*, attraverso l'esclusione dalle assegnazioni dei procedimenti monocratici in maniera tale da tenere due udienze, invece di tre, a settimana[102]. Il CSM ha ritenuto che, allo stato della normativa attuale, l'istituto del lavoro *part-time* non sia compatibile con il rapporto di impiego del personale di magistratura. Le argomentazioni che hanno portato il Consiglio a siffatta conclusione gravitano proprio intorno alle peculiarità dello *status* di magistrato e del suo rapporto d'impiego, il quale è sottratto alla disciplina generale del pubblico impiego contrattualizzato, come sancito all'art. 3 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e trova la sua fonte nella legge, per salvaguardare, così, l'indipendenza e l'autonomia della magistratura.

Secondo il ragionamento del CSM, questo tipo di regolamentazione porta ad escludere che al personale magistratuale si applichi la normativa sul lavoro a tempo parziale contenuta nel d.lgs. 25 febbraio 2000, n. 61, il cui art. 10 prevede che le disposizioni del decreto non siano estensibili ai rapporti elencati all'art. 4, comma 2, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, tra i quali è ricompreso anche quello magistratuale. Inoltre, la definizione che il d.lgs. n. 61/2000, all'art. 1, 2° comma, lett. b), dà di "tempo parziale" ("*l'orario di lavoro, fissato dal contratto individuale, cui sia tenuto un lavoratore, che risulti comunque inferiore a quello indicato nella lettera a*", cioè all'orario di lavoro a tempo pieno) presuppone l'esistenza di un orario di lavoro pieno e normale, elemento non propriamente esistente in relazione all'attività del magistrato. Infatti i magistrati non soggiacciono "ad orari e a ritmi prestabiliti che non siano le cadenze processuali delle udienze ovvero il rispetto dei termini per il deposito dei successivi provvedimenti", non hanno

[102] Trattasi della delibera consiliare del 3 luglio 2013 ("*Nota in data 11 gennaio 2013 della Sesta Commissione con la quale è stato trasmesso un quesito della Dott.ssa…, magistrato del Tribunale di …, in tema di part-time*"), in www.csm.it.

obbligo di presenza in ufficio[103], tutta la loro attività è incentrata sul prodotto finale della prestazione, quindi se ne desume che il loro rapporto sia incompatibile con il lavoro parziale, il cui "punto di riferimento è il tempo normale e non la quantità degli affari, che invece è, per la magistratura, il criterio di riferimento per l'attuale configurazione dell'intera organizzazione del lavoro del giudice".

Nonostante ciò, il CSM ha ammesso che, in una prospettiva *de iure condendo*, attraverso una legge ordinaria, si possa ricorrere, in via eccezionale e in numero tassativo di casi, "a forme di part-time verticale, a quota fissa". Si tratterebbe di un'attività lavorativa "svolta a tempo pieno, ma limitatamente a periodi predeterminati nel corso della settimana, del mese o dell'anno", ad esempio si potrebbero esercitare le proprie funzioni alcuni giorni a settimana con una riduzione del carico lavorativo, come due udienze invece di quattro; naturalmente a tale sgravio sul piano lavorativo dovrebbe corrispondere una "riparametrazione" dei diritti connessi al rapporto di impiego, quali stipendio, ferie, ecc. Dovrebbe essere fissato un tetto massimo di posti a tempo parziale disponibili e, nel caso di maggiori richieste, si dovrebbero prediligere "i magistrati il cui coniuge, figli o genitori siano affetti da patologie gravi o con figli conviventi di età non superiore a 13 anni". In questo modo verrebbe confezionato uno strumento che consentirebbe di soddisfare adeguatamente, anche se in via eccezionale, "alcune rilevanti esigenze del magistrato, in seria e comprovata difficoltà, in correlazione con interessi meritevoli di specifica protezione, senza pregiudizio tendenziale per l'amministrazione della giustizia".

[103] A differenza della Francia, dove il *part-time* per le donne magistrato è ammesso: vedi G. REILLO in CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *La partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale*, Quaderno n. 145, cit., 458.

4. La tutela dell'unità del nucleo familiare: i punteggi aggiuntivi.

Un altro intervento di essenziale importanza tra quelli elencati nel documento di sintesi del programma comunitario del 2004, sempre nell'ottica della tutela della maternità, è rappresentato dall'attribuzione di "punteggi «speciali», destinati a favorire […] la mobilità c.d. geografica, allo scopo di consentire l'avvicinamento del magistrato-donna alla famiglia in termini compatibili con lo svolgimento del lavoro di «cura» giornaliero".
Ora è necessario fin da subito fare una distinzione tra attribuzione di punteggi aggiuntivi in sede di prima assegnazione di funzioni al magistrato ordinario in tirocinio e l'attribuzione in occasione dei successivi tramutamenti. Per quanto riguarda il primo profilo, già da diversi anni il CSM, nelle circolari contenenti "*criteri per la formazione della graduatoria relativa al conferimento delle funzioni giurisdizionali ed alla destinazione degli uditori giudiziari*"[104] (oggi magistrati ordinari in tirocinio, c.d. MOT), fissa "*criteri oggettivi e predeterminati*" con cui dare rilievo, per quanto possibile, "*ad esigenze personali di tutela della salute, di salvaguardia del nucleo familiare e della maternità o paternità*". Precisamente, oltre al punteggio di merito pari alla votazione riportata nel concorso per la nomina a magistrato, sono riconosciuti tali ulteriori punteggi:
"*a) per il coniuge non separato: punti 0,50;*
b) per il convivente purché dai conviventi sia nata prole da entrambi riconosciuta: punti 0,50;
c) per il coniuge o il convivente che si trovi nella condizione sub b) che eserciti documentata attività lavorativa svolta con carattere di continuità

[104] Vedi, a titolo di esempio, le circolari n. 6508 del 17 aprile 1997, n. 5630 dell'11 marzo 1998, n. 15098 del 29 luglio 1999, n. P-15495 del 14 luglio 2000, n. P-76/2003 del 10 gennaio 2003, la delibera del 20 ottobre 2005 e la circolare P. 27095 del 7 novembre 2008, tutte in www.csm.it.

nella regione in cui si trova l'ufficio richiesto o in regione confinante o limitrofa: punti 1;

d) per ogni figlio, anche naturale, purché riconosciuto e per ogni minore adottato o affidato in preadozione: punti 1;

e) per ciascun genitore a carico ed effettivamente convivente da almeno un anno: punti 0,50;

f) per ciascun fratello minore ed orfano di entrambi i genitori a carico ed effettivamente convivente: punti 0,50;

g) in caso di accertata gravidanza del magistrato in tirocinio: punti 3;

h) in caso di accertata gravidanza della moglie del magistrato in tirocinio: punti 1"[105].

I punteggi concernenti i figli vengono raddoppiati nel caso in cui abbiano un'età inferiore ai sei anni; se, invece, non raggiungono i tre anni di età, i punteggi sono triplicati. I punteggi in questione sono cumulabili tra loro, con un limite pari a quattro, e le circostanze che danno diritto ad essi devono sussistere alla data di approvazione della singola delibera contenente i criteri per la formazione della graduatoria.

Passando ora all'attribuzione di punteggi aggiuntivi in occasione dei successivi tramutamenti, bisogna fare riferimento alla circolare n. 15098 del 30 novembre 1993, precisamente al suo paragrafo X, le cui disposizioni sono oggi confluite nella circolare n. 12046 dell'8 giugno 2009[106], "*Disposizioni in tema di tramutamenti e di assegnazione per conferimento di funzioni*", in particolare nel § XIII.

Prima di addentrarsi nell'analisi di tale circolare, è opportuno ricordare il fatto che tra i compiti che l'art. 105 Cost. riconosce al CSM vi è anche quello di decidere sulle "*assegnazioni e i trasferimenti*" nei confronti dei

[105] Così la circolare consiliare P. 27095 del 7 novembre 2008, cit.

[106] Tale circolare, consultabile in www.csm.it, è stata modificata con delibere del 2 luglio 2009, 31 maggio 2010, 9 febbraio 2011, 25 luglio 2012 e 7 marzo 2013.

magistrati e tale potere viene esercitato con "circolari che contemperano le esigenze dell'amministrazione della giustizia con quelle dei singoli magistrati"[107]. Tra queste esigenze, da bilanciare con quelle di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., vi sono pure quelle concernenti la salvaguardia dell'unità familiare, la quale costituisce un bene costituzionalmente garantito, come risulta dall'art. 29 Cost., che il CSM ha deciso di tenere in considerazione in materia di tramutamenti.

A riprova di ciò, vi è, appunto, il paragrafo XIII della circolare del 2009 (corrispondente al § X della circolare del 1993), il quale, al punto 1, definisce la "*salvaguardia dell'unità del nucleo familiare*" come "*la necessità di consentire la convivenza del nucleo familiare nella sede richiesta, con esclusivo riguardo alla attività lavorativa svolta dal coniuge del magistrato*". Questo risultato viene raggiunto attraverso l'attribuzione del punteggio aggiuntivo solo qualora il coniuge (quindi indipendentemente dal fatto che si tratti di magistrato donna o uomo) "*svolga stabile attività lavorativa pubblica o privata che impone la sua presenza nella sede di residenza o in località collocata a non più di 100 Km dal luogo di residenza*". In presenza di tale situazione il punteggio verrà riconosciuto in due ipotesi:

a) "*in caso di ricongiungimento al coniuge ed agli eventuali figli mediante trasferimento ad un ufficio ubicato nel luogo di residenza anagrafica dei familiari purché il magistrato provenga da una sede che disti almeno 50 chilometri (misurati con riferimento alla minor distanza stradale, autostradale, marittima o ferroviaria tra i centri abitati)*";

[107] Così la risposta a quesito del 18 ottobre 2001, "*Attribuibilità del punteggio aggiuntivo ai fini del trasferimento in altra sede qualora vi siano figli minori da accudire*", in www.csm.it.

b) "*in caso di avvicinamento al luogo di residenza anagrafica del coniuge e degli eventuali figli mediante tramutamento da un ufficio che disti più di 100 chilometri ad un ufficio che disti non oltre 100 chilometri*"[108].

Molto interessante, soprattutto per le discussioni che sono sorte al riguardo, è il punto 4 del § XIII (corrispondente al punto 2 del § X della precedente circolare), che disciplina la situazione in cui "*le esigenze di salvaguardia dell'unità familiare sono anche in funzione della cura e dell'educazione dei figli*". Prima del 2002 tale disposizione riconosceva la duplicazione dei punteggi, in relazione all'esigenza di accudire prole di età inferiore ai sei anni, solo alle donne magistrato madri, mentre ai magistrati padri soltanto se accudivano direttamente i figli per mancanza o impedimento non temporaneo della madre. Tuttavia, a seguito dell'emanazione prima della legge n. 53/2000 e poi del T.U. n. 151/2001[109], cominciarono ad essere posti all'attenzione del CSM quesiti in cui si asseriva l'incompatibilità del punto 2 del § X della circolare del 1993, e non solo[110], con il nuovo assetto normativo, non essendoci ragioni sufficienti per prevedere una diversità di trattamento tra madre magistrato e padre magistrato. Inizialmente il

---

[108] Il paragrafo prosegue riconoscendo il punteggio anche quando la residenza anagrafica del coniuge e degli eventuali figli si trovi in un comune limitrofo a quello della sede circondariale di destinazione, ovvero sede di sezione distaccata di ufficio giudiziario, purché, però, il magistrato provenga da una sede che disti almeno 50 Km. La circolare richiede, inoltre, che le circostanze che attribuiscono il punteggio aggiuntivo debbano "*preesistere ed essere rigorosamente documentate entro la data di scadenza dei termini per la domanda di trasferimento*".

[109] Trattasi di fonti che hanno innovato la normativa sulla tutela della maternità e della paternità nel senso dell'eliminazione della distinzione tra i diritti della madre e del padre (ad esempio mediante l'attribuzione ad entrambi i genitori del congedo parentale) in materia di accudimento dei figli.

[110] Disposizioni analoghe a quelle del § X erano contenute anche nel § XVII ("*Assegnazione a posti di consigliere di corte di appello e di sostituto procuratore generale della Repubblica presso la Corte di Appello*"), punto 4, e nel § XVIII ("*Assegnazione a posti di giudice di Tribunale e sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale*"), sempre al punto 4.

Consiglio diede risposta negativa a tali quesiti[111], anche sulla base del parere dell'Ufficio studi n. 415 del 2001, in quanto ritenne che la nuova normativa garantisse sì un trattamento paritario ai genitori in relazione all'esercizio dell'attività lavorativa, senza però avere una ricaduta sulla disciplina dei trasferimenti. Quindi il CSM, in relazione a tale settore, ben poteva "differenziare la posizione madre – padre nell'attribuzione di punteggi aggiuntivi e ciò in coerenza col disposto di cui all'art. 37 della Costituzione che sancisce che le condizioni di lavoro devono consentire alla donna lavoratrice l'adempimento della sua essenziale funzione familiare ed assicurarle, quale madre, una speciale adeguata protezione, perseguendo in modo più incisivo la conciliabilità tra l'impegno lavorativo della madre e l'assistenza che ella dedica al bambino, senza però escludere il padre dal riconoscimento dei tempi per la cura dei figli ed assicurando, anzi, anche ai magistrati di sesso maschile un punteggio aggiuntivo quando essi accudiscano i figli per mancanza o impedimento non temporaneo della madre".

In seguito, con la circolare n. P-16786 del 25 settembre 2002[112], il CSM ha mutato il suo precedente orientamento, sancendo la soppressione ai paragrafi X, n. 2, XVII, n. 4 e XVIII, n. 4 della circolare del 1993, delle parole "*per i magistrati di sesso femminile e per quelli di sesso maschile che accudiscano direttamente i figli per mancanza o impedimento non temporaneo della madre*", riconoscendo così la duplicazione del punteggio indifferentemente al magistrato madre o padre. Ora, tale modifica non è stata salutata con gran favore da tutti: anzi qualcuno ha visto in essa un modo per celare, dietro ad un'apparente e formale uguaglianza, la negazione

[111] Vedi la risposta a quesito del 18 ottobre 2001, cit., da cui sono prese le citazioni che seguono.

[112] Si tratta della circolare "*Modifica della circolare sui tramutamenti n. 15098 del 30 novembre 1993 e succ. mod.*", in www.csm.it.

dell'"esistenza di una situazione di fatto di differenza di genere", senza tenere conto che, soprattutto nel primo anno di vita del bambino, esiste "una differenza anche biologica del ruolo della madre nel rapporto con il proprio figlio"[113].

Altra modifica che lascia abbastanza perplessi è quella che ha portato all'inserimento del punto 4 *bis* nel § X della circolare n. 15098/1993 (oggi punto 7 del § XIII della circolare n. 12046/2009): secondo tale disposizione, "*spetta in ogni caso un ulteriore aumento di 0,50 punti nel caso in cui il magistrato attesti di avere tre o più figli, di cui almeno uno di età non superiore a dieci anni*". Come è stato giustamente osservato[114], questa previsione finisce per ritorcersi contro le donne magistrato dal momento che quelle che hanno tre o più figli rappresentano statisticamente una percentuale minima rispetto agli uomini nella stessa condizione[115]: quindi vengono di fatto privilegiati i magistrati di sesso maschile.

Con delibera del 23 febbraio 2005[116] il CSM ha deciso di dare particolare rilievo al "ricongiungimento al nucleo familiare in presenza di prole di età minore di tre anni" e alla situazione del magistrato in stato di gravidanza o del suo coniuge (evento che era già tutelato in caso di assegnazione della prima sede agli uditori giudiziari), prevedendo che il punteggio venga

---

[113] Così L. B. BONOMO in CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Il diritto alle pari opportunità fra attuazione e negazione*, Quaderno n. 153, cit., 182-183, secondo la quale si può convenire "con l'opportunità di un punteggio differenziato per tutti i magistrati (donne e uomini) con figli minori rispetto ai colleghi (donne e uomini) che non si trovano in tale situazione", ma sarebbe "doveroso riconoscere una ulteriore differenziazione a favore delle donne per il primo anno di vita del bambino".

[114] Cfr. L. B. BONOMO in CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Il diritto alle pari opportunità fra attuazione e negazione*, Quaderno n. 153, cit., 183.

[115] Vedi quanto detto *supra*, nella premessa, circa i dati emersi dal questionario distribuito ai magistrati italiani nel 2004.

[116] Si tratta della delibera "*Applicabilità al personale di magistratura della disciplina introdotta con l'art. 42 bis T.U. 151/2001 (assegnazione temporanea dei lavoratori dipendenti di amministrazioni pubbliche con figli di età inferiore a tre anni). Modifiche alla circolare n. 15098 del 30.11.1993*", in www.csm.it.

triplicato al verificarsi di tali circostanze[117]. Invece, se i figli hanno un'età compresa tra i tre e i sei anni il punteggio è raddoppiato, mentre nel caso di età compresa tra i sei e i dieci è aumentato di 0,50 punti.

4.1. (segue) L'attribuzione del punteggio aggiuntivo per il trasferimento di genitori separati: il caso Di Nicola.

Altro profilo preso in considerazione dalla circolare sui tramutamenti è quello concernente l'assegnazione di ulteriori punteggi per consentire il trasferimento di genitori separati. Al riguardo, la precedente circolare del 1993, al comma 5, sanciva che il punteggio di cui al comma 1 potesse essere "*riconosciuto anche per consentire il trasferimento di genitori separati, purché residenti ad una distanza superiore ai 50 Km, onde agevolare il rispetto degli obblighi di visita ed educazione dei figli stabiliti dal Tribunale*". Si trattava di una disposizione che destava perplessità, soprattutto in relazione alla facoltatività dell'attribuzione ("*può essere riconosciuto*") e alla sua finalizzazione all'esercizio del diritto di visita, che portava a ritenere che l'assegnazione fosse appannaggio esclusivo dei magistrati separati non affidatari dei figli. Queste criticità vennero messe in luce dalla dott.ssa Paola Di Nicola[118] in un quesito posto prima al CPOM e

[117] Vedi in www.csm.it, per quanto concerne l'ambito temporale di applicazione della nuova normativa, la risposta a quesito del 1° giugno 2005, "*Quesito in ordine all'applicabilità dei punteggi previsti dal paragrafo X, 1 comma, 2 cpv. della circolare n. 15098 del 30 novembre 1993*", in cui il CSM ha rigettato l'istanza di una donna magistrato che chiedeva l'attribuzione a suo favore del nuovo punteggio aggiuntivo in presenza di prole di età inferiore ai tre anni in relazione ad una procedura di concorso bandita in una data in cui la richiedente soddisfava i nuovi requisiti previsti dalla delibera del 23 febbraio 2005. Il Consiglio ha dato risposta negativa in quanto le modifiche introdotte erano "intervenute successivamente alla pubblicazione del bando e alla scadenza del termine", quindi non erano in grado di incidere sulla procedura stessa.

[118] Come lei stessa racconta, in modo molto sentito e con parole cariche di *pàthos*, nel suo libro *La giudice. Una donna in magistratura*, cit., 104 e ss. L'Autrice specifica che la sua richiesta di attribuzione di punteggi aggiuntivi derivava dalla volontà di ottenere il tramutamento di sede dal Tribunale di Latina, in cui prestava servizio, a quello di

poi allo stesso CSM circa il riconoscimento dei punteggi aggiuntivi per la salvaguardia dell'unità del nucleo familiare, di cui al § X summenzionato, anche a vantaggio del magistrato separato affidatario dei figli. Il CPOM si era pronunciato in senso favorevole, anche se con un parere che, a detta della richiedente, era "timido e poco chiaro"[119]: effettivamente il Comitato aveva concluso nel senso che il punteggio in questione dovesse "essere riconosciuto anche ai genitori affidatari dei figli quando essi siano residenti nella medesima sede ove *svolge stabile attività lavorativa pubblica o privata che impone la sua presenza nella sede di residenza o in località viciniore il coniuge separato*", ma aveva anche affermato che "il magistrato separato affidatario dei figli ben potrebbe […] esercitare i suoi diritti a prescindere dal luogo di residenza del coniuge separato non affidatario, trasferendo i figli presso la sede ove ha l'obbligo di residenza in ragione dello svolgimento delle funzioni giurisdizionali"[120], per poi asserire che la disposizione di cui al § X, punto 5, della circolare del 1993 "determina la necessità che non si adotti un trattamento differenziato tra *separato affidatario e separato non affidatario*"[121].

Dal canto suo, il CSM, nella seduta del 29 luglio 2008, conciliando le esigenze di garanzia dell'unità familiare (di cui al punto 1 del § X) con quelle finalizzate a permettere l'esercizio del diritto di visita ai coniugi separati (di cui al punto 5), negò il riconoscimento dei punteggi aggiuntivi al

---

Roma, facendo leva sulle disposizioni contenute nel § X, comma 5, della circolare del 1993 a favore dei magistrati separati, essendo ella legalmente separata dal marito e affidataria dei figli (conviventi con lei a Roma).

[119] Così P. DI NICOLA, *La giudice. Una donna in magistratura*, cit., 107.

[120] Paola Di Nicola ha riformulato tali considerazioni con parole particolarmente incisive: "se sei un magistrato separato che ha l'affidamento dei figli, prendili come un pacco postale, allontanali dal padre e portali dove lavori, altrimenti continua a pendolare". Vedi P. DI NICOLA, *La giudice. Una donna in magistratura*, cit., 107.

[121] Così la delibera approvata dal CPOM in data 19 luglio 2006, "*Valutazioni sulla disciplina del ricongiungimento ed avvicinamento familiare alla luce della Circolare sui trasferimenti (n. 15098 del 30.11.1993)*", in www.csm.it. Il corsivo è dell'Autore.

magistrato separato affidatario dei figli, in quanto, nel caso di specie, i figli già risiedevano nella stessa città in cui risiedeva anche il coniuge separato non affidatario, quindi il trasferimento del magistrato affidatario nella sede di residenza non avrebbe avuto "alcuna incidenza concreta sull'esercizio del diritto-dovere di visita, cura e assistenza" [122].

Questa delibera suscitò diverse critiche, soprattutto da parte della Commissione Pari Opportunità dell'ANM, dal momento che l'interpretazione data, anche se in linea con il testo della circolare, introduceva un'ingiustificata forma di discriminazione tra coniugi separati affidatari e non affidatari dei figli. Alla luce di ciò, tale Commissione presentò di lì a poco una "Bozza di modifica della circolare sui tramutamenti – par. X"[123], in cui proponeva una modifica della circolare sui tramutamenti "nel senso di prevedere che il punteggio aggiuntivo per il ricongiungimento familiare debba riconoscersi in ogni caso in cui il magistrato chieda il trasferimento nel luogo di effettiva dimora del figlio", evitando, così, il protrarsi della situazione di penalizzazione del "genitore che, pur affidatario dei figli, preferisc[e] non condurli con sé nella località di servizio, onde non sradicarli dal luogo in cui erano vissuti prima della separazione, così rendendo agevole l'esercizio del diritto di visita da parte dell'altro genitore, anche a costo di sostenere il peso costituito dallo svolgimento dell'attività professionale in un luogo diverso".

Siffatta proposta è stata recepita dalla nuova circolare sui trasferimenti n. 12046 dell'8 giugno 2009, il cui § XIII, punto 8, ad oggi prevede che il punteggio aggiuntivo di cui al punto 1 possa "*essere riconosciuto, al fine di agevolare il rispetto degli obblighi derivanti dalla potestà genitoriale,*

---

[122] Vedi la risposta a quesiti del 29 luglio 2008, "*Riconoscimento dei punteggi aggiuntivi previsti dal par. X della circolare n. 15098/93 e succ. mod. «Salvaguardia dell'unità del nucleo familiare»*", in www.csm.it.

[123] Il documento, da cui sono tratte le citazioni successive, è consultabile nel sito www.associazionemagistrati.it.

anche al magistrato separato, sia nel caso di affidamento condiviso dei figli, sia nel caso in cui i figli siano affidati all'altro coniuge purché essi siano residenti in località distante più di 50 Km dalla sede di servizio del magistrato". Quindi, anche attraverso l'abolizione del riferimento al diritto di visita, sostituito da quello agli "*obblighi derivanti dalla potestà genitoriale*" *tout court*, si è voluta dare maggiore importanza all'avvicinamento del genitore al luogo di residenza dei figli, indipendentemente dal fatto che si tratti di affidatario o meno della prole stessa.

Come è stato ricordato[124], poco dopo la modifica della circolare in questione è intervenuta sull'argomento e in senso conforme la sentenza del Tar Lazio n. 8147/2009[125], pronunciata sul ricorso presentato dalla dott.ssa Paola Di Nicola, volto ad ottenere l'annullamento della delibera del CSM del 29 luglio 2008, nonché, nel senso del ricorso, del § X della circolare del 1993.

Il Tar per un verso ha rigettato la domanda di annullamento della delibera consiliare, ritenendo che essa sia "mero atto di esatta applicazione" del § X, punto 5, della circolare n. 15098/1993, in quanto la disposizione si occupa solo della tutela del magistrato non affidatario che intenda avvicinarsi al luogo di residenza dei figli; per altro verso, il giudice amministrativo ha provveduto ad annullare la disposizione, oggetto di censura, della circolare in questione sulla base di diverse argomentazioni. Innanzitutto ha fatto leva sull'art. 155 *quater* del codice civile, in base al quale il giudice nell'assegnare la casa familiare deve tenere "prioritariamente conto dell'interesse dei figli", vista la necessità di conservare l'abitazione familiare intesa come "contesto ambientale" in cui "si è svolta l'esistenza

[124] Cfr. E. CANALE, *Le pari opportunità negli organismi istituzionali e associativi della magistratura italiana*, cit.

[125] Il testo della sentenza, da cui sono tratte le citazioni che seguono, è consultabile nel sito www.giustizia-amministrativa.it.

del nucleo familiare", specialmente in una situazione particolarmente traumatica come quella successiva alla separazione: a suo avviso sarebbe quindi irragionevole imporre al magistrato separato affidatario di trasferire i figli nel luogo in cui presta servizio perché, in tal modo, la prole verrebbe sradicata dalla casa familiare.

A ciò si aggiunge il fatto che la disciplina oggetto di censura "introduce una irragionevole discriminazione nei confronti dei magistrati separati affidatari dei figli", violando così diversi parametri costituzionali, quali gli artt. 2, 3, 30, 31 Cost.[126], nonché l'art. 1 del d.lgs. n. 198/2006, configurando un tipo di discriminazione diretta.

Nonostante tale importante modifica, rimangono ancora dei punti irrisolti, che sono stati giustamente evidenziati dalla Commissione Pari Opportunità dell'ANM[127], quali: l'opportunità di esplicitare l'obbligatorietà dell'attribuzione del punteggio aggiuntivo a favore dei genitori separati che vogliano avvicinarsi alla dimora dei figli, il riconoscimento di punteggi aggiuntivi anche in presenza di figli di età superiore ai dieci anni e fino al compimento del sedicesimo anno (cioè quando termina l'obbligo scolastico)[128], e l'estensione delle novità apportate nel 2009 anche a vantaggio dei magistrati divorziati[129].

---

[126] Precisamente il Tar Lazio ha affermato che il § X, punto 5, della circolare del 1993 ha violato: l'art. 2 Cost., "per la mancata assicurazione della più piena ed efficace tutela dei diritti del minore e dei doveri funzionali dei genitori nella formazione sociale primigenia, costituita dalla famiglia, anche e soprattutto nella fase più delicata della crisi coniugale"; l'art. 3 Cost., "per la disparità di trattamento, tanto più ingiustificata in quanto colpisce il genitore affidatario su cui gravano i maggiori compiti di cura ed educazione in funzione della convivenza con i figli"; l'art. 30 Cost., "per la mancata più efficace tutela dei doveri funzionali del genitore affidatario"; l'art. 31 Cost., "quanto alla protezione dei diritti dei minori ed alla più piena ed effettiva esplicazione dei rapporti affettivi ed educativi con entrambi i genitori".

[127] Vedi il documento "La modifica alla circolare CSM sui tramutamenti del giugno 2009", consultabile nel sito www.associazionemagistrati.it.

[128] Secondo la "Bozza di modifica della circolare sui tramutamenti – par. X" summenzionata, un intervento di questo tipo sarebbe auspicabile dal momento che il raggiungimento del decimo anno di età non determina "il venir meno della necessità di

4.2. L'istituto dell'assegnazione temporanea ex art. 42 bis del T.U. n. 151/2001.

L'art. 3, comma 105, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (c.d. legge finanziaria 2004) ha previsto l'inserimento nel d.lgs. n. 151/2001 dell'art. 42 *bis*, il quale introduce un nuovo istituto a tutela dell'unità familiare: l'assegnazione temporanea dei lavoratori dipendenti di amministrazioni pubbliche. Precisamente la disposizione riconosce a tali dipendenti, genitori di figli fino a tre anni di età, la possibilità di "*essere assegnat[i], a richiesta, anche in modo frazionato e per un periodo complessivamente non superiore a tre anni, ad una sede di servizio ubicata nella stessa provincia o regione nella quale l'altro genitore esercita la propria attività lavorativa, subordinatamente alla sussistenza di un posto vacante e disponibile di corrispondente posizione retributiva e previo assenso delle amministrazioni di provenienza e destinazione*".

Subito dopo l'introduzione di tale nuova norma, alcuni magistrati cominciarono a presentare alla Terza Commissione del CSM istanza di applicazione anche a loro vantaggio dell'istituto in questione. A tal proposito la Terza Commissione richiese un parere al CPOM[130], il quale ritenne l'istituto applicabile al personale appartenente alla magistratura sulla base di diverse considerazioni. *In primis*, secondo il Comitato la

---

favorire la ricostituzione dell'unità del nucleo familiare; di converso, è dato da considerarsi acquisito e da tutti condiviso che l'età adolescenziale comporta problematiche di "gestione" del figlio e di relazione con lo stesso di particolare complessità".

[129] A tal proposito il CPOM, nel parere approvato il 19 luglio 2006, cit., aveva già osservato "che il divorzio non elimina i diritti e i doveri di entrambi i genitori nei confronti dei figli e dunque che in riferimento ad essi il punteggio per il tramutamento dovrebbe comunque continuare ad essere ancorato alla sede della famiglia".

[130] Si tratta del parere approvato in dato 13 luglio 2004, "*Parere richiesto dalla Terza Commissione sulle pratiche concernenti i dottori ... ..., ... e ... ... in tema di applicabilità dell'istituto dell'avvicinamento temporaneo*", in www.csm.it, da cui sono prese le citazioni che seguono.

magistratura deve essere fatta rientrare nella nozione generale di "amministrazioni pubbliche" (di cui tratta l'art. 42 *bis* rinviando all'art. 1, 2° comma, del d.lgs. n. 165/2001) anche sulla base di una giurisprudenza amministrativa favorevole (in particolare viene ricordato il caso dell'applicabilità al personale di magistratura della disciplina sul trasferimento dei coniugi dei militari, di cui all'art. 17 della legge 28 luglio 1999, n. 266). Poi, circa il vaglio di compatibilità della nuova normativa richiesto dall'art. 276, 3° comma, del regio decreto n. 12/1941, a detta del CPOM l'istituto dell'avvicinamento temporaneo non si pone affatto in contrasto con alcuni dei principi cardine dell'ordinamento giudiziario, quali l'inamovibilità dei magistrati, ex art. 107, 1° comma, Cost., "atteso che si tratterebbe di trasferimento (temporaneo) a domanda dell'interessato", e il principio della precostituzione per legge del giudice naturale, di cui all'art. 25, 1° comma, Cost., "atteso che produrrebbe effetti analoghi a quelli di strumenti organizzativi già previsti e operanti nel nostro ordinamento come, ad esempio, l'applicazione […] e la supplenza".

Naturalmente, secondo il Comitato, l'istituto dovrà essere modellato tenendo conto delle caratteristiche precipue dell'amministrazione della giustizia, quindi quando l'art. 42 *bis* del d.lgs. n. 151/2001 richiede "*la sussistenza di un posto vacante e disponibile di corrispondente posizione retributiva*", si deve escludere "l'assegnazione in sovrannumero e l'assegnazione a posti che l'amministrazione abbia escluso dalla mobilità" e anche "l'assegnazione a posti di qualifica diversa da quello occupato (ad es. di appello rispetto al primo grado)", mentre circa la necessità di un previo assenso delle amministrazioni di provenienza e di destinazione, si allude al bisogno di un contemperamento tra le esigenze del singolo magistrato di tutela dell'unità familiare con quelle attinenti alla "funzionalità degli uffici e

del servizio", rispetto alle quali, ad esempio, il CSM potrebbe riservarsi di non disporre l'assegnazione.

Quindi, ad avviso del CPOM, "una attenta applicazione della norma potrebbe risolvere molti dei problemi legati alla tutela della paternità e maternità per i magistrati e le magistrate destinate a sedi molto distanti da casa e che oggi solo con difficoltà e con il ricorso ad aspettative e congedi parentali prolungati riescono, peraltro con gran fatica, a soddisfare le esigenze di unità del proprio nucleo familiare".

Nonostante tale parere conforme al riconoscimento dell'avvicinamento temporaneo anche al personale della magistratura, il CSM si è espresso in senso negativo con la delibera del 23 febbraio 2005[131], sostenendo che il nuovo istituto "non appare suscettibile di applicazione estensiva ai magistrati attesa la particolare disciplina che regola il rapporto di lavoro degli appartenenti alla magistratura e l'organizzazione giudiziaria, volta a garantire l'effettività e l'efficienza dell'esercizio della funzione giudiziaria nel rispetto dei principi costituzionali dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura". Il Consiglio ha fatto leva sia sull'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001 (in base al quale "rimangono disciplinati dai rispettivi ordinamenti" tutti i magistrati, in deroga all'art. 2, commi 2 e 3, quindi questo porterebbe ad escludere che la magistratura rientri tra le amministrazioni pubbliche indicate all'art. 1, comma 2, del decreto summenzionato, cui rinvia lo stesso art. 42 *bis* del d.lgs. n. 151/2001) sia sul fatto che l'istituto non supera il vaglio di compatibilità richiesto dall'art. 276, 3° comma, del r.d. n. 12/1941. Negando quanto sostenuto dal CPOM, l'organo di "autogoverno" della magistratura ha ritenuto che la normativa di

[131] Si tratta della deliberazione "*Applicabilità al personale di magistratura della disciplina introdotta con l'art. 42 bis T.U. 151/2001 (assegnazione temporanea dei lavoratori dipendenti di amministrazioni pubbliche con figli di età inferiore a tre anni). Modifiche alla circolare n. 15098 del 30.11.1993*", cit.

cui all'art. 42 *bis* sia "estranea al sistema proprio della magistratura" e si ponga in contrasto con i principi costituzionali dell'inamovibilità e della precostituzione del giudice naturale[132].

A fronte di siffatto orientamento del CSM che ha portato al rigetto delle varie istanze di riavvicinamento al nucleo familiare mediante l'istituto dell'assegnazione temporanea, sono stati presentati dei ricorsi al giudice amministrativo contro tali provvedimenti di diniego e il giudice si è più volte espresso in senso favorevole ai ricorrenti, ribadendo l'assoluta compatibilità dell'istituto con l'assetto proprio dell'ordinamento giudiziario[133].

Ad oggi l'assegnazione temporanea è stata riconosciuta solo a favore dei magistrati amministrativi in virtù dell'inserimento, nel dicembre 2007, dell'art. 30 *bis*[134] nel Regolamento interno del Consiglio di Presidenza della

---

[132] Secondo il CSM, quest'ultimo principio verrebbe fortemente messo in crisi dalla possibilità di assegnazione frazionata, la quale contrasterebbe anche "con l'esigenza della continuità della funzione giurisdizionale".

[133] Vedi, a titolo di esempio, la sentenza del Tar Lazio, sede di Roma, sezione prima, n. 57 del 4 gennaio 2006, in *Foro amm. Tar*, 2006, vol. 1, 112 e ss., e la sentenza del Tar Lazio, sede di Roma, sezione prima, n. 1349 del 14 febbraio 2008 (consultabile nel sito dejure.giuffre.it), in cui si legge che la nuova normativa "non prevede […] alcun automatismo e, salvi gli adattamenti richiesti dalla peculiare organizzazione degli uffici giudiziari, si presta ad essere applicata senza alcuna necessità di una specifica normativa secondaria".

[134] Il testo dell'articolo è il seguente: "*Art. 30 bis - Assegnazioni temporanee a tutela della genitorialità.*

1. Il magistrato amministrativo genitore di figlio minore di tre anni di età può essere assegnato dal Consiglio di Presidenza, provvisoriamente, a richiesta, e per un periodo di tempo massimo fino al compimento del terzo anno di vita del minore, ad una sede di servizio ubicata nella stessa regione nella quale l'altro genitore esercita la propria attività lavorativa, previo assenso del Presidente del Tribunale amministrativo regionale di provenienza, che può condizionarlo all'applicazione di altro magistrato, nonché all'assenso del Presidente di quello di destinazione.

L'eventuale dissenso deve essere motivato. L'assenso o il dissenso devono essere comunicati all'interessato entro trenta giorni dalla domanda.

2. Alla domanda di assegnazione provvisoria devono essere allegati gli atti di assenso di cui al comma 1.

3. Il posto temporaneamente lasciato libero non è disponibile ai fini di una nuova assunzione o di un trasferimento definitivo.

giustizia amministrativa. Questo dimostra come sia possibile contemperare "le esigenze della genitorialità con quelle del funzionamento degli uffici senza interferire con l'ordinario procedimento di assegnazione dei magistrati agli uffici"[135]: sarebbe quindi opportuno, come è stato sollecitato più volte dalla Commissione Pari Opportunità dell'ANM, che il CSM prendesse in considerazione l'estensione dell'istituto anche a vantaggio dei magistrati ordinari, ponendo in tal modo un ulteriore tassello nell'ottica della tutela dell'unità familiare.

---

4. Acquisita l'istanza di assegnazione, il Consiglio di Presidenza, ove necessario ai sensi del comma 1, indice un interpello volto ad acquisire la disponibilità, per il periodo di durata dell'assegnazione stessa e provvede con successiva deliberazione all'assegnazione temporanea, nonché all'eventuale applicazione provvisoria di altro magistrato". Il materiale è stato tratto dal sito www.donnemagistrato.it.

[135] Così E. CANALE, *Le pari opportunità negli organismi istituzionali e associativi della magistratura italiana*, cit.

CAPITOLO QUARTO

LA FORMAZIONE E LE VALUTAZIONI DI PROFESSIONALITÀ IN UNA PROSPETTIVA DI GENERE

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. La partecipazione femminile all'attività di formazione attiva e passiva – 3. Le valutazioni di professionalità: la "bravura" delle donne magistrato.

1. Premessa.

La formazione professionale dei magistrati riveste un ruolo di essenziale importanza non solo perché essa permette loro di amministrare la giustizia con una preparazione che sia la più puntuale e aggiornata possibile, ma soprattutto in quanto costituisce lo strumento precipuo attraverso il quale è possibile assicurare il rispetto di quel fondamentale principio di indipendenza del giudice espresso emblematicamente dal secondo comma dell'art. 101 della Costituzione. Tale disposizione, sancendo che "*i giudici sono soggetti soltanto alla legge*", pretende che essi, nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali, siano immuni da qualunque forma di condizionamento esterno e di pressione da parte di soggetti pubblici o privati[1]; quindi, come è stato giustamente affermato nella relazione al Parlamento sullo stato della giustizia per l'anno 1994, "*Reclutamento e formazione professionale dei magistrati*"[2], il giudice, trovandosi "solo di

[1] Nello stesso senso Corte cost., sentenza 13 maggio 1964, n. 40, in *Giur. cost.*, 1964, vol. I, 540, dove il giudice delle leggi chiarisce che il principio d'indipendenza "esprime l'esigenza che il giudice non riceva se non dalla legge l'indicazione delle regole da applicare nel giudizio, e che nessun'altra autorità possa quindi dare al giudice ordini o suggerimenti circa il modo di giudicare in concreto".

[2] Vedi CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Relazione al Parlamento sullo stato della giustizia 1994*, Quaderno n. 68, Roma, 1994, 68. Le frasi citate sono ricordate in CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *La partecipazione*

fronte alla legge che deve interpretare senza alcun ausilio esterno, ha bisogno, più di ogni altro funzionario dello Stato, di una formazione permanente di altissimo livello, dovendo egli da solo ricercare ed acquisire gli strumenti di interpretazione delle leggi, ed assumersene la piena responsabilità".

In un settore così delicato e focale come quello della formazione professionale dei magistrati[3], affinché questa si configuri realmente come

---

equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale, Quaderno n. 145, cit., 139.

[3] La competenza in materia di formazione professionale dei magistrati viene fatta risalire al CSM sulla base dell'art. 105 Cost. e, di fatto, fino al 2012 è stato prevalentemente proprio l'organo di "autogoverno" della magistratura ad occuparsi di tale settore. Per agevolare tale compito venne istituita con delibera consiliare del 9 luglio 1996 una commissione *ad hoc* per il tirocinio e la formazione professionale, la Nona, con funzioni propositive circa il "*programma annuale dei corsi, i temi, la sede e la durata degli incontri di studio, nonché la scelta dei temi, della sede, della durata, dei relatori e dei coordinatori esterni dei singoli incontri*" (art. 29, 2° comma, del regolamento interno del CSM). In un'ottica di collaborazione con questa commissione venne anche creato un Comitato scientifico a composizione mista di magistrati e docenti universitari, competente ad "*elaborare e proporre alla Commissione la sistematica rilevazione delle esigenze di formazione professionale, il programma annuale dei corsi, i temi, le modalità didattiche e organizzative, i docenti e i coordinatori esterni, i criteri per l'individuazione dei destinatari e ogni altro elemento necessario per la definizione di ciascuna iniziativa formativa*" (art. 29, 3° comma, Reg. int. del CSM). A siffatta struttura tripartita CSM – Nona Commissione – Comitato scientifico, volta ad organizzare e gestire la formazione centralizzata, venne ben presto affiancata, con la risoluzione adottata dall'Assemblea Plenaria nella seduta del 26 novembre 1998 (consultabile in www.csm.it), una rete di formatori a livello decentrato, collocati presso ciascun distretto di Corte d'appello. Il provvedimento in questione mette in luce la non fungibilità delle due tipologie di formazione, che sono legate da un rapporto di complementarietà: infatti, la presenza di strutture formative decentrate è imprescindibile per consentire al centro di conoscere i bisogni formativi di un determinato territorio, per venire incontro anche a quei magistrati che per motivi personali o lavorativi difficilmente riescono a seguire i corsi organizzati a livello centrale, per "perfezionare l'attività di formazione in occasione del mutamento di funzioni", per "intensificare occasioni di formazione comune con gli altri operatori di giustizia", soprattutto con gli avvocati e il personale amministrativo.

Con la legge 25 luglio 2005, n. 150, contenente la delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario, sono state introdotte importanti modifiche in materia di formazione: in conformità con il suo art. 1, 1° comma, lett. b), il d.lgs. 30 gennaio 2006, n. 26 (in seguito modificato dalla l. 30 luglio 2007, n. 111) ha previsto l'istituzione della Scuola superiore della magistratura, ente autonomo "*con personalità giuridica di diritto pubblico, piena capacità di diritto privato e autonomia organizzativa, funzionale e*

pluralistica, non è opportuno rinunciare alla ricchezza rappresentata dall'apporto dato dal sesso femminile, che si caratterizza per "il senso di responsabilità verso gli altri, la capacità di fronteggiare imprevisti, la cura delle persone, la capacità di lavorare in gruppo, il senso della mediazione e della soluzione dei conflitti, non in termini di vincitori e di vinti, ma in termini di ricerca del miglior risultato possibile per tutte le parti coinvolte", tutti elementi di un patrimonio "prezioso nella crescita e nello sviluppo professionale equilibrato di ogni magistrato"[4].

Il problema è che, come emerso da diverse rilevazioni statistiche effettuate negli ultimi anni[5], si assiste ad una scarsa presenza delle donne magistrato, non tanto nell'ambito della formazione passiva come discenti, dove vi è una tendenziale equiparazione con il sesso maschile, quanto piuttosto in relazione alla formazione attiva, cioè alla loro partecipazione come relatrici ai corsi formativi e alla loro presenza nelle commissioni esaminatrici dei concorsi per l'accesso in magistratura. Proprio rispetto a tali compiti di formazione attiva è stato opportunamente osservato[6] come la loro

---

gestionale, negoziale e contabile", avente "*competenza in via esclusiva in materia di aggiornamento e formazione dei magistrati*" (art. 1, commi 2 e 3, d.lgs. n. 26/2006). Infatti la Scuola, divenuta operativa soltanto nel 2012 (il suo statuto è stato adottato il 6 febbraio 2012 e l'attività didattica è stata inaugurata il 15 ottobre dello stesso anno), si occupa, ad oggi, di tutto ciò che concerne la formazione permanente dei magistrati, quella iniziale dei m.o.t., quella dei responsabili degli uffici giudiziari, dei magistrati onorari, e anche della formazione decentrata, predisponendo annualmente il programma dei corsi sulla base delle linee programmatiche del CSM e del Ministro della Giustizia.

[4] Così M. E. GAMBERINI, *Formazione e pari opportunità in magistratura*, in *Quest. giust.*, 2009, 3, 144. L'Autrice ricorda come anche la Corte costituzionale, nell'ordinanza del 23-31 maggio 2001, n. 172 (la cui relatrice fu, tra l'altro, Fernanda Contri, primo giudice donna della Consulta), abbia riconosciuto importanza al valore dell'eterogeneità dei contributi, sancendo, in relazione alla presenza di due componenti privati, uno di sesso maschile e uno di sesso femminile, nei collegi dei tribunali per i minorenni, che il collegio, nelle sue decisioni, debba sempre avere la possibilità di "avvalersi del peculiare contributo di esperienza e di sensibilità proprie del sesso di appartenenza", in maniera tale da ottenere "una completezza di prospettive". La sentenza in questione è consultabile in *Giur. cost.*, 2001, vol. II, fasc. 3, 1370 e ss.

[5] Sul punto vedi *amplius infra*.

[6] Cfr. M. E. GAMBERINI, *Formazione e pari opportunità in magistratura*, cit., 144.

attribuzione ad uno piuttosto che ad un altro candidato dipenda anche dal possesso di "titoli scientifici, pubblicazioni, esperienze didattiche", tutti requisiti che caratterizzano "più un *curriculum* maschile che femminile", vista la difficoltà delle donne magistrato, oberate già dagli impegni familiari e lavorativi, di trovare il tempo per dedicarsi pure a tali attività extragiudiziarie. Ciò, naturalmente, porta alla creazione di un circolo vizioso tale da "scoraggiare donne sia pure con grande preparazione ed esperienza professionale, a fare domanda per partecipare attivamente a un corso di formazione".

Ora, il fatto che i titoli scientifici siano maggiormente una prerogativa degli uomini magistrato ha delle ricadute negative per la componente femminile della magistratura sotto diversi profili.

Innanzitutto, se si guarda alla circolare consiliare n. 20691 del 2007[7], la quale, recependo quanto sancito dall'art. 11 del d.lgs. n. 160/2006, così come modificato dall'art. 2, comma 2, della legge n. 111/2007, ha fissato i nuovi criteri di valutazione della professionalità dei magistrati, si nota che tra gli indicatori della capacità, cioè uno dei quattro parametri, oltre alla laboriosità, alla diligenza e all'impegno, sulla base dei quali viene condotta la valutazione, vi è pure l'"*aggiornamento dottrinale e giurisprudenziale dimostrato anche attraverso le pubblicazioni di provvedimenti giudiziari o di altri contributi aventi rilievo scientifico e le relazioni a convegni giuridici, inserite o comunque inseribili nel fascicolo personale del magistrato, e che abbiano comportato un arricchimento del lavoro giudiziario*". Quindi, ai fini del conseguimento di un giudizio di professionalità positivo, assume rilievo anche il possesso di siffatti titoli scientifici, requisito che, nel più dei casi, le donne magistrato avranno

[7] Si tratta della circolare n. 20691 dell'8 ottobre 2007 "*Nuovi criteri per la valutazione di professionalità dei magistrati a seguito della legge 30 luglio 2007, n. 111, recante Modifiche alle norme sull'Ordinamento giudiziario*", in www.csm.it.

difficoltà a soddisfare a causa dei loro duplici impegni, lavorativi e familiari.

Analogo ragionamento vale anche per il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi, del quale si occupa in modo organico la circolare n. P. 19244 del 3 agosto 2010[8]: essa prevede tra gli indicatori del parametro "*capacità di organizzare e programmare l'attività*" pure la formazione in materia organizzativa e gestionale, in particolare la frequenza di corsi "*in qualità di partecipante, relatore, coordinatore*" e l'essersi dedicato ad "*attività di progettazione ed organizzazione della formazione professionale e del tirocinio*"[9].

Omettendo per il momento l'analisi delle ragioni che stanno alla base del fenomeno della scarsa presenza femminile nella formazione attiva, si può agevolmente comprendere come esso comporti una perdita per la magistratura nel suo complesso: non a caso la relazione al Parlamento sullo stato della giustizia per l'anno 2003[10], ha specificato che la formazione dei magistrati deve promanare da un "corpo docente vario nella sua composizione" e che il "grande «serbatoio» da cui attingere i relatori è l'*intera* magistratura, essendo in primo luogo la formazione dei magistrati una formazione fatta da magistrati per altri magistrati in un processo di osmosi e di comunicazione continua"[11].

---

[8] Trattasi della circolare del CSM "*Testo Unico sulla Dirigenza Giudiziaria, relativo al conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi con l'individuazione di moduli sinottici per la redazione dei rapporti e dei pareri attitudinali*", in www.csm.it.

[9] Sul tema dell'attribuzione degli incarichi direttivi e semidirettivi e delle ricadute di genere dei criteri di selezione, vedi *amplius infra*.

[10] Trattasi della relazione "*Formazione per l'accesso in magistratura e formazione professionale dei magistrati*", in www.csm.it.

[11] Le frasi citate sono ricordate da G. ICHINO, *Partecipazione delle donne magistrato all'attività di formazione*, intervento svolto in occasione del convegno "Magistratura e differenza di genere", organizzato da MD e tenutosi a Milano il 17 aprile 2004; il materiale è consultabile nel sito old.magistraturademocratica.it. Il corsivo è di chi scrive.

2. La partecipazione femminile all'attività di formazione attiva e passiva.

Per comprendere appieno quale sia l'entità della presenza delle donne magistrato nell'attività di formazione, è necessario affidarsi ai dati numerici emersi da una serie di rilevazioni statistiche che si sono succedute negli ultimi dieci anni.

In primis si può fare riferimento ad un'indagine, avviata da "Magistratura Democratica", svolta mediante questionario tra il febbraio e il marzo 2004 e riguardante i distretti di Genova, Torino, Milano e Venezia[12]. Circa l'impegno delle donne magistrato nello svolgimento di incarichi extragiudiziari e nella formazione, ben il 62% ha affermato di non aver mai svolto volontariamente incarichi che esulano dall'attività lavorativa, adducendo come motivazioni soprattutto il carico di lavoro e gli impegni familiari, i quali prevalgono nella fascia di età centrale, in cui ovviamente si fanno più sentire gli oneri connessi alla famiglia. Analoghe ragioni hanno portato il 45% del campione a dare risposta negativa circa la disponibilità a svolgere attività formativa, ma qui è interessante notare come le intervistate più giovani abbiano presentato anche un altro motivo, costituito dal senso di inadeguatezza (il 35% delle donne magistrato al di sotto dei quarant'anni ha spiegato così la sua indisponibilità): vi è stato chi ha interpretato siffatto senso di inadeguatezza come un indice rivelatore del fatto che "le donne hanno un grande senso di responsabilità rispetto al loro lavoro, lo mettono al primo posto rispetto ad altre scelte, vogliono dedicare

[12] Per la relazione dell'indagine, da cui sono tratte le informazioni che seguono, vedi F. ZAJKZYK, *Magistratura e differenza di genere. I risultati di un sondaggio*, in *L'altra metà della magistratura*, 7 e ss., dossier contenuto nel *Notiziario di Magistratura Democratica*, n. 32/2004. Il materiale è stato tratto dal sito old.magistraturademocratica.it.

ad esso tutte le energie che restano loro libere da inevitabili carichi familiari"[13].

Uno spaccato maggiormente esaustivo del fenomeno ci è offerto, invece, dal questionario distribuito a tutti i magistrati italiani nell'ambito del progetto comunitario "*Partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini alle posizioni decisionali*", approvato dal CSM nel 2003, di cui si è già avuto modo di parlare più volte[14]. Per quanto concerne la partecipazione agli incontri di studio come discente non sono state riscontrate particolari differenze di genere in quanto la percentuale femminile è pari al 79,38%, mentre quella maschile si colloca sull'80,14%. Invece le diversità emergono in relazione alle ragioni addotte per la mancata richiesta di partecipare ai corsi di formazione: per le donne magistrato le esigenze familiari influiscono tanto quanto l'impegno professionale, infatti il 59,74% delle donne che non presentano domanda di seguire i corsi ha messo in luce tali motivi, a differenza della componente maschile in cui prevale la motivazione degli impegni lavorativi, mentre le esigenze connesse alla famiglia limitano gli uomini magistrato solo per il 17,64%. Proprio rispetto al problema di quanto gli oneri familiari possano incidere negativamente sull'aggiornamento e sulla formazione professionale, è importante menzionare in questa sede la delibera consiliare dell'11 gennaio 2001[15], con la quale il CSM ha voluto porre rimedio alla disfunzionalità emersa da un'indagine statistica relativa ad un arco di tempo limitato (dal 26 ottobre 2000 al 15 gennaio 2001) e consistente nel

[13] Così G. ICHINO, *Partecipazione delle donne magistrato all'attività di formazione*, cit.

[14] I dati che seguono sono tratti da CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *La partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale*, Quaderno n. 145, cit., 142 e ss.

[15] Si tratta della delibera del CSM "*Azioni positive per favorire la partecipazione dei magistrati donne ai corsi di formazione*", in CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Le "Pari opportunità" in magistratura*, Quaderno n. 126, cit., 75 e ss., da cui sono tratte le citazioni che seguono.

fatto che il 2,20% delle revoche delle domande di partecipazione agli incontri di studio fosse dovuto a maternità e giustificazioni parentali. Alla luce di ciò, avendo ben chiara "la concreta difficoltà della donna magistrato, che sia anche madre di minori in tenera età, di coniugare le esigenze di organizzazione familiare con quelle attinenti all'aggiornamento professionale" e volendo dare attuazione alle prescrizioni a tutela delle pari opportunità contenute nella legge n. 125/1991, il CSM ha deliberato la messa a disposizione per ogni incontro formativo di "cinque posti destinati al recupero delle mancate partecipazioni e/o mancate richieste, documentate, riconducibili alle cause di astensione obbligatoria e/o facoltativa per maternità nonché di congedo parentale".

Proprio rispetto a tale profilo della partecipazione passiva alle attività formative, è importante evidenziare come la rimozione degli ostacoli che, di fatto, impediscono alle donne magistrato di avere pari opportunità di accesso alla formazione professionale rispetto ai colleghi uomini sia divenuta improcrastinabile soprattutto alla luce delle innovazioni introdotte dalla riforma dell'ordinamento giudiziario in materia di valutazioni di professionalità. Infatti, come si è già avuto modo di accennare *supra*, l'art. 11 del d.lgs. n. 160/2006, uno dei decreti attuativi della legge delega n. 150/2005, ha previsto che siffatte valutazioni debbano avvenire sulla base della capacità, della laboriosità, della diligenza e dell'impegno del singolo magistrato e ha ancorato questi parametri ad indicatori molto puntuali e specifici, in maniera tale da ottenere un quadro più realistico possibile delle caratteristiche professionali del soggetto interessato. Precisamente, per quanto a noi qui interessa, la summenzionata circolare n. 20691/2007, in linea con il decreto, afferma che l'impegno si desume anche "*dalla frequenza della partecipazione o dalla disponibilità a partecipare ai corsi di aggiornamento organizzati dalla Scuola superiore della magistratura*"

(Capo IV, punto 5), e, affinché il parametro dell'impegno sia positivo, è necessario che sia stata presentata "*almeno una domanda di partecipazione all'anno ai corsi di aggiornamento organizzati dalla Scuola superiore della magistratura*" e che si sia registrata "*la partecipazione ai corsi in ordine ai quali è intervenuto provvedimento di ammissione, sempre che non sussistano ragioni ostative obiettivamente giustificabili*".

Quindi, se si pensa che in caso di carenza o di grave carenza[16] della condizione in questione si avrà una valutazione di professionalità non positiva o, nella peggiore delle ipotesi, negativa, con tutte le conseguenze molto pregiudizievoli che ne deriverebbero[17], si capisce perfettamente quanto siano imprescindibili degli interventi che vadano incontro soprattutto a quelle donne magistrato che, a causa degli impegni familiari su di loro prevalentemente incombenti, si trovino in difficoltà a seguire i corsi di formazione, in particolar modo quelli organizzati a livello centrale, e tutto ciò per scongiurare il pericolo che la "doppia presenza" possa avere, in concreto, delle ricadute gravi ed invasive sulla carriera professionale del magistrato.

Tornando al questionario, dai risultati si è desunto come differenze di genere siano presenti anche in tema di aggiornamento professionale: lo scarto non è tanto ravvisabile nella fascia di coloro che dedicano all'aggiornamento dalle 4 alle 6 ore settimanali, dove vi rientra il 40% delle rispondenti, quanto piuttosto nella fascia di chi dedica a tale attività più di

---

[16] Ai sensi del Capo VIII della circolare n. 20691/2007, ogni parametro è "*carente*" quando "*difetta significativamente, senza mancare del tutto, una delle condizioni*" indicate, mentre è "*gravemente carente*" quando "*manca del tutto una delle condizioni […] o quando difettano significativamente almeno due delle condizioni*".

[17] Il Capo XVII della circolare summenzionata prevede che nel caso in cui il CSM abbia dato giudizio negativo sia necessario specificare se il magistrato in questione debba "*partecipare a corsi di riqualificazione professionale*", se gli si imponga un'assegnazione ad altra funzione o "*l'esclusione dall'accesso ad incarichi direttivi, semidirettivi o a funzioni specifiche*". Addirittura, in caso di duplice valutazione negativa è sancita la dispensa dal servizio del magistrato.

10 ore a settimana (0,40% delle donne contro il 15,06% degli uomini). Come è stato affermato[18], questi dati evidenziano ancora una volta quanto gli oneri di cura possano limitare le donne magistrato nell'aggiornamento e nella formazione.

Tuttavia il vero problema è costituito dalla partecipazione attiva agli incontri di studio come docenti: se da un lato "c'è un significativo interesse delle donne a partecipare al progetto di formazione professionale, c'è un impegno forte della donna in questo settore", dall'altro "è palese la discrasia tra i due generi quando la partecipazione implica l'espletamento di un ruolo attivo"[19]. Come ricorda la relazione, ad un interpello promosso dal CSM all'epoca del questionario circa la disponibilità ad assumere il ruolo di relatori nei corsi di formazione avevano risposto circa 400 magistrati, di cui solo 79 donne e questi risultati sono stati suffragati da quanto emerso dal questionario circa la disponibilità a svolgere l'incarico di docente: 958 magistrati hanno risposto affermativamente, di cui solo 241 sono donne[20]. E le ragioni che stanno alla base di questo fenomeno sono le medesime messe in luce in precedenza: le problematiche familiari ostacolano maggiormente le donne rispetto agli uomini (il 24,6% delle donne ha fornito questo motivo contro il 6% degli uomini), portando le stesse ad autoescludersi e privando in tal modo del loro essenziale bagaglio di cultura ed esperienza quella stessa magistratura che negli ultimi anni si sta connotando sempre più al femminile. Si tratta di una situazione non più tollerabile soprattutto se si tiene conto del fatto che la legge costituzionale

[18] Cfr. F. AMATO, *Il questionario del Consiglio superiore sulla condizione della donna nella magistratura italiana: spunti di analisi, individuazione delle criticità, tracce di percorsi per l'effettiva eguaglianza di genere*, cit., 326.

[19] Così CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *La partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale*, Quaderno n. 145, cit., 148.

[20] A conferma di tutto ciò la relazione evidenzia come nel 2004, su un totale di 503 docenti agli incontri di studio organizzati a livello centrale, il numero delle donne era di 81, mentre era pari a 58 su 365 docenti negli incontri in sede decentrata.

n. 1 del 2003 ha modificato l'art. 51 Cost., imponendo alla Repubblica la promozione, mediante appositi provvedimenti, delle pari opportunità tra donne e uomini.

Questi risultati abbastanza sconfortanti circa la partecipazione femminile attiva alla formazione, emersi dal questionario in esame, sono rimasti tendenzialmente immutati anche negli anni a venire, come dimostra la relazione del CSM sulla formazione per il quadriennio 2005-2008[21]: con riferimento a quel lasso di tempo le donne che hanno assunto il ruolo di relatrici agli incontri formativi rappresentano solo il 19,9% del totale e tra i magistrati che hanno affermato la loro disponibilità ad effettuare le relazioni solo il 19,50% sono donne. È anche emerso un minor coinvolgimento attivo delle donne magistrato nella formazione centrale rispetto a quella decentrata (su 90 formatori decentrati 36 sono donne), dovuto molto probabilmente alla loro difficoltà di spostarsi, la quale rende ai loro occhi sicuramente più accessibili gli impegni come formatori decentrati.

A fronte delle varie rilevazioni statistiche sopra riportate, si può certamente concordare con quanto affermato da Maria Giuliana Civinini e Irene Tricomi[22], le quali hanno riscontrato la presenza di "scelte di autoesclusione" e di "fattori di eteroesclusione" che incidono negativamente sulla partecipazione attiva delle donne alla formazione.

Le prime, come si è già avuto modo di dire, si manifestano nel fatto che le donne magistrato, gravate dalla "doppia presenza", preferiscono dedicare il

---

[21] I dati che seguono sono mutuati da A. CIRIELLO, *Le pari opportunità nella formazione: ricerca di un difficile equilibrio*, intervento svolto in occasione del convegno nazionale intitolato "Le pari opportunità negli organismi istituzionali e associativi della magistratura italiana", tenutosi a Roma il 28 maggio 2010 e organizzato dal CPO dell'ANM. Il materiale è consultabile nel sito www.associazionemagistrati.it.

[22] Cfr. M. G. CIVININI – I. TRICOMI, *Le Pari Opportunità in magistratura*, cit., 550-551.

poco tempo libero a loro disposizione allo studio connesso ai propri impegni giurisdizionali piuttosto che all'aggiornamento "astratto" (ricerca e produzione scientifica) e "alla collaborazione con l'Università, con riviste giuridiche, con commissioni di studio".

Per quanto concerne i "fattori di eteroesclusione", la componente femminile della magistratura incontra maggiori difficoltà nell'acquisire titoli anche perché essa ottiene incarichi extragiudiziari meno agevolmente rispetto ai colleghi uomini: secondo le Autrici, e non solo[23], ciò dipenderebbe dal "fatto che i selezionatori sono nella stragrande maggioranza uomini" e questa "assenza di rappresentatività di entrambi i generi nei selezionatori/valutatori costituisce di per sé un fattore di rischio di discriminazione".

Avendo presenti i molteplici problemi con cui le donne magistrato si scontrano in materia di formazione, non resta che passare alle possibili soluzioni che sono state da più parti proposte.

Innanzitutto degno di nota è il documento di sintesi redatto a conclusione del progetto comunitario "*Partecipazione equilibrata delle donne e degli*

[23] Le Autrici ricordano quanto sostenuto da CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *La partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale*, Quaderno n. 145, cit., 149, dove si afferma che "la natura e composizione del soggetto selezionatore non [è] un fatto neutro", come dimostrato dall'art. 57, comma 1, lett. a), del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, contenente "*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*", il quale pretende che almeno un terzo dei posti di componente delle varie commissioni di concorso sia riservato, salva motivata impossibilità, alle donne. *Ergo*, "la *ratio* della previsione sta in tutta evidenza nel dato metagiuridico per cui gli uomini selezionano in modo preferenziale gli uomini". Non a caso nel Quaderno summenzionato si mette in luce la prevalente componente maschile nel Comitato scientifico, nel quale, all'epoca, erano presenti solo 4 donne su 20. Ad oggi la situazione non è cambiata dal momento che nel Comitato direttivo della Scuola superiore della magistratura, al quale, secondo il "*Regolamento per la formazione dell'albo dei docenti e l'individuazione dei collaboratori*" (consultabile nel sito www.scuolamagistratura.it), spetta il compito di scegliere, tra gli iscritti all'apposito albo, i docenti per le attività di insegnamento, gli esperti formatori e i tutori per i m.o.t., su 12 componenti vi è un'unica donna (Giovanna Ichino).

uomini alle posizioni decisionali", di cui si è già avuto modo di parlare. Esso auspica, con riferimento alla formazione, molteplici interventi quali:

- favorire la partecipazione proporzionale delle donne come componenti delle commissioni di concorso e di tutti gli organi selezionatori;
- sensibilizzare i docenti universitari donna affinché diano la loro disponibilità per la formazione dei magistrati;
- adottare in via transitoria, in un'ottica di riequilibrio, meccanismi di preferenza alle donne, a parità di titoli, in sede di nomina di coloro che dovranno occuparsi della formazione;
- incentivare la partecipazione femminile attiva e passiva ai corsi organizzati dalla Rete europea di formazione giudiziaria[24];
- fare presente alle donne magistrato il problema della loro scarsa partecipazione attiva, per stimolare la quale si potrebbero promuovere apposite azioni formative;
- sensibilizzare le donne circa la questione della "presenza equilibrata nel genere nei vari settori e gradi della magistratura";
- promuovere attività formative per quei magistrati che abbiano usufruito di congedi per maternità o per altri motivi familiari;
- formare i dirigenti degli uffici giudiziari anche in riferimento all'applicazione della normativa sull'organizzazione degli uffici in caso di maternità, vista la sua riscontrata frequente inosservanza.

Circa la partecipazione passiva agli incontri di studio, per agevolare quelle donne magistrato che abbiano difficoltà a spostarsi si sono proposte sia una "gestione telematica" dei corsi sia un'incentivazione della formazione

[24] Si tratta di un'associazione, priva di scopo di lucro, che, secondo l'art. 2 della sua carta istitutiva (consultabile nel sito www.csm.it), adottata dall'Assemblea Generale a Copenhagen il 6 dicembre 2002 e ratificata dal CSM con delibera del 20 febbraio 2003, "si ripropone di promuovere un programma di formazione con una dimensione europea, per i membri del corpo giudiziario europeo".

decentrata[25]; rispetto a quest'ultimo profilo è opportuno sottolineare che la circolare sulla formazione delle tabelle per il triennio 2012/2014 al § 62.6 pretende che le proposte tabellari indichino "*almeno 6 giorni liberi di udienza per ogni anno, da destinare alle esigenze della formazione decentrata*", agevolando in tal modo la conciliazione degli impegni lavorativi con quelli formativi.

È anche essenziale che si incida sull'oggetto della formazione, organizzando corsi che si occupino di pari opportunità, per poter così sensibilizzare la magistratura nel suo complesso circa l'esistenza di una questione di genere[26] e per informare le donne magistrato del fatto che vi sono istituti finalizzati ad agevolare l'equilibrio tra responsabilità familiari e professionali (*in primis* la circolare n. 160/1996 sull'organizzazione degli uffici giudiziari in presenza di magistrati in gravidanza o con prole fino a tre anni di età, le cui disposizioni sono confluite nel § 45 della circolare sulla formazione delle tabelle per il triennio 2012/2014), o comunque, nel caso ne siano già a conoscenza, per indurle ad abbandonare quella ritrosia mista a senso di colpa che spesso le porta a non esercitare il loro diritto di avvalersi di tale disciplina di tutela.

Molto interessanti sono, poi, le osservazioni di Maria Elena Gamberini[27], che ha mostrato come, in realtà, esistano all'interno dei tribunali "fenomeni per così dire «sommersi» della formazione locale non istituzionalizzata, nei quali l'iniziativa femminile è pari a quella maschile".

Precisamente l'Autrice si riferisce a riunioni in cui molte donne magistrato insieme ad altri colleghi si dedicano allo studio di "possibili soluzioni di

---

[25] Cfr. F. AMATO, *Verso l'eguaglianza di genere nella magistratura italiana: nodi critici e prospettive*, cit., 575, nota 16.

[26] In tal senso A. CIRIELLO, *Le pari opportunità nella formazione: ricerca di un difficile equilibrio*, cit.

[27] Vedi M. E. GAMBERINI, *Formazione e pari opportunità in magistratura*, cit., 145 e ss., da cui sono tratte le citazioni e le informazioni che seguono.

casi giurisprudenziali particolarmente complessi", trasformando di fatto queste situazioni in "virtuosi laboratori di prassi e di auto-formazione". Ecco che, allora, sarebbe opportuno che la documentazione frutto di tali incontri venisse trasmessa, ad oggi, alla Scuola superiore della magistratura affinché essa ne tenga conto come esercizio concreto di formazione attiva e come spunto per successivi corsi.

Analogo discorso vale anche per la "cura dei neo magistrati", rispetto alla quale si assiste ad una maggiore partecipazione femminile[28]: i magistrati affidatari dovrebbero documentare tutta l'attività svolta, soprattutto "il metodo di insegnamento e gli strumenti forniti al giovane", in maniera tale che chi di dovere possa individuare i magistrati affidatari più competenti e avvalersi di questi per lo svolgimento di "funzioni di raccordo a livello decentrato" e per l'organizzazione di corsi per i m.o.t.

Inoltre, l'Autrice individua come espediente per permettere alle donne di fare formazione attiva, senza dover troppo sacrificare i propri oneri familiari, la possibilità per un magistrato di fare uno *stage* presso un altro magistrato "che ricopra una identica funzione in una città diversa", in maniera tale che lo "stagista" possa incrementare la propria esperienza professionale avendo a che fare con processi a lui normalmente estranei. Per questa via "la formazione non consisterebbe in un'attività diversa da quella del lavoro quotidiano" e sarebbe resa "più piacevole dallo scambio di esperienze e di informazioni con magistrati provenienti da distretti diversi". Naturalmente in sede di scelta dei magistrati presso cui effettuare lo *stage* si dovrebbe prescindere dal dare rilievo a titoli scientifici e

[28] Secondo G. ICHINO, *Partecipazione delle donne magistrato all'attività di formazione*, cit., questo avverrebbe perché la formazione dei m.o.t. "ricalca maggiormente la funzione di «allevamento», da sempre riservata al sesso femminile, che a tale compito si sente adeguato".

valutare, invece, l'esperienza professionale e didattica dimostrata in concreto.

Infine, questi meccanismi potrebbero essere utilizzati in sede di formazione di riconversione, cioè l'aggiornamento reso necessario dal mutamento di funzioni. In particolare Gamberini evidenzia come nella pratica già accada spesso che il magistrato in procinto di passare ad un altro settore segua il lavoro di un collega che opera presso la sezione di destinazione; quindi, documentando tale tipologia di attività, si otterrebbero dei "moduli di riconversione, da equiparare a titoli di partecipazione a un incontro di studio".

Ciò che tiene unite tutte queste possibili soluzioni al fenomeno della scarsa presenza femminile nella formazione attiva è un unico *fil rouge*: l'esperienza sul campo. Invece di valorizzare, nella designazione di coloro che assumeranno incarichi formativi, il possesso di titoli, cosa che, come si è già avuto modo di sottolineare, porterebbe a degenerare in discriminazioni di genere, si deve guardare all'esperienza professionale maturata in concreto perché, in questo modo, si avrebbe un criterio che "garantirebbe una scelta realmente meritocratica, in cui non esisterebbe auto-censura al femminile né, anzi, auto-censura *tout court*"[29].

3. Le valutazioni di professionalità: la "bravura" delle donne magistrato.

Fino a questo momento si è parlato delle valutazioni di professionalità in relazione al tema della formazione sia attiva che passiva e a quanto essa possa incidere in sede di tali giudizi. Ora è, invece, opportuno analizzarle sotto un diverso punto di vista, per vedere se esista una "professionalità di

[29] Così M. E. GAMBERINI, *Formazione e pari opportunità in magistratura*, cit., 146.

genere"[30] e se vi siano, quindi, delle differenze tra uomini e donne magistrato negli esiti di queste valutazioni.

Tuttavia, prima di procedere oltre, è doveroso dare alcune ulteriori delucidazioni sulle valutazioni di professionalità, materia fortemente innovata dal d.lgs. n. 160/2006, come modificato dalla legge n. 111/2007.

Ai sensi dell'art. 11, 1° comma, del suddetto decreto, tutti i magistrati devono essere sottoposti ogni quattro anni a valutazione, fino al superamento della settima valutazione di professionalità: si tratta di un meccanismo attraverso il quale il CSM, con l'ausilio dei Consigli giudiziari, sottoforma di pareri obbligatori, e di ogni altra fonte di conoscenza utile, può tenere sotto controllo la vita professionale del singolo magistrato e avere una "conoscenza dettagliata delle caratteristiche professionali, del tipo di lavoro effettivamente svolto e delle reali attitudini del magistrato medesimo, anche ai fini delle valutazioni per il tramutamento di funzioni, per il conferimento delle funzioni semidirettive e direttive […], nonché per il conferimento delle funzioni di legittimità"[31]. L'obiettivo è quello di accertare che l'esercizio della funzione giurisdizionale avvenga nel rispetto di alcuni valori imprescindibili, quali l'indipendenza, l'imparzialità e l'equilibrio, a cui si aggiungono i quattro parametri summenzionati. Questi ultimi, come risulta dai Capi IV e V della circolare del 2007 sui nuovi criteri di valutazione, si desumono da indicatori estremamente dettagliati e precisamente:

---

[30] Così G. DI ROSA, *Donna magistrato e valutazioni di professionalità*, intervento tenuto in occasione del convegno "Giustizia: genere femminile?", svoltosi presso la Corte d'appello di Roma il 23 febbraio 2012 e organizzato dal CPO presso il Consiglio giudiziario della Corte d'appello stessa insieme all'Ufficio dei referenti per la formazione decentrata. Il materiale è consultabile nel sito www.giustizia.lazio.it.

[31] Così il Capo II, § 2, della circolare n. 20691 del 2007, cit.

- la capacità dalla preparazione giuridica, dalle tecniche di argomentazione e di indagine, dalla complessità dei procedimenti e dei processi trattati, dall'attitudine a cooperare con altri uffici giudiziari, ecc.;
- la laboriosità dalla quantità e qualità degli affari trattati, dal rispetto degli standard medi di definizione dei procedimenti e dei loro tempi di trattazione, dalla collaborazione per il buon andamento dell'ufficio;
- la diligenza dall'assiduità e puntualità nella presenza in ufficio, dal numero di udienze tenute, dal rispetto dei termini per la redazione e il deposito dei provvedimenti, dalle partecipazioni a riunioni per discutere e approfondire le innovazioni legislative e giurisprudenziali;
- l'impegno dalla collaborazione prestata circa la soluzione di problemi di tipo organizzativo e giuridico (ad es. sostituzioni) e dal numero di corsi organizzati dalla Scuola superiore della magistratura cui il magistrato abbia partecipato o abbia dato la disponibilità a partecipare.

Queste sono le molteplici componenti della professionalità del magistrato, intesa come "la capacità di svolgere il proprio lavoro in maniera equilibrata, con tecnicismo e capacità"[32]. Ora, alla luce di tali parametri e dell'impegno che è sicuramente richiesto per la loro osservanza, si può di certo condividere la risposta positiva che Giovanna Di Rosa ha dato al quesito circa l'esistenza di una professionalità di genere, la quale si manifesta "nella necessità della donna di attenzionare più fronti contemporaneamente, di curare più obiettivi, di sapere e gestire, ciò che avviene a casa, anche mentre si è al lavoro".

Infatti, come si è già avuto occasione di evidenziare, la maggior parte delle donne magistrato, analogamente, del resto, alla netta predominanza di tutte le altre donne, è gravata da molteplici oneri di accudimento (figli, familiari anziani, ecc.) che si assommano ai di per se stessi notevoli impegni

[32] Così G. DI ROSA, *Donna magistrato e valutazioni di professionalità*, cit., da cui sono mutuate le informazioni e le citazioni che seguono.

lavorativi. Ecco che, allora, come ha giustamente messo in luce l'Autrice, non è paragonabile la situazione della donna magistrato con quella dei colleghi uomini dal momento che ella "ha un carico di vita che le rende complessivamente più difficile rendere una prestazione pari a quella dell'uomo e ha dunque più difficoltà a ricoprire positivamente i parametri normativi richiesti per il superamento della valutazione di professionalità". Basti pensare alla frequenza dei corsi di formazione e a tutte le problematiche ad essa connesse, di cui si è ampliamente detto nel paragrafo precedente; al fatto che tutti debbano rispettare standard quantitativi e qualitativi di trattazione degli affari per rimanere al passo con gli altri colleghi; alla assiduità nella presenza in ufficio, parametro non facilmente osservabile dalla donna magistrato specialmente nei primi anni di vita della prole; al rispetto dei termini per la redazione e il deposito delle sentenze[33]. Mentre il magistrato uomo, nell'esercizio della sua professione, tendenzialmente è libero di "pensare solo alla sua intelligenza"[34] e può preoccuparsi maggiormente di soddisfare tutti i criteri di valutazione della sua professionalità, questo è un lusso che larga parte della componente femminile della magistratura non può permettersi e ciò poiché la vita delle "donne magistrato, come di qualsiasi donna, si gioca ogni giorno nei funambolismi della gestione di situazioni, ambienti, affetti, realtà, sensibilità che sono ben più complesse di un ufficio giudiziario"[35]. Ogni magistrato donna cerca quotidianamente di incasellare alla perfezione i vari impegni in maniera tale da assolvere ai suoi doveri sia sul piano familiare

[33] A tal proposito è opportuno ricordare quanto detto nel capitolo precedente al § 2 circa un'importante azione positiva adottata dal CSM a tutela delle donne magistrato e consistente nel fatto che queste non possano essere obbligate a redigere le motivazioni delle sentenze durante il periodo di astensione obbligatoria per maternità: quindi ogni ritardo nel deposito delle decisioni causato dall'astensione stessa non potrà avere rilievo né sotto il profilo disciplinare né sotto quello della valutazione di professionalità.
[34] Così G. DI ROSA, *Donna magistrato e valutazioni di professionalità*, cit.
[35] Così P. DI NICOLA, *La giudice. Una donna in magistratura*, cit., 98.

sia su quello lavorativo e nel fare ciò si valorizza il "fattore tempo, che per qualunque donna non è un fattore neutro"[36].

Se a tutto ciò si aggiungono la negligenza di alcuni dirigenti nell'applicazione della normativa sull'organizzazione degli uffici giudiziari nei casi di maternità – disciplina estremamente utile per le donne magistrato al rientro dal periodo di aspettativa obbligatoria e la cui osservanza permetterebbe loro di essere sicuramente facilitate nel rispetto dei parametri alla base della valutazione di professionalità – e una certa insensibilità verso le questioni di genere complessivamente intese, la quale, purtroppo, a volte si traduce in pareri negativi dei capi degli uffici[37] nei confronti di magistrati donne "colpevoli" di non essere rientrate negli standard medi di produttività a causa delle loro assenze per maternità[38], ben si comprende come certamente non possano essere poste sullo stesso piano

---

[36] Così G. DI ROSA, *Donna magistrato e valutazioni di professionalità*, cit.

[37] Il Capo XIV della circolare n. 20691 del 2007 richiede, infatti, ai dirigenti degli uffici di inviare ai Consigli giudiziari, al termine del quadriennio di valutazione, "*un rapporto sulla professionalità del magistrato*", che verrà preso in considerazione in sede di giudizio.

[38] Due episodi di questo tipo, rivelatori di pregiudizi meschini e ingiustificabili, sono ricordati da B. M. FERRAMOSCA, *Monitoraggio sullo stato di applicazione delle circolari sulla tutela della maternità e sulla flessibilità della prestazione lavorativa nei primi tre anni di vita della prole per gli anni 2008/2010 negli uffici giudiziari del distretto di Corte d'Appello di Roma*, relazione tenuta nel convegno "Giustizia: genere femminile?", di cui si è detto *supra*. Precisamente si tratta dei casi di due donne magistrato, intervistate in occasione del monitoraggio, effettuato per dare attuazione a quanto richiesto dal CSM con delibera del 23 febbraio 2011 ("*Monitoraggio sullo stato di applicazione delle circolari sulla flessibilità della prestazione lavorativa nei primi tre anni di vita della prole*", in www.csm.it): la prima, mentre prestava servizio in una Procura del sud Italia, aveva usufruito di un periodo di congedo per maternità a rischio e aveva ricevuto un parere negativo del procuratore a causa della lunga assenza e della conseguente bassa produttività. Analogamente la seconda, mentre operava presso il distretto di Venezia, aveva ottenuto dal suo dirigente una valutazione positiva in relazione a tutti i profili, tranne quello dell'impegno, ritenuto "carente" senza alcuna specificazione, se non per il riferimento al fatto che il magistrato donna in questione avrebbe dimostrato una "tendenza a privilegiare le esigenze personali rispetto a quelle dell'ufficio". L'interessata era stata poi sentita dal Consiglio giudiziario di Venezia che, discostandosi dal giudizio del dirigente, aveva espresso un parere positivo sotto tutti i profili.

le situazioni di donne e uomini magistrato in sede di valutazione di professionalità. Anzi, alla luce di quanto si è detto, si sarebbe portati a ritenere che le donne magistrato ottengano più giudizi non positivi o negativi rispetto ai colleghi uomini, visto il maggior tempo che questi hanno per dedicarsi all'osservanza dei vari parametri. In realtà tali supposizioni sono totalmente smentite dai dati statistici sulle valutazioni di professionalità, dai quali emerge "un dato eccezionale: la donna magistrato è molto brava"[39]. In particolare, nel 2007 (anno in cui è entrata in vigore la nuova normativa sulle valutazioni di professionalità) una sola donna ha ottenuto un giudizio negativo contro 7 uomini, nel 2008 9 donne contro 31 uomini, nel 2009 14 contro 35, nel 2010 6 contro 38, nel 2011 5 contro 20 e nel 2013 un'unica donna contro 5 uomini. Analoghi risultati sono stati riscontrati anche in relazione ai procedimenti disciplinari che, nel 2012, hanno interessato 37 uomini contro 16 donne. E non si può certo fornire come giustificazione di tali dati il fatto che la componente femminile della magistratura sia quantitativamente inferiore rispetto a quella maschile, dal momento che negli ultimi anni si è assistito ad un aumento esponenziale di donne che accedono in magistratura (a tal punto che, ad oggi, esse costituiscono il 48% dell'organico magistratuale, precisamente 4406 donne contro 4751 uomini) al quale non è corrisposto un aumento delle valutazioni di professionalità negative a loro carico.

Tuttavia, "se le statistiche svelano quanto siano brave le donne magistrato quello che non dicono è quanto lo siano nonostante le mille difficoltà di

[39] Così G. DI ROSA, *Donna magistrato e valutazioni di professionalità*, cit., da cui sono tratti i dati statistici che seguono, oltre che da G. DI ROSA, *Il contributo delle donne al governo autonomo della magistratura*, intervento tenuto in occasione del convegno "I primi 50 anni delle donne in magistratura: quali prospettive per il futuro" e "La violenza di genere nella società attuale", svoltosi a Roma il 4 luglio 2013 e organizzato dal CPOM. Quest'ultimo materiale è consultabile nel sito www.csmvicepresidente.it.

vita"[40]. Come è stato opportunamente osservato[41], nel momento in cui risulta dimostrato che una donna magistrato riesce ad assolvere i suoi oneri di cura senza trascurare, anzi portando al termine al meglio, gli impegni lavorativi, allora "dovrebbe essere automatico riconoscerle una maggiore capacità professionale intrinseca e ad essa connaturata", soprattutto se si fa un paragone con un collega che abbia comunque ottenuto un giudizio positivo, ma che non si trova nelle stesse condizioni della prima.

Pertanto sarebbe opportuno che i pareri dei dirigenti, dei Consigli giudiziari e del CSM riflettessero tutto ciò, specialmente l'idoneità delle donne magistrato "di attenzionare più fronti contemporaneamente e curare più obiettivi", la quale è "sintomo di [quella] capacità organizzativa che il Consiglio cerca nelle nomine dei direttivi e dei semidirettivi", in maniera tale che chi di dovere tenga conto di questa abilità in sede di conferimento degli incarichi dirigenziali[42].

Per concludere, si può sicuramente affermare che i dati statistici summenzionati costituiscono la risposta più eloquente ed incisiva alle remore e perplessità manifestate da alcuni insigni giuristi in seno all'Assemblea Costituente circa l'ingresso delle donne in magistratura e la loro idoneità ad esercitare la funzione giurisdizionale: è fuor di dubbio che le affermazioni di chi riteneva che la donna dovesse rimanere la regina del focolare domestico, che ad essa non dovesse essere consentito "l'onore di vestire la toga dei magistrati" e che non fosse "indicata per la difficile arte del giudicare", richiedendo questa doti di equilibrio, logica e razionalità, di

---

[40] Così G. DI ROSA, *"Poco tutelate, eppure in magistratura siamo più brave"*, in *Corriere della sera*, 9 marzo 2012, 25.

[41] Cfr. G. DI ROSA, *Il contributo delle donne al governo autonomo della magistratura*, cit., da cui sono mutuate le citazioni che seguono.

[42] A tal proposito bisogna ricordare che, ai sensi dell'art. 11, comma 15, del d.lgs. n. 160/2006, così come modificato dalla legge n. 111/2007, ai fini dell'attribuzione di tali incarichi si deve tenere conto anche delle valutazioni di professionalità: quindi si comprende facilmente quanto queste siano determinanti in relazione alle concrete possibilità di carriera del singolo magistrato.

cui, a detta di tali giuristi, le appartenenti al sesso femminile sarebbero state mancanti[43], siano state del tutto private di ogni fondamento dalle molteplici prove di capacità dimostrate dalle donne magistrato e attestate dagli esiti delle loro valutazioni di professionalità.

[43] Per una disamina più approfondita delle discussioni in seno all'Assemblea Costituente, vedi *supra*, capitolo primo, § 4.

CAPITOLO QUINTO

LA SOTTORAPPRESENTANZA DELLE DONNE MAGISTRATO NEGLI INCARICHI DI VERTICE

SOMMARIO: 1. Il "soffitto di cristallo" in magistratura – 2. I criteri di conferimento degli incarichi di vertice prima e dopo la riforma dell'ordinamento giudiziario: le loro ricadute di genere – 2.1. (segue) Le ragioni "soggettive" della sottorappresentanza femminile nelle posizioni apicali – 3. Il "deficit di democrazia" negli organismi istituzionali e associativi della magistratura – 3.1. (segue) Uno "strumento da maneggiare con cautela": le quote.

1. Il "soffitto di cristallo" in magistratura.

Nel linguaggio odierno, quando si fa riferimento alla possibilità delle donne di fare carriera in ambito lavorativo, è sovente l'utilizzo dell'espressione "soffitto" o "tetto di cristallo": si tratta della "metafora con cui si indica la barriera invisibile che impedisce alle donne di salire nei piani alti dei luoghi di lavoro, che, in realtà, non è altro che un volgare tappo di sughero ben visibile"[1]. Questo fenomeno patologico di "segregazione" verticale interessa anche la magistratura, apparato che potrebbe sembrare immune da discriminazioni di genere, vista la modalità obiettiva di reclutamento iniziale basata sul concorso; mentre, in realtà, essa risulta afflitta, come tanti altri contesti lavorativi, dalla piaga della "rarefazione femminile"[2] nei ruoli di responsabilità. Ma ciò che stride maggiormente è il fatto che se, da un lato, a partire dalla fine degli anni '80, si è assistito ad un aumento esponenziale delle presenze femminili alla base della piramide

[1] Così P. DI NICOLA, *La giudice. Una donna in magistratura*, cit., 101.
[2] Così V. ROGNONI in CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *La partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale*, Quaderno n. 145, cit., 7.

magistratuale (a tal punto che, ormai, nell'arco di pochi anni il numero delle donne magistrato sarà pari e probabilmente anche superiore a quello dei colleghi uomini), dall'altro lato questa crescita non è stata accompagnata da un corrispondente e proporzionale incremento di donne magistrato sia negli incarichi di direzione degli uffici giudiziari sia all'interno degli organismi istituzionali (CSM e Consigli giudiziari) e associativi (ANM) della magistratura.

Tale situazione rivela chiaramente che "quando a contare è il merito, l'intelligenza, l'impegno, la dedizione, il valore delle donne emerge in tutta la sua portata"[3]: ed è questo il caso dell'accesso in magistratura mediante concorso pubblico; se, invece, tra i criteri di selezione si insinuano dei profili di discrezionalità – basti pensare a ciò che avviene in sede di conferimento degli incarichi di vertice – allora le donne spesso subiscono delle penalizzazioni a favore dell'altro sesso.

Questo non significa che nel corso degli anni non vi sia stato alcun segnale di miglioramento: dati alla mano, se nel 1993 le donne magistrato che esercitavano funzioni direttive e semidirettive costituivano il 2%, oggi, vent'anni dopo, le presenze femminili sono pari al 17% negli incarichi direttivi, e al 28% in quelli semidirettivi[4]. Nonostante tale incremento, come ha ricordato l'attuale Ministro della Giustizia[5], dall'ultimo rapporto del 2012 della Commissione europea per l'efficienza della giustizia sulla

[3] Così si è espresso il ministro guardasigilli, Annamaria Cancellieri, nel suo intervento al convegno "I primi 50 anni delle donne in magistratura: quali prospettive per il futuro" e "La violenza di genere nella società attuale", svoltosi a Roma il 4 luglio 2013 e organizzato dal CPOM. Il materiale è pubblicato nel sito www.giustizia.it. Nello stesso senso vedi M. G. GIAMMARINARO in CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *La partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale*, Quaderno n. 145, cit., 511.

[4] Dati dell'Ufficio statistico del CSM aggiornati al giugno 2013.

[5] Vedi l'intervento di Annamaria Cancellieri al convegno "I primi 50 anni delle donne in magistratura: quali prospettive per il futuro" e "La violenza di genere nella società attuale", cit.

condizione dei sistemi giudiziari negli stati europei è emerso che l'Italia, grazie al suo 48%, soddisfa sì la "media europea per la percentuale di magistrati donna sul totale", ma quando si guarda al numero di donne che svolgono funzioni direttive, allora il "nostro sistema giudiziario precipita al 34esimo posto".

Andando più nel dettaglio, fino ad oggi, pur essendo trascorsi cinquant'anni dall'agognato ingresso, nessuna donna ha raggiunto i vertici dell'ordinamento giudiziario ricoprendo il ruolo di primo presidente della Corte di cassazione, di procuratore nazionale antimafia, di procuratore generale presso la Corte di cassazione o presso la Corte d'appello, a differenza di quanto avvenuto in Francia, dove l'accesso delle donne in magistratura è stato consentito nel 1946 e soli 37 anni dopo, nel 1983, "si è avuta la prima magistrata […] presidente della *Cour de cassation*"[6].

Per quanto concerne gli uffici requirenti, vi sono 11 procuratori della Repubblica donne contro 137 uomini e 15 donne procuratori aggiunti presso il Tribunale contro 78 uomini. Passando agli uffici giudicanti, tra i 47 presidenti di sezione della Cassazione vi sono 4 donne, due donne su 26 sono presidenti di Corte d'appello e 22 su 141 sono presidenti di Tribunale; riguardo agli incarichi semidirettivi vi sono dei risultati più confortanti, basti pensare al fatto che 36 donne sono presidenti di sezione di Corte d'appello contro 125 uomini e tra i presidenti di sezione di Tribunale vi sono 116 donne su un totale di 352[7].

È soprattutto negli ultimi anni che è stato intaccato questo resistente "soffitto di cristallo", in cui sono comparse le prime crepe: nel 2007 fu nominata la prima donna presidente del Tribunale di Milano, Livia Pomodoro, la quale, tra i vari prestigiosi incarichi, aveva già ricoperto

[6] Così G. FOCARDI, *Alla conquista della «giustizia»: le magistrate*, in G. VICARELLI (a cura di), *Donne e professioni nell'Italia del Novecento*, Bologna, 2007, 218.
[7] Dati aggiornati al 31 dicembre 2012, ricavati dal sito www.csm.it.

quello di presidente del Tribunale per i minorenni di Milano dal 1993 e, in precedenza, di procuratore della Repubblica presso lo stesso ufficio giudiziario[8]. Addirittura nel febbraio 2008, nello stesso giorno in cui il CSM nominò Manuela Romei Pasetti a capo della Corte d'appello di Venezia, l'organo di "autogoverno" della magistratura nominò "un'altra «toga rosa»"[9], Maria Gabriella Luccioli, alla quale fu affidata la presidenza della prima sezione civile della Cassazione (assommando, in tal modo, nella sua carriera professionale ben tre record: infatti, Maria Gabriella Luccioli, oltre al traguardo di cui si è appena detto, fu anche tra le otto donne che vinsero il "primo concorso aperto al sesso femminile, seguito alla legge del 1963"[10], e, in aggiunta, nel settembre del 1988 fu la prima delle attuali 59 donne consigliere della Corte di cassazione).

Sempre riguardo all'esercizio di funzioni dirigenziali, bisogna ammettere che la componente femminile primeggia, o comunque regge il confronto con quella maschile, in alcuni settori della magistratura, quali il minorile e la sorveglianza, come attesta la presenza di 13 donne procuratori della Repubblica presso il Tribunale dei minori su un totale di 28 nel territorio nazionale, di 8 donne presidenti dei tribunali di sorveglianza contro 17 uomini e, addirittura, di 15 donne presidenti di tribunali per i minorenni contro 12 appartenenti all'altro sesso. Questi dati, sicuramente positivi e perfettamente in linea con il fatto che una buona parte delle donne dell'organico magistratuale opera in tali ambiti come sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale dei minori (58 donne su un totale di

[8] Cfr. G. GUASTELLA, *Tribunale di Milano: la prima donna presidente*, in *Corriere della sera*, 4 gennaio 2007, 16. L'articolo è citato da F. TACCHI, *Eva togata. Donne e professioni giuridiche in Italia dall'Unità a oggi*, cit., 204, nota 57.

[9] Così l'articolo *Toghe, prima volta due donne ai vertici*, in *La Repubblica*, 8 febbraio 2008, 16. L'articolo è menzionato da F. TACCHI, *Eva togata. Donne e professioni giuridiche in Italia dall'Unità a oggi*, cit., 205, nota 58.

[10] Così S. MAZZOCCHI, *Cade anche l'ultimo tabù: una donna giudice supremo*, in *La Repubblica*, 20 settembre 1988, 6. L'articolo è ricordato da F. TACCHI, *Eva togata. Donne e professioni giuridiche in Italia dall'Unità a oggi*, cit., 205, nota 58.

79), giudice del Tribunale per i minorenni (114 donne su 163) o magistrato di sorveglianza (116 donne su 168)[11], non devono, tuttavia, essere salutati con eccessivo favore in quanto manifestano una certa tendenza di riprodurre anche nel lavoro il ruolo materno tipico delle donne, le quali tendono, così, ad essere relegate, proprio come era avvenuto cinquant'anni fa al momento del loro ingresso in magistratura, in settori ritenuti più consoni alla loro indole[12], con il rischio di cristallizzarle attorno ad una "monocultura"[13] al femminile.

Siffatta sottorappresentanza femminile nelle posizioni di vertice non è di certo una prerogativa esclusiva della sola magistratura: anzi quest'ultima non fa altro che riflettere la situazione esistente nei vari settori del lavoro sia pubblico che privato. Naturalmente tale constatazione non può valere come scusante per rimanere inerti e accettare impassibilmente questa condizione, e non si può nemmeno ritenere che "si tratti solo di una questione di tempo", essendo essa "una pericolosa illusione, destinata solo a rallentare e a frenare l'azione volta a prevenire e contrastare gli ostacoli che alle donne si frappongono nell'assunzione di un ruolo di responsabilità che sia coerente con la loro presenza e qualificazione"[14].

Già nella raccomandazione 84/635/CEE l'allora Consiglio delle Comunità Europee invitava gli Stati membri ad "*incoraggiare la partecipazione delle donne alle varie attività nei settori della vita lavorativa nei quali esse siano*

---

[11] Dati aggiornati al 31 dicembre 2012, tratti dal sito www.csm.it.

[12] Nello stesso senso M. G. GIAMMARINARO in CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *La partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale*, Quaderno n. 145, cit., 509, la quale parla di una "persistente influenza di stereotipi di genere nella selezione delle candidature per gli incarichi di responsabilità, laddove le donne vengono generalmente considerate più «adatte» a funzioni contigue al ruolo sociale tradizionale".

[13] Vedi F. AMATO, *Qualche conclusione propositiva*, cit., 9.

[14] Così M. G. GIAMMARINARO in CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *La partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale*, Quaderno n. 145, cit., 509.

attualmente sottorappresentate, in particolare nei settori d'avvenire, e ai livelli superiori di responsabilità, per ottenere una migliore utilizzazione di tutte le risorse umane" e ad adottare azioni positive che perseguissero tali obiettivi.

Il nostro Parlamento ha recepito queste sollecitazioni con la legge n. 125 del 1991, il cui art. 1, commi 1 e 2, lett. d), confluito nell'art. 42 del d.lgs. n. 198/2006, richiede, nell'ottica di "*favorire l'occupazione femminile e di realizzare l'uguaglianza sostanziale tra uomini e donne nel lavoro*", l'impiego di azioni positive volte a "*promuovere l'inserimento delle donne nelle attività, nei settori professionali e nei livelli nei quali esse sono sottorappresentate e in particolare nei settori tecnologicamente avanzati ed ai livelli di responsabilità*". È necessario, quindi, per dare attuazione a quanto sancito da tale normativa – la cui osservanza è divenuta ancora più improcrastinabile soprattutto alla luce della modifica dell'art. 51 della Costituzione – adoperarsi per la rimozione di tutte quelle forme di discriminazione diretta e indiretta che limitano fortemente la presenza femminile al vertice della piramide magistratuale.

2. *I criteri di conferimento degli incarichi di vertice prima e dopo la riforma dell'ordinamento giudiziario: le loro ricadute di genere.*

Per comprendere le ragioni che stanno a fondamento dell'esigua presenza delle donne magistrato nelle posizioni di vertice non si può, di certo, prescindere dall'analisi dei criteri sulla base dei quali avviene la scelta dei soggetti cui attribuire tali incarichi di responsabilità. A tal proposito si deve fin da subito precisare che nel corso degli anni si sono avuti importanti interventi in materia, ma il vero *discrimen* è costituito dalla riforma dell'ordinamento giudiziario (c.d. riforma Castelli) introdotta con la legge

n. 150/2005, a cui hanno fatto seguito le modifiche apportate dalla legge n. 111/2007 (c.d. riforma Mastella).

Innanzitutto è necessario partire dalla constatazione del fatto che la competenza circa il conferimento degli uffici direttivi è riconosciuta in capo all'organo di "autogoverno" della magistratura, il quale, ai sensi dell'art. 11, 3° comma, della l. 24 marzo 1958, n. 195[15], e dell'art. 22 del regolamento interno del CSM, delibera sulla base della proposta di una sua commissione (la Quinta), formulata di concerto con il Ministro della Giustizia[16].

Per quanto riguarda i criteri di selezione, prima della riforma dell'ordinamento giudiziario si riconosceva un notevole peso al criterio dell'anzianità: ciò accadeva sia in sede di conferimento degli incarichi semidirettivi, come attesta la circolare consiliare n. 15098 del 30 novembre 1993, il cui § XIX prevedeva che il punteggio massimo per anzianità fosse pari a dieci, attribuendo, così, ad essa "un valore eccessivo se raffrontato ai punteggi assegnati per gli altri parametri"[17], cioè il merito e l'attitudine, sia per la destinazione agli uffici direttivi. Ed è proprio in riferimento a questi ultimi che si esplicava in tutta la sua portata la preminenza della mera anzianità di servizio, intesa come "*espressione della maggiore esperienza maturata*"[18], rispetto agli altri criteri. Infatti, la normativa secondaria contenuta nella circolare n. 13000/1999 contemplava il meccanismo della

---

[15] Si tratta della legge istitutiva del CSM, contenente "*Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura*".

[16] L'art. 11, 4° comma, della l. n. 195/1958, così come modificata dal d.l. 29 dicembre 2009, n. 193, convertito dalla l. 22 febbraio 2010, n. 24, prevede che, ai fini del concerto, il Ministro della Giustizia esprima "*le sue motivate valutazioni solo in ordine alle attitudini del candidato relative alle capacità organizzative dei servizi*".

[17] Così V. MACCORA in CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Il diritto alle pari opportunità fra attuazione e negazione*, Quaderno n. 153, cit., 122.

[18] Così il § 1, lett. c), della circolare del CSM P-13000 dell'8 luglio 1999, "*Circolare in materia di conferimento di uffici direttivi*", che ha sostituito la precedente circolare n. 13531 del 28 settembre 1996, disciplinante la stessa materia (il materiale è consultabile in www.csm.it).

c.d. "fascia di anzianità", in base al quale venivano presi in considerazione, tra i magistrati che avevano fatto domanda, solo coloro che rientravano, appunto, in una fascia di età di sei anni, calcolata "*a partire dall'aspirante legittimato più anziano che assicur[asse] il periodo di permanenza minima nell'ufficio da ricoprire*". Se tra questi candidati si verificava una situazione di parità in relazione agli altri due requisiti dell'attitudine e del merito, allora nella valutazione comparativa prevaleva sempre colui che vantava una maggiore anzianità di servizio. L'unico modo per superare questo "*divario di anzianità di oltre sei anni*" da parte di chi non rientrava nella fascia era rappresentato "*dalla inadeguatezza di specifiche attitudini o dalla presenza di elementi negativi nei candidati più anziani ovvero […] dal possesso di doti attitudinali e di merito di spiccato rilievo nel candidato meno anziano*".

Alla luce di quanto si è detto, un sistema di questo tipo, esaltando il parametro dell'anzianità, aveva delle ricadute fortemente discriminatorie sulle possibilità concrete delle donne magistrato di ricoprire tali incarichi: dal momento che, essendo le prime donne entrate in magistratura solo nel 1965, una larga parte di esse veniva esclusa a monte o, comunque, veniva indotta a rinunciare a candidarsi, se non vantava molti anni di servizio alle sue spalle.

A ciò si aggiungeva il fatto di valorizzare, oltre ai titoli professionali, anche il possesso di titoli scientifici, le pubblicazioni in riviste giuridiche, la collaborazione con le università o la partecipazione a convegni, tutte attività aventi ben poco a che vedere con le competenze specifiche richieste per ricoprire al meglio l'incarico di dirigente[19]. Come si è già avuto modo

[19] A riprova di questa situazione vedi, in www.csm.it, la circolare consiliare n. P-14757 del 22 giugno 2005, "*Circolare per la formazione dei pareri per il conferimento di uffici direttivi e dei relativi rapporti informativi*", la quale, nel disciplinare la modalità di formulazione dei pareri obbligatori richiesti dal § 4 della circolare n. 13000/1999 da

di dire in precedenza, siffatto criterio costituisce una forma di discriminazione indiretta vietata in quanto avvantaggia la componente maschile della magistratura rispetto a quella femminile, vista la tendenza della maggior parte delle donne magistrato a non assumere impegni che esulano da quelli propriamente giurisdizionali. È stato giustamente osservato che "negli anni in cui gli uomini possono occuparsi in questo lavoro *extra*, le colleghe sono sovente impegnate a crescere la prole e, più in generale, guardano […] alla propria funzione come servizio, concentrano sullo stesso (anziché in attività esterne) il proprio impegno di giuriste ricercando soluzioni più efficaci di gestione del proprio lavoro e dei conflitti loro sottoposti e tendono a non orientare il lavoro secondo uno schema di *costruzione della carriera*"[20].

Con la riforma Castelli del 2005 e, in particolare, con il decreto legislativo n. 160/2006, siffatti profili di criticità non furono eliminati, anzi, per certi aspetti, vennero addirittura enfatizzati. Il criterio dell'anzianità non venne intaccato, rimanendo determinante ai fini del conferimento delle posizioni di vertice, mentre, per quanto concerne i titoli scientifici e didattici, la loro rilevanza crebbe ulteriormente grazie alla previsione di un sistema di progressione in carriera basato su plurimi concorsi per titoli ed esami, o per

---

parte dei Consigli giudiziari, prevede che una parte del parere sia dedicata alla specificazione di "*elementi relativi ad eventuali incarichi extragiudiziari, alla partecipazione ad incontri di studio, pubblicazioni ed ogni altro elemento utile ai fini del conferimento dell'ufficio direttivo*".

[20] Così M. G. CIVININI, *L'uguaglianza di genere nell'amministrazione della giustizia*, in *L'altra metà della magistratura*, 27, dossier contenuto nel *Notiziario di Magistratura Democratica*, n. 32/2004, consultabile nel sito old.magistraturademocratica.it; il corsivo è dell'Autrice. Nello stesso senso F. LA MALFA in CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Il diritto alle pari opportunità fra attuazione e negazione*, Quaderno n. 153, cit., 33, la quale sostiene che le donne abbiano "meno tempo per collaborazioni o attività extra sia perché sono assorbite da impegni familiari sia perché privilegiano l'impegno nel ruolo giurisdizionale in un'ottica di servizio e non di carriera": esse, infatti "ritengono che l'impegno giurisdizionale sia una missione rispetto alla quale sacrificare altri impegni extra, che sono visti come estranei direttamente al loro impegno".

soli titoli, come nel caso dell'attribuzione delle funzioni semidirettive e direttive (art. 12, commi 1 e 6, del d.lgs. n. 160/2006). Era stato, quindi, predisposto un meccanismo "che, lungi dal selezionare i migliori, incentiva[va], rende[va] reale il pericolo di carrierismo", pregiudicando ovviamente le donne "per il doppio o triplo ruolo che la vita riserva loro"[21].

Già in sede di formulazione del parere sul disegno di legge di riforma dell'ordinamento giudiziario, il CSM aveva avuto modo di evidenziare gli effetti differenziati che la riforma avrebbe determinato nei confronti degli appartenenti ai due sessi, in particolare in relazione ai nuovi criteri di progressione in carriera, che, a detta del CSM, apparivano "tali da svantaggiare in modo proporzionalmente maggiore i magistrati donna piuttosto che i magistrati uomini, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione e con il disposto della L. 125/91", e questo sempre a causa dell'eccessiva importanza riconosciuta ai titoli e, quindi, alla produzione scientifica. A tal proposito nel citato parere si ricorda come fossero gli stessi emendamenti apportati al disegno di legge in questione a precisare che, "quanto ai concorsi per funzioni semidirettive e direttive", per titoli dovessero "intendersi i lavori giudiziari e scientifici", nonostante questi ultimi non costituiscano un "essenziale metodo per la verifica circa la sussistenza di attitudini specifiche per l'esercizio delle funzioni"[22].

Tali considerazioni vennero ribadite dal Consiglio nel "documento di sintesi", citato più volte[23], redatto a conclusione del progetto comunitario

---

[21] Vedi L. NAPOLITANO in CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Il diritto alle pari opportunità fra attuazione e negazione*, Quaderno n. 153, cit., 136.

[22] Cfr. in www.csm.it la deliberazione consiliare del 22 maggio 2003 recante "*Parere richiesto dal Ministro della Giustizia in data 12 marzo 2003 concernente gli emendamenti approvati dal Consiglio dei Ministri sul d.d.l. n. 1296/S recante: Delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e disposizioni in materia di organico della Corte di Cassazione e di conferimento delle funzioni di legittimità*", in particolare i punti 4 e 6, dai quali sono tratte le citazioni di cui sopra.

[23] Vedi, in www.csm.it, la deliberazione del 12 maggio 2005, "*Progetto realizzato dal Consiglio superiore della magistratura nell'ambito del programma dell'Unione*

del 2004 sulla "*Partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini alle posizioni decisionali*", in cui si disse a chiare lettere che "la recente riforma dell'ordinamento giudiziario enfatizza ai fini della «carriera» dei magistrati i momenti della competizione concorsuale e riduce la formazione a mero presupposto funzionale di questa […] e, dunque, rappresenta per le donne magistrato un oggettivo ostacolo al raggiungimento di posizioni di responsabilità, aggravando le condizioni di compatibilità tra lavoro professionale e vita familiare".

Soltanto con la legge 30 luglio 2007, n. 111, recante "*Modifiche alle norme sull'ordinamento giudiziario*", si assiste al tentativo di superare alcune delle criticità di cui si è detto. Infatti, la legge in questione, grazie ai cambiamenti apportati al d.lgs. n. 160/2006, ha inciso particolarmente sulla materia del conferimento degli uffici direttivi e semidirettivi, *in primis* trasformando il parametro dell'anzianità da criterio di valutazione a criterio di legittimazione, eliminando, così, uno dei principali ostacoli all'attribuzione di tali uffici alle donne magistrato, cioè la loro minore anzianità di servizio causata dal ritardato ingresso in magistratura. Si tratta di un intervento che era stato auspicato già da tempo perché in grado di "valorizzare l'unico dato veramente utile del requisito dell'anzianità che è l'esperienza maturata sul campo, abbandonando, invece, quella impronta gerontocratica che è oggi del tutto anacronistica"[24]. Siffatta distinzione tra criteri di valutazione e criteri di legittimazione è desumibile dal nuovo art. 12 del d.lgs. n. 160/2006, il quale prevede, dal comma 3 al 9, come presupposto per partecipare alla procedura concorsuale volta all'attribuzione degli incarichi di vertice, quale valutazione di

---

europea in materia di parità tra donne e uomini sul tema «Partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale»", cit.

[24] Così V. MACCORA in CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Il diritto alle pari opportunità fra attuazione e negazione*, Quaderno n. 153, cit., 124.

professionalità debba essere stata conseguita, mentre ai commi 10 e 11 elenca gli elementi che evidenziano l'esistenza in capo al candidato della specifica "attitudine direttiva" e che saranno "oggetto della successiva «valutazione» finalizzata all'assegnazione dell'incarico al candidato maggiormente idoneo per attitudini e merito"[25].

La nuova normativa ha voluto, quindi, ridimensionare il parametro dell'anzianità, che, come attesta l'attuale T.U. sulla dirigenza giudiziaria[26], "*conserva valore solo in termini di «indice dell'esperienza professionale acquisita»*", a tutto vantaggio degli altri due requisiti del merito e delle attitudini, rispetto ai quali l'anzianità di servizio funge da "*criterio di validazione*", attestando la loro costanza e persistenza nel tempo.

Altra innovazione positiva consiste nel rilievo che sia l'art. 12 del d.lgs. n. 160/2006[27] sia la circolare n. P. 19244 del 2010[28] attribuiscono alla capacità organizzativa, della quale si deve assolutamente tenere conto in sede di conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi (visto che "un buon giudice non è necessariamente un buon dirigente"[29]) piuttosto che dare peso a mere conoscenze teoriche o al possesso di titoli scientifici. Tuttavia, nel valorizzare tali attitudini direttive si deve prestare attenzione a non cadere nell'estremo opposto, creando "due carriere parallele tra chi sceglie, una volta acquisita l'anzianità come soglia di legittimazione, la strada della

---

[25] Così la circolare del CSM n. P11036/08 del 2 maggio 2008, "*Circolare sul conferimento degli incarichi semidirettivi*", punto 4, in www.csm.it.

[26] Si tratta della circolare consiliare n. P. 19244 del 3 agosto 2010, cit.

[27] Nel dettaglio, i commi 10 e 11 dell'art. 12 del decreto summenzionato richiedono la valutazione delle "*pregresse esperienze di direzione, di organizzazione, di collaborazione e di coordinamento investigativo nazionale, con particolare riguardo ai risultati conseguiti, i corsi di formazione in materia organizzativa e gestionale frequentati*", anche se in un momento antecedente all'ingresso in magistratura, e, in aggiunta, "*ogni altro elemento che possa evidenziare la specifica attitudine direttiva*".

[28] Vedi, in particolare, il § 1.2 sulle attitudini e sui loro indicatori.

[29] Così N. GANDUS, *Organizzazione degli uffici ed esercizio delle funzioni giurisdizionali: essere donna fa la differenza?*, intervento svolto in occasione del convegno "Magistratura e differenza di genere", organizzato da MD e tenutosi a Milano il 17 aprile 2004; il materiale è consultabile nel sito old.magistraturademocratica.it.

dirigenza e chi rimane, invece, ad operare strettamente nelle funzioni giurisdizionali"[30]: infatti, proprio perché tanto la normativa primaria quanto quella secondaria richiedono di prendere in considerazione le "*pregresse esperienze di direzione*", il fatto di valorizzare "la capacità organizzativa semplicemente connessa a chi ha già svolto questa funzione e non, invece, a chi ha deciso di stare nella giurisdizione per un certo numero di anni e vuole entrare nel percorso del dirigente soltanto in un momento successivo", ha delle ricadute di genere in quanto si va a tagliare "nuovamente fuori una gran parte di donne che in un momento particolare della loro vita hanno deciso di non sperimentarsi nel circuito dell'organizzazione perché, per esempio, avevano deciso di fare le mamme o avevano delle esigenze di cura diverse"[31].

Nonostante questi positivi interventi di modifica, la percentuale di donne magistrato destinate ad uffici direttivi e semidirettivi è rimasta tendenzialmente bassa. Tale fenomeno è riconducibile alla persistenza di alcuni profili di criticità, basti pensare al fatto che, in base al T.U. sulla dirigenza giudiziaria, le attitudini vengono valutate anche in relazione "*al positivo esercizio di funzioni giudiziarie diverse*". Ora, il soddisfacimento di questo requisito della sperimentazione di funzioni differenti, sicuramente positivo in quanto indice di una certa elasticità del magistrato e della sua

---

[30] Così V. MACCORA in CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Il diritto alle pari opportunità fra attuazione e negazione*, Quaderno n. 153, cit., 125-126, da cui sono prese le citazioni successive.

[31] Nello stesso senso S. GOVERNATORI in CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *La partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale*, Quaderno n. 145, cit., 489-490, la quale evidenzia l'importanza di "evitare che la temporanea indisponibilità a concorrere per posti semidirettivi o direttivi, pregiudichi il successivo accesso agli stessi". A tal proposito, l'Autrice ricorda quanto sostenuto dalla sociologa Adriana Luciano (*ibidem*, 273), la quale paragona il sistema di progressione in carriera dei magistrati al modello dei "tornei": si tratta di un meccanismo che, di fatto, agevola i vincitori del primo "torneo" poiché questi, grazie alla vittoria, acquisiscono "titoli, meriti, competenze, esperienza" che permetteranno loro di avere più *chances* di vincere anche la competizione successiva, a differenza dei perdenti che, nel frattempo, "saranno entrati in un cono d'ombra".

capacità di confrontarsi con varie situazioni, risulta spesso problematico per le donne magistrato per le quali, in certi periodi della loro vita, "il peso della famiglia può costituire un ostacolo per il volontario mutamento di funzioni che richiede comunque uno sforzo formativo e di «conversione» e aggiornamento del sapere"; pertanto, in sede di valutazione del parametro, bisognerebbe tenere conto di ciò per evitare "di penalizzare chi per lo svolgimento del ruolo di cura familiare abbia in minor misura sperimentato molteplici mestieri"[32].

A maggior ragione la situazione si complica se si considera la nuova disciplina sul passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa, vista l'incompatibilità distrettuale prevista dall'art. 13 del d.lgs. n. 160/2006[33]: si tratta di "una disposizione che, se rende difficile per tutti i magistrati il cambio delle funzioni, di fatto scoraggiandolo, sicuramente penalizza in modo particolare le donne che nella gran parte dei casi, per motivi familiari, si vedranno costrette a rinunciare allo svolgimento di

[32] Così S. GOVERNATORI in CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *La partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale*, Quaderno n. 145, cit., 489. A tal proposito, è opportuno ricordare che dal questionario distribuito nel 2004, nell'ambito del progetto comunitario citato più volte, era emersa una maggiore staticità delle donne magistrato rispetto ai colleghi uomini: infatti, ben il 34% delle rispondenti aveva dichiarato di aver cambiato ufficio un'unica volta, contro il 22% degli appartenenti all'altro sesso. Entrambi i sessi avevano giustificato la scelta di non cambiare ufficio o funzione *in primis* con la piena soddisfazione delle attività svolte, ma la componente femminile aveva dato notevole rilevanza, sicuramente in misura maggiore rispetto agli uomini, anche all'impossibilità di conciliare le nuove funzioni con il carico familiare. Per una disamina più approfondita, vedi CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *La partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale*, Quaderno n. 145, cit., 153-154.

[33] Il suddetto articolo, al comma terzo, non permette che il passaggio avvenga "*all'interno dello stesso distretto, né all'interno di altri distretti della stessa regione, né con riferimento al capoluogo del distretto di corte di appello determinato ai sensi dell'articolo 11 del codice di procedura penale in relazione al distretto nel quale il magistrato presta servizio all'atto del mutamento di funzioni*".

funzioni plurime, con inevitabili ripercussioni anche sulle attitudini alla dirigenza"[34].

In aggiunta, come è stato opportunamente osservato[35], si può affermare che la scelta di concorrere per un incarico di vertice non viene generalmente presa in considerazione da quelle donne magistrato che, a causa soprattutto dell'abbassamento dell'età minima per assumere funzioni direttive e semidirettive[36], sono ancora notevolmente impegnate in compiti di cura e assistenza familiare, spesso nei confronti di figli piccoli. Tutto ciò rende naturalmente per loro più difficoltoso il fatto di trasferirsi in luoghi anche distanti dall'ufficio di provenienza per poter esercitare le nuove funzioni; inoltre, se si è ottenuto un incarico di vertice e "si vuole mantenere il ruolo acquisito, è richiesta anche la disponibilità aggiuntiva allo spostamento in altra sede dopo 4 o in alternativa 8 anni"[37], aggravando, così, ulteriormente la condizione di chi si fa carico delle responsabilità familiari.

---

[34] Così G. CASELLA, *Donne in magistratura: una relazione di Pina Casella*, 30 ottobre 2003, in M. SCIACCA (a cura di), *Osservatorio su Giustizia e Costituzione*, materiale tratto dal sito www.diritto.it. Per l'Autrice questa normativa costituisce una prova di come "la cultura sottesa al progetto di riforma risenta di un modo di pensare «maschile», quantomeno perché non sembra affrontare con la dovuta consapevolezza il problema della «ricaduta» di alcuni aspetti riformatori nei confronti del mondo femminile in Magistratura".

[35] Cfr. E. PIERAZZI, *Ricadute di genere della riforma dell'Ordinamento Giudiziario*, da cui sono tratte le citazioni che seguono. Il materiale è stato mutuato dal sito www.associazionemagistrati.it.

[36] Infatti, l'art. 12 del d.lgs. n. 160/2006, così come modificato dalla legge n. 111/2007, prevede che per essere legittimati a partecipare alla procedura concorsuale volta al conferimento delle prime funzioni semidirettive e direttive è sufficiente il conseguimento della seconda o della terza valutazione di professionalità.

[37] Gli artt. 45 e 46 del d.lgs. n. 160/2006, modificato nel 2007, prevedono che gli incarichi direttivi e semidirettivi abbiano una durata di quattro anni e siano rinnovabili un'unica volta presso la stessa sede, previa valutazione positiva del CSM; tale temporaneità, come aveva già avuto modo di affermare lo stesso Consiglio nella deliberazione del 12 giugno 2002 ("*Parere reso ai sensi dell'art. 10 della L. 24 marzo 1958, n. 195 sul disegno di legge recante «Delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e disposizioni in materia di organico della Corte di cassazione e di conferimento delle funzioni di legittimità» approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 14 marzo 2002*", in www.csm.it), è necessaria per evitare il formarsi di "centri di potere" o di una "posizione gerarchica stabilmente acquisita",

Passando, ora, a considerare i due criteri precipui a fondamento della scelta del futuro dirigente o semidirigente, per quanto riguarda il merito, essendo esso valutato sulla base della capacità, laboriosità, diligenza e impegno del magistrato, vengono in rilievo le stesse problematiche che erano emerse nel capitolo precedente, parlando delle valutazioni di professionalità: soprattutto in relazione ai profili della quantità del lavoro, dell'assiduità delle presenze e della puntualità e tempestività nello svolgimento delle funzioni. Circa le attitudini, tra gli indicatori ve ne sono molteplici (ad esempio quelli concernenti la formazione, le esperienze di collaborazione nell'attività direttiva o quelle maturate in ambito non giudiziario, i rapporti con soggetti che esulano dal corpo magistratuale) dai quali si desume come nell'attuale sistema sia ancora molto radicata la "cultura della presenza". Si tratta di "un fenomeno *tipicamente maschile* che si esplica e si nutre della disponibilità ad essere continuamente presenti in ufficio, ad aiutare il *capo* […] coadiuvandolo o sollevandolo dai propri compiti, a dire sempre di sì per qualunque incarico (dalla formazione, all'università, all'associazione), della capacità di creare e costruire contatti, negli uffici e

---

visto che l'ufficio direttivo o semidirettivo è solo un "incarico", un "servizio", e non uno "status". Più precisamente e per ricollegarsi ai problemi di mobilità di cui si è detto sopra, quello che si desume dagli articoli summenzionati (vedi, ad esempio, l'art. 45, 2° comma, il quale sancisce che alla scadenza del termine di quattro o otto anni, il magistrato che ha svolto funzioni dirigenziali viene assegnato allo stesso ufficio, anche in soprannumero, per l'esercizio di funzioni non direttive) è che il principio di temporaneità degli incarichi di vertice è "limitato alla sede e non anche alle funzioni in quanto tali", quindi "chi ha ricoperto un ufficio direttivo o semidirettivo per otto anni in una determinata sede può concorrere, alla scadenza, per altro ufficio direttivo o semidirettivo", naturalmente collocato in un'altra sede (vedi la deliberazione del CSM del 31 maggio 2007, "*Nota in data 20 marzo 2007 del Ministro della giustizia con la quale trasmette, per il parere, copia del d.d.l., approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 7 marzo 2007, concernente: «Riforma dell'Ordinamento giudiziario»*" in www.csm.it).

nell'associazionismo", estraneo, invece, alla maggior parte delle donne "che privilegiano il risultato alla presenza"[38].

2.1. (segue) Le ragioni "soggettive" della sottorappresentanza femminile nelle posizioni apicali.

Molto suggestiva è l'immagine che Paola Di Nicola[39] impiega per spiegare che cosa significhi "concorrere per diventare dirigente di un ufficio giudiziario": "vuol dire, in realtà, correre". Precisamente significa essere sempre presenti e cogliere "tutte le occasioni per scrivere articoli, pubblicare libri giuridici, tenere lezioni e relazioni e, ancor di più, sovrapporre e aggiungere al proprio lavoro anche l'impegno in attività istituzionali all'interno dei Consigli giudiziari […], nella formazione dei colleghi, nel potenziamento delle strutture informatiche, nello studio dei flussi di lavoro, nella collaborazione con i dirigenti degli uffici per l'organizzazione interna, nella disponibilità a coordinare gruppi di lavoro, nello studio degli effetti di determinate riforme legislative negli uffici giudiziari", sottraendo, così, tempo a sé e alla propria famiglia.

Queste considerazioni offrono lo spunto per comprendere quali siano le altre motivazioni che giustificano una percentuale ancora così esigua di presenze femminili nelle posizioni dirigenziali e semidirigenziali, nonostante le modifiche apportate dalla legge n. 111 del 2007. Accanto a ciò che si è detto *supra*, si deve prestare attenzione ad una serie di ragioni soggettive che sono emerse dall'indagine (di cui si è parlato nel capitolo

[38] Così M. G. CIVININI, *L'uguaglianza di genere nell'amministrazione della giustizia*, in *L'altra metà della magistratura*, cit., 27-28. Il corsivo è dell'Autrice.
[39] Cfr. P. DI NICOLA, *La giudice. Una donna in magistratura*, cit., 100.

precedente) svolta nel 2004, su iniziativa di "Magistratura Democratica", nei distretti di Genova, Torino, Milano e Venezia[40].

In quell'occasione, alla domanda relativa a quante donne magistrato avessero fatto domanda per incarichi direttivi e semidirettivi ben l'82% aveva risposto negativamente, ma l'80% delle intervistate si era dichiarata interessata a svolgere questo tipo di attività in una prospettiva futura. Circa le ragioni a fondamento delle risposte negative, per le donne magistrato appartenenti alla classe di età centrale, cioè quelle che risentivano maggiormente della necessità di conciliare gli impegni lavorativi con quelli familiari, la causa principale era rappresentata dal "non interesse", mentre per le intervistate più giovani dal senso di inadeguatezza.

Questi dati furono in parte confermati dal questionario sulla condizione della donna in magistratura, distribuito sempre nel 2004 nell'ambito del progetto comunitario "*Partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale*"[41]. Anche in quella sede si era riscontrata la tendenza della componente femminile della magistratura a non candidarsi per il conferimento di incarichi direttivi (il 42,85% del totale aveva presentato domanda, di cui solo l'11,25% era donna) e semidirettivi (su un totale di domande presentate pari al 44,4% dei rispondenti il 15% era riconducibile ad appartenenti al sesso femminile), scelta motivata da ambo i generi sulla base, in ordine, della presunta mancanza di anzianità e/o titoli, della soddisfazione nelle funzioni svolte e dell'assenza di interesse.

Non era emerso, invece, alcun senso di inadeguatezza, anzi il 53,65% delle rispondenti aveva sostenuto che la presenza di donne magistrato in

[40] Cfr. F. ZAJKZYK, *Magistratura e differenza di genere. I risultati di un sondaggio*, in *L'altra metà della magistratura*, cit., 17 e ss., da cui sono tratte le informazioni che seguono.

[41] Vedi F. AMATO, *Il questionario del Consiglio superiore sulla condizione della donna nella magistratura italiana: spunti di analisi, individuazione delle criticità, tracce di percorsi per l'effettiva eguaglianza di genere*, cit., 328 e ss., da cui sono tratte le informazioni e le citazioni che seguono.

incarichi di vertice avrebbe inciso positivamente sulla gestione dell'ufficio, grazie al loro valore aggiunto rappresentato dalle maggiori capacità di organizzazione, di mediazione con i colleghi e con il personale amministrativo, dimostrando, in tal modo, "un'alta considerazione delle proprie qualità e competenze professionali".

In realtà, l'elemento che più balza agli occhi tra i vari risultati delle indagini summenzionate è una certa mancanza di interesse della componente femminile della magistratura nei confronti di tali funzioni direttive o semidirettive e ciò si pone perfettamente in linea con le motivazioni che hanno spinto la maggior parte delle donne magistrato a scegliere la loro professione. Infatti, sempre grazie al questionario del 2004 connesso al progetto comunitario, si è accertato che per le donne conta prevalentemente la possibilità di "rendere un servizio alla collettività e intervenire sulla realtà sociale", a differenza degli uomini che danno largo peso anche ai profili della carriera e del prestigio funzionale[42]. Lo stesso CSM ha messo in luce il fatto che le donne magistrato valorizzino "l'orientamento sociale del ruolo, concepito innanzitutto come un servizio, delicato ed essenziale": per esse "fare carriera coincide allora col «fare bene il proprio lavoro» e non con l'accumulare titoli" o con "l'attivarsi per progredire individualmente in una scala gerarchica"[43].

Nicoletta Gandus ha espresso emblematicamente questa particolare condizione delle donne magistrato, le quali "intendono l'esercizio della funzione giurisdizionale come servizio pubblico e non come esercizio di

---

[42] Vedi CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *La partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale*, Quaderno n. 145, cit., 151-152.

[43] Così la deliberazione consiliare del 22 maggio 2003 recante "*Parere richiesto dal Ministro della Giustizia in data 12 marzo 2003 concernente gli emendamenti approvati dal Consiglio dei Ministri sul d.d.l. n. 1296/S recante: Delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e disposizioni in materia di organico della Corte di Cassazione e di conferimento delle funzioni di legittimità*", cit., punto 4.

potere […], non hanno tempo per assumere incarichi perché si dedicano molto al proprio lavoro (esattamente perché è un servizio!) e si occupano degli altri nella loro vita privata", non chiedono posti di dirigente perché lo ritengono "non un onore ma un onere, un impegno che per essere responsabilmente svolto non può non significare più tempo dedicato al lavoro" e anche perché "non vogliono farsi prendere tutti i tempi della vita, che non è fatta solo di attività di cura, di attenzione (e quindi tempo) per le relazioni, ma anche di piaceri per sé, che contribuiscono alla propria identità"[44]. Si tratta di diverse scelte di vita, di un diverso modo di intendere la propria funzione e a tutto ciò si aggiunge il forte senso di responsabilità nei confronti degli impegni familiari che, di fatto, finiscono per penalizzare le donne magistrato nelle loro concrete possibilità di carriera.

Non si può, comunque, prescindere dalla constatazione della positività dell'apporto che le donne darebbero alla direzione degli uffici giudiziari, grazie ad alcune loro caratteristiche precipue, quali "il senso di responsabilità verso gli altri, la capacità di fronteggiare imprevisti, la cura delle persone, la capacità di lavorare in gruppo"[45]. Servono, pertanto, "misure che favoriscano la crescita di una cultura della dirigenza che spinga le donne a fare domande" e che incrementino quella consapevolezza di sé che le donne magistrato sicuramente hanno, come è emerso dal questionario di cui sopra[46]. Soltanto in questo modo, come è stato opportunamente osservato, si potrà evitare che il protrarsi della

[44] Così N. GANDUS, *Organizzazione degli uffici ed esercizio delle funzioni giurisdizionali: essere donna fa la differenza?*, cit.

[45] Così A. LUCIANO, *Donne, uomini e carriere in magistratura. Un possibile laboratorio*, in CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *La partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale*, Quaderno n. 145, cit., 274.

[46] Vedi S. GOVERNATORI in CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *La partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale*, Quaderno n. 145, cit., 491.

"insufficiente valorizzazione della professionalità femminile determini uno spreco di risorse ed una insufficienza del servizio giustizia"[47].

3. Il "deficit di democrazia"[48] negli organismi istituzionali e associativi della magistratura.

La difficoltà delle donne magistrato di sfondare il "soffitto di cristallo" si manifesta non solo in relazione all'assunzione di incarichi direttivi o semidirettivi, ma anche con riferimento alla possibilità di entrare a far parte dei centri decisionali della magistratura. Infatti, proprio come accade nella società odierna, nel mondo giudiziario si assiste ad "una sfaldatura tra una realtà che è composta da più donne che uomini e una rappresentanza quasi esclusivamente maschile e, come tale, «non rappresentativa»"[49].

Per comprendere la portata del fenomeno basta guardare alla composizione del CSM nelle varie consiliature che si sono succedute nel corso degli anni.

Le prime due donne "laiche" ad avere l'onore di essere ammesse nell'organo di "autogoverno" della magistratura (Cecilia Assanti e Ombretta Fumagalli Carulli) vennero elette dal Parlamento nel 1981-1986, mentre per avere la prima donna componente togata (Elena Paciotti) bisogna attendere la consiliatura successiva, in cui venne eletta anche una "laica" (Fernanda Contri). Tra il 1990 e il 1994 non vi fu alcuna donna membro del CSM, mentre nel 1994-1998 fu eletta una non togata

---

[47] Così G. LUCCIOLI, *La magistratura italiana: com'era, com'è*, relazione tenuta il 18 ottobre 2012 presso la Scuola superiore della magistratura. Il materiale è consultabile nel sito www.donnemagistrato.it.

[48] Così F. AMATO – L. CURCIO, *Per un progetto di Md per la rappresentanza di genere nella magistratura: il seminario del 17 aprile 2004*, in *L'altra metà della magistratura*, 39, dossier contenuto nel *Notiziario di Magistratura Democratica*, n. 32/2004, consultabile nel sito old.magistraturademocratica.it.

[49] Così G. CASELLA, *Donne in magistratura: una relazione di Pina Casella*, cit. Per l'Autrice questa situazione di "insufficiente rappresentanza femminile è sintomo di un distacco tra la Magistratura nel suo complesso e le sue Istituzioni e, dunque, un male per la stessa Magistratura".

(Francesca Zannotti); nel 1998-2002 si ebbero quattro donne (Silvana Iacopino Cavallari, Manuela Romei Pasetti, Margherita Cassano e Graziella Tossi Brutti, quest'ultima componente laica), per poi scendere a due (una laica, Mariella Ventura Sarno, e una togata, Maria Giuliana Civinini) nel 2002-2006.

Il record di presenze femminili si è avuto nella consiliatura 2006-2010, che vide la partecipazione di quattro magistrate (Elisabetta Maria Cesqui, Vincenza Maccora, Fiorella Pilato, Luisa Napolitano) e di due donne elette dal Parlamento (Letizia Vacca e Celestina Tinelli); invece, nell'attuale consiliatura vi sono solo due togate (Giuseppina Casella e Giovanna Di Rosa)[50]. Questo significa che dal 1959, cioè da quando il CSM ha cominciato ad operare, soltanto 19 donne su un totale di più di 400 componenti hanno avuto la possibilità di far valere il punto di vista proprio e del genere cui appartengono – e del quale fa parte il 48% dell'organico magistratuale – all'interno dell'organo di rappresentanza per eccellenza dell'intera magistratura.

Se si passa, ora, a considerare la situazione della rappresentanza di genere all'interno dei Consigli giudiziari, organi territoriali dell'"autogoverno", si può immediatamente constatare come in essi la presenza femminile sia più rilevante rispetto a ciò che accade a livello nazionale. Infatti, nonostante vi siano alcuni Consigli giudiziari in cui la componente di donne magistrato non supera l'unità (come, ad esempio, a Catania e a Genova, dove su 8 membri togati vi è un'unica donna), altri, invece, si caratterizzano per una composizione che riflette una condizione di assoluta, o quasi, parità dei due sessi (come a Venezia, Napoli e Salerno, dove le donne magistrato sono

[50] Le informazioni di cui sopra sono state tratte dal sito www.csm.it.

esattamente la metà dei membri togati, e a Caltanissetta, Milano e Roma, in cui la percentuale di togate si colloca intorno al 43%)[51].

Molto probabilmente siffatta maggiore partecipazione femminile all'interno dei Consigli giudiziari deve essere fatta risalire alla "contiguità territoriale" di questi "con gli uffici ove le donne magistrato prestano servizio e ove si svolge la loro vita privata" e ciò "consente alle stesse, seppure con non pochi sacrifici, di prestare il loro contributo

[51] Nel dettaglio, dall'analisi della composizione attuale dei Consigli giudiziari presso le varie Corti d'appello sono emersi i seguenti risultati (i quali tengono conto del numero di donne magistrato rispetto al totale dei membri togati, prescindendo, quindi, dai componenti laici e dai rappresentanti dei giudici di pace):

- Bari, Brescia, L'Aquila, Perugia e Potenza: 2 donne magistrato su 8 membri togati (25% del totale);
- Bologna: 3 magistrati donna su 12 componenti togati (25% del totale);
- Caltanissetta: 3 donne su 7 togati (43% del totale);
- Catania e Genova: una donna su 8 membri togati (12,5% del totale);
- Lecce: 2 magistrati donna su 7 togati (28,6% del totale);
- Messina e Trento: 3 donne su 8 componenti togati (37,5% del totale);
- Milano e Roma: 7 donne magistrato su 16 membri togati (43,75% del totale);
- Napoli: 8 donne su 16 togati (50% del totale);
- Palermo: 2 donne su 12 membri togati (16,6% del totale);
- Salerno: 4 magistrati donna su 8 togati (50% del totale);
- Torino: 4 donne magistrato su 12 togati (33,3% del totale);
- Venezia: 6 donne su 12 componenti togati (50% del totale).

Sulla base di tali percentuali risulta che la presenza media delle donne magistrato nei Consigli giudiziari summenzionati è pari al 32,05%, valore nettamente superiore rispetto al 12,5% (2 donne su 16 togati) indicativo dell'attuale incidenza femminile nella componente togata del CSM.

I dati in questione sono stati ricavati dai siti delle singole Corti d'appello e precisamente, nell'ordine di elencazione precedente, da: www.giustizia.bari.it, www.distretto.brescia.giustizia.it, www.giustizia.abruzzo.it, www.giustizia.umbria.it, www.giustizia.basilicata.it, www.giustizia.bologna.it, www.corteappellocaltanissetta.it, www.giustizia.catania.it, www.corteappellogenova.it, www.corteappellolecce.it, www.giustizia.messina.it, www.corteappello.trento.it, www.ca.milano.giustizia.it, www.giustizia.lazio.it, www.corteappello.napoli.it, www.giustizia.palermo.it, www.ca.salerno.giustizia.it, www.giustizia.piemonte.it e www.corteappello.venezia.it. Tuttavia, non è stato possibile avere un quadro completo della situazione a causa della mancanza nei siti delle Corti d'appello dei dati relativi alla composizione dei Consigli giudiziari presso le Corti d'appello di Ancona, Cagliari, Campobasso, Catanzaro, Firenze, Reggio Calabria e Trieste.

all'autogoverno"[52], grazie anche al fatto di poter meglio conciliare, per mezzo di questa vicinanza, gli impegni lavorativi e istituzionali con gli oneri familiari.

Invece, per quanto concerne l'associazionismo giudiziario e precisamente l'accesso delle donne magistrato agli incarichi di vertice dell'Associazione Nazionale Magistrati[53], si è assistito nel corso del tempo ad un'evoluzione circa la rappresentanza di genere tale per cui è opportuno fare dei distinguo. Infatti, fino a poco tempo fa l'ANM si presentava "con un grosso «corpaccione» al femminile e con una «testa» quasi esclusivamente al maschile"[54], con l'unica eccezione di Elena Paciotti che presiedette l'associazione tra il 1994 e il 1995 e tra il 1997 e il 1998. Riguardo al Comitato Direttivo Centrale, esso non ha mai visto una partecipazione di donne magistrato superiore a cinque su un totale di trentasei componenti, almeno fino alle ultime elezioni del febbraio 2012: queste, non a caso, sono state precedute da alcune importanti modifiche statutarie[55], le quali hanno contribuito a far cambiare il volto dell'associazione, che sta cominciando a

---

[52] Così la risoluzione del CSM del 26 luglio 2010 recante "*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*", in www.csm.it.

[53] L'associazione è stata fondata nel 1909 e ad essa è iscritta quasi la totalità dei magistrati italiani in servizio. Organi centrali dell'ANM, ai sensi dell'art. 12 dello statuto, sono: l'Assemblea Generale, che si compone di tutti i soci iscritti ed aventi diritto al voto; il Comitato Direttivo Centrale, organo deliberante dell'associazione, formato da trentasei membri che rimangono in carica per quattro anni, tra i cui compiti vi è quello di eleggere il Presidente e la Giunta esecutiva centrale, composta da 9 membri; il Collegio dei Probiviri e il Collegio dei Revisori; le Commissioni permanenti di studio, tra le quali vi è la Commissione Pari Opportunità dell'ANM, istituita nell'aprile del 2000 per "colmare un vuoto di iniziativa politica" dell'associazione sul piano delle pari opportunità (cfr. E. CANALE, *Le pari opportunità negli organismi istituzionali e associativi della magistratura italiana*, intervento svolto in occasione del convegno omonimo tenutosi a Roma il 28 maggio 2010 e organizzato dal CPO dell'ANM. Il materiale è consultabile nel sito www.associazionemagistrati.it, come anche il testo aggiornato dello statuto dell'associazione.)

[54] Così E. CANALE, *Le pari opportunità negli organismi istituzionali e associativi della magistratura italiana*, cit.

[55] Di cui si dirà più approfonditamente in seguito.

"colorarsi di rosa" anche in relazione alle posizioni di responsabilità (basti pensare al fatto che, ad oggi, nel Comitato siedono ben quattordici donne), e che risultano coerenti con uno degli scopi elencati all'art. 2 dello statuto e di cui l'ANM si fa sostenitrice, cioè la promozione del "rispetto del principio di parità di genere tra i magistrati in tutte le sedi associative" e della "presenza equilibrata di donne ed uomini negli organismi dirigenti centrali, distrettuali e sottosezionali dell'Associazione, nonché in tutte le articolazioni del lavoro associativo e nei casi in cui l'Associazione sia chiamata a designazioni di suoi rappresentanti".

Ritornando ad una visione d'insieme, si può comunque confermare il fatto che persiste un'inadeguata rappresentanza femminile negli organismi istituzionali e associativi della magistratura, soprattutto se si raffronta tale partecipazione con l'elevata percentuale di donne nell'organico magistratuale. Nell'ambito dell'indagine condotta nel 2004 dal CSM, rientrante nel progetto comunitario cui avevano aderito anche Francia, Spagna e Romania[56], si era cercato di trovare una spiegazione a siffatto fenomeno ed era emerso che, per entrambi i generi, la principale ragione di non candidatura fosse rappresentata dall'incompatibilità con il carico di lavoro: ciò si giustifica anche con il fatto che mentre in caso di elezione al CSM si viene collocati fuori ruolo, nell'ambito dei Consigli giudiziari e degli organismi associativi "l'esonero dall'attività giudiziaria non è previsto o è solo parziale e facoltativo". Larga parte delle intervistate aveva, poi, addotto come motivazione l'incompatibilità con l'organizzazione familiare (su 154 risposte 106 donne, pari al 68,83%,

[56] Vedi la relazione al questionario in CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *La partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale*, Quaderno n. 145, cit., 164 e ss., e F. AMATO, *Verso l'eguaglianza di genere nella magistratura italiana: nodi critici e prospettive*, cit., 568 e ss., da cui sono tratte le informazioni e le citazioni che seguono.

contro 48 uomini, pari al 31,16%), mentre l'ultimo motivo indicato era costituito dalla carenza di interesse per tali attività.

In realtà, come è stato messo in luce nella relazione al questionario, il problema di fondo, al quale possono essere ricondotte molte delle ragioni summenzionate, è dato dal fatto che "si tratta di organismi nati «al maschile»" e questo connotato si riflette soprattutto sulle modalità di svolgimento delle attività che risultano essere "caratterizzate da tempi eccessivamente dilatati e spesso poco prevedibili"[57], tali da disincentivare la presentazione delle candidature da parte di molte donne magistrato.

A tutto ciò si aggiunge, come è stato opportunamente osservato[58], la "struttura centralizzata" del CSM e del Comitato Direttivo Centrale dell'ANM, la quale rende più difficoltoso il tentativo di far collimare gli impegni istituzionali e associativi (oltre a quelli lavorativi) con gli oneri di cura: basti pensare al fatto che la partecipazione alle attività del CSM "impone la presenza nella sede romana per tutta la settimana" e ciò fa sì che l'organo di "autogoverno" della magistratura finisca "con il privarsi del fondamentale contributo di esperienza di magistrati che, radicati territorialmente in altre realtà del Paese, compiuto il bilanciamento tra

---

[57] Nello stesso senso M. G. CIVININI, *L'uguaglianza di genere nell'amministrazione della giustizia*, in *L'altra metà della magistratura*, cit., 23, la quale sostiene che "la cultura organizzativa è di tipo maschile nelle relazioni e nelle modalità operative incentrate sulla *presenza* e sulla *riunione continua e rituale*". Inoltre l'Autrice, ricordando la sua allora recente esperienza di componente del CSM, afferma, con un'espressione particolarmente icastica che ben rende la situazione delle donne magistrato all'interno degli organi di rappresentanza istituzionale e associativa della magistratura italiana, di aver "sperimentato *l'esperienza dello straniero in una cultura estranea*", cioè la cultura maschile la quale "si pone nei confronti della *straniera* con modalità quasi sempre amichevoli [...], ma che la collocano (o cercano di collocarla) nella posizione della *villeggiante*, cui si riconosce un'ambigua appartenenza, una forma parziale di integrazione sociale nella comunità, ma che difficilmente viene eletta a *sindaco*". Il corsivo è dell'Autrice.

[58] Cfr. F. AMATO, *Verso l'eguaglianza di genere nella magistratura italiana: nodi critici e prospettive*, cit., 577.

esigenze professionali ed esigenze familiari, rinunciano finanche a presentare la propria disponibilità ad una possibile candidatura al CSM"[59].

Proprio alla luce di tali considerazioni sarebbe opportuno verificare se sia possibile dare un nuovo assetto all'organizzazione dell'attività consiliare, ad esempio attraverso il conferimento di alcune competenze ai Consigli giudiziari: questi, come si è già avuto modo di constatare, grazie alla loro vicinanza territoriale ai luoghi di prestazione lavorativa, si caratterizzano per una maggiore rappresentatività femminile. Inoltre, sempre in un'ottica di incentivazione della partecipazione, si potrebbe sottoporre "ad effettiva valutazione" l'attività svolta in quanto componente del CSM in maniera tale che tutti i magistrati membri, soprattutto le donne, vedano tenuti in giusta considerazione i sacrifici affrontati per assolvere al proprio compito istituzionale[60].

Naturalmente, dal momento che il "fattore tempo", usando le parole di Giovanna Di Rosa, non è un "fattore neutro"[61] per le donne magistrato, come per tutte le donne, bisognerebbe intervenire anche sul piano dei "tempi della politica", abbandonando l'abitudine di protrarsi in riunioni lunghe ed estenuanti a favore di "tempi rapidi e modalità puramente enunciative quando si tratta di ratificare una decisione formale, senza ripetizioni e tempi morti in cui si fa solo sfoggio di eloquenza"[62].

Altro elemento che concorre a creare questo *gap* di rappresentanza è dato da una certa ritrosia di molte donne magistrato che, per disinteresse o senso

[59] Così la risoluzione consiliare del 26 luglio 2010, cit.
[60] In tal senso la relazione del CSM del 26 luglio 2010, cit.
[61] Così G. DI ROSA, *Donna magistrato e valutazioni di professionalità*, cit.
[62] Così L. CURCIO, *La rappresentanza "politica" nei contesti associativi ed istituzionali*, intervento svolto in occasione del convegno "Magistratura e differenza di genere", organizzato da MD e tenutosi a Milano il 17 aprile 2004; il materiale è consultabile nel sito old.magistraturademocratica.it.

di inadeguatezza[63], sono portate ad autoescludersi dai contesti in cui si svolge la vita istituzionale e associativa. È stato giustamente osservato che le alternative a questa situazione sono state trovate nella "delega agli uomini", nell'"accontentarsi di forme di rappresentanza parziale", quale la sottorappresentanza, oppure nel "rappresentarsi come gli uomini", assumendo un atteggiamento di totale omologazione al modello maschile[64]. Sarebbero, quindi, auspicabili degli interventi volti a rendere la componente femminile della magistratura più consapevole del ruolo che "può e deve assumere anche all'interno delle realtà di autogoverno ed associative", per poter così affermare "le proprie peculiarità e specificità come valore aggiunto e complemento necessario a garantire una maggiore efficienza ed organizzazione degli uffici giudiziari"[65].

3.1. (segue) Uno "strumento da maneggiare con cautela"[66]: le quote.

Tra i possibili rimedi per il superamento della sottorappresentanza femminile negli organismi istituzionali e associativi della magistratura vi è pure quello delle c.d. quote di genere, da distinguere in "quote di *chance*" (le quali ultime consentono alle donne di essere presenti in misura più o

[63] È quello che è emerso dal sondaggio svolto nel 2004, su iniziativa di "Magistratura Democratica", nei distretti di Genova, Torino, Milano e Venezia, citato più volte; precisamente il 30% delle intervistate ha dichiarato di sentirsi inadeguata in relazione all'assunzione di incarichi nell'ambito dell'ANM e del CSM. Per maggiori dettagli vedi F. ZAJKZYK, *Magistratura e differenza di genere. I risultati di un sondaggio*, in *L'altra metà della magistratura*, cit., 16 e ss.

[64] Cfr. L. CURCIO, *La rappresentanza "politica" nei contesti associativi ed istituzionali*, cit. L'Autrice individua come una delle ragioni dell'autoesclusione il persistere tra le donne della difficoltà di "rappresentarsi mentalmente in uno spazio pubblico, di vedersi proiettate nell'*agorà*, in un ambito che tradizionalmente appartiene agli uomini".

[65] Così B. NICOTRA in CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Il diritto alle pari opportunità fra attuazione e negazione*, Quaderno n. 153, cit., 159.

[66] Così F. AMATO – L. CURCIO, *Per un progetto di Md per la rappresentanza di genere nella magistratura: il seminario del 17 aprile 2004*, in *L'altra metà della magistratura*, cit., 40.

meno ampia nelle liste dei candidati, ma senza garanzia di elezione) e in "quote di risultato" (che permettono di riservare alle donne alcuni posti tra gli eletti).

Si tratta di un mezzo particolarmente incisivo e rivelatosi in molti casi efficace, ma che ha da sempre generato accesi dibattiti i quali hanno visto scontrarsi le opinioni di sostenitori e contrari, anche tra le stesse donne magistrato: ad esempio vi è chi ha visto nelle quote uno strumento di ghettizzazione delle appartenenti al genere femminile o comunque un modo per enfatizzare ancora di più, invece di eliminare, la loro intrinseca debolezza[67]; altri hanno ritenuto "mortificante la stessa idea di un sistema di protezione («sistema-panda»)"[68], come se le donne fossero una specie rara da preservare. Ma vi sono state anche donne magistrato che hanno mutato il loro precedente atteggiamento di contrarietà o diffidenza nei confronti delle quote, guarda caso dopo essere entrate "a far parte del meccanismo rappresentativo", cioè dopo aver "potuto constatare, direttamente e di persona, la necessità del cambiamento, e la sua indifferibilità, da un lato, ma dall'altro, l'impossibilità di procedervi se non da parte di chi «sta dentro» il meccanismo, ed avverte tutta la necessità di modificare non tanto e non solo il sesso di chi ha scelto di rappresentare gli interessi altrui, ma anche i tempi, i modi e i luoghi" della "politica"[69].

A prescindere dalle varie considerazioni personali in materia, tutte ovviamente legittime, è incontestabile il fatto che il tema delle quote resti alquanto spinoso e problematico, proprio come quello più ampio e ad esso

---

[67] Cfr. A. CARESTIA, *Le quote: uno strumento ancora necessario?*, in *giudicedonna*, luglio 2005, rivista consultabile nel sito www.donnemagistrato.it.

[68] Così E. CANALE, *Le pari opportunità negli organismi istituzionali e associativi della magistratura italiana*, cit.

[69] Così R. SANLORENZO, *La presenza femminile nelle istanze rappresentative della magistratura: alcune possibili soluzioni per un problema non più rinviabile*, in *L'altra metà della magistratura*, 34, dossier contenuto nel *Notiziario di Magistratura Democratica*, n. 32/2004, consultabile nel sito old.magistraturademocratica.it.

collegato delle politiche di azione positiva, cioè di quelle "politiche pubbliche volte a favorire […] un gruppo sociale svantaggiato"[70] in vari settori quali il lavoro, l'istruzione, la rappresentanza politica, attraverso un meccanismo teso "a discriminare […] per eguagliare"[71]. Infatti, ogniqualvolta vengono in rilievo questioni che coinvolgono il rapporto uguaglianza – differenza e che nel nostro ordinamento sono ben esemplificate dalla relazione tra il primo e il secondo comma dell'art. 3 della Costituzione (i quali, rispettivamente, fondano il principio dell'eguaglianza formale di tutti di fronte alla legge, senza alcun tipo di distinzione, e quello dell'eguaglianza sostanziale, necessario per correggere situazioni in cui i punti di partenza non sono uguali), non risulta per nulla agevole sciogliere il dilemma e attribuire la preminenza all'uno piuttosto che all'altro componente del binomio; pertanto, "consapevoli di navigare tra Scilla e Cariddi", l'unica soluzione consiste probabilmente nel convincersi che "la ricerca del compromesso signific[hi] un continuo esercizio di tenere conto dei due poli, di prenderli sul serio"[72].

A dimostrazione dei molteplici profili di problematicità connessi al tema delle quote di genere, soprattutto in relazione alla rappresentanza politica, vi è la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale che dal 1995 si è evoluta in materia fino ad assumere un atteggiamento di favore verso tali misure, prima nel 2003 e poi nel 2010.

---

[70] Così B. BECCALLI, *Donne in quota. La politica delle quote nel lavoro e nella rappresentanza politica*, cit., 9-10, dove l'Autrice ricorda che le *affirmative actions* hanno avuto origine negli Stati Uniti nella seconda metà del secolo scorso per porre rimedio al problema della discriminazione razziale e solo in seguito sono state estese alle politiche di genere.

[71] Così A. BESUSSI, *Togliere l'etichetta. Una difesa eccentrica dell'azione positiva*, in B. BECCALLI (a cura di), *Donne in quota*, Milano, 1999, 49.

[72] Così B. BECCALLI, *Donne in quota. La politica delle quote nel lavoro e nella rappresentanza politica*, cit., 36.

Inizialmente, nella nota sentenza 12 settembre 1995, n. 422[73], la Consulta, con il meccanismo dell'illegittimità consequenziale, dichiarò l'illegittimità costituzionale di ogni "norma di legge che impone nella presentazione delle candidature alle cariche pubbliche elettive qualsiasi forma di quote in ragione del sesso dei candidati", per contrasto con gli artt. 3, 1° comma, e 51, 1° comma, Cost., dai quali si desumerebbe l'"irrilevanza giuridica del sesso" che non potrebbe essere assunto non solo come requisito di "eleggibilità", ma nemmeno di "candidabilità", essendo quest'ultima "condizione pregiudiziale e necessaria" per poter essere eletti[74].

A detta della Corte, le misure legislative come quella in esame, paragonate a una "sorta" di azioni positive e volte a permettere una parità formale e sostanziale di uomini e donne nell'accesso alle cariche pubbliche elettive, andrebbero ad incidere su un diritto fondamentale come quello dell'elettorato passivo, per il quale vale "la regola inderogabile […] dell'assoluta parità, sicché ogni differenziazione in ragione del sesso non può che risultare oggettivamente discriminatoria", ma soprattutto esse non sarebbero "coerenti con le finalità indicate dal secondo comma dell'art. 3

[73] Per il testo della sentenza, da cui sono tratte le citazioni che seguono, vedi *Giur. cost.*, 1995, fasc. 5, 3255 e ss. La questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Consiglio di Stato, aveva ad oggetto l'art. 5, 2° comma, ultimo periodo, della legge 25 marzo 1993, n.81 ("*Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*"), secondo cui, in relazione all'elezione dei consiglieri comunali nei comuni con popolazione fini a 15000 abitanti, "*nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere di norma rappresentato in misura superiore a due terzi*". A detta del giudice *a quo* la norma in questione sarebbe stata in contrasto con gli artt. 3, 1° comma, 49 e 51, 1° comma, della Costituzione.

[74] Critico nei confronti di questa equiparazione eleggibilità – candidabilità, definita "apodittica", è U. DE SIERVO, *La mano pesante della Corte sulle "quote" nelle liste elettorali*, in *Giur. cost.*, 1995, fasc. 5, 3270, per il quale la Consulta avrebbe compiuto una "forzatura argomentativa", in quanto il suo ragionamento sarebbe stato "ammissibile solo dinanzi a una legislazione elettorale che attraverso vincoli di «quote» giungesse a predeterminare i risultati elettorali", non, invece, come nel caso di specie, quando le quote nelle candidature contribuiscono "semplicemente a rimuovere quegli ostacoli sociali che limitano (questi sì davvero!) la possibilità di essere eletti, uomini o donne, dal corpo elettorale".

della Costituzione, dato che esse non si propongono di "rimuovere" gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati, bensì di attribuire loro direttamente quei risultati medesimi" in quanto "la ravvisata disparità di condizioni […] non viene rimossa, ma costituisce solo il motivo che legittima una tutela preferenziale in base al sesso"[75]: *ergo*, la Consulta aveva finito "per confondere una norma antidiscriminatoria […] con una norma di favore"[76].

---

[75] Secondo M. BARBERA, *L'eccezione e la regola, ovvero l'eguaglianza come apologia dello status quo*, in B. BECCALLI (a cura di), *Donne in quota*, Milano, 1999, 92-93, questo passaggio mostrerebbe il legame esistente tra tale sentenza della Corte costituzionale e una pronuncia di poco successiva della Corte di giustizia europea del 17 ottobre 1995 (causa C-450/93, Kalanke c. Freie Hansestadt Bremen, in *Foro it*., 1998, IV, 295 e ss.), relativa all'utilizzo, da parte di una legge del Land di Brema, del meccanismo delle quote per favorire l'accesso delle donne al lavoro, connessione talmente forte da far pensare che le due Corti "abbiano in qualche modo dialogato a distanza". Infatti, secondo la Corte di giustizia una normativa nazionale, come quella del caso di specie, "che assicura una preferenza assoluta ed incondizionata alle donne in caso di nomina o promozione va oltre la promozione della parità delle opportunità", eccedendo così i limiti della deroga prevista all'art. 2, n. 4, della direttiva del Consiglio 76/207/CEE (la quale consente agli Stati membri di mantenere "*le misure volte a promuovere la parità delle opportunità per gli uomini e le donne, in particolare ponendo rimedio alle disparità di fatto che pregiudicano le opportunità delle donne*" nei settori dell'accesso al lavoro, della formazione professionale e delle condizioni di lavoro). Ma soprattutto il legame si ravviserebbe nella parte in cui si afferma che tale sistema "sostituisce all'obiettivo della promozione della parità delle opportunità di cui all'art. 2, n.4, un risultato al quale si potrebbe pervenire solo mediante l'attuazione di tale obiettivo". Alla luce di ciò, la Corte di Lussemburgo era giunta a censurare la norma in questione dal momento che essa accordava "automaticamente, a parità di qualificazioni tra candidati di sesso differente considerati idonei per una promozione, una preferenza ai candidati di sesso femminile nei settori" in cui le donne sono sottorappresentate. A distanza di soli due anni, nella sentenza 11 novembre 1997 (causa C-409/95, Marschall c. Land Nordrhein – Westfalen, in *Foro it*., cit., 295 e ss.) la Corte di giustizia ebbe modo di rivedere in parte il suo precedente orientamento, accantonando la contrapposizione tra uguaglianza di *chances* e uguaglianza di risultati e sancendo la legittimità, rispetto alla normativa comunitaria, di quei meccanismi che, in caso di pari "idoneità, competenza e prestazioni professionali", riconoscano "la precedenza nella promozione ai candidati di sesso femminile" in settori in cui sono meno numerose degli uomini, a patto che – e questa è la garanzia dell'"esame obiettivo" del singolo caso concreto – "non prevalgano motivi inerenti alla persona di un candidato di sesso maschile".

[76] Così L. CARLASSARE, *Il diritto alle pari opportunità a 60 anni dall'entrata in vigore della Carta costituzionale*, intervento svolto in occasione del convegno omonimo

Nonostante tale presa di posizione particolarmente rigida e, proprio per questo motivo, molto contestata[77], il giudice di leggi aveva lasciato un margine di intervento affermando che "misure siffatte, costituzionalmente illegittime in quanto imposte per legge, possono invece essere valutate positivamente ove liberamente adottate da partiti politici, associazioni o gruppi che partecipano alle elezioni, anche con apposite previsioni dei rispettivi statuti o regolamenti concernenti la presentazione delle candidature", proprio a causa della "necessità improcrastinabile di perseguire l'effettiva presenza paritaria delle donne nella vita pubblica, e nelle cariche rappresentative in particolare".

Questa "«pietra d'inciampo» alla realizzazione di un'effettiva parità di *chances* fra donne e uomini nelle competizioni elettorali"[78] venne rimossa dalla sentenza 10-13 febbraio 2003, n. 49[79], con cui la Corte costituzionale attuò un *revirement* del suo precedente orientamento. Infatti la Consulta fece salve le disposizioni censurate, le quali richiedevano che le liste elettorali contemplassero candidati di ambo i sessi, a pena di invalidità delle stesse, in quanto ritenne che esse stabilissero "un vincolo non già

---

tenutosi a Roma il 24 ottobre 2008 e organizzato dalla Rete dei CPO nelle professioni legali. Il materiale è consultabile nel sito www.csm.it.

[77] Vedi M. BARBERA, *L'eccezione e la regola, ovvero l'eguaglianza come apologia dello status quo*, cit., 116, dove l'Autrice parla di uno "strabismo logico" che ha portato la Consulta "a considerare conforme all'eguaglianza (regola) il fatto che le donne siano presenti in percentuali irrisorie negli organismi nei quali la democrazia rappresentativa si esprime, e a considerare una violazione dell'eguaglianza (eccezione) lo strumento diretto a rimediare a questo stato di cose, per concludere che sia l'eccezione e non la regola incompatibile con un sistema democratico".

[78] Così L. CARLASSARE, *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49: la fine di un equivoco*, in *Giur. cost.*, 2003, fasc. 1, 364, nota alla sentenza costituzionale 49/2003.

[79] Per il testo della pronuncia vedi *Giur. cost.*, 2003, fasc. 1, 353 e ss. Nel caso di specie il Governo aveva sollevato una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto gli artt. 2, comma 1, e 7, comma 1, della legge regionale della Valle d'Aosta 13 novembre 2002, n. 21, in quanto questi articoli avevano modificato la legge regionale 12 gennaio 1993, n. 3, nel senso di prevedere che le liste elettorali per l'elezione del Consiglio regionale dovessero comprendere "*candidati di entrambi i sessi*", a pena di invalidità.

all'esercizio del voto o all'esplicazione dei diritti dei cittadini eleggibili, ma alla formazione delle libere scelte dei partiti e dei gruppi che formano e presentano le liste elettorali", quindi si trattava di un vincolo operante "nella fase anteriore alla vera e propria competizione elettorale". Inoltre, a detta della Corte, la disciplina in esame non introduceva "differenziazioni in relazione al sesso dei candidati", visto il riferimento ad "entrambi i sessi", e da essa non discendeva "alcun trattamento diverso di un candidato rispetto all'altro in ragione del sesso".

Questo mutamento di prospettiva fu sicuramente agevolato dalle allora recenti modifiche del quadro costituzionale: basti pensare alla l. cost. 31 gennaio 2001, n. 2, la quale è intervenuta sugli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata e ha attribuito alle leggi elettorali di tali regioni il compito di promuovere "*condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali*" in vista del conseguimento dell'"*equilibrio della rappresentanza dei sessi*"; e alla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, che ha riscritto l'art. 117 Cost., inserendo al settimo comma la previsione secondo la quale le "*leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive*".

È opportuno ricordare che tale pronuncia ha di poco preceduto la legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1, la quale ha aggiunto all'art. 51, 1° comma, Cost. l'inciso "*A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini*"[80]; siffatta modifica

[80] Sull'opportunità di tale integrazione dell'art. 51 Cost. vedi L. CARLASSARE, *Considerazioni conclusive*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, 2003, 246-247, per la quale la modifica in questione si configura come "un'altra manovra dilatoria, un modo politicamente utile per esprimere una volta ancora intenti generosi verso il gentil sesso, senza impegnarsi in concreto": quindi essa non era necessaria perché,

rende, quindi, ancora più imprescindibile quell'"azione promozionale per la parità di accesso alle consultazioni" che la Consulta, nella sentenza del 2003, aveva già definito come "doverosa" sulla base della precedente normativa.

Con la sentenza n. 4 del 14 gennaio 2010[81] la Corte costituzionale non ha fatto altro che ribadire quanto aveva sancito sette anni prima ed è giunta così a rigettare la questione di legittimità che era stata sollevata dal Governo contro la legge elettorale della Regione Campania nella parte concernente la c.d. "preferenza di genere"[82]. Infatti, secondo la Corte la finalità della disposizione in questione "è dichiaratamente quella di ottenere un riequilibrio della rappresentanza politica dei due sessi all'interno del Consiglio regionale", nel rispetto di quanto sancito dagli artt. 51, 1° comma, e 117, 7° comma, della Costituzione; quindi è lo stesso quadro normativo ad essere "ispirato al principio fondamentale dell'effettiva parità di accesso tra i due sessi nella rappresentanza politica, nazionale e regionale". Ecco che, allora, "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

---

indipendentemente dalla sua presenza, la Costituzione già "consente, anzi esige, che i cittadini dell'uno e dell'altro sesso siano messi in condizione di accedere in condizioni di parità alle cariche elettive". Ancora più critica è L. GIANFORMAGGIO, *La promozione della parità di accesso alle cariche elettive in Costituzione*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, 2003, 76 e ss., la quale ritiene che la modifica non solo sia inutile, in quanto l'art. 51, 1° comma, Cost. "contiene già non solo tutto quello, ma molto di più di quello, che si vuole far dire al nuovo enunciato", ma anche pericolosa perché "contribuisce a desacralizzare il testo della Costituzione", analogamente ad ogni altra "revisione costituzionale che non sia assolutamente necessaria".

[81] Vedi *Giur. cost.*, 2010, fasc. 1, 63 e ss.

[82] Precisamente la legge regionale n. 4 del 27 marzo 2009 prevede all'art. 4, 3° comma, quanto segue: "*L'elettore può esprimere, nelle apposite righe della scheda, uno o due voti di preferenza, scrivendo il cognome ovvero il nome ed il cognome dei due candidati compresi nella lista stessa. Nel caso di espressione di due preferenze, 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*".

sociali", è opportuno che "i legislatori costituzionale e statutario indic[hino] 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".

Proprio da tale pronuncia l'organo di "autogoverno" della magistratura ha ritenuto di poter trarre degli spunti per avviare un dibattito circa l'opportunità di introdurre "meccanismi di salvaguardia della presenza femminile" anche nelle elezioni per il rinnovo del CSM[83], vista la notevole sottorappresentanza delle donne magistrato in questo contesto. Naturalmente il compito di intervenire con misure che rientrano nella logica delle politiche di azione positiva spetta al legislatore, essendo la materia disciplinata dalla legge n. 195/1958, così come modificata dalla legge 28 marzo 2002, n. 44, ma è certamente auspicabile che "i vertici associativi ed il CSM, in sede di (eventuale) parere, indichino con forza al legislatore la esigenza di quote di candidature e di risultato, al fine di colmare quello che, oltre che di tipo culturale, appare oramai un *gap*, un difetto genetico dell'organo di rilievo costituzionale in cui l'art. 51 Cost. risulta poco o punto praticato"[84]. Siffatte considerazioni non fanno altro che ribadire quanto era già stato ben evidenziato nel documento conclusivo dei lavori del programma comunitario sulla "*Partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini alle posizioni decisionali*"[85], in cui si era richiesta l'adozione di "misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato in particolare nell'ambito delle procedure di nomina (elettiva o meno) dei membri degli organismi rappresentativi delle associazioni e delle istituzioni della magistratura", quali, ad esempio, "le riserve di posti ed il sistema cerniera che prevede l'alternanza uomo donna

[83] Vedi la relazione del CSM del 26 luglio 2010, cit.
[84] Così F. AMATO, *Qualche conclusione propositiva*, cit., 13.
[85] Vedi la deliberazione consiliare del 12 maggio 2005, cit.

nelle liste dei candidati". A tal proposito potrebbe essere un correttivo provvisorio, in attesa di interventi in grado di risolvere definitivamente il problema, quello di prevedere che, in situazioni di parità di voti ottenuti dai candidati al CSM, invece di far prevalere il candidato più anziano nel ruolo, o comunque quello più anziano in caso di ulteriore parità, come è sancito all'art. 27, 2° comma, della legge n. 195/1958, si dia la preferenza al candidato di sesso femminile che abbia conseguito più voti.

Passando al piano associativo, vi è stata sicuramente una maggiore propensione all'utilizzo del meccanismo delle quote, anche se non da subito, come dimostra il fatto che nei primi anni '90 l'ADMI aveva proposto una modifica dello statuto dell'ANM "nel senso di riservare alle donne 1/3 delle candidature per le elezioni agli incarichi di vertice dell'associazione", ma "la richiesta venne respinta per la sua antidemocraticità"[86].

Per avere il primo intervento bisogna attendere il 2003, quando, a fronte dell'invisibilità delle donne magistrato negli incarichi associativi di vertice, divenuta ancora più intollerabile dopo la modifica dell'art. 51 Cost., la Commissione Pari Opportunità dell'ANM propose al Comitato Direttivo Centrale di raccomandare ai gruppi associativi di garantire la presenza di almeno un terzo di donne nelle liste dei candidati per le prossime elezioni, non intendendo con ciò "privilegiare la «donna» in quanto tale", ma piuttosto "riconoscere che l'apporto che potrà venire dalle colleghe […] è indispensabile per rendere concreta la cittadinanza politica delle donne e favorire una crescita generale della magistratura"; in aggiunta la Commissione ritenne che "una rafforzata presenza femminile all'interno del C.D.C. rappresenti il primo passaggio obbligato per l'effettivo riconoscimento della specificità culturale delle donne come patrimonio

[86] Così A. CARESTIA, *Le quote: uno strumento ancora necessario?*, cit.

comune della politica associativa"[87]. Tuttavia a tale raccomandazione aderì solo "Magistratura Democratica" che presentò 14 candidate nella sua lista e diede anche un'espressa indicazione di voto a favore di tre colleghe, in relazione a tre diverse aree territoriali, per agevolarne l'elezione nel Comitato Direttivo Centrale; di fatto questo intervento diede i suoi frutti in quanto a seguito delle elezioni per il periodo 2003-2007 entrarono a far parte del Comitato quattro donne, di cui tre appartenenti alla lista di "Magistratura Democratica"[88].

Questo gruppo associativo si dimostrò sensibile alla tematica delle pari opportunità nella rappresentanza politica anche in un'altra occasione, precisamente nel 2005, in sede di modifica dello statuto[89]: infatti, riconobbe il proprio impegno per la promozione del "rispetto del principio di parità in tutte le sedi associative ed istituzionali" e della "presenza paritaria di donne e di uomini in seno agli organismi dirigenti dell'Anm, nei Consigli Giudiziari e al CSM" (art. 6), ma soprattutto introdusse un vero e proprio sistema di quote, sia per quanto riguarda la composizione del Consiglio nazionale, organo deliberante del gruppo, che deve essere formato da venti componenti, "dieci per ciascun genere" (art. 7), sia in relazione alla lista dei candidati per il Comitato Direttivo Centrale dell'ANM in cui deve essere rispettata una quota di *chance* del 40% per ciascun genere (art. 8)[90].

---

[87] Le frasi citate sono state prese da CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *La partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale*, Quaderno n. 145, cit., 161-162.

[88] Cfr. M. G. CIVININI – R. SANLORENZO, *L'altra metà della magistratura*, in *Quest. giust.*, 2003, n. 5, 934.

[89] Il testo dello statuto è consultabile nel sito www.magistraturademocratica.it.

[90] Cfr. F. AMATO, *Verso l'eguaglianza di genere nella magistratura italiana: nodi critici e prospettive*, cit., 578. Disposizioni analoghe a quelle dello statuto di "Magistratura Democratica" sono contenute anche nello statuto di "Unità per la Costituzione" (vedi, in particolare, gli artt. 1, 4 e 8); più blande sono, invece, le forme di tutela previste nello statuto di "Movimento per la Giustizia – Art. 3", dove, all'art. 19, così come modificato il 14 dicembre 2008, si afferma che il Consiglio Direttivo deve essere formato da almeno tre appartenenti a genere diverso su un totale di undici

Nel febbraio 2006 anche l'ANM varò delle modifiche statutarie che optavano a favore del meccanismo delle quote: precisamente si trattava della previsione di una quota di candidature pari al 40% per ogni genere nelle liste di candidati per il Comitato Direttivo Centrale, a pena di inammissibilità delle stesse (art. 25), e di una piccola quota di risultato consistente nel preferire il candidato appartenente al genere sottorappresentato in caso di parità di voti tra due candidati della stessa lista e con un unico posto a disposizione (art. 29)[91].

Nonostante tali modifiche ebbero il merito di segnare un momento di "presa di coscienza" da parte della magistratura della questione dell'esigua presenza femminile nelle istanze associative, esse si rivelarono un "fiasco" in quanto dalle successive elezioni del 2007 uscì un Comitato Direttivo Centrale che su trentasei componenti contava ancora solo cinque donne, quindi con un aumento di un'unica donna rispetto alla composizione precedente[92].

Alla luce di siffatto palese fallimento delle quote di *chance* la Commissione Pari Opportunità dell'ANM ha ritenuto opportuno passare alle "maniere forti", avanzando una proposta di modifica statutaria volta ad introdurre quote di risultato di genere pari al 50%, proprio perché "l'unica efficace e ragionevole strategia per realizzare l'equità nella rappresentanza è quella paritaria ed in senso contrario non è più invocabile alcun principio di gradualità, atteso che da anni il tentativo di superare il divario di presenza di genere è andato frustrato"[93]. Le aspettative della Commissione sono state

---

componenti e che il voto deve essere dato "all'interno di una lista di candidati in numero non inferiore a 10, composta in eguale misura da donne e da uomini". I testi degli statuti summenzionati sono consultabili rispettivamente nei siti www.unicost.eu e www.movimentoperlagiustizia.it.

[91] Cfr. F. AMATO, *Qualche conclusione propositiva*, cit., 12, nota 36.

[92] Vedi F. AMATO, *Qualche conclusione propositiva*, cit., 12.

[93] Così la "Lettera della Cpo agli iscritti per assemblea generale 2011", materiale tratto dal sito www.associazionemagistrati.it.

quasi del tutto soddisfatte: infatti, nell'assemblea generale del 22 ottobre 2011[94] si è detto sì alla modifica dell'art. 25 dello statuto che, ad oggi, richiede che in ciascuna lista di candidati per il Comitato Direttivo Centrale sia garantita, a pena di inammissibilità, "la presenza paritaria di genere" (si tratta, quindi, di quote di candidature pari al 50%), mentre, per quanto concerne le quote di risultato, si è "votato al ribasso"[95] in quanto è stato approvato l'emendamento Cerroni – Di Grazia, che proponeva quote di risultato pari al 30%. In questo modo l'art. 29 dello statuto è stato riscritto nel senso di richiedere l'applicazione, in sede di distribuzione dei seggi in proporzione dei voti riportati da ogni lista, del "correttivo per il quale vengono comunque considerati eletti nella misura del 30%, fino al completamento degli eletti di ogni lista, i candidati di ciascun genere che abbiano conseguito il maggior numero di suffragi".

Nonostante la parziale sconfitta della proposta della Commissione Pari Opportunità, tali modifiche statutarie hanno dato gli esiti sperati: i risultati delle elezioni del febbraio 2012, che hanno visto quattordici magistrati donna entrare a far parte dell'organo deliberante dell'ANM, superando di gran lunga la soglia massima fino ad allora raggiunta di cinque donne, si commentano da soli.

Tale episodio dimostra come lo strumento delle quote, "indipendentemente dalle valutazioni di principio", si riveli "comunque immediatamente efficace per il raggiungimento di un obiettivo che si ritiene ormai ineludibile"[96]. Naturalmente queste misure, come tutte quelle rientranti nelle politiche di azione positiva, tenuto conto dei profili di criticità ad esse

[94] Il cui verbale è consultabile nel sito www.associazionemagistrati.it.
[95] Così P. DI NICOLA, *La giudice. Una donna in magistratura*, cit., 71.
[96] Così R. SANLORENZO, *La presenza femminile nelle istanze rappresentative della magistratura: alcune possibili soluzioni per un problema non più rinviabile*, in *L'altra metà della magistratura*, cit., 35-36.

connessi[97], devono essere non solo proporzionate allo scopo che si intende raggiungere, ma anche temporanee, nel senso che esse sono sì necessarie per sanare situazioni insostenibili di violazione della parità di genere, ma nello stesso tempo esse devono servire da stimolo per la ricerca di rimedi che siano in grado di risolvere in modo definitivo le storture di un sistema, come quello della rappresentanza politica *tout court*, troppo spesso innervato da pregiudizi che, come ha opportunamente osservato la Consulta nella sentenza n. 49/2003, sono riconducibili "sia al permanere degli effetti storici del periodo nel quale alle donne erano negati o limitati i diritti politici, sia al permanere, tuttora, di ben noti ostacoli di ordine economico, sociale e di costume suscettibili di impedirne una effettiva partecipazione all'organizzazione politica del Paese".

Questo non significa chiedere favori o privilegi, ma soltanto "pretendere che tutti i magistrati, uomini o donne, […] possano accedere in posizioni di effettiva uguaglianza a quei vertici decisionali ove è pure demandato di costruire e organizzare il buon funzionamento della giustizia"[98]. Si tratta di una pretesa assolutamente legittima, soprattutto se la si mette in relazione con il rinnovato quadro costituzionale che include norme come quelle di cui agli artt. 51, 1° comma, e 117, 7° comma, Cost., dalle quali emerge in tutta la sua preponderanza la necessità di rimuovere quegli ostacoli che impediscono alle donne di avere accesso alle sedi istituzionali.

A ciò si aggiungono anche le indicazioni che provengono sia dal piano internazionale, come attesta la Convenzione dell'ONU "*sull'eliminazione*

---

[97] A tal proposito G. CINANNI, *Leggi elettorali e azioni positive in favore delle donne*, in *Giur. cost.*, 1995, fasc. 5, 3285, nota alla sentenza costituzionale n. 422/1995, ritiene che le azioni positive possono risultare "ambivalenti" perché, "in quanto dirette a compensare e rimuovere le disuguaglianze esistenti, esse comportano necessariamente una rottura del principio d'eguaglianza formale e per questo possono generare nuovi squilibri nella convivenza civile".

[98] Così M. G. CIVININI, *L'uguaglianza di genere nell'amministrazione della giustizia*, in *L'altra metà della magistratura*, cit., 29.

di tutte le forme di discriminazione contro le donne" del 1979[99], i cui artt. 3 e 4 richiedono da parte degli Stati aderenti l'adozione di strumenti volti ad "*assicurare il pieno sviluppo e avanzamento delle donne*", comprese le "*misure speciali temporanee finalizzate ad accelerare la parità di fatto tra uomini e donne*" (tra le quali possono essere fatte rientrare le quote), sia dal piano europeo, in particolare dagli artt. 21 e 23[100] della Carta di Nizza e dalla Strategia per la parità tra donne e uomini per il periodo 2010-2015[101], la quale propone tra le priorità da perseguire il conseguimento della parità di genere nei processi decisionali, ribadendo, così, quanto era stato emblematicamente affermato ben quindici anni prima nell'ambito della Conferenza mondiale sulle donne a Pechino[102].

---

[99] La Convenzione è stata adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 18 dicembre 1979 ed è stata ratificata dall'Italia il 10 giugno 1985 (l'ordine di esecuzione è stato dato con la legge 14 marzo 1985, n. 132, "*Ratifica ed esecuzione della convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, adottata a New York il 18 dicembre 1979*").

[100] Precisamente l'art. 23, 2° comma, consente agli Stati membri di mantenere o adottare "*misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato*"e tra esse si possono inquadrare le quote. Nello stesso senso M. G. GIAMMARINARO in CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *La partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale*, Quaderno n. 145, cit., 512.

[101] Si tratta della "*Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 21 settembre 2010, Strategia per la parità tra donne e uomini 2010-2015*" [COM (2010) 491], che riprende a sua volta quanto sancito nella Carta per le donne, "*Comunicazione della Commissione, del 5 marzo 2010, intitolata «Maggiore impegno verso la parità tra donne e uomini - Carta per le donne - Dichiarazione della Commissione europea in occasione della giornata internazionale della donna 2010 - Commemorazione del 15° anniversario dell'adozione della dichiarazione e della piattaforma d'azione della Conferenza mondiale dell'ONU sulle donne, svoltasi a Pechino, e del 30° anniversario della Convenzione dell'ONU sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne»*" [COM (2010) 78] (vedi, in particolare, il campo d'azione relativo alla parità nel processo decisionale). Entrambe le comunicazioni sono consultabili nel sito eur-lex.europa.eu.

[102] Vedi soprattutto gli obiettivi strategici G1 e G2 della "*Piattaforma d'azione*" adottata dalla conferenza, relativi rispettivamente all'adozione di "*misure per assicurare alle donne pieno e paritario accesso e partecipazione alle strutture di potere e ai processi decisionali*" e all'incremento della "*capacità delle donne di partecipare ai*

Tuttavia, prima ancora di chiedersi se lo strumento delle quote sia opportuno, legittimo o efficace, è doveroso porsi un'altra domanda, risolta la quale le perplessità che sono state da più parti avanzate risultano messe in secondo piano: perché servono più donne ai vertici decisionali della magistratura?

Innanzitutto perché una maggiore presenza femminile nel sistema della rappresentanza "*importa molto in termini di giustizia*" e costituisce "una delle condizioni che definiscono il tasso di democrazia"[103] di ogni società. Come è stato giustamente osservato[104], bisogna tenere conto di due fattori inconfutabili: il primo consiste nel fatto che la magistratura, ad oggi, annovera al suo interno ben il 48% di donne e tale percentuale, se permane il trend degli ultimi anni, è destinata ad aumentare; il secondo riguarda gli utenti dell'amministrazione della giustizia, dei quali metà sono donne. Alla luce di ciò, una presenza più equilibrata di donne e uomini nelle istanze rappresentative serve non solo a far sì che l'intera magistratura possa meglio rispecchiarsi in esse, ma anche concorre a delineare "una

---

processi decisionali e di assumere ruoli dirigenti". Il materiale è consultabile nel sito www.onuitalia.it.

[103] Così M. BARBERA, *L'eccezione e la regola, ovvero l'eguaglianza come apologia dello status quo*, cit., 118; il corsivo è dell'Autrice. Nello stesso senso vedi G. CASELLA, *Il contributo delle donne al governo autonomo della Magistratura*, intervento tenuto in occasione del convegno "I primi 50 anni delle donne in magistratura: quali prospettive per il futuro" e "La violenza di genere nella società attuale", svoltosi a Roma il 4 luglio 2013 e organizzato dal CPOM (il materiale è consultabile nel sito www.csmvicepresidente.it), per la quale "la realizzazione di una partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini ai processi decisionali è elemento di giustizia sociale e condizione necessaria al migliore funzionamento di una società democratica. Tale partecipazione rafforza ed arricchisce la democrazia, consolidandone il fondamento sulla parità, sulla coesione sociale, sulla solidarietà e sul rispetto dei diritti della persona umana"; L. CARLASSARE, *La rappresentanza femminile: principi formali ed effettività*, in F. BIMBI – A. DEL RE (a cura di), *Genere e democrazia*, Torino, 1997, 87, dove l'Autrice afferma che, essendo la società composta da donne e da uomini, "è in nome della stessa democrazia, non dell'interesse delle donne, che va posta l'esigenza che le istituzioni, come la società, siano composte di donne e di uomini".

[104] Cfr. M. G. CIVININI, *L'uguaglianza di genere nell'amministrazione della giustizia*, in *L'altra metà della magistratura*, cit., 25, da cui sono prese le citazioni che seguono.

magistratura che, per composizione e organizzazione, sa valorizzare e comprendere le questioni di genere senza perdere d'imparzialità", trasmettendo così l'idea che vi possa "essere giustizia per tutti".

Altro motivo è ravvisabile nell'ovvia constatazione che le donne, molto più degli uomini, sono in grado di comprendere le problematiche e le esigenze delle altre appartenenti al loro sesso, proprio perché si tratta degli stessi problemi che sperimentano ogni giorno di persona[105]; quindi, un incremento della componente femminile negli organismi istituzionali e associativi della magistratura può contribuire a rendere questi più sensibili alle questioni di genere, introducendo possibili nuove soluzioni o incentivando l'utilizzo dei rimedi già esistenti.

Inoltre, non si può prescindere dal fatto che "le donne sono uno dei modi indefettibili dell'essere umano, portatrici di propri bisogni, di proprie visioni sulle modalità organizzative della professione, e sicuramente anche sui contenuti e sui modi di intendere la vita associativa e di dare vita a livello istituzionale al sistema dell'autogoverno"[106]. La partecipazione ai sistemi rappresentativi deve essere un mezzo attraverso il quale le donne magistrato possano non solo dare il proprio precipuo contributo di cultura, professionalità e sensibilità, ma anche manifestare la loro specifica identità femminile; in quest'ottica le quote si presentano come uno strumento molto utile, soprattutto per accelerare il processo di riequilibrio, mentre risultano deleterie, se con esse "si aggiungono le donne agli uomini come se fossero uomini e non donne"[107].

---

[105] In tal senso M. AINIS, *La riforma dell'art. 51 Cost. e i suoi riflessi nell'ordinamento*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, 2003, 33.

[106] Così R. SANLORENZO, *La presenza femminile nelle istanze rappresentative della magistratura: alcune possibili soluzioni per un problema non più rinviabile*, in *L'altra metà della magistratura*, cit., 34.

[107] Così N. GANDUS, *Organizzazione degli uffici ed esercizio delle funzioni giurisdizionali: essere donna fa la differenza?*, cit.

Infine, è giusto ricordare che sul fenomeno dell'esigua presenza femminile nei vertici decisionali incidono anche motivi soggettivi, quali il disinteresse, il senso di inadeguatezza o, comunque, una certa ritrosia latente nei confronti di tali attività; tuttavia, come ha opportunamente osservato Maria Giuliana Civinini[108], un conto è "il voler agire", e su questo fattore si può intervenire cercando di rendere le donne più consapevoli delle proprie capacità; un conto è "il saper agire", e le appartenenti al sesso femminile lo hanno dimostrato in varie occasioni; "un altro conto ancora è il poter agire, rispetto al quale hanno un peso determinante l'organizzazione del lavoro e le regole nelle selezioni". Ed è proprio quest'ultimo il profilo problematico: bisogna rimuovere gli ostacoli insiti nella struttura degli organismi di vertice in maniera tale che le donne magistrato possano essere messe nelle condizioni di "poter agire".

Il meccanismo delle quote si pone in questa direzione e le elezioni per il rinnovo del Comitato Direttivo Centrale dell'ANM del febbraio 2012 ne sono una prova emblematica; non resta, quindi, che auspicare un intervento analogo anche nell'ambito del CSM, affinché pure l'organo di "autogoverno" diventi realmente rappresentativo della pluralità di interessi delle donne e degli uomini che compongono la magistratura nel suo complesso.

[108] Cfr. M. G. CIVININI, *L'uguaglianza di genere nell'amministrazione della giustizia*, in *L'altra metà della magistratura*, cit., 29.

CAPITOLO SESTO

CONCLUSIONI[1]

MEZZO SECOLO DI MAGISTRATURA AL FEMMINILE: BILANCI E PROSPETTIVE

A cinquant'anni dall'entrata in vigore della legge n. 66/1963, che ha avuto il merito, sulla scia della pronuncia della Consulta n. 33 del 1960, di eliminare l'ostacolo che impediva alle appartenenti al genere femminile di amministrare professionalmente la giustizia, la presenza delle donne in magistratura non costituisce ormai più motivo di stupore o di curiosità come in passato.

Fortunatamente sono ben lontani gli anni in cui gli avvocati entravano nelle stanze delle donne magistrato "chiedendo: «scusi signorina, quando posso trovare il giudice?»"[2], uno dei tanti episodi rivelatori della persistenza per molto tempo, anche dopo l'ingresso delle donne negli uffici giudiziari, di pregiudizi analoghi a quelli manifestati da più parti in seno all'Assemblea Costituente[3]. Tuttavia, siffatta presenza di donne magistrato, divenuta nel

---

[1] Molte delle osservazioni che seguono nascono da due piacevoli colloqui avuti con la dott.ssa Maristella Cerato, sostituto procuratore generale presso la Procura Generale della Repubblica di Venezia, componente del Consiglio giudiziario della Corte d'appello di Venezia e presidente del Comitato Pari Opportunità presso lo stesso Consiglio, e con la dott.ssa Luisa Napolitano, componente del CSM nella scorsa consiliatura e attualmente consigliere presso la Corte d'appello di Venezia e vice presidente del relativo Comitato Pari Opportunità.

[2] Così N. GANDUS, *Organizzazione degli uffici ed esercizio delle funzioni giurisdizionali: essere donna fa la differenza?*, cit.

[3] Emblematica è la testimonianza di Gabriella Luccioli, una delle otto donne ad aver superato il primo concorso aperto anche alle appartenenti al genere femminile, la quale ricorda che quando venne ricevuta dal presidente della Corte d'appello insieme agli altri uditori del distretto romano, il procuratore generale lì presente, dopo aver letto un brano del filosofo del diritto Filomusi Guelfi in cui si parlava delle "inferiori capacità speculative delle donne e si poneva in evidenza la loro attitudine per i lavori domestici,

corso degli anni sempre più consistente, ha posto in evidenza i limiti di un sistema, come quello giudiziario, fortemente connotato al maschile, proprio perché nato per essere gestito da soli uomini, e incapace di adattarsi alle diverse esigenze delle nuove arrivate. È per questo motivo che soprattutto dal 1992, cioè dalla nascita del Comitato Pari Opportunità in magistratura, si è cercato di individuare soluzioni in grado di risolvere le nuove problematiche di genere che man mano emergevano: ed ha iniziato a maturare una sensibilità maggiore nei confronti di tali questioni, come attestano i vari convegni svolti in materia o gli stessi progetti elaborati dal CSM.

Negli ultimi vent'anni gli interventi finalizzati alla realizzazione di un'effettiva parità di genere anche in magistratura sono stati molteplici (basti pensare a tutta la materia dei congedi, al conferimento di punteggi aggiuntivi per la salvaguardia dell'unità del nucleo familiare sia in caso di assegnazione della prima sede sia per i tramutamenti successivi, ai magistrati distrettuali, alla circolare consiliare n. 160 del 1996 volta a garantire una diversa organizzazione del lavoro a favore delle donne magistrato rientrate dalla maternità), ma resta ancora molto da fare, specialmente per ciò che concerne la sottorappresentanza femminile negli uffici direttivi e semidirettivi e nei processi decisionali. Come si è già avuto modo di esporre in precedenza, gli elementi che incidono negativamente su questo fenomeno sono diversi: i criteri di selezione o elezione, i pregiudizi di carattere sociale e culturale, ma pure fattori di autoesclusione, connessi soprattutto agli oneri familiari, che inducono tante donne magistrato a rinunciare *a priori* a tali incarichi.

---

ed in particolare per il ricamo ed il cucito", affermò che nonostante la "conclamata inferiorità" delle donne, "il legislatore aveva avuto l'improvvida idea" di farle diventare magistrati (cfr. G. LUCCIOLI, *Quarant'anni dall'ingresso delle donne in magistratura*, cit.).

Molto suggestiva è l'analisi che la professoressa Adriana Luciano dà di siffatta situazione[4], basandosi sulla distinzione tra le tre carriere che dovrebbero caratterizzare la vita di ogni persona: la "carriera professionale", la carriera di "ciclo di vita", per la quale ognuno decide di sposarsi, di avere o meno figli, di occuparsi dei parenti anziani o malati, e la "*moral career*", o carriera soggettiva, che riguarda "la percezione che le persone hanno del proprio valore, di ciò che si aspettano dalla vita, delle proprie ambizioni". Queste carriere "interferiscono le une con le altre" in maniera tale che ciascuna può favorire l'altra od ostacolarla: la carriera di "ciclo di vita" va a limitare quella professionale quando, ad esempio, si presenta un'opportunità di carriera che richiederebbe un trasferimento, ma in quel momento c'è un figlio piccolo che deve essere accudito o un genitore anziano che necessita di assistenza, oppure è la "*moral career*" a frapporre degli ostacoli perché per un avanzamento di carriera bisogna sentirsi pronti e "le donne, spesso, si sottovalutano". Quindi, di frequente capita che sia la stessa donna a tirarsi indietro, con il rischio che quell'occasione non si ripresenti più.

Da tutto ciò che si è detto fino ad ora emerge con evidenza quanto sia preponderante il "nodo critico" della maternità nell'intero arco della vita professionale delle donne magistrato e quanto esso possa diventare fattore di discriminazione indiretta nei confronti delle stesse, essendo esse maggiormente oberate dagli impegni familiari rispetto ai colleghi uomini.

A tal proposito, un modo per rendere più agevole l'operazione di conciliazione dei carichi lavorativi con gli oneri di cura potrebbe essere quello di fare leva sul c.d. "processo telematico", grazie al quale i

[4] Vedi A. LUCIANO, *Donne, uomini e carriere in magistratura. Un possibile laboratorio*, in CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *La partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale*, Quaderno n. 145, cit., 272 e ss. Questa analisi è ripresa anche da M. E. GAMBERINI, *Formazione e pari opportunità in magistratura*, cit., 149-150.

magistrati possono consultare gli atti del fascicolo dal computer di casa e depositare le sentenze e le ordinanze sempre per via telematica, riducendo, così, il tempo in cui si deve essere presenti in ufficio. Si tratta di una soluzione che favorisce particolarmente quelle donne magistrato che, soprattutto durante i primi anni di vita dei figli, si trovano in difficoltà a recarsi magari quotidianamente in ufficio, anche solo per apporre una firma, mentre in questo modo possono gestire larga parte del loro lavoro direttamente da casa. È ovvio che pure in questo caso si deve prestare attenzione a non cadere nell'eccesso opposto, cioè non si deve arrivare al punto di relegare la donna esclusivamente nell'ambito domestico anche per ciò che concerne la sua attività lavorativa: perché, altrimenti, vi è il rischio di incorrere in una vera e propria forma di ghettizzazione delle donne magistrato, e non solo. Ecco che diventa opportuno trovare una giusta mediazione tra l'utilizzo di un valido strumento di supporto qual è il lavoro telematico e l'esigenza di ogni donna di ritagliarsi un contesto professionale, distinto da quello familiare, in cui poter esprimere al meglio la propria individualità.

Sempre rimanendo sul piano della conciliazione lavoro – famiglia, bisogna ammettere che esistono già meccanismi volti a facilitare questo contemperamento: ma, purtroppo, alcuni di essi non vengono sufficientemente valorizzati o, in certi casi, sono addirittura ignorati.

Una delle ipotesi più emblematiche è costituita dall'istituto dei "magistrati distrettuali", introdotto con la legge n. 48 del 2001, uno strumento molto apprezzato per ovviare alle disfunzionalità che conseguono alle assenze per maternità, e non solo: ma, nonostante ciò, esso non è stato abbastanza incentivato, anzi, se non verranno presi dei provvedimenti al riguardo[5], vi è

[5] Per una disamina più approfondita si rimanda al § 2.2. del capitolo terzo.

il rischio che scompaia, privando così la normativa a tutela della maternità di uno dei suoi rimedi più efficaci.

Altro caso paradigmatico è rappresentato dall'inosservanza da parte di alcuni dirigenti degli uffici giudiziari del § 45 dell'attuale circolare sulla formazione delle tabelle (in cui è confluita la circolare consiliare n. 160 del 1996), paragrafo che, invece, impone di tenere conto, nell'organizzazione degli uffici, "*della presenza e delle esigenze dei magistrati donna in gravidanza nonché dei magistrati che provvedano alla cura di figli minori, in via esclusiva o prevalente, ad esempio quali genitori affidatari, e fino a tre anni di età degli stessi*". Siffatta disattenzione non è certamente tollerabile, soprattutto se si pensa al fatto che non si tratta di chiedere favori o riduzioni del carico lavorativo, ma soltanto una rimodulazione qualitativa del lavoro, senza toccare il profilo quantitativo. E ancor più grave è l'assenza, nei confronti del dirigente che non rispetti gli accorgimenti a tutela della maternità, di provvedimenti sanzionatori sul piano disciplinare che, invece, sarebbero auspicabili per garantire effettività alla normativa secondaria in questione[6]. Ad oggi l'unica conseguenza negativa potrebbe essere rappresentata dalla mancata conferma del capo dell'ufficio in sede di verifica del suo operato da parte del CSM al termine del quadriennio, dal momento che il T.U. sulla dirigenza giudiziaria del 2010 pone tra gli indicatori del parametro "*capacità di organizzare e programmare l'attività*" anche la "*valorizzazione delle attitudini dei magistrati e funzionari*", la quale ricomprende pure la voce "*rispetto e valorizzazione delle pari opportunità*"; il problema è che, come è stato messo in luce nella relazione su un recente monitoraggio concernente lo stato di applicazione della normativa a tutela della maternità nel distretto della Corte d'appello di

[6] In tal senso G. DI ROSA, *Donna magistrato e valutazioni di professionalità*, cit., e, sempre della stessa Autrice, *Il contributo delle donne al governo autonomo della magistratura*, cit.

Roma[7], sia in sede di conferimento degli incarichi direttivi sia per la loro conferma, "è raro che si riesca a riempire la casella destinata all'indicazione degli elementi significativi del parametro «rispetto e valorizzazione delle pari opportunità», di regola del tutto pretermessi anche nelle autorelazioni degli interessati".

Naturalmente anche da parte delle donne magistrato deve esserci la volontà di richiedere l'applicazione delle circolari consiliari a tutela della maternità, proponendo magari loro stesse delle possibili soluzioni volte a contemperare al meglio le loro esigenze con quelle dell'ufficio giudiziario in cui operano[8]. Tuttavia su tale aspetto incidono negativamente due fattori:

a) il primo è costituito dal fatto che vi è una parte della componente femminile della magistratura che non conosce la normativa secondaria in questione: quindi sarebbe opportuno che soprattutto i CPO decentrati si facessero carico di un'attività di informazione nell'ambito del loro distretto;

b) il secondo è rappresentato da una certa tendenza tipica di molte donne magistrato a non reclamare *a priori* l'applicazione delle norme esistenti per

---

[7] Cfr. B. M. FERRAMOSCA, *Monitoraggio sullo stato di applicazione delle circolari sulla tutela della maternità e sulla flessibilità della prestazione lavorativa nei primi tre anni di vita della prole per gli anni 2008/2010 negli uffici giudiziari del distretto di Corte d'Appello di Roma*, cit.

[8] A tal proposito vedi B. M. FERRAMOSCA, *Monitoraggio sullo stato di applicazione delle circolari sulla tutela della maternità e sulla flessibilità della prestazione lavorativa nei primi tre anni di vita della prole per gli anni 2008/2010 negli uffici giudiziari del distretto di Corte d'Appello di Roma*, cit., ove si propongono degli esempi di "buone prassi nell'organizzazione del lavoro in vista di congedi per maternità e per l'ipotesi di rientro di magistrate dal periodo di congedo parentale"; precisamente sono riportati i casi di magistrati donna che avevano stabilito insieme al capo del loro ufficio di mantenere lo stesso regime di assegnazione delle cause ordinarie, ma erano state esonerate dai procedimenti di urgenza: inoltre esse, ancora prima dell'assenza e in vista della stessa, avevano "predisposto rinvii lunghi (tali da superare il periodo in questione) per le cause più complesse, lasciando invece le altre affidate alla trattazione dei magistrati chiamati alla sostituzione i quali [avevano] comunque tenuto le udienze e disposto i rinvii secondo le precise indicazioni che le colleghe avevano preventivamente lasciato nella propria cancelleria".

paura di creare malumori all'interno dell'ufficio, di sovraccaricare gli altri colleghi, oppure, nella peggiore delle ipotesi, di incorrere in pareri negativi da parte dei dirigenti in sede di valutazione della professionalità. Questa non è altro che la "ritrosia, per non dire la vergogna, della donna magistrato di rappresentare le difficoltà che vive, temendo la *deminutio* della propria professionalità, consapevole dell'ostilità che le deriva se chiede l'applicazione di una regola che deroga all'uguaglianza quantitativa della prestazione, anche se solo per un determinato periodo di tempo"[9].

In queste poche righe si sono volute riproporre alcune delle problematiche, analizzate in precedenza, che interessano le donne in magistratura; a tanti profili di criticità si è cercato di porre rimedio attraverso soluzioni adottate per la maggior parte su iniziativa del CPOM che in questi vent'anni di operato, attingendo dal complesso di esigenze manifestate di volta in volta dalle donne magistrato, ha dimostrato di essere un imprescindibile organo volto a garantire la parità di genere all'interno dell'apparato giudiziario.

Alla luce di ciò che è stato fatto e degli obiettivi raggiunti non resta che augurarsi che "la questione femminile" non rimanga soltanto "una questione delle donne", quanto piuttosto venga vista come "un tema che deve aggregare in una crescita culturale comune, in una prospettiva non di contrapposizione ma di dialogo, integrazione negoziale, colleghi e colleghe, per far sì che le diverse problematiche che vivono nella magistratura […] siano approfondite e ripensate, quando occorra, in un'ottica di pari opportunità che non sia conflittuale"[10].

Ma soprattutto, per non rendere vani gli sforzi compiuti fino a questo momento da tante donne magistrato che si sono battute per vedere riconosciuti i diritti propri e delle altre colleghe, è necessario che le nuove

[9] Così G. DI ROSA, *Il contributo delle donne al governo autonomo della magistratura*, cit.

[10] Così M. G. CIVININI – I. TRICOMI, *Le Pari Opportunità in magistratura*, cit., 542.

generazioni di giovani magistrate si dimostrino all'altezza del "testimone" che è stato consegnato loro e sappiano proseguire la strada di riforme tracciata in precedenza. Inoltre, è indispensabile che esse tengano "alta la guardia, perché non è vero che indietro non si torna e che ogni conquista è stabilmente acquisita per le donne, ma è piuttosto vero che ogni battaglia ed ogni traguardo raggiunto dalle vecchie generazioni devono trovare riscontro e continuità in un impegno forte e consapevole delle nuove"[11].

Una dimostrazione evidente di come sia effettivamente possibile tornare indietro è data da ciò che è accaduto a seguito della riforma dell'ordinamento giudiziario: e precisamente con l'entrata in vigore di uno dei suoi decreti di attuazione, il d.lgs. n. 106/2006, in materia di organizzazione degli uffici del pubblico ministero, la quale è stata disancorata dal sistema tabellare, che riguarda, ad oggi, soltanto gli uffici giudicanti. Come si è già avuto modo di dire in precedenza[12], questa nuova disciplina ha fatto sì che non vi sia più un'equiparazione tra le donne magistrato che esercitano funzioni requirenti e quelle che svolgono funzioni giudicanti, le quali sono molto più tutelate delle prime dal recepimento da parte della circolare tabelle (precisamente al § 45) della normativa sull'organizzazione degli uffici in presenza di donne magistrato in gravidanza o con figli fino a tre anni di età. Invece, per quanto concerne gli uffici requirenti, il CSM è stato privato del suo potere di controllo, vista l'autonomia organizzativa riconosciuta ad ogni procuratore della Repubblica, e ha mantenuto soltanto un mero potere di "presa d'atto" dei progetti organizzativi, i quali, tra l'altro, sono immediatamente esecutivi, come ogni altra successiva modifica agli stessi[13]. Tutto ciò fa sì che le

[11] Così G. LUCCIOLI, *Quarant'anni dall'ingresso delle donne in magistratura*, cit.
[12] Vedi *supra* al capitolo terzo, nota 88.
[13] In tal senso la "*Risoluzione in materia di organizzazione degli uffici del Pubblico Ministero*" del 21 luglio 2009, cit.

donne magistrato che lavorano nelle procure siano in balia, molto più delle colleghe negli uffici giudicanti, delle scelte organizzative del procuratore, rispetto alle quali manca il giusto contrappeso del controllo consiliare.

Tornando a quanto si diceva sulle nuove generazioni, è fondamentale che esse non si lascino contagiare dalla comoda tendenza, ancora molto presente nella componente femminile della magistratura, all'omologazione al modello maschile: come se per essere riconosciute quali giudici brave e meritevoli si debba costantemente cercare di diventare "un uomo con il corpo di una donna"[14], o comunque "scimmiottare il modo maschile di esercitare la professione", invece di vivere la "libertà femminile, la libertà di costruzione e riconoscimento della propria identità al di fuori degli schemi e dei ruoli che secoli di storia hanno sedimentato nelle culture e nel diritto"[15]. Inoltre, solo accettando la propria specifica individualità, fatta di sensibilità, di capacità di relazionarsi, di professionalità, e comprendendo quanto essa sia essenziale per il sistema giudiziario nel suo complesso, sarà possibile per le donne magistrato abbandonare quel senso di colpa "con il quale quotidianamente esse convivono e che, a qualsiasi livello di professionalità, si insinua, limita, distrugge il loro essere"[16], sia verso i colleghi (nel caso in cui si deve decidere se chiedere o meno l'applicazione della normativa a tutela di un diritto costituzionalmente garantito qual è la maternità) sia verso la famiglia, tante volte sacrificata per gli impegni lavorativi.

Insomma, ogni magistrato donna deve avere il coraggio, e l'orgoglio, di vivere la propria diversità, consapevole che essa, "prima tra tutte quelle tra uomo e donna – originaria e trasversale a qualsiasi altra differenza – oltre

[14] Così P. DI NICOLA, *La giudice. Una donna in magistratura*, cit., 23.
[15] Così N. GANDUS, *Organizzazione degli uffici ed esercizio delle funzioni giurisdizionali: essere donna fa la differenza?*, cit.
[16] Così G. DI ROSA, *Il contributo delle donne al governo autonomo della magistratura*, cit.

che l'esperienza di ciascuno, costituiscono sì una pericolosa barriera, ma anche una straordinaria ricchezza"[17].

[17] Così P. DI NICOLA, *La giudice. Una donna in magistratura*, cit., 140.

INDICE BIBLIOGRAFICO

(È omessa l'indicazione di tutti gli articoli pubblicati da quotidiani)

AA.VV., *L'altra metà della magistratura*, in *Notiziario di Magistratura Democratica*, n. 32/2004

AGUZZOLI O., *La Costituzione e l'ammissione delle donne all'ufficio di giudice*, in *Foro Padano*, 1952, IV, 129 e ss.

AINIS M., *La riforma dell'art. 51 Cost. e i suoi riflessi nell'ordinamento*, in BIN R. – BRUNELLI G. – PUGIOTTO A. – VERONESI P. (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, 2003, 25 e ss.

ALPA G., *L'ingresso della donna nelle professioni legali*, in *Sociologia del diritto*, 2011, n. 1, 7 e ss.

AMATO F., *Il questionario del Consiglio superiore sulla condizione della donna nella magistratura italiana: spunti di analisi, individuazione delle criticità, tracce di percorsi per l'effettiva eguaglianza di genere*, in *D & L-Rivista critica di diritto del lavoro*, 2005, 321 e ss.

AMATO F., *Verso l'eguaglianza di genere nella magistratura italiana: nodi critici e prospettive*, in *Lavoro e diritto*, 2006, n. 4, 561 e ss.

ANSALONE M., *Donne e giudici popolari di corte di assise*, in *Foro it.*, 1952, II, 85 e ss.

BARBERA M., *L'eccezione e la regola, ovvero l'eguaglianza come apologia dello status quo*, in BECCALLI B. (a cura di), *Donne in quota*, Milano, 1999, 91 e ss.

BARILE P., *Sul diritto delle donne ad accedere alla magistratura*, in *Giur. it.*, 1952, II, 225 e ss.

BARILE P., *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova, 1953

BARILE P., *Leggi e regolamenti discriminatori per motivo di sesso*, in *Giur. cost.*, 1958, 1243 e ss.

BARTOLE S. – BIN R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008

BECCALLI B., *Donne in quota. La politica delle quote nel lavoro e nella rappresentanza politica*, in BECCALLI B. (a cura di), *Donne in quota*, Milano, 1999, 9 e ss.

BECCALLI B., *Donne e magistratura*, in *Quest. giust.*, 2004, n. 5, 869 e ss.

BERTI E., *Possono le donne esser giudici popolari?*, in *Nuova Rassegna*, 1952, 329 e ss.

BERUTTI M., *La donna italiana e la magistratura*, in *Dem. e Dir.*, 1960, III, 39 e ss.

BESUSSI A., *Togliere l'etichetta. Una difesa eccentrica dell'azione positiva*, in BECCALLI B. (a cura di), *Donne in quota*, Milano, 1999, 45 e ss.

BISCARETTI DI RUFFIA P., *Sull'ammissione delle donne negli albi dei giudici popolari delle Corti d'Assise*, in *Temi*, 1953, 298 e ss.

CANDIAN A., *Donne nei collegi giudiziari?*, in *Temi*, 1953, 79 e ss.

CANOSA R., *Il giudice e la donna: cento anni di sentenze sulla condizione femminile in Italia*, Milano, 1978

CARLASSARE L., *La rappresentanza femminile: principi formali ed effettività*, in BIMBI F. – DEL RE A. (a cura di), *Genere e democrazia*, Torino, 1997, 81 e ss.

CARLASSARE L., *Considerazioni conclusive*, in BIN R. – BRUNELLI G. – PUGIOTTO A. – VERONESI P. (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, 2003, 243 e ss.

CARLASSARE L., *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49: la fine di un equivoco*, in *Giur. cost.*, 2003, fasc. 1, 364 e ss.

CASTELLET S., *Ammissibilità delle donne nella composizione della Corte di Assise*, in *Riv. Pen.*, 1953, II, 127 e ss.

CERETI C., *Accesso all'ufficio di giudice popolare e composizione del collegio (a proposito della limitazione numerica all'inserimento delle donne nelle corti d'assise)*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1958, 1241 e ss.

CERETI C., *Corso di diritto costituzionale italiano*, Torino, 1958

CINANNI G., *Leggi elettorali e azioni positive in favore delle donne*, in *Giur. cost.*, 1995, fasc. 5, 3283 e ss.

CIVININI M. G. – SANLORENZO R., *L'altra metà della magistratura*, in *Quest. giust.*, 2003, n. 5, 926 e ss.

CIVININI M. G. – TRICOMI I., *Le Pari Opportunità in magistratura*, in *Lavoro e diritto*, 2006, n. 4, 539 e ss.

CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Relazione al Parlamento sullo stato della giustizia 1994*, Quaderno n. 68, Roma, 1994

CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Rapporto conclusivo sull'analisi delle informazioni raccolte a mezzo questionario finalizzato all'attuazione delle pari opportunità in magistratura*, Quaderno n. 97, Roma, 1996

CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Le "Pari opportunità" in magistratura*, Quaderno n. 126, Roma, 2002

CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *La partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale*, Quaderno n. 145, Roma, 2005

CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Il diritto alle pari opportunità fra attuazione e negazione*, Quaderno n. 153, Roma, 2008

CRISAFULLI V., *Una «manifesta infondatezza» che non sussiste (a proposito dell'ammissione delle donne alla carriera giudiziaria)*, in *Foro it.*, 1957, III, 41 e ss.

CRISAFULLI V., *Eguaglianza dei sessi, requisiti e sindacato della Corte*, in *Giur. cost.*, 1958, 862 e ss.

CRISAFULLI V., *Eguaglianza dei sessi e requisiti attitudinali nell'ammissione ai pubblici uffici*, in *Giur. cost.*, 1960, 564 e ss.

CRISAFULLI V. – PALADIN L. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione italiana*, Padova, 1990

D'AMBROSIO C., *Riconosciuta l'indennità giudiziaria ai magistrati donna in astensione per maternità*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2005, 423 e ss.

DE NARDI S., *La libertà di espressione dei magistrati*, Napoli, 2008

DE SIERVO U., *La mano pesante della Corte sulle "quote" nelle liste elettorali*, in *Giur. cost.*, 1995, fasc. 5, 3268 e ss.

DI FEDERICO G. – NEGRINI A., *Le donne nella magistratura ordinaria*, in *Polis*, 1989, III, n. 2, 179 e ss.

DI NICOLA P., *La giudice. Una donna in magistratura*, Roma, 2012

ESPOSITO C., *La Costituzione italiana - Saggi*, Padova, 1954

ESPOSITO C., *Le donne e i pubblici uffici*, in *Giur. cost.*, 1958, 869 e ss.

ESPOSITO C., *Il sesso e i pubblici uffici*, in *Giur. Cost.*, 1960, 568 e ss.

FALCONI F., *L'ammissibilità della donna alle Giunte Provinciali Amministrative*, in *Riv. trim. di dir. pubbl.*, 1954, 118 e ss.

FOCARDI G., *Alla conquista della «giustizia»: le magistrate*, in VICARELLI G. (a cura di), *Donne e professioni nell'Italia del Novecento*, Bologna, 2007, 205 e ss.

GAMBERINI M. E., *Formazione e pari opportunità in magistratura*, in *Quest. giust.*, 2009, 3, 143 e ss.

GIANFORMAGGIO L., *La promozione della parità di accesso alle cariche elettive in Costituzione*, in BIN R. – BRUNELLI G. – PUGIOTTO A. – VERONESI P. (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, 2003, 74 e ss.

GOVERNATORI S., *Azioni positive e magistratura: proposte minime di riforma*, in *Quest. giust.*, 1992, n. 1, 36 e ss.

GROPPALI A., *Le donne giudici*, in *Temi*, 1953, 305 e ss.

JOVANE E., *La donna nelle Corti di Assise*, in *Riv. Pen.*, 1953, II, 124 e ss.

LESSONA S., *Le donne possono far parte della G.P.A. in sede giurisdizionale*, in *Nuova Rassegna*, 1952, 1601 e ss.

LESSONA S., *La donna nella giuria popolare e nelle giunte provinciali amministrative*, in *Il Consiglio di Stato*, 1953, II, 1 e ss.

LIMONCELLI M., *Donne magistrate e poliziotte*, in *Riv. Pen.*, 1952, I, 709 e ss.

LIPARI N., *Relazione del presidente della commissione esaminatrice del concorso per uditore giudiziario, indetto con d.m. 6 marzo 1986*, in *Foro it.*, 1988, V, 104 e ss.

LUCIFREDI R., *La nuova costituzione italiana*, Milano, 1952

MICALI G., *La donna magistrato e l'esegesi dell'art. 102 comma 1 della Costituzione*, in *Cass. pen.*, 1994, 798 e ss.

MIELE G., *L'esclusione dai pubblici concorsi e l'art. 51 della Costituzione*, in *Riv. trim. di dir. pubbl.*, 1952, 831 e ss.

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1955

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1960

MORTATI C., *L'accesso delle donne ai pubblici uffici*, in *Dem. e Dir.*, 1960, I, 142 e ss.

MOTZO G., *Ammissione in condizione di uguaglianza dei cittadini di sesso femminile agli uffici pubblici*, in *Rass. di dir. pubbl.*, 1952, II, 325 e ss.

NIRO M., *Donne e magistratura: antichi pregiudizi e nuovi problemi*, in *Quest. giust.*, 1989, 4, 1043 e ss.

PACIOTTI E., *La donna nelle istituzioni e in magistratura*, in *Quest. giust.*, 1989, 1, 242 e ss.

PALADIN L., *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, 1965

PERETTI – GRIVA D. R., *La donna nella giuria popolare*, in *Riv. Pen.*, 1952, I, 47 e ss.

PERETTI – GRIVA D. R., *La donna in Magistratura*, in *Foro Padano*, 1957, I, 309 e ss.

POTOTSCHNIG U., *La pubblica amministrazione*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1994, 361 e ss.

PREDIERI A., *Parità dei sessi e formazione dei collegi delle Corti di Assise*, in *Giust. Civ.*, 1959, III, 12 e ss.

QUILIGOTTI M. C., *La c.d. indennità giudiziaria dei magistrati donna in astensione obbligatoria per maternità. Evoluzione normativa e giurisprudenziale*, in *Giurisprudenza di merito*, 2007, 10, 2723 e ss.

RANELLETTI E., *La donna-giudice, ovverosia la "Grazia" contro la "Giustizia"*, Milano, 1957

STELLACCI P., *L'ammissibilità delle donne all'ufficio di giudice secondo la Costituzione Repubblicana*, in *Giust. Pen.*, 1953, I, 353 e ss.

TACCHI F., *Eva togata. Donne e professioni giuridiche in Italia dall'Unità a oggi*, Torino, 2009

VITTA C., *Diritto Amministrativo*, I, Torino, 1954

ZANOBINI G., *Corso di diritto amministrativo*, Vol. I, Milano, 1950

INDICE SITOGRAFICO

Da www.associazionemagistrati.it:
AMATO F., *Qualche conclusione propositiva*, 28 maggio 2010
CANALE E., *Le pari opportunità negli organismi istituzionali e associativi della magistratura italiana*, 28 maggio 2010
CIRIELLO A., *Le pari opportunità nella formazione: ricerca di un difficile equilibrio*, 28 maggio 2010
INTERLANDI C., *Strumenti per conciliare il lavoro di cura con la attività professionale: il paragrafo 45 della circolare CSM sulla formazione delle tabelle degli uffici giudiziari per il triennio 2009-2011, e la flessibilità degli orari di lavoro*, 28 maggio 2010
PIERAZZI E., *Ricadute di genere della riforma dell'Ordinamento Giudiziario*
PIERAZZI E., *La condizione dei magistrati distrettuali nella prospettiva di genere*, 28 maggio 2010
TRICOMI I., *Rapporti tra Consiglio Giudiziario e Comitato C.P.O distrettuale: sinergie e punti di criticità*, 28 maggio 2010

www.camera.it

www.ca.milano.giustizia.it

www.ca.salerno.giustizia.it

www.consiglionazionaleforense.it

www.corteappellocaltanissetta.it

www.corteappellogenova.it

www.corteappellolecce.it

www.corteappello.napoli.it

www.corteappello.trento.it

www.corteappello.venezia.it

Da www.csm.it:
CARLASSARE L., *Il diritto alle pari opportunità a 60 anni dall'entrata in vigore della Carta costituzionale*, 24 ottobre 2008
DE MICHELE G., *Presenza femminile e opportunità per le donne nella Magistratura Amministrativa*, 24 ottobre 2008

Da www.csmvicepresidente.it:
CASELLA G., *Il contributo delle donne al governo autonomo della Magistratura*, 4 luglio 2013
DI ROSA G., *Il contributo delle donne al governo autonomo della magistratura*, 4 luglio 2013

dejure.giuffre.it

Da www.diritto.it:
CASELLA G., *Donne in magistratura: una relazione di Pina Casella*, 30 ottobre 2003, in SCIACCA M. (a cura di), *Osservatorio su Giustizia e Costituzione*

www.distretto.brescia.giustizia.it

Da www.donnemagistrato.it:
CARESTIA A., *Le quote: uno strumento ancora necessario?*, in *giudicedonna*, luglio 2005
LUCCIOLI G., *Quarant'anni dall'ingresso delle donne in magistratura*, in *giudicedonna*, luglio 2005
LUCCIOLI G., *La presenza delle donne nella magistratura italiana*, 25 giugno 2009
LUCCIOLI G., *La magistratura italiana: com'era, com'è*, 18 ottobre 2012
ROSATI E., *Il CPO della Magistratura contabile: finalmente una realtà anche alla Corte dei conti*, in *giudicedonna*, dicembre 2008

eur-lex.europa.eu

Da www.forumcostituzionale.it:
DI STEFANO E., *La tutela della maternità fra protezione adeguata e principio di uguaglianza: il caso dell'indennità giudiziaria*, 13 aprile 2010

www.gazzettaufficiale.it

www.giustizia.it

www.giustizia.abruzzo.it

www.giustizia-amministrativa.it

www.giustizia.bari.it

www.giustizia.basilicata.it

www.giustizia.bologna.it

www.giustizia.catania.it

Da www.giustizia.lazio.it:
DI ROSA G., *Donna magistrato e valutazioni di professionalità*, 23 febbraio 2012
FERRAMOSCA B. M., *Monitoraggio sullo stato di applicazione delle circolari sulla tutela della maternità e sulla flessibilità della prestazione lavorativa nei primi tre anni di vita della prole per gli anni 2008/2010 negli uffici giudiziari del distretto di Corte d'Appello di Roma*, 23 febbraio 2012

www.giustizia.messina.it

www.giustizia.palermo.it

www.giustizia.piemonte.it

www.giustizia.umbria.it

www.magistraturademocratica.it

www.movimentoperlagiustizia.it

Da old.magistraturademocratica.it:
CANALE E., *Magistratura e differenza di genere, il punto di vista dell'Admi: Un invito al dialogo*, 17 aprile 2004
CURCIO L., *La rappresentanza "politica" nei contesti associativi ed istituzionali*, 17 aprile 2004
GANDUS N., *Organizzazione degli uffici ed esercizio delle funzioni giurisdizionali: essere donna fa la differenza?*, 17 aprile 2004
ICHINO G., *Partecipazione delle donne magistrato all'attività di formazione*, 17 aprile 2004

www.onuitalia.it

www.scuolamagistratura.it

www.senato.it

www.unicost.eu