

# La Gender Equality nei Consigli di Giustizia dell'European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ)<sup>1</sup>

di *Andrea Catani*

**Abstract:** The gender equality within the Councils of Justice of the European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ). This article aims to illustrate and comment on the respect of the principle of gender balance within the Councils of Justice which belong to the European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ). First of all, particular attention will be focused on the Italian case, where the percentage of women in the Councils of Justice is very low indeed. Moreover, the States which present a specific legislation on gender equality regarding the composition of the Councils of Justice will be analyzed (i.e. France, Belgium, Spain and Denmark). In fact, the main purpose of this research is to underline the good practices adopted by the legal systems taken into account in order to provide insights to other Members States of the European Union with regard to the improvement of their gender equality policies.

**Keywords:** Gender balance; Gender equality index; Councils of Justice; European Network of Councils for the Judiciary; European Union; Law

5080

## 1. Premessa metodologica.

Il presente contributo intende offrire una panoramica sulla composizione degli organi di autogoverno – o, più precisamente, di governo autonomo – della magistratura dell'Unione europea, sotto il profilo dell'equilibrio di genere. Trattandosi di organi che assumono, a seconda dell'ordinamento di riferimento, diverse denominazioni, nel prosieguo si utilizzerà la locuzione Consigli di giustizia, onnicomprensiva dell'intero *genus* e comunemente utilizzata a livello europeo<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Il presente studio si inserisce all'interno della ricerca "*Procedure di nomina ed equilibri di genere. Prospettive costituzionali e comparate*", coordinata dalle Professoressse E. Catelani, G. Cerrina Feroni, M. D'Amico e T. Groppi. Il terzo report intermedio della ricerca è stato pubblicato a luglio 2020 in *federalismi.it*. I dati relativi ai 20 Paesi qui analizzati sono tratti dai contributi contenuti nella suddetta ricerca.

<sup>2</sup> Cfr. M. Volpi, *I Consigli di Giustizia in Europa: un quadro comparativo*, in E. Albamonte – P. Filippi (a cura di), *Ordinamento giudiziario: leggi, regolamenti e procedimenti*, Utet, Torino, 2009, pp. 3-44. L'Autore ritiene preferibile la definizione "organi di governo autonomo della magistratura" in virtù della considerazione per cui, di regola, la composizione di tali organi comprende membri togati e laici.

Per una maggiore coerenza analitica, verranno presi in considerazione solo i Paesi afferenti all'*European Network of Councils for the Judiciary* (ENCJ)<sup>3</sup> – organo istituito a Roma nel 2004 e ora accreditato presso l'Unione europea – la cui missione consiste nell'agevolare il confronto tra i Consigli di giustizia, al fine di facilitare la circolazione e lo scambio delle informazioni, di fornire un sostegno allo sviluppo delle *best practices* e di presentare delle proposte alle istituzioni dell'Unione europea e agli organismi sia nazionali che internazionali.

Come sancito dallo Statuto dell'ENCJ, l'adesione alla Rete è aperta a tutti i Consigli di giustizia nazionali che garantiscono il rispetto del principio dell'indipendenza e dell'autonomia del potere giudiziario rispetto agli altri poteri statali<sup>4</sup>. L'ammissione di un nuovo membro richiede il voto unanime della *General Assembly*<sup>5</sup>, mentre l'*Executive Board*<sup>6</sup> può proporre l'espulsione di un Consiglio qualora questi abbia messo in atto comportamenti contrastanti con i principi e gli obiettivi della Rete.

Attualmente, i Consigli che prendono parte all'ENCJ sono 22, per un totale di 20 Paesi membri dell'Unione europea<sup>7</sup>, in quanto l'Italia e la Grecia partecipano ai lavori dell'ENCJ con una duplice formazione consiliare, una per la magistratura ordinaria e una per la magistratura amministrativa<sup>8</sup>.

A seguito di una sintetica rassegna dei principali documenti normativi e programmatici adottati nell'ambito europeo e internazionale in materia di uguaglianza di genere, verrà rappresentata graficamente la percentuale di componenti femminili all'interno degli organi consiliari presi in esame. Le percentuali riportate nei grafici sono frutto di arrotondamenti, per eccesso e per difetto a seconda dei casi.

<sup>3</sup> Cfr., sulle origini e sulle principali caratteristiche dell'ENCJ, A. Canepa, *La progressiva "retificazione" dell'Unione europea: il caso del settore giustizia*, in *Riv. dir. pubbl. com. eur.*, 2006, pp. 1033 ss.

<sup>4</sup> Cfr. art. 6, Statuto ENCJ: «*Membership is open to all national institutions of Member States of the European Union which are independent of the executive and legislature, or which are autonomous, and which ensure the final responsibility for the support of the judiciary in the independent delivery of justice*» in *encj.eu*.

<sup>5</sup> La *General Assembly* individua le politiche e le attività della Rete ed è dotata di tutti i poteri necessari per garantire il perseguimento degli obiettivi prefissati. La composizione dell'Assemblea deve comprendere un rappresentante per Stato membro. La *General Assembly* elegge, al suo interno, un Presidente (artt. 8 e 9, Statuto ENCJ).

<sup>6</sup> L'*Executive Board* è l'organo esecutivo della Rete: si compone di 8 membri, tra cui un Presidente, eletti dall'Assemblea per un periodo di due anni. Il Presidente agisce in veste di rappresentante dell'ENCJ (artt. 8 e 11, Statuto ENCJ).

<sup>7</sup> Belgio, Bulgaria, Croazia, Danimarca, Finlandia, Francia, Grecia, Ungheria, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Polonia (sospesa sulla base di una decisione della *General Assembly* del settembre 2018), Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna. Con una delibera del giugno 2020, ai Consigli dell'Inghilterra e del Galles, dell'Irlanda del Nord e della Scozia è stato garantito lo *status* di *observers*, il quale permette di partecipare alle riunioni dell'Assemblea, ma senza diritto di voto (art. 6, par. 7, Statuto ENCJ).

<sup>8</sup> Per l'Italia, sono membri della Rete il Consiglio superiore della magistratura (CSM) e il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa (CPGA); per la Grecia, il *Supreme judicial council of civil and criminal justice* e il *Supreme judicial council for administrative justice*.

Successivamente, saranno oggetto di un breve approfondimento alcune esperienze paradigmatiche, con preferenza per gli ordinamenti che prevedono una disciplina espressamente dedicata all'uguaglianza di genere nella composizione del Consiglio di giustizia. Il fine è quello di sottolineare le criticità e di mettere in evidenza, laddove esistano, le *best practices* adottate dai Paesi membri dell'ENCJ.

È bene precisare fin dall'inizio che i Consigli di giustizia della Grecia, pur facendo parte della Rete, non verranno inseriti nell'analisi dei dati, in quanto la nomina dei rispettivi componenti avviene per sorteggio tra determinati membri della magistratura ed è rimessa, pertanto, al caso.

Un'ulteriore premessa di carattere metodologico si rende necessaria: dato il carattere innovativo di uno studio sul tema degli equilibri di genere in rapporto ai Consigli di giustizia in Europa, l'analisi si baserà prevalentemente sui dati forniti da organismi sovranazionali o ricavati dai siti istituzionali dei Consigli stessi, nonché sulla disciplina normativa dei singoli ordinamenti<sup>9</sup>.

## 2. La gender equality in Europa.

Il perseguimento della *gender equality* in tutti i settori della vita sociale, politica ed economica rappresenta un obiettivo strategico dell'Unione europea e costituisce un valore fondamentale dell'ordinamento europeo, sancito – con riferimento alla parità di retribuzione – all'interno dei Trattati istitutivi sin dal Trattato di Roma del 1957<sup>10</sup> (art. 119, successivamente confluito nell'art. 157 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, TFUE)<sup>11</sup>.

Ad oggi, molteplici sono le norme europee di diritto primario e derivato che menzionano e favoriscono concretamente l'uguaglianza di genere: l'art. 2 del Trattato sull'Unione europea (TUE), disposizione dalla forte natura simbolica, enuncia tra i valori fondanti dell'UE proprio la parità tra donne e uomini<sup>12</sup>; l'art. 3 TUE statuisce che l'Unione, nel combattere l'esclusione sociale e le

---

<sup>9</sup> In dottrina, tra i molti studi in materia di equilibri di genere all'interno della magistratura, si vedano: M. D'Amico – C.M. Lendaro – C. Siccardi, *Eguaglianza di genere in Magistratura. Quanto ancora dobbiamo aspettare?*, Franco Angeli, Milano, 2017; C.M. Lendaro, *Disuguaglianze, giurisdizione e persistente questione di genere in Magistratura*, in *lavorodirittieuropa.it*, 3/2019; B. Pezzini – A. Lorenzetti (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull'impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, Giappichelli, Torino, 2019.

<sup>10</sup> La Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), con la sentenza *Defrenne II* dell'8 aprile 1976 (causa C-43/75), ha riconosciuto l'effetto diretto del principio della parità della retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e lavoratori di sesso femminile, stabilendo che tale principio riguarda non solo le pubbliche autorità, ma vale del pari per tutte le convenzioni che disciplinano in modo collettivo il lavoro subordinato.

<sup>11</sup> Cfr., per una panoramica generale sul tema, F. Di Sarcina, *L'Europa delle donne. La politica di pari opportunità nella storia dell'integrazione europea (1957-2007)*, il Mulino, Bologna, 2010.

<sup>12</sup> «L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini».

discriminazioni, promuove *inter alia* la parità tra donne e uomini; l'art. 8 TFUE stabilisce espressamente che l'Unione mira a eliminare le ineguaglianze, nonché a promuovere la *gender equality*; gli artt. 10 e 19 TFUE impegnano l'UE nella lotta contro le discriminazioni fondate sul sesso; l'art. 153 TFUE consente all'UE di intervenire nell'ambito più ampio delle pari opportunità e della parità di trattamento nelle questioni relative all'occupazione; l'art. 157 TFUE, oltre a prevedere la parità di retribuzione per i lavoratori di sesso maschile e femminile, autorizza l'azione positiva del Parlamento e del Consiglio in materia lavorativa a sostegno del principio della parità di genere.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000, la c.d. Carta di Nizza – la quale ha assunto, con il Trattato di Lisbona, il medesimo valore giuridico dei Trattati istitutivi<sup>13</sup> – vieta qualsiasi forma di discriminazione (art. 21) e sancisce esplicitamente il principio della parità di genere, che deve essere assicurato *in all areas* (art. 23).

L'importanza di tale principio è stata ribadita dalla direttiva del Consiglio del 1976 sulla parità di trattamento tra uomini e donne (dir. 76/207/CEE), volta a garantire la parità di trattamento fra uomini e donne in materia di accesso al lavoro e alla formazione professionale, nonché con riferimento alle condizioni di lavoro e alla sicurezza sociale.

Nel corso del tempo, si è assistito a una sempre crescente attenzione nei confronti del tema nevralgico della *gender equality* da parte delle istituzioni europee, che hanno progressivamente adottato anche importanti interventi in materia di diritti alla maternità e al congedo parentale<sup>14</sup>, di lavoro autonomo<sup>15</sup> e di condizioni lavorative<sup>16</sup>.

Anche la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) – firmata a Roma nel 1950 dagli Stati membri del Consiglio d'Europa<sup>17</sup> – inserisce tra i propri valori cardine il divieto di discriminare sulla base del sesso (art 14).

Nel 2010 la Commissione ha adottato una Carta per le donne per potenziare la promozione della parità tra donne e uomini, in Europa e nel mondo<sup>18</sup> e nel 2011 l'impegno degli Stati Membri nell'eliminare le diseguaglianze di genere è stato formalizzato nel Patto europeo per l'uguaglianza di genere del Consiglio per il periodo 2011-2020<sup>19</sup>.

---

<sup>13</sup> Cfr. art. 6 TUE.

<sup>14</sup> Dir. 92/85/CEE e 2010/18/UE.

<sup>15</sup> Dir. 2010/41/UE.

<sup>16</sup> Dir. 2006/54/CE.

<sup>17</sup> Ad oggi, tutti gli Stati membri dell'UE hanno ratificato la Convenzione.

<sup>18</sup> Comunicazione della Commissione, del 5 marzo 2010, *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 definitivo – Non pubblicata sulla Gazzetta ufficiale, in *eur-lex.europa.eu*.

<sup>19</sup> Conclusioni del Consiglio del 7 marzo 2011 sul Patto europeo per la parità di genere (2011-2020), in *eur-lex.europa.eu*.

Negli ultimi anni, il Parlamento europeo ha approvato diversi atti a tutela delle donne. Basti pensare, a mero titolo esemplificativo, alla risoluzione dell'11 settembre 2018, contenente misure per prevenire e contrastare il *mobbing* e le molestie sessuali sul posto di lavoro, nei luoghi pubblici e nella vita politica dell'Unione europea, oppure a quella del 15 gennaio 2019 sulla parità tra uomini e donne, in cui il Parlamento europeo ha ribadito il forte impegno a favore dell'uguaglianza di genere sia nel contenuto delle politiche, delle iniziative e dei programmi dell'UE sia a tutti i livelli politici, di bilancio, amministrativi ed esecutivi dell'Unione. Tali testi, com'è noto, non hanno carattere vincolante, ma sono connotati da un'alta valenza politica, in quanto testimoniano la costante attenzione da parte dell'organo parlamentare alla *gender equality* e si pongono come strumenti volti a stimolare e incentivare l'azione delle altre istituzioni europee, la Commissione e il Consiglio.

Nei primi mesi del 2020, la Commissione europea guidata da Ursula von der Leyen ha presentato la nuova strategia dell'UE per la parità di genere, contenente gli obiettivi strategici e le azioni da perseguire entro il 2025. Tale strategia si basa sul Patto europeo per l'uguaglianza di genere del Consiglio per il periodo 2011-2020, in cui è stato riaffermato l'impegno dell'UE nell'eliminare le disuguaglianze di genere.

Lo scopo della Commissione è porre le fondamenta per «costruire un'Europa garante della parità di genere, in cui la violenza di genere, la discriminazione sessuale e la disuguaglianza strutturale tra donne e uomini appartengano al passato; un'Europa in cui donne e uomini, ragazze e ragazzi, in tutta la loro diversità, siano uguali e liberi di perseguire le loro scelte di vita, abbiano pari opportunità di realizzazione personale e le stesse possibilità di partecipare alla nostra società europea e svolgervi un ruolo guida»<sup>20</sup>.

La strategia 2020-2025, seppur incentrata su azioni condotte all'interno dell'UE, è coerente con la politica estera europea in materia di pari opportunità e di emancipazione femminile.

L'UE e gli Stati membri, invero, hanno assunto importanti impegni sostanziali per l'uguaglianza di genere attraverso la stipulazione di trattati e accordi internazionali sui diritti umani, alla cui formazione l'UE ha sovente fornito un contributo fondamentale. La Convenzione delle Nazioni Unite (ONU) sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne del 1979

---

<sup>20</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025*, Bruxelles, 5.3.2020, COM(2020) 152 final, p.2, in *eur-lex.europa.eu*.

(CEDAW)<sup>21</sup>, la Dichiarazione e la piattaforma d'azione di Pechino del 1995<sup>22</sup> e l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile<sup>23</sup> stabiliscono standard e obiettivi per raggiungere l'uguaglianza tra uomini e donne e per valutare i progressi in Europa.

Anche il Consiglio d'Europa ha di recente rinnovato il proprio impegno in materia di *gender equality*, adottando la nuova Strategia per la parità tra donne e uomini 2018-2023<sup>24</sup>, in cui si ribadisce l'intento di rispondere alle sfide odierne ed emergenti, soprattutto attraverso la rimozione degli ostacoli che impediscono il raggiungimento dell'effettiva parità di genere sia negli Stati membri che all'interno dell'Organizzazione.

La breve rassegna degli strumenti normativi appena esposta dimostra quanto il diritto sovranazionale, sia europeo che internazionale, sia attento alla tematica dell'uguaglianza di genere, riconoscendo in essa una delle colonne imprescindibili per la costruzione di una società democratica di diritto.

### 3. Percentuali di genere nei Consigli di giustizia dell'ENCJ.

Nella tabella riportata di seguito (fig.1) vengono indicati – in ordine alfabetico – gli Stati membri dell'ENCJ, con la percentuale di presenza femminile all'interno dei rispettivi Consigli di giustizia.

Nell'istogramma (fig.2), invece, si è tentato di rappresentare graficamente – in ordine crescente – le percentuali indicate nella tabella (fig.1), al fine di rendere visivamente più immediata la percezione del fenomeno oggetto di analisi.

Come si può agevolmente evincere, quasi tutti i Consigli – eccetto la Danimarca e la Finlandia – presentano una percentuale femminile inferiore al 50%, punto in cui la “bilancia” della parità di genere può dirsi in punto di equilibrio, salvo i casi in cui è il numero dispari del *plenum* dell'organo consiliare a non permettere che si verifichi una perfetta uguaglianza di genere.

<sup>21</sup> Adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 18 dicembre 1979 ed entrata in vigore il 3 settembre 1981, è stata firmata dall'Italia il 17 luglio 1980 e ratificata con legge del 14 marzo 1985, n. 13.

<sup>22</sup> **Adottata dalla Quarta Conferenza Mondiale sulle Donne: Azione per l'Uguaglianza, lo Sviluppo e la Pace, 4-15 settembre 1995.**

<sup>23</sup> Adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015. L'Agenda consta di 17 obiettivi, di cui uno (il quinto) espressamente intitolato “Raggiungere l'uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze”, nella consapevolezza che la concretizzazione della parità dei sessi e l'emancipazione delle donne e delle ragazze a livello mondiale, regionale e nazionale darebbe un contributo fondamentale al progresso di tutti gli obiettivi e dei traguardi prefissati.

<sup>24</sup> La Strategia 2018-2023 pone l'accento su sei aree strategiche: prevenire e combattere gli stereotipi basati sul genere e il c.d. sessismo; prevenire e contrastare la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica; garantire alle donne un equo accesso alla giustizia; assicurare una partecipazione equilibrata di donne e uomini ai processi decisionali politici e pubblici; proteggere i diritti di donne e ragazze migranti, rifugiate e richiedenti asilo; integrare le dimensioni di genere in tutte le politiche e le misure.



Il dato della Danimarca, seppur isolato, è certamente positivo e testimonia la grande attenzione rivolta dall'ordinamento danese al tema dell'equilibrio di genere nel corso degli anni: secondo il *Gender Equality Index* del 2019 – lo strumento che permette di misurare i progressi in tema di uguaglianza di genere all'interno dei Paesi membri dell'Unione europea<sup>25</sup>, elaborato dall'*European Institute for gender equality*<sup>26</sup> – la Danimarca risulta, con 77.5 punti (10 punti sopra la media europea), al secondo posto nel *ranking*, mantenendo la stessa posizione dal 2005<sup>27</sup>.

È degna di nota anche la posizione di un altro Paese scandinavo, la Finlandia, che presenta una perfetta parità tra uomini e donne (4 per ciascun genere)<sup>28</sup>.

Un altro dato che salta immediatamente agli occhi è che il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa italiano rappresenta – con il 6,5 % – il fanalino di coda dei Consigli europei membri dell'ECNJ. Il *ranking* dell'Italia, inoltre, non migliora con la percentuale del Csm, anch'essa gravemente insufficiente (22%)<sup>29</sup>.

La media di tutti i Paesi si attesta intorno al 33%, ben al di sotto della soglia di equilibrio: il *trend* complessivo risulta, pertanto, estremamente deludente.

Sulla base dei dati riportati, è possibile suddividere i Paesi in 3 *cluster* – contrassegnati da colori diversi (fig.2) – a seconda della percentuale di donne all'interno dei rispetti Consigli di giustizia.

Partendo da sinistra, il primo gruppo è rappresentato dalle esperienze che risultano gravemente insufficienti, con una percentuale al di sotto del 25%.

Al centro, i Paesi che potrebbero essere definiti – adottando una terminologia prettamente economica – “in via di sviluppo”, in quanto si collocano tra il 25% e il 40%.

A destra (al di sopra della linea tratteggiata orizzontale), il gruppo dei Paesi “virtuosi”, in cui la percentuale di genere femminile è pari o al di sopra del 40%. La soglia del 40% è stata mutuata dalla giurisprudenza amministrativa italiana, la quale ha affermato che «l'effettività della parità non può che essere individuata nella garanzia del rispetto di una soglia quanto più approssimata alla

---

<sup>25</sup> Il punteggio finale attribuito a ciascun Paese è il frutto della media dei punti ottenuti in 6 diversi settori: *work, money, knowledge, time, power* e *health*.

<sup>26</sup> L'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (con sede a Vilnius) è stato istituito nel dicembre 2006 dal Parlamento e dal Consiglio, con l'obiettivo generale di sostenere e rafforzare la promozione della parità di genere, ivi compresa l'integrazione di genere, in tutte le politiche dell'UE e degli Stati membri. L'Istituto si prefigge altresì l'obiettivo di combattere le discriminazioni fondate sul sesso e di svolgere un'opera di sensibilizzazione sul tema della parità di genere, fornendo assistenza tecnica alle istituzioni europee mediante la raccolta, l'analisi e la diffusione di dati e strumenti metodologici.

<sup>27</sup> Cfr. *Gender equality index 2019*, in *eige.europa.eu*.

<sup>28</sup> Nel *ranking* europeo elaborato dall'*European Institute for gender equality*, la Finlandia si attesta al quarto posto, con un punteggio di 73.5 (6 punti sopra la media europea).

<sup>29</sup> L'Italia si trova al quattordicesimo posto della classifica europea del *Gender equality index 2019*, con 63 punti (4.4. punti sotto la media europea).

pari rappresentanza dei generi, da indicarsi dunque nel 40% di persone del sesso sotto-rappresentato»<sup>30</sup>.

PAESE	SIGLA	W%
Belgium	BE	41%
Bulgaria	BG	44%
Denmark	DK	72%
Spain	ES	43%
Finland	FI	50%
France	FR	32%
Croatia	HR	27%
Hungary	HU	21%
Ireland	IE	39%
Italy CPGA	IT CPGA	6,5%
Italy CSM	IT CSM	22%
Lithuania	LT	20%
Latvia	LV	28,5%
Malta <sup>31</sup>	MT	10%
Netherlands	NL	25%
Poland	PL	21%
Portugal	PT	29%
Romania	RO	47%
Slovenia	SI	45,5%
Slovakia	SK	33%

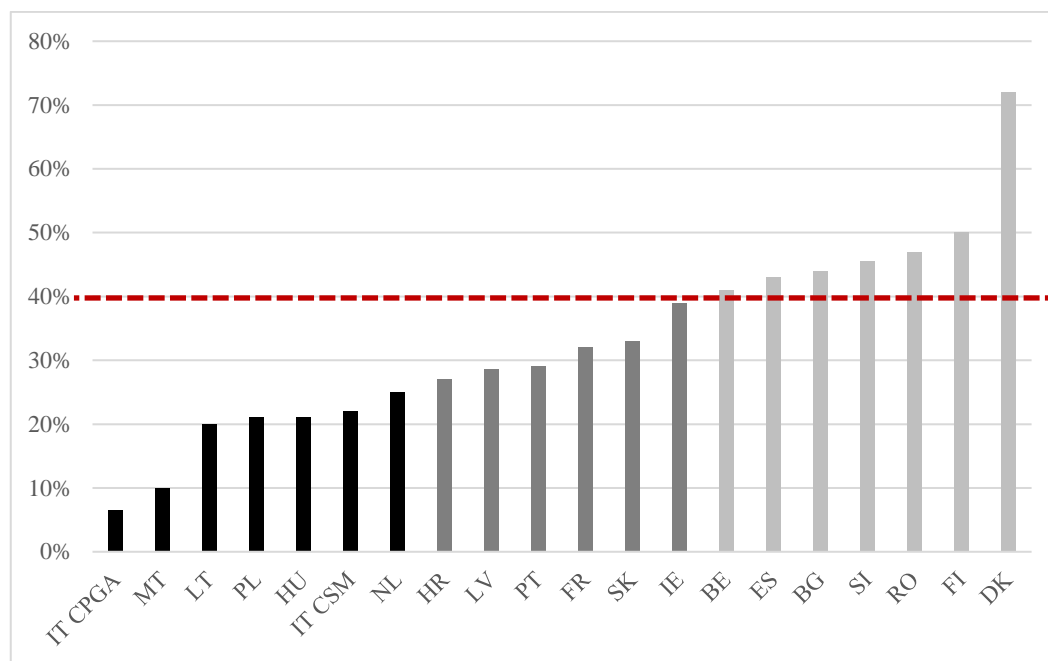
(Fig.1) – Elenco, in ordine alfabetico, dei Paesi che afferiscono all'ENCJ, con la percentuale di presenza femminile all'interno dei rispettivi Consigli di giustizia<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> TAR Lazio, Sez. II, sent. 21 gennaio 2013, n. 633 in *giustizia-amministrativa.it*. Nel caso di specie, il Tar ha ricavato tale percentuale dalla proposta di Direttiva della Commissione UE con riguardo ai consigli di amministrazione delle grandi società quotate in borsa. Cfr. TAR Lazio, sent. 11 settembre 2013, n. 8206; Cons. Stato, sent. 21 giugno 2012, n. 3670, in cui si fa riferimento all'eguaglianza di genere «o a una sostanziale approssimazione ad essa»; Cons. Stato, Sez. I, parere 19 gennaio 2015, n. 93: «equilibrio di genere non significa parità di presenze maschili e femminili, quanto piuttosto evitare l'irragionevole preponderanza di un sesso rispetto all'altro».

<sup>31</sup> Dato aggiornato al 2012.

<sup>32</sup> I dati sono stati raccolti, nell'ambito della ricerca *“Procedure di nomina ed equilibri di genere. Prospettive costituzionali e comparate”*, da: S. Bargiacchi (Portogallo e Paesi Bassi); V. Carlino (Francia e Lettonia); A. Catani (Croazia e Slovenia); M. Collini (Romania e Ungheria); E. Cremona (Danimarca); M. Giannelli (Grecia); S. Leone e C. Nardocci (Italia); C. Masciotta (Irlanda); G. Milani (Belgio); M. Monti (Slovacchia); P. Pannia (Malta); F. Spagnoli (Bulgaria e Lituania); G. Spanò (Finlandia); N. Vizioli (Spagna).





(Fig.2) – Rappresentazione, in ordine crescente, della percentuale di donne all'interno dei Consigli di giustizia dell'ENCJ.

### 3.1. L'Italia<sup>33</sup>.

All'interno del primo *cluster*, il caso italiano merita di essere oggetto di un breve *focus*, in quanto l'analisi del numero di donne nei Consigli di giustizia membri dell'ENCJ fa emergere un dato preoccupante su cui riflettere criticamente.

Il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa (CPGA) è composto da 15 membri, eletti ogni quattro anni e non rieleggibili (l. n. 186 del 1982): il presidente del Consiglio di Stato, in qualità di presidente del CPGA; 4 magistrati in servizio presso il Consiglio di Stato (e 2 magistrati con funzioni di supplenti) eletti da e tra i magistrati in servizio presso il Consiglio di Stato; 6 magistrati in servizio presso i tribunali amministrativi regionali (e 2 magistrati con funzioni di supplenti) eletti da e tra i magistrati in servizio presso i Tar; 4 cittadini eletti, due dalla Camera dei deputati e due dal Senato a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, tra i professori ordinari in materie giuridiche o tra gli avvocati con venti anni di esercizio professionale.

Sul totale dei componenti, c'è soltanto 1 donna ed è stata eletta tra i magistrati in servizio presso i Tar (6,5%)<sup>34</sup>. Da ciò si ricava che il Parlamento, per la consiliatura 2018/2021, non ha eletto alcuna donna; la situazione non migliora di molto se si prova a volgere lo sguardo alla composizione del CPGA

<sup>33</sup> I dati relativi al Consiglio superiore della magistratura e al Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa sono stati raccolti da S. Leone e C. Nardocci nell'ambito della ricerca "Procedure di nomina ed equilibri di genere. Prospettive costituzionali e comparate", il cui terzo report intermedio è consultabile in *federalismi.it*.

<sup>34</sup> Anche volendo considerare nel calcolo complessivo i 4 membri supplenti, la media (2 donne su 19 componenti) sale a un deludente 10,5%.

precedente (2013-2017), poiché il numero di donne era pari a 4 (26,5%), di cui soltanto una di nomina parlamentare.

Il Consiglio superiore della magistratura (CSM) si compone di 27 membri, di cui i primi tre sono membri di diritto (art. 104 Cost.): il Presidente della Repubblica, che lo presiede; il Primo Presidente della Corte di Cassazione; il Procuratore generale presso la Corte di Cassazione; 16 magistrati, di cui 2 che esercitano funzioni di legittimità, 10 che esercitano funzioni giudicanti di merito, 4 che esercitano funzioni requirenti di merito<sup>35</sup>; 8 professori ordinari in materie giuridiche o avvocati con almeno 15 anni di esercizio della professione, eletti dal Parlamento in seduta comune. I membri elettivi del Consiglio durano in carica quattro anni e non sono immediatamente rieleggibili.

Sul totale dei componenti, sono attualmente presenti 6 donne (22 %). Il dato forse più allarmante, tuttavia, si ricava dall'analisi delle ultime elezioni degli 8 membri di competenza parlamentare: per la consiliatura attuale (2018-2022), le due Camere hanno nominato 0 donne, mentre nel 2014 il Parlamento aveva designato 2 donne<sup>36</sup>. Le donne presenti nel CSM, dunque, sono state elette tutte tra le fila della magistratura, risultando il 37,5% della componente togata complessiva.

Tale ultima percentuale si pone in netta controtendenza rispetto alle elaborazioni statistiche – effettuate dall'Ufficio statistico del Consiglio superiore della magistratura<sup>37</sup> – relative alla presenza di uomini e donne nella magistratura, secondo cui, al 29 febbraio 2020, su una dotazione organica della magistratura pari a 9.787 unità complessive, inclusi i Magistrati ordinari in Tirocinio (MOT), 4.479 magistrati sono di sesso maschile (45,8%) e 5.308 di sesso femminile (54,2%).

Ne risulta, dunque, che la componente femminile togata, pur rappresentando la maggioranza dell'ordine giudiziario, è fortemente minoritaria nel CSM e tale risultanza collima perfettamente con il *trend* negativo – rilevabile dal prospetto redatto dall'Ufficio statistico di seguito riportato (fig.3)<sup>38</sup> – di una costante sottorappresentanza di genere nella composizione del Consiglio: sino ad oggi, le donne che hanno assunto la carica di consigliere sono state complessivamente 28, gli uomini 458.

<sup>35</sup> I componenti togati sono eletti nell'ambito di tre categorie, che corrispondono a tre collegi elettorali nazionali: uno per eleggere i candidati che svolgono funzioni di legittimità, uno per quelli con funzioni giudicanti di merito ed uno per quelli con funzioni requirenti di merito, così da garantire che nel CSM siedano esponenti delle diverse funzioni in cui si articola la carriera professionale del magistrato. Ogni elettore può esprimere una sola preferenza nominativa per ciascuna delle tre categorie. Gli eletti sono individuati con sistema maggioritario uninominale.

<sup>36</sup> Il Parlamento in seduta comune aveva inizialmente nominato 3 donne, una delle quali è risultata successivamente priva dei titoli necessari per essere eletta.

<sup>37</sup> Cfr. *Donne in magistratura (agg. Marzo 2020)*, in *csm.it*.

<sup>38</sup> Nelle unità indicate nella tabella, sono stati ricompresi tutti i componenti che si sono avvicendati nel corso delle consiliature di riferimento. Il dato appare significativo poiché complessivamente attesta che la sostituzione dei consiglieri uscenti è avvenuta, in maniera preponderante, con componenti di sesso maschile.

In conclusione, il dato da evidenziare con forza rispetto al caso italiano è come la scarsa o quasi assente rappresentanza del genere femminile all'interno degli attuali Consigli di giustizia sia da imputare – soprattutto, ma non solo – a un Parlamento evidentemente troppo poco attento al tema della *gender equality*.

Consiliatura	% Uomini	% Donne	N. Uomini	N. Donne
1959	100%	0%	29	0
1963	100%	0%	27	0
1968	100%	0%	31	0
1972	100%	0%	29	0
1976	100%	0%	43	0
1981	94%	6%	34	2
1986	94%	6%	34	2
1990	100%	0%	34	0
1994	97%	3%	37	1
1998	89%	11%	34	4
2002	93%	7%	26	2
2006	79%	21%	22	6
2010	93%	7%	27	2
2014	89%	11%	25	3
2018	81%	19%	26	6

(Fig.3) – Percentuali di genere all'interno del CSM dal 1959 ad oggi (fonte Ufficio statistico del CSM 2020).

### 3.2. La Francia<sup>39</sup>.

Tra i Paesi del secondo gruppo, l'esperienza francese risulta degna di attenzione, in quanto prevede una disposizione volta a raggiungere un'equilibrata rappresentanza tra uomini e donne nell'organo di governo autonomo della magistratura, anche se circoscritta soltanto a una componente del Consiglio<sup>40</sup>.

Il *Conseil supérieur de la magistrature* (CSM) – disciplinato dall'art. 65 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 2008-724 del 23 luglio 2008 – comprende una Sezione competente per i giudici (*magistrats du siège*) e una Sezione competente per i pubblici ministeri (*magistrats du parquet*).

La *formation compétente à l'égard des magistrats du siège* si compone di 15 membri: il primo presidente della Corte di cassazione, in qualità di presidente della Sezione; 5 giudici; 1 procuratore; 1 consigliere di Stato nominato dal

<sup>39</sup> I dati relativi al *Conseil supérieur de la magistrature* sono stati raccolti da V. Carlini nell'ambito della ricerca *“Procedure di nomina ed equilibri di genere. Prospettive costituzionali e comparate”*, il cui terzo report intermedio è consultabile in *federalismi.it*.

<sup>40</sup> Secondo il *Gender equality index 2019*, la Francia, con 74.6 punti, risulta terza nella graduatoria europea.

Consiglio di Stato; 1 avvocato con determinati requisiti di professionalità; 6 c.d. personalità qualificate non appartenenti né al Parlamento, né al sistema giudiziario e amministrativo. Il Presidente della Repubblica, il Presidente dell'Assemblea nazionale e il Presidente del Senato nominano 2 personalità qualificate ciascuno.

La *formation compétente à l'égard des magistrats du parquet* si compone di altrettanti 15 membri: è presieduta dal procuratore generale presso la Corte di cassazione e comprende, inoltre, 5 procuratori e 1 giudice, nonché il consigliere di Stato, l'avvocato e le 6 personalità qualificate che siedono anche nella Sezione per la magistratura giudicante.

La formazione plenaria, presieduta dal primo presidente della Corte di cassazione, comprende 3 dei 5 giudici della Sezione per la magistratura giudicante, 3 dei 5 magistrati della Sezione per la magistratura inquirente, nonché le 8 personalità esterne comuni a entrambe le formazioni, per un totale di 15 membri.

In materia di *gender equality*, l'ordinamento francese prevede che le nomine delle 6 personalità qualificate debbano sempre concorrere alla *représentation équilibrée* tra uomini e donne (art. 5-2 della legge organica n. 94-100 del 5 febbraio 1994, introdotto dalla legge organica n. 2010-830 del 22 luglio 2010). Per la consiliatura attuale (2019-2023), il Presidente della Repubblica, il Presidente dell'Assemblea nazionale e il Presidente del Senato hanno nominato 1 uomo e 1 donna ciascuno, con la conseguenza che, per quanto riguarda le sei personalità qualificate, la rappresentanza di genere è in perfetto equilibrio (50%).

Il dato parziale, seppure degno di nota, deve essere analizzato con riferimento alle altre componenti del CSM per una corretta esegesi: il numero di donne rimane invariato se parametrato alle 8 personalità esterne (37,5%), sale di sole due unità sul totale della Sezione competente per la magistratura giudicante (33%) e arriva a 6 nella Sezione per la magistratura inquirente (40%).

Sul totale dei componenti del CSM, la percentuale femminile si attesta al 36,5% (8 su 22), annoverando la Francia tra quei Paesi vicini al raggiungimento della soglia del 40%.

### 3.3. Il Belgio<sup>41</sup>.

Il primo Paese a comparire nel gruppo dei c.d. virtuosi – ovvero di quelli in cui si assiste a una sostanziale approssimazione all'uguaglianza di genere – è il Belgio<sup>42</sup>, con una percentuale del 41%. L'ordinamento belga presenta una interessante e complessa disciplina in tema di uguaglianza di genere nella composizione del Consiglio di giustizia.

<sup>41</sup> I dati relativi al *Conseil supérieur de la Justice* sono stati raccolti da G. Milani nell'ambito della ricerca "Procedure di nomina ed equilibri di genere. Prospettive costituzionali e comparate", il cui terzo report intermedio è consultabile in *federalismi.it*.

<sup>42</sup> Secondo il *Gender equality index 2019*, il Belgio, con 71.1 punti, risulta all'ottavo posto della graduatoria europea.

Il *Conseil supérieur de la Justice* si compone, nell'insieme, di 44 membri, i quali esercitano il proprio mandato per un periodo di quattro anni. Il Consiglio belga si suddivide in un Collegio di lingua francese e in un Collegio di lingua fiamminga, ognuno dei quali comprende 22 membri: 11 membri togati eletti dagli appartenenti alla magistratura; 11 membri laici eletti dal Senato a maggioranza qualificata dei 2/3 (art. 151 Cost.). Ogni gruppo linguistico deve includere, tra gli 11 membri “esterni”, 4 avvocati, 3 professori universitari e 4 esponenti della società civile con particolari requisiti professionali (art. 259 bis1, §1, *Code Judiciaire*).

Il Belgio prevede due diverse discipline in materia di equilibri di genere, una per la componente togata e una per la componente laica.

Per l'elezione dei membri togati, vengono costituiti due collegi, uno francofono e uno di lingua fiamminga, ciascuno comprendente tutti i magistrati in servizio del rispettivo gruppo linguistico. Ogni elettore deve esprimere tre preferenze, di cui almeno una di ciascun sesso (art. 259 bis1, §3, *Code Judiciaire*).

Per i membri “non magistrati”, ogni gruppo linguistico deve contare al suo interno almeno quattro componenti per ogni sesso (art. 259 bis2, §3, *Code Judiciaire*).

L'attuale consiliatura (2016-2020) comprende 18 donne, con una percentuale del 41% rispetto al totale dei seggi<sup>43</sup>. La componente femminile si divide equamente nelle due formazioni consiliari e, in entrambe, è costituita da 4 donne laiche e 5 togate. Tale dato, certamente positivo, testimonia come il Parlamento si sia limitato al rispetto della normativa in materia di *gender equality*, nominando per entrambi i Collegi il numero minimo di donne richiesto.

### 3.4. La Spagna<sup>44</sup>.

Interessante è anche la disciplina prevista dall'ordinamento spagnolo, il cui Consiglio di giustizia si attesta al 43%<sup>45</sup>.

Il *Consejo General del Poder Judicial* si compone di 20 membri (i *vocales*), nominati dal Re per un periodo di cinque anni, senza possibilità di rielezione. Del totale dei componenti, 12 membri appartengono alla magistratura e 8 sono membri laici (scelti tra avvocati e altri giuristi, di riconosciuta competenza e con più di quindici anni di pratica nella loro professione), 4 proposti dal Congresso dei Deputati e 4 dal Senato (art. 122 Cost.). Nella prima seduta, i *vocales* eleggono, all'infuori del proprio seno, un Presidente, che può essere un esponente del potere giurisdizionale o un giurista di riconosciuta competenza.

---

<sup>43</sup> Attualmente i membri sono 43, in quanto risulta vacante un seggio del Collegio di lingua francese; la percentuale di donne sale così al 42%.

<sup>44</sup> I dati relativi al *Consejo General del Poder Judicial* sono stati raccolti da N. Vizioli nell'ambito della ricerca “*Procedure di nomina ed equilibri di genere. Prospettive costituzionali e comparate*”, il cui terzo report intermedio è consultabile in *federalismi.it*.

<sup>45</sup> Secondo il *Gender equality index 2019*, la Spagna, con 70.1 punti, risulta al nono posto della graduatoria europea.

Il Congresso e il Senato eleggono 6 membri laici e 4 membri togati ciascuno, con una maggioranza dei 3/5 dei propri componenti.

L'ordinamento spagnolo contiene una disposizione in materia di *gender equality* espressamente riferita all'elezione dei *vocales*: l'art. 567 della Ley Organica 6/1985 del Poder Judicial – introdotto nel 2013 – statuisce che il Parlamento, nell'eleggere i 20 membri del CGPJ, si conformi al “principio della presenza paritaria tra uomini e donne”.

Nell'attuale consiliatura (2013-2018, in regime di *prorogatio*) sono presenti 9 donne, che rappresentano, in riferimento al *plenum* dell'organo, il 43%. Il dato, tuttavia, se parametrato soltanto ai 20 membri di nomina parlamentare, sale al 45%, di una sola unità al di sotto della perfetta parità di genere. La nomina del Presidente, come già ricordato, è demandata ai membri nominati dal Congresso e dal Senato: nella storia del Consiglio generale di giustizia, la cui istituzione risale al 1980, i Presidenti sono sempre stati di sesso maschile.

### 3.5. La Danimarca<sup>46</sup>.

Il Consiglio di giustizia danese è l'unico, tra i Paesi afferenti all'ENCJ, a superare la soglia del 50%, arrivando addirittura al 72% (8 donne su 11 componenti).

Il *Domstolsstyrelsen* si compone di 11 membri: 1 giudice della Corte suprema; 2 magistrati rispettivamente dall'Alta corte orientale e dall'Alta corte occidentale; 2 magistrati municipali nominati dalla Danish Judges Association; 1 rappresentante del personale giudiziario in tribunale; 2 rappresentanti del personale amministrativo in tribunale; 1 avvocato; 2 membri con una comprovata competenza manageriale e sociale.

I membri che compongono il *Board of Governors* sono nominati dal Ministro di giustizia, su proposta di determinati organi rappresentativi della categoria tra la quale scegliere il rispettivo componente.

Il dato più interessante, oltre alla già menzionata maggioranza femminile, attiene al fatto che per espressa previsione del *Danish Court Administration Act* n. 401/1998 (art. 4, §5), le disposizioni della legge del 2000 (e successive modificazioni) sull'uguaglianza tra uomini e donne nell'occupazione di determinate posizioni nell'amministrazione statale non si applicano alla nomina dei membri del Consiglio di giustizia. Ne consegue, dunque, che una percentuale così alta di donne non è dovuta a una imposizione normativa – peraltro presente in altri settori – ma rappresenta probabilmente il frutto di una ormai maturata e diffusa sensibilità al tema della *gender equality*.

### 4. Considerazioni conclusive.

<sup>46</sup> I dati relativi al *Domstolsstyrelsen* sono stati raccolti da E. Cremona nell'ambito della ricerca “*Procedure di nomina ed equilibri di genere. Prospettive costituzionali e comparate*”, il cui terzo report intermedio è consultabile in *federalismi.it*.



Il quadro appena tratteggiato mette in luce come all'interno dei Consigli di giustizia che afferiscono all'*European Network of Councils for the Judiciary* il numero di donne è (quasi) sempre inferiore alla metà dei componenti e per la maggior parte dei casi inferiore alla soglia del 40%.

Il dato complessivo è estremamente significativo, sia sotto il profilo dell'uguaglianza di genere sia per una ragione di carattere funzionale: come ha affermato il TAR Lazio, «organi squilibrati nella rappresentanza di genere, in altre parole, oltre ad evidenziare un *deficit* di rappresentanza democratica dell'articolata composizione del tessuto sociale e del corpo elettorale (il che risulta persino più grave in organi i cui componenti non siano eletti direttamente, ma nominati), risultano anche potenzialmente carenti sul piano della funzionalità, perché sprovvisti dell'apporto collaborativo del genere non adeguatamente rappresentato»<sup>47</sup>.

I numeri sulla presenza femminile nei Consigli di giustizia risultano in controtendenza rispetto alla percentuale di donne all'interno della magistratura giudicante in Europa (fig.4), la cui media si attesta intorno al 51%<sup>48</sup>: tale dato conferma – e forse aggrava – la rilevazione sulla sottorappresentanza del genere femminile, segnatamente della componente togata, negli organi di governo autonomo della magistratura. Il dato che salta immediatamente all'occhio è che soltanto in due Paesi (Irlanda e Malta) la percentuale di giudici uomini è superiore a quella delle donne, mentre in altri si arriva a percentuali totalmente a favore del genere femminile (come, ad esempio, il 78% della Lettonia).

I dati raccolti sulla composizione dei Consigli di giustizia portano a condividere le conclusioni del rapporto EIGE del 2019 (emblematicamente intitolato "*Still far from the finish line*")<sup>49</sup>, secondo cui, a fronte di indiscussi miglioramenti, resta ancora molto da fare per una effettiva parità tra donne e uomini, soprattutto in ambito politico.

A fronte di pochi Paesi dotati di specifiche normative in tema di parità di genere nella composizione degli organi di governo autonomo della magistratura, la maggior parte degli ordinamenti esaminati risulta priva di tali strumenti.

Laddove sia evidente che l'assenza di discipline a tutela della parità tra uomini e donne non viene colmata da prassi istituzionali che si dimostrino sensibili alla tematica dell'equilibrio di genere, si rende imprescindibile l'inserimento di normative *ad hoc*, anche mutuando soluzioni ed espedienti adottati in altri ordinamenti. Il valore culturale dell'uguaglianza di genere, qualora non riesca ad affermarsi per propria forza nel tessuto sociale e nella coscienza civica collettiva, deve poter contare sulla predisposizione di efficaci strumenti giuridici.

---

<sup>47</sup> TAR Lazio, Sez. II, sent. 27 luglio 2011, n. 6673. Il caso di specie riguardava la composizione di una Giunta comunale.

<sup>48</sup> Cfr. CEPEJ, *European judicial systems. Efficiency and quality of justice*, 2018 (dati al 2016).

<sup>49</sup> Cfr. EIGE, *Gender equality index 2019. Still far from the finish line*, in *eige.europa.eu*.

Si rendono, pertanto, necessarie delle modifiche alle normative sull'elezione dei membri dei Consigli di giustizia, al fine di riequilibrare la proporzione tra uomini e donne.

<b>PAESE</b>	<b>M%</b>	<b>W%</b>
Belgium	47%	53%
Bulgaria	NA	NA
Croatia	30%	70%
Denmark	49%	51%
Finland	45%	55%
France	36%	64%
Hungary	31%	69%
Ireland	65%	35%
Italy	46%	54%
Latvia	22%	78%
Lithuania	38%	62%
Malta	58%	42%
Netherlands	42%	58%
Poland	NA	NA
Portugal	41%	59%
Romania	26%	74%
Slovakia	38%	62%
Slovenia	21%	79%
Spain	47%	53%

5095

(Fig.4) – Percentuale di uomini (M%) e donne (W%) all'interno della magistratura giudicante dei Paesi afferenti all'ENCJ (fonte CEPEJ 2018)<sup>50</sup>.

*Andrea Catani*  
Dip.to di Scienze giuridiche  
Università degli Studi di Firenze  
andrea.catani@unifi.it

<sup>50</sup> La dicitura "NA" ("*not available*") contrassegna i Paesi per cui non è stato possibile rilevare i dati.