

## AUDIZIONE INFORMALE COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI

SENATO 29 APRILE 2021

DDL 1785: Norme per la promozione dell'equilibrio di genere negli organi costituzionali, nelle autorità indipendenti, negli organi delle società controllate da società a controllo pubblico e nei comitati di consulenza del Governo

PROF.SSA DILETTA TEGA, UNIBO

Saluto e ringrazio per l'invito il Presidente Parrini, la Commissione e coloro che sono presenti. Il mio intervento verte sull'art. 2 del Ddl 1785.

In un libro molto interessante di Francesco Bonini, *Storia della Corte costituzionale*, edito nel 1996 si trova, in Appendice, l'elenco dei nomi dei giudici che hanno fatto parte della Corte sino al momento dell'uscita del libro: il titolo che precede l'indicazione dei nomi è molto significativo: 'Gli uomini della Corte costituzionale' (p. 353). Da studiosa di giustizia costituzionale, prima ancora che da donna, quel titolo mi ha sempre colpito, oserei dire ferito, perché mette a nudo una realtà che, fino al 1996, è stata davvero impermeabile all'ingresso di competenze femminili (docenti, avvocati, magistrati).

Su un totale di oltre cento giudici, sono state nominate o elette dal 1956 ad oggi solo sette donne. Nel 1996 il presidente Scalfaro rompe il tabù, nominando la prima donna, Fernanda Conti. Sempre di nomina presidenziale sono state Maria Rita Saulle nel 2005 (nominata da Ciampi), Marta Cartabia nel 2011 (nominata da Napolitano, poi divenuta la prima Presidente donna della Corte), Daria de Pretis nel 2014 ed Emanuela Navarretta nel 2020 (entrambe nominate da Mattarella).

Soltanto nel 2014 il Parlamento, in seduta comune, ha finalmente eletto una donna (per ora l'unica di elezione parlamentare), Silvana Sciarra. La magistratura ha atteso addirittura il dicembre del 2020 per eleggere, per la prima volta una donna, Maria Rosaria San Giorgio proveniente dalla Cassazione.

Per la prima volta, sul finire del 2020, siedono contemporaneamente nel Collegio ben quattro giuriste, non era mai accaduto. Ho l'impressione che difficilmente si tornerà indietro da questo percorso virtuoso sebbene incredibilmente tardivo.

Questi dati numerici così eclatanti si spiegano, almeno in riferimento ai primi decenni di attività della Corte, a causa della difficoltà delle donne di raggiungere posizioni di vertice nell'accademia, nella magistratura, nell'avvocatura, ma poi questa giustificazione è venuta per la gran parte meno, svelando altre e diverse motivazioni radicate, purtroppo, nella cultura e nella società italiana a tutti note e su cui non mi voglio soffermare.

Il Ddl 1785 di cui discutiamo sceglie la via di una cd. quota per assicurare la presenza del sesso meno rappresentato nel Collegio.

Nel panorama comparatistico, come evidenzia anche il report pubblicato su *federalismi.it* (1 luglio 2020) a cura di *lecostituzionaliste*, il solo Belgio, nel 2014, «ha introdotto una modifica alla legge organica sulla Corte costituzionale che prevede una sorta di *sex quota* nella composizione della Corte costituzionale che deve, in base a tale novella, essere composta da almeno un terzo di giudici appartenenti al sesso sottorappresentato [...] La scelta di fondo non è quella di garantire una piena parità di rappresentanza dei sessi, ma una quota minima di rappresentanza. Le ragioni di tale scelta rispecchiano il dibattito politico decennale e il riconoscimento della necessità di stimolare in modo effettivo la presenza di donne all'interno della Corte costituzionale che fino al 2014 contava una sola presenza femminile. A parte il caso del Belgio, si rileva che solo il Montenegro e l'Albania

[...] dispongono di norme volte a garantire un bilanciamento di genere nella composizione delle rispettive Corti costituzionali. Tuttavia, in tali ordinamenti non si fa alcun riferimento ad una vera e propria *sex quota*, ma ci si limita ad invitare le istanze deputate alla nomina/elezione dei giudici costituzionali a garantire una composizione della Corte bilanciata anche dal punto di vista del genere. Si tratta dunque di norme con un contenuto meramente valoriale, prive di un carattere imperativo» (p. 38).

\*\*\*

Personalmente credo che la formulazione dell'Art. 2 del Ddl n. 1785 ponga una problematica che non mi pare di semplice risoluzione.

Non mi riferisco alla scelta di introdurre la cd. quota nella legge n. 87 del 1953 (in particolare all'art. 1), sono dell'idea infatti che gli Artt. 3 e 51 Cost. diano 'copertura' ad una legislazione ordinaria di revisione che si ripropone di esplicitarli e che non sia necessaria né una legge costituzionale, né una revisione dell'Art. 135 Cost.

Due argomenti mi convincono di questo.

In primo luogo, guardando alle norme costituzionali specificamente dedicate alla Corte costituzionale, l'Art. 2 in esame non riguarda la materia oggetto dell'Art. 135 Cost., ossia i requisiti di qualificazione prescritti per i giudici costituzionali, né quella oggetto dell'Art. 137 Cost., non sussistendo alcun legame tra il sesso dei giudici e la loro indipendenza.

In secondo luogo, la 'copertura' offerta dagli Artt. 3 e 51 Cost. è stata del resto ritenuta sufficiente per introdurre norme giuridicamente vincolanti e azionabili anche nel contesto di altre prerogative di scelta, di non minore rilievo costituzionale.

Mi riferisco, anzitutto, al diritto di voto dei cittadini, in relazione al quale ormai anche la legislazione nazionale prevede misure di riequilibrio per la rappresentanza di genere. Se l'Art. 51 Cost. consente di porre limiti alle libere scelte che l'elettore può compiere nell'esercizio del diritto di cui all'Art. 48 Cost., non vedo perché lo stesso non dovrebbe valere quando si tratti di altre prerogative di elezione o nomina, come quelle oggi in esame.

È stata la stessa Corte costituzionale, nell'importante sentenza n. 81 del 2012, ad affermare che un atto politico di nomina può subire delle limitazioni di carattere generale, per effetto di fonti primarie attuative dei principi di cui agli Artt. 3, 51 e, in quel caso specifico, anche 117, settimo comma, Cost. Si trattava, in quel caso, della nomina da parte del Presidente della Regione degli assessori, che lo Statuto regionale vincolava al rispetto di un'equilibrata presenza di uomini e donne. All'epoca la Corte chiarì che: «La circostanza che il Presidente della Giunta sia un organo politico ed eserciti un potere politico, che si concretizza anche nella nomina degli assessori, non comporta che i suoi atti siano tutti e sotto ogni profilo insindacabili. Né, d'altra parte, la presenza di alcuni vincoli altera, di per sé, la natura politica del potere esercitato dal Presidente con l'atto di nomina degli assessori, ma piuttosto ne delimita lo spazio di azione». Mi pare che da questo punto di vista il Ddl 1785 sia in continuità con l'affermazione fatta dalla Corte: si propone che una fonte primaria, attuativa dei principi costituzionali, regoli l'esercizio di un potere di nomina.

Infine, non mi sembra un problema insuperabile nemmeno la mancanza di una cd. sunset clause, che pure avrebbe potuto essere contemplata.

\*\*\*

La problematica cui mi riferisco attiene, per così dire, alla "meccanica" nella norma: la composizione della Corte è, come sapete, particolarmente composita. Si tratta cioè di mettere in atto un'operazione più complessa rispetto a quella sottesa alla "legislazione elettorale del riequilibrio" sia perché la Corte non è organo di rappresentanza politica, sia appunto perché la meccanica delle nomine/elezioni coinvolge tre diversi 'designatori': le supreme magistrature ordinaria e amministrative, il Parlamento in seduta comune e il Presidente della Repubblica. A sua volta, il

primo 'designatore' suddivide i 5 giudici da eleggere secondo queste grandezze: la Corte di Cassazione elegge 3 giudici, la magistratura amministrativa 1, così come pure la magistratura contabile.

Dalla formulazione dell'Art. 2 infatti non emergono né le modalità attraverso le quali la cd. quota di riequilibrio, almeno nella misura dei due quinti (pari a 6 giudici) del sesso sottorappresentato, sia da mettere in pratica da parte dei tre poteri 'designatori' nell'arco di tre anni e neppure quelle, cui pure si accenna, di sostituzione dei componenti della Corte venuti a cessare in corso di mandato, in modo da garantire il rispetto della proporzione numerica dei due quinti. Non credo sia un caso che ci sia questa genericità, credo ci sia vista la difficoltà di coordinare le tante variabili, dovute ai diversi 'turni' con cui si alternano i 'designatori', alla suddivisione interna dei giudici eleggibili operata dalle supreme magistrature ricordata *supra*, e al fatto che il mandato dei giudici scade in maniera scaglionata.

Potrebbe ben accadere che uno di questi 'designatori', per esempio la magistratura contabile o amministrativa, al momento in cui viene il suo 'turno', si trovi non dico a non avere candidati femminili tra cui scegliere, ma ad avere una platea molto ristretta, con profili magari anche eccellenti, ma per il possesso di competenze e specializzazioni diverse da quelle più utili in seno a un tribunale costituzionale. Segnalo, tra l'altro, che si registrano ancora ritardi nell'accesso di figure femminili alle posizioni, per così dire, di vertice nelle giurisdizioni: basti pensare che solo nel 2019 una donna è arrivata ai vertici della magistratura contabile, come Presidente aggiunto (mi riferisco alla Dott.ssa Enrica Laterza).

Potrebbe anche accadere che il Presidente della Repubblica, dal 1996 il potere più virtuoso in tema di riequilibrio, si trovi a dover supplire al fatto che poteri che lo hanno preceduto nell'elezione non hanno voluto o potuto seguire il dettato dell'Art. 2. Ad esempio, la prassi ci dice che il Parlamento in seduta comune ha spesso ritardato l'elezione dei giudici costituzionali, tale ritardo, accompagnato dall'incognita del rispetto della cd. quota, potrebbe interferire con la nomina presidenziale o con l'elezione da parte delle supreme magistrature. Immaginate il caso che il Parlamento tardi nell'elezione di uno o più giudici (evento purtroppo avvenuto non proprio di rado), o che li elegga tutti uomini: potrebbe accadere che il Presidente o debba attendere, per verificare la copertura della cd. quota, o, a propria volta, si trovi nella necessità di nominare solo donne, con il requisito di genere prevalente, ad esempio, sulle specializzazioni disciplinari che potrebbero risultare indispensabili al Collegio in quel dato momento. A questo proposito, occorre avere presente che, dovendo la Corte occuparsi di questioni costituzionali che possono affiorare in ogni settore dell'ordinamento, compresi quelli più altamente tecnici, è opportuno che nel Collegio siano presenti, oltre ai costituzionalisti, giuristi specializzati in tutti i principali settori e possibilmente, con riguardo a quelli più ampi, più di uno specialista per settore (onde evitare che la specializzazione determini una sorta di prevalenza degli orientamenti di un singolo giudice e, quindi, una sorta di tendenza monocratica della giurisprudenza costituzionale del settore).

Insomma, il rendimento della formula adottata dal Costituente è stato davvero molto alto, nonostante il mancato riequilibrio per la gran parte della sua storia: si può affermare infatti che la Corte costituzionale è fra le istituzioni democratiche che meglio hanno funzionato in epoca repubblicana. In parte lo si deve anche alla composizione.

Per questi motivi il mio suggerimento è quello di non introdurre una quota in senso tecnico, ma piuttosto di farsi carico elezione per elezione, nomina per nomina, di sensibilizzare i poteri che, di volta in volta, devono scegliere i giudici costituzionali. Il collega Deffenu ha giustamente affermato in una precedente Audizione che questo Ddl è un po' una sconfitta della politica: una politica che non è riuscita da sola, e dall'interno, ad attuare gli Artt. 3 e 51 Cost. (dal 1956, come ho detto all'inizio, il Parlamento in seduta comune è riuscito ad eleggere una sola giurista nel 2014!), ecco perché, in particolare, il Parlamento dovrebbe e potrebbe, più facilmente degli altri poteri, attuare nella prassi il riequilibrio.