



2025 FASCICOLO I

Ignazio Spadaro

**L'incidenza dei sistemi di reclutamento
sulla parità di genere nella Magistratura**

31 marzo 2025

IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO
CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO



Ignazio Spadaro
L'incidenza dei sistemi di reclutamento sulla parità di genere nella
Magistratura***

Sommario: 1. Il «lungo cammino» dell'Italia verso la parità di genere in magistratura. – 2. L'esistenza di «tetti di cristallo» nei sistemi giudiziari di Regno Unito e Stati Uniti d'America. – 3. *Segue*. L'assenza di giustificazioni sul piano del diritto sostanziale. – 4. I due modelli normativi di reclutamento dei magistrati. – A) La scelta del reclutamento burocratico da parte del Costituente italiano. – B) Le varianti del reclutamento professionale adottate da Stati Uniti e Regno Unito. – 5. L'incidenza del modello di reclutamento adottato sul genere dei nuovi magistrati. – 6. Considerazioni di sintesi e conclusive. – 7. *Segue*. Nuove questioni per il legislatore italiano.

ABSTRACT: *The article compares the system of recruitment of ordinary magistrates in Italy with those of the United States and the United Kingdom, investigating its impact on the rate of female participation in the administration of justice. In the following part, it focuses on further issues on which the Italian legislator is called to intervene in the near future, in order to remove the obstacles that still prevent the achievement of gender equality at the level of managerial positions in the judiciary and composition of the Consiglio Superiore della Magistratura.*

1. *Il «lungo cammino» dell'Italia verso la parità di genere in magistratura.*

Com'è noto, in Italia il diritto delle donne di accedere ai ruoli della magistratura, dibattuto già durante i lavori della Costituente¹, ha trovato puntuale riconoscimento soltanto con l'art. 1 della legge n. 66/1963, oggi trasfuso nell'art. 31 del *Codice delle pari opportunità*. In

*  contributo sottoposto a referaggio.

Ignazio Spadaro è ricercatore a tempo determinato di Diritto costituzionale e pubblico nell'Università degli studi di Catania.

** Testo, ampliato, aggiornato e corredato di note, dell'intervento svolto nel Convegno "Gustavo Zagrebelsky a confronto con *Lecostituzionaliste*: una discussione accademica" (Università degli studi di Milano, 20 maggio 2024).

¹ Dibattito in cui, come stigmatizzato da M. D'AMICO, *Introduzione*, in M. D'AMICO, C. LENDARO, C. SICCARDI (curr.), *Eguaglianza di genere in Magistratura. Quanto ancora dobbiamo aspettare?*, Milano, 2017, 17, «si ebbe da parte di taluni l'ardire di sostenere che in questo specifico settore l'uguaglianza non dovesse essere garantita». Per più puntuali riferimenti sia consentito rinviare a I. SPADARO, *Aspettando il "nuovo" DDL Zan. Considerazioni sulla legittimità costituzionale del contrasto normativo alle manifestazioni di pensiero misogine*, in Dirittifondamentali.it, 1/2022, 19 ss.



origine, infatti, l'art. 7 della legge n. 1176/1919, pur ammettendo le donne «ad esercitare tutte le professioni ed a coprire tutti gli impieghi pubblici», ne aveva confermato l'esclusione dalle Forze armate e dagli uffici che implicassero «l'esercizio di diritti e di potestà politiche» ovvero, appunto, quello di «poteri pubblici giurisdizionali»².

La novella del 1963 si inseriva in un solco che era stato tracciato tre anni prima della Corte costituzionale, ma al contempo ne rappresentava un consapevole superamento. Con la [sentenza n. 33 del 1960](#), infatti, il Giudice delle leggi aveva dichiarato l'incostituzionalità del predetto art. 7 legge n. 1176/1919 solo nella parte in cui esso escludeva le donne dagli impieghi implicanti «diritti e potestà politiche», e soltanto perché la formula legislativa, investendo una «categoria amplissima di pubblici uffici», si poneva in conflitto con l'opposto principio sancito dall'art. 51, co. 1 Cost., già nel testo originario³. Per contro, la pronuncia aveva lasciato impregiudicato, poiché *extra petitum*, il limite relativo alla giurisdizione; ma soprattutto, essa aveva confermato l'orientamento, espresso già due anni prima con riguardo alla quota massima di donne nei collegi di assise, secondo il quale il legislatore era libero di fissare «l'appartenenza all'uno o all'altro sesso» come «requisito attitudinario» per la copertura di determinati uffici, purché lo facesse con disposizioni specifiche per ciascuna ipotesi⁴. E tuttavia, malgrado le resistenze inizialmente manifestate da parte della classe politica e persino della dottrina⁵, negli anni successivi il «lungo cammino» della magistratura

² Durante il fascismo, quest'ultima previsione era stata ribadita dall'art. 8, n. 1 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, che aveva richiesto, altresì, l'appartenenza alla «razza italiana» e l'iscrizione al PNF. Com'è noto, il reclutamento delle donne nelle Forze armate, su base volontaria, è stato sancito dalla legge-delega 20 ottobre 1999, n. 380, e trova oggi conferma nel testo dell'art. 623 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (*Codice dell'ordinamento militare*).

³ Sentenza 18 maggio 1960, n. 33, § 2, su cui v. per tutti V. CRISAFULLI, *Eguaglianza de sessi e requisiti attitudinali nell'ammissione ai pubblici uffici*, in *Giur. cost.*, 1960, 564 ss., e C. ESPOSITO, *Il sesso e i pubblici uffici*, *ibid.*, 568 ss. Com'è noto, la legge cost. 30 maggio 2003, n. 1, avrebbe, poi, ampliato l'afflato antidiscriminatorio della disposizione, incaricando la Repubblica di promuovere le «pari opportunità tra donne e uomini» mediante azioni positive («appositi provvedimenti»).

⁴ *Ibid.*, cui cfr. C. cost., [sent. n. 56 del 1958](#), dove si legge che «la limitazione numerica nella partecipazione delle donne [nei collegi di Corte d'assise] risponde [...] alla esigenza di un più appropriato funzionamento dei collegi stessi». Il mancato *revirement* di tale orientamento da parte della pronuncia successiva è criticamente evidenziato, più di recente, anche da B. PEZZINI, *Del CSM come sguardo e come volto delle questioni di genere nella magistratura*, in [Gruppo di Pisa](#), 1/2021, 95.

⁵ Cfr. per tutti E. RANELLETTI, *La donna giudice, o verosia la "grazia" contro la "giustizia"*, Milano, 1957², 10 ss., secondo cui l'art. 51 Cost. avrebbe dovuto interpretarsi alla luce delle «differenze organiche della costituzione fisica e psichica della donna», la quale per sua natura sarebbe «fatua», «leggera», «superficiale, emotiva, passionale, impulsiva, testardetta anzichè, approssimativa sempre, negata quasi sempre alla logica [...] e quindi inadatta a valutare obiettivamente, serenamente saggiamente, nella loro giusta portata, i delitti e i delinquenti» (*ibid.*, 6).



ordinaria verso la parità di genere⁶ non si è arrestato. Com'è noto, alcune “toghe rosa” fecero la loro comparsa già nel primo concorso bandito sotto la vigenza della nuova normativa (maggio 1963), che vide una di esse collocarsi addirittura al secondo posto della graduatoria nazionale. Nel 1987, per la prima volta, il numero delle vincitrici superò quello dei vincitori, inaugurando una tendenza che si sarebbe, poi, stabilizzata a partire dal 1996, sino al definitivo “sorpasso” del 2015, quando le magistrature in servizio divennero la maggioranza (50,7% contro il 49,3% di magistrati maschi)⁷. Ancora nel 2024, le donne rappresentano il 56,2% della magistratura ordinaria, in aumento di quasi mezzo punto rispetto al 2023⁸.

A ciò si aggiunge l'importanza, anche simbolica, rivestita dall'elezione di una donna a Primo Presidente della Corte di cassazione, avvenuta nel marzo 2023, così come l'introduzione di “quote di genere” nella disciplina sul CSM ad opera dell'art. 31 della legge n. 71/2022⁹.

2. L'esistenza di «tetti di cristallo» nei sistemi giudiziari di Regno Unito e Stati Uniti d'America.

I numeri appena richiamati appaiono confortanti, tanto più che essi rispecchiano una tendenza oramai riscontrabile nell'intera area OCSE, che registra una media di giudici donna pari al 57,2%¹⁰, ed in numerosi altri Paesi. A quest'ultimo proposito, basti richiamare che, salvo isolate eccezioni, i ben quarantasei sistemi giudiziari presi in esame nell'ultimo rapporto della Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa (Cepej)¹¹ raggiungono o superano, addirittura, il traguardo della *gender equality*, con un picco dell'81% di magistrature in Lettonia. Per contro, è interessante osservare che tra i sistemi ancora “dominati” dal sesso maschile si collocano non solo quelli di Armenia ed Azerbaijan,

⁶ Cfr. testualmente M. D'AMICO - C. SICCARDI, *Parità di genere e professioni legali: un lungo cammino*, in R. BIANCHI RIVA e C. SPACCAPELO (curr.), *Parità di genere e professioni legali. Una lunga storia...*, Milano, 2023, 13 ss., le quali, peraltro, non mancano di segnalare i limiti che ancora sconta la parità di genere in magistratura, su cui si tornerà sinteticamente *infra*, § 7.

⁷ Cfr. quanto riportato, all'epoca, dagli organi di stampa: *Il sorpasso in magistratura, ci sono più donne che uomini*, in *La Stampa*, 29 gennaio 2016.

⁸ Fonte: CSM - UFFICIO STATISTICO, *Distribuzione per genere del personale in magistratura*, marzo 2024, 3 ss., reperibile in www.csm.it, da cui si traggono anche i numeri richiamati nella parte conclusiva di queste considerazioni.

⁹ Legge 17 giugno 2022, n. 71, su cui v. però le considerazioni svolte *infra*, § 7.

¹⁰ OECD, *Government at a Glance 2023*, Parigi, 2023, 186 ss.

¹¹ *European judicial systems CEPEJ Evaluation Report. 2022 Evaluation cycle (2020 data)*, settembre 2022, i cui contenuti sono consultabili, anche in forma interattiva, all'interno del sito www.coe.int.



Paesi storicamente ai margini del costituzionalismo occidentale¹², ma anche quelli di Irlanda, Galles e Scozia. Il *report* non censisce il sistema giudiziario inglese¹³, di cui, tuttavia, altre fonti sembrano delineare un quadro altrettanto desolante. Ancora nel 2024, infatti, nei ruoli della *High Court* e della *Court of Appeal* la presenza femminile si ferma, rispettivamente, al 31 e al 25%. Gli unici uffici giudiziari ad aver raggiunto la parità di genere sono quelli di minore prestigio, i *Tribunals*, dove le donne occupano il 53% degli scranni ordinari ed il 62% di quelli apicali. Tuttavia, va rimarcato come tali valori rappresentino solo una media, che cela, per così dire, le forti sproporzioni nel settore dei *Regional Tribunals* e dei *Regional Employments magistrates*, nonché quelle che attengono al regime orario (i giudici *full time*, con maggiori *chances* di carriera, sono in larga maggioranza maschi)¹⁴.

La situazione non è diversa se si guarda al massimo organo giudiziario, la *UK Supreme Court*: dal 2009, anno della relativa istituzione, vi hanno prestato servizio solo 5 donne su un totale di 30 giudici, per periodi di tempo molto più brevi e mai come presidenti. L'unica eccezione è costituita da Lady Brenda Hale of Richmond, che ha anche presieduto il Collegio dal 2017 al 2020, ma essa non sembra statisticamente significativa: la carica, infatti, le fu conferita *ex lege* in quanto componente, per motivi dinastici, della soppressa *Appellate Committee of The House of Lords*. Anzi, è significativo che la presidenza Richmond sia stata la più breve nella storia della Corte (due anni e quattro mesi) e che abbia dovuto "attendere" il congedo di altri due *ex law lords* entrambi uomini¹⁵.

Contrariamente a quanto sembra sostenere la Cepej all'interno del proprio *report*, in linea generale non si configura una rigida corrispondenza tra sotto-rappresentazione delle donne negli apparati giudiziari e *common law*, posto che la disparità in esame si rintraccia anche in Stati riconducibili ad altre famiglie giuridiche, come per esempio Arabia Saudita e Spagna¹⁶.

¹² Per approfondimenti v. ampiamente A. DI GREGORIO, *Lo spazio ex sovietico tra "costituzionalismo" euroasiatico e condizionalità europea*, in *DPCE*, 1/2023, 4 ss.

¹³ Mancano pure i dati relativi a Germania, Grecia, Vaticano, San Marino e Liechtenstein; sono invece presenti, ma non rilevano nella prospettiva di queste considerazioni, quelli concernenti Marocco, Israele e Kazakistan.

¹⁴ I dati, comprensivi di Inghilterra e Galles, sono tratti dal rapporto ministeriale *Diversity of the judiciary: Legal professions, new appointments and current post-holders - 2024 Statistics*, § 5, 11 luglio 2024, accessibile da www.gov.uk, alla cui consultazione si rinvia per ulteriori dettagli.

¹⁵ Primo Presidente, dal 2009 al 2012, fu *lord* Neuberger of Abbotsbury, seguito da *lord* Phillips of Worth Matravers, rimasto in carica quasi cinque anni, dall'ottobre 2012 al settembre 2017; l'odierno presidente, *lord* Reed of Allermuir, è in carica dal gennaio 2020.

¹⁶ V. rispettivamente v. S. AL-AGHA, *Female Judges in Saudi Arabia, Hope Versus Reality*, in *Arab L. Q.*, n. 37 (2023), 290 ss., e M. GARCÍA GOLDAR, *The glass ceiling at the highest levels of the Spanish judiciary*, in *Int'l J. Legal Prof.*, 2/2020, 194 ss., cui cfr. quanto recentemente evidenziato dalla prima Presidente donna del *Tribunal Supremo* Isabel Perelló (*Discurso de la presidenta del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial*, 5 settembre 2024, in www.poderjudicial.es). La configurabilità del *common law* come autonoma famiglia giuridica, seppur non unanimemente condivisa tra i giuristi, sembra comunque maggioritaria: v., anche per i



Tuttavia, a livello puramente empirico deve convenirsi che, almeno in Occidente, siano proprio i Paesi di *common law* a soffrirne in misura maggiore.

Una conferma di quanto appena affermato è offerta dall'esperienza degli Stati Uniti d'America, dove l'accesso delle donne alla magistratura è stato particolarmente «lento e irregolare»¹⁷. Infatti, pur rappresentando la maggioranza dei laureati in materie giuridiche sin dal 1996, le donne rappresentano solo il 27% dei *lower federal judges*. Inoltre, nei suoi duecentotrentacinque anni di storia la Corte Suprema ha visto la nomina di sole sei *justices*, quasi tutte in anni recenti (la prima nel 1981, mentre altre quattro sono ancora in carica). Come parte della dottrina non ha mancato di rilevare, l'esercizio della professione forense, che nel sistema americano costituisce da sempre il principale canale di accesso («*pipeline*») alle funzioni giudicanti, nel caso delle donne non sembra funzionare, stante la sproporzione esistente rispetto alla mole delle avvocate, peraltro già esigua (39% del totale, di contro al 61% rappresentato da *solicitors* e *barristers* di sesso maschile)¹⁸.

Analoga considerazione può farsi con riferimento ai sistemi giudiziari dei singoli Stati della federazione, in nessuno dei quali la presenza femminile ha mai rispecchiato il dato demografico, restando sempre sotto la media del 33%. Ben quarantotto Stati hanno persino attraversato fasi di regressione, durante le quali rispettive *Supreme Courts* o sono tornate ad essere composte da soli uomini (Indiana, Idaho, Iowa), oppure, laddove era diffusa l'aspettativa che le giudici giunte a fine carriera sarebbero state sostituite da giuriste del medesimo sesso, gli scranni da loro occupati sono rimasti a lungo scoperti¹⁹.

3. Segue. L'assenza di giustificazioni sul piano del diritto sostanziale.

Prima facie, il ritardo accumulato da Regno Unito e Stati Uniti non sembra trovare una giustificazione immediata sul piano regolatorio. Paradossalmente, l'Italia, dove l'accesso delle donne alla magistratura non era affatto possibile fino al 1963, ha raggiunto e superato la

corposi rinvii, L. PEGORARO, A. RINELLA, *Sistemi costituzionali comparati*, Torino, 2017, 43 ss.; L. MEZZETTI, *Tradizioni giuridiche e fonti del diritto*, Torino, 2020, 197 ss.; F. ROSA, *Il mutamento costituzionale: teorie dalla famiglia giuridica di common law*, in [Forum Quad. Cost.](#), 3/2023, 246 ss.

¹⁷ Lo osserva SH. RANA, *Promoting Women's Advancement in the Judiciary in the Midst of Backlash: A Comparative Analysis of Representation and Jurisprudence in Key Domestic and International Fora*, in *Dickinson L. Rev.*, 3/2023, 694, da cui si traggono, se non diversamente indicato, anche i numeri riportati di seguito nel testo.

¹⁸ S. KENNEY, *Choosing Judges: A Bumpy Road to Women's Equality and a Long Way to Go*, in *Mich. St. L. Rev.*, 2012, 1500.

¹⁹ S. KENNEY, *Choosing Judges*, cit., 1502. Per approfondimenti sulle cause di tale regressione v. ancora EAD., *Gender & Justice. Why Women in the Judiciary Really Matter*, Londra - New York, 2013, 139 ss., che individua nel contesto statunitense ben cinque tipi di «*backlash against women judges*».



parità di genere nella magistratura ordinaria nel volgere di “soli” cinquanta anni, mentre negli altri due Paesi ciò non è ancora avvenuto nonostante analoghe barriere legislative siano cadute molti anni prima o non siano mai esistite: il *Sex Disqualification (Removal) Act*, con cui il Parlamento di Westminster consentì alle donne di accedere alle università e al mondo delle professioni legali, risale già al 1919, mentre l’art. III della Costituzione di Filadelfia non ha mai subordinato l’esercizio della giurisdizione ad alcun requisito diverso dalla «buona condotta» (sez. 1).

Sempre negli USA, a livello federale l’appartenenza al genere maschile non è mai stata prevista neppure per l’accesso all’avvocatura. Ne sono prova, *a contrario*, le motivazioni con cui nel 1873 la Corte Suprema respinse il ricorso proposto un’aspirante avvocatessa contro la propria esclusione dal foro dell’Illinois: il provvedimento impugnato – scrissero i giudici – era del tutto compatibile con la *equal protection clause* (XIV em.) non perché una qualche disposizione federale “vietasse” alle donne di vestire la toga, bensì, al contrario, perché nessuna glielo “consentiva” in modo espresso²⁰. Probabilmente, un approccio tanto formalistico alla questione si spiega, più che in una prospettiva strettamente giuridica, se si volge lo sguardo al contesto socio-culturale in cui la sentenza fu deliberata. È lecito ipotizzare, infatti, che parte del Collegio si sia lasciata influenzare dal convincimento – esplicitato in una *concurring opinion* – che la legge umana dovesse interpretarsi in conformità a quella «del Creatore», che a norma di questa il «destino supremo» e la «missione» della donna siano «adempire i nobili e benevoli uffici di moglie e di madre» e, in definitiva, che «ripugn[i] agli interessi dell’istituzione familiare» una moglie che lavori all’esterno della «sfera domestica» o svolga comunque un’attività «distinta e indipendente da quella del marito»²¹.

E tuttavia, simili asserzioni, se da un lato consentono di comprendere l’esistenza di un «*glass ceiling*»²² in epoca storica, dall’altro non spiegano – di nuovo – come esso si sia potuto conservare sino ad oggi. A tale proposito, esclusa tanto la presenza di ostacoli di diritto sostanziale quanto la decisività di eventuali resistenze culturali, che se pure esistono non

²⁰ 83 U.S. 130 (1872), del 15 aprile 1873.

²¹ Di questo avviso i giudici Bradley, Swaine e Field. L’incidenza di una certa ideologia «patriarcale» sulla sentenza e, più in generale, l’idea che i costrutti normativi possano «perpetuare la misoginia, anche senza un intento misogino esplicito», sono state vivacemente argomentate, da ultimo, da Y. BUTLER, *In Pursuit of Collective Liberation in Feminist Constitutionalism*, in *Mich. L. Rev.*, 6/2024, 1283 ss.

²² La metafora, oggi sovente utilizzata per descrivere la condizione di ogni minoranza socialmente discriminata, ad esempio per pregiudizi razziali, fu coniata nel 1978 dalla scrittrice Marilyn Loden, come ricostruito da C. KULIK - B. RAE, *The Glass Ceiling in Organizations*, in AA.VV., *Oxford Research Encyclopedia of Business and Management*, ed. digitale, Oxford, 2019, 1 ss., cui si rinvia anche per opportuni approfondimenti.



sembrano colpire USA e Regno Unito in misura maggiore rispetto all'Italia²³, non resta che interrogarsi sui profili di carattere procedurale, ossia sulla disciplina dei rispettivi meccanismi di selezione dei magistrati.

4. I due modelli normativi di reclutamento dei magistrati.

Secondo una classificazione oramai consolidata, sul piano comparato i sistemi di reclutamento dei magistrati oggi in uso sono riconducibili a due macro-modelli normativi: quello burocratico e quello professionale²⁴. Il primo, di ascendenza francese, assimila la magistratura agli altri corpi amministrativi dello Stato e si impernia sull'istituto del concorso pubblico, quale valutazione comparativa di candidati posti in condizione di parità, sulla base di criteri oggettivi e con accorgimenti tali da assicurare quanto più possibile l'imparzialità dei selezionatori (previsione di cause d'incompatibilità e ricusazione, anonimato delle eventuali prove scritte *etc.*). Il secondo modello, proprio dei Paesi di *common law*, riserva, invece, un ruolo decisivo agli organi di indirizzo politico e, talora, allo stesso corpo elettorale, cui l'identità di ciascun candidato è nota *ab initio*.

A) La scelta del reclutamento burocratico da parte del Costituente italiano.

L'Italia, al pari di quasi tutti gli altri Paesi europei²⁵, adotta un sistema di reclutamento di tipo prevalentemente burocratico, posto che a norma dell'art. 106, co. 1 Cost. «le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso».

Per contro, il ricorso a procedure elettive, seppur formalmente ammesso dal comma 2, è una mera "possibilità" per il legislatore ed è, comunque, circoscritto alla nomina di magistrati onorari, abilitati a dirimere questioni di scarso rilievo²⁶. La *ratio* di questa previsione è duplice. Da un lato, si è inteso evitare dispendi di risorse finanziarie e professionali sproporzionate rispetto allo scopo concretamente perseguito (ad esempio, la punizione di reati bagatellari). Dall'altro, si è avuto cura di assicurare anche a questa tipologia di

²³ Evidenze statistiche suggeriscono, al contrario, che siano proprio i cittadini statunitensi e britannici a nutrire maggiore sensibilità verso la parità di genere: cfr. PEW RESEARCH CENTER, *European Public Opinion Three Decades After the Fall of Communism*, 2019, 90 ss., accessibile da www.pewresearch.org.

²⁴ In questa sede si condivide la ricostruzione operata da F. RIGANO, *Art. 106*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (curr.), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Milano, 2006, 2049-2050, sia perché essa è congeniale alle considerazioni che seguono, sia, soprattutto, perché a tale *magna divisio* paiono riducibili, in ultima analisi, le ulteriori categorie proposte, tra gli altri, da G. OBERTO, *Recrutement et formation des magistrats en Europe. Étude comparative*, Strasburgo, 2003, 11 ss., e I. PLASCENCIA, *Judicial Appointments. A Comparative Study of Four Judicial Appointment Models Used by Sovereigns Around the World*, in *L. Sch. Stud. Scholarsh.*, 2015, 14 ss.

²⁵ Cfr., benché non più recentissima, la ricca rassegna curata da G. OBERTO, *Recrutement et formation*, cit., 83 ss.

²⁶ In questo senso fu inteso, nel corso dei lavori preparatori, il riferimento testuale alle «funzioni attribuite a giudici singoli»: cfr. F. RIGANO, *Art. 106*, cit., 2048.



magistrati, come già a quelli di carriera, adeguate garanzie di indipendenza dal potere esecutivo, escludendo che il legislatore ordinario potesse prevederne la nomina da parte del Governo, come di fatto era accaduto in epoca fascista²⁷.

Una seconda deroga, anch'essa piuttosto limitata, si ritrova nel testo del comma 3, a norma del quale il CSM "può" designare all'ufficio di consiglieri di cassazione professori ordinari in materie giuridiche ed avvocati con almeno quindici anni di anzianità abilitati al patrocinio presso le giurisdizioni superiori, purché li ritenga meritevoli per «meriti insigni»²⁸. È chiara la volontà di assicurare ai ruoli della magistratura giuristi di eccezionale competenza che, proprio perché oramai giunti all'apice delle rispettive carriere, sarebbero, altrimenti, poco interessati a sottoporsi ad una "normale" selezione concorsuale.

Dall'esame dei lavori preparatori emerge che elezione e designazione furono concepiti come strette eccezioni alla regola generale, che dunque resta quella del concorso. A tale *original intent* si sono mantenuti fedeli sia il legislatore dell'attuazione costituzionale sia, nell'esercizio della propria autonomia normativa, lo stesso CSM. Anzitutto, per il conferimento degli incarichi di giudice di pace onorario e di vice procuratore onorario si è scelto di non ricorrere ad elezioni popolari, che mal si attaglierebbero alla natura intrinsecamente apolitica dell'ufficio²⁹, bensì si è optato per l'indizione di procedure anch'esse concorsuali, che prendono avvio con la pubblicazione di bandi pubblici nei distretti di corte d'appello in cui si registrino vacanze e si concludono, ciascuna, con l'approvazione di una graduatoria di merito. L'unica peculiarità rispetto al concorso per i magistrati di carriera è data dal fatto che sulla preparazione dei candidati si pronunciano sezioni autonome dei rispettivi Consigli giudiziari distrettuali e lo stesso CSM, peraltro previa sottoposizione degli interessati ad un periodo di tirocinio e ad «esercitazioni pratiche, test e altre attività teorico-pratiche» (art. 7 d. lgs. 116/2017)³⁰.

Analogamente, nelle ipotesi di chiamata diretta alle funzioni di legittimità, la legge n. 303/1998 si è sforzata di delineare una procedura che ricalca, a grandi linee, la figura del concorso per titoli, puntellandone l'oggettività con l'obbligo, per il CSM, di acquisire i pareri di soggetti terzi (Consiglio universitario nazionale, Consiglio nazionale forense) e di motivare le proprie scelte (art. 1, co. 3), nel rispetto di criteri fissati a livello primario (art. 2). Il CSM,

²⁷ Nel testo originario del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, i «giudici conciliatori» e i «vice conciliatori» erano nominati «dal Primo Presidente della Corte d'appello, su designazione del Procuratore generale» (art. 24), cariche conferite, entrambe, «su proposta del Ministro di grazia e giustizia, e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri» (art. 188).

²⁸ Su questo concetto v. approfonditamente F. BONIFACIO - G. GIACOBBE, *La Magistratura*, t. II, Bologna - Roma, 1986, s. v. "Art. 106", 137-138, in G. BRANCA (cur.), *Commentario della Costituzione*.

²⁹ Lo evidenziano, in particolare, F. BONIFACIO - G. GIACOBBE, *La Magistratura*, cit., 132.

³⁰ Decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (cd. decreto Orlando), su cui v. per tutti, problematicamente, F. DAL CANTO, *Il magistrato onorario a sei anni dalla Riforma Orlando: statuto costituzionale, attuazione legislativa ed etica delle funzioni*, in [Rivista AIC](#), 2/2023, 94 ss.



dal canto suo, ha adottato la circolare n. 13778 che all'art. 86 qualifica espressamente le procedure *de quibus* come «concorsi»³¹. L'eccezionalità di questo sistema di reclutamento trova ulteriore conferma sotto il profilo quantitativo: l'art. 1, co. 1 della citata legge n. 303/1998 prevede che i posti attribuiti «per meriti insigni» non possono superare né «un decimo [di quelli] previsti nell'organico complessivo della Corte», né, per ciascuna singola tornata, «un quarto dei posti messi a concorso» nel medesimo anno.

B) *Le varianti del reclutamento professionale adottate da Stati Uniti e Regno Unito.*

Come si è già in parte accennato, Stati Uniti e Regno Unito adottano entrambi un reclutamento di tipo professionale, seppur alcune significative differenze.

In particolare, l'art. II, sez. 2, § 2 Cost. USA stabilisce che i «*Judges of the Supreme Court and all other Officers*» sono nominati dal Presidente con l'«*advice and consent*» del Senato. Nel corso del tempo, l'applicazione di tale previsione ha conosciuto molteplici oscillazioni, con riguardo sia al peso effettivamente esercitato dai due organi costituzionali, sia, soprattutto, all'innesto di dinamiche *lato sensu* cooptatorie.

Quanto al primo punto, l'influenza dell'Esecutivo tende ad essere proporzionale all'ampiezza della circoscrizione in cui il nominando eserciterà le proprie funzioni³². Sicché, nel caso delle *District Courts* l'alone di informalità che circonda la procedura³³ ha favorito il radicamento di una convenzione secondo la quale la scelta è operata congiuntamente dai due senatori eletti nello Stato, qualora essi siano espressione del medesimo partito, o, nel caso contrario, dal senatore avente lo stesso colore politico del Presidente³⁴. Viceversa, le nomine delle *Circuit Courts*, la cui giurisdizione comprende i territori di più Stati, vengono decise prevalentemente dal Presidente, seppur con il limite rappresentato, fino alla fine degli anni Settanta e, di nuovo, a partire dalla prima presidenza Bush, dal riconoscimento di un

³¹ Sull'efficacia normativa, o meno, delle circolari del CSM, il dibattito è tradizionalmente assai ampio, come ricostruito da L. GENINATTI SATÈ, *Il ruolo costituzionale del C.S.M. e i limiti al sindacato giurisdizionale dei suoi atti*, Torino, 2012, 107 ss. Più di recente sembra aver guadagnato credito la tesi della «para-normatività», accolta anche da G. VERDE, [L'emergere dell'autonomia normativa del CSM \(notazioni a margine del dibattito sulla riforma dell'ordinamento giudiziario\)](#), in questa *Rivista*, 1/2021, 798 ss., cui cfr. tuttavia le perplessità addotte da G. SILVESTRI, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, in [Questione Giustizia](#), 4/2017, § 4, nt. 17.

³² Per un'accurata ricostruzione del sistema giudiziario statunitense, tanto a livello federale quanto dei singoli Stati, v. sin d'ora M. LEMAY, *The Judicial System. A Reference Handbook*, Santa Barbara - Denver, 2022, 8 ss.

³³ Cfr. in letteratura AA.VV., *Reimagining the Judiciary. Women's Representation on High Courts Worldwide*, Oxford, 2021, 105.

³⁴ Lo riporta M. CLARK, *One Man's Token is Another Woman's Breakthrough? The Appointment of the First Women Federal Judges*, in *Vill. L. Rev.*, 3/2004, 487.



potere di veto informale ai senatori eletti nelle circoscrizioni interessate (cd. *blue slip policy*)³⁵.

Il quadro si complica ulteriormente quando ad essere in discussione è la nomina di un membro della Corte Suprema. In questi casi, ancor più che in quelli poc'anzi esaminati, risulta decisivo il giudizio espresso dalle principali associazioni di giuristi. Per molti anni, ossia dal 1946 al 2016, tale consulenza è stata fornita in via istituzionale ed esclusiva dalla *Standing Committee on the Federal Judiciary* dell'*American Bar Association (ABA)*, sostituita, durante la prima presidenza Trump, dalla meno nota *Federalist Society for Law and Public Policy (FedSoc)*. Con l'insediamento di Joe Biden l'*ABA* ha recuperato un certo rilievo, ma i relativi pareri, oltre a concorrere, oramai, con quelli di «ogni altra organizzazione professionale o gruppo di interesse» che l'Amministrazione ritenga di interrogare, nell'ultimo quadriennio sono stati sollecitati solo in una fase avanzata della procedura, successiva alle designazioni presidenziali³⁶.

Un significativo tasso di politicizzazione caratterizza anche i sistemi di reclutamento adottati dai singoli Stati membri, che di norma riservano l'individuazione di giudici e procuratori ai rispettivi Governatori, Congressi o corpi elettorali, con l'appoggio, talora ufficioso, di partiti politici³⁷. Un temperamento soltanto parziale si rinviene nei sistemi cd. ibridi e in quegli ordinamenti che accolgono il cd. *Missouri Plan*, dove la designazione dei candidati spetta a commissioni indipendenti, responsabili di accertarne la preparazione tecnica. Anche in questi casi, però, la scelta finale è operata dall'Esecutivo e, spesso, è sottoposta a conferma da parte degli elettori. Non è del tutto scevra da valutazioni politiche neppure la nomina dei giudici di appello in Nord Dakota, affidata alla relativa Corte Suprema, posto i membri di quest'ultima sono, essi stessi, il prodotto di consultazioni elettorali o, se *ad interim*, di nomine governative.

Un certo sforzo di separare giurisdizione ed esecutivo ispira, invece, la legislazione britannica più recente. Nel Regno Unito, infatti, per diversi secoli l'attribuzione delle funzioni

³⁵ Alcuni giorni prima della data in cui la *Judiciary Committee* del Senato dovrebbe deliberare sulla meritevolezza dei candidati proposti dal Presidente, il relativo *chairman* consegna a ciascun collega eletto in una delle circoscrizioni interessate una scheda di colore blu: se essa è restituita senza osservazioni, si procede al voto; viceversa, se vi sono annotate obiezioni o non è restituita affatto, l'organo non si riunisce ed il Presidente è costretto a negoziare nuove nomine. Per opportuni approfondimenti si rinvia a B. McMILLION, *The Blue Slip Process for U.S. Circuit and District Court Nominations (1917-Present)*, report n. R44975 del *Congressional Research Service*, 2023, 2 ss., accessibile da <https://crsreports.congress.gov>.

³⁶ V. testualmente la nota inviata al Presidente dell'*ABA* dal *White House Counsel* del presidente Biden, all'indomani del relativo insediamento.

³⁷ Cfr. l'ampia indagine condotta da H. KRITZER, *Polarization and Partisanship in State Supreme Court Elections*, in *Judicature*, 3/2021, 65 ss., il quale osserva che «*partisanship had increased in some of the states using the very types of elections – nonpartisan and retention elections – that were intended to avoid partisanship*». Per una catalogazione più dettagliata dei singoli sistemi si rinvia, invece, a D. KLADIS, *Should States Reform Their Judicial Selection Process Due to a Polarized Political Era?*, in *UIC L. Rev.*, 2/2021, 658 ss.



giurisdizionali è rimasta nella disponibilità del *Lord Chancellor* e, solo per quelle apicali (*Lord of Appeal in Ordinary, Lord Justice of Appeal, Head of Division*), anche del Primo Ministro³⁸. Nei primi anni Duemila, però, la crescente insoddisfazione per l'opacità e per il carattere ampiamente discrezionale delle selezioni³⁹ ha indotto il Parlamento a ridisciplinare la materia. Per effetto del *Constitutional Reform Act 2005 (CRA)* e di alcune novelle apportate ad esso nel 2013, i giudici di Inghilterra e Galles sono oggi pre-selezionati da una *Judicial Appointments Commission* composta da sette alti magistrati e da due avvocati in possesso di determinati requisiti professionali, più sei «*lay members*», estranei al mondo delle professioni giuridiche⁴⁰. La Commissione opera, di norma, in *panels* autonomi, la cui composizione varia a seconda dell'ufficio da attribuire ed è definita, anch'essa, a livello legislativo (§ 71 ss. *CRA*). Questo sistema, all'epoca già in parte sperimentato nell'Irlanda del Nord, a partire dal 2008 è stato esteso anche alla Scozia⁴¹.

Analogamente, la selezione dei giudici della Corte Suprema spetta a «*ad hoc commissions*», non permanenti, formate dal Presidente della Corte stessa, da un *senior judge* nominato da questi e da un membro di ciascuna delle altre tre Commissioni regionali, uno dei quali tratto dalle file dei cd. laici⁴².

Invero, si tratta di novelle significative se riguardate alla luce della tradizionale staticità di quell'ordinamento. Tuttavia, è quantomeno lecito dubitare che esse abbiano pienamente raggiunto i propri obiettivi. Per quanto concerne i giudici inferiori, benché la prassi si sia orientata nel senso di sottoporre i candidati ad una prova scritta e ad un colloquio, questo passaggio resta non obbligatorio e, comunque, non vincola le commissioni, i cui giudizi continuano a basarsi prevalentemente su referenze fornite da terzi (di norma, alti magistrati

³⁸ Più precisamente, l'assegnazione delle richiamate nel testo era operata dal Monarca su raccomandazione del *Premier*, che a sua volta traeva i nomi da liste presentategli in via riservata dal *Lord Chancellor*, mentre i membri di *High Court e Circuit Courts*, i *recorders* e i *district judges* erano designati *Lord Chancellor* senza intermediazioni. Quest'ultimo, infine, provvedeva da sé alla nomina di tutti i giudici inferiori, basandosi, per quella dei soli giudici di pace, sugli orientamenti formulati da comitati locali, ai sensi, dapprima, del *Peace Act 1997* e, poi, del *Courts Act 2003*.

³⁹ Per approfondimenti v. A. DE LUCA, *Una rivoluzione all'inglese. La giustizia a dieci anni dal Constitutional Reform Act*, Torino, 2016, 55 ss., ed ulteriori rinvii.

⁴⁰ Tanto prevede il § 4 delle *Judicial Appointments Commission Regulations 2013*, n. 2191, elaborate dal *Lord Chancellor* in forza del § 1(b), *sch.* 12 *CRA*, come modificato dal *Crime and Courts Act 2013*.

⁴¹ V. rispettivamente il *Justice (Northern Ireland) Act 2002*, come modificato nel 2004, ed il *Judiciary and Courts (Scotland) Act 2008*. In parallelo alla *Judicial Appointments Commission*, richiamata nel testo, operano oggi, nelle rispettive circoscrizioni, la *Northern Ireland Judicial Appointments Commission* ed il *Judicial Appointments Board for Scotland*.

⁴² V. il § 11(1) delle *Supreme Court (Judicial Appointments) Regulations 2013*, n. 2193, con cui il *Lord Chancellor* ha integrato la scarsa disciplina dettata dal § 27 *CRA*. Quando il posto vacante è quello del Presidente, questi è sostituito in commissione dal Vicepresidente, che provvede anche alla nomina del *senior judge*, cui si aggiunge un secondo membro laico, ai sensi del § 4 ss. delle cit. *Regulations*.



o professori universitari), le cui opinioni sono inevitabilmente intrise, esse stesse, da un elevato grado di soggettività⁴³. Ma soprattutto, l'astratta possibilità, per l'Esecutivo, di influenzare le selezioni non può dirsi del tutto sterilizzata, posto che il Cancelliere non solo concorre alla nomina dei presidenti degli organi a loro volta incaricati di selezionare i commissari, ma può, altresì, privare questi ultimi del proprio ufficio in qualunque momento e per qualunque motivo li ritenga «inadatti»⁴⁴. Ciò incide, per così dire, a cascata sulla composizione delle *ad hoc commissions*, dal momento che, come già richiamato, buona parte dei relativi membri è tratta dalle Commissioni permanenti⁴⁵.

L'attribuzione di tali poteri al Cancelliere è tanto più problematica in quanto proprio la riforma del 2005, spogliando questa figura di molte delle sue antiche prerogative⁴⁶, ha finito per ridimensionarne il prestigio istituzionale e, con esso, anche il tradizionale margine di autonomia nei rapporti col *Premier*, alla cui influenza politica è oramai esposta al pari di ogni altro ministro⁴⁷. Sul punto è, però, opportuna una precisazione. A differenza degli Stati Uniti, dove, per effetto dei meccanismi sopra richiamati, la collocazione politico-ideologica di un certo giurista concorre senz'altro a determinare il successo o il fallimento della relativa candidatura⁴⁸, è diffusa in dottrina l'impressione che nel Regno Unito ciò non avvenga, stante l'elevato *fairplay* che continuerebbe a permeare i rapporti tra esecutivo e giudiziario⁴⁹. E tuttavia, vi sono elementi per affermare che la variante di reclutamento professionale adottata dal Parlamento di Westminster alteri, anch'essa, l'equità di genere delle selezioni, come si avrà modo di dimostrare nel paragrafo successivo.

⁴³ Su questi passaggi v. meglio G. SLAPPER - D. KELLY, *The English Legal System*, Londra - New York, 2015¹⁶, 442.

⁴⁴ V., rispettivamente, il § 13 *JAC Regul.*, cit., ed il § 15(2), *sch.* 13 *CRA*. Sotto questo profilo non sembra, quindi, del tutto condivisibile la tesi da cui muove G. GEE, *Rethinking the Lord Chancellor's Role In Judicial Appointments*, in *Legal Ethics*, 1/2017, 4 ss., secondo cui il *Lord Chancellor* avrebbe oramai perso ogni possibilità di orientare l'assegnazione degli incarichi giudiziari.

⁴⁵ V. i §§ 8-9 *Supr. Ct. (Judic. Appointm.) Regul.*, cit.

⁴⁶ Ci si riferisce, in particolare, alla presidenza della *House of Lords* per conto del Re, al ruolo di capo e rappresentante del potere giudiziario, alla funzione di consulente giuridico istituzionale del Governo (quest'ultima derivante dalla consuetudine, anch'essa abrogata, secondo cui era nominato Cancelliere il magistrato più autorevole del Regno).

⁴⁷ Cfr. le perplessità recentemente espresse, pur con il consueto *self-restraint* istituzionale, dalla *Select Committee on the Constitution* della Camera dei Lord all'interno del documento *The roles of the Lord Chancellor and the Law Officers*, 2023, 45 ss. In dottrina v., inoltre, l'ampia disamina operata da A. DE LUCA, *Una rivoluzione*, cit., 129 ss., secondo la quale il Cancelliere sarebbe stato pressoché ridotto a «titolare di un dicastero di dimensioni significative» (*ibid.*, 136).

⁴⁸ Cfr. C. ZELDEN, *The American Judicial System: A Very Short Introduction*, Oxford, 2022, 51-52, il quale richiama, altresì, l'adagio americano secondo cui «*a judge is a lawyer who once knew a politician*».

⁴⁹ Di avviso opposto, già con riferimento al modello ante riforma, R. M. FERNÁNDEZ RIVEIRA, *El modelo británico de nombramientos judiciales«Judicial independence in law»*, in *Teor. y real. const.*, n. 44 (2019), 460 ss.



5. L'incidenza dei modelli di reclutamento sul genere dei nuovi magistrati.

Dalla ricostruzione dei rispettivi quadri normativi e dal raffronto degli stessi con le evidenze statistiche richiamate nella prima parte di queste considerazioni si desume che quando la selezione si incentra sulla sola preparazione tecnica dei candidati, valutata in modo oggettivo, le donne non hanno difficoltà ad emergere in misura uguale o, talora, superiore rispetto agli uomini, come per l'appunto è accaduto in Italia. Viceversa, nei Paesi che adottano il sistema professionale, dove i selezionatori godono di ampia discrezionalità e conoscono l'identità dei selezionandi, il «tetto di cristallo» tende a perpetuarsi⁵⁰.

I casi di Stati Uniti e Regno Unito consentono di comprendere i due fattori alla base di tale fenomeno. Il primo fattore è costituito senz'altro dai pregiudizi di genere. Benché pacificamente privi di fondamento e, anzi, del tutto incompatibili con principi di civiltà giuridica oramai sedimentatisi a livello europeo ed internazionale⁵¹, secondo un recente rapporto delle Nazioni Unite essi pervadono ancora una quota significativa di consociati, in quasi ogni parte del mondo⁵². Sicché, quando la selezione è affidata a soggetti muniti di spiccata sensibilità politica, siano essi organi di rappresentanza democratica o lo stesso corpo elettorale, è elevato il rischio che una donna sia ritenuta inidonea a svolgere una professione che per millenni è stata appannaggio del genere opposto⁵³. Non a caso, nella storia degli USA la grande maggioranza delle giudici federali è stata nominata da Presidenti sostenuti dal Partito democratico, di stampo tradizionalmente progressista⁵⁴, a fronte della minore

⁵⁰ Cfr. sin d'ora, paradigmaticamente, il caso della *circuit judge* statunitense Stephanie Seymour, la cui carriera rischiò di essere stroncata dal fatto che, secondo la maggior parte dei commissari incaricati di vagliarne l'idoneità, «*a mother of four couldn't possibly handle an appellate judge's workload*», come riportato da CH. HALL, *Shattering glass ceilings from the bench*, in *Judicature*, 3/2019, 88.

⁵¹ V. la ricostruzione recentemente operata da I. DE CESARE, *L'educazione alla Costituzione per il contrasto alla violenza sulle donne*, in [Osservatorio costituzionale](#), 4/2024, 57 ss., cui adde, con specifico riferimento all'ordinamento costituzionale italiano, già B. PEZZINI, *Costituzione italiana e uguaglianza dei sessi: il principio antisubordinazione di genere*, in B. PEZZINI, A. LORENZETTI (curr.), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull'impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, Torino, 2019, 11 ss.

⁵² V. UNPD, *Breaking Down Gender Biases. Shifting social norms towards gender equality*, New York, 2023, *passim*.

⁵³ Il nesso tra sensibilità dell'opinione pubblica per le questioni di genere e numero di giudici donna è ben evidenziato, in letteratura, da AA.VV., *Breaking the Judicial Glass Ceiling: The Appointment of Women to High Courts Worldwide*, in *J. Politics*, 2/2021, 665, i quali, tuttavia, sembrano muovere dal presupposto che la maggioranza dei cittadini sia scevra da *bias* e favorevole alla parità.

⁵⁴ Sul tema v. per tutti AA.VV., *Reimagining the Judiciary*, cit., 100, cui cfr., con riferimento all'Amministrazione in carica, J. GRAMLISH, *Most of Biden's appointed judges to date are women, racial or ethnic minorities – a first for any president*, dicembre 2023, in www.pewresearch.org. Il dato è tanto più significativo, in quanto storicamente sono stati proprio i presidenti di estrazione repubblicana ad aver firmato la maggior parte delle nomine (1991, contro le 1925 dei democratici).



sensibilità e, per bocca dell'allora presidente Trump, persino della dichiarata indifferenza verso la *gender equality* coltivate, invece, dal Partito repubblicano⁵⁵.

Va rimarcato che, a tale proposito, la consolidata funzione tecnico-consultiva dell'ABA non fornisce idonee garanzie, stante il rigore nettamente maggiore con cui, fino ad anni recenti, la relativa *Committee on the Federal Judiciary* era solita scrutinare le candidature delle giuriste⁵⁶. Per giunta, la fine del regime di esclusività di cui ha beneficiato per decenni tale associazione, lungi dal limitare la discrezionalità del Presidente, ha finito per ampliarla, poiché gli consente di giustificare le proprie designazioni *ex post*, scegliendo tra tutti i pareri che gli sono proposti quelli che più assecondino le sue valutazioni. D'altronde, qualcosa di analogo è già accaduto durante il primo mandato di Trump, quando, come si diceva, i *reports* dell'ABA furono sostituiti con quelli della *FedSoc*, di orientamento dichiaratamente conservatore⁵⁷.

L'altro fattore che tende a condizionare in senso antieguitario gli esiti del reclutamento professionale è il diverso modo in cui la meritevolezza dei candidati tende ad essere percepita dai selezionatori in base al genere cui loro stessi appartengono. Studi di psicologia sociale, infatti, dimostrano che commissari maschi sono più inclini ad apprezzare elementi tradizionalmente "maschili", legati all'etica del successo e dell'aggressività, come per esempio l'aver scalato la gerarchia interna di importanti studi professionali o l'aver occupato posti di potere all'interno delle Istituzioni. Traguardi che le donne, a parità di competenze, spesso raggiungono in tempi più lunghi oppure non raggiungono affatto, perché vittime di dinamiche propriamente discriminatorie o, più semplicemente, per via dei carichi che esse si trovano, spesso, a sopportare in ambito domestico (cd. «*motherhood penalty*»)⁵⁸. Ciò fu riconosciuto, del resto, anche dalla stessa ABA quando, negli anni Settanta del secolo scorso, essa decise di differenziare i criteri di valutazione proprio in base al genere⁵⁹.

Per le medesime ragioni vi è il rischio, forse ancor più insidioso, che si affermi una stereotipata nozione di "merito femminile", connessa, cioè, all'etica della cura e

⁵⁵ V. quanto riportato da SH. RANA, *Promoting Women's Advancement*, cit., 720-721, e da M. LEMAY, *The Judicial System*, cit., 102 ss.

⁵⁶ Cfr. AA.VV., *Reimagining the Judiciary*, cit., 108, e, con specifico riguardo per le Corti di appello, anche G. JOHNSON, *Gender, Diversity, and the United States Judiciary*, in *SAIS Rev. Int'l Aff.*, 1/2021, 63, il quale evidenzia che «*female and non-white nominees are more likely to face longer nomination periods as compared to white male nominees*».

⁵⁷ Cfr. quanto dichiarato dall'Associazione nella sezione "About Us" del proprio sito, www.fedsoc.org.

⁵⁸ Sul tema v. ampiamente L. TREATOR, *Problems in the pathways to judicial success: women in the legal profession in Northern Ireland*, in *Int'l J. Leg. Prof.*, 2/2020, 209 ss.

⁵⁹ V. l'ampia ricostruzione di M. CLARK, *Carter's Groundbreaking Appointment of Women to the Federal Bench: His Other "Human Rights" Record*, in *J. Gender Soc. Pol'y & L.*, 3/2011, 1144 ss. In Italia, cfr. l'incremento dell'assegnazione di funzioni dirigenziali a magistrati di sesso femminile seguito all'incremento della componente femminile in seno al CSM, come riportato da I. FORMAGGIA, *Il faticoso cammino della parità nella magistratura ordinaria*, in M. D'AMICO, C. LEANDRO, C. SICCARDI (curr.), *Eguaglianza di genere*, cit., 31.



dell'emotività, con l'effetto di relegare le donne ai ruoli della giustizia minorile o della famiglia, valutati spesso poco qualificanti ai fini di eventuali promozioni⁶⁰. A riprova, sembra significativo che, ancora nel febbraio 2023, trovandosi a celebrare la memoria di una delle prime giudici donna nella storia delle Hawaii, il *chief justice* Mark Recktenwald non ritenne di esaltarne doti strettamente professionali, bensì la «compassione» e la «gentilezza»⁶¹.

Queste dinamiche sono ancor più riconoscibili nel Regno Unito, dove le varie commissioni, essendo composte in larga maggioranza da giuristi a fine carriera, formati in un periodo storico in cui le professioni legali erano svolte da soli uomini, registrano esse stesse un numero nettamente superiore di maschi, così come di sesso maschile sono, per lo stesso motivo, i soggetti terzi sentiti in sede di referenze⁶². In tale contesto la *ratio* del § 63(2) *CRA*, che impone di valutare gli aspiranti magistrati «*solely on merit*»⁶³, rischia di essere distorta in sede applicativa, mentre la previsione dell'appartenenza al gruppo sociale meno rappresentato come titolo di preferenza, restando ovviamente subordinata alla pari meritevolezza dei candidati (§§ 63(4) e 64(2) *CRA*), perde di effettività. A ciò si aggiungono due vistosi limiti insiti nella legge di riforma, ossia l'aver confermato il tradizionale requisito della «buona fama», di cui le odierne *guidelines* sono del tutto insufficienti a sanare la soggettività, e l'aver previsto il perseguimento di un generico «pluralismo» in seno all'ordine giudiziario, per giunta facoltativo, anziché di una compiuta *gender equality*⁶⁴.

6. Considerazioni di sintesi e conclusive.

Da un raffronto dei due macro-modelli di reclutamento appena presi in esame, sembra evidente la netta preferibilità di quello burocratico, per molteplici ragioni. *In primis* perché esso – come accennato – ha il pregio di annullare l'influenza dei pregiudizi eventualmente nutriti da chi è chiamato a svolgere le selezioni, conferendo a queste ultime un elevato grado

⁶⁰ Cfr. la «*gender occupational segregation*» lamentata, ancora, da L. TREANOR, *Problems in the pathways to judicial success*, cit., 208-209, e la tesi dei «*motherhood stereotypes*» quali «*cultural trap*» condivisa, in dottrina, da M. GARCÍA GOLDAR, *The glass ceiling*, cit., 196-197.

⁶¹ *Id.*, *Diversity, Equity, and Inclusion in the Hawai'i State Judiciary*, in *U. Haw. L. Rev.*, 2/2023, 266, che peraltro cita, a sua volta, la biografia già pubblicata da un altro magistrato.

⁶² Sul tema v. in dettaglio R. CAHILL-O'CALLAGHAN - P. ROBERTS, *Hearing the Voice of the Women Judge: Diversity, Equality, and Participation*, in *Dickinson L. Rev.*, 3/2023, 750 ss.

⁶³ Cfr. la tesi, a suo tempo addotta nel corso del dibattito parlamentare, secondo cui «*diversity [is] the enemy [...] of merit*», come riportato da S. KENNEY, *Gender & Justice*, cit., 107. Analogamente, con riferimento ai casi in cui il Cancelliere può rigettare i candidati propostigli dalle commissioni, § 9(2)(b), § 15(2)(b), § 21(2)(b), § 27(2)(b), § 33(2)(b), § 42(2)(b) *Judicial Appointments Regulations 2013*, n. 2192, ed il § 21(2)(b) *Supr. Ct. (Judic. Appointm.) Regul.*, citt.

⁶⁴ V. rispettivamente il § 63(3) *CRA*, con relative *Good Character Guidances* del 2021 e del 2024, nonché il § 64(1) *CRA*.



di oggettività e trasparenza. In secondo luogo perché, subordinando l'attribuzione dell'ufficio al possesso di un certo grado di preparazione tecnica, fisiologicamente elevato ma astrattamente raggiungibile da chiunque a prescindere dalla propria «condizione personale o sociale» (art. 3 Cost. it.), esso rende effettivo il principio di eguaglianza.

Ed ancora, è appena il caso di segnalare che la parità di genere in magistratura, oltre ad essere adempimento di precisi obblighi internazionali⁶⁵, è indispensabile al buon funzionamento dello Stato di diritto⁶⁶, come già ampiamente indagato in dottrina: accresce la «credibilità» e la «legittimazione» degli organi giudicanti agli occhi dei cittadini⁶⁷; incoraggia i gruppi socialmente svantaggiati alla difesa dei propri diritti costituzionali⁶⁸; contribuisce a migliorare l'equilibrio e, in definitiva, la «qualità» delle decisioni collegiali⁶⁹, specie ove esse vertano su casi di discriminazione⁷⁰.

Per contro, il reclutamento professionale, benché rafforzi la legittimazione democratica dei giudici e sotto questo profilo sia, quindi, coerente con quegli ordinamenti, tipicamente di *common law*, che riconoscono ai precedenti giurisprudenziali valore para-normativo⁷¹, nel

⁶⁵ V. in particolare l'art. 11, § 1 CEDAW, che fissa il diritto di uomini e donne «to the same employment opportunities» (lett. a) e «to free choice of profession and employment» (lett. c), ed il divieto di discriminazioni in base al sesso consacrato nell'art. 26 ICCPR, oltre a numerose altre enunciazioni di principio contenute in documenti di *soft law*, tra i quali la *UN Millennium Declaration* (Ass. Gen., risol. A/55/2, 8 settembre 2000) e la *2030 Agenda for Sustainable Development* (Ass. Gen., risol. A/RES/70/1, 25 settembre 2015; *goals* nn. 5.5, 5c, 16.7). SH. RANA, *Promoting Women's Advancement*, cit., 706 ss., cui si rinvia anche per ulteriori riferimenti, ne ricava la tesi che il conseguimento di «gender equality and parity» nei sistemi giudiziari obbedisca ad un più generale principio di *ius cogens*. In Italia, con particolare riferimento a UE e Consiglio d'Europa, v. invece C. SICCARDI, *La parità di genere in magistratura e nel CSM: brevi note sul contesto europeo*, in M. D'AMICO, C. LEANDRO, C. SICCARDI (curr.), *Eguaglianza di genere*, cit., 49 ss.

⁶⁶ SH. RANA, *Promoting Women's Advancement*, cit., 714 ss.

⁶⁷ In questi termini, autorevolmente, E. ODIO BENITO, *Gender Parity in International Courts*, ottobre 2021, in www.opiniojuris.org, cui adde AA.VV., *Reimagining the Judiciary*, cit., 4-5, e AA.VV., *Breaking the Judicial Glass Ceiling*, cit., 671.

⁶⁸ V., anche per i molteplici rinvii, R. CAHILL-O'CALLAGHAN, P. ROBERTS, *Hearing the Voice*, cit., 738-739, testo e nt. 9.

⁶⁹ Lo attesta, anche sulla base della propria esperienza professionale, I. FORMAGGIA, *Il faticoso cammino*, cit., 31, cui cfr. analogamente R. CAHILL-O'CALLAGHAN, P. ROBERTS, *Hearing the Voice*, cit., 740 e 743.

⁷⁰ Evidenze in questo senso sono riportate, con riferimento alla giurisprudenza statunitense, da G. JOHNSON, *Gender, Diversity*, cit., 62, cui cfr., in prospettiva più ampia, AA.VV., *Breaking the Judicial Glass Ceiling*, cit., 664. Naturalmente non vi sono automatismi, ben potendo accadere che stereotipi e pregiudizi, ivi compresi quelli di genere, siano interiorizzati inconsciamente anche da giudici di sesso femminile: cfr. C. CREA, *Gender-based stereotypes and the Judiciary. Italy before the ECHR*, in *Actual. Jurid. Iberoam.*, n. 19 (2023), 54 ss.

⁷¹ Per approfondimenti v. C. NELSON, *The Legitimacy of (Some) Federal Common Law*, in *Virg. L. Rev.*, 1/2015, 10 ss. Va, tuttavia, segnalato che la stessa dottrina di lingua inglese percorre altre strade per argomentare la legittimazione democratica delle «proprie» decisioni giudiziarie: v. già W. BLACKSTONE, *Commentaries on the Laws of England in Four Books*, vol. I, Filadelfia, 1893 (1753), 74, cui cfr. più di recente M. STEILEN, *The Democratic Common Law*, in *J. Juris.*, 2011, 437 ss.



complesso si rivela disfunzionale. Esso, infatti, incoraggia aderenze tra aspiranti magistrati e politica, astrattamente idonee a minare l'indipendenza della giurisdizione⁷², ed inoltre – per quanto attiene all'oggetto di queste riflessioni – tende a perpetuare nel settore *de quo* quella condizione di svantaggio che le donne ancora sperimentano in vari altri ambiti della vita pubblica⁷³.

In questa prospettiva non sembra, quindi, che possano nutrirsi molte aspettative sulla riforma recentemente approvata in Irlanda, atteso che il nuovo sistema di selezione dei magistrati ivi previsto, attivo dal 1° gennaio 2025, ricalca ampiamente quello britannico⁷⁴. Così come sembrano condivisibili, *a fortiori*, le perplessità già da più parti espresse sugli emendamenti alla Costituzione messicana che, nel settembre 2024, hanno reso elettiva la totalità degli uffici giudiziari, anche sub-federali⁷⁵.

7. Segue. Nuove questioni per il legislatore italiano.

Tornando al caso italiano, prima di concludere deve segnalarsi che la scelta compiuta dai Costituenti a favore del sistema burocratico, pur essendosi rivelata vincente, non ha ancora consentito di raggiungere la parità di genere in modo pieno, confermando – posto che ve ne fosse bisogno – come certe discriminazioni affondino le proprie radici in fattori di carattere

⁷² Cfr., con riferimento alle giurisdizioni speciali italiane, N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, 2017⁴, 194.

⁷³ Per un quadro della situazione a livello europeo v. i dati raccolti dallo *European Institute for Gender Equality* nel rapporto *Gender Equality Index 2023. Towards a green transition in transport and energy*, 61 ss. (accessibile da www.eige.europa.eu).

⁷⁴ Cfr. quanto annunciato dal Dipartimento della Giustizia nella nota del 17 ottobre 2024, *Minister McEntee announces establishment of the Judicial Appointments Commission*, in www.gov.ie, con riferimento al *Judicial Appointments Commission Act 2023* dell'8 dicembre 2023, n. 33. Su tali disposizioni, ma anche sulla più ampia flessione dell'ordinamento giudiziario irlandese verso schemi più vicini all'esperienza dell'Europa continentale, v. per tutti P. O'BRIEN, *Informal Judicial Institutions in Ireland*, in *Ger. L. J.*, 8/2023, 1323 ss.

⁷⁵ Sui contenuti di questa riforma, promulgata il 15 settembre 2024, il dibattito è rapidamente cresciuto per ampiezza e vivacità, specie tra i giuristi di lingua spagnola: v., *ex multis*, A. GARCÍA, D. CABALLERO, *Una menaza a la independencia judicial*, Washington, *Diálogo Interamericano*, 2024, 9 ss.; CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, *Análisis de la iniciativa de reforma al poder judicial en México*, Città del Messico, 2024, 13 ss.; V. WONG MERAZ e P. RIVERA RIVAS (curr.), *La reforma de 2024 al poder judicial mexicano a la luz de las ciencias constitucionales*, La Coruña, 2024, 255 ss.; C. ASTUDILLO, *La reforma al Poder Judicial. Efectos en el estatus y la mecánica de elección – por voto popular – de sus integrantes*, in AA.VV., *Análisis técnico de las 20 iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por el presidente de la República (febrero 5, 2024)*, Città del Messico, 2024, 287 ss.; AA.VV., *Estudios sobre la reforma judicial*, Città del Messico, 2024, *passim*. In Italia, v. per tutti T. GROPPi, "Judicial overhaul" e regressione democratica in Messico, in Federalismi.it, 23/2024, iv ss.



culturale, prima che regolatori⁷⁶. Infatti il numero delle magistrature, benché preponderante, è tuttora inversamente proporzionale al livello delle funzioni, mantenendosi ben al di sotto della parità in corrispondenza di quelle direttive (28,8%), specie nel settore requirente (22,3%), dove peraltro quasi il 70% delle presenze femminili si concentra nella sola giustizia minorile.

A ciò si aggiunga che le modifiche alla disciplina sull'elezione del CSM approvate nel 2022⁷⁷, se da un lato hanno vincolato le candidature della componente togata ad una "quota di genere" del 50% per collegio (art. 23, co. 4 e art. 25, co. 5 e 7 legge n. 195/1958), dall'altro hanno, però, omesso di rafforzare tale previsione con la doppia preferenza di genere (art. 26, co. 6 legge n. 195/1958). Del pari, il Parlamento ha stabilito che la componente laica debba essere eletta «secondo procedure trasparenti di candidatura, da svolgere nel rispetto della parità di genere di cui agli articoli 3 e 51 della Costituzione» (art. 22, co. 3 legge n. 195/1958), ma nella tornata successiva le Conferenze dei capigruppo di Camera e Senato hanno inteso recepire la predetta indicazione solo nel senso che al «genere meno rappresentato» dovesse appartenere «almeno il quaranta per cento» delle autocandidature. Non necessariamente la metà, quindi; con l'ulteriore possibilità – si legge nella delibera – che gruppi di parlamentari presentassero ulteriori candidature in deroga⁷⁸. Alla fine, com'è noto, il Parlamento ha eletto quattro donne sui dieci membri ad esso spettanti, mentre i magistrati ne hanno elette solo sei su venti, col risultato che l'attuale composizione dell'organo, pur registrando la presenza femminile più elevata della storia repubblicana, risulta ancora sbilanciata nella misura di 1 a 3⁷⁹.

⁷⁶ In questa prospettiva v. ampiamente M. D'AMICO, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, Milano, Cortina, 2020, *passim*, cui cfr., con riferimento all'elevato tasso di partecipazione delle donne alla rappresentanza politica in alcuni Stati europei, A. CIANCIO, *Parità di genere e partecipazione politica nell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, 1/2016, 12 ss.

⁷⁷ Il riferimento è alla legge 17 giugno 2022, n. 71, su cui v. in generale G. CAMPANELLI, S. PANIZZA, *Alcune osservazioni a prima lettura sulla riforma dell'ordinamento giudiziario del 2022, tra novità e questioni ancora aperte*, in *Osservatorio costituzionale*, 1/2023, 133 ss., cui *adde*, con specifico riguardo per i profili concernenti la parità di genere, S. TROILO, *Prime osservazioni sul nuovo sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura, anche alla luce della sua applicazione iniziale*, in *Rivista AIC*, 2/2023, 201 ss., e L. DE CARLO, *L'elezione dei membri laici del Consiglio Superiore della Magistratura alla prova della riforma dell'ordinamento giudiziario*, in *Forum Quad. Cost.*, 2/2023, 2 ss.

⁷⁸ V. i paragrafi 4 e 7 dell'*Avviso per la presentazione delle candidature ai fini dell'elezione, da parte del Parlamento in seduta comune, di 10 componenti del Consiglio superiore della magistratura*, pubblicato il 7 dicembre 2022.

⁷⁹ Per contro, sulla necessità di raggiungere un'effettiva parità di genere in seno al CSM, anche al fine di rafforzarne gli attributi di funzionalità ed autorevolezza, insiste M. D'AMICO, *Magistratura e questione di genere: alcune riflessioni sulla (necessaria) presenza femminile nel Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 4/2020, *passim*, cui si rinvia, altresì, per un *excursus* dei molteplici tentativi regolatori già operati in questa direzione (*ibid.*, 386 ss.).



A parte merita considerare l'elevata selettività di un concorso che, benché recentemente tornato di primo livello⁸⁰, da oltre un cinquantennio registra una parziale sfasatura rispetto al sistema di formazione universitario⁸¹. Tale circostanza, insieme alla previsione di un numero massimo di tentativi (art. 2, co. 2, lett. b-ter) d. lgs. 160/2006), costringe di fatto migliaia di laureati ad anni di perfezionamento prima di sottoporsi al vaglio alle commissioni. Si tratta di un'attesa che, seppur gravosa per tutti, per le giovani dottoresse può esserlo in misura maggiore, quando i tempi dello studio finiscano per competere con quelli della genitorialità (attuale o desiderata)⁸², e quando le maggiori spese per l'acquisto di libri, frequenza di corsi *etc.* s'innestino su situazioni di discriminazione salariale, ancora non del tutto debellate⁸³.

Infine, in prospettiva *de iure condendo* deve auspicarsi che il Senato confermerà la scelta, compiuta dalla Camera dei deputati lo scorso mese gennaio, di non espungere dal testo dell'art. 106, co. 3 Cost. gli odierni riferimenti ai «meriti insigni» e all'«ufficio di consiglieri di cassazione», com'era stato proposto, invece, da ben tre disegni di legge costituzionale sulla cd. separazione delle carriere⁸⁴. Diversamente, si porrebbero le basi per l'espansione di un sistema di reclutamento, quello professionale, verso il quale il Costituente italiano ha mostrato cautela e che, come ha potuto evidenziarsi nel corso di queste riflessioni, nei Paesi in cui esso è stato accolto non ha dato – e continua a non dare – buona prova di sé.

⁸⁰ Per effetto dell'art. 33, co. 1 del decreto-legge 23 settembre 2022, n. 144 (conv. legge 17 novembre 2022, n. 175), che ha nuovamente escluso la necessità di titoli *post lauream*, introdotta quindici anni fa nel testo dell'art. 2 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160. Su questo passaggio, così come sul tendenziale fallimento del modello previgente, v. C. DE ROBERTIS, *Formazione e forma mentis del magistrato*, in [QG](#), 4/2023, 66 ss.

⁸¹ Cfr. quanto lamentato, a più riprese e sotto diverse angolazioni, da G. DI FEDERICO, *Il reclutamento dei magistrati. La giustizia come organizzazione*, Roma - Bari, 1968, 66 ss.; A. PADOA SCHIOPPA, *Per una riforma degli studi universitari di giurisprudenza in Italia*, in *Foro it.*, 1991, 517 ss.; A. PROTO PISANI, *Le scuole di specializzazione per le professioni legali*, in *Riv. dir. civ.*, 1998, 763 ss.; N. IRTI, *La formazione del giurista nell'università del «saper fare»*, in *Riv. giur. stud. Univ. Macerata*, 2010, 29 ss.; da ultimo, anche C. BLENGINO, *Dall'università alla magistratura: considerazioni sul rapporto tra studio e lavoro*, in [QG](#), 4/2023, 58-59.

⁸² Cfr., mutando ciò che è da mutare, il «doppio carico» femminile evidenziato da A. LORENZETTI, *«Dalla parte di lei»*. Per un'analisi di genere della pandemia e delle possibili risposte, in [GeniUS](#), 7/2023, 11.

⁸³ Cfr. in dottrina R. LUGARÀ, A. PERTICI, *Parità retributiva tra uomini e donne: brevi spunti di riflessione alla luce delle recenti decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali*, in [Osservatorio costituzionale](#), 1/2021, 27 ss., e più di recente F. LAMBERTI, *Il paradigma della trasparenza retributiva come antidoto al gender pay gap*, in [federalismi.it](#), 3/2024, 277 ss.

⁸⁴ Il riferimento è agli artt. 7, co. 2 delle proposte di legge costituzionale C.23 (dep. 13 ottobre 2022), C.434 (dep. 24 ottobre 2022) e C.824 (dep. 26 gennaio 2023), poi assorbiti dal disegno di legge cost. C.1917, approvato il 16 gennaio 2025 ed ora all'esame del Senato (S.1353).