

10 Aprile 2025 - Webinar “Le donne nella Pubblica Amministrazione. Riflessioni sul corso-concorso SNA”

Saluti di benvenuto della Vicepresidente dell’Associazione Allievi SNA, Lavinia Monti, che spiega come la nomina anche di una Vicepresidente donna nell’Associazione sia una dichiarazione di intenti e di sensibilità verso i temi della parità di genere.

La Consigliera Rossella Iotti traccia quindi un “*fil rouge*” del webinar proposto, dall’immagine scelta per la locandina, degli anni ‘20, anni cioè di emancipazione femminile, alle relatrici delle amministrazioni invitate, che rappresentano delle marcate “*outliers*” rispetto alla media delle altre amministrazioni in termini di partecipazione femminile alle posizioni apicali. Ma che si sono messe in cammino per recuperare il “*gap*” di genere, anche grazie ad un percorso di auto-analisi del passato, e molto stanno facendo, come il Ministero della Difesa e l’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. L’intervento poi della dott.ssa Oliva de Conciliis rappresenta inoltre una preziosa testimonianza di coraggio in un’epoca in cui “*essere la sola donna*” non era una scelta e talvolta rischia di non esserlo nemmeno oggi.

1. Difendiamoci dai luoghi comuni

[Ministero della Difesa: il video che sfata i luoghi comuni sulle donne in divisa](#)

A cura di Danila Altobelli, Ministero della Difesa: il video del Ministero della Difesa contiene dei messaggi molto importanti, anche di monito, contro i luoghi comuni che possono esserci in ambito lavorativo e legati anche, ovviamente, al discorso della parità di genere: i luoghi comuni a volte possono sembrare delle scorciatoie perché sono facili da percorrere, però diventano pericolosi, in quanto possono diventare fuorvianti e portare sulla strada sbagliata dei pregiudizi e degli stereotipi.

2. L’ingresso delle donne nella Pubblica Amministrazione

Intervento del Vicepresidente del CUG ADM, Mariella Crisafulli, sulla base della pubblicazione “ADM è donna” (pubbl. 1/2025) curata dal CUG dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, Presidente Anna Maiello.

Le prime impiegate pubbliche si registrano all’indomani dell’Unità d’Italia presso il Ministero dei Lavori pubblici: i caselli ferroviari e gli uffici postali sono i primi luoghi dell’impiego pubblico femminile. Difatti, un Regio decreto del 1863 autorizza “*l’ammissione al servizio*” presso pubblici uffici di personale femminile, secondo una logica di tipo filantropico-assistenziale e familistico in quanto vengono assunte impiegate presso “*uffici sedentari di strada ferrata e dei telegrafi elettrici*” purché “*vedove e figlie orfane di impiegati benemeriti*” delle Ferrovie e delle Poste: solo, così, sarebbero state “*assistite*” le donne rimaste prive di sostentamento a causa della scomparsa del marito o del padre, con un “*evidente risparmio*” per l’amministrazione che non avrebbe più pagato alcun sussidio alle vedove e alle orfane degli impiegati benemeriti, senza tralasciare ciò che costituirà una costante del lavoro femminile: queste prime impiegate vengono pagate meno degli uomini, sono disposte ad accettare un lavoro senza prospettiva di carriera e a lasciarlo in caso di matrimonio, senza godere del “*titolo a pensione*”.

Giuseppe Zanardelli, ministro dei Lavori pubblici (1876-77) del primo governo della c.d. Sinistra storica, in riferimento all’ammissione delle donne negli uffici telegrafici, dichiara: “*Con tre lire al giorno trovate difficilmente uomini che abbiano doti distinti, perché quelli che le hanno possono aspirare a funzioni in cui è loro dato guadagnare di più, mentre le donne anche le più distinte, non hanno altre carriere che loro*

permettano percepire più di queste tre lire al giorno. Io credo quindi che questa sola considerazione possa bastare a rendere apprezzabile l'impiego dell'opera delle donne".

Dunque, le prime donne entrate nell'apparato pubblico, ghettizzate in ruoli meramente esecutivi, hanno avuto una parte secondaria nella vita delle amministrazioni nei primi anni del Regno d'Italia, essendo la loro presenza ridotta a poche centinaia di unità principalmente nelle poste e telegrafi e nei telefoni di Stato: unica eccezione il Ministero delle Colonie, che, all'atto della sua creazione nel 1912, istituisce un ruolo a parte per il personale femminile con ventisei dattilografe, una direttrice e due vice direttrici, tenendole ben distinte dalle carriere del personale maschile.

Con la Grande Guerra le donne sono chiamate a sostituire il personale maschile, chiamato al fronte, nel lavoro dei campi, degli uffici e delle fabbriche. Le donne, in precedenza relegate a compiti secondari, si trovano improvvisamente a colmare il vuoto lasciato dagli uomini, dimostrando un rapido adattamento alle nuove mansioni, con sorprendente efficienza e determinazione.

Cessato il conflitto, le operaie e le contadine sono rimandate a casa con il placet delle organizzazioni sindacali, convinte che le *"indebiti usurpatrici delle mansioni maschili"* dovessero lasciare liberi i posti provvisoriamente occupati, rimettendoli a disposizione dei reduci. Più difficile è stato mandare a casa le impiegate, perché, sebbene prive di garanzie, erano state apprezzate dai capi degli uffici ministeriali: a tal fine, è stata lanciata una durissima campagna denigratoria nei confronti delle donne negli uffici pubblici, considerate *"usurpatrici di posti e di stipendi"*, *"corruttrici" della moralità degli uffici"*, affinché le *"signorine"* fossero restituite al loro naturale ruolo di mogli e di *"fattrici della razza italiana"*.

A salvaguardare, tuttavia, la presenza delle donne negli uffici sia pubblici che privati, anche dopo la fine del grande guerra, ha contribuito la tipizzazione per sesso di alcune mansioni: ciò ha consentito che, almeno fino al 1924, siano state riservate alle donne le qualifiche di telefonista, dattilografa, segretaria ecc.: quelle che oggi, nel dibattito pubblico sul gender balance, sono definite soft skills. Una prima conquista per la presenza delle donne negli apparati burocratici dello Stato si ha: ▪ con la legge 17 luglio 1919, n.1176, che, nel disciplinare la capacità giuridica delle donne, regola anche il loro accesso alle professioni liberali e agli impieghi pubblici, ammettendole *"a pari titolo degli uomini, ad esercitare tutte le professioni ed a coprire tutti i pubblici impieghi"* ad eccezione – però - di *"quelli che implicano poteri pubblici giurisdizionali, o l'esercizio di diritti o potestà politiche, o che attengono alla difesa militare dello Stato"* (art. 7). ▪ con il regolamento R.D. 4 gennaio 1920, n. 39, che, da un lato, riconosce alle donne la possibilità di esercitare la professione di notaio, di essere nominate negli arbitrati interessanti la pubblica amministrazione, dall'altro, preclude loro l'accesso agli impieghi direttivi dello Stato, alle carriere diplomatica, consolare, militare e giudiziaria, e la possibilità di *"far parte di qualunque Collegio arbitrale avente carattere di giurisdizione speciale"*.

Tuttavia, la portata storica di questa riforma viene limitata dal Consiglio di Stato che, con un parere del 20 maggio 1920, riconosce alle singole amministrazioni il potere discrezionale di regolamentare i casi di esclusione della donna *"per ragioni derivanti dalle esigenze proprie di determinati uffici"*: ossia la pubblica amministrazione, per ragioni di opportunità, ha il potere di interdire alle donne, con proprio regolamento, l'accesso a certi uffici con l'unico obbligo della motivazione. Tale parere è stato determinante nell'indirizzare la successiva giurisprudenza penalizzando le insegnanti, il Ministero della Pubblica Istruzione per primo, con proprio regolamento, ha precluso alle donne, limitatamente ad alcune scuole e ad alcune materie, quello che oggi è considerato nell'opinione comune il lavoro femminile per eccellenza, l'insegnamento, motivando che *"la formazione della mente e del carattere del cittadino devono compiersi nella scuola media di secondo grado in specie attraverso certi insegnamenti, e questi non possono essere affidati alla donna, la quale non dà adeguato affidamento per le sue qualità fondamentali, che non sono modificabili da tirocinio e cultura"*.

Il regime fascista ha mantenuto la donna in posizione subordinata, in linea con il mito dell'angelo del focolare domestico, introducendo norme di sbarramento delle carriere. Tra le norme esplicite di sbarramento delle carriere, il decreto ministeriale del 29 febbraio 1928 ha previsto, ad esempio, nel grado di ragioniere del gruppo B, il livello massimo conseguibile dal personale femminile nell'allora amministrazione dei Monopoli di Stato: norma che porterà, nel gennaio 1951, alla protesta delle stesse impiegate dell'Amministrazione. Viene prevista la possibilità per le Pubbliche Amministrazioni di prevedere nei bandi di concorso l'esclusione del personale femminile da determinate mansioni e limiti entro i quali prevederne l'assunzione. Il Testo Unico della legge comunale e provinciale, approvato con R.D. 3 marzo 1934, n. 383, traduce in norme generali le indicazioni della legge del 1919, inibendo definitivamente e tassativamente alle donne l'accesso a tutte le cariche amministrative locali e a tutti gli impieghi che implicano l'esercizio di pubblici poteri giurisdizionali o di diritti e potestà politiche o che attengono alla difesa dello Stato, ovvero agli "uffici di Podestà, vicepodestà, delegato del Podestà, Preside, vice-preside, rettore, amministratore di consorzi, nonché di componente della Giunta provinciale amministrativa". Il Regio Decreto Legge n. 1514 del 5 settembre 1938 "Disciplina dell'assunzione di personale femminile agli impieghi pubblici e privati", prevede che il personale femminile assunto negli impieghi sia pubblici che privati non possa superare il 10% dell'organico, riservando alle pubbliche amministrazioni la facoltà di fissare una percentuale inferiore nei bandi di concorso e di prevedere l'esclusione delle donne da quei pubblici impieghi ai quali – per inidoneità fisica o per caratteristiche degli stessi impieghi - siano ritenute inadatte, mentre le lavoratrici in soprannumero devono essere collocate a riposo. Il successivo R.D. 29 giugno 1939, n. 898, stabilisce che le disposizioni limitative non si applicano agli impieghi pubblici e privati e alle mansioni qualificate come "particolarmente adatte alle donne", quali servizi di dattilografia, telefonia, stenografia, servizi di biblioteca e di segreteria, infermiere, assistenti sanitarie, visitatrici doganali, visitatrici di fabbrica e simili ecc.

La seconda guerra mondiale ripropone la necessità di un massiccio ricorso alla mano d'opera femminile e, di conseguenza, la totale deroga alle disposizioni sopra esposte: difatti, la Legge 29 giugno 1940, n. 739 sospende l'applicazione nelle pubbliche amministrazioni delle suesposte limitazioni del lavoro femminile.

Caduto il regime fascista, cessata la seconda guerra mondiale, la Nuova Carta Costituzionale prima, l'assetto normativo unionale, poi, pongono i pilastri fondamentali del diritto al lavoro delle donne, senza alcuna limitazione o discriminazione, sebbene la strada verso le pari opportunità e la parità di genere in ambito lavorativo oggi siano obiettivi ancora in divenire.

Non a caso, già negli anni cinquanta, Piero Calamandrei, a proposito delle inadempienze nel campo dei diritti politici, pone in testa quelle relative all'eguaglianza tra i sessi: "a) *La uguaglianza dei sessi, come non è di fatto osservata nel campo del lavoro per quanto attiene alla retribuzione (art. 37 Cost.), così è disconosciuta nel campo dell'ammissione ai pubblici uffici. Le esclusioni delle donne da certi uffici, previste dall'art. 7 della legge 17 luglio 1919, n. 1176 (reg. 4 gennaio 1926, n. 39) sono state recentemente ribadite dalla giurisprudenza, secondo la quale l'art. 51 della Costituzione avrebbe carattere programmatico, non precettivo: è bastato alla Cassazione questo argomento per escludere le donne non solo dall'ingresso nell'ordine giudiziario, ma anche dall'entrare a far parte dei giudici popolari della Corte d'Assise*".

Cruciale, per i suoi effetti rivoluzionari, è stata la battaglia giudiziaria di Rosanna Oliva, laureata nel 1958 in Scienze Politiche, che, pur sapendo di non possedere il requisito scritto nel bando, ossia l'appartenenza al sesso maschile, decide di presentare la domanda per il concorso alla carriera prefettizia: naturalmente la domanda viene respinta, perché nel 1958, soltanto gli uomini hanno l'accesso ai più importanti concorsi pubblici. Rosanna Oliva non si arrende e chiede assistenza al suo docente di diritto costituzionale, il professore Costantino Mortati, per la presentazione di un ricorso alla Corte costituzionale. Nel caso de quo, la Corte ha accertato la violazione dell'articolo 3, che garantisce l'uguaglianza senza discriminazioni di sesso, e dell'articolo 51, riguardante l'accesso ai pubblici uffici e alle cariche elettive in condizioni paritarie.

La sentenza n. 33 del 13 maggio del 1960 ha dato ragione alla forza e alla determinazione di Rosanna, riconoscendo a tutte le donne il diritto di partecipare a qualsiasi concorso pubblico, eliminando questa discriminazione nell'accesso agli impieghi pubblici, rappresentando il primo di una serie di rilevanti interventi in materia di pari opportunità e parità di genere. Il Parlamento, il 9 febbraio 1963, su iniziativa della democristiana Maria Cocco, approva la legge n. 66 intitolata "ammissione delle donne ai pubblici uffici e alle professioni", estendendo alle donne l'accesso a tutte le cariche, professioni e impieghi pubblici, compresa la magistratura, nei vari ruoli, carriere e categorie, senza limitazioni di mansioni e di svolgimento della carriera: cadono finalmente le discriminazioni che per decenni hanno impedito alle donne di accedere alla magistratura e alla carriera diplomatica, salvo l'accesso alle carriere militari, che saranno aperte solo trentasei anni dopo.

Nello stesso 1963 vengono approvati altri due importanti provvedimenti grazie all'impegno, rispettivamente, di Lina Merlin e Nilde Iotti: la legge n. 7 del 9 gennaio "Divieto di licenziamento delle lavoratrici per causa di matrimonio e modifiche alla L. 26 agosto 1950, n. 860, sulla tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri" e la n. 389 del 5 marzo "Istituzione della "Mutualità pensioni" a favore delle casalinghe".

Tra le carriere a lungo precluse alle donne italiane nel settore del pubblico impiego, quella militare è stata più delle altre resistente alla "pacifica invasione femminile", anche in virtù di un ostacolo di carattere giuridico-formale atteso che, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della L. n. 66/1963, "*l'arruolamento della donna nelle forze armate e nei corpi speciali è regolato da leggi particolari*". Nel 1995 nasce l'A.N.A.DO.S. (Associazione Nazionale Aspiranti Donne Soldato) con lo scopo di promuovere l'arruolamento femminile nelle Forze armate: il motto è "*Mulier sed miles*", ovvero "Donna ma soldato" a significare che la specificità femminile si può coniugare con le attività militari. Anche grazie alla lunga battaglia intrapresa da questa associazione per ottenere la parità tra i sessi in quella "riserva per soli uomini" che sono state per molto tempo le Forze armate italiane vengono approvati la legge n. 380 del 20 ottobre 1999 "Delega al Governo per l'istituzione del servizio militare volontario femminile" e il decreto legislativo 31 gennaio 2004, n. 24, in base ai quali vengono banditi i primi concorsi per le Accademie. Con l'abolizione della c.d. leva obbligatoria, anche l'attività militare diviene una professione aperta a donne e uomini su base volontaria.

3. La sentenza n. 33/1960 della corte Costituzionale

Intervista della Presidente del CUG dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, Anna Maiello, alla costituzionalista e attivista dott.ssa Rosa Oliva de Conciliis

Anna Maiello: Lei è giovanissima negli anni 50: come nasce questa sentenza che ha fatto la storia della pubblica amministrazione e anche di noi donne?

Rosanna Oliva de Conciliis: Grazie per la domanda, Ma grazie soprattutto per questo invito a partecipare a un evento davvero interessante. Mi congratulo con voi per averlo organizzato e promosso. E sono grata anche alla dottoressa Marianna Crisafulli, perché è nata dall'invito precedente all'iniziativa dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli questa nostra possibilità di contatto. All'evento dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli ho avuto occasione di conoscere non solo una realtà molto interessante dell'Agenzia, ma anche la storia che io ignoravo assolutamente delle tabacchiere. E davvero sono rimasta meravigliata di quanto la "storia al maschile" che ci hanno insegnato nei banchi di scuola e che ancora adesso s'insegna nelle scuole e nelle università releghi le donne e quanto hanno fatto di importante nell'oscurità più completa. Davvero, queste tabacchine sono state "d'oro": hanno praticamente anticipato le lotte sindacali, hanno ottenuto dei risultati enormi e quindi davvero, io non finisco mai di apprendere cose che avrei dovuto apprendere anche a scuola e all'università. Quindi davvero, grazie per queste occasioni che

ho intervenire e non solo di portare la mia testimonianza, ma anche di assorbire quanto viene detto in queste occasioni, come anche quella di oggi che sicuramente è un'occasione preziosa anche per me. E veniamo a questa vicenda.

Perché è nata in me l'idea del ricorso? Perché tutto nasce da un ricorso, da un rifiuto che io avevo ottenuto di partecipare a un bando per un concorso alla pubblica amministrazione. E nasce dal fatto che io avevo studiato all'università e mi aveva molto affascinato il diritto costituzionale. Quindi nasce innanzitutto da una mia situazione di privilegio. E questo l'ho appreso, tra l'altro, molti anni dopo. Erano pochissime le ragazze nell'epoca in cui io sono entrata, nel 1954, che avevano questa possibilità. Erano poche quelle che proseguivano gli studi con la scuola superiore. E poi c'era un'altra riduzione del numero di accesso all'università. Quindi io, per mia fortuna, ho avuto 2 famiglie "emancipate", perché sia nella famiglia di mio padre che in quella di mia madre (tutt'e 2 famiglie meridionali, ma molto avanti con i tempi) le donne lavoravano, anche le sorelle di mia madre in età, in un'epoca in cui le ragazze borghesi assolutamente non studiavano e non lavoravano. Quindi erano già 2 famiglie erano molto avanti con i tempi; io ho goduto del fatto che quando sono stata in grado di andare a scuola, avevo un fratello di poco più piccolo di me, e dall'inizio mio padre ha sempre detto: "Per me, mio figlio e mia figlia sono uguali e devono andare avanti secondo le loro volontà e le loro potenzialità".

Riflettendo su questa cosa, in realtà, ho capito che un pregiudizio c'era, e forse c'è ancora, nei confronti anche delle ragazze di oggi. Per i maschi c'era e c'è più pressione familiare, anche sociale, perché studino, perché abbiano una carriera. Per le donne questo è meno accentuato. Nel mio caso non c'era quasi. Perché io avrei potuto anche non proseguire negli studi. Non laurearmi. Non sarebbe successo nulla. Guai se mio fratello avesse fatto una scelta del genere.

Ma torniamo a quegli anni dell'università. Io ho studiato la Costituzione e che esistevano l'articolo 3, l'articolo 51 della Costituzione, e mettendo a confronto con la realtà che invece vivevo trovavo che quegli articoli non corrispondevano ai diritti riconosciuti alle donne. Io le mie colleghe non avremmo potuto partecipare al concorso che rappresentava il principale sbocco dei nostri studi, quello alla carriera diplomatica. Le mie amiche che frequentavano giurisprudenza non avrebbero potuto partecipare al concorso in magistratura. Quindi era chiaro che c'era una differenza tra quanto era scritto nella Costituzione e quanto fosse invece ancora la realtà attuale, pur essendo ormai in vigore la Costituzione. Quando io mi sono laureata volevo fare una tesi proprio in diritto costituzionale, addirittura avrei voluto fare una tesi sui diritti e le donne, ma il professore mi disse che era troppo avanti coi tempi, "non era il caso"!

E comunque: mi laureai in diritto costituzionale, presentai domande ai vari concorsi e quando vidi che nel bando della carriera prefettizia tra i 3 requisiti c'era l'appartenenza al sesso maschile, pur essendo consapevole di non averlo, presentai ugualmente domanda. Quando mi hanno rifiutato la possibilità di concorrere, me l'aspettavo.

Ho subito segnalato la cosa al professor Mortati, col quale mi ero laureata: l'illustre costituzionalista - che era stato membro dell'assemblea costituente e che sarebbe dopo diventato vicepresidente della Corte costituzionale - mi chiese: "Viene da me come professore o come avvocato?". Io risposi: "Magari come avvocato!".

E così iniziò questa mia avventura, che in realtà non fu un atto di coraggio, perché io non rischiavo molto. Nulla, neanche nel caso che il mio ricorso non fosse stato accettato. In fondo, non credo che mi avrebbero condannato a pagare le spese. Il mio caso non avrebbe chiesto alcun compenso, quindi non rischiavo molto. La molla che mi aveva mosso era la consapevolezza dei miei diritti e dei diritti delle donne negati. E quindi questo gesto di rifiuto, questo "No" alle regole in vigore, è stato forse quello un atto di coraggio, aver detto un "no" ma niente di più.

Anna Maiello: la sua storia, ogni volta che la risento, è sempre più interessante e nella sua storia, io, per il tipo di attività che faccio, all'interno dell'Agenzia ritrovo anche alcuni strumenti o alcuni ingredienti che sono fondamentali nella ricetta su cui stiamo lavorando da anni: in che modo raggiungere le pari opportunità.

Di questi elementi della sua narrazione, ciò mi colpisce tantissimo è la consapevolezza che c'è una norma e allo stesso tempo c'è una realtà diversa. E il dire no. Noi donne non siamo spesso educate al no, siamo più educate al sì. Io in questo trovo una grande forza, la capacità di dire no cui noi donne in qualche modo dobbiamo "auto-educarci". Detto questo, chiedo: era prevedibile o meno, quest'esito positivo? Cosa è accaduto dopo questa sentenza che ha aperto l'accesso delle donne ad alcune carriere in pubblica amministrazione prima negato? Il primo impatto, per quello che lei ha vissuto, qual è stato?

Rosanna Oliva de Conciliis: Innanzitutto voglio anche dire qualcosa sull'esito previsto. In realtà non c'era molto ottimismo sulla possibilità di avere una sentenza così favorevole come poi abbiamo avuto, tant'è vero che il professor Mortati con prudenza forse eccessiva, aveva impostato tutto il ricorso non sul rispetto dell'articolo 3 e dell'articolo 51, ma sul fatto che con quel regolamento era violata la riserva di legge; cioè sosteneva che, essendo quelle carriere precluse non in forza della legge, ma del Regolamento, ciò comportava l'illegittimità costituzionale. Il bello è stato che la Corte, tra l'altro composta da 15 uomini, tolse di mezzo queste obiezioni.

Anzi definì questa "una questione sulle quali le parti si sono affannate inutilmente", quindi fece una sorta di rimprovero sia al prof. Mortati che all'Avvocatura, che avevano molto approfondito questo aspetto della questione, cioè la riserva di legge non rispettata. Entrò subito a gamba tesa nella questione vera, che era la violazione dell'articolo 3, dell'articolo 51 - tra l'altro, un articolo 51 che è stato interpretato in maniera molto diversa.

Tra i giuristi c'erano 2 scuole di pensiero: quelli che sostenevano che quel "secondo i requisiti previsti dalla legge" prevedesse anche l'appartenenza al sesso maschile, per cui sarebbe stata assolutamente legittima quella mia esclusione da concorso al Ministero dell'interno. E altri che sostenevano una lettura collegata dei vari articoli; quindi - tenendo conto di quanto è scritto a chiare lettere all'articolo 3 - quel "secondo i requisiti previsti dalla legge" non può includere anche l'appartenenza al sesso. C'erano queste 2 scuole molto in contrasto tra loro.

E, tra l'altro, non so se c'è il tempo, ma è divertente, raccontare da parte mia anche questo: quando io feci l'esame di diritto costituzionale, lo sostenni col professor Carlo Esposito. Era un illustre giurista, come Costantino Mortati, e la domanda fu proprio "Mi parli del sesso in costituzione". Io partii con molto entusiasmo nel parlare appunto dell'articolo 3 e l'articolo 51; risposi con la mia interpretazione, nel senso che tra i requisiti deve essere escluso il sesso e il professore mi diede 30. Tempo dopo, leggendo degli scritti del professor Esposito, appresi che lui apparteneva a quella parte dei giuristi che invece era per l'interpretazione opposta, per cui evidentemente io sono stata abbastanza convincente ed efficace da meritare un 30 da parte di chi la pensava in maniera opposta alla mia! Questo per dire come eravamo in un'epoca in cui ancora della Costituzione si discuteva, si diceva che erano solo principi programmatici che non prevalevano sulle leggi.

Insomma. Davvero quella sentenza, la n. 33 del 1960 è molto, molto importante anche per tutti questi aspetti che riguardano l'interpretazione dell'articolo 51, che riguardano la precettività delle norme della Costituzione, ma soprattutto per l'impatto che hanno avuto sulla vita delle donne, che poi hanno potuto accedere praticamente a tutte le carriere, con esclusione però, delle carriere militari, con un ritardo di oltre 39 anni, come è stato detto prima, perché la sentenza ha aperto una parte di carriere tra cui è compresa anche la carriera diplomatica.

Questa è una dimostrazione di come le tappe del cammino verso la parità effettiva, quell'uguaglianza formale e sostanziale voluta dall'articolo 3 della Costituzione siano ancora tante e il cammino ancora lento e difficile. Dico ancora perché noi siamo a 77 anni dall'approvazione all'entrata in vigore della nostra Costituzione e ancora ci sono delle norme che non riconoscono appieno la parità. Pensiamo al *gap* salariale: per esempio la normalità salariale che incide, tra l'altro, sulla vita, in maniera molto pesante sulle lavoratrici, non è ancora raggiunta, eppure è un principio costituzionale. Pensiamo alle difficoltà che ci sono state e che ancora non sono state tutte eliminate per quanto riguarda il riconoscimento del ruolo nella famiglia di entrambi i genitori - è vero che c'è stata la riforma radicale del 1970 però alcune cose ancora non sono state completamente attuate. E' ancora in Senato, ed è un cammino molto difficile, la legge di riforma organica del cognome, che dovrebbe completare l'abolizione del patronimico, cioè dell'assegnazione per legge del solo cognome paterno, che è stata eliminata solo grazie a una sentenza della Corte costituzionale nel 2022, cioè pochi anni fa. Noi siamo ancora a un punto che la Costituzione non è ancora stata completamente attuata e realizzata. Quindi bisogna ancora trovare delle persone che siano consapevoli di queste situazioni e che possano possibilmente evitarle.

E purtroppo c'è un altro problema che incombe: la minaccia dei passi indietro. Ce ne sono già stati. E altri sono all'orizzonte.

Anna Maiello: grazie, Dottoressa. La dottoressa tuttora è impegnata con la Rete per la parità in una serie di battaglie per il riconoscimento della piena parità delle donne e una di queste, appunto, riguarda il cognome dei figli.

DIBATTITO

Rossella Iotti: ho colto un aspetto curioso che è emerso dai vostri interventi: la posizione del Ministero dell'istruzione con riferimento all'insegnamento, perché, sulla base dell'Analisi dei divari di genere redatto dall'Inps, in realtà oggi l'insegnamento è un tipico esempio di "segregazione occupazionale", perché nel settore della scuola (che rappresenta il 30% della P.A. italiana), l'80 % dei lavoratori è rappresentato da donne.

Anche nella sanità il 70% della forza lavoro è rappresentata da donne, mentre è l'opposto nelle forze armate, dove invece il rapporto si ribalta a favore del 90% dei lavoratori rappresentato dagli uomini.

Poi c'è il tema della segregazione verticale, altrimenti conosciuto come "soffitto di cristallo", che rappresenta che la presenza delle donne-dirigenti, considerando ambito pubblico e privato, è pari al 21% della categoria.

Con una differenza retributiva media quantificata dall'Inps, quindi per l'Italia, di 35.000 € lordi annuali. Questo si riverbera sulle prestazioni previdenziali, a maggior ragione in un sistema contributivo puro verso cui stiamo andando.

Quindi diciamo che il tema legato all'accesso alla carriera dirigenziale, è un tema che ci tocca particolarmente in questa fase, tenuto conto di quanto succede al momento, ovvero che durante il corso-concorso, se si è in gravidanza, normalmente si è rimandati alla fase successiva del corso concorso stesso (ai sensi dell'art. 17 DPR 272/2004).

Questo però apre una riflessione sul fatto che non c'è uno specifico obbligo di pubblicare in un tempo breve e definito il corso-concorso successivo (basta pensare alle norme restrittive di finanza pubblica intervenute dal 2010 in avanti).

E pur considerando i tempi relativamente veloci degli ultimi 3 corsi-concorsi, l'avvicendamento sposta nei fatti una retribuzione "potenziale" mediamente di 2 anni, ampliando questo divario retributivo che c'è tra uomo e donna. Quindi vorrei aprire il dibattito e sentire i colleghi che cosa ne pensano, dal momento che è un tema che in Consiglio abbiamo affrontato e abbiamo qui proposto, molto sentito soprattutto, sia nell'ottava edizione che nella nona, situazioni in cui il corso-concorso ha dovuto confrontarsi con un cambiamento paradigmatico dei tempi in particolare dopo il Covid e la conseguente digitalizzazione importante degli strumenti a disposizione della P.A. e la possibilità di gestire in maniera più flessibile taluni aspetti.

Valerio Santamaria: Questo è un tema, perché ci sono altri concorsi che invece hanno trovato una soluzione. Un fatto è che dopo il Covid ci siamo abituati a fare tutto online, ma non è solo quello. Recentemente c'è stata una sentenza della Corte Costituzionale nel 2023 (la n. 211/2023) per un caso analogo in un concorso che ha affrontato la questione. Questo incontro serve all'Associazione anche per capire l'interesse dei soci sulla questione.

Rossella Iotti: Sì. Per esempio si potrebbe prevedere modalità che consentano, pur rispettando i 5 mesi di astensione obbligatoria, di spostare il momento dell'esame finale in maniera tale da consentire di rientrare nella medesima edizione del corso-concorso che si è vinta, spostando quindi solo del periodo della maternità, l'esame e l'immissione in ruolo. Ma con una garanzia del fatto che ci possa essere la possibilità di farlo, piuttosto che il rimando di "default" - e subita da una donna - ad un'edizione successiva e, aggiungo, indeterminata del corso-concorso. Inoltre se è vero che si accede di diritto, ricordo che l'edizione del corso-concorso è comunque subordinata a una autorizzazione, ad un iter particolare che valuta altri aspetti anche di finanza pubblica e che non è detto che si possa conseguire in tempi ben definiti - come è successo, per esempio quando hanno sospeso le assunzioni nella pubblica amministrazione per esigenze di bilancio. Per cui è un tema su cui aprire possibilmente un confronto.

Giuseppina Rizzolo: Vorrei portare l'esperienza del 1° corso-concorso, dove avemmo ben 2 colleghe che andarono in maternità. In quel periodo, tra l'altro, il corso era obbligatoriamente in presenza, non c'era neanche la remota possibilità di seguirlo online. Le 2 colleghe, ovviamente interloquendo con la direttrice di allora della scuola, trovarono insieme un escamotage. Cioè, l'ultimissimo mese di gravidanza, ovviamente, per loro sicurezza e quella del nascituro restarono a casa, però, vennero a seguire le lezioni fino all'ottavo mese. E anche dopo il parto, quando loro se la sentirono, ritornarono a seguire i corsi, perché la formazione non fu equiparata al lavoro.

E quindi praticamente, che io ricordi, mancarono solo 5/6 settimane, sostenendo gli esami intermedi - perché noi avevamo degli esami intermedi prima di quello finale - in seconda edizione; cioè le 2 colleghe ebbero la possibilità di non trovarsi in astensione obbligatoria già poche settimane dopo il parto, partorirono comunque molto prima dell'esame finale (cioè l'ultimissimo esame), ma tutti gli esami intermedi che intercorsero nelle 5/6 settimane in cui si assentarono li recuperarono in una seconda "sessione", come tutti gli assenti giustificati a diverso titolo, anche per malattia

Per le 2 colleghe in gravidanza, pertanto, la direttrice non equiparò la formazione al lavoro e le colleghe non vennero a seguire le lezioni soltanto per poche settimane e quando poi se la sentirono dopo il parto, ritornarono a seguirle, tranquillamente.

Rossella Iotti: Grazie. Ricordami a che edizione del corso-concorso ti riferisci.

Giuseppina Rizzolo: Primo, quello durato 2 anni e mezzo. Poi rispetto a tutto quello che si è detto, forse sarebbe interessante fare un gruppo di lavoro all'interno dell'Associazione su queste tematiche. Non soltanto proprio su questa specifica delle persone in gravidanza durante il corso concorso, ma in generale su tutta una serie di aspetti di pari opportunità. E di cui l'associazione potrebbe farsi portavoce per le donne nei vari settori della pubblica amministrazione, perché è vero che certe percentuali ormai sono ben oltre il 50%, ma se si va a vedere i livelli apicali, i livelli decisionali, la situazione è molto diversa. Banalmente ci sono tantissime maestre, ci sono pochissime professoresse universitarie. Ed è così in tutti gli ambiti della pubblica amministrazione. Quindi, visto che noi siamo donne e dirigenti, si potrebbe creare un gruppo di lavoro misto rigorosamente, visto perché una parte, anzi la parte fondamentale del problema è culturale. Bisogna lavorare su come possa essere modificato l'aspetto culturale, perché la Costituzione c'è da 77 anni, come diceva la dottoressa de Conciliis, ma il problema dell'applicazione delle norme è che ci deve essere la cultura sottostante che le accetta, perché una norma può essere interpretata in tutti i modi. E quindi anche la dottoressa De Conciliis diceva: "Pensavamo che l'avrebbero interpretata così, e invece, fortunatamente, è stata interpretata in un altro modo".

Cosimo Gesi: ricollegandomi al discorso che stavamo facendo su episodi di gravidanza che comunque possono verificarsi durante il corso concorso, ho partecipato al nono quindi all'ultimo. E abbiamo anche noi avuto colleghe che si sono trovate in questa situazione. E diciamo che da quello che ho potuto capire, è che c'è una norma nel regolamento del corso concorso che sostanzialmente, a un certo punto, obbliga queste persone ad abbandonare il corso concorso e ad essere rimandate di diritto a quello successivo. Il punto è questa norma non dà molta scelta, nel senso che obbliga ad abbandonare il corso concorso e a passare a quello successivo. Ovviamente con l'incognita che non è non è sempre detto che il corso successivo sia l'anno dopo. Ora, negli ultimi anni c'è stata una certa regolarità, però ci sono stati poi altri anni in cui non è stata andata proprio così. Non so se a livello normativo possa essere fatto qualcosa, qualche intervento per modificare in qualche modo questa norma specifica del corso-concorso. Perché si tratta di far scegliere alle donne in gravidanza cosa fare.

Michaela Travaglini (Scuola Nazionale dell'Amministrazione): aggiungo solo qualche dato storico. Io sono allieva del settimo, non ci sono stati episodi che hanno determinato la necessità di confrontarsi con questo. Siamo stati in parte stroncati dal Covid, quindi, comunque, la durata è stata ridotta e parzialmente il concorso si è svolto online. Per l'ottavo, sono qui da un paio d'anni, quindi ho gestito una coda che ha interessato una delle colleghe; poi il nono con i 2 episodi che ricordava il collega.

Quale punto di vista si è posta la SNA? Quello della tutela e del massimo contenimento per la necessaria salvaguardia di tutte le prerogative che la legislazione pone in capo alle donne lavoratrici. E partiamo dalla forte assimilazione dell'esperienza che si fa nel corso concorso a quella più simile a un rapporto di lavoro, essendo vincolata a obblighi di presenza e anche ad attività che si svolgono in determinate modalità.

Tutto quello che nell'ambito della cornice normativa ci è concesso di "stiracchiare" è stato fatto.

Questo vuol dire che, per esempio, nell'ottavo corso, 5 colleghe che avevano vinto il concorso iniziale non sono entrate in aula, sono state rimandate sull'edizione successiva: in questi casi la ciclicità annuale offre grandissimo respiro e grandissima prospettiva sulla tranquillità di poter serenamente conciliare 2

momenti di vita così cruciali: l'accesso a una carriera nuova, impegnativa sfidante e la cura di quel momento, che richiede anche fisicamente un impegno che non è paragonabile ad altri fatti.

La collega dell'8° che invece ha potuto terminare la parte di Aula e sostenere gli esami, tenuto conto dei vincoli in termini di accesso al corso concorso durante l'astensione obbligatoria, ha visto lo spostamento del tirocinio. Abbiamo fatto commissioni dedicate e quindi il Ministro ha rinominato una commissione di concorso per l'esame della collega posticipato. Abbiamo rimodulato, diciamo così, tutti i provvedimenti alla graduatoria finale. Con un onere organizzativo importante, ma ritenuto doveroso da parte della scuola. Quindi, dove si può si fa e diciamo che la sensibilità è assolutamente in questa direzione.

Con le colleghe del 9°, il tutto è intervenuto invece nella fase laboratoriale formativa d'aula di Caserta, quella più residenziale più impegnativa. Dunque un "accomodamento" non è stato possibile. Ricordo però che invece una collega ha avuto l'accesso ritardato all'aula del corso-concorso perché stava chiudendo il suo periodo di astensione obbligatoria e le è stato assolutamente consentito di maturare e neutralizzare un "quid" di assenza iniziale perché coincideva con la fase di convegnistica, che è un po' più diradata e online con lezioni che sono fruibili da remoto in tempi autonomamente determinati. E quindi lei ha potuto non scontare nulla, diciamo, della sua condizione, non ha perso quel treno.

Quindi la nostra è un'esperienza di equilibrio, molto tarato sulle singole fattispecie e che ruota intorno a un paio, di assiomi: 1) è quello che la maternità va tutelata e che l'allieva del corso concorso è sostanzialmente assimilabile a una lavoratrice madre. E quindi alcune tutele per noi sono incompressibili; 2) tutto quello invece che il corso concorso può rimodulare di sé stesso per favorire la conclusione "coeva", diciamo così, dell'allieva interessata da una maternità nell'ambito del corso concorso rispetto al suo ciclo di formazione, viene assicurato.

Sono "torsioni". Diciamo che forse non rispondono a tutte le necessità, a tutte le casistiche, ma che credo abbiano visto da parte delle colleghe interessate il senso di accoglienza e di interessamento alla singola fattispecie che abbiamo provato. E' chiaro: questo trattamento non è "un sistema" in questo momento e quindi, se cambiasse la Direzione generale e l'indirizzo della scuola potrebbe persino non replicarsi, e quindi non va bene, perché è una gestione "fluida", non è regolamentata.

Ma l'atteggiamento che abbiamo perseguito è stato questo che ho sopra descritto.

Rispetto a questo, che è sicuramente un tema e che richiederebbe però qualche puntello normativo, porrei altre 2 questioni molto veloci:

- 1) le percentuali di accesso: noi stiamo gestendo la fase di accesso all'orale del 10° corso-concorso. La Commissione ha terminato la correzione di tutte le prove scritte del decimo. E ci troviamo di nuovo di fronte una drammatica percentuale di 70% vs 30% tra uomini e donne. Ciò è devastante. La preselettiva ci ha restituito un 62 % vs 38%, ma dopo la correzione degli scritti, siamo a 70:30. C'è qualcosa che non va e che non riusciamo a intercettare, qualcosa che non riusciamo a prevedere e non riusciamo a correggere. Sono le materie? Le commissioni sono paritetiche, con Commissari donne esponenti che si sono spese nella loro carriera professionale come paladine e anticipatarie del lavoro agile, della *Gender Balance*, del bilancio di genere, cioè abbiamo nelle commissioni persone insospettabili che quando correggono, correggono "al bujo". Eppure c'è qualcosa nella restituzione di queste prestazioni che non si spiega: la prova scritta non intercetta correttamente, la metà, diciamo così, dei generi, anche se il mondo femminile rappresenta una equivalente numerosità di candidature. Per la prova preselettiva si presentano più maschi, E le donne dove sono? Forse non hanno studiato. Probabilmente nel senso che i carichi di famiglia, la l'età alla quale ci rivolgiamo, e cioè le funzionarie che hanno già una carriera avviata, un dato anagrafico che probabilmente si sposta verso una maggiore maturità, determina un'autocensura. La donna probabilmente non si va a sedere per provarci. O hanno avuto meno tempo per prepararsi. Sto facendo veramente un po' di psicologia

spicciola. Mi scuso di queste interpretazioni. Sono in sintesi, il frutto di qualche riflessione che invece abbiamo strutturato un po' meglio col nostro Ufficio Ricerca, ma che non ci ha dato ancora esiti. Stiamo scandagliando il tipo di domande, le materie, le incrociamo per classi di laurea, per classi di età...per capire dove c'è il problema.

Invece all'orale le donne si presentano con performance superiori, quantunque in media, cioè non eclatanti. Quindi si azzerano nuovamente il fattore di genere.

Nell'ambito della prestazione all'interno del corso concorso non abbiamo differenziazioni. Quindi da un certo punto in poi scompare il tema di genere che invece è fortemente presente in tutto ciò che precede all'ingresso in Aula.

- 2) L'ultima cosa è che quando era funzione pubblica nel paio di anni fa: sono stata, diciamo così, la persona che ha un po' coordinato e contribuito alla redazione di un documento sul Gender balance, perché era un tema trasversale previsto dal PNRR ed era tra le riforme a cui dare seguito. È rimasto un documento lettera morta. Cioè esiste una Direttiva sulle pari opportunità nelle pubbliche amministrazioni ed è tristemente giacente senza essere stata, diciamo così, letta, promossa, spesa da nessuno. Quindi anche quello, mi sembra pure un tema che forse racconta che quando scriviamo e basta, non portiamo a casa. Non è stata poi vivificata. Non è diventata patrimonio. Basta. Se sono a disposizione. Se vi servono altre informazioni, non faccio, diciamo, partigianeria.

Mariella Crisafulli: ma intanto mi stupisce il dato sul concorso, perché solitamente è il contrario in termini di risultati. Quindi, effettivamente è il caso di approfondire...Penso, per esempio, al concorso in magistratura... Per quanto riguarda l'esclusione delle donne in maternità la ritengo una discriminazione indiretta. E così com'è stato possibile, nel periodo Covid, approntare misure organizzative diverse, deve essere data la possibilità, ma in maniera regolamentata, alle donne in maternità di poter partecipare e completare il corso-concorso. E ci sono del resto anche le università che adottano queste modalità di partecipazione blended, soprattutto, per esempio, per la laurea per i corsi di specializzazione e perché, naturalmente andando avanti con l'età, diciamo, la percentuale di donne che possono essere in maternità diventa più alta e quindi, purtroppo, ancora "evitiamo" la maternità. Ma è un problema e un disvalore nella nostra società. Per questo investirei anche la Consigliera Nazionale di Parità. Come saprete, le consigliere di parità sono figure istituzionali con compiti e funzioni che sono previste dalla legge dal decreto legislativo n. 198 del 2006 dal codice delle pari opportunità, per prevenire e contrastare discriminazioni che sono presenti nel mondo del lavoro, ma anche nell'accesso al mondo del lavoro, come può essere appunto il corso-concorso. E quindi investirei anche la consigliera di parità per supportarvi con un'azione legislativa che possa appunto risolvere e regolamentare la questione.

Silvia Bruno: Innanzitutto volevo ringraziare tutti i partecipanti e l'associazione per stare affrontando questo tema anche in modo molto diretto. Io, ovviamente, qualcuno di voi sa, sono diretta parte in causa. Perché ho appunto subito lo slittamento dall'ottavo al nono concorso per maternità. Per me è stata un'esperienza molto forte, soprattutto da metabolizzare e quindi ci ho messo qualche minuto per trovare il coraggio di intervenire, perché comunque è una vicenda vissuta a livello personale e che coinvolge più aspetti. Comunque diciamo che adesso l'esperienza è andata comunque bene, perché appunto il corso successivo nel mio caso si è svolto dopo circa un anno, quindi, le tempistiche sono state abbastanza ristrette. Rimane il problema che, al di là della vicenda personale, che avrà in futuro un impatto su altre donne. Perché? Personalmente lo ritengo un disincentivo alla maternità, e quindi questo, anche per rispondere alla Dott.ssa Travaglini, potrebbe essere uno degli elementi da tenere in conto e che ha potuto anche, insieme agli altri elementi culturali, disincentivare l'accesso.

Rosanna Oliva de Conciliis (Rete per la Parità): spero che anche possiate essere di sostegno a un'eventuale azione, non solo per evitare questo svantaggio per l'accesso ai corsi-concorsi ma anche per quanto riguarda la formazione durante l'accesso alla carriera. Davvero essere esclusi da una graduatoria e inseriti nella graduatoria successiva comporta un danno notevole anche per la scelta delle amministrazioni e così via. Quindi spero che possiate anche sostenere noi come Rete per la parità nell'approfondire anche questo aspetto e cioè dello svantaggio derivante dall'astensione obbligatoria per maternità. Perché riguarda vostre future Colleghe.

Rossella Iotti: La dottoressa Travaglini ha spiegato che la Scuola cerca di “mediare” tra maternità e formazione, per quanto possibile, in maniera da adattare ogni misura alla persona e al momento in cui ricade il congedo di maternità; però c'è una parte di colleghe che invece vengono rimandate di “default” al corso successivo. In realtà, negli ultimi 3/4 anni abbiamo avuto una ventata favorevole di concorsi per carriere apicali che si sono succeduti con una cadenza biennale, ma bisogna ricordare che, alla fine, tra il bando, il concorso, il corso e la graduatoria finale, trascorrono comunque circa 2 anni e quindi c'è comunque un ritardo e un gap retributivo, come dicevo all'inizio, di circa 2 anni. E in più c'è il tema che non è non è detto che si abbia una cadenza sempre sistematica nella successione dei corsi-concorsi.

Siamo molto sensibili al tema e ci piacerebbe lavorare ad una proposta condivisa di modifica del DPR 272/2004 per colmare questo “vuoto” legislativo o comunque riadattarlo ad un contesto sicuramente nuovo rispetto all'ultima modifica del 2013.

Valerio Santamaria: come consiglieri, prendiamo l'impegno a parlarne in Consiglio, per valutare quali eventuali azioni intraprendere come Associazione.

Grazie a tutti.

10.4.2025