

Rosa Oliva

Verso la Parità: le donne nelle carriere pubbliche. Il lavoro delle donne e la Costituzione italiana

Abstract

Nel secolo scorso sono stati ottenuti importanti risultati, ma ancora in Italia esiste un gap occupazionale, salariale e nelle carriere che penalizza le donne e l'economia del Paese.

E' ben noto quello che occorrerebbe fare, ma in Italia non è scattato, (come invece è avvenuto nella maggior parte dei paesi europei), la volontà dei Governi e del Parlamento di affrontare in maniera concreta la questione della parità e intervenire con piani incisivi e norme di attuazione dei principi già affermati nella Costituzione e in norme internazionali. L'associazionismo femminile deve puntare a raggiungere nei luoghi decisionali quel minimo di massa critica necessario per inserire politiche di genere negli obiettivi del Paese.

Key-words: uguaglianza di accesso agli uffici pubblici, uguaglianza sostanziale e formale tra uomini e donne, gender, lavoro.

Molti anni sono passati dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 33 del 13 maggio 1960, la sentenza con forza di legge, che eliminò dall'ordinamento italiano "la norma contenuta nell'art. 7 della legge 17 luglio 1919, n. 1176 che escludeva le donne da tutti gli uffici pubblici che implicano l'esercizio di diritti e di potestà politiche, come la carriera prefettizia e quella diplomatica. Per la prima volta si applicava il principio fondamentale dell'uguaglianza uomo-donna davanti alla legge, sancito dall'articolo 3 della Costituzione¹ e la Corte Costituzionale rendeva effettive, almeno in parte, le "condizioni di uguaglianza tra i cittadini dell'uno e dell'altro sesso per l'accesso agli uffici pubblici" previste dall'articolo 51.² Le celebrazioni dei 50 anni di quella sentenza, che si sono ripetute in tante città d'Italia nel corso del 2010 e ancora nei primi mesi del

¹ Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

² "Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini. La legge può, per l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive, parificare ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica. Chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro." NB le parole in grassetto sono state inserite nel 2002 con legge costituzionale.

2011, sono state l'occasione per un bilancio del passato, con uno sguardo al futuro, sulla situazione delle donne in Italia e in Europa.

In questi anni le donne anche nel nostro Paese, che non è stato tra i primi a riconoscere loro il diritto al voto, si sono fatte strada: a scuola e nell'Università superano in numero e per risultati i loro colleghi.

Si tratta di dati costanti ormai da vari anni, confermati dall'ultimo Rapporto di Alma Laurea 3 sui 215.000 laureate e laureati che hanno concluso gli studi nel 2011 in uno dei 61 Paesi presenti da almeno un anno in Alma Laurea. Selezionando il collettivo per genere, oltre alla conferma di un maggior numero di laureate e con migliori risultati, è interessante sottolineare che per le ragazze si rileva una maggior mobilità sociale, un positivo segnale non solo della maggior motivazione delle ragazze, ma anche della disponibilità delle famiglie a investire su loro.

Nel lavoro e nella società le donne hanno conquistato posizioni prestigiose in tanti campi, hanno dimostrato di poter coprire incarichi di grande responsabilità. Eppure non sono ancora riuscite a superare lo svantaggio dovuto a contesti in cui il precedente monopolio maschile e antichi condizionamenti sociali e culturali impediscono il passaggio verso una società moderna ed al passo con i tempi, in cui gli appartenenti ad entrambi i generi possano concorrere in condizioni di effettiva parità. Da quel lontano 1960 sono cadute quasi tutte le barriere formali, ma non si è ancora arrivati alla parità sostanziale. E' rimasto ancora da attuare appieno il secondo comma dell'articolo 3: *"E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese."*

Condizionamenti esterni e condizioni oggettive impediscono alle italiane di scegliere e seguire un percorso lavorativo rapportato alle loro potenzialità.

Dopo i brillanti risultati negli studi o nei concorsi, le donne si trovano in svantaggio non appena incarichi, carriere, risultati economici non dipendono soltanto dal merito, e molte nostre giovani si trovano di fronte alla scelta tra lavoro e famiglia, tra carriera e famiglia.

Le donne, in Italia, nonostante il loro massiccio ingresso nei vari campi del mondo del lavoro hanno minori possibilità di fare carriera. Lo dimostrano i dati divulgati dall'ISTAT³ e numerosi studi italiani e stranieri.

L'Italia è agli ultimi posti nella graduatoria europea per tassi di occupazione femminile. Eppure le linee guida europee della politica occupazionale (proposte prima dal vertice di Lisbona e poi nel documento Europa 2020) considerano la partecipazione femminile nel mercato del lavoro come uno degli obiettivi prioritari, mentre i passi fatti dall'Italia sono stati, per il momento, insufficienti.

A denunciare questa situazione di anomalia è anche il *World Economic Forum* che ha posizionato l'Italia al 74° posto su 135 Paesi considerati per indice di differenziale di

³ Secondo i dati divulgati durante le celebrazioni erano solo il 4,2% tra gli ambasciatori, il 15,1% tra i prefetti, il 12% tra i dirigenti medici primari, il 17% tra i professori ordinari, il 14,7% tra presidenti di sezione ed equiparati della Corte dei Conti.

genere (Global Gender Gap Index). A pesare negativamente su questa classifica è la diseguaglianza di reddito tra uomini e donne (wage equality for similar work) nel quale l'Italia piomba addirittura al 125° posto!

La questione dei differenziali salariali necessita quindi di un approfondimento particolare, dal momento che dall'*elaborazione dei dati Istat sulle retribuzioni nette dei dipendenti* si evince una differenza pari al 20%: si tratta del confronto tra lo stipendio medio mensile di una donna, che è di 1.104 € al mese, quello medio degli uomini che è di 1.379 €. In termini temporali, dal confronto tra il 2009 e il 2011 emerge una minima variazione dei livelli retributivi sia per gli uomini che per le donne, ma il differenziale rimane sostanzialmente invariato. *L'analisi dei gap salariali* porta con sé l'analisi della struttura del *lavoro femminile*: le donne dipendenti, benché mediamente più istruite degli uomini e più presenti nei livelli impiegatizi, non riescono a raggiungere le posizioni di potere, sono più precarie e lavorano più degli uomini a tempo parziale. Una sorta di effetto "schiacciamento" delle prospettive professionali delle donne e il loro impiego in settori che offrono un salario più basso, contribuisce ad appiattare le loro retribuzioni su livelli inferiori rispetto a quelle degli uomini. Differenze s'incontrano anche analizzando *le macroaree*: le donne del Settentrione hanno un salario maggiore rispetto a quelle del Mezzogiorno, ma le differenze tra uomini e donne si fanno più evidenti al Nord che al Sud.

Anche il *diverso inquadramento contrattuale tra uomini e donne* contribuisce al differenziale salariale di genere. Le donne sono più precarie: il 22,3% del totale delle occupate contro l'11,2% degli uomini, e lavorano di più con contratti di lavoro atipici (14,6% vs 10,3%).⁴

L'Italia si posiziona tra gli ultimi posti in Europa su tutti gli indicatori che misurano l'equiparazione delle donne, con l'eccezione dei settori dell'istruzione e della salute. Al contrario diversi studi dimostrano che l'impiego di donne in posizioni di alta responsabilità migliora i risultati delle aziende, sia nella produzione sia nell'organizzazione del lavoro.

L'Italia appare ancora bloccata nell'utilizzo di tutti i talenti e le risorse femminili di cui dispone in un momento in cui sarebbe necessario invece migliorare le capacità produttive del Paese per renderlo di nuovo competitivo sui mercati interni ed internazionali.

Le conseguenze di questi squilibri sono complesse e profondamente dannose per l'intero sistema economico e politico, come evidenziato dal Presidente della Repubblica durante recenti celebrazioni dell'8 marzo. Giorgio Napolitano ha condannato ogni forma di violenza sulle donne e ha esortato le istituzioni, (ma anche gli uomini per la condivisione dei carichi familiari) a fare di più per consentire di conciliare famiglia e lavoro. Napolitano ha detto testualmente "occorre una riforma del mercato del lavoro che non penalizzi le giovani donne e i giovani uomini anche attraverso misure indirizzate a favorire la condivisione dei compiti familiari, ad esempio introducendo come propone la Ministra Fornero i congedi parentali distribuiti tra i due genitori."

Più in generale, ha proseguito il Presidente, "costituiscono protagonisti importanti della conciliazione e sono utili modelli da imitare quelle imprese, quelle pubbliche amministrazioni, quelle università, quelle realtà territoriali che hanno introdotto nuove fi-

⁴ Dati del Centro studi Sintesi sul Sole 24 ore, febbraio 2012

gure professionali, specificamente addette a facilitare la conciliazione tra vita privata e lavorativa dei dipendenti e che hanno adottato programmi di reinserimento delle neomamme. Sono ugualmente da citare quei luoghi di lavoro in cui sono stati attivati strumenti classici di conciliazione come asili e mense aziendali, e quelli in cui sono state introdotte buone pratiche innovative.⁵

Il discorso del Presidente della Repubblica riepiloga e fa proprie importanti consapevolezze che, nel corso di questi anni le associazioni di donne, l'ISTAT, l'ISFOL e istituzioni internazionali, hanno contribuito ad elaborare e diffondere, che adesso hanno bisogno di un riscontro in una politica economica e in un'evoluzione legislativa che porti alla modernizzazione del nostro paese necessaria per affrontare l'emergenza dovuta alla crisi del mondo occidentale.

Diverso è il caso dei mass media, dove, salvo poche eccezioni dovute in maggior parte alle potenzialità offerte dal WEB, perfino i moniti del presidente Napolitano stentano a trovare diffusione quando trattano questioni che attengono alla situazione delle donne.

Il cammino verso la parità si presenta ancora lungo e difficile, disseminato di ostacoli e resistenze da parte degli uomini, troppo spesso impegnati a mantenere la propria "posizione dominante".

Lo dimostra appunto la lenta e incompiuta applicazione del principio fondamentale dell'uguaglianza formale e sostanziale al quale si richiamò la Corte Costituzionale nel 1960 nella sentenza citata all'inizio.

Una sentenza storica per l'Italia, in linea con i principi stabiliti dalla Costituzione del 1948, ma una sentenza attuata con un atteggiamento "prudente". Infatti, già nel 1960 i Giudici della Corte avrebbero potuto cancellare del tutto la legge del 1919 che escludeva le donne anche dalla magistratura e dalle carriere militari. Invece si limitarono a togliere quella parte dell'art.7 della legge 17 luglio 1919, n. 1176, e del Regio Decreto del 1920, in base ai quali le donne non potevano partecipare ai concorsi per la carriera prefettizia, la cui legittimità costituzionale era stata contestata nel ricorso.

Grazie a quella sentenza alle donne è stato riconosciuto il diritto a entrare nella carriera prefettizia e in diplomazia, ma è stata necessaria una legge, su iniziativa dell'onorevole Maria Cocco, (anche questa volta, quindi, una donna) per formalizzare anche l'accesso alla magistratura, consentito nel 1963, e trascorsero oltre altri trenta anni per aprire alle donne anche le carriere militari.⁶

Nonostante la prudenza della Corte Costituzionale e gli anni che sono stati ancora necessari per spazzar via completamente vecchie norme discriminatorie, quella sentenza oltre a un risultato importante per le donne, ha comunque dimostrato, più in generale che, grazie al nostro ordinamento democratico ed alle funzioni di controllo demandate alla Corte Costituzionale, i diritti riconosciuti possono diventare effettivi anche grazie all'azione di una singola persona che li fa valere e li difende.

In una fase critica della nostra democrazia, nella quale si è diffuso un pericoloso rifiuto delle regole e dei sistemi di garanzia democratici, quella lontana vicenda ancora può costituire una valida occasione per indurre a riflettere insieme chi quegli anni li ha vissuti e le giovani generazioni.

⁵ L'intero testo in <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=2378>

⁶ Legge n. 66 del 9 febbraio 1966 e legge n.380 del 1999.

Del resto in Italia, diversamente da altri Paesi europei, neanche le barriere formali alla parità donna-uomo sono state del tutto eliminate. Basti pensare che ancora s'impone la trasmissione del solo cognome del padre alle figlie e ai figli delle coppie sposate, con un'evidente lesione dell'uguaglianza tra i coniugi.

Una discriminazione che non si è riusciti a eliminare ricorrendo in via giudiziaria⁷, e che potrebbe essere superata soltanto con una nuova legge, come ha detto chiaramente la Corte Costituzionale, ma non è certo tra le priorità di un Parlamento in cui le donne sono lontane da quella massa critica del 30 per cento considerata una minima base di partenza per politiche di genere.

Si tratta di un esempio emblematico dell'incoerenza di un paese che da una parte sembra attribuire grande valore alla maternità e dall'altra rende le madri invisibili e sottopone le donne al ricatto della perdita del lavoro mediante le lettere di dimissioni con data in bianco.

Sui risultati importanti del secolo scorso ottenuti grazie al movimento nazionale e internazionale delle donne vale la pena di ricordare che si è passati al principio di parità donna-uomo, che tiene conto della differenza nell'uguaglianza, e al concetto di "genere", che non punta più l'attenzione soltanto sulle donne, ma tiene conto che l'umanità è composta di uomini e donne e all'approccio delle azioni positive.

E' quindi ben noto quello che occorrerebbe fare, ma in Italia non è scattato, (come invece è avvenuto nella maggior parte dei paesi europei), la volontà dei Governi e del Parlamento di affrontare in maniera concreta la questione della parità e intervenire con piani incisivi e norme di attuazione dei principi già affermati nella Costituzione, in norme internazionali, a partire dalla Dichiarazione dei Diritti dell'uomo⁸, coeva della nostra Costituzione⁹, fino alla Piattaforma d'azione di Pechino¹⁰ e alla Convenzione CEDAW¹¹ e, nell'ambito dell'Unione Europea, alla Carta di Nizza e alle ultime versioni dei Trattati.¹²

Per passare dai principi alla parità sostanziale, e quindi dall'eliminazione delle norme in contrasto con i principi costituzionali all'introduzione di regole innovative antidiscriminatorie, c'è ancora molta strada da fare.

E' il momento in cui in Italia deve essere compiuto un salto di qualità, anche per evitare una pericolosa inversione di tendenza e la perdita di quanto finora conquistato e dello slancio col quale in questi ultimi anni le donne sono uscite dal silenzio per tornare nelle piazze e conquistare la giusta visibilità.

Un importante indicatore su cui puntare l'attenzione riguarda la scarsa presenza di donne nelle assemblee elettive, poiché ancora non esistono norme di garanzia che applichino il principio costituzionale dell'accesso in condizioni di uguaglianza alle

⁷ Rosa Oliva *Nel nome del padre e della madre. Azioni per la trasmissione del cognome della madre in Nominare per esistere: nomi e cognomi*- Atti del primo convegno Lingua e Identità di Genere Venezia, Auditorium S. Margherita 19 settembre 2011 A cura di Giuliana Giusti- Libreria Editrice Cafoscarina S.r.l.

⁸ Testo in <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=itn>

⁹ Testo in <http://www.governo.it/governo/costituzione/principi.html>

¹⁰ Testo in <http://www.regione.veneto.it/NR/rdoonlyres/3EF68A4B-7C35-4072-A524-10003E3A6658/0/PiattaformadiPechino.pdf>

¹¹ Testo in <http://www.retepariopportunita.it/DefaultDesktop.aspx?page=3099>

¹² Vedi in http://www.europarl.it/view/it/cittadinanza_europea/carta_dei_diritti.html

cariche elettive previsto da quello stesso articolo 51 della Costituzione sul quale la Corte Costituzionale basò la sentenza 33 del 1960. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale che eliminò le quote che erano state introdotte, si è riusciti ad integrare l'articolo 51 con la precisazione “ A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini.”, non ancora sono state approvate dal Parlamento le disposizioni necessarie per introdurre norme di garanzia di genere nelle leggi elettorali per il Parlamento.

Nel 2006 (legge regionale n. 4) la Regione Campania ha approvato una legge elettorale che introduce la doppia preferenza di genere e una norma che riguarda la visibilità delle candidate e dei candidati in campagna elettorale. Nonostante il tentativo del Governo dell'epoca di eccipirne l'illegittimità, la legge ha superato il vaglio della Corte Costituzionale, che l'ha trovata in linea con i principi costituzionali e le nuove norme hanno portato più donne nel Consiglio regionale della Campania.

In questo scorcio dell'anno 2012, sulla scia dell'esperienza campana, con un forte accordo tra le parlamentari di quasi tutti gli schieramenti, sostenute da associazioni di donne ed esperte di diritto, è arrivata la LEGGE 23 novembre 2012, n. 215 (in *G.U.* n. 288 dell'11 dicembre 2012 – in vigore dal 26 dicembre 2012) – **Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni.** La nuova legge, oltre a garantire entrambi i generi nelle Giunte comunali e la presenza nelle liste per le elezioni nei Comuni con popolazione a partire dai 5000 abitanti di almeno un terzo di candidat@ del sesso sottorappresentato, introduce la doppia preferenza di genere. Si possono esprimere uno o due voti di preferenza, scrivendo il cognome di non più di due candidati compresi nella lista collegata al candidato alla carica di sindaco prescelto. Nel caso di espressione di due preferenze, esse devono riguardare candidati di sesso diverso della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza.

La stessa legge modifica anche l'**articolo 1 della legge 22 febbraio 2000, n. 28, in materia di parità di accesso ai mezzi di comunicazione nella campagna elettorale, in base al quale ora** “i mezzi di informazione, nell'ambito delle trasmissioni per la comunicazione politica, sono tenuti al rispetto dei principi di cui all'articolo 51, primo comma, della Costituzione, per la promozione delle pari opportunità tra donne e uomini.”

Per le elezioni e la nomina delle Giunte regionali soltanto un rinvio agli statuti perché prevedano la promozione della parità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive attraverso la predisposizione di misure che permettano di incentivare l'accesso del genere sottorappresentato alle cariche elettive.”

Oggi ci sono molti gruppi di pressione formati da donne che si battono per la parità donna- uomo e cercano di superare gli ostacoli molto spesso alzati da uomini che cercano di mantenere le proprie posizioni.

Resta poi la questione delle nuove generazioni, dove la possibilità di coinvolgimento sull'obiettivo della parità è limitata, paradossalmente proprio da un fenomeno diffuso soprattutto tra le ragazze.

Una ragazza di oggi che segue gli studi con successo spesso ritiene sia discriminante proprio mettere in evidenza la diversità di genere. In seguito quelle stesse donne si scontreranno con una realtà che le discrimina, salvo rare eccezioni, per l'accesso al lavoro o nell'ambiente professionale, per non parlare poi del problema del lavoro di cura ai familiari, che le costringe spesso alla scelta tra lavoro e famiglia o tra carriera e famiglia.

Tutta la nostra Costituzione si basa sul principio di garantire la libertà nell'uguaglianza. Sarebbe deleterio allontanarsi da questo equilibrio, rischiando che tra impresa e lavoratori/lavoratrici prevalga la legge del più forte, con una minaccia allo stesso sistema democratico basato sulle regole. E questo comporterebbe una pericolosa ricaduta sulla condizione umana, su quella dei lavoratori e delle donne in misura ancora maggiore.

Nello scenario odierno della crisi economica e di un mercato del lavoro che tende a ridurre le tutele e i diritti conquistati, le donne rischiano di essere il classico “vaso di coccio tra i vasi di ferro”.

A molte delle giovani donne di oggi, non certo a tutte, manca la consapevolezza degli ostacoli che incontreranno e di quello che è stato conquistato. Non conoscono le battaglie e le vittorie, non sono consapevoli di quanto i diritti sanciti dalla Costituzione e lo stato democratico influiscano sui destini personali e del pericolo sempre incombente della perdita dei diritti conquistati.

Per combattere pericolosi ritorni al passato e spingere verso la modernizzazione, molto può fare l'associazionismo delle donne.

Rosa Oliva, già funzionaria dello Stato, come esperta giuridica ha ricoperto incarichi regionali, in Parlamento e di Governo. Nel 2006 ha fondato “Aspettare stanca”, per promuovere la presenza qualificata delle donne in politica e ei luoghi decisionali. Nel 2010, dopo le celebrazioni dei 50 anni della sentenza 33/60 della Corte costituzionale, (provocata da un suo ricorso), che ha eliminato le principali discriminazioni per l'accesso alla P.A., ha fondato la Rete per la Parità¹³ per la valorizzazione dei principi fondamentali della Costituzione, a partire dall'uguaglianza formale e sostanziale tra donne e uomini.

Grande Ufficiale della Repubblica, le è stato assegnato il premio Minerva 2010 per l'uguaglianza di genere.

presidenza.reteperlaparita@gmail.com

rosanna.oliva@aspettarestanca.it

¹³ È un'associazione di promozione sociale costituita negli ultimi mesi del 2010, per utilizzare le sinergie che si erano create per celebrare i 50 anni della sentenza della Corte Costituzionale, la numero 33 del 1960, che eliminò le principali discriminazioni per l'accesso delle donne alle carriere pubbliche. Circa trenta gli eventi svoltisi in varie città d'Italia, organizzati da oltre quaranta Associazioni, Università, Enti e Organismi. Vogliamo impegnarci per l'attuazione e la valorizzazione dei principi fondamentali della Costituzione, a partire dall'uguaglianza formale e sostanziale tra donne e uomini. E per promuovere il diritto di ogni persona, donna o uomo, a sviluppare al meglio, in ogni fase della sua vita, in ogni contesto privato o pubblico, le proprie potenzialità, a vantaggio della democrazia, che non può non essere paritaria, e della collettività. La Rete per la Parità nell'assemblea del 28 marzo 2011 ha insediato quattro gruppi d'iniziativa: “Donne e lavoro”, “Mai più portatrici d'acqua”, “Contro l'invisibilità delle donne in Italia”, “Strumenti tradizionali e nuovi” cfr: www.reteperlaparita.org.