

Lucio Valerio Barbagallo

LA DONNA E LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLA CARRIERA PREFETTIZIA

Sommario: 1. Il dibattito nell'Assemblea costituente sull'accesso delle donne nei pubblici uffici e, in particolare, nella magistratura – 1.1. La sentenza della Corte costituzionale del 18 maggio 1960, n.33 – 1.2. L'ammissione legislativa delle donne nei pubblici uffici e i dati sulla presenza delle donne all'interno della magistratura – 1.3. La modifica dell'articolo 51 della Costituzione e l'accesso delle donne nelle cariche elettive – 1.4. L'introduzione delle azioni positive a favore della parità di genere negli altri Paesi europei – 1.5. L'evoluzione giurisprudenziale a seguito della modifica dell'art. 51 della Costituzione – 1.6. La donna nella Polizia di Stato – 1.7. La direttiva interministeriale 23 maggio 2007 recante "Misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche" – 2. L'evoluzione storica della figura del prefetto. La donna e la carriera prefettizia – 2.1. I dati numerici e percentuali della carriera prefettizia – 2.2. Le donne prefetto e la famiglia – 2.3. La provenienza geografica delle donne prefetto – 2.4. Le donne prefetto e il conferimento di incarichi a livello ministeriale e territoriale. Gli incarichi fuori ruolo – 2.5. La donna della carriera prefettizia e il ruolo di commissario prefettizio – 3. Conclusioni

1. Com'è noto la Costituzione è il frutto di un compromesso storico fra i partiti socialista, democristiano e comunista. È, altresì, noto che, in seno all'Assemblea costituente, come risulta dai documenti dell'epoca, i dibattiti non si concentrarono solo sulla forma di governo che la Repubblica doveva assumere, ma, altresì, sull'opportunità di far accedere le donne nei pubblici uffici e, in particolare, all'interno della magistratura, prima riservata ai soli uomini. In effetti, le donne potevano, in passato, ricoprire la carica di membri effettivi dei collegi dei probiviri¹ e delle giunte provinciali amministrative^{2 3}.

¹ I collegi dei probiviri, la cui natura giurisdizionale era comunque discussa, sono stati istituiti con la legge 15 giugno 1893, n. 295. I collegi si componevano di quattro membri ed erano deputati ad assolvere funzioni sia conciliative sia giudiziali nell'ambito delle controversie che sorgevano all'interno delle imprese fra i datori di lavoro e i lavoratori per cause non eccedenti le duecento lire. Tuttavia, su richiesta di ambo le parti, gli stessi potevano assumere le vesti di un collegio arbitrale competente su ogni tipo di questione, a prescindere dal limite valoriale V. POLACCO, *La nuova legge sui probiviri con particolare riguardo alla capacità delle donne e dei minorenni*, in *Mon. dei trib.*, 1893, 893 e ss; E. REDENTI, *La riforma dei probiviri*, in *Riv. dir. com.*, 1910, 635 e ss; dello stesso autore vedi anche: *Il contratto di lavoro nella giurisprudenza dei probiviri*, in *Riv. dir. com.*, 1905, 358 e ss.

² Le giunte provinciali amministrative, invece, sono state istituite con la legge del 30 dicembre 1888, n. 5865, e svolgevano un controllo di legittimità e di merito sugli atti provinciali e comunali nonché sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (c.d. IPAB). Tali strutture, inoltre, mediante una sezione speciale composta da un prefetto, da due funzionari della carriera prefettizia, e da due membri eletti dalla giunta provinciale, svolgevano anche funzioni di giudice amministrativo avverso i provvedimenti amministrativi degli enti succitati e avevano, altresì, competenza sul contenzioso elettorale degli enti locali.

³ La Corte costituzionale, con sentenza 22 marzo 1967, n. 30, in <http://www.giurcost.org/decisioni/1967/0030s-67.html>, ha dichiarato incostituzionale la legge istitutiva delle giunte amministrative regionali giacché la loro composizione non garantiva l'indipendenza del collegio giudicante rispetto al Governo. Più nello specifico, la Corte costituzionale, nella sentenza in esame, statuiva che: "in base alla legislazione vigente, tanto il prefetto (o il suo vicario), quando gli anzidetti funzionari di prefettura si trovano in posizione di dipendenza gerarchica dal potere esecutivo, il quale è anche competente ad adottare nei loro confronti i provvedimenti relativi alla carriera, allo stato giuridico, ai trasferimenti; che

Uno dei più fervidi sostenitori dell'ammissione delle donne all'interno della magistratura fu Piero Calamandrei, secondo il quale il contributo delle donne poteva risultare molto utile per le controversie relative alla separazione coniugale, ai minori e alla giurisdizione volontaria, mentre ne contemplava la possibile esclusione dalle funzioni attinenti ad alcuni ambiti del giudizio penale⁴. Contrari a tale tipo di apertura, invece, furono altri Costituenti come Antonio Romano, il quale dichiarò espressamente che: "la donna deve rimanere la regina della casa, più si allontana dalla famiglia più questa si sgretola. Con tutto il rispetto per la capacità intellettuale della donna, ho l'impressione che essa non sia indicata per la difficile arte del giudicare. Questa richiede grande equilibrio e alle volte l'equilibrio difetta per ragioni anche fisiologiche. Questa è la mia opinione, le donne devono stare a casa". Al riguardo, giova precisare che, nell'ambito dei lavori della Costituente, si registrò un tentativo di introdurre un comma all'art. 98 del progetto di Costituzione (l'attuale articolo 106 Cost.), volto ad ammettere l'accesso delle donne solo nei casi espressamente previsti dall'ordinamento giudiziario. La proposta suscitò il disappunto delle onorevoli Teresa Mattei e Maria Maddalena Rossi, le quali presentarono un altro emendamento per consentire alla donna di accedere in tutti i gradi della magistratura. Sulla questione occorre, comunque, segnalare la posizione assunta dall'on. Maria Federici che, ritenendo la proposta delle colleghe di difficile accoglimento, si limitò a sostenere il ritiro dell'emendamento. Ciò sul presupposto che l'accesso delle donne all'interno dei pubblici uffici fosse già regolato dall'art. 48 del progetto di Costituzione (l'attuale art. 51 Cost.), la cui formulazione, comunque, non era a lei gradita in quanto prevedeva un vaglio alla luce del principio di uguaglianza e conformemente alle "attitudini" di ognuno, il che sembrava introdurre subdolamente limitazioni al predetto accesso delle donne, limitazioni non conformi al principio di ragionevolezza, considerato che le attitudini di ognuno si sperimentano con il lavoro⁵.

i prefetti sono i principali strumenti operativi del Governo in sede locale e che il Governo dispone della possibilità di collocarli a disposizione e a riposo con provvedimento pienamente discrezionale; che gli altri due funzionari di prefettura sono a loro volta dipendenti diretti del prefetto, il quale è altresì competente a redigerne i rapporti informativi. Tali constatazioni la Corte ebbe ad effettuare in una controversia nella quale si discuteva della legittimità costituzionale delle disposizioni relative alla composizione dei consigli di prefettura in sede giurisdizionale, dei quali egualmente facevano parte il prefetto (o il suo vicario) e due funzionari di prefettura dello stesso rango di quelli che entrano a far parte delle giunte provinciali amministrative. Dalla riferita constatazione, riguardante la posizione dei tre funzionari in questione, e dalle modalità, assolutamente discrezionali, della destinazione di essi al consesso giurisdizionale e della loro sostituzione - affatto analoghe a quelle relative ai consigli di prefettura e considerate nella ricordata sentenza - , risulta chiaramente che i funzionari stessi - i quali costituiscono la maggioranza dei componenti della giunta - non si trovano in posizione di indipendenza rispetto al Governo, e che, per di più, due di essi si trovano in posizione di stretta subordinazione rispetto al presidente del consesso". Le medesime giunte sono state successivamente sostituite dagli odierni Tribunali amministrativi regionali (TAR), mediante la legge del 6 dicembre 1971, n. 1034.

⁴ Più nello specifico, l'art. 20 del "Progetto Calamandrei" sulla Costituzione, intitolato "nomina dei magistrati", statuiva che: "la nomina dei magistrati è fatta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Consiglio superiore della magistratura, in base a concorso seguito da un periodo di tirocinio. I requisiti per essere ammessi al concorso sono determinati dalla legge sull'ordinamento giudiziario: possono esservi ammesse anche le donne.

Qualora per certi uffici della magistratura sia necessaria una preparazione approfondita su determinate materie, possono essere banditi concorsi per l'ammissione a questi uffici tra candidati forniti di speciali titoli scientifici o professionali, o provenienti da altri uffici pubblici.

L'apertura dei concorsi, la nomina delle commissioni giudicatrici, la proclamazione dei vincitori, e tutti i provvedimenti relativi all'ammissione di essi al tirocinio ed alle ulteriori prove che essi devono superare secondo la legge per essere nominati giudici, sono del pari di competenza del Consiglio superiore della magistratura.

Lo stesso Consiglio superiore potrà, in considerazione di meriti insigni, proporre in via eccezionale la nomina senza concorso al grado di consiglieri di cassazione di avvocati esercenti da almeno venti anni o di professori ordinari di materie giuridiche nelle Università.

I magistrati sono nominati a vita, salvi i limiti di età stabiliti dalla legge.

Nei casi stabiliti dalla legge, privati cittadini potranno esser chiamati ad assumere temporaneamente attività giudiziarie, per integrare, come assessori esperti, la funzione dei magistrati.

Il Consiglio superiore della magistratura potrà, colle modalità fissate dalla legge sull'ordinamento giudiziario, disporre la nomina di magistrati onorari per tutte quelle funzioni giudiziarie che la legge attribuisce alla competenza dei giudici singoli".

⁵ L. CARLASSARE, *Il diritto alle pari opportunità a 60 anni dall'entrata in vigore della carta costituzionale*, in http://www.csm.it/retePO/pdf/LORENZA_CARLASSARE.pdf, 5 e ss; G. FANELLO MARCUCCI, *Il contributo delle donne all'Assemblea costituente*, in *Le donne e la Costituzione*; in *Atti del Convegno promosso dall'Associazione degli*

La decisione finale dell'Assemblea costituente, quindi, a seguito degli accesi dibattiti fra i sostenitori e gli oppositori del pieno accesso della donna all'interno dei pubblici uffici, si tradusse nella generica formula prevista nell'attuale art. 51, comma 1, Cost., secondo cui: "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".

Tale formulazione, tuttavia, in assenza di un *humus* culturale favorevole alla parità di genere, si tradusse, almeno all'inizio, nella generale esclusione della donna dalla carriera del magistrato, sul presupposto che le differenze fisiologiche fra le donne e gli uomini potessero costituire delle situazioni meritevoli di trattamenti differenziati. Si riteneva, quindi, che la materia fosse stata interamente attribuita alla discrezionalità del Parlamento.

Giova ribadire, peraltro, che, in un primo tempo, la portata dell'art. 51 Cost. era limitata dall'articolo settimo delle disposizioni transitorie e finali secondo cui: "fino a quando non sia emanata la nuova legge sull'ordinamento giudiziario in conformità con la Costituzione, continuano a osservarsi le norme dell'ordinamento vigente". All'epoca, infatti, la disciplina normativa generale escludeva il genere femminile dalla magistratura⁶. Tuttavia, il problema si era posto per l'accesso delle donne nei collegi popolari delle Corti di assise, giacché la relativa disciplina normativa era regolata, perlopiù, da leggi speciali. Parte della dottrina, inoltre, riteneva che il ruolo di giudice popolare si confacesse alle attitudini delle donne in virtù delle necessarie doti umane richieste per lo svolgimento di tale incarico. L'esclusione di trecento donne dall'albo dei giudici popolari ingenerò, quindi, un contenzioso volto a negare quell'interpretazione dottrina che riconosceva al legislatore, ai sensi dell'art. 51 della Costituzione, e in via del tutto discrezionale, la possibilità di regolare l'accesso del genere femminile nei pubblici uffici. Si riteneva, infatti, che tale opzione ermeneutica fosse in grado di vanificare completamente il contenuto precettivo dell'articolo in esame, secondo cui, come già detto, "tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza". Le aspettative nutrite dalle ricorrenti si infransero, tuttavia, contro il rigido *decisum* giurisprudenziale contenuto nella sentenza della Corte di appello di Roma del 29 marzo 1952, che, confermando quanto disposto dal giudice di prime cure con sentenza 11 febbraio 1952, sostenne che fosse contrario al bene comune qualsivoglia disposizione giuridica volta a imporre un "piatto livellamento tra uomini e donne". Le sentenze in esame furono, infine, confortate dall'autorevole sostegno della Corte di cassazione, la quale statuí che l'art. 51 Cost. dovesse essere considerato una norma programmatica non volta a imporre la parità di genere a livello assoluto. Un barlume di speranza, tuttavia, si riaccese a seguito di un'importante sentenza del Consiglio di Stato del 1952, che riconobbe alle donne la possibilità di far parte delle giunte provinciali amministrative. L'accesso a questa funzione richiedeva il possesso dei requisiti per la nomina ad assessore (oggi giudice popolare) di Corte di assise. Il legislatore sancì, infine, con la legge del 27 dicembre 1956, n. 1441, l'ingresso delle donne nei collegi popolari ma con talune limitazioni. La legge in esame, infatti, non ammetteva che il numero delle donne potesse essere numericamente superiore a quello degli uomini⁷. Chiamata a esprimersi su tale norma il Giudice delle leggi rigettò la questione di legittimità costituzionale prospettata, per violazione degli artt. 3 e 51 Cost. Secondo la Corte, infatti, ciò non costituiva una forma di discriminazione, giacché la limitazione non era collegata "al concetto di una minore capacità delle donne ma all'esigenza di un più appropriato funzionamento dei collegi stessi"⁸. D'altronde, come affermato dalla Corte: "le leggi ordinarie, che regolano l'accesso dei cittadini ai pubblici uffici (art. 51 Cost.) e che regolano i casi e le forme della partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia (art. 102, terzo comma, Cost.), possono tener conto, nell'interesse dei pubblici

ex parlamentari, Camera dei Deputati, Roma, 22-23 marzo 1988, 128 e ss. Per maggiori approfondimenti vedi anche: L. L. SERANTONI (a cura di), *Il contributo delle donne all'Assemblea Costituente 1946*, 2009, in <http://www.iperbole.bologna.it/iperbole/cif-bo/Pdf/madricostituenti1.pdf>, 17 e ss.

⁶ Per un'analisi dell'allora legge generale sull'ordinamento giudiziario, ovverosia il regio decreto del 30 gennaio 1941, n.12, vedi in: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:regio.decreto:1941-01-30;12>.

⁷ Su questi temi, e sulle sentenze innanzi citate, vedi diffusamente: C. LATINI, *Quaeta non movere. L'ingresso delle donne in magistratura e l'art. 51 della Costituzione. Un'occasione di riflessione sull'accesso delle donne ai pubblici uffici nell'Italia repubblicana*, 2014, in http://www.storiacostituzionale.it/doc_27/GSC_27_Latini.pdf.

⁸ Corte costituzionale, sentenza 3 ottobre 1958, n. 56, in <http://www.giurcost.org/decisioni/1958/0056s-58.html>.

servizi, delle differenti attitudini proprie degli appartenenti a ciascun sesso, purché non resti infranto il canone fondamentale dell'eguaglianza giuridica”.

1.1. La sentenza della Corte costituzionale del 18 maggio 1960, n.33, segna una tappa importante verso la piena affermazione della parità di genere nella pubblica amministrazione⁹.

La controversia, sottoposta *prima facie* all'attenzione del Consiglio di Stato, riguardava la possibile violazione dei parametri costituzionali di cui agli artt. 3 e 51 Cost. da parte del regio decreto 4 gennaio 1920, n. 39, nonché dell'art. 7 della legge 17 luglio 1919, n. 1176, sul quale il regio decreto si fondava. Più nello specifico, la ricorrente lamentava che la disciplina normativa innanzi citata si poneva in contrasto con il dettato costituzionale nella parte in cui attribuiva al potere esecutivo, mediante regolamento, e in via del tutto discrezionale, la possibilità di negare il pieno accesso delle donne nei pubblici uffici. Secondo la parte ricorrente, infatti, non solo tale materia sarebbe stata coperta da una riserva assoluta di legge ma, a monte, si contestava quell'interpretazione sistematica dell'art. 51 Cost. volta a far rientrare le differenze di genere fra i requisiti necessari per essere ammessi a svolgere i pubblici incarichi; ciò sull'errata presunzione che le medesime fossero indicative di differenti capacità.

Al riguardo, l'Avvocatura di Stato sostenne la piena legittimità costituzionale della norma in esame. Si evidenziò, innanzitutto, che l'istituto della riserva di legge costituiva una forma di ripartizione delle competenze fra potere esecutivo e potere legislativo introdotto dalla Costituzione e, quindi, sconosciuto dall'ordinamento giuridico precedente. Ne conseguiva, che, in applicazione del noto principio del *tempus regit actum*, si dovesse ritenere costituzionalmente legittima una norma emanata nel rispetto di una diversa ripartizione di competenze.

Allo stesso tempo, l'Avvocatura contestava quell'interpretazione che disconosceva al potere esecutivo la possibilità di specificare, nel rispetto dei limiti generali previsti dal legislatore, gli uffici pubblici non accessibili alle donne.

Sulla questione posta, la Corte costituzionale accolse pienamente i motivi di doglianza proposti, ritenendo che fosse contraria ai principi costituzionali di cui agli artt. 3 e 51 Cost. ogni disposizione volta a limitare indiscriminatamente l'accesso delle donne nei pubblici uffici. Al riguardo, tuttavia, la Corte costituzionale pose in essere un'opinabile distinzione fra “requisiti attitudinali” e criteri legati alla “minore o maggiore capacità nel ricoprire un dato incarico”. Facendo, infatti, riferimento alla già citata sentenza della Corte cost. n. 56/1958, la medesima sostenne che il legislatore potesse spingersi fino ad assumere, “in casi determinati e senza infrangere il principio fondamentale dell'eguaglianza, l'appartenenza all'uno o all'altro sesso come requisito attitudinario, come condizione, cioè, che faccia presumere, senza bisogno di ulteriori prove, l'idoneità degli appartenenti a un sesso a ricoprire questo o quell'ufficio pubblico”.

La sentenza della Corte cost. n. 33/1960, quindi, se da un lato risulta una pietra miliare per il riconoscimento della parità di genere all'interno della pubblica amministrazione, riconoscendo che le differenze di genere non sono indicative di una maggiore o minore capacità lavorativa, allo stesso tempo, attraverso la medesima si ritennero legittime eventuali distinzioni legate a indefinite propensioni attitudinali, orientamento che verrà poi disatteso dalla successiva evoluzione giurisprudenziale sia nazionale che comunitaria.

1.2. Nel 1963 i tempi erano finalmente maturi per l'emanazione della legge 9 febbraio 1963, n.66, attraverso cui le donne poterono accedere a tutte le cariche, le professioni e i pubblici impieghi, compresa la magistratura. Il primo concorso da uditore giudiziario si tenne nel maggio dello stesso anno e risultarono idonee alla carriera otto donne. Da quel momento, la presenza delle donne all'interno della magistratura ha subito una costante e inesorabile crescita. Dai dati messi a disposizione dal Consiglio superiore della magistratura (CSM) risulta che, nel 2007, il quarantuno per cento dei magistrati in servizio fosse costituito da donne e, in taluni distretti, come quello di Milano, la percentuale femminile fosse superiore a quella degli uomini (cinquantatré per cento).

⁹ Corte costituzionale, sentenza 18 maggio 1960, n. 33, in <http://www.giurcost.org/decisioni/1960/0033s-60.html>.

Nonostante ciò, la presenza delle donne nelle funzioni direttive apicali e superiori risulta, ora come allora, ancora non particolarmente significativa. Dagli stessi dati del CSM si evince, ancora, che le maggiori problematiche si sono riscontrate nel meridione d'Italia, in cui, benché la presenza delle donne magistrato in taluni distretti fosse numericamente superiore rispetto a quella maschile, risultava addirittura trascurabile la percentuale di donne che ricoprivano ruoli di prestigio.

In ogni caso, la maggiore presenza di donne in ruoli direttivi si è registrata a Milano (diciassette per cento), anche se una netta distinzione fra nord e sud d'Italia non è riuscita agevole, giacché in taluni distretti, come quelli di Brescia e di Bologna, le cariche di maggiore responsabilità erano tutte ricoperte dagli uomini. Ciò detto, tale situazione, che costituisce un evidente retaggio del passato, in cui la presenza femminile nella carriera in esame era modesta, è destinata inevitabilmente a cambiare a seguito dell'evidente successo del genere femminile durante le prove di concorso¹⁰.

1.3. La modifica dell'articolo 51 della Costituzione è avvenuta con la legge costituzionale del 30 maggio 2003, n.1, che ha ricevuto l'avallo di tutte le forze politiche parlamentari e si è resa necessaria a seguito della discussa sentenza della Corte costituzionale del 12 settembre 1995, n. 422.

Come già evidenziato in precedenza, l'articolo in esame è stato oggetto di accesi dibattiti e di diverse interpretazioni volte a favorirne o a irrigidirne la portata innovativa. A seguito, tuttavia, delle già analizzate sentenze, nonché delle spinte comunitarie, nessuno ha dubitato, prima della riforma, che l'articolo in esame costituisse una norma dalla portata precettiva avente lo scopo, in combinato disposto con l'art. 3 della Costituzione, di impedire qualsiasi discriminazione nell'accesso ai pubblici uffici, legata alla differenza di genere. La problematica sorse, però, a seguito del tentativo di introdurre una normativa elettorale volta a promuovere l'effettiva parità di genere. Più nello specifico, mediante l'art. 5 della legge del 25 marzo 1993, n. 81, relativa all'elezione diretta del sindaco, si statuí che nei comuni fino a quindicimila abitanti "nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere di norma rappresentato in misura superiore ai due terzi". Inoltre, l'articolo 27 della succitata legge prevedeva, altresì, che: "gli statuti comunali e provinciali stabiliscono norme per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna ai sensi della legge 10 aprile 1991, n. 125, e per promuovere la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali del comune e della provincia, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti". Sempre nella stessa scia si poneva, fra l'altro, la legge del 21 agosto 1993, n. 277, rubricata "Nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati", secondo cui, nell'art. 1: "le liste recanti più di un nome sono formate da candidati e candidate, in ordine alternato". Ebbene, la succitata legge n. 81/1993 fu sottoposta all'attenzione della Corte costituzionale dal Consiglio di Stato nella parte in cui imponeva la presenza, nelle liste, del genere sottorappresentato. Si evidenziava, infatti, la possibile violazione degli artt. 3, comma 1, e 51, comma 1, Cost. laddove introduceva, mediante una norma dal contenuto precettivo, la nozione di "rappresentanza del sesso" in ambito elettorale. In questo senso, faceva notare il Supremo consesso amministrativo, l'imposizione del genere sottorappresentato all'interno delle liste si sarebbe posta in contrapposizione con il principio di uguaglianza, secondo cui "tutti...sono uguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso". D'altronde, in presenza del dovere sostanziale, ai sensi dell'art. 3, comma 2, Cost., di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale limitanti la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, lo Stato avrebbe dovuto eliminare i soli ostacoli di "ordine materiale" ma non, come affermato dalla Corte costituzionale, "i pregiudizi e gli atteggiamenti di disfavore da cui taluni o molti possono essere affetti nei confronti di persone appartenenti a un sesso o a una data razza, religione, o madrelingua". La norma in esame si sarebbe posta, altresì, in contrasto con l'art. 49 Cost., giacché spettava ai cittadini liberamente riuniti nei partiti determinare "gli interessi da rappresentare in sede politica".

¹⁰ CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, UFFICIO RELAZIONI CON I MEZZI DI INFORMAZIONE, *Le donne in magistratura: una storia lunga 40 anni*, in Convegno su "Il diritto sulle pari opportunità fra attuazione e negazione", Roma, 22 maggio 2007, in <http://www.csm.it/PariOpportunita/pages/scheda.html>.

La Corte costituzionale, quindi, con la sentenza n. 422/1995¹¹ ha accolto l'interpretazione del Consiglio di Stato, sul presupposto che: "misure quali quella in esame non appaiono affatto coerenti con le finalità indicate dal secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, dato che esse non si propongono di "rimuovere" gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati, bensì di attribuire loro direttamente quei risultati medesimi: la ravvisata disparità di condizioni, in breve, non viene rimossa, ma costituisce solo il motivo che legittima una tutela preferenziale in base al sesso". Al riguardo, quindi, il Giudice della legge ha ritenuto necessario che fossero i partiti politici, sulla base dell'ampia libertà garantita loro dall'ordinamento costituzionale, a doversi munire di regole statutarie idonee a garantire la parità di genere in ambito elettorale.

A fronte del succitato arresto giurisprudenziale, come già accennato, le Camere legislative si sono impegnate a intervenire sull'art. 51 Cost., al fine di rendere costituzionalmente legittima l'introduzione di talune azioni positive all'interno delle leggi elettorali.

Le proposte di modifica costituzionale furono presentate durante la tredicesima legislatura; furono sette, e tutte di iniziativa parlamentare.

La prima stesura del testo fu preceduta dall'audizione di docenti di diritto pubblico/costituzionale nonché di rappresentanti di organizzazioni e di associazioni femminili. Da una ricerca posta in essere nei primi anni Duemila dalla Presidenza del Consiglio è risultato che le donne si interessavano alla politica principalmente quando raggiungevano ruoli dirigenziali e di responsabilità. Risultava, altresì, da alcune interviste, che la generale percezione degli italiani sulle possibilità delle donne di raggiungere ruoli di spicco in politica era tendenzialmente negativa.

Tabella n.1 – Tra un uomo e una donna chi ha più possibilità di essere eletto in un'elezione

Domanda: A parità di condizioni secondo lei un uomo e una donna hanno le stesse possibilità di essere eletti in una competizione elettorale?	Base	Maschi	Femmine
Base: tutti gli intervistati = 100 Modalità: una sola risposta			
Ha più possibilità una donna	1.5	1.4	1.5
Ha più possibilità un uomo	42.3	43.1	41.5
Hanno le stesse possibilità	54.2	53.5	54.9
Non sa	2.0	2.0	2.1

Grafico 1, Fonte: Arcidonna, la donna sommersa. Indagine sulla condizione femminile nella società e nel governo del paese, 2003, 23.

Interessanti sono state anche le risposte fornite dagli italiani sui fattori che influenzano l'accesso del genere femminile in politica:

Tabella n.2 – Fattori che influenzano la scelta delle donne in politica

Domanda: È d'accordo con quanti dichiarano che le donne non si interessano di politica perché...

Base: tutti gli intervistati = 100 - modalità: una sola risposta

... manca la disponibilità del partner nella gestione degli impegni	Base	Maschi	Femmine
Sì	43.8	42.8	44.6
No	44.6	47.01	42.3

¹¹ Corte costituzionale, sentenza 12 settembre 1995, n. 422, in <http://www.giurcost.org/decisioni/1995/0422s-95.htm>.

Non sa	11.7	10.01	13.1
... c'è troppa lotta per il potere fine a sé stesso	Base	Maschi	Femmine
Sì	54.5	53.0	55.8
No	37.5	40.2	35.0
Non sa	8.0	6.8	9.2
... manca di concretezza	Base	Maschi	Femmine
Sì	60.4	55.4	65.0
No	29.5	35.2	24.2
Non sa	10.1	9.4	10.8
...prevalgono gli interessi personali e mancano gli ideali	Base	Maschi	Femmine
Sì	69.6	66.1	72.8
No	23.3	27.6	19.3
Non sa	7.1	6.3	7.9
...le donne sono meno adatte a districarsi nelle difficoltà della politica	Base	Maschi	Femmine
Sì	17.2	17.3	17.0
No	75.4	76.7	74.2
Non sa	7.4	6.0	8.7

Grafico 1.1, Fonte: Arcidonna, la donna sommersa. Indagine sulla condizione femminile nella società e nel governo del paese, 2003, 28.

Dai dati offerti dal Centro studi investimento sociali (CENSIS) e dalla Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna¹², è risultato che, a livello locale, nonostante le donne rappresentassero la minoranza dei soggetti incaricati di gestire i pubblici uffici sia per nomina che per elezione¹³, allo stesso tempo, si è registrato, per evidenti ragioni di contenute dimensioni territoriali, un rapporto più stretto fra amministratori e amministrati. Quest'ultimo ha permesso ai cittadini di apprezzare l'operato della donna all'interno della pubblica amministrazione, al punto che il settantasei per cento dei soggetti intervistati ha ritenuto che la presenza del genere femminile fosse fondamentale per il buon governo della *Res Publica*.

¹² COMMISSIONE NAZIONALE PER LA PARITÀ E LE PARI OPPORTUNITÀ TRA UOMO E DONNA - CENSIS, *Donne e politica: vecchie legislature e nuove chances*, Roma, 2003, in http://www.censis.it/14?shadow_ricerca=4731.

¹³ Più nello specifico, il venti virgola otto per cento nei comuni con meno di quindicimila abitanti, l'undici virgola due per cento in quelli con almeno quindicimila abitanti.

Dall'analisi dei dati, inoltre, si è comunque riscontrato che gli italiani erano, a larga maggioranza, favorevoli all'introduzione di misure volte ad agevolare l'ingresso delle donne nella politica¹⁴.

La discussione sulla modifica del Testo costituzionale è, quindi, proseguita nella prima Commissione della Camera dei deputati e, successivamente, in aula. Il testo, approvato senza modificazioni il 31 gennaio del 2001, prevedeva l'inserimento, nel comma 1 dell'art. 51, delle parole: "la Repubblica promuove con appositi provvedimenti la parità di accesso tra donne e uomini". In seguito il testo non ha potuto proseguire il normale *iter* legislativo giacché, una volta giunto all'esame della Commissione affari costituzionali del Senato, il Governo è caduto e le Camere sono state sciolte.

Durante la successiva legislatura è stato, quindi, redatto un disegno di legge governativo intitolato "Modifica dell'articolo 51 della Costituzione", che è stato presentato alla Camera dei deputati il 18 settembre 2001, disegno che, da un lato confermava la necessità di modificare, al fine di favorire l'ingresso delle donne nei pubblici uffici, solo l'art. 51 della Costituzione, dall'altro lato, tuttavia, introduceva il più limitato principio della promozione delle "pari opportunità" e non anche quello della "parità di accesso".

Al disegno di legge si sono aggiunte dodici proposte di iniziativa parlamentare che possono essere distinte in tre gruppi.

Il primo gruppo si proponeva di ripristinare il testo approvato alla Camera dei deputati durante la tredicesima legislatura; il secondo gruppo, invece, intendeva accompagnare alla promozione dell'uguaglianza nell'accesso alle cariche pubbliche anche l'equilibrio tra i sessi nella rappresentanza politica; il terzo gruppo, infine, prevedeva, più semplicemente, la promozione "dell'equilibrio nella rappresentanza elettiva fra i sessi"¹⁵.

Il dibattito in aula si è, quindi, concentrato sulla necessità di introdurre una formula ampia al fine di rendere effettive e, soprattutto, costituzionalmente legittime, le azioni positive intese a favorire l'accesso della donna nei pubblici uffici. È stata, di conseguenza, ritenuta inopportuna la scelta di optare per le c.d. "quote di rappresentanza".

Comunque, la presenza di un numero predeterminato di uomini o di donne all'interno delle P.A., mal si sarebbe conciliata, secondo l'opinione di chi scrive, con i principi di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione, in quanto l'eccessiva rigidità nella scelta delle persone idonee a ricoprire incarichi di livello dirigenziale, avrebbe frustrato inevitabilmente il principio di meritevolezza.

A ciò ha fatto seguito il coordinamento della modifica dell'art. 51 Cost. con la disposizione costituzionale prevista nell'art. 117, comma 7, Cost., secondo cui: "le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive".

Il testo finale è stato approvato, con un'ampia maggioranza, il 7 marzo del 2002 e, attualmente, a seguito dell'emanazione della l. cost. n.1/2003, l'art. 51 Cost. statuisce che: "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".

1.4. Da un'analisi comparata con gli altri Paesi europei si evincono dati interessanti¹⁶.

L'Italia, infatti, ha dovuto porre rimedio alle stesse problematiche affrontate dalla Francia, dal Belgio e dalla Germania circa dieci anni prima. Ancora una volta, la scarsa propensione del legislatore italiano a porre in essere delle politiche di ampio respiro dirette a trarre, altresì,

¹⁴ Sul tema, vedi diffusamente: M. ACCONCI, *La presenza femminile nella P.A.: il contesto italiano, il quadro normativo e la promozione delle pari opportunità*, Presidenza del Consiglio dei ministri - Scuola superiore della pubblica amministrazione, in http://sna.gov.it/www.sspa.it/wp-content/uploads/2010/04/Donne_nella_PA.pdf, 2004, 12 e ss.

¹⁵ Sulle proposte in questione, vedi: V. GIAMUSSO (a cura di), *La modifica dell'articolo 51 della Costituzione*, 2002, in https://www.senato.it/documenti/repository/leggi_e_documenti/approfondimenti/dossier/XIV/Dossier%20n.%20152.pdf, 1 e ss.

¹⁶ I dati sono stati raccolti dalla documentazione di V. GIAMUSSO (a cura di), *La modifica dell'articolo*, cit.

giovanamento dalle esperienze dei Paesi culturalmente più vicini al nostro ordinamento giuridico, può essere considerata una delle cause che ha ritardato l'iter costituzionale di modifica dell'art. 51 Cost. In Francia, ad esempio, a seguito della modifica dell'art. 260-bis del codice elettorale, su proposta del partito socialista, venne emanata, il 19 novembre del 1982, la legge n. 974. Più nello specifico, quest'ultima impose che nelle liste dei candidati non potessero essere presenti più del settantacinque per cento di persone dello stesso sesso. La legge fu, tuttavia, ritenuta incostituzionale dal *Conseil constitutionnel*, giacché frustrava la libera scelta dei cittadini in ambito elettorale e poneva un'indebita distinzione tra i candidati basata sul genere. Il Governo Jospin promosse, quindi, una riforma di legge costituzionale volta a modificare gli artt. 3 e 4 della Costituzione francese, al fine di favorire l'accesso del genere sottorappresentato alle cariche elettive. Tale intervento avvenne con la legge costituzionale dell'8 luglio 1999, n. 569. Successivamente, fu emanata una legge ordinaria per istituire le delegazioni parlamentari con lo scopo di monitorare l'operato del Governo in tema di pari opportunità e che disponevano di poteri consultivi. Fu emanata, inoltre, un'ulteriore norma che introdusse, all'interno della legge elettorale, dei correttivi idonei a favorire l'eguale accesso degli uomini e delle donne nel mondo della politica¹⁷.

In Belgio, invece, la necessità di introdurre una normativa costituzionale in tema di parità di accesso delle donne nei pubblici uffici, che fu soddisfatta con una legge costituzionale del 2002, sorse a seguito del parere negativo del Consiglio di Stato su una legge del 1994, attraverso la quale si dispose che, per il rinnovo delle Camere legislative, "la presenza dei candidati dello stesso sesso all'interno delle liste elettorali non potesse essere superiore ai due terzi". Riforme analoghe del precetto costituzionale avvennero anche in Germania, mediante la modifica dell'art. 3, comma 2, Cost.¹⁸, in Portogallo e in Finlandia. Quest'ultima Nazione, in particolare, fu la prima al mondo ad ammettere l'elettorato attivo e passivo delle donne (nel 1906) e introdusse, nel 1995, un sistema di quote per la rappresentanza femminile pari al quaranta per cento.

1.5. Subito dopo la riforma costituzionale avvenuta con la l. cost. n.1/2003, che, come già detto, ha modificato la prima parte dell'art. 51 Cost., si sono susseguiti molteplici interventi giurisprudenziali che hanno delineato la portata applicativa della citata riforma costituzionale.

In merito, la prima e più importante pronuncia è stata emanata dalla Corte costituzionale con la sentenza del 13 febbraio 2003, n.49¹⁹. Più nello specifico, quest'ultima si è dovuta pronunciare sulla costituzionalità degli artt. 2 e 7 della legge statutaria del 13 novembre 2002, n.21 della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per la possibile violazione degli artt. 3, comma 1, e 51, comma 1, Cost. nella parte in cui la medesima disponeva che ogni lista di candidati all'elezione del consiglio regionale dovesse contemplare la presenza dei rappresentanti di entrambi i sessi. L'eventuale violazione della disciplina avrebbe comportato l'invalidità delle liste presentate.

L'avvocatura dello Stato evidenziò, nella circostanza, che la legge in esame riproponeva le stesse criticità censurate dal Giudice delle leggi con la già analizzata sentenza n. 422/1995. La Regione Valle d'Aosta, per converso, sosteneva la piena legittimità della propria legge statutaria in virtù del mutato contesto normativo di livello costituzionale. Sul tema, infatti, si ribadiva che le modifiche degli artt. 51, comma 1, Cost., e 117, comma 7, Cost., hanno richiesto alle regioni di promuovere concretamente la parità di accesso delle donne nei pubblici uffici. L'interpretazione *de qua*, inoltre, si confaceva ai vincoli di livello internazionale e comunitario cui la Repubblica si era volontariamente sottoposta ai sensi degli artt. 11 e 117, comma 1, Cost. In particolare, si faceva riferimento alla Convenzione di New York del 18 dicembre del 1979 relativa alla "Eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna" e all'art. 23 della Carta di Nizza, secondo cui: "la parità tra uomini e donne deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione. Il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato".

¹⁷ Rispettivamente legge del 12 luglio 1999, n. 585 e del 6 giugno 2000, n. 493.

¹⁸ In Germania, fra l'altro, i partiti inserirono delle regole interne nei propri statuti per favorire l'accesso delle donne in politica.

¹⁹ Corte costituzionale, sentenza 13 febbraio 2003, n. 49, in <http://www.giurcost.org/decisioni/2003/0049s-03.html>.

La Corte costituzionale ha ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale prospettata, sul presupposto che la normativa in esame non era volta a imporre l'elezione di taluni soggetti, sacrificando le legittime pretese degli individui esclusi, giacché le "disposizioni in esame stabiliscono un vincolo non già all'esercizio del voto o all'esplicazione dei diritti dei cittadini eleggibili, ma alla formazione delle libere scelte dei partiti e dei gruppi che formano e presentano le liste elettorali, precludendo loro (solo) la possibilità di presentare liste formate da candidati tutti dello stesso sesso. Tale vincolo negativo opera soltanto nella fase anteriore alla vera e propria competizione elettorale, e non incide su di essa. La scelta degli elettori tra le liste e fra i candidati, e l'elezione di questi, non sono in alcun modo condizionate dal sesso dei candidati: tanto meno in quanto, nel caso di specie, l'elettore può esprimere voti di preferenza". Prosegue la Corte che la legge statutaria in esame deve essere altresì valutata alla luce del mutato contesto normativo – costituzionale che, come già detto, ha inteso favorire il pieno accesso delle donne all'interno delle P.A.

L'orientamento in esame è stato, inoltre, recentemente confermato dalla sentenza della Corte costituzionale del 14 gennaio 2010, n.4,²⁰ che risulta di particolare interesse, trattandosi di una pronuncia sulla costituzionalità dell'art. 4, comma 3, della legge regionale della Campania del 27 marzo 2009, n.4 nella parte in cui, al fine di promuovere la parità di genere in ambito elettorale, disponeva che, nel caso in cui l'elettore avesse espresso il doppio voto di preferenza, uno doveva riguardare un candidato di sesso maschile e uno una candidata di sesso femminile della stessa lista. Anche qui, l'eventuale violazione della disciplina normativa avrebbe comportato l'annullamento della seconda preferenza. In merito, si paventava la possibile violazione degli artt. 3, 51 e 117 Cost. nonché dell'art. 48 Cost. che dispone la libertà del voto.

Il Giudice delle leggi ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale, in quanto le scelte dell'elettore non risultavano compresse o condizionate dalla possibile ed eventuale facoltà offerta al medesimo di manifestare il proprio voto attraverso una doppia preferenza, costituendo quest'ultima una "facoltà aggiuntiva". In questo senso, quindi, l'effetto riequilibratore operato dalla normativa *de qua*, non doveva essere considerato un "effetto della legge" poiché scaturiva dalle libere scelte dell'elettore.

La modifica dell'art. 51, comma 1, Cost., fra l'altro, è stata oggetto di attenzione da parte del Giudice della legge anche per questioni non attinenti alla materia elettorale. Nell'ordinanza del 27 gennaio 2005, n.39,²¹ è stata, infatti, ritenuta manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 61, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, relativo alla "Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego", sollevata dal Supremo consesso amministrativo in riferimento agli artt. 3 e 51 Cost. Quest'ultima disponeva, a seguito della modifica avvenuta mediante il decreto legislativo del 31 marzo 1998, n.80, che "salva motivata impossibilità", le P.A. devono riservare alle donne almeno un terzo dei posti di componente delle commissioni di concorso. Secondo la Corte, infatti, l'art. 51 Cost. attribuirebbe alla Repubblica, a seguito della modifica intervenuta con la l. cost. n.1/2003, il dovere di promuovere concretamente la parità di genere nell'ambito dei pubblici uffici.

L'articolo in esame ha suscitato, altresì, accesi dibattiti nell'ambito della giurisprudenza amministrativa. In particolare, il Consiglio di Stato ha ritenuto violato l'art. 46, comma 3, della legge regionale del 28 maggio 2009, n.6, (Statuto della Regione Campania) nella parte in cui statuisce che: "il presidente della giunta regionale nomina, nel pieno rispetto del principio di una equilibrata presenza di donne ed uomini, i componenti la giunta". Il presidente della giunta, infatti, a seguito delle dimissioni di un assessore non aveva posto rimedio "all'evidente disequilibrio tra i sessi nella composizione della giunta".

In merito, il Supremo consesso amministrativo ha rigettato l'oramai abbandonata teoria secondo cui, costituendo l'art. 46, comma 3, dello Statuto una norma c.d. "programmatica", essa non sarebbe stata idonea a imporre vincoli cogenti al presidente della giunta regionale nella scelta dei propri

²⁰Corte costituzionale, sentenza 14 gennaio 2010, n.4, in <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2010&numero=4>.

²¹ Corte costituzionale, ordinanza 27 gennaio 2005, n. 39, in <http://www.giurcost.org/decisioni/2005/0039o-05.html>.

collaboratori. Al riguardo, infatti, il Consiglio di Stato ha ribadito che la norma in esame costituisce una regola da rispettare non solo per evidenti motivi di “cogenza giuridica” ma, altresì, per ragioni di ordine logico e di coerenza, giacché tutte le istituzioni hanno il dovere di osservare i propri precetti giuridici. D'altronde, il Consiglio di Stato ha ritenuto non meritevole di accoglimento quell'interpretazione volta a configurare l'atto di nomina alla stregua di un atto politico e, quindi, di un atto non sindacabile in sede giurisdizionale. L'atto politico, infatti, non solo deve provenire da un organo costituzionale (c.d. criterio soggettivo), ma deve, altresì, perseguire interessi generali che lo rendano “libero nei fini” e, di conseguenza, privo di parametri giuridici attraverso i quali la legittimità del medesimo possa essere verificata (c.d. criterio oggettivo). Sul tema, quindi, il Giudice amministrativo ha statuito che l'atto di nomina non è libero nei fini, sia perché è rivolto al miglioramento della compagine governativa che sostiene il presidente della giunta, sia perché è sottoposto a taluni vincoli quali, ad esempio, proprio l'art. 46, comma 3, dello Statuto²².

1.6. La Polizia di Stato ha origine antichissime. Quest'ultima, infatti, è erede del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza, istituito nel 1852 nel Regno di Sardegna, e posto, con la legge dell'11 luglio del 1852, n. 1404, alle dipendenze del Ministero dell'interno. Con le successive annessioni degli Stati preunitari e con la nascita, il 17 marzo del 1861, del Regno d'Italia, non si è assistito, infatti, a un radicale mutamento organizzativo e regolamentare dell'organizzazione di polizia. In questo senso, vi è chi non condivide la tesi secondo cui la polizia italiana discenda dalle Guardie nazionali che erano, perlopiù, sorte autonomamente nei vari Stati preunitari. Queste ultime non solo si erano generalmente munite di ordinamenti di matrice militare, ma, allo stesso tempo, disponevano di un sistema di reclutamento particolare, essendo la chiamata alle armi effettuata secondo le contingenti esigenze del momento, e si proponevano di fornire un sostegno popolare all'esercito regolare²³.

Successivamente, nel 1890, poiché vi era la necessità di ottimizzare, nei grandi centri urbani, la gestione della pubblica sicurezza, si diede vita al Corpo delle guardie di città, sorto dall'accorpamento delle polizie municipali e del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza.

Durante il terzo Governo Giolitti, tuttavia, le dilaganti proteste della classe operaia innescarono una serie di scioperi generali che spinsero l'Esecutivo, mediante il regio decreto del 31 agosto 1907, n. 690, a sciogliere le Guardie di città e a istituire il Dipartimento della pubblica sicurezza e il Corpo della regia guardia per la pubblica sicurezza, quest'ultimo abolito, in un secondo momento, da Benito Mussolini nel 1922, mediante la creazione della Milizia volontaria per la sicurezza nazionale. Tre anni dopo venne costituito il Corpo degli agenti di pubblica sicurezza.

²² Consiglio di Stato, sez. I, sentenza 27 luglio 2011, n. 3146, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/DocumentViewer/index.html?ddocname=R4RKTWEEG2L-OHVBN37LWCM4HI&q=>. Sempre sul tema, si vedano, altresì, le sentenze dei TAR. Più nello specifico: Tribunale amministrativo regionale Campania, sez. I, sentenza 7 novembre, 2011, n. 5167, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/DocumentViewer/index.html?ddocname=H7YSLBU4GKT-ZZPH3VIZEDJ35BQ&q=>; Tribunale amministrativo regionale Lazio, sez. II, sentenza 25 luglio 2011, n. 6637, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/index.html>; Tribunale amministrativo regionale Sardegna, sez. II, sentenza 2 agosto 2011, n. 864, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/DocumentViewer/index.html?ddocname=O6AV3FLJ7UNI-5JPMHETND4YDPI&q=>. Per un orientamento contrario vedi: Tribunale amministrativo regionale Lombardia, sez. I, sentenza 4 febbraio 2011, n. 354, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/DocumentViewer/index.html?ddocname=BGPZ7IPWECH-RUXNP3IFK2COE4Y&q=>. In particolare, la sentenza da ultimo citata ha affermato che le misure volte a favorire l'ingresso delle donne all'interno della compagine politica “non si proporrebbero, invero, di rimuovere gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati, bensì costituirebbero in realtà nuove, inaccettabili discriminazioni come rimedio a quelle in passato patite, attribuendo loro direttamente quei risultati: la ravvisata disparità di condizioni, in breve, non verrebbe rimossa, ma costituirebbe solo il motivo che legittima una tutela preferenziale in base al sesso, risultato che l'art. 51 della Costituzione espressamente esclude”.

²³ L. LAURITO, *La storia e le uniformi della Polizia italiana*, Police, Roma, 2007; L. BALDARELLI, *Il cammino della Polizia di Stato verso la Riforma del 1981*, 2011 in <http://www.poliziaedemocrazia.it/live/index.php?domain=archivio&action=articolo&idArticolo=2546>.

Nel periodo corporativo si assistette a un decisivo irrigidimento delle politiche relative all'ordine e alla sicurezza pubblica che costituirono, infatti, lo strumento per consolidare il potere autoritario e liberticida del Governo.

La situazione cambiò radicalmente con l'avvento del periodo costituzionale, in cui la polizia divenne un corpo destinato a garantire il benessere dei cittadini mediante la piena fruizione dei diritti fondamentali previsti nella Costituzione.

L'ingresso delle donne in polizia seguì all'approvazione della legge del 20 febbraio 1958, n. 75 (c.d. legge Merlin) che dispose la fine delle c.c.d.d. case di tolleranza e l'introduzione di sanzioni penali per coloro che sfruttavano la prostituzione per trarne vantaggi personali. Nel 1959, infatti, mediante la legge 7 dicembre n. 1083 fu istituito il Corpo di polizia femminile, composto dalle ispettrici e dalle assistenti. La legge in esame segna una tappa importante per la democratizzazione del sistema di polizia, essendosi avvertita, infatti, l'esigenza di affidare taluni e delicati compiti, relativi ai reati commessi nei confronti delle donne e dei minori a una struttura specializzata e che, secondo il pensiero dell'epoca, fosse più idonea a fare fronte alle esigenze delle parti lese. In merito, giova inoltre precisare che sebbene il Corpo di polizia femminile non fosse inserito all'interno del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza, allo stesso tempo, l'accesso delle donne in polizia avvenne ben due anni prima rispetto a quello in magistratura. D'altronde, è anche vero che la prima esperienza delle donne all'interno delle forze dell'ordine non avvenne sul finire degli anni Cinquanta, bensì nel 1945, mediante l'istituzione, all'interno della *Venezia Giulia police force*, del Corpo di polizia femminile di Trieste, successivamente confluito proprio nel Corpo femminile istituito nel 1959²⁴.

Il processo di democratizzazione trovò, comunque, la sua più completa attuazione, con la legge del 1 aprile 1981, n. 121 rubricata "Nuovo ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza", attraverso la quale si smilitarizzò il Corpo delle guardie di pubblica sicurezza e si istituì la Polizia di Stato, in cui confluì il Corpo di polizia femminile. In questo nuovo contesto, le assistenti e le ispettrici furono inquadrare nei ruoli del personale che esplica funzioni di polizia rispettivamente, ai sensi dell'art. 36 della l. n. 121/1981, le assistenti nella qualifica di ispettore e le ispettrici, le ispettrici superiori e le ispettrici capo aggiunte nel ruolo direttivo. Il progetto voluto con la legge in esame era di rendere la polizia un corpo aperto alle istanze dei cittadini e idoneo a tutelarne i bisogni e le necessità. In questo senso, l'abolizione delle antiche divisioni che limitavano il ruolo della donna in specifici settori costituì sicuramente un positivo passo in avanti.

Il reclutamento, inoltre, confermò questa spinta liberalizzatrice, in quanto vi fu una forte partecipazione femminile. Durante il concorso per allievi agenti del 1986, infatti, dei settemilasettecentoquarantacinque posti messi a disposizione, ben tremilacentonovantasette furono occupati da donne (quarantuno per cento circa), mentre il primo concorso per allievo viceispettore portò alla partecipazione al corso di formazione di centoquarantadue donne su cinquecento posti disponibili (ventotto per cento circa)²⁵. Tuttavia, una costante diminuzione della presenza delle donne nella Polizia di Stato si ebbe a partire dal 2001, quando venne introdotta una riserva di posti pari al quarantacinque per cento per i volontari delle forze armate. In questo senso, si deve considerare che, nonostante le donne possano arruolarsi nelle forze armate dal 1999, grazie alla legge del 20 ottobre del 1999 n. 380, la presenza delle medesime all'interno di questo settore è davvero bassa, attestandosi circa al tre per cento²⁶. La situazione è peggiorata a seguito della legge

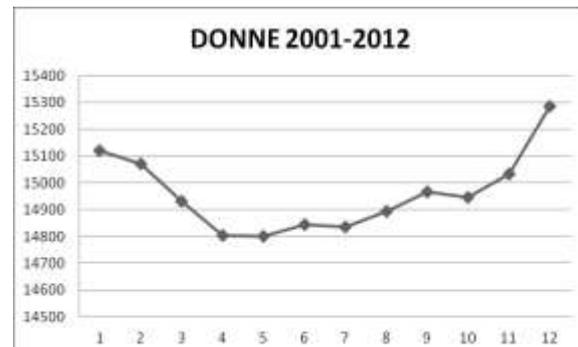
²⁴ La *Venezia Giulia police force* fu istituita dal Governo militare alleato sul finire della seconda guerra mondiale. Le cariche di livello apicale erano tutte occupate dagli ufficiali inglesi e dagli ufficiali americani. Ai cittadini italiani erano, invece, riservati i ruoli di ufficiale subalterno, di sottoufficiale e di guardia. È da annotare, altresì, che alle componenti del Corpo di polizia di Trieste erano affidati anche altri compiti di polizia, diversi da quelli più strettamente attinenti ai reati contro le donne e i minori. In merito, confronta: CINECITTA LUCE, *La polizia femminile a Trieste* in https://www.youtube.com/watch?v=Pea-8DDp_Pw.

²⁵ SILP-CGIL (a cura di), *Donne della Polizia di Stato, Dossier sulla Condizione delle Lavoratrici di Polizia*, in [²⁶ Vedi precedente nota.](https://www.google.it/search?q=Donne+della+Polizia+di+Stato+DOSSIER+SULLA+CONDIZIONE+DELLE+LAVORATRICI+DI+POLIZIA+A+CURA+DEL+SILP+CGIL&oq=Donne+della+Polizia+di+Stato+DOSSIER+SULLA+CONDIZIONE+DELLE+LAVORATRICI+DI+POLIZIA+A+CURA+DEL+SILP+CGIL&aqs=chrome..69i57.305j0j8&sourceid=chrome&es_sm=93&ie=UTF-8, 2015, 2.</p></div><div data-bbox=)

del 23 agosto 2004, n. 226, la quale ha imposto la riserva totale dei posti a favore dei volontari delle forze armate. La riforma in esame, ponendosi in netto contrasto con l'evoluzione legislativa che è intervenuta negli ultimi anni, se da un lato ha inteso favorire l'accesso al lavoro per coloro che hanno prestato il loro servizio come militari, dall'altro lato ha diminuito la possibilità, per i cittadini senza esperienza militare, di accedere nella Polizia di Stato. La situazione è destinata, in ogni caso, a mutare a seguito della riforma avvenuta mediante il decreto legislativo del 28 gennaio 2014, n. 8, attraverso il quale sarà eliminato, progressivamente, il c.d. "criterio della riserva".

ANNO	UOMINI	DONNE	TOTALE	ASSEGN. UOMINI	ASSEGN. DONNE	TOTALE	CESSATI UOMINI	CESSATE DONNE	TOTALE
2001	94148	15119	109267	2253	593	2846	1486	224	1710
2002	94271	15071	109342	1620	3	1623	1415	137	1552
2003	95559	14931	110490	2127	572	2699	1434	76	1510
2004	96221	14805	111026	2181	73	2254	1355	108	1463
2005	95357	14801	110158	481	46	527	1343	55	1398
2006	94070	14844	108914	708	114	822	2004	62	2066
2007	92149	14837	106986	115	10	125	1988	65	2053
2008	91163	14894	106057	1746	161	1907	2732	104	2836
2009	90036	14966	105002	949	137	1086	2074	67	2141
2010	87798	14946	102744	687	55	742	2929	71	3000
2011	87247	15034	102281	1614	191	1805	2165	103	2268
2012	87109	15286	102395	2592	342	2934	2732	88	2820
			TOTALI	17073	2297	19370	22649	1160	23809
2014	84954	15228	100242						

Grafico 2, Fonte Silp-Cgil.



Grafici 2.1 e 2.2, Fonte Silp-Cgil.

Dai dati raccolti dal Sindacato italiano lavoratori di polizia (SILP) risulta che, attualmente, la percentuale, in assoluto, di donne presenti all'interno della Polizia di Stato è rimasta costante. Tuttavia, a livello relativo, pur essendo la percentuale passata dal 2001 al 2012 dal tredici virgola otto per cento al quindici per cento, tale l'incremento non è dovuto a un aumento del personale femminile all'interno della Polizia di Stato, bensì al decremento dell'organico generale. Ciò ha comportato una netta diminuzione del personale maschile, soprattutto per motivi legati al pensionamento, considerando che le donne reclutate dopo la riforma del 1981 sono quasi tutte in servizio.

La situazione cambia per quanto riguarda i ruoli direttivi e dirigenziali del personale che svolge funzioni di polizia. Nel 2012, infatti, la percentuale di donne cui erano stati affidati incarichi direttivi era del trentaquattro virgola cinquantasei per cento, mentre era del ventidue virgola ventiquattro per cento per i ruoli di livello dirigenziale. Giova precisare, però, che fra le donne, solo il quattro virgola cinquantasei per cento rivestiva la qualifica di dirigente superiore e che nessuna donna era ancora riuscita ad accedere alla qualifica di dirigente generale²⁷. La situazione nella Polizia di Stato è quindi complessa. Anche se, come già accennato, la presenza totale sia, infatti, rimasta costante, tale fenomeno, tuttavia, non è dovuto, come già è stato analizzato, a un maggior afflusso delle donne all'interno della carriera. D'altronde, nonostante si registri un netto miglioramento per i ruoli che richiedono una maggiore scolarizzazione, sussistono ancora delle

²⁷ SILP-CGIL (a cura di), *Donne della polizia di Stato*, cit.

barriere culturali che impediscono alla donna di accedere ai ruoli apicali. Per concludere, quindi, si deve evidenziare che permangono consistenti criticità nelle possibilità di carriera della donna all'interno della Polizia di Stato, soprattutto per quanto riguarda le qualifiche di funzionario. In generale, a seguito della progressiva eliminazione della riserva dei posti per i volontari delle forze armate, non vi è dubbio che si assisterà a una progressiva maggiore implementazione da parte delle donne nei vari ruoli. Peraltro, anche per il personale dei ruoli direttivi e dirigenziali, è possibile che un sistema più aperto alla meritocrazia potrà consentire, in tempi medi, un accesso per le donne alle posizioni di maggiore prestigio e responsabilità, il che eviterà generici sospetti, da alcuni anche recentemente adombrati, di scelte palesi che hanno finito per favorire il personale maschile nei confronti di quello femminile.

1.7. Il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione e il Ministro per le pari opportunità, in attuazione della delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei ministri, nelle materie concernenti la promozione dei diritti delle persona e delle pari opportunità nonché la prevenzione e rimozione di ogni forma e causa di discriminabilità fra gli individui e in materia di riforme e di innovazione nella pubblica amministrazione hanno diramato, il 23 maggio del 2007, una direttiva alle pubbliche amministrazioni per accelerare e incrementare il processo volto al raggiungimento della parità di genere nell'ambito dei pubblici uffici.

Il presupposto fondamentale della direttiva consiste nel ritenere che la valorizzazione delle pari opportunità costituisca un fattore determinante per assicurare la qualità dei servizi resi ai cittadini. In questo senso, infatti, "l'esaltazione delle differenze" contribuirebbe a creare una pubblica amministrazione più dinamica e aperta, situazione che, ponendosi nel pieno rispetto dei principi previsti nell'art. 97 Cost., assicurerebbe, altresì, il buon andamento e l'imparzialità dell'*agere* amministrativo.

Al riguardo, coerentemente con quanto disposto dalla direttiva europea n. 54 del 2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, si intendono porre in essere delle azioni positive volte a garantire il rispetto degli *standard* richiesti e di creare delle reti di monitoraggio e di controllo per evitare che le disposizioni previste dal testo normativo in esame non siano concretamente attuate. I risultati delle analisi effettuate sono stati utili per le ulteriori misure di prevenzione, per eliminare eventuali discriminazioni e a evitare il loro possibile riproporsi.

Più nello specifico, con la direttiva, si sollecitano le P.A. a facilitare, 'ove ve ne sia la necessità, forme di lavoro flessibile nonché ad agevolare la piena fruizione dei congedi parentali. Si invitano, altresì, le amministrazioni pubbliche a predisporre piani di reinserimento per coloro che si siano dovuti assentare dal lavoro per interessi personali meritevoli di tutela e a non ostacolare l'accesso delle donne nei ruoli di responsabilità.

Il monitoraggio, che è su base volontaria, è stato effettuato dal Dipartimento della funzione pubblica congiuntamente con il Dipartimento delle pari opportunità²⁸.

²⁸ DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA – DIPARTIMENTO DELLE PARI OPPORTUNITÀ, *Misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche*, in http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1119766/report_pari_opp_2013.pdf, 2013.

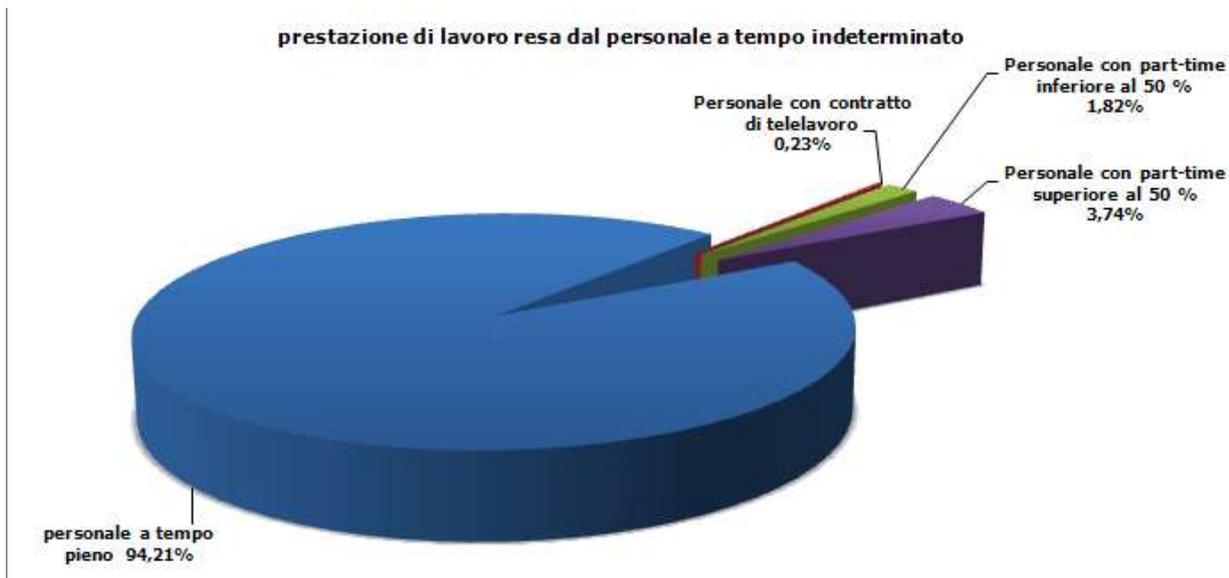


Grafico 3, Fonte: Dipartimento della funzione pubblica – Dipartimento delle pari opportunità - 2012.

Personale a tempo indeterminato e utilizzato con altre forme di lavoro flessibile per comparto (in % del personale complessivo del comparto)

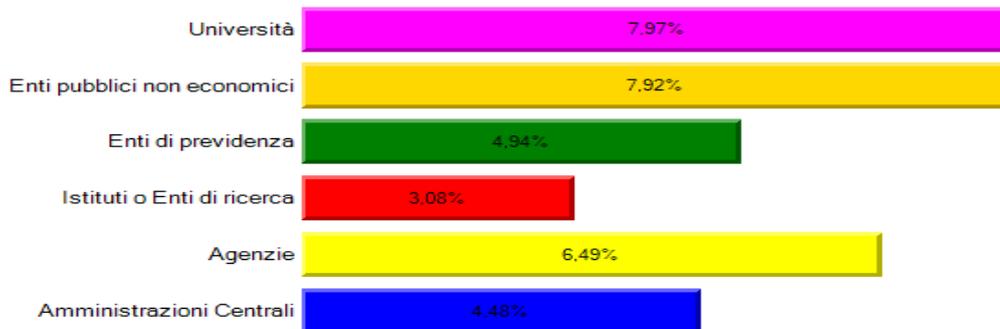


Grafico 3.1, Fonte: Dipartimento della funzione pubblica – Dipartimento delle pari opportunità - 2012.

% di personale per genere con contratto a tempo indeterminato in part time inferiore al 50%

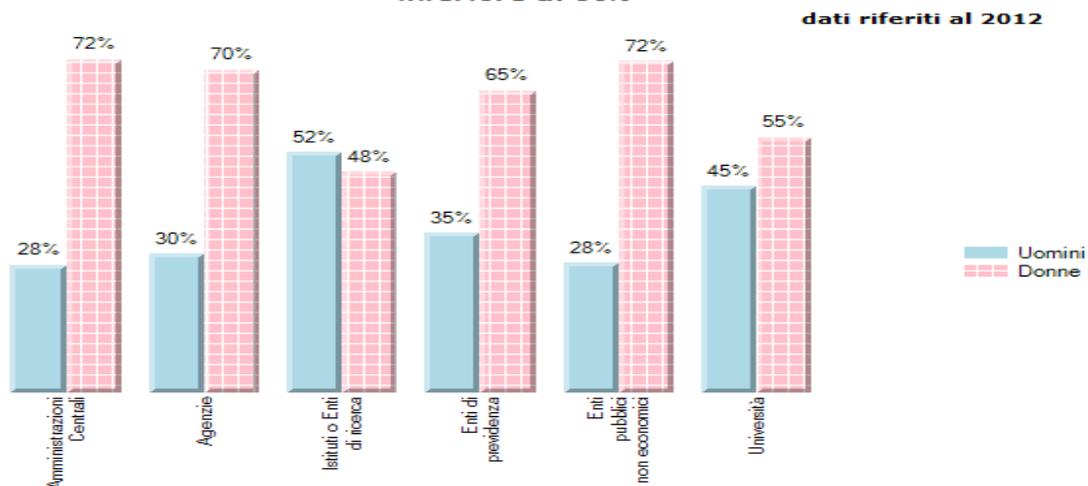


Grafico 3.2, Fonte: Dipartimento della funzione pubblica – Dipartimento delle pari opportunità - 2012.

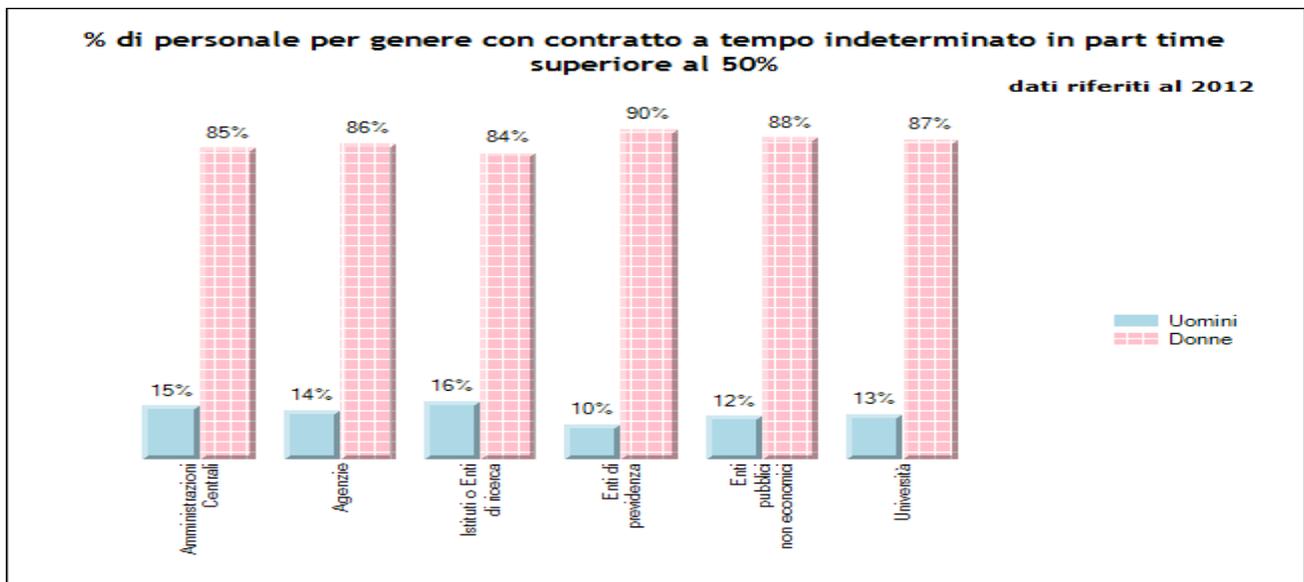


Grafico 3.3, Fonte: Dipartimento della funzione pubblica – Dipartimento delle pari opportunità - 2012.

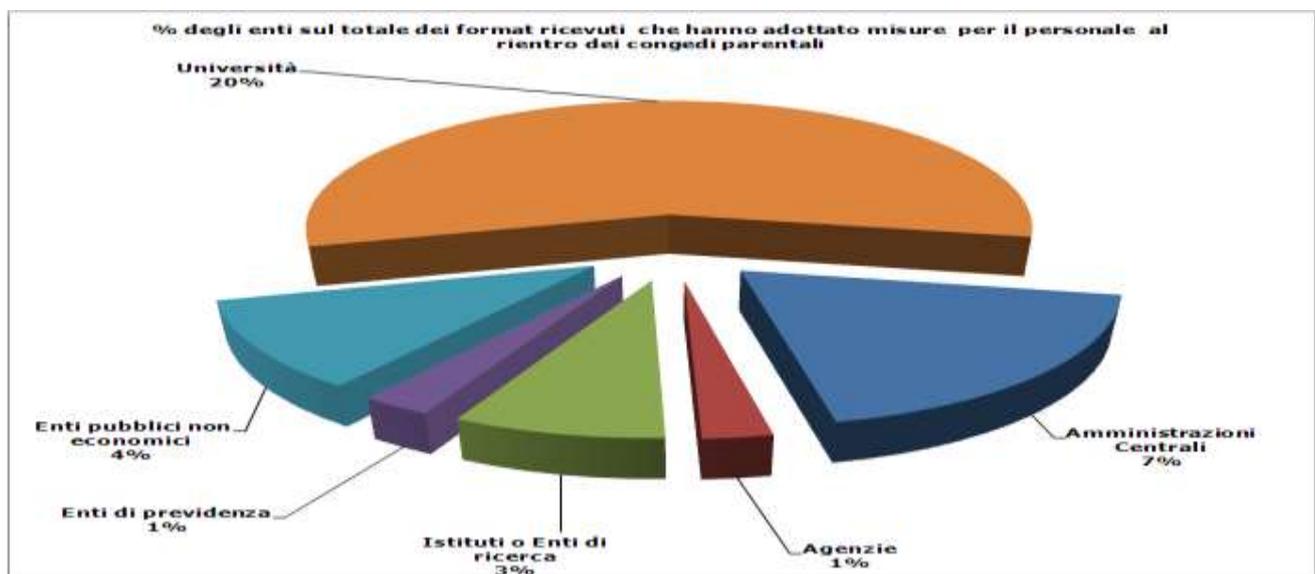
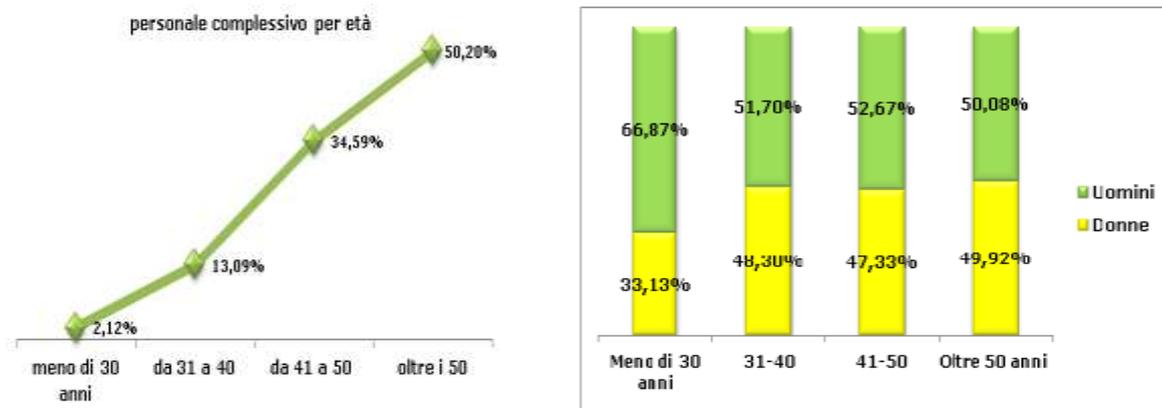


Grafico 3.4, Fonte: Dipartimento della funzione pubblica – Dipartimento delle pari opportunità - 2012.

Come si può notare dai grafici, fermo restando che l'utilizzo del *part-time* nel settore pubblico è ancora basso, sono comunque le donne che ne fruiscono maggiormente. Ciò è indicativo del fatto che le incombenze familiari e domestiche sono ancora prevalentemente a carico del genere femminile. Si deve, altresì, evidenziare che la percentuale relativa alla predisposizione di programmi di reinserimento nei confronti di chi ha fruito dei congedi parentali è ancora molto modesta. In questo senso l'assenza dal lavoro, o l'utilizzo di forme flessibili, dipende dalle disponibilità economiche di ognuno, avendo il *part-time* conseguenze sui profili economici e, per i funzionari, anche sui profili di carriera.



Grafici 3.5 e 3.6, Fonte: Dipartimento della funzione pubblica – Dipartimento delle pari opportunità - 2012.

Il grafico sovrastante indica che il personale delle pubbliche amministrazioni, in linea generale, non è di giovane età e questo dipende dal mancato *turn over* del personale. I dipendenti che hanno meno di quarant'anni sono, infatti, solo il quindici virgola ventuno per cento del totale e, di questi, la maggioranza, soprattutto nelle classi di età inferiore ai trent'anni, è composta da uomini. La situazione, tuttavia, si regolarizza nelle fasce di anzianità più elevate, in cui il rapporto fra gli uomini e le donne oscilla fra l'uno virgola zero sette per cento nella fascia di età compresa fra i trentuno e i quarant'anni e dell'uno per cento nella fascia di età superiore ai cinquant'anni.

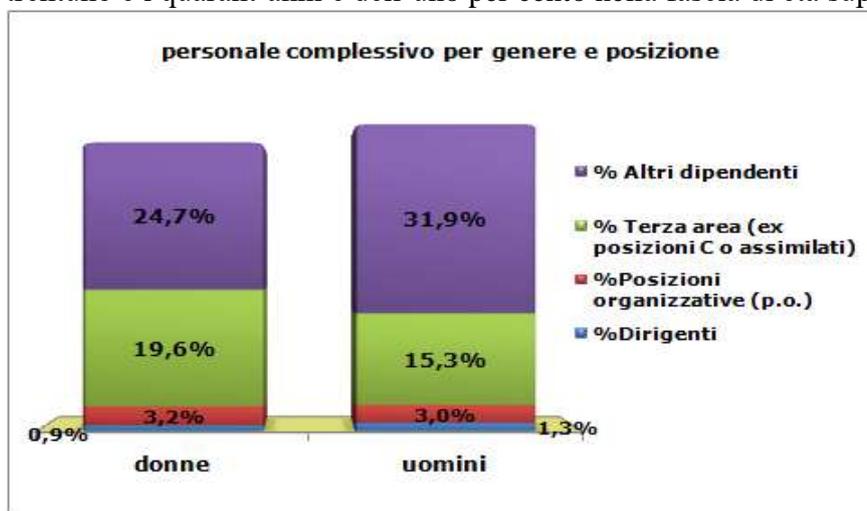


Grafico 3.7, Fonte: Dipartimento della funzione pubblica – Dipartimento delle pari opportunità - 2012.



Grafico 3.8, Fonte: Dipartimento della funzione pubblica – Dipartimento delle pari opportunità - 2012.



Grafico 3.9, Fonte: Dipartimento della funzione pubblica – Dipartimento delle pari opportunità - 2012.

Dai dati emerge che, nel complesso, la percentuale delle donne con funzioni dirigenziali all'interno delle pubbliche amministrazioni non si distacca in maniera eccessiva rispetto alla percentuale dei dirigenti uomini. Tuttavia, se si analizza il grafico relativo alla presenza delle dirigenti nelle amministrazioni centrali si evince che, in taluni settori, permangono ancora forti criticità. Queste ultime si riscontrano, soprattutto, nel settore giudiziario sia a livello ministeriale sia a livello giurisdizionale per le Corti diverse da quella ordinaria. Degno d'interesse, inoltre, è il dato del Ministero della difesa, in cui, a livello centrale, la parità uomo – donna in ambito dirigenziale, a differenza di tutti gli altri ministeri oggetto di analisi, è stata pienamente raggiunta.

enti che hanno redatto i piani di azioni positive sul totale del comparto

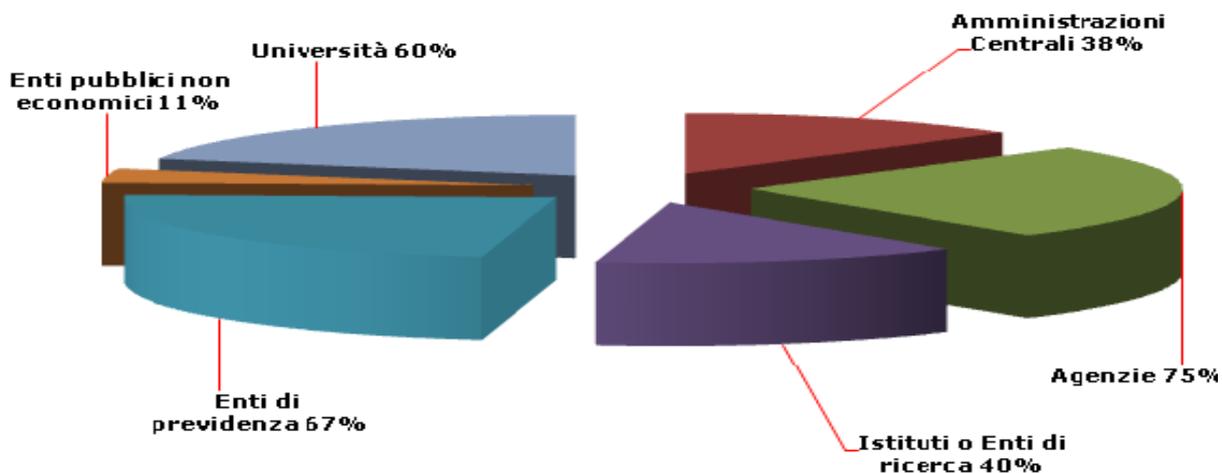


Grafico 3.10, Fonte: Dipartimento della funzione pubblica – Dipartimento delle pari opportunità - 2012.

% per comparto degli enti che hanno finanziato il piano di azioni positive

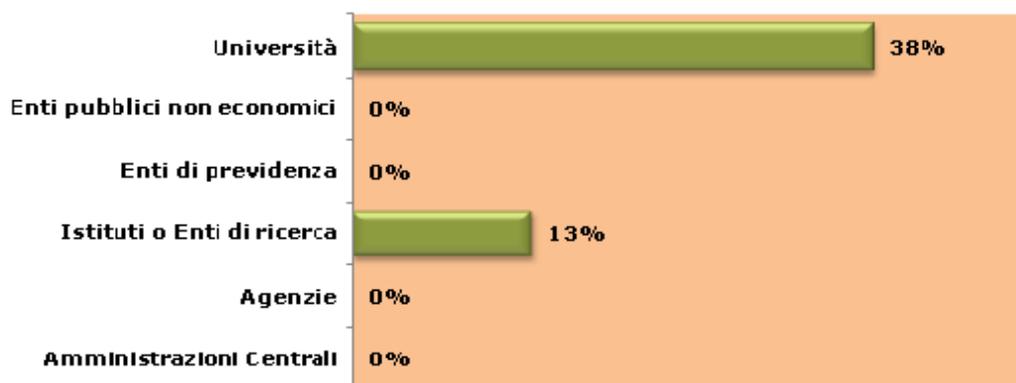


Grafico 3.11, Fonte: Dipartimento della funzione pubblica – Dipartimento delle pari opportunità - 2012.

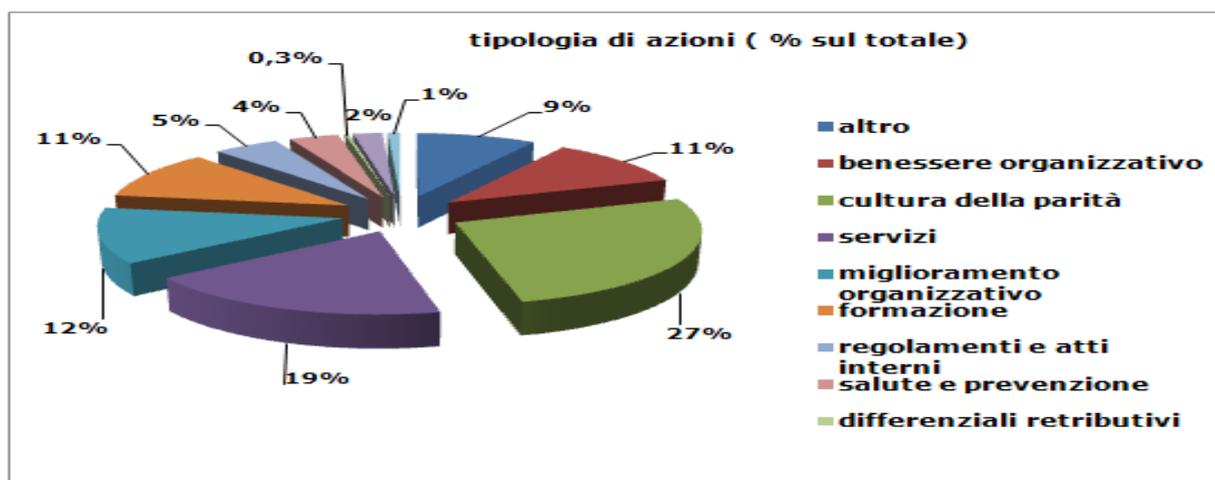


Grafico 3.12, Fonte: Dipartimento della funzione pubblica – Dipartimento delle pari opportunità - 2012.

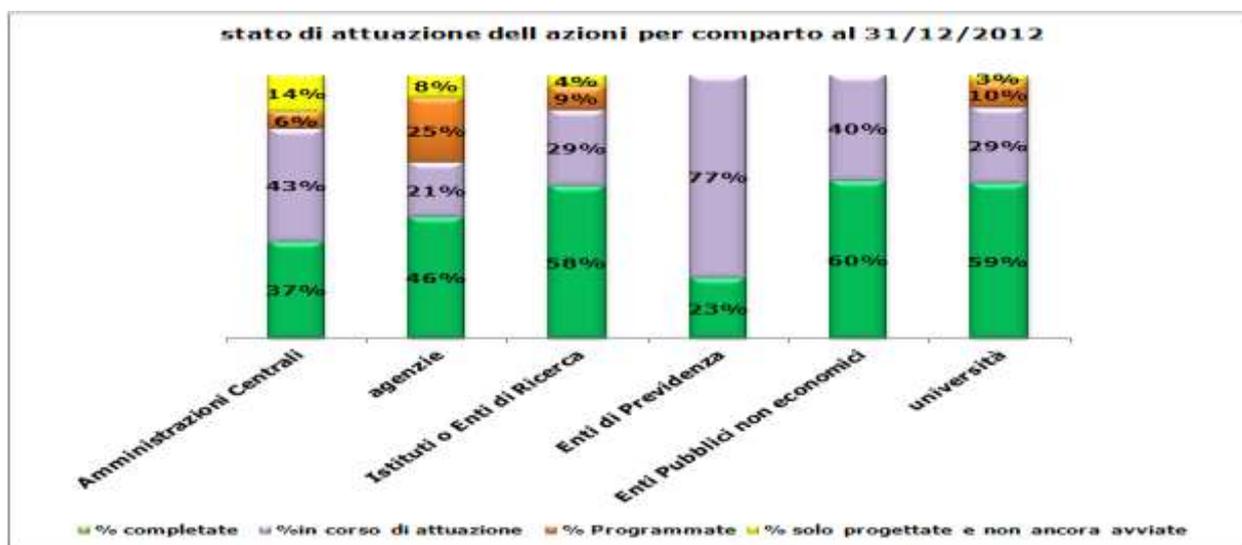


Grafico 3.13, Fonte: Dipartimento della funzione pubblica – Dipartimento delle pari opportunità - 2012.

Sul fronte delle azioni positive la situazione appare ondivaga. Il dato risulta positivo in ambito universitario, nelle agenzie e negli enti di previdenza. Tuttavia, comincia a scemare negli istituti o negli enti di ricerca per raggiungere percentuali inferiori al quaranta per cento nelle amministrazioni centrali e negli enti pubblici economici. È interessante, altresì, notare, che mentre le università dispongono di un discreto rapporto fra la predisposizione di azioni positive e il loro finanziamento, paradossalmente, le agenzie, che vantano la percentuale più alta nella redazione delle azioni volte a favorire la parità di genere, non hanno poi provveduto, coerentemente, a finanziarne l'attuazione.

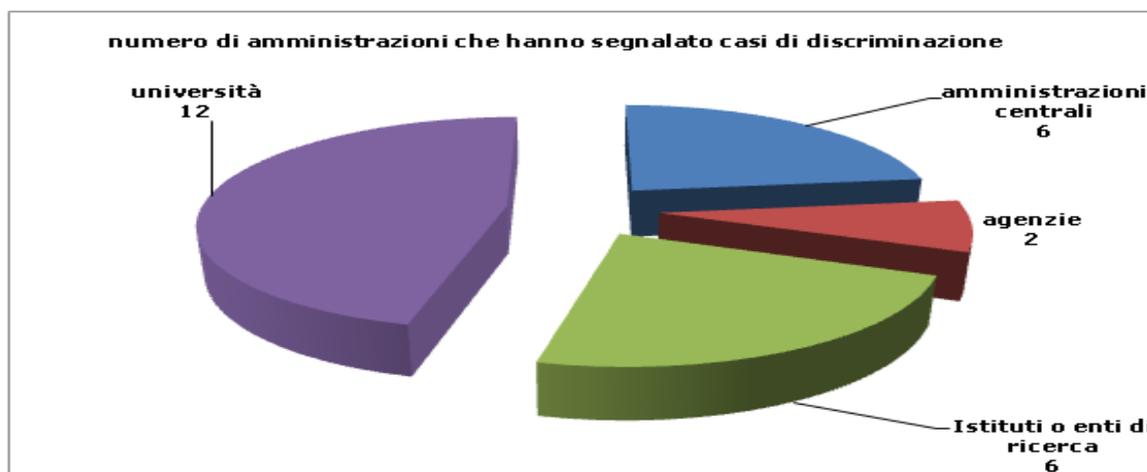


Grafico 3.14, Fonte: Dipartimento della funzione pubblica – Dipartimento delle pari opportunità - 2012.

Risulta, altresì, interessante analizzare il grafico sulle amministrazioni che hanno segnalato casi di discriminazione; al riguardo, infatti, nel corso del 2012, se ne sono registrati pochissimi. Il dato formale non sembrerebbe, invero, corrispondere a quanto si è avuto modo di verificare in settori in cui la presenza della donna nei ruoli di maggiore responsabilità è insignificante o, comunque, trascurabile.

amministrazioni dove le retribuzioni medie delle donne sono inferiori a quelle degli uomini

Dirigenti di Prima Fascia

nome	Donne	Uomini	% scarto donne /uomini
Min. Economia e Finanze	€ 178.213	€ 180.708	-1,4%
min Infrastrutture e Trasporti	€ 161.610	€ 166.079	-2,7%
Min. Giustizia dip. Organizzazione Giudiziaria	€ 205.756	€ 210.434	-2,2%
Min. Sviluppo Economico	€ 181.628	€ 194.704	-6,7%
Min. Salute	€ 178.827	€ 191.041	-6,4%
Min. Politiche Agricole Alimentari e Forestali	€ 187.674	€ 231.442	-18,9%
Min. Istruzione, Università e Ricerca	€ 174.618	€ 177.381	-1,6%
Agenzia delle Dogane	€ 214.082	€ 218.667	-2,1%
Istituto Nazionale di Statistica - Istat	€ 127.782	€ 133.767	-4,5%
Inail	€ 176.560	€ 189.456	-6,8%
Agea - Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura	€ 214.200	€ 295.261	-27,5%
Automobile Club d'Italia	€ 187.468	€ 191.778	-2,2%

amministrazioni dove le retribuzioni medie tra donne e uomini sono uguali

Dirigenti di Prima Fascia

nome	Donne	Uomini	% scarto donne/uomini
Min. Interno dipartimento Politiche Personale Civile	€ 165.489	€ 165.489	0,0%
Min. Affari Esteri	€ 206.519	€ 206.519	0,0%
Min. per i Beni e le Attività Culturali	€ 162.726	€ 162.726	0,0%
Istituto Superiore di Sanità	€ 138.770	€ 138.770	0,0%
Istituto Nazionale Previdenza per i Dipendenti Pubblici - Inpdap	€ 260.297	€ 260.297	0,0%
uni. Palermo	€ 196.697	€ 196.697	0,0%

amministrazioni dove le retribuzioni medie delle donne sono più alte di quelle degli uomini

Dirigenti di Prima Fascia

Nome	Donne	Uomini	% scarto donne/uomini
Presidenza del Consiglio dei Ministri	€ 187.435	€ 182.726	2,6%
Scuola Nazionale dell'Amministrazione	€ 231.203	€ 177.675	30,1%
Min. Lavoro e Politiche Sociali	€ 167.702	€ 147.748	13,5%
Min. Giustizia - dipartimento Amministrazione Penitenziaria	€ 176.000	€ 167.856	4,9%
Min. della Difesa	€ 163.540	€ 157.009	4,2%
Istituto Nazionale della Previdenza Sociale - INPS	€ 187.212	€ 186.359	0,5%

Grafico 3.15, Fonte: Dipartimento della funzione pubblica – Dipartimento delle pari opportunità - 2012.

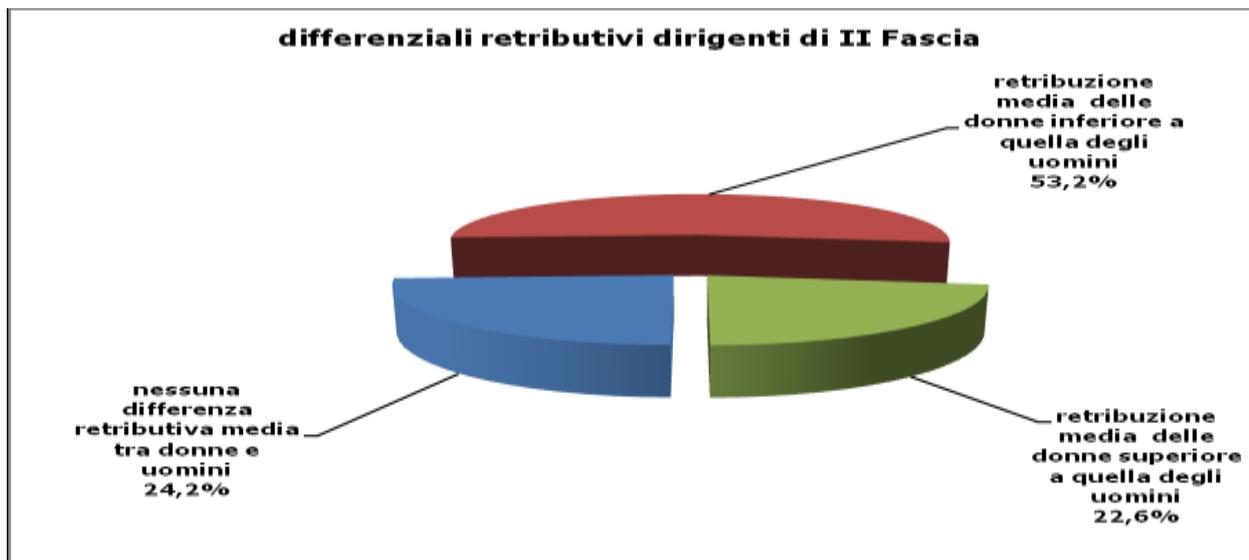
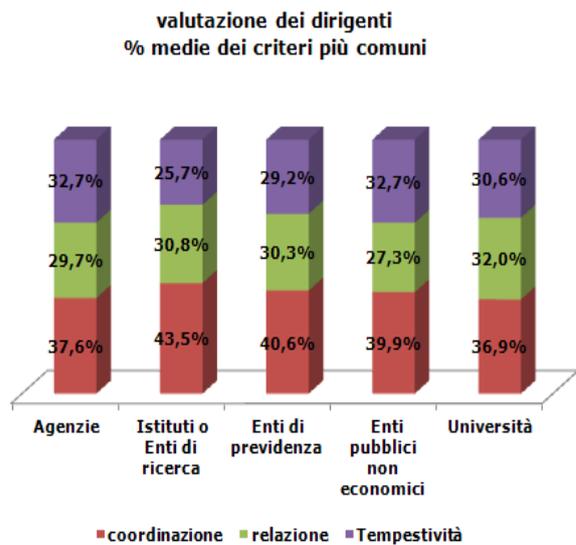
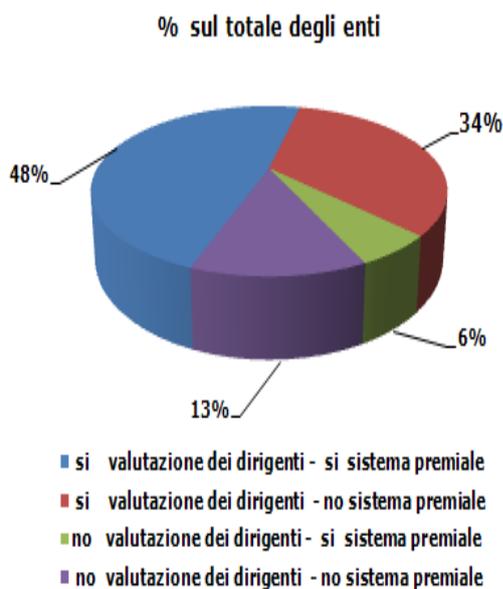


Grafico 3.16, Fonte: Dipartimento della funzione pubblica – Dipartimento delle pari opportunità - 2012.



Grafici 3.17 e 3.18 Fonte: Dipartimento della funzione pubblica – Dipartimento delle pari opportunità - 2012.

Dirigenti partecipanti alla formazione (per genere e tipologia di ente)

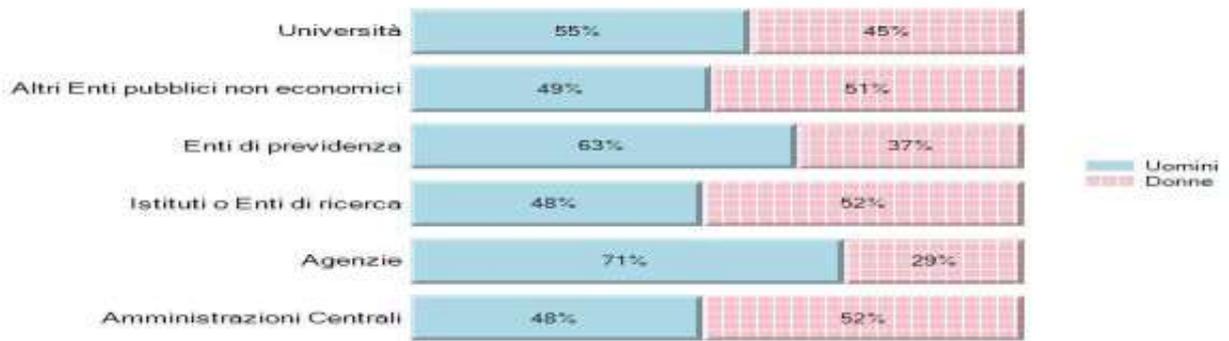


Grafico 3.19 Fonte: Dipartimento della funzione pubblica – Dipartimento delle pari opportunità - 2012.

Le tabelle in analisi dimostrano che, anche a livello retributivo, sussistono forme di disegualianza. Fra le amministrazioni che hanno fornito i loro dati, infatti, le donne che percepiscono uno stipendio inferiore ai loro colleghi uomini sono numericamente superiori rispetto a coloro che, per converso, possono vantare uno stipendio maggiore. Il dato conferma, quindi, gli schemi analizzati precedentemente, in cui sono state accertate le maggiori difficoltà incontrate dalle donne nella progressione di carriera. Ciò avviene, fra l'altro, nonostante la maggioranza delle amministrazioni intervistate dichiarino di porre in essere un sistema di valutazione della propria dirigenza, in ottemperanza alle disposizioni di cui alla legge del 27 ottobre 2009, n. 150, e nonostante dai dati risulti che le pubbliche amministrazioni, mediamente, nei corsi di formazione, assicurino la presenza, salvo eccezioni, di donne e uomini all'incirca in pari misura.



Grafico 3.20 Fonte: Dipartimento della funzione pubblica – Dipartimento delle pari opportunità - 2012.

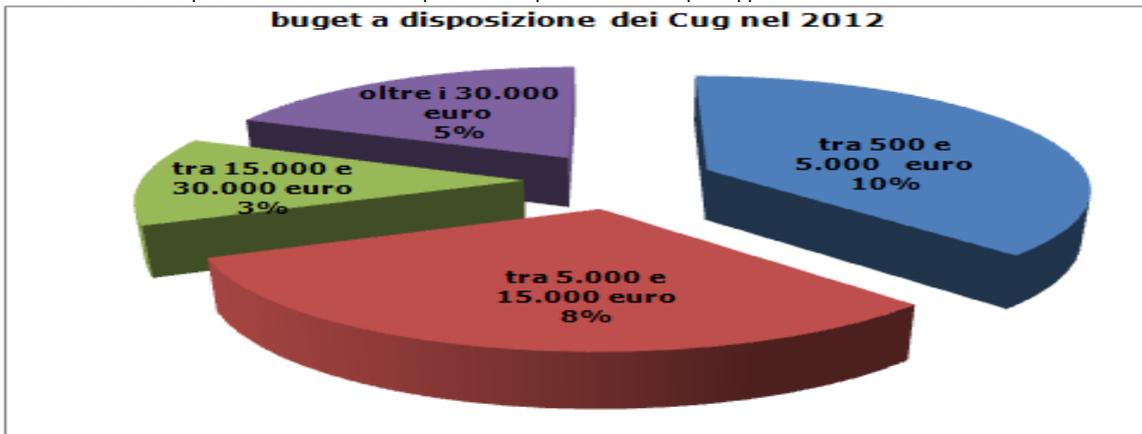


Grafico 3.21 Fonte: Dipartimento della funzione pubblica – Dipartimento delle pari opportunità - 2012.

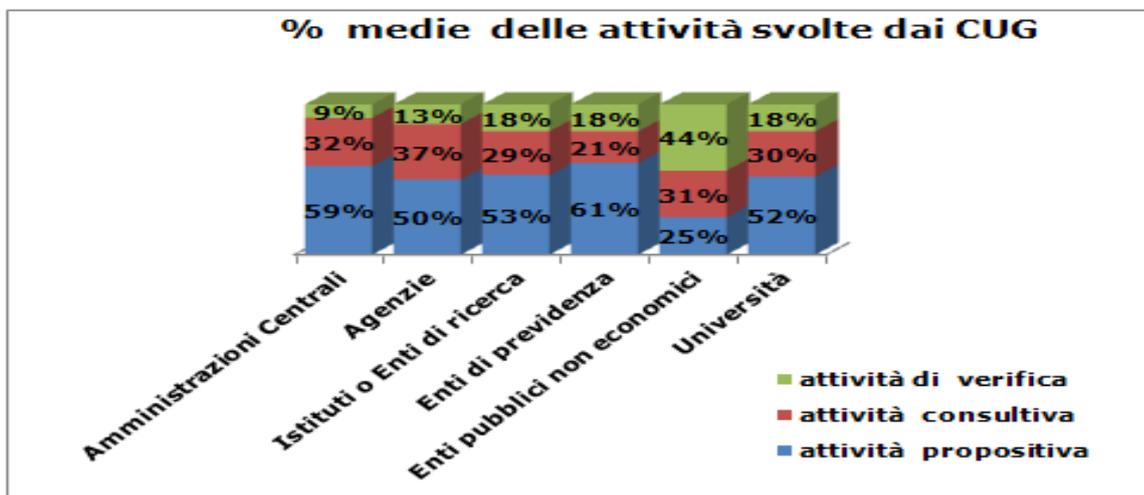


Grafico 3.22 Fonte: Dipartimento della funzione pubblica – Dipartimento delle pari opportunità - 2012.



Grafico 3.23, Fonte: Dipartimento della funzione pubblica – Dipartimento delle pari opportunità - 2012.

Per converso, i dati relativi alla costituzione del Comitato unico di garanzia (CUG), istituito dall'art. 21 della legge 4 novembre 2010 n. 183, risultano soddisfacenti, tanto più 'ove si consideri che non tutte le amministrazioni hanno provveduto a costituirlo in quanto, alcune delle amministrazioni che al loro interno avevano personale di diritto pubblico, come le università, hanno deciso di mantenere in vita il Comitato per le pari opportunità (CPO) e di non sostituirlo con il CUG. In questo senso, anche il Dipartimento della funzione pubblica e il Dipartimento delle pari opportunità sostengono che, nonostante le scarse risorse messe a disposizione, il funzionamento dei comitati in esame sia soddisfacente²⁹, pure perché non si sono limitati a mere azioni consultive e di verifica, ma hanno svolto, in larga parte, attività di tipo propulsivo, come risulta dal grafico sovrastante.

Per concludere, preme osservare che, nel complesso mosaico delle pubbliche amministrazioni, riesce difficoltoso esprimere una valutazione che non tenga conto delle "isole felici" in cui l'obiettivo della parità di genere è stato pienamente raggiunto e anche apprezzato dalla pubblica opinione nonostante la persistente carenza che ancora oggi si riscontra in taluni settori. Non fosse altro per l'inadeguato apprestamento delle azioni positive tendenti a superare gli ostacoli frapposti e per una cultura legata ancora ad antichi pregiudizi.

Dalla sintesi dei dati si rileva, poi, che in alcune pubbliche amministrazioni persistono oggettive disparità di trattamento relativamente alla progressione di carriera, che incidono inevitabilmente sulle possibilità retributive e, quindi, sulla concreta possibilità di creare una famiglia. D'altronde, la maggiore presenza delle donne all'interno di una P.A. non sempre garantisce loro un più agevole accesso all'interno della dirigenza pubblica. Al riguardo, ad esempio, si può fare riferimento al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e al Ministero della salute. Nonostante, infatti, nei settori appena citati la presenza femminile sia considerevolmente alta, dai dati forniti dal

²⁹ DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA – DIPARTIMENTO DELLE PARI OPPORTUNITÀ, *Misure per ottenere parità e pari opportunità*, cit.

Dipartimento della funzione pubblica e dal Dipartimento delle pari opportunità, e aggiornati al 2012, risulta che i dirigenti donna raggiungono solo il trentatré per cento del totale.

La situazione generale, tuttavia, nonostante le problematiche evidenziate, risulta comunque in costante evoluzione. La regolare emanazione di una serie di normative volte a rendere sempre più stringente il principio delle pari opportunità, nonché l'affacciarsi di una cultura sempre più propensa a riconoscere alla donna un ruolo fondamentale nella gestione della cosa pubblica, grazie alla valorizzazione delle differenze, contribuirà, con ogni probabilità, all'attenuazione delle criticità. Tanto più 'ove si consideri il chiaro successo delle donne nei pubblici concorsi.

2. In Italia, la figura del prefetto è fortemente legata alle evoluzioni storiche e politiche avvenute a seguito delle conquiste napoleoniche di una parte dell'Italia settentrionale³⁰ e della conseguente proclamazione, nel 1802, della prima Repubblica Italiana, di cui fu nominato vicepresidente il conte milanese Francesco Melzi d'Eril. La necessità di affermare la presenza di uno Stato centralizzato e di superare un sistema basato sul notabilato costituì uno degli obiettivi principali di Napoleone nonché la naturale evoluzione di un'idea di Stato propugnata dai monarchi francesi e tragicamente affermata durante il periodo rivoluzionario. In questo contesto, particolare importanza assunse la figura del prefetto, formalmente istituita con il decreto 6 maggio 1802. A quest'ultimo, infatti, fu affidato il compito di realizzare concretamente il disegno napoleonico, garantendo da un lato, che i principi rivoluzionari di uguaglianza, libertà e fratellanza trovassero uniforme attuazione e, dall'altro lato, inteso a stabilire, attraverso i prefetti, una nuova concezione di Stato, raccordandola con le realtà locali e la loro amministrazione. Le prime prefetture, incardinate nei dodici dipartimenti in cui era suddivisa la Repubblica Italiana, avevano, quindi, il compito di salvaguardare l'interesse generale, tutelando, altresì, l'osservanza delle leggi e dei regolamenti.

Il tramonto del dominio napoleonico, ivi compresa la parentesi del Regno d'Italia nel 1805, non decretò la fine della citata struttura amministrativa, poiché ne venne riconosciuta la sua validità. Dopo la costituzione, nel 1861, del Regno d'Italia, sorto, sotto la dinastia dei Savoia, dagli ideali risorgimentali, si avvertì, infatti, la necessità di un'unificazione prima legislativa e poi di un'unificazione amministrativa che iniziò con la legge del 23 ottobre 1859, n. 3702, (c.d. legge Rattazzi³¹) e che operò una riorganizzazione del sistema amministrativo mediante la suddivisione del territorio in province, circondari e comuni e l'affidamento della gestione delle province al governatore provinciale. Quest'ultimo, con il successivo regio decreto del 9 ottobre 1862, n. 250, fu formalmente denominato "prefetto". Pur nella costante evoluzione della figura e del ruolo, la funzione principale prefettizia, ovverosia, la rappresentanza dello Stato e del Governo nelle realtà periferiche del territorio è sempre rimasta costantemente invariata. Sono fortemente mutati, invece, i poteri e gli strumenti conferiti al prefetto per garantire l'unità e l'indivisibilità dello Stato. Durante il periodo liberale si riteneva, infatti, che i prefetti, sul presupposto della distinzione fra sfera pubblica e privata, dovessero curare il bene comune nella salvaguardia della legalità. Alcuni storici dell'epoca, come Gaetano Salvemini, concordarono nel ritenere che il periodo liberale fosse contraddistinto da una marcata "prefettocrazia", il giurista Giuseppe Saredo, dal canto suo, affermò, addirittura, che "ogni prefetto è un ministro nella provincia che governa"³². In effetti, i prefetti si fecero promotori del rinnovamento economico – sociale e divennero i punti nodali attraverso cui costruire il senso di appartenenza di tutti gli italiani al nuovo Stato. Di conseguenza, appaiono

³⁰ Più nello specifico, la prima Repubblica Italiana fu proclamata, il 26 gennaio 1802, all'indomani dei comizi di Lione, e si estendeva dai territori dell'ex Lombardia austriaca fino a quelli dell'Emilia.

³¹ Urbano Rattazzi fu Presidente del Consiglio del Regno d'Italia, anche se non continuativamente, dal marzo del 1867 al dicembre del medesimo anno.

³² MINISTERO DELL'INTERNO, *L'evoluzione storica della figura del prefetto*, in Archivio storico, in http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stamp/parole/ministero/app_notizia_15773.html.

giustificati gli ampi poteri attribuiti ai prefetti dalla legge del 20 marzo 1865, n. 2248, (c.d. legge Lanza³³), che, completando il processo di unificazione amministrativa iniziato qualche anno prima, statui, nell'art. 3 allegato A, che: "il prefetto rappresenta il potere esecutivo in tutta la provincia; esercita le attribuzioni a lui demandate dalle leggi, e veglia sul mantenimento dei diritti dell'autorità amministrativa elevando, ove occorra, i conflitti di giurisdizione; provvede alla pubblicazione ed alla esecuzione delle leggi; veglia sull'andamento di tutte le pubbliche amministrazioni, ed in caso d'urgenza fa i provvedimenti che crede indispensabili nei diversi rami del servizio; soprintende alla pubblica sicurezza, ha il diritto di disporre della forza pubblica, e di richiedere la forza armata; dipende dal Ministro dell'interno, e ne eseguisce le istruzioni".

Successivamente, durante il periodo fascista, la prefettura fu intesa quale strumento deputato all'affermazione della supremazia statale sulle autonomie locali, sulle formazioni sociali, sulle iniziative private e, in genere, sulle libertà riconosciute³⁴. Al riguardo, si deve ribadire, che la formazione e lo spirito di servizio che avevano caratterizzato l'agire dei "prefetti liberali" si tradussero in una ferma opposizione alle politiche del Governo fascista, anche tramite l'affermazione del formalismo giuridico, che indusse Mussolini a nominare i c.d. "prefetti politici", vicini all'esecutivo, che avevano lo scopo di "fascistizzare" la burocrazia del tempo e di sostituire i prefetti resistenti alle direttive governative^{35 36 37}. Nonostante le precedenti riflessioni, nell'opinione pubblica è sorta l'idea che il prefetto sia stato il soppressore delle libertà e, questo può, forse, giustificare che, nel periodo costituzionale, alcuni personaggi politici di spicco, come Luigi Einaudi, ne chiesero l'abolizione³⁸.

Al riguardo, si registrò la strenua opposizione di Francesco Saverio Nitti, secondo cui: "non pensate che si possa fare a meno dei prefetti. Senza i prefetti nessun ordine: voi non contesterete nulla, né voi né noi. Non avremmo né elezioni né ordine. Il Governo non potrebbe fare nulla se i prefetti venissero a scomparire o si limitassero ad azioni locali che non avrebbero nessuna efficacia. I prefetti sono garanzia di serietà e di ordine. Naturalmente i prefetti sono buoni o cattivi e fanno bene o male secondo i Governi da cui dipendono"^{39 40}. Il prefetto non fu così abolito, pur se la Costituzione non fece alcun riferimento a tale figura, la quale, progressivamente, è stata riscoperta mano a mano che si è affermato l'ordinamento costituzionale e si è attuato il processo democratico. Il prefetto continua a svolgere, nell'attuale realtà, infatti, un ruolo decisivo nella gestione dell'ordine pubblico e della sicurezza quale autorità provinciale di pubblica sicurezza a responsabilità generale (art. 1 regio decreto 18 giugno 1931, n. 773) al quale è conferita la potestà di adottare, nei casi di assoluta necessità e urgenza, provvedimenti *extra ordinem*. Allo stesso tempo, al medesimo sono affidati importanti compiti in tema d'immigrazione e nell'ambito della protezione civile. Più nello specifico, l'art. 14 della legge del 24 febbraio 1992, n. 225, riconosce al prefetto

³³ Giovanni Lanza fu Presidente del Consiglio del Regno d'Italia dal 1869 al 1873.

³⁴ M.T. SEMPREVIVA, *I prefetti garanti del funzionamento di un sistema multipolare*, in Scritti in onore di Aldo Buoncristiano (a cura di Carlo Mosca), Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008, 442.

³⁵ Al riguardo, le spinte dei gerarchi fascisti per diventare prefetto spinsero Mussolini ad agevolare l'emanazione di una legge volta a limitare la nomina dei prefetti non provenienti dalla carriera prefettizia in un numero non superiore ai 2/5 dell'organico.

³⁶ MINISTERO DELL'INTERNO, *L'evoluzione storica*, cit.

³⁷ A riprova di quanto detto, nelle sue memorie Giuseppe Romita scrisse che "I prefetti...non erano stati così ben visti dai fascisti come si diceva. Effettivamente, taluni si erano posti a completo servizio del regime, ma altri, la maggioranza, avevano adempiuto al proprio dovere impedendo ai gerarchetti locali di compiere quelle prepotenze per le quali viceversa questi avevano una così profonda vocazione". Confronta con Pol. Mod.,1985, in <http://www.anpsarezzo.it/wp-content/uploads/2015/01/8.pdf>.

³⁸ L. EINAUDI, *Via il prefetto!*, in <http://www.polyarchy.org/basta/documenti/einaudi.1944.html>. Confronta con C. MOSCA, *Frammenti di identità ed etica professionale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2006, 63 e ss.

³⁹ Francesco Saverio Nitti fu Presidente del consiglio del Regno d'Italia fra il 1919 e il 1920. Successivamente, non aderendo all'ideologia fascista, fu costretto all'esilio. Per oltre vent'anni si dedicò, quindi, all'attività antifascista tenendo convegni presso le più grandi città d'Europa. Ritornò in Italia dopo la seconda guerra mondiale e divenne membro, dal 1945 al 1946, della Consulta nazionale e deputato dell'Assemblea costituente. Nel 1948 acquisì la carica di senatore di diritto, che mantenne fino al 1953, anno della sua morte.

⁴⁰ Il discorso appena citato è stato pronunciato da Francesco Saverio Nitti durante i lavori dell'Assemblea costituente nella seduta pomeridiana del 6 giugno 1947, vedi in http://www.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed140/sed140.pdf.

ampi poteri nella gestione delle emergenze, che vanno dalla direzione unitaria dei servizi di livello provinciale al raccordo nella predisposizione dei piani. Non vanno sottaciuti neanche gli importanti compiti a esso affidati in tema di coordinamento delle forze di polizia, che lo stesso esercita mediante il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, il quale è un organo ausiliario del prefetto, presieduto da quest'ultimo e composto dal questore, che è autorità provinciale di pubblica sicurezza con competenze tecnico – operative, dai comandanti provinciali dei carabinieri e della guardia di finanza, dal sindaco del capoluogo di provincia e dal presidente della provincia.

Il prefetto, inoltre, è coadiuvato da una Conferenza provinciale permanente della quale fanno parte i rappresentanti degli enti locali nonché i responsabili di tutte le strutture amministrative periferiche dello Stato, con lo scopo di definire e coordinare gli interventi delle amministrazioni che operano a livello provinciale, al fine di garantire ai cittadini il raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. In questo senso, appare utile precisare che, a seguito del progressivo venir meno dell'impianto gerarchico che connotava le pubbliche amministrazioni, e alla luce dell'affermazione del principio di autonomia ed equiordinazione fra le varie strutture statali e locali, l'attività di coordinamento e di raccordo, intesa come armonizzazione degli interventi, costituisce una funzione particolarmente rilevante, poiché garantisce la corretta organizzazione degli organismi che operano sullo stesso piano e le cui competenze sono spesso trasversali⁴¹.

Si evidenziano, infine, le potestà sanzionatorie e paragiurisdizionali attribuite ai prefetti soprattutto a seguito dell'intenso fenomeno di depenalizzazione avvenuto a partire dagli anni Ottanta.

Accanto ai poteri autoritativi e di cui lo stesso continua a disporre, nel corso degli ultimi decenni la funzione del prefetto si è arricchita di un ruolo di mediazione sociale che si è particolarmente sviluppata soprattutto a causa delle frequenti tensioni sociali scaturite, prevalentemente, dalla crisi economica. Questa nuova concezione delle funzioni prefettizie, d'altronde, è stata stimolata dal nuovo assetto istituzionale, che ha valorizzato le realtà locali. Si rileva, infatti, che in attuazione del principio di sussidiarietà verticale, il riparto delle competenze amministrative tra i diversi livelli di governo debba essere improntato al principio d'idoneità e di adeguatezza, in modo tale che gli enti territoriali di livello superiore possano intervenire solo ed esclusivamente qualora le strutture locali non siano in grado di gestire in maniera efficace la *Res Publica*.

In un contesto sempre più complesso, in cui le attribuzioni sono ripartite fra organi territoriali di vario livello, il prefetto si pone quale organo di garanzia per l'esercizio dei diritti civili e sociali previsti dalla nostra Costituzione e, in tal modo, come il naturale referente per quanti si ritengono offesi dai comportamenti dei funzionari pubblici e dei soggetti privati. Il prefetto tutela, così, anche i cittadini nelle non rare ipotesi in cui al legittimo esercizio delle libertà segua un conflitto fra interesse individuale, collettivo e generale⁴².

Fatta questa premessa, bisogna ora valutare se i delicati compiti attribuiti al prefetto siano ancora oggi affidati prevalentemente agli uomini, ovvero se l'evoluzione culturale e giuridica iniziata negli anni Sessanta mediante la storica e già analizzata sentenza della Corte cost. n. 33/1960, possa ritenersi realmente compiuta. Nello specifico, la prima donna ad accedere alla carriera prefettizia fu la dottoressa Anna Maria D'ascenzo. Quest'ultima, nata ad Asmara, in Eritrea, vinse il concorso nel 1968 e iniziò a prestare servizio presso il Ministero dell'interno – Direzione generale per l'amministrazione generale e per gli affari del personale. Dopo una carriera prevalentemente trascorsa presso gli uffici ministeriali, il 29 dicembre del 1990, a seguito di ventidue anni di servizio, fu nominata prefetto dal Consiglio dei ministri per poi assumere, nel 1993, le funzioni di prefetto di Grosseto e diventare, così, la prima rappresentante del Governo donna nella storia della Repubblica Italiana. Successivamente, fu prefetto di Perugia e, il 28 luglio del 2006, assunse la direzione del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile.

La ricerca si pone, quindi, l'obiettivo di analizzare l'evoluzione del ruolo della donna nella carriera prefettizia dal 1968 a oggi.

⁴¹ Sul tema, vedi: G. ROMANO, *Il ruolo di coordinamento del Prefetto tra storia e prospettive future*, in http://ssai.interno.it/download/allegati1/instrumenta_24_05_-_romano.pdf.

⁴² Sul tema, vedi anche: M.T. SEMPREVIVA, *I prefetti garanti del funzionamento*, cit.; G. FARAMONDI, *Alla ricerca dell'"in se" del prefetto: uomo d'ordine o mediatore sociale?*, in *Scritti in onore di Aldo Buoncristiano* (a cura di Carlo Mosca), Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008, 117 e ss.

Sul tema, infatti, è necessario analizzare se il principio di uguaglianza solennemente enunciato nell'art. 3 della Costituzione sia stato rispettato ovvero se quest'ultimo costituisca una norma programmatica rimasta ancora inattuata nonostante la richiamata sentenza del Giudice delle leggi n. 33/1960.

Appare evidente che lo studio sulla gestione e sull'organizzazione del personale da parte dello Stato disvela le strategie che il medesimo ha inteso adottare e può essere d'aiuto per l'adozione di scelte future più consapevoli.

2.1. Il paragrafo in esame analizza i dati numerici e percentuali relativi alla presenza delle donne all'interno della carriera prefettizia, nonché il titolo di studio conseguito da coloro che hanno deciso di intraprendere questa professione.

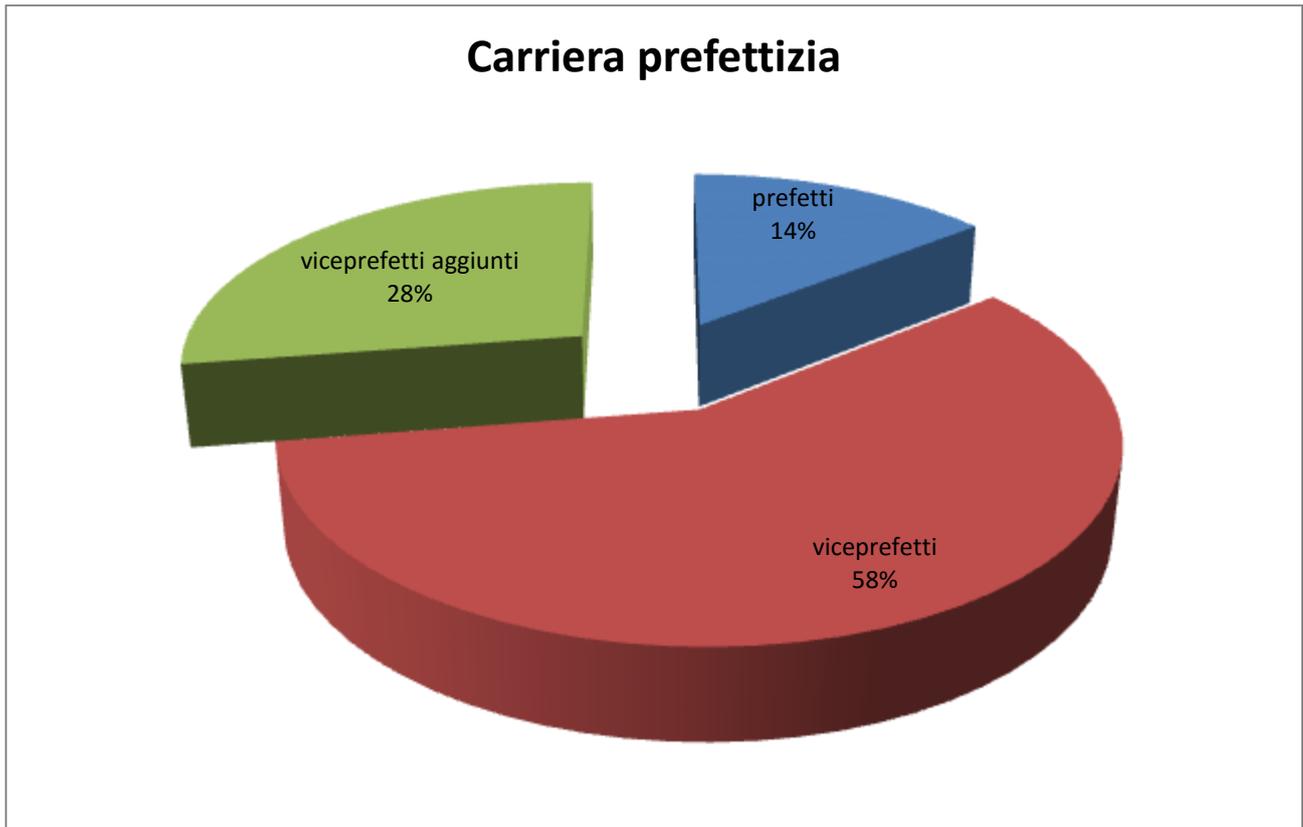


Grafico 4, Fonte: Ministero dell'interno, aggiornato al 31/08/2015.

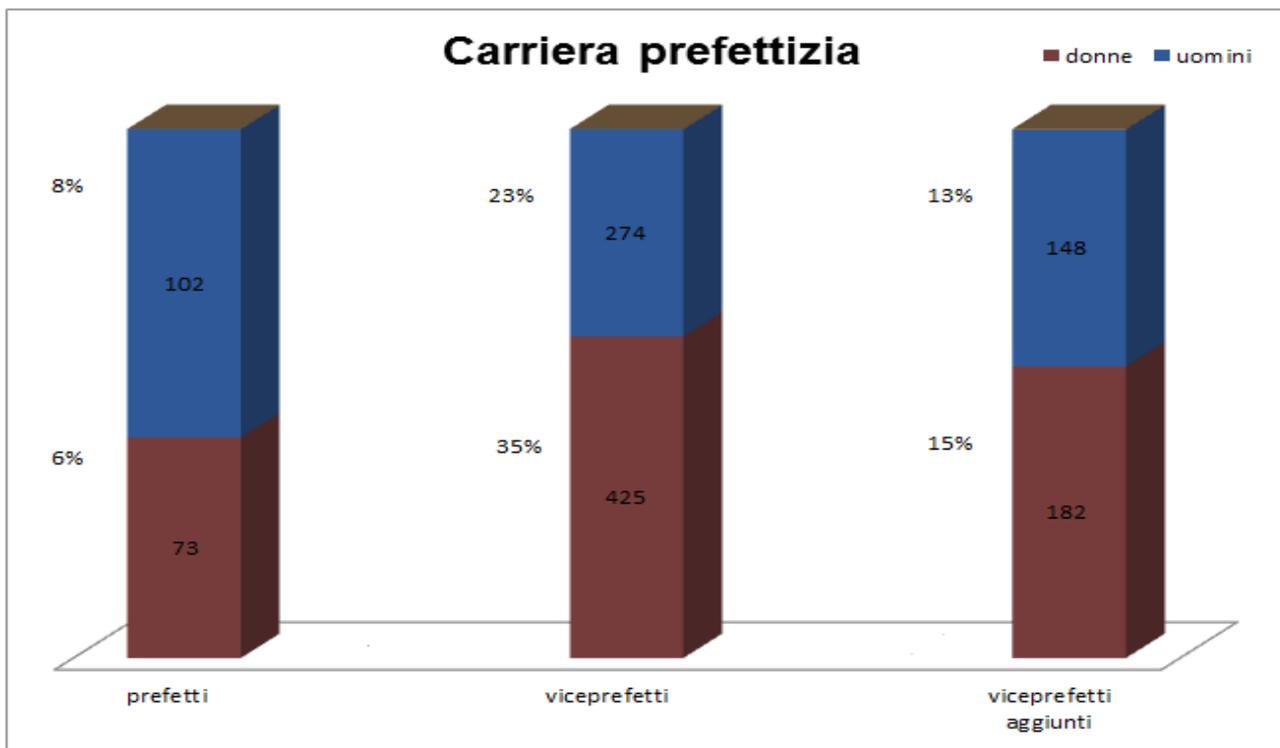


Grafico 4.1, Fonte: Ministero dell'interno, aggiornato al 31/08/2015.

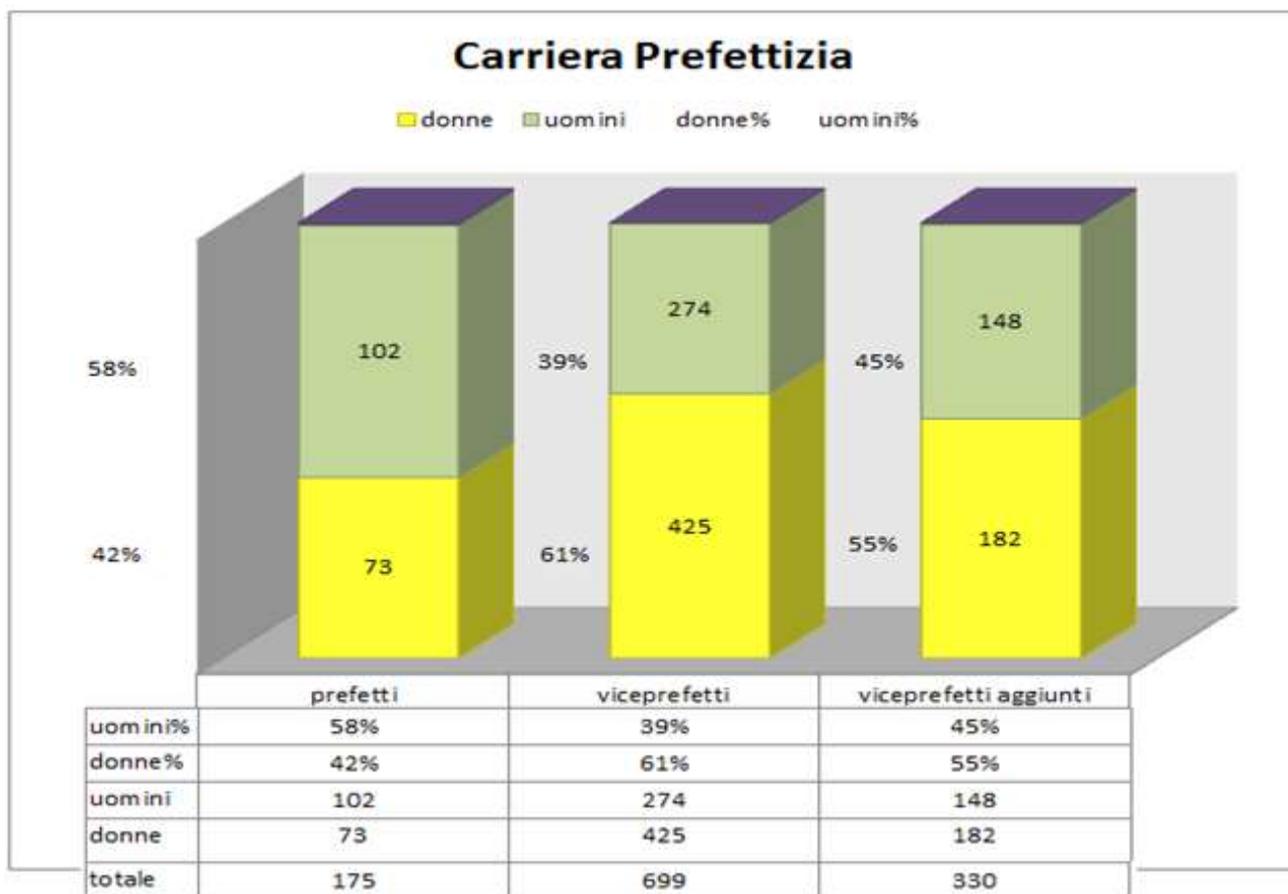


Grafico 4.2, Fonte: Ministero dell'interno, aggiornato al 31/08/2015.

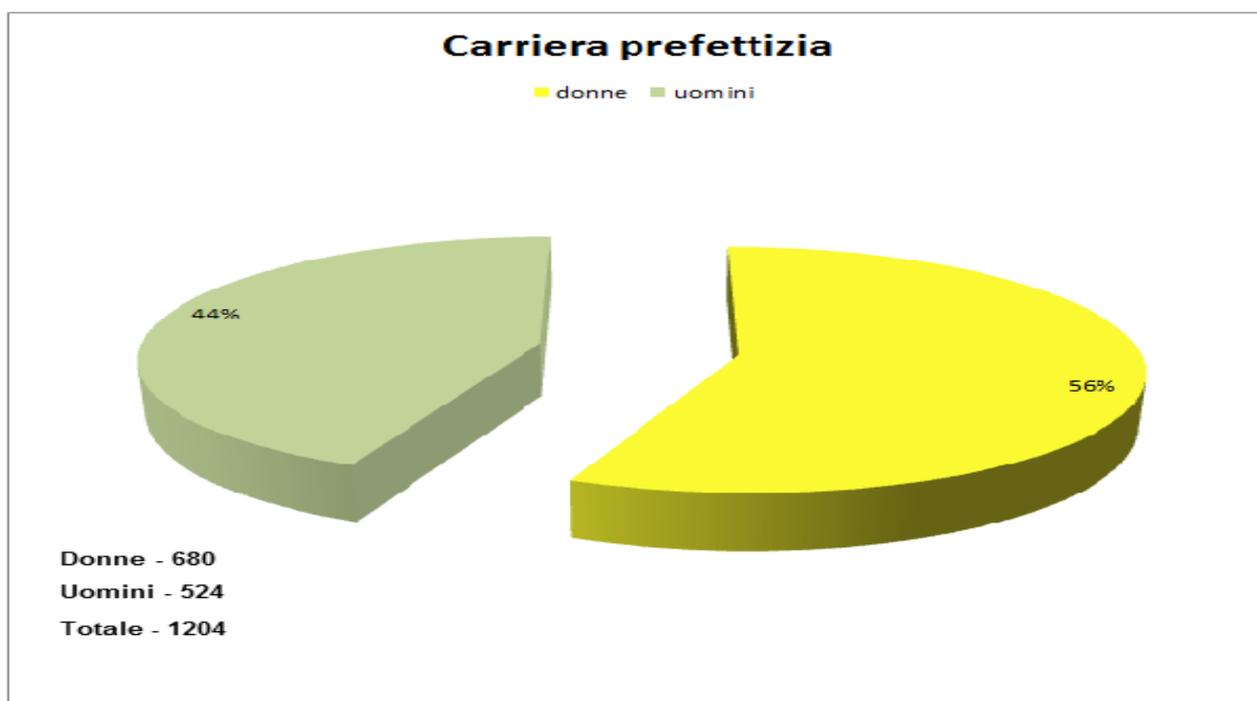


Grafico 4.3, Fonte: Ministero dell'interno, aggiornato al 31/08/2015.

Dai dati si evince che lo spettro d'interesse della ricerca riguarda, in generale, alla data del 31 agosto 2015, centosettantacinque prefetti, cioè il quattordici per cento dei funzionari prefettizi e, in particolare, attiene a quel sei per cento di prefetti donne (settantatré), che costituiscono il quarantadue per cento del totale dei prefetti⁴³. Ciò detto, risulta, comunque, interessante analizzare, altresì, la percentuale di uomini e donne presenti fra i viceprefetti e fra i viceprefetti aggiunti, in modo tale da poter valutare quali potranno essere, su questo versante, le evoluzioni future della carriera. Al riguardo, infatti, fra questi ultimi, rispettivamente il sessantuno e il cinquantacinque per cento (grafico 4.2) è rappresentato da donne. Se ne deduce che, nonostante il numero di prefetti uomini sia attualmente superiore rispetto al numero delle loro colleghe di circa il sedici per cento, il dato è, tuttavia, destinato a modificarsi, giacché nel bacino da cui attingere si registra la superiorità numerica del genere femminile (grafico 4.3)⁴⁴. Risulta, inoltre, interessante comparare questi dati alla luce delle dotazioni organiche del personale civile della carriera prefettizia. Il decreto legislativo del 19 maggio 2000, n. 139, stabiliva, infatti, che i posti disponibili fossero di centoquarantasei unità per i prefetti; di cinquecentotrentacinque unità per i viceprefetti e, infine, di mille e sessantacinque unità per i viceprefetti aggiunti, per un totale di millesettecentoquarantasei persone. La dotazione organica imponeva, quindi, la creazione di una struttura piramidale che si restringeva fortemente al vertice. D'altronde, ancora oggi, vi è chi sostiene che la carriera prefettizia termini con la promozione a viceprefetto, giacché non solo la funzione di prefetto è esercitata da un numero particolarmente esiguo di persone, almeno in rapporto alla pianta organica generale, ma, allo stesso tempo, quest'ultima avviene mediante un atto di nomina politica altamente discrezionale. Dai dati aggiornati al 19 novembre 2013, tuttavia, si rileva che la pianta organica è stata modificata relativamente ai viceprefetti e ai viceprefetti aggiunti⁴⁵. In particolare, se la dotazione organica

⁴³ Al riguardo, tuttavia, si rileva che i dati risultanti dai grafici 4, 4.1 e 4.2, e riferiti ai prefetti, riguardano anche una percentuale minima di funzionari provenienti dai ruoli della Polizia di Stato, nominati o inquadrati dal Governo. Ovviamente, ciò si riverbera sullo stesso dato del quattordici per cento. Va pure specificato che, in passato, le nomine hanno riguardato anche magistrati ordinari, amministrativi e contabili, o altre categorie di funzionari o di ufficiali. Potenzialmente, quindi, le categorie dalle quali trarre i prefetti eccedono la carriera prefettizia.

⁴⁴ Sul tema, giova comunque precisare che nell'ultimo concorso a trenta posti per l'accesso alla qualifica iniziale della carriera prefettizia, indetto con decreto ministeriale 10 ottobre 2012, conclusosi con il decreto di approvazione della graduatoria n.6 del 2015, il numero dei vincitori uomini è leggermente superiore al numero delle donne (cinquantatré per cento contro il quarantasette per cento).

⁴⁵ La pianta organica in esame è reperibile in http://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/2013_12_31_dotazione_organica.pdf.

complessiva è stata ridotta di trentacinque unità, si è assistito a un incremento del numero dei posti di viceprefetto (settecentododici unità), compensato da una diminuzione dei viceprefetti aggiunti, passati da mille e sessantacinque a ottocentocinquantadue unità. Se si raffrontano questi dati con il numero di funzionari prefettizi attualmente in servizio, si rileva una carenza di organico sia per quanto riguarda il ruolo di viceprefetto che di viceprefetto aggiunto. Nel primo caso, quest'ultima è contenuta, in quanto solamente l'uno virgola ottantadue per cento dei posti risultano vacanti (esattamente tredici unità sulle settecentododici complessive). La situazione, per converso, è profondamente diversa per i viceprefetti aggiunti, in quanto, in questo caso, solamente il trentanove per cento circa dei posti disponibili sono stati effettivamente coperti (ovverosia trecentotrenta unità su ottocentocinquantadue). L'organigramma effettivo ha assunto, così, una forma romboidale, nonostante le richiamate disposizioni ne prevedessero uno di forma piramidale.

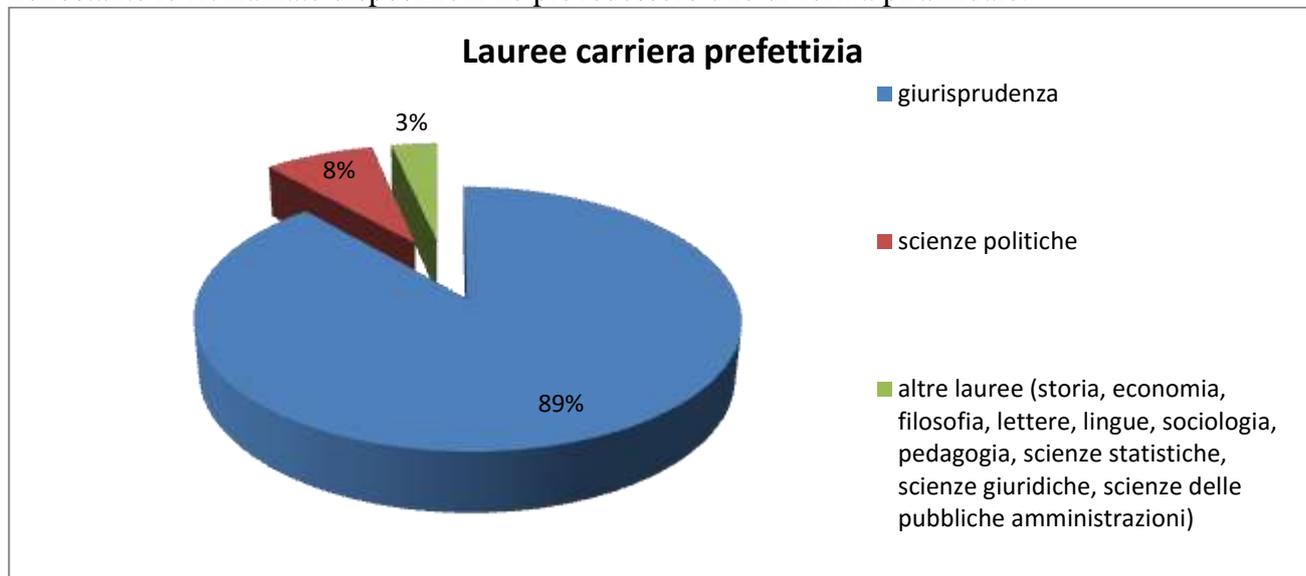


Grafico 4.4, Fonte: Ministero dell'interno, aggiornato al 31/08/2015.

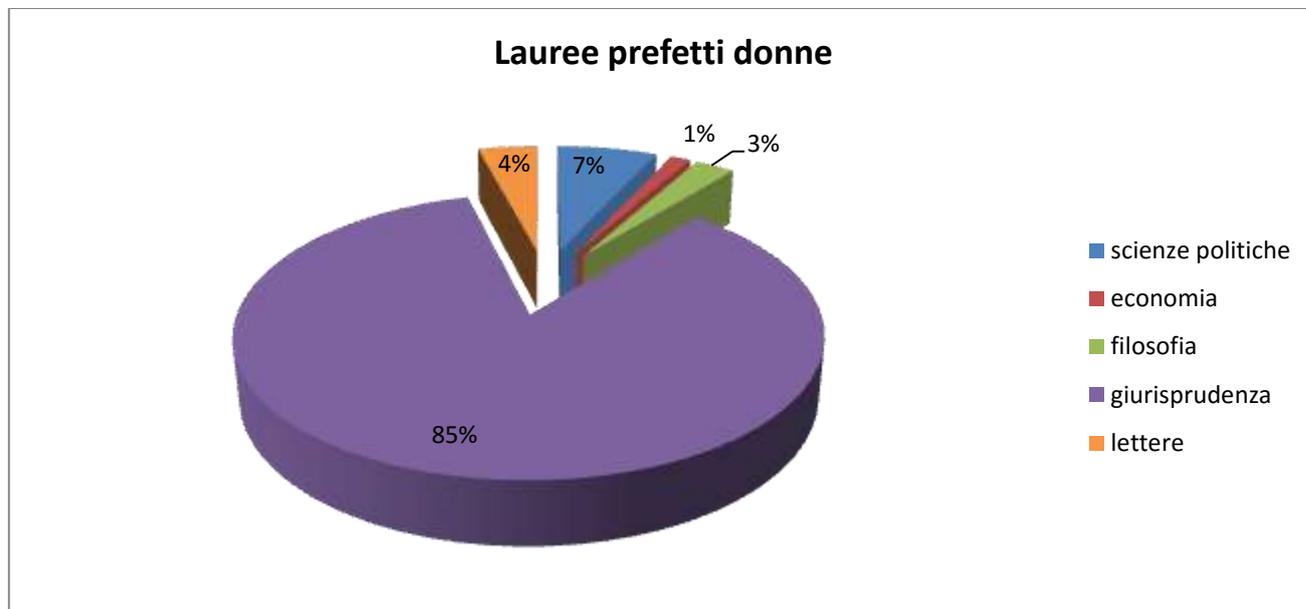


Grafico 4.5, Fonte: Ministero dell'interno, aggiornato al 31/08/2015.

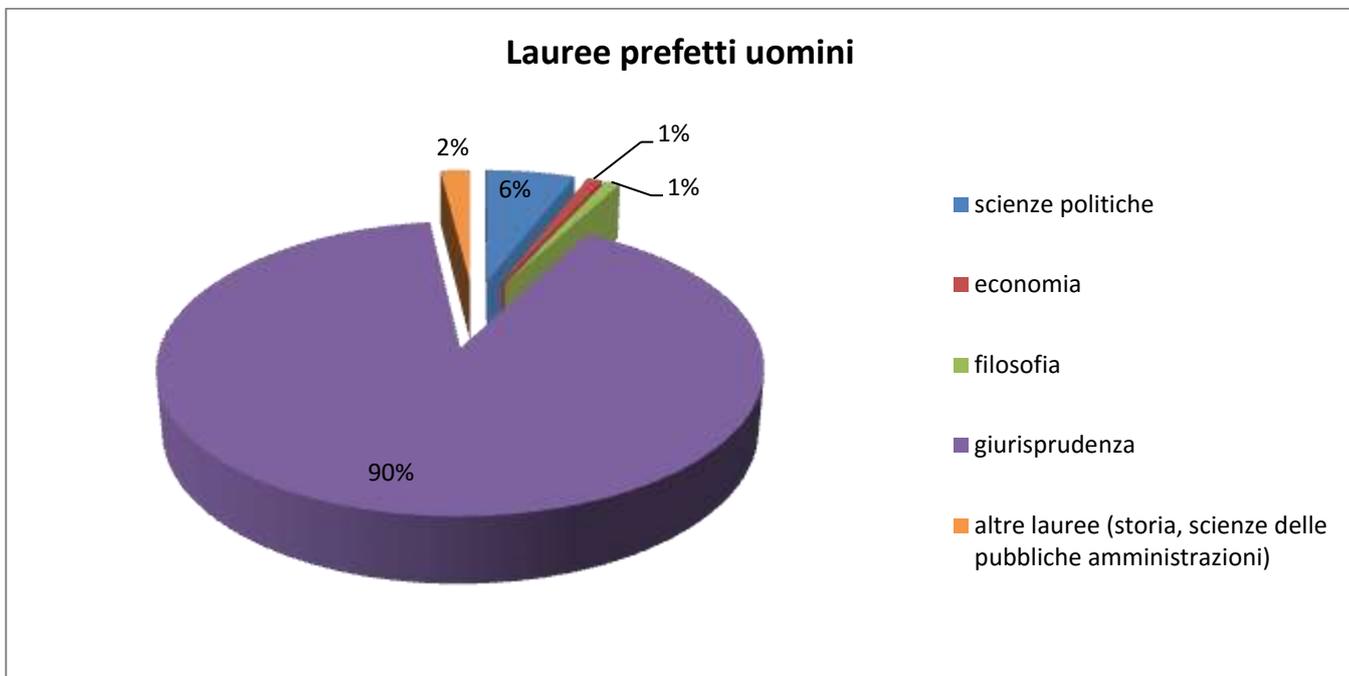


Grafico 4.6, Fonte: Ministero dell'interno, aggiornato al 31/08/2015.

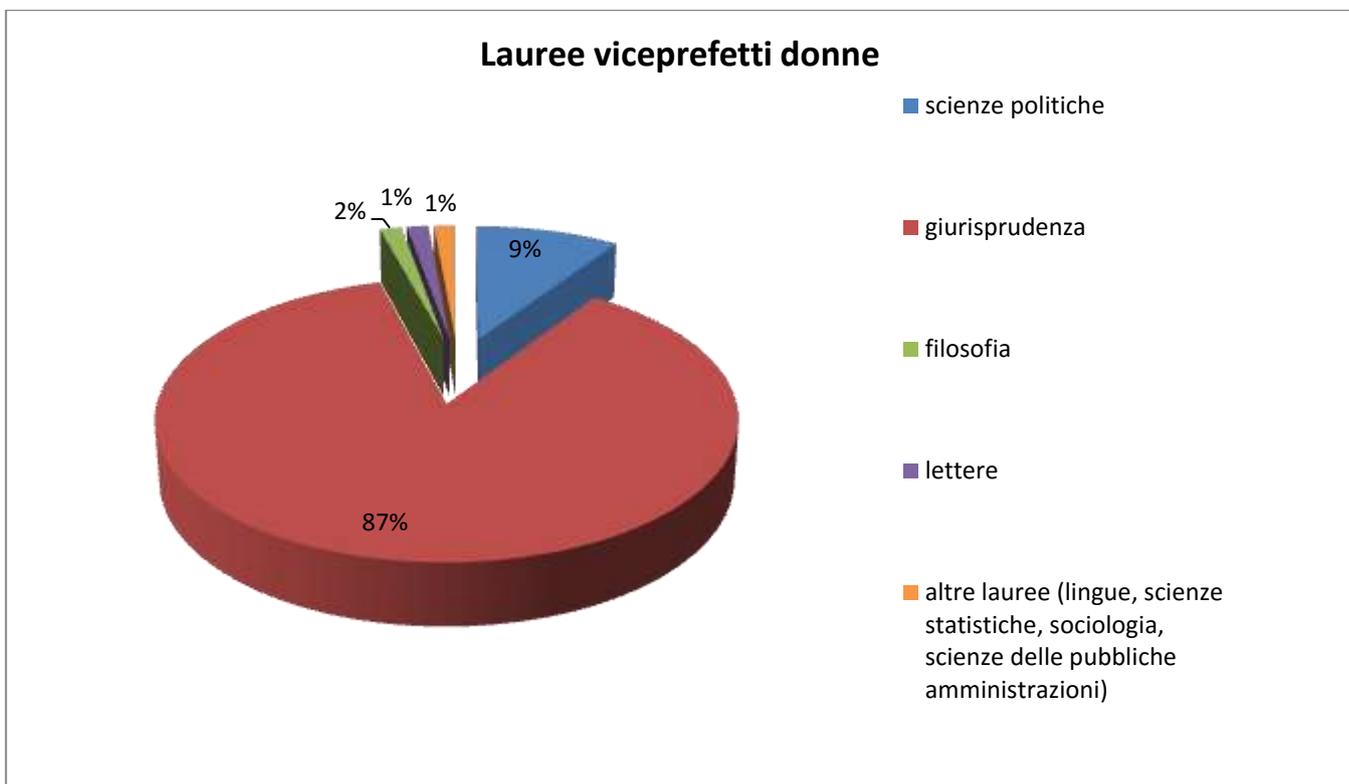


Grafico 4.7, Fonte: Ministero dell'interno, aggiornato al 31/08/2015.

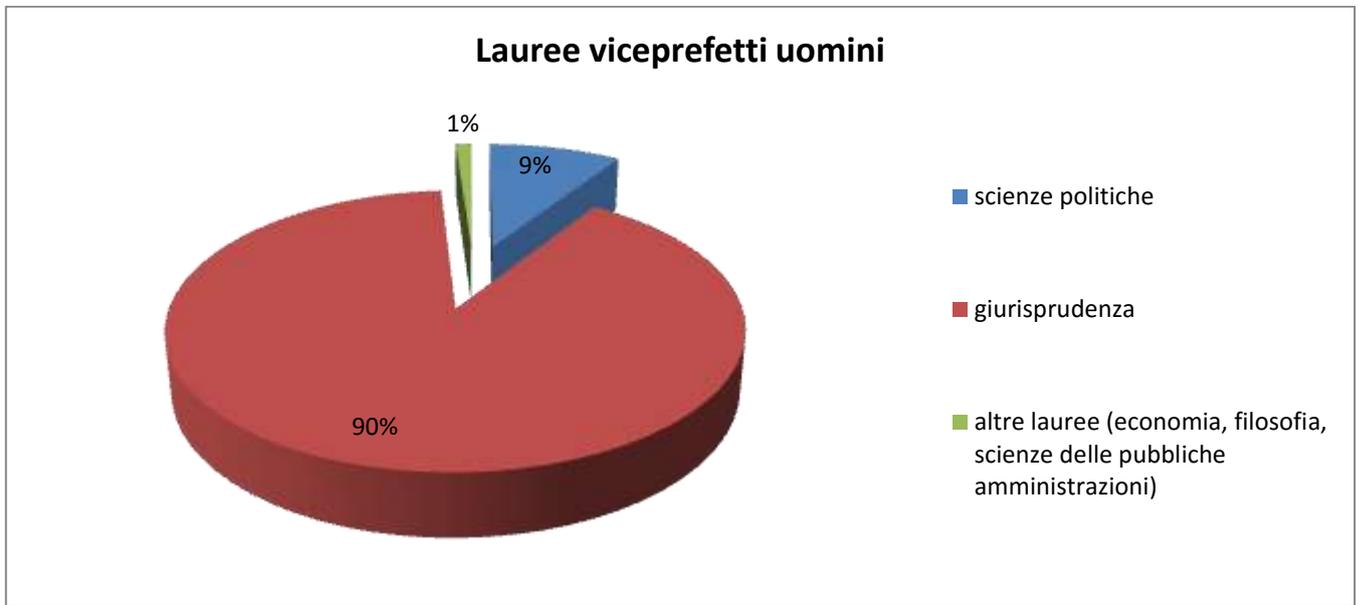


Grafico 4.8, Fonte: Ministero dell'interno, aggiornato al 31/08/2015.

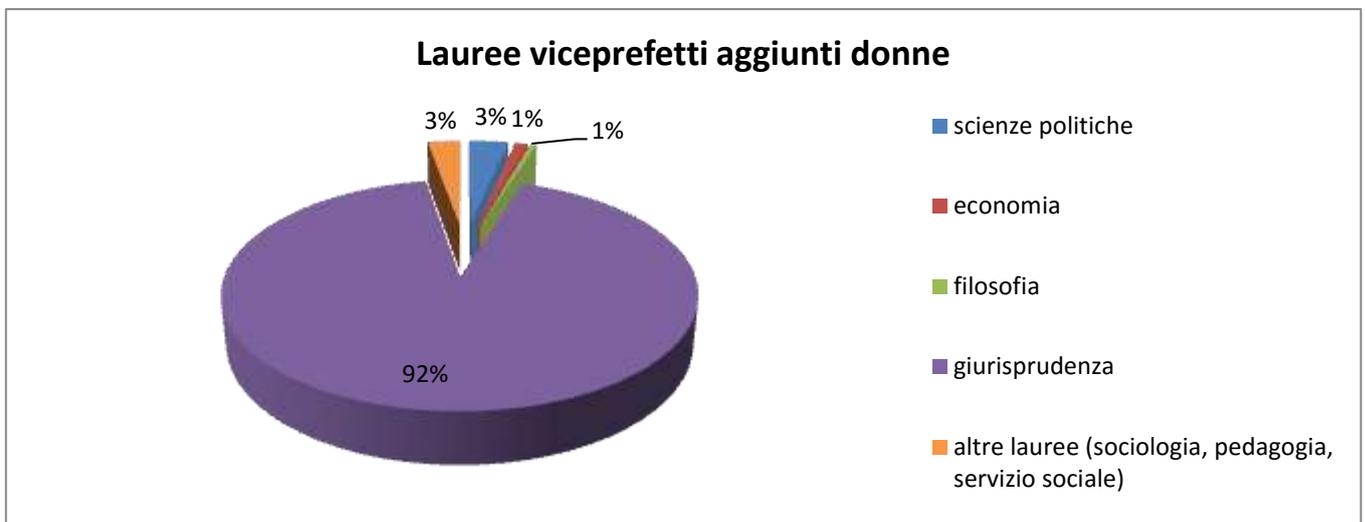


Grafico 4.9, Fonte: Ministero dell'interno, aggiornato al 31/08/2015.

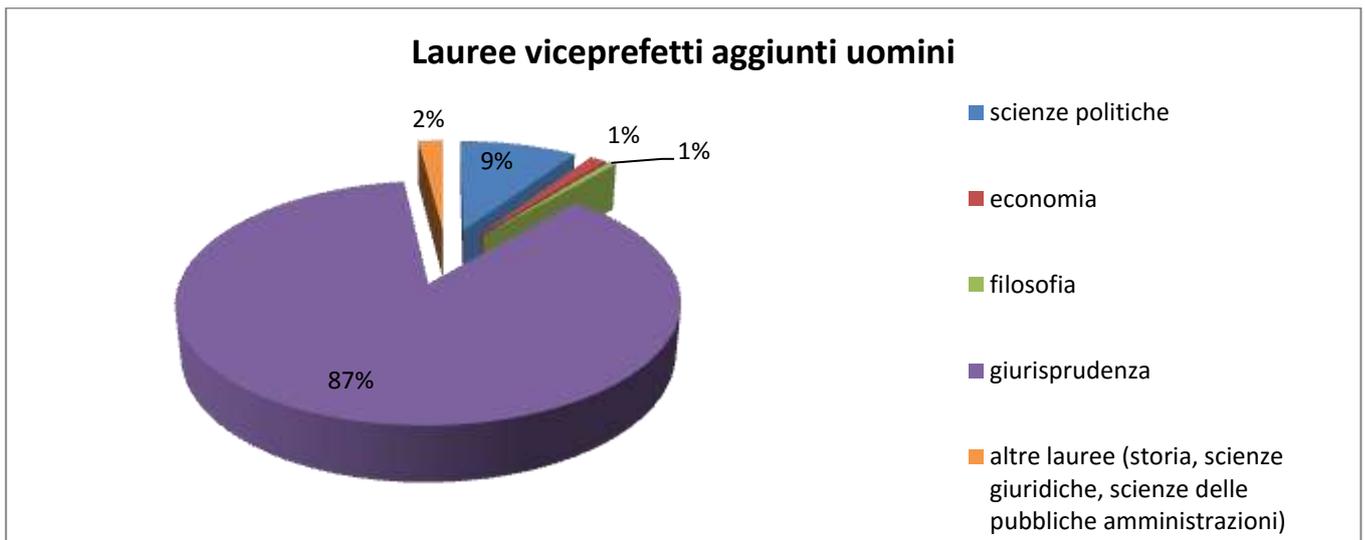


Grafico 4.10, Fonte: Ministero dell'interno, aggiornato al 31/08/2015.

Dai grafici in esame si evince che la laurea in giurisprudenza costituisce ancora il titolo di accesso posseduto dalla stragrande maggioranza dei funzionari della carriera prefettizia. La seconda laurea si conferma essere quella in scienze politiche, anche se variamente distribuita tra gli uomini e le

donne dei rispettivi ruoli con una punta massima del nove per cento circa e una punta minima del tre per cento. Significativa la presenza stabile dei laureati in economia che si attesta sull'un per cento circa nelle varie qualifiche. Stabile si rileva, altresì, il possesso della laurea in filosofia pari all'un per cento, con una punta del tre per cento circa nei prefetti donna. Fra queste ultime si registra un quattro per cento di laureate in lettere, titolo che segue immediatamente quello di scienze politiche (sette per cento circa) e che è, invece, assente fra i prefetti uomini e, in genere, anche nelle altre qualifiche. Di scarso peso numerico i titoli di studio ricompresi in altri percorsi universitari che, in più di un caso, si aggiungono ai titoli di accesso.

Considerazione merita, infine, l'assunto secondo cui, nonostante il previsto ampliamento dei titoli di studio per l'accesso alla carriera prefettizia (divenuto consistente soprattutto con riguardo agli ultimi bandi di concorso), non si registri una diminuzione delle lauree in giurisprudenza che, anzi, sembrano, per i viceprefetti aggiunti, essere in aumento (per le donne si raggiunge un picco del novantadue per cento).

Resta la questione, da molti sollevata, sulla formazione prevalente che, ancora oggi, caratterizza la figura del prefetto e che, forse, meriterebbe un'ulteriore riflessione per consentire, nell'esercizio di una funzione così delicata, in settori così diversi e incidenti sulla vita quotidiana dei cittadini, di disporre di strumenti di conoscenza e di gestione più adeguati alla complessità delle vicende contemporanee. Ci si chiede, in sostanza, se l'esigenza di disporre di una figura più orientata alle soluzioni di problemi concreti che non al formalismo giuridico, non richieda una strumentalizzazione della figura in sede di formazione dei funzionari in termini storici, politici, economici, finanziari e sociali.

Si tratterebbe, in tal senso, di completare e accompagnare la professionalità del prefetto giurista, condizione indispensabile ma non sufficiente, con una serie di integrazioni conoscitive nei settori segnalati, allo scopo di potenziare il significato della stessa identità originaria del funzionario della carriera prefettizia come di amministrazione generale.

2.2. Un'altra problematica interessante da affrontare riguarda la possibilità concreta per le donne che intraprendono la carriera prefettizia, e aspirano a diventare prefetti, di conciliare la propria professione con gli impegni familiari derivanti, in particolare, dall'aver figli. Permangono, su questo versante, forti criticità giacché, ancora oggi, il carico familiare è affidato prevalentemente al genere femminile, nonostante si registrino significative aperture normative che alleggeriscono gli impegni della donna. In precedenza, è stato rilevato che l'utilizzo delle forme flessibili di lavoro nell'ambito delle amministrazioni centrali è quasi irrilevante, così come sono relativamente trascurabili le azioni poste in essere dalle medesime per salvaguardare coloro che sono rientrati a lavoro a seguito dell'utilizzo dei congedi parentali. In questo contesto, l'evidente e intenso carico di lavoro necessario per raggiungere le posizioni di livello apicale nell'ambito della carriera prefettizia mal si concilia con l'assenza prolungata dal lavoro, soprattutto in ragione delle delicate funzioni affidate ai prefetti, e relative alla verifica della corretta fruizione dei diritti fondamentali da parte del cittadino, nonché al controllo del rispetto della legalità da parte delle strutture territoriali di livello locale oltre che, ovviamente, alle già citate funzioni relative al mantenimento dell'ordine e alla salvaguardia della sicurezza pubblica.

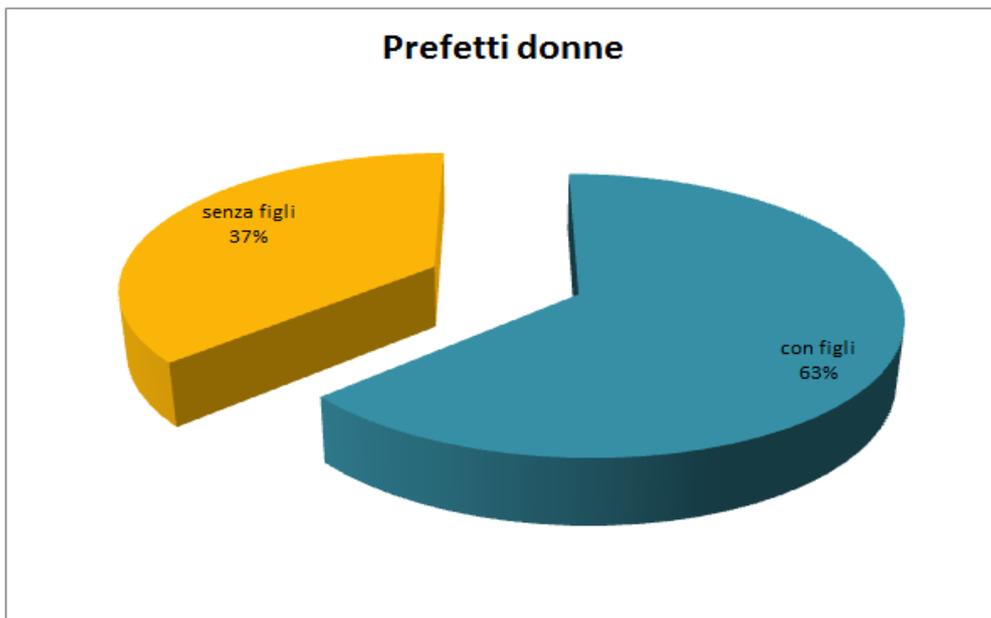


Grafico 5, Fonte: siti delle prefetture, aggiornato al 31/08/2015.

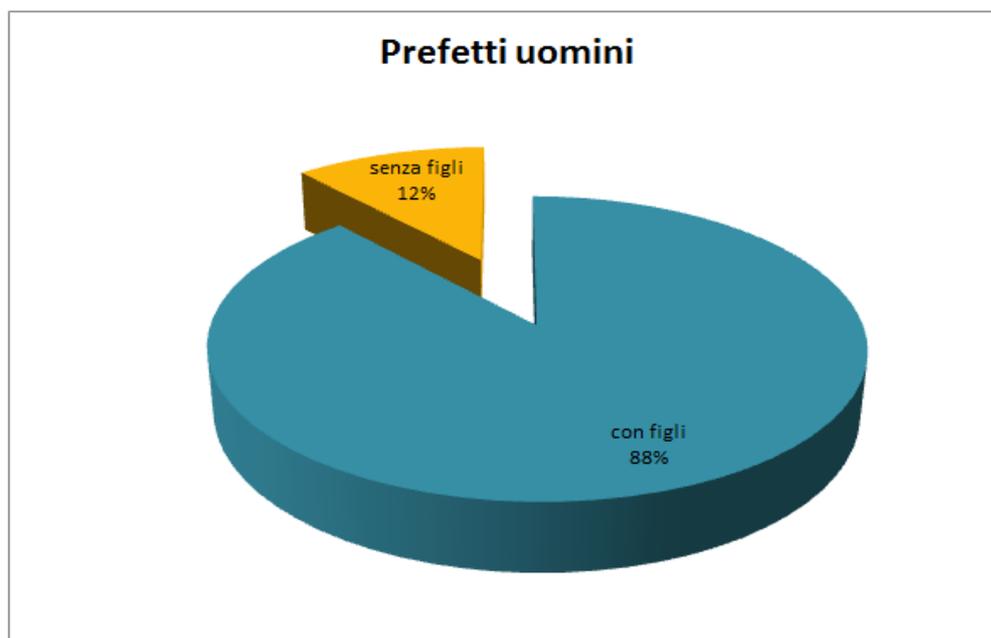


Grafico 5.1 Fonte: siti delle prefetture, aggiornato al 31/08/2015.

Dalle percentuali risultanti dai grafici i ragionamenti appena elaborati trovano una parziale conferma. Si rileva, infatti, che circa il sessantatré per cento dei prefetti donna ha una famiglia con figli. In questo senso, benché la percentuale non sia comunque tale da poter affermare che la carriera prefettizia offra la possibilità di coniugare facilmente il lavoro con la famiglia, si evidenzia, tuttavia, che la medesima non è di per sé ostativa alla creazione di un nucleo familiare. Sul tema, giova, inoltre, sottolineare che non sussiste una necessaria relazione fra la progressione in carriera e l'impegno familiare dovuto all'assenza dei figli, in quanto sia fra gli uomini, sia fra le donne, non sono infrequenti i casi di funzionari che hanno svolto una carriera rapida nonostante il carico familiare. Quanto affermato, nonostante la percentuale degli uomini padri sia comunque più elevata (di circa il venticinque per cento), costituisce un dato importante, che smentisce l'opinione secondo cui i ruoli di vertice siano inaccessibili per le donne con figli.

2.3. In questo paragrafo si analizza la provenienza geografica dei prefetti e l'evoluzione che quest'ultima ha subito nel corso dell'ultimo secolo.

Provenienza geografica di tutti i prefetti

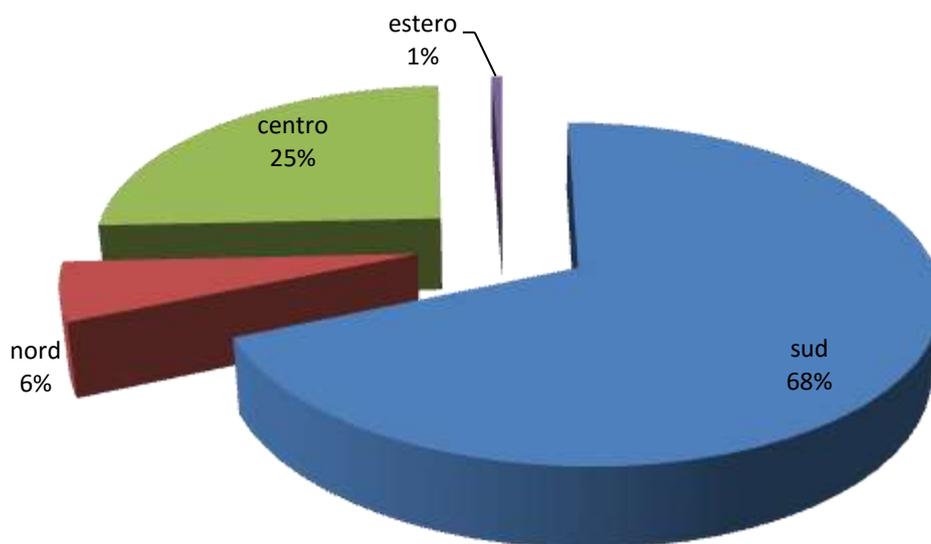


Grafico 6, Fonte: Ministero dell'interno, aggiornato al 31/08/2015.

Provenienza geografica di tutti i prefetti donna

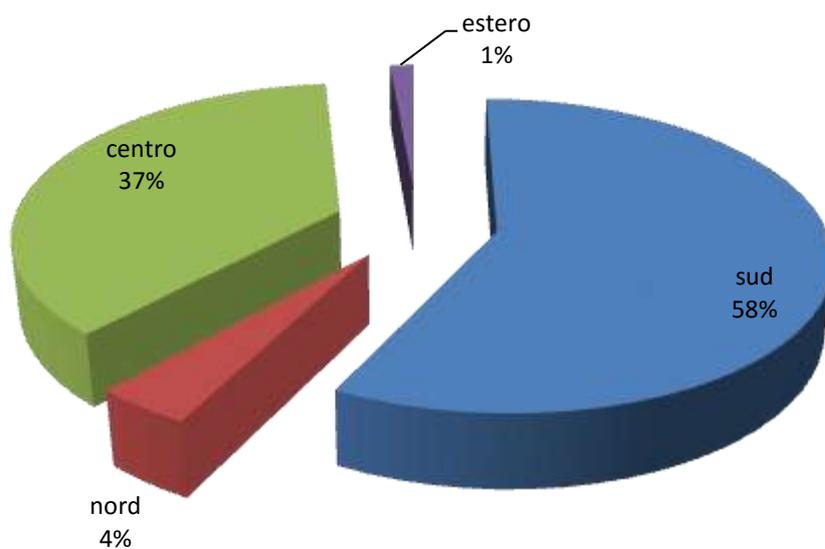


Grafico 6.1 Fonte: Ministero dell'interno, aggiornato al 31/08/2015.

Provenienza geografica di tutti i prefetti uomini

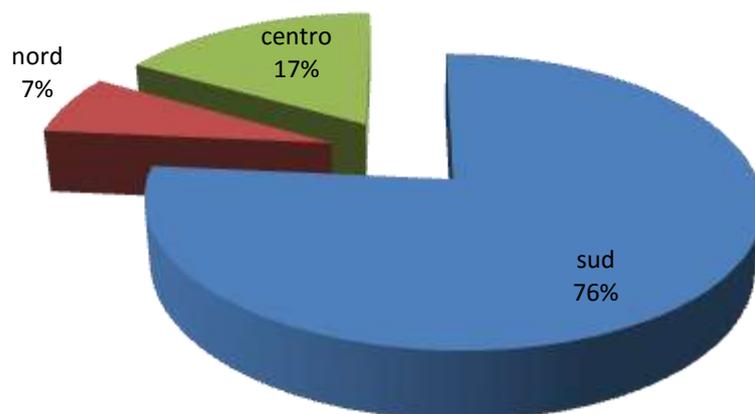


Grafico 6.2, Fonte: Ministero dell'interno, aggiornato al 31/08/2015.

REGIONI DEL NORD

	<u>Province</u>	<u>Genere</u>	<u>Provincia di Nascita</u>
Emilia Romagna	Bologna	M	Bari
	Ferrara	M	Trieste
	Forlì-Cesena	M	Napoli
	Modena	M	Foggia
	Parma	M	Caserta
	Piacenza	F	Roma
	Ravenna	M	Napoli
	Reggio Emilia	M	Bari
	Rimini	F	Catania
	Percentuali dei Prefetti donna		22%
Percentuali dei prefetti (uomini e donne) nati nelle regioni del sud Italia		78%	
Percentuali dei prefetti (uomini e donne) nati nelle regioni del centro Italia		11%	
Percentuali dei prefetti (uomini e donne) nati nelle regioni del nord Italia		11%	
Friuli Venezia Giulia	Gorizia	F	Roma Reggio Calabria
	Pordenone	F	Calabria
	Trieste	F	Catania
	Udine	M	Treviso
	Percentuali dei Prefetti donna		75%
Percentuali dei prefetti (uomini e donne) nati nelle		50%	

	regioni del sud Italia			
	Percentuali dei prefetti (uomini e donne) nati nelle regioni del centro Italia	25%		
	Percentuali dei prefetti (uomini e donne) nati nelle regioni del nord Italia	25%		
Liguria	Genova	F	Napoli	
	Imperia	F	Napoli	
	La Spezia	M	Cuneo	
	Savona			sede vacante
	Percentuali dei Prefetti donna	67%		
	Percentuali dei prefetti (uomini e donne) nati nelle regioni del sud Italia	67%		
	Percentuali dei prefetti (uomini e donne) nati nelle regioni del nord Italia	33%		
Lombardia	Bergamo	F	Napoli	
	Brescia	M	Trapani	
	Como	M	Sassari	
	Cremona	F	Roma	
	Lecco	F	Napoli	
	Lodi	F	Roma	
	Mantova	F	Roma	
	Milano	M	Palermo	
	Monza e Brianza	F	Reggio Calabria	
	Pavia	F	Pavia	
	Sondrio	M	Caltanissetta	
	Varese	M	Varese	
	Percentuali dei Prefetti donna	58%		
	Percentuali dei prefetti (uomini e donne) nati nelle regioni del sud Italia	58%		
	Percentuali dei prefetti (uomini e donne) nati nelle regioni del centro Italia	25%		
	Percentuali dei prefetti (uomini e donne) nati nelle regioni del nord Italia	17%		
Piemonte	Alessandria	F	Salerno	
	Asti			sede vacante
	Biella			sede vacante
	Cuneo	M	Napoli	
	Novara	M	Salerno	
	Torino	F	Napoli	
	Verbanio-Cusio Ossola			sede vacante
	Vercelli	M	Caserta	

Percentuali dei Prefetti donna	40%
Percentuali dei prefetti (uomini e donne) nati nelle regioni del sud Italia	100%

Trentino Alto Adige

Bolzano	F	Pesaro Urbino
Trento	M	Brindisi

Percentuali dei Prefetti donna	50%
Percentuali dei prefetti (uomini e donne) nati nelle regioni del sud Italia	50%
Percentuali dei prefetti (uomini e donne) nati nelle regioni del centro Italia	50%

Veneto

Belluno			sede vacante
Padova	F	Avellino	
Rovigo	M	Napoli	
Treviso	F	Roma	
Venezia	M	Agrigento	
Verona	M	Nuoro	
Vicenza	M	Roma	

Percentuali dei Prefetti donna	33%
Percentuali dei prefetti (uomini e donne) nati nelle regioni del sud Italia	67%
Percentuali dei prefetti (uomini e donne) nati nelle regioni del centro Italia	33%

Grafico 6.3⁴⁶, Fonte: Ministero dell'Interno, aggiornato al 31/08/2015.

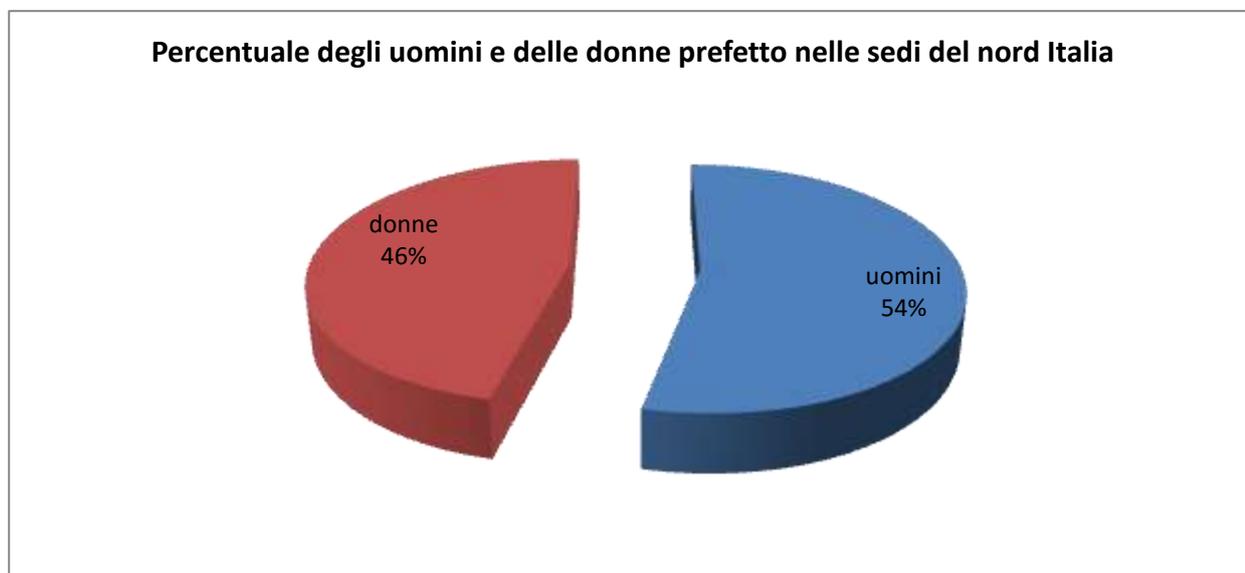


Grafico 6.4, Fonte: Ministero dell'interno, aggiornato al 31/08/2015.

⁴⁶ Nel grafico in esame si evidenzia che la percentuale di uomini e di donne prefetto meridionali con incarichi nel nord Italia è particolarmente accentuata nel Piemonte, in cui la totalità dei prefetti è attualmente nata in Campania. La percentuale minima di prefetti meridionali si registra, invece, in Trentino Alto Adige (cinquanta per cento) e in Friuli Venezia Giulia (cinquanta per cento). I prefetti originari del centro Italia sono maggiormente presenti in Trentino Alto Adige (cinquanta per cento), mentre sono assenti in Liguria e in Piemonte. Infine, fra i prefetti nati nel nord preposti a prefetture settentrionali, il picco massimo percentuale si raggiunge in Liguria (trentatré per cento). Essi non sono presenti in Piemonte, in Trentino Alto Adige e in Veneto.

Provenienza delle donne prefetto in sedi del nord italia

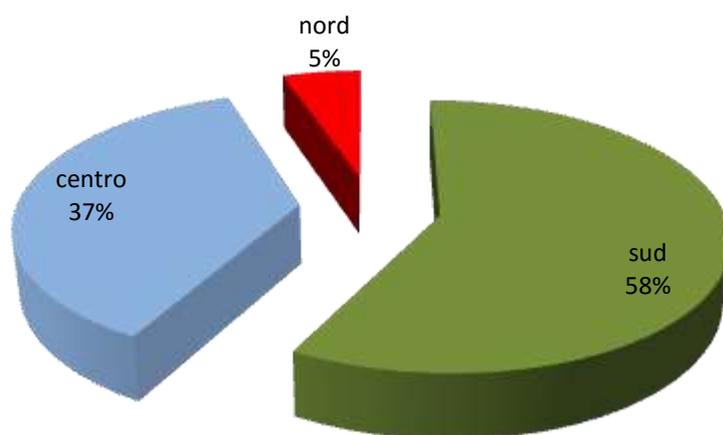


Grafico 6.5, Fonte: Ministero dell'interno, aggiornato al 31/08/2015.

REGIONI DEL CENTRO

	<u>Province</u>	<u>Genere</u>	<u>Provincia di Nascita</u>	
Abruzzo	Chieti	M	Roma	
	L'Aquila	M	Catania	
	Pescara	M	Napoli	
	Teramo	M	Roma	
	Percentuali dei Prefetti donna	0%		
	Percentuali dei prefetti (uomini e donne) nati nelle regioni del sud Italia	50%		
	Percentuali dei prefetti (uomini e donne) nati nelle regioni del centro Italia	50%		
Lazio	Frosinone	F	Campobasso	sede vacante
	Latina	M	Roma	
	Rieti			
	Roma	M	Lucca	
	Viterbo	F	Viterbo	
	Percentuali dei Prefetti donna	50%		
	Percentuali dei prefetti (uomini e donne) nati nelle regioni del sud Italia	25%		
	Percentuali dei prefetti (uomini e donne) nati nelle regioni del centro Italia	75%		
Marche	Ancona	M	Avellino	
	Ascoli Piceno	F	L'Aquila	
	Fermo	F	Napoli	
	Macerata	F	Roma	
	Pesaro Urbino	M	Ascoli Piceno	

	Percentuali dei Prefetti donna	60%	
	Percentuali dei prefetti (uomini e donne) nati nelle regioni del sud Italia	40%	
	Percentuali dei prefetti (uomini e donne) nati nelle regioni del centro Italia	60%	
Toscana	Arezzo	F	Roma
	Firenze	M	Catania
	Grosseto	F	Roma
	Livorno	F	Reggio Calabria
	Lucca	F	Reggio Calabria
	Massa Carrara	F	Viterbo
	Pisa	M	Benevento
	Pistoia	M	Roma
	Prato	F	Siena
	Siena	M	Caserta
	Percentuali dei Prefetti donna	60%	
	Percentuali dei prefetti (uomini e donne) nati nelle regioni del sud Italia	50%	
	Percentuali dei prefetti (uomini e donne) nati nelle regioni del centro Italia	50%	
Umbria	Perugia	F	Catania
	Terni	M	Roma
	Percentuali dei Prefetti donna	50%	
	Percentuali dei prefetti (uomini e donne) nati nelle regioni del sud Italia	50%	
	Percentuali dei prefetti (uomini e donne) nati nelle regioni del centro Italia	50%	

Grafico 6.6⁴⁷, Fonte: Ministero dell'interno, aggiornato al 31/08/2015.

⁴⁷ Nell'area geografica considerata dal grafico, i prefetti originari del centro d'Italia sono maggiormente presenti nel Lazio (settantacinque per cento), e sono omogeneamente distribuiti in quasi tutte le altre regioni centrali, rappresentando il cinquanta per cento di coloro che dirigono le prefetture dell'Abruzzo, della Toscana e dell'Umbria. Nelle Marche la percentuale di prefetti nati nel centro Italia è leggermente maggiore (sessanta per cento). Per converso, quindi, il Lazio costituisce la regione con la percentuale più bassa di prefetti originari del sud (venticinque per cento). Non sono, infine, presenti prefetti nati nelle regioni settentrionali.

Percentuale degli uomini e delle donne prefetto nelle sedi del centro Italia

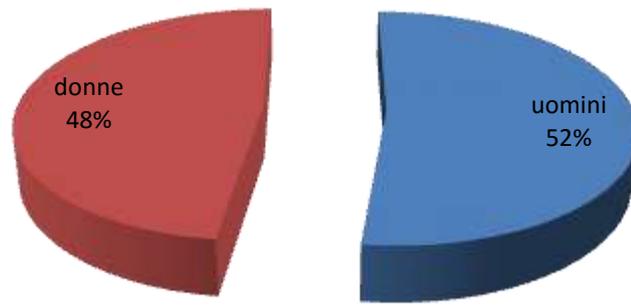


Grafico 6.7, Fonte: Ministero dell'interno, aggiornato al 31/08/2015.

Provenienza delle donne prefetto nelle sedi del centro Italia

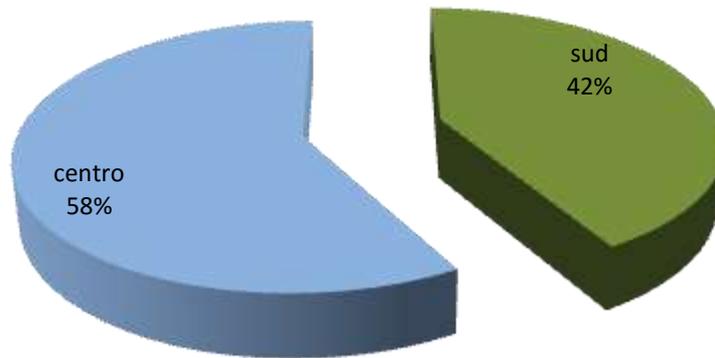


Grafico 6.8, Fonte: Ministero dell'interno, aggiornato al 31/08/2015.

REGIONI DEL SUD

	<u>Province</u>	<u>Genere</u>	<u>Provincia di Nascita</u>
Basilicata	Potenza	M	Salerno
	Matera	F	Bari
	Percentuali dei Prefetti donna	50%	
	Percentuali dei prefetti (uomini e donne) nati nelle regioni del sud Italia	100%	
Calabria	Catanzaro	F	Reggio Calabria

	Cosenza	M	Roma	
	Crotone	M	Napoli	
	Reggio Calabria	M	Catania	
	Vibo Valentia	M	Messina	
	Percentuali dei Prefetti donna		20%	
	Percentuali dei prefetti (uomini e donne) nati nelle regioni del sud Italia		80%	
	Percentuali dei prefetti (uomini e donne) nati nelle regioni del centro Italia		20%	
Campania	Avellino	M	Taranto	
	Benevento	F	Taranto	
	Caserta	M	Reggio Calabria	
	Napoli	F	Caserta	
	Salerno	F	Roma	
	Percentuali dei Prefetti donna		60%	
	Percentuali dei prefetti (uomini e donne) nati nelle regioni del sud Italia		80%	
	Percentuali dei prefetti (uomini e donne) nati nelle regioni del centro Italia		20%	
Molise	Isernia	M	Agrigento	
	Campobasso	M	Isernia	
	Percentuali dei Prefetti donna		0%	
	Percentuali dei prefetti (uomini e donne) nati nelle regioni del sud Italia		100%	
Puglia	Bari	F	Cosenza	
	Barletta-Adria-Trani	F	Bari	
	Brindisi	M	Lecce	
	Foggia	F	Campobasso	
	Lecce	M	Napoli	
	Taranto	M	Lecce	
	Percentuali dei Prefetti donna		50%	
	Percentuali dei prefetti (uomini e donne) nati nelle regioni del sud Italia		100%	
Sardegna	Cagliari	F	Campobasso	
	Nuoro	M	Sassari	
	Oristano			sede vacante
	Sassari	M	Palermo	
	Percentuali dei Prefetti donna		33%	
	Percentuali dei prefetti (uomini e donne) nati nelle regioni del sud Italia		100%	

Sicilia	Agrigento	M	Bari
	Caltanissetta	F	Palermo
	Catania	F	Palermo
	Enna	M	Napoli
	Messina	M	Cosenza
	Palermo	F	Catania
	Ragusa	M	Vibo Valentia
	Siracusa	M	Avellino
	Trapani	M	Napoli

Percentuali dei Prefetti donna 33%

Percentuali dei prefetti (uomini e donne) nati nelle regioni del sud Italia 100%

Grafico 6.9⁴⁸, Fonte: Ministero dell'interno, aggiornato al 31/08/2015.

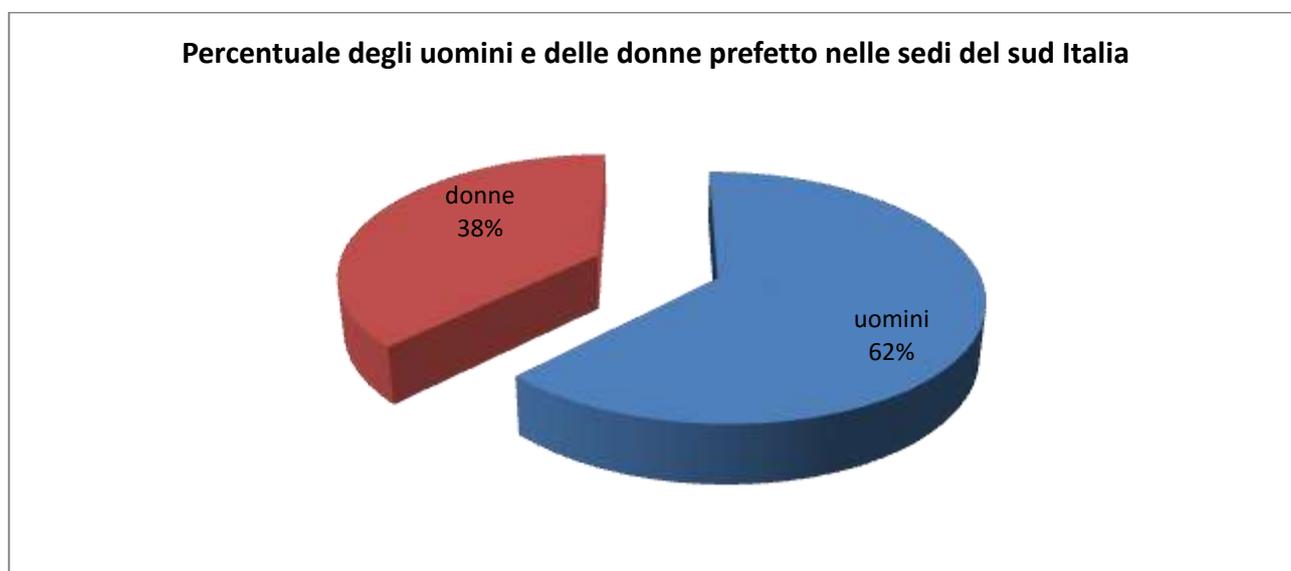


Grafico 6.10, Fonte: Ministero dell'interno, aggiornato al 31/08/2015.

⁴⁸ Nelle regioni meridionali è interessante notare che quasi tutti i prefetti in sede sono nati nell'area geografica dove insistono gli Uffici territoriali del Governo. Le uniche eccezioni si registrano in Calabria e in Campania, in cui, comunque, la percentuale di prefetti nati nel meridione d'Italia è rilevante (ottanta per cento). Non sono presenti, infine, prefetti nati nel nord.

Provenienza delle donne prefetto con sedi nel sud Italia

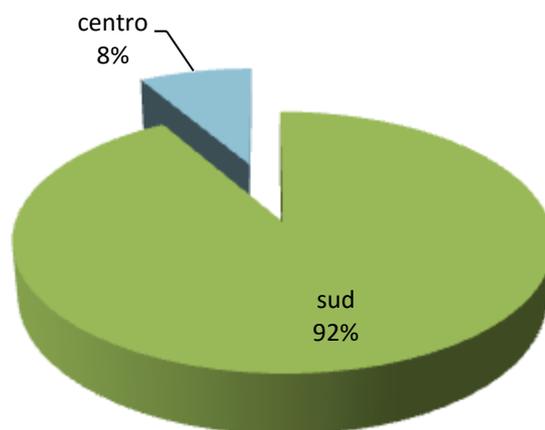


Grafico 6.11, Fonte: Ministero dell'interno, aggiornato al 31/08/2015.

Provenienza prefetti donne in sede

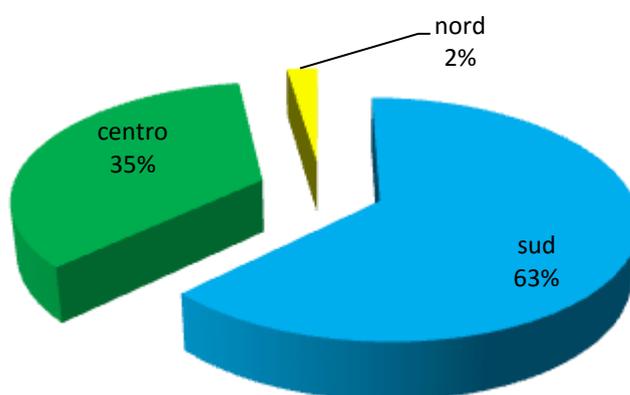


Grafico 6.12, Fonte: Ministero dell'interno, aggiornato al 31/08/2015.

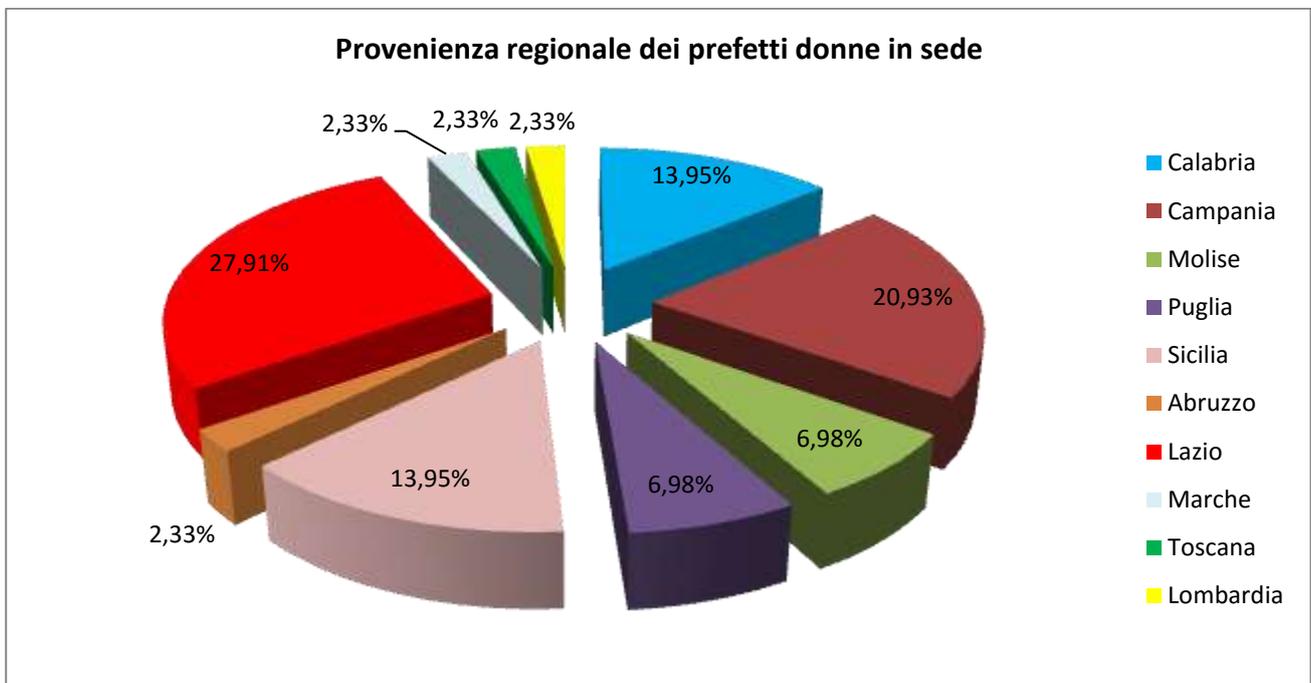


Grafico 6.13, Fonte: Ministero dell'interno, aggiornato al 31/08/2015⁴⁹.

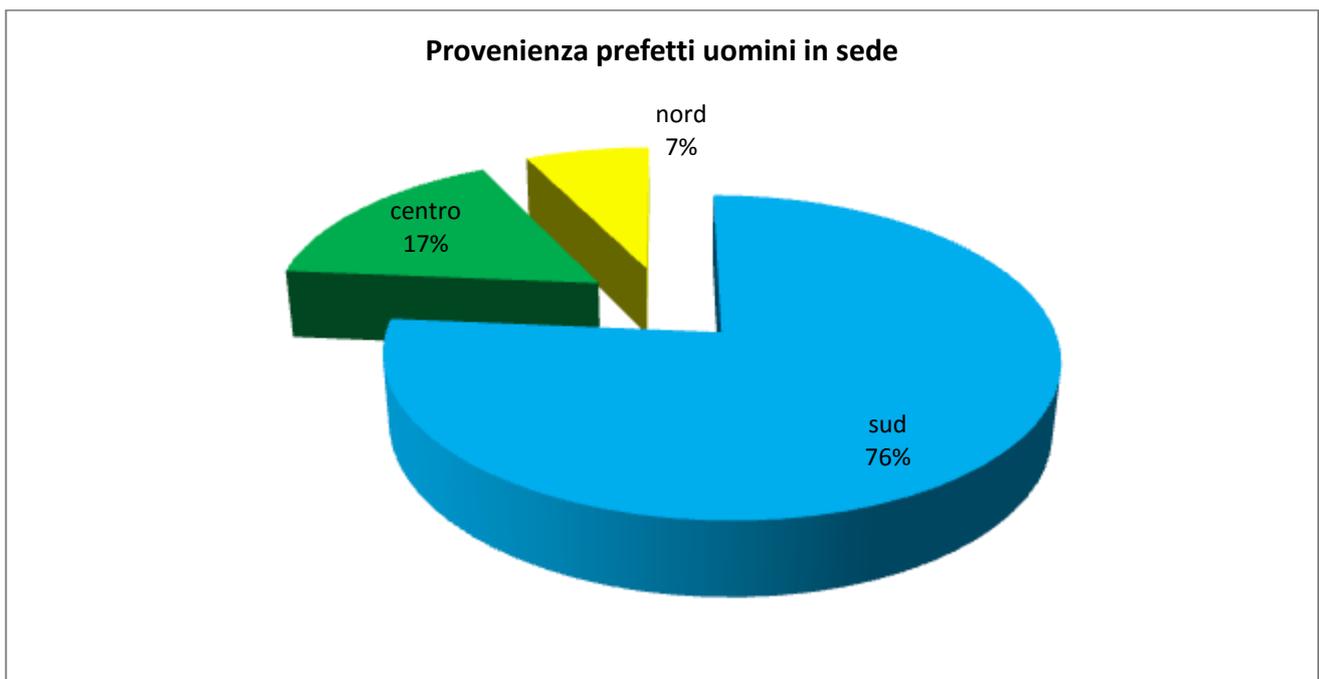


Grafico 6.14, Fonte: Ministero dell'interno, aggiornato al 31/08/2015.

⁴⁹ Nel grafico 6.13 la presenza delle percentuali decimali è dovuta a un problema tecnico legato all'arrotondamento, che aumenterebbe la percentuale dei prefetti provenienti dall'Abruzzo, nonostante la medesima sia identica alle percentuali dei prefetti provenienti dalle Marche, dalla Toscana e dalla Lombardia.

Provenienza regionale dei prefetti uomini in sede

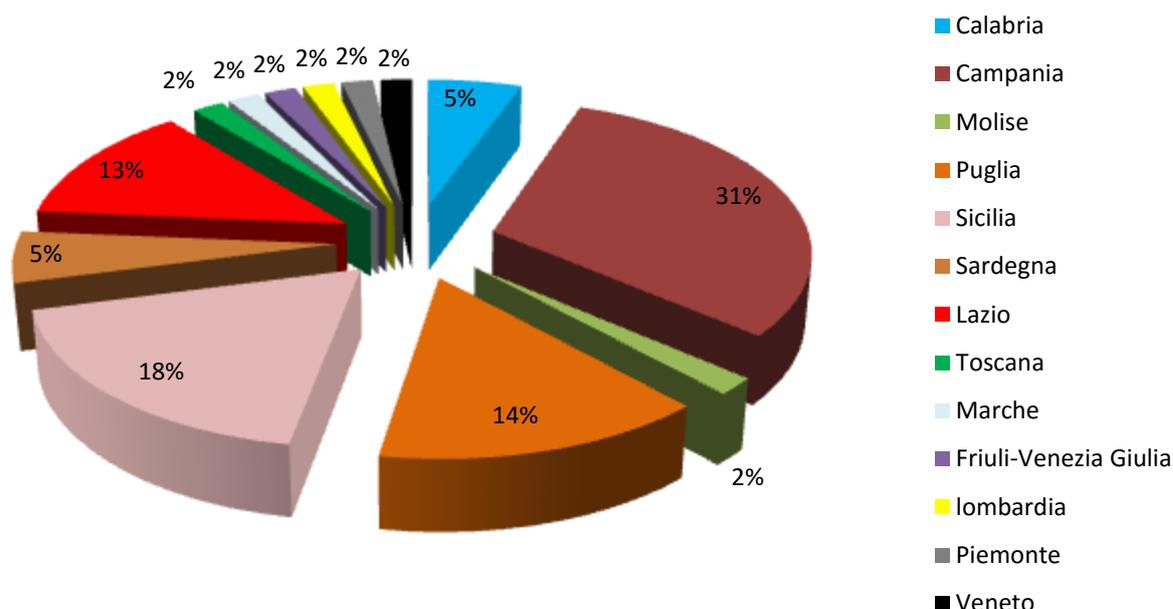


Grafico 6.15, Fonte: Ministero dell'interno, aggiornato al 31/08/2015.

Prima di analizzare i grafici bisogna premettere che, a seguito della costituzione del Regno d'Italia, i prefetti provenivano dalle regioni settentrionali. In quel periodo, infatti, si registra la c.d. "piemontesizzazione" di tutte le province italiane annesse, attraverso la quale s'intese estendere a queste ultime la struttura amministrativa del Regno di Sardegna mediante, altresì, l'invio di funzionari piemontesi in tutto il territorio. La ragione di tale scelta può essere ricondotta alla generale sfiducia serbata dal Governo di allora nei confronti delle élites presenti nei territori appena conquistati. Tuttavia, agli inizi del novecento, ovvero agli esordi del Governo Giolitti, si assistette a una progressiva inversione di tendenza, che coincise con l'impovertimento industriale del meridione d'Italia e con la conseguenziale affermazione economica delle regioni settentrionali⁵⁰. I cittadini del centro e del sud Italia, infatti, iniziarono a partecipare con determinazione ai concorsi pubblici che venivano banditi, mentre l'interesse dei cittadini del nord Italia si concentrò sul fiorente indotto economico e industriale. Tale fenomeno si approfondì, progressivamente, nei decenni successivi per poi consolidarsi a partire dalla fine della prima guerra mondiale. Per quanto riguarda la carriera prefettizia, quest'ultima resistette maggiormente alla c.d. meridionalizzazione del pubblico impiego, in quanto i prefetti del periodo giolittiano continuarono ad appartenere all'élite proveniente dai territori settentrionali.

Appaiono evidenti le conseguenze legate allo "scambio di ruoli" avvenuto fra il nord e il sud Italia, in quanto la dirigenza pubblica dell'epoca non era rappresentativa né dei territori industrializzati, né dell'unità nazionale⁵¹.

Ciò detto, analizzando la provenienza dei prefetti si rileva che la meridionalizzazione della carriera prefettizia si è, oramai, affermata. Attualmente, infatti, la maggioranza dei prefetti (sessantotto per cento) proviene dal mezzogiorno (grafico 6). In particolare, il settantasei per cento dei prefetti uomini proviene dal sud, di cui il trentasei per cento dalla Campania, il diciannove per cento dalla Sicilia e l'undici per cento dalla Puglia. Invece, il cinquantotto per cento dei prefetti donne proviene dal sud, di cui il ventidue per cento dalla Campania, il dodici per cento dalla Sicilia e il dieci per cento dalla Calabria⁵². Come si nota l'affermazione della meridionalizzazione può essere

⁵⁰ Il primo censimento, effettuato nel 1861, subito dopo la costituzione del Regno d'Italia, rilevò, infatti, che la regione più industrializzata dell'epoca era la Calabria.

⁵¹ G. MELIS, *Fare lo Stato per fare gli italiani*, Il Mulino, Bologna, 2015, 116 e ss.

⁵² Questa tendenza si riscontra, altresì, fra i partecipanti all'ultimo concorso per funzionario della carriera prefettizia, indetto con il decreto ministeriale del 10 ottobre 2012, in cui, fra i novantotto candidati che sono risultati idonei alle

considerata piena per gli uomini, non altrettanto per le donne. Ciò con le ovvie conseguenze che ne derivano in termini di rappresentanza della Nazione.

Quanto osservato trova conferma anche se si analizzano i grafici relativi alla provenienza dei prefetti in sede. In questo caso, infatti, la percentuale delle donne nate nel sud Italia è superiore di circa cinque punti percentuali rispetto al dato generale, pari al cinquantotto per cento di tutti i prefetti donna nati nel sud, compresi anche quelli non in sede (in merito confronta i grafici 6.1 e 6.12).

Circa le province di origine si evidenzia, inoltre, che sia fra gli uomini sia fra le donne prefetto che svolgono l'incarico in sede, la maggioranza proviene dalle province di Roma e di Napoli, tuttavia, mentre fra i prefetti campani la percentuale di quelli nati in provincia di Napoli rappresenta circa il sessantasei per cento delle donne e il cinquantatré per cento degli uomini; nel Lazio i prefetti nati nella provincia di Roma rappresentano circa l'ottantatré per cento delle donne e, addirittura, il cento per cento degli uomini.

Giova precisare, infine, che, attualmente, nessun prefetto in sede è nato nelle regioni Basilicata, Umbria, Emilia Romagna, Liguria, Trentino – Alto Adige e Valle d'Aosta.

È importante, altresì, valutare in quali regioni del nord, del centro e del sud Italia la presenza delle donne prefetto è maggiore e in quale è minore. Nell'area geografica del nord la regione con la percentuale più alta è il Friuli Venezia Giulia (settantacinque per cento), mentre in Emilia Romagna si registra quella più bassa (ventidue per cento). Nel centro Italia, invece, le regioni con la maggiore presenza femminile sono le Marche e la Toscana (sessanta per cento), mentre il picco minimo si registra in Abruzzo (zero per cento). Nelle regioni meridionali, infine, è la Campania quella con il maggior numero di prefetti donna (sessanta per cento), che sono, invece, assenti in Abruzzo. Si rileva, quindi, che nel nord Italia le donne prefetto sono presenti in tutte le regioni nella misura del quarantaquattro per cento, la più elevata rispetto alle regioni del centro (ventotto per cento) e del sud d'Italia (ventotto per cento). Anche fra gli uomini prefetto, fra l'altro, la presenza maggiore si registra al nord (quaranta per cento), ed è, infine, rispetto alle donne prefetto, leggermente inferiore al centro (ventiquattro per cento) e superiore al sud (trentasei per cento)⁵³.

Un'altra tematica che risulta interessante analizzare consiste nel vagliare se, attualmente, è rispettata quella regola consuetudinaria, affermata progressivamente a seguito della costituzione del Regno d'Italia, che impediva ai prefetti di esercitare le proprie funzioni nelle province in cui erano nati. Si riteneva, infatti, che il regolare esercizio del potere prefettizio potesse essere compromesso dalle precedenti conoscenze instaurate nelle province di provenienza, e che i prefetti potessero essere, altresì, maggiormente accondiscendenti nei confronti delle problematiche tipiche vissute dai cittadini dei territori amministrati. Al riguardo, si sostenne che tale regola non dovesse essere applicata in maniera indifferenziata, in quanto le maggiori conoscenze del territorio e dei problemi sociali su di esso insistenti, e di cui il prefetto poteva disporre, avrebbero potuto favorire una gestione più accurata dei pubblici interessi.

Si precisa che se dipende dalla scelta dei singoli individui intraprendere un certo tipo di carriera, l'assegnazione della sede, essendo affidata alla discrezionalità della pubblica amministrazione, è indicativa delle strategie che lo Stato intende adottare nella gestione e nell'organizzazione del personale.

Al riguardo, nonostante non sia ancora sopita la disputa fra chi ritiene che l'incarico prefettizio non debba essere esercitato nelle province in cui è nato e chi, per converso, è favorevole, si deve rilevare che solamente il sedici per cento circa dei prefetti attualmente in sede è nativo delle regioni di provenienza e, fra questi, solamente il tre per cento esercita le proprie funzioni nella provincia in cui è nato. Allo stesso tempo, però, l'unico prefetto donna originario del nord occupa la sede di Pavia, così come, nelle regioni centrali, la prevalenza dei prefetti donna è nata nel centro Italia (grafico 6.8). L'analisi de qua è poi ampiamente confermata dal grafico relativo al mezzogiorno d'Italia (grafico 6.11), in cui addirittura il novantadue per cento dei prefetti donna in sede è nata nell'area territoriale che amministra. Se, infine, si analizzano i grafici indicativi della distribuzione di tutti i

prove scritte, il tredici per cento proveniva dalle regioni del centro Italia, il dieci per cento dalle regioni del settentrione e ben il settantasette per cento da quelle meridionali.

⁵³ In merito confronta i grafici 6.3, 6.6 e 6.9.

prefetti nelle varie arie territoriali (grafici 6.4, 6.7, 6.10) si evidenzia che se nel centro e nel nord Italia la prevalenza dei prefetti uomini è contenuta, evidenti criticità si registrano, per converso, nell'area del mezzogiorno, in cui la presenza femminile si riduce fortemente (trentotto per cento). Quest'ultimo dato, se raffrontato con quello delle donne magistrato presenti al sud⁵⁴, esige un'ulteriore riflessione in merito al livello raggiunto dalle donne nelle due carriere, dal momento che nel meridione d'Italia, secondo i dati del CSM, gli incarichi direttivi più significativi affidati a giudici donna sono numericamente ridotti anche nei distretti in cui la loro presenza è maggiore rispetto a quella maschile.

La percentuale relativamente bassa di donne prefetto presenti al sud non può essere, del resto, giustificata dalla superata concezione che ritiene di affidare solo agli uomini il contrasto di quei fenomeni di criminalità organizzata che affliggono il meridione d'Italia, poiché ciò, oltre a essere contrario all'evoluzione socio-culturale del paese, è anche smentito dalla circostanza che, attualmente, molte prefetture delle città e delle metropoli del sud sono affidate alla cura di prefetti donna.

2.4. Questo paragrafo si occupa della ripartizione degli incarichi fra i prefetti, al fine di poter valutare la presenza effettiva delle donne prefetto sul territorio.

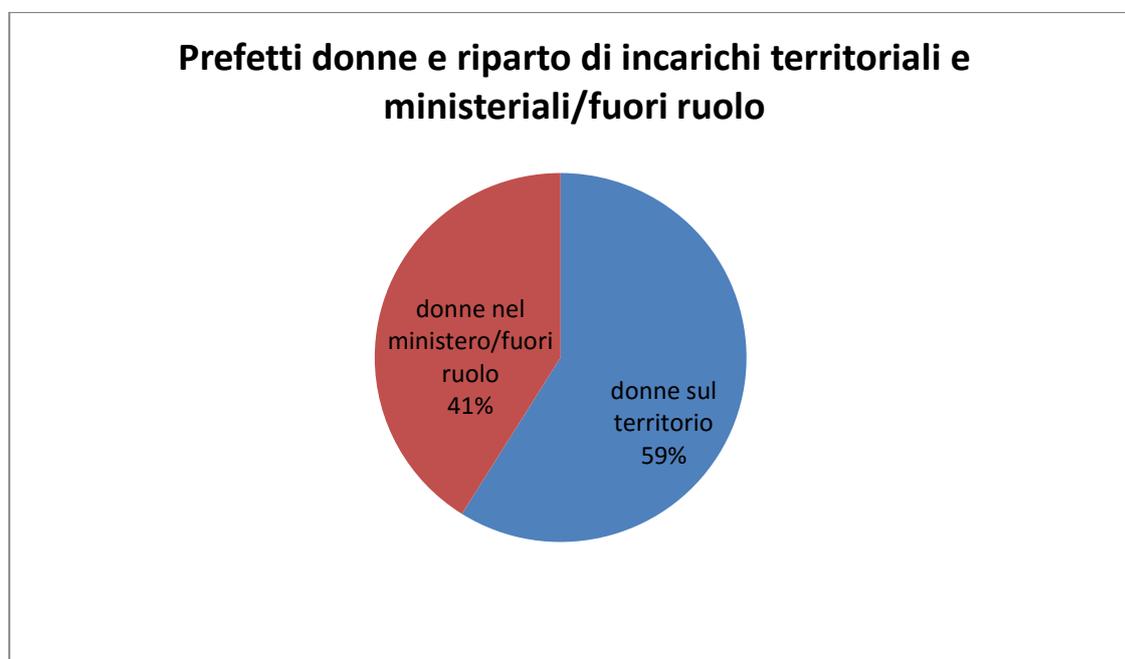


Grafico 7, Fonte: Ministero dell'interno, aggiornato al 31/08/2015.

⁵⁴ Dati aggiornati al 2007 del CSM.

Prefetti uomini e riparto di incarichi territoriali e ministeriali/fuori ruolo

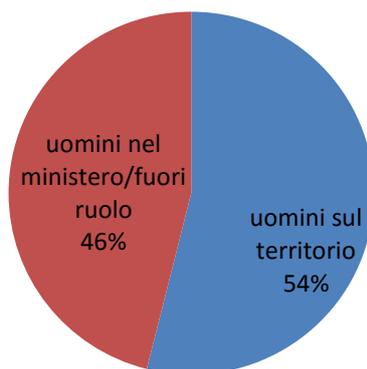


Grafico 7.1, Fonte: Ministero dell'interno, aggiornato al 31/08/2015.

Rapporto fra uomini e donne prefetto nella distribuzione degli incarichi territoriali

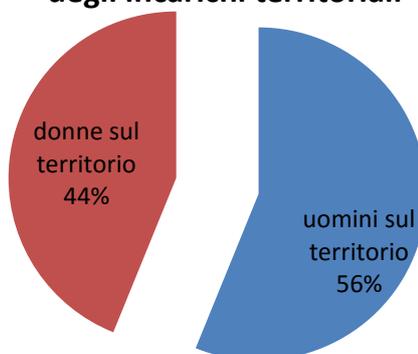


Grafico 7.2, Fonte: Ministero dell'interno, aggiornato al 31/08/2015.

Rapporto fra uomini e donne prefetto fra gli incarichi ministeriali/fuori ruolo

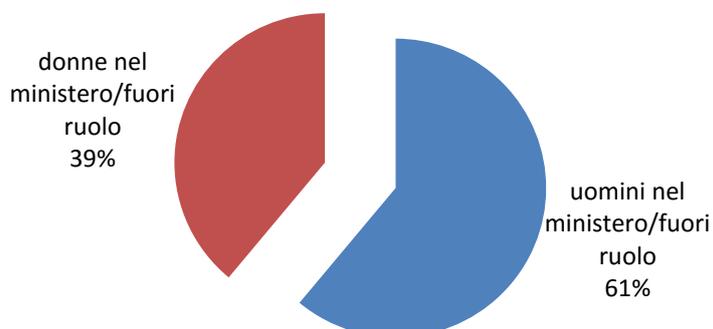


Grafico 7.3, Fonte: Ministero dell'interno, aggiornato al 31/08/2015.

I grafici sovrastanti si riferiscono alla distribuzione attuale degli incarichi prefettizi. Di particolare interesse risulta la comparazione fra i grafici 7 e 7.1. Al riguardo, infatti, si osserva che il dato

percentuale relativo alla presenza delle donne prefetto in sede (cinquantanove per cento) è superiore a quello degli uomini (cinquantaquattro per cento), nonostante questi ultimi siano, in valore assoluto, superiori di dodici unità rispetto alla presenza femminile (quarantatré) (confronta i grafici 6.3, 6.6, 6.9). D'altronde, la suindicata maggioranza numerica è dovuta alla circostanza che gli uomini rappresentano il cinquantotto per cento di tutti i prefetti (grafico 4.2). Quanto detto conferma l'inesistenza di discriminazioni nella distribuzione degli incarichi in sede, e, quindi, esiste, in concreto, per le donne la possibilità di svolgere le delicate funzioni prefettizie sul territorio.

2.5. Analizzare se alla donna sono affidati, in misura apprezzabile, ruoli nell'ambito del commissariamento dei comuni da parte del Governo è importante per riuscire a comprendere se, anche su questo versante, la pubblica amministrazione non opera discriminazioni nei confronti del genere femminile. Non è da sottacere, infatti, il delicato compito affidato ai funzionari prefettizi nei casi espressamente previsti dalla legge.

In merito, si rileva che il compito dei prefetti consiste nell'accentrare i poteri della giunta, del consiglio e del sindaco nelle proprie mani, e di mantenerli fino a quando le problematiche che hanno imposto l'intervento governativo non siano venute meno. In questo contesto, ci si è chiesti se il ruolo del commissario prefettizio debba limitarsi alla gestione dell'ordinaria amministrazione, ovvero se quest'ultimo sia legittimato ad agire attraverso atti propulsivi intesi ad affermare la presenza dello Stato e a regolarizzare la vita amministrativa dell'area geografica interessata dal provvedimento presidenziale. Nonostante qualche avviso contrario, la seconda soluzione è quella preferibile. Si deve rilevare, infatti, che le circostanze che hanno imposto lo scioglimento del comune richiedono interventi decisi, volti a sbloccare la grave situazione di stasi democratica venutasi a creare. Ciò, ovviamente, non implica che il commissario prefettizio debba agire in completa solitudine e disattendendo le legittime istanze che provengono dalla comunità amministrata, ma, al contrario, a quest'ultimo spetta il compito di rinsaldare il rapporto fra la comunità e lo Stato, nonché di promuovere la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica, stimolandone la "passione civica"⁵⁵. La presenza del commissario è importante, perché riafferma, nei momenti di maggiore crisi, l'effettiva presenza dello Stato su tutto il territorio nazionale, e ciò per porre fine anche ai fenomeni d'illegalità diffusa, legati, talvolta, anche alla criminalità organizzata di stampo mafioso. Il presupposto fondamentale su cui si basa l'istituto consiste, quindi, nella circostanza che non esistono realtà locali abbandonate dalle istituzioni repubblicane, a prescindere dalle loro dimensioni territoriali o dalla loro ubicazione geografica. Il fondamentale principio dell'universalità dei diritti, solennemente sancito dalla Costituzione, secondo cui ogni cittadino deve godere delle libertà fondamentali previste nella Carta costituzionale, infatti, verrebbe inevitabilmente smentito se si negasse la necessità di un intervento statale nei confronti delle istituzioni locali che, sebbene democraticamente elette dal popolo, non garantiscano, tuttavia, il regolare funzionamento della democrazia. Al riguardo, infatti, giova precisare che, sebbene l'articolo 1 della nostra Costituzione enunci il principio della sovranità popolare, è altresì vero che quest'ultima non costituisce un limite assoluto all'intervento delle istituzioni repubblicane, giacché la medesima deve essere esercitata "nei limiti e secondo le modalità" costituzionalmente previste e, quindi, nel pieno rispetto dei diritti di ognuno.

⁵⁵ Su questi temi vedi: L. FALCO, *Il ruolo del commissario prefettizio ed il sentimento di ricostruire lo Stato*, in Scritti in onore di Aldo Buoncristiano (a cura di Carlo Mosca), Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008, 107 e ss.

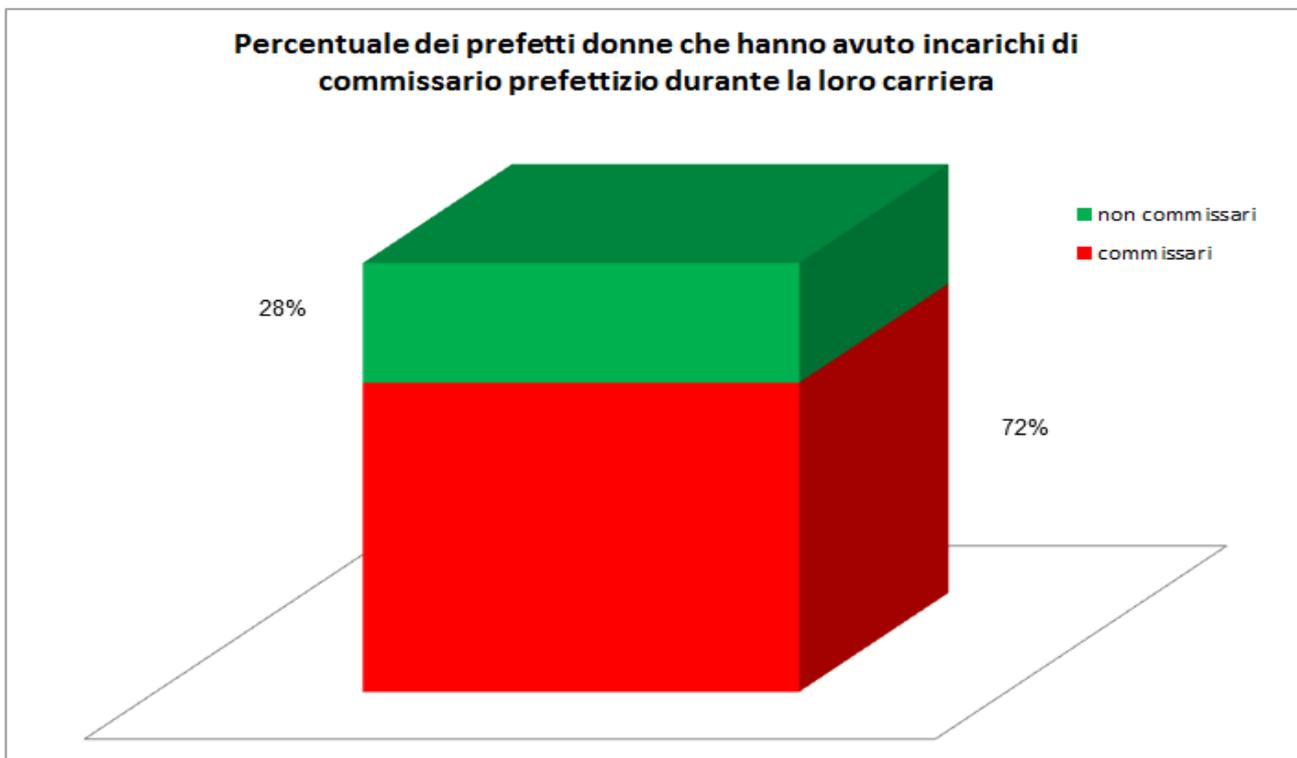


Grafico 8, Fonte: siti delle prefetture, aggiornato al 31/08/2015.

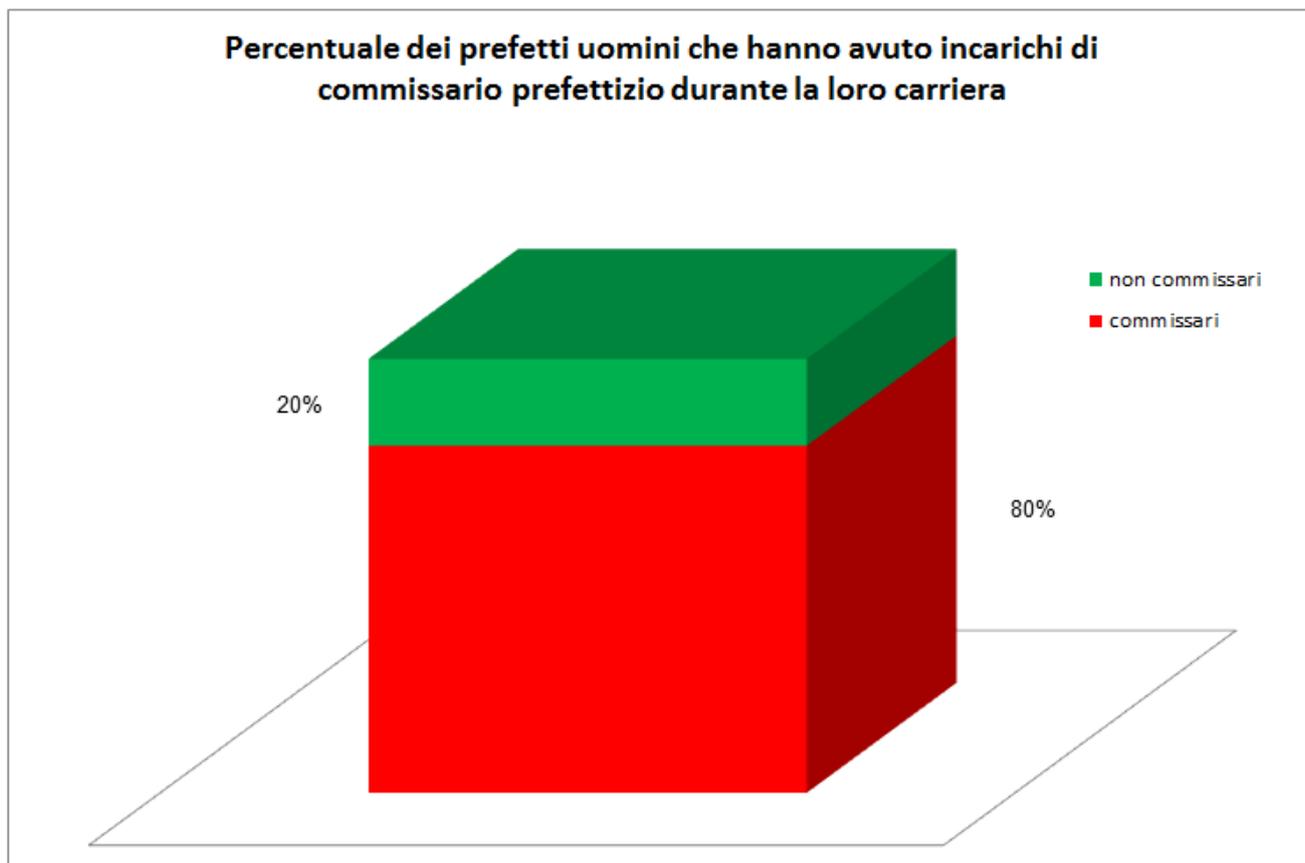


Grafico 8.1, Fonte: siti delle prefetture, aggiornato al 31/08/2015.

Come evidenziano i grafici 8 e 8.1, anche su questo versante non paiono sussistere esempi di discriminazione. La differenza percentuale fra gli uomini e le donne, infatti, è di circa l'otto per cento a favore dei prefetti di genere maschile. Tale situazione dimostra che i delicati compiti innanzi delineati dei commissari possono essere indifferentemente svolti sia dai prefetti uomini sia dai prefetti donne. Tale circostanza, quindi, conferma che la gestione delle realtà commissariate anche per infiltrazioni mafiose non è più appannaggio dei soli uomini.

3. I dati che sono stati raccolti, elaborati e analizzati dimostrano che la carriera prefettizia offre alla donna la possibilità di percorrere sino al vertice tutte le qualifiche e di ricoprire ruoli di prestigio e di responsabilità. In altre pubbliche amministrazioni, invece, sebbene l'accesso delle donne sia avvenuto in un periodo antecedente, le medesime difficilmente sono riuscite a raggiungere posizioni di livello apicale. Nello stesso Ministero dell'interno, peraltro, le donne appartenenti all'amministrazione della pubblica sicurezza e, in particolare, alla Polizia di Stato, solo in alcuni periodi hanno raggiunto le qualifiche più elevate e comunque il numero delle donne che rivestono, attualmente, incarichi dirigenziali di vertice è ridotta rispetto all'organico complessivo. Ciò nonostante la prima esperienza delle donne all'interno della Polizia risalga alla *Venezia Giulia police force*, nel 1945, addirittura in un periodo antecedente rispetto all'istituzione, nel 1960, del Corpo di polizia femminile. Solo, del resto, nel 1963 entreranno le donne in magistratura e solo nel 1968 una donna vincerà il concorso per accedere alla qualifica di consigliere di prefettura. D'altronde, anche se la prima donna fu promossa questore nel 1985 e assegnata a Terni, in seguito, tuttavia, le donne non sono state valorizzate appieno come ci si sarebbe potuto aspettare, nel senso che non hanno ancora raggiunto, in un numero altrettanto significativo, la qualifica di dirigente generale.

L'affermazione delle donne nella carriera prefettizia, quindi, si è sviluppata naturalmente, né tantomeno si è assistito, come in magistratura, alla peculiare situazione per la quale, nonostante le donne rappresentino una percentuale importante dell'organico, allo stesso tempo non ricoprono ancora, soprattutto nelle ragioni meridionali, ruoli di particolare rilevanza. Occorre evidenziare, peraltro che, sino al 2002, le donne prefetto erano solo quindici, e, in quasi quindici anni da allora sono passate alle settantatré unità, con una crescita esponenziale veramente singolare⁵⁶.

Ciò consente di affermare la presenza di un'amministrazione dinamica, aperta e al passo con i tempi, che cerca di massimizzare i talenti dei propri dirigenti poiché prescinde dai pregiudizi legati al genere che ancora sono presenti in altri settori del mondo lavorativo pubblico e anche privato, a conferma di un'importante evoluzione culturale, invero ancora in atto, che respinge la convinzione secondo cui taluni delicati ambiti debbano essere riservati agli uomini⁵⁷. Pur registrandosi, infatti, una percentuale di prefetti donne numericamente inferiore rispetto a quella dei loro colleghi, risulta evidente che oggi, le medesime, dirigono prefetture di grande rilievo. In ogni caso, in tempi brevi, in considerazione della loro cospicua presenza nei ruoli di viceprefetto e di viceprefetto aggiunto, il numero dei prefetti donna è destinato ad aumentare ulteriormente.

Tali affermazioni sono confermate anche dall'analisi dei dati relativi all'età anagrafica dei prefetti attualmente in servizio, alla media degli anni necessari per raggiungere la nomina a prefetto e all'età posseduta all'atto della nomina. In merito, si rileva che l'età anagrafica media dei prefetti attualmente in servizio è di circa sessant'anni⁵⁸, e che non sussistono sostanziali differenze fra gli uomini (sessantuno anni) e fra le donne (sessant'anni). Nessuna discriminazione si ravvisa, altresì, nel raffronto degli anni necessari per raggiungere l'apice della carriera che, sia per gli uomini, sia per le donne è di circa ventisette anni, con punte minime e massime che vanno dai venti ai trentasei anni. Circa l'età all'atto della nomina, negli ultimi anni, diverse donne sono state nominate prefetto in età oscillante fra i quarantotto e i cinquantadue anni e, di conseguenza, in età, in precedenza, raggiunte dai soli uomini.

È opinione comune, inoltre, tra le donne prefetto, che non vi sia stata alcuna discriminazione nei loro confronti nel corso della carriera, né alcuna difficoltà a collaborare con colleghi uomini. Le uniche criticità avvertite sono quelle relative alla gestione del rapporto lavoro – famiglia, anche se tali difficoltà sono probabilmente insite in ogni incarico, sia esso pubblico o privato, che richiede, in virtù della delicatezza delle funzioni, una particolare dedizione. Ciò non significa che non possa essere auspicato un migliore raccordo tra esigenze professionali e quelle familiari.

⁵⁶ Vedi: S. SEPE (a cura di), *I prefetti e l'età Repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2007, 361.

⁵⁷ Sull'esercizio del potere da parte delle donne e sul rapporto potere-amore vedi: E. SCALFARI, *L'allegria, Il pianto, La vita*, Einaudi, Torino, 2015, 44 e ss.

⁵⁸ Quest'ultima oscilla fra un picco minimo di cinquantadue anni e un picco massimo di sessantacinque anni.

Da ultimo, è interessante notare che una presenza così qualificata di donne ai vertici della carriera prefettizia sembrerebbe indicare che le stesse abbiano maggiori opportunità nell'espletamento di funzioni di amministrazione generale, diversamente da quanto accade nella Polizia di Stato e nel Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

ACCONCI M., *La presenza femminile nella P.A.: il contesto italiano, il quadro normativo e la promozione delle pari opportunità*, Presidenza del Consiglio dei Ministri - Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, in http://sna.gov.it/www.sspa.it/wp-content/uploads/2010/04/Donne_nella_PA.pdf, 2004, 12 e ss;

BALDARELLI L., *Il cammino della Polizia di Stato verso la Riforma del 1981*, 2011, in <http://www.poliziaedemocrazia.it/live/index.php?domain=archivio&action=articolo&idArticolo=2546>;

CARLASSARE L., *Il diritto alle pari opportunità a 60 anni dall'entrata in vigore della carta costituzionale*, in http://www.csm.it/retePO/pdf/LORENZA_CARLASSARE.pdf, 5 e ss;

CINECITTA LUCE, *La polizia femminile a Trieste* in https://www.youtube.com/watch?v=Pea-8DDp_Pw;

CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, UFFICIO RELAZIONI CON I MEZZI DI INFORMAZIONE, *Le donne in magistratura: una storia lunga 40 anni*, in Convegno su "Il diritto sulle pari opportunità fra attuazione e negazione", Roma, 22 maggio 2007, in <http://www.csm.it/PariOpportunita/pages/scheda.html>;

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA – DIPARTIMENTO DELLE PARI OPPORTUNITÀ, *Misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche*, in http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1119766/report_pari_opp_2013.pdf, 2013;

EINAUDI L., *Via il prefetto!*, in <http://www.polyarchy.org/basta/documenti/einaudi.1944.html>;

FALCO L., *Il ruolo del commissario prefettizio ed il sentimento di ricostruire lo Stato*, in Scritti in onore di Aldo Buoncristiano (a cura di Carlo Mosca), Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008, 107 e ss;

FANELLO MARCUCCI G., *Il contributo delle donne all'Assemblea costituente*, in *Le donne e la Costituzione*; in Atti del Convegno promosso dall'Associazione degli ex parlamentari, Camera dei Deputati, Roma, 22-23 marzo 1988, 128 e ss;

FARAMONDI G., *Alla ricerca dell' "in se" del prefetto: uomo d'ordine o mediatore sociale?*, in Scritti in onore di Aldo Buoncristiano (a cura di Carlo Mosca), Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008, 117 e ss;

GIAMMUSSO V. (a cura di), *La modifica dell'articolo 51 della Costituzione*, 2002, in https://www.senato.it/documenti/repository/leggi_e_documenti/approfondimenti/dossier/XIV/Dossier%20n.%20152.pdf, 1 e ss;

LATINI C., *Quaeta non movere. L'ingresso delle donne in magistratura e l'art. 51 della Costituzione. Un'occasione di riflessione sull'accesso delle donne ai pubblici uffici nell'Italia repubblicana*, 2014, in http://www.storiacostituzionale.it/doc_27/GSC_27_Latini.pdf;

LAURITO L., *La storia e le uniformi della Polizia italiana*, Police, Roma, 2007;

MELIS G., *Fare lo Stato per fare gli italiani*, Il Mulino, Bologna, 2015, 116 e ss;

MINISTERO DELL'INTERNO, *L'evoluzione storica della figura del prefetto*, in Archivio storico, in http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stamp/parole/ministero/app_notizia_15773.html;

MOSCA C., *Frammenti di identità ed etica professionale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2006, 63 e ss;

POLACCO V., *La nuova legge sui probiviri con particolare riguardo alla capacità delle donne e dei minorenni*, in *Monitore dei tribunali*, 1893, 893 e ss;

REDENTI E., *Il contratto di lavoro nella giurisprudenza dei probiviri*, in *Riv. dir. com.*, 1905, 358 e ss;

REDENTI E., *La riforma dei probiviri*, in *Riv. dir. com.*, 1910, 635 e ss;

SCALFARI E., *L'allegria, Il pianto, La vita*, Einaudi, Torino, 2015, 44 e ss;

SEMPREVIVA M.T., *I prefetti garanti del funzionamento di un sistema multipolare*, in Scritti in onore di Aldo Buoncristiano (a cura di Carlo Mosca), Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008, 442;

SEPE S. (a cura di), *I prefetti e l'età Repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2007, 361;

SERANTONI L. (a cura di), *Il contributo delle donne all'Assemblea Costituente 1946*, 2009, in <http://www.iperbole.bologna.it/iperbole/cif-bo/Pdf/madricostituenti1.pdfpp>, 17 e ss;

SILP-CGIL (a cura di), *Donne della Polizia di Stato, Dossier sulla Condizione delle Lavoratrici di Polizia*, 2015, in https://www.google.it/search?q=Donne+della+Polizia+di+Stato+DOSSIER+SULLA+CONDIZIONE+DELLE+LAVORATRICI+DI+POLIZIA+A+CURA+DEL+SILP+CGIL&oq=Donne+della+Polizia+di+Stato+DOSSIER+SULLA+CONDIZIONE+DELLE+LAVORATRICI+DI+POLIZIA+A+CURA+DEL+SILP+CGIL&aqs=chrome..69i57.305j0j8&sourceid=chrome&es_sm=93&ie=UTF-8, 2.