

L'altra metà dell'impiego. Breve storia delle donne nell'amministrazione pubblica.

di Guido Melis

“Il perfetto *vade-mecum* della signorina impiegata è quello di assentarsi saltuariamente, di tanto in tanto, per alcuni giorni, nessuno dei quali, beninteso, cade di domenica; e durante le ore di ufficio le operose attendono alla fabbricazione di fiori, e quelle a tendenza sentimentale a lettura intensiva dei romanzi di Guido da Verona od altri simili, con gite collettive per i corridoi, a chiacchierare con speciale considerazione dei fattacci del giorno”.

Questo brano, che nel 2005 mettemmo ad epigrafe di un libro curato da me, da Chiara Giorgi e da Angelo Varni, *L'altra metà dell'impiego*, è tratto dagli Atti parlamentari, seduta della Camera del 25 febbraio 1921. Lo pronunciò Felice Bertolino, deputato piemontese, nel corso di una discussione sulla istituzione di quella che sarebbe poi stata la commissione di inchiesta Giolitti sulla pubblica amministrazione. Non erano, le sue, idee isolate; e non cadevano in un periodo qualunque.

Nel 1919 era stata faticosamente introdotta, grazie alla nuova legge sulla capacità giuridica della donna voluta tenacemente da Lodovico Mortara (la L. 17 luglio 1919, n. 1176), l'ammissione a esercitare “a pari titolo degli uomini” tutte le professioni, e a coprire “tutti i pubblici impieghi”, esclusi quelli – diceva la legge – che implicassero “poteri pubblici giurisdizionali, o l'esercizio di diritti o potestà politiche, o che [...] attenessero alla difesa militare dello Stato”.

Un successivo decreto del 1920 ed un parere del Consiglio di Stato sulla sua applicazione avrebbero però subito limitato la portata pratica della riforma, restituendo alle varie amministrazioni, certamente ostili alla legge, la discrezionalità di regolamentare i casi di esclusioni della donne, “per ragioni – come ha scritto Maria Vittoria Ballestrero – derivanti dalle esigenze proprie di determinati uffici”.

Ma c'è un'altra specificità del periodo storico, il dopoguerra, che va richiamata, ed è quella stessa che in parte aveva indotto Giolitti a proporre la Commissione di inchiesta: la guerra aveva richiamato molti giovani impiegati al fronte e li aveva sostituiti negli uffici con le donne, assunte per la prima volta in massa, senza concorso. Secondo i dati di Bertolino, al rientro dei reduci, che

erano i titolari dei posti, le sostitute erano rimaste in servizio, col risultato che in certi uffici la ressa era tale – diceva lui – da doversi lavorare a turno. Il precariato femminile fu uno dei dati più sottolineati e con maggiore allarme dalle analisi sulle pubbliche amministrazioni del dopoguerra. I combattenti giunsero al punto di indire manifestazioni pubbliche in divisa per cacciare le donne dagli uffici e aprire i concorsi ai ragazzi reduci dal fronte.

Prima della guerra le donne, nell'amministrazione pubblica italiana, quasi non esistevano. Facevano eccezione i telegrafi (Matilde Serao aveva scritto persino un romanzo, *Telegrafi di Stato: Romanzo per le Signore*, 1895, nel quale aveva descritto il mondo al femminile di un grande ufficio telegrafico di Napoli, e i ritmi febbrili della sala macchine sotto la severa custodia di un dirigente maschio, e i patemi e le sofferenze delle ragazze. E i loro amori, le loro speranze, le miserie della loro vita privata anche).

In effetti in quei ruoli esecutivi – si giunse a scrivere da parte di qualche studioso della medicina positivista di allora – le donne risultavano molto più applicate e diligenti dei maschi, giungendo quasi ad incorporarsi all'apparato (così si scrisse), con una dedizione le cui radici – si aggiunse – erano da ricercarsi nei meccanismi più elementari del loro cervello rispetto a quello maschile.

Follie da misuratori di crani, come li chiamava Gramsci. Ma anche sfruttamento, stipendi più bassi, meno garanzie: erano queste le condizioni del proletariato femminile negli uffici postali. Filippo Turati, il grande pioniere del socialismo italiano che fu anche presidente onorario del sindacato, la Federazione nazionale postale telegrafica e telefonica, lo capì tra i primi, e insieme alla difesa d'ufficio degli impiegati maschi assunse in Parlamento anche quella delle donne, in una serie di epiche battaglie: una la ingaggiò per contestare la norma assurda (ma contenuta in una legge dello Stato, la L. 19 luglio 1909, n. 528) che vietava sino ai 28 anni alle addette agli apparati di commutazione telefoniche (le centraliniste) di sposarsi, giudicando il legislatore liberale che la perdita del loro stato di nubili, anzi della stessa verginità, avrebbe compromesso le loro prestazioni lavorative (“cacciate dalla carriera – disse alla Camera Turati, con amara ironia – per avere ceduto alle lusinghe di Imeneo”).

Fece in parte eccezione il Ministero delle colonie, creato nel 1912 dopo la conquista della Libia. Qui il personale femminile addetto ai lavori di copia (le dattilografe, in pratica) furono all'atto della formazione del Ministero 26, con una direttrice donna; e furono organizzate in un organico a sé, l'organico del personale femminile, con meno diritti, meno stipendi, ma con qualche garanzia in più delle telegrafiste.

In ogni caso le donne nell'amministrazione prebellica restarono una esigua minoranza.

Ma nel dopoguerra fu diverso. La presenza femminile suscitò infatti una ondata di ostilità. Talvolta persino (si stenta a crederlo, pensando alle battaglie di inizio secolo di Turati) in campo socialista: una figura di socialista sui generis, tale Biagio Ginnari che poi sarebbe approdato al fascismo, scrisse nel 1921 sull' "Avanti!" una serie di articoli nei quali le donne furono il bersaglio preferito:

"c'è una quantità fra loro – così si espresse – che è stata assunta per raccomandazioni e per intrighi, per favoritismi, e che si è studiata di piacere più al superiore o al collega con la toilette attraente, o con qualche mezzo anche meno dignitoso, che non di guadagnarsi lo stipendio con un lavoro coscienzioso. Tutte queste favorite dell'intrigo e della corruzione vanno smobilitate, senza misericordia".

Venne il fascismo, e se possibile la donna dovette fare un ulteriore passo indietro. Molte norme interne alle singole amministrazioni posero, in ragione del sesso, limiti e sbarramenti al conseguimento in carriera di posizioni di vertice.

Non bisogna però attribuire questa vena antifemminile al solo fascismo: tutta la società italiana ne fu, nel corso del ventennio, intimamente impregnata, e lo stesso diritto di famiglia (riformato solo alla fine della avventura fascista, col codice Grandi del 1942) ne portava profonde le tracce. Leggo, nel *Dizionario di politica*, la summa pubblicata nel 1942 dal Partito nazionale fascista, queste parole scritte da un grande giurista, l'allievo dello Zanobini, Giovanni Miele:

"Per quanto riguarda il sesso le vicende della legislazione italiana sono varie. Una prima legge [quella del 1919] tolse molti dei vincoli che tenevano legata la donna, specie nel campo del diritto privato, dalla potestà maritale o paterna, consentendole il diritto di esercitare liberamente il commercio, il diritto di testare, di essere testimone ecc. ed ammettendola "ad esercitare tutte le professioni" ecc. "Ma successive considerazioni di carattere demografico ed etico hanno spinto il governo in una via opposta".

Ecco dunque introdotte le prime limitazioni, in un crescendo culminato nel decreto del 1938 che disciplinò l'assunzione femminile negli impieghi di Stato, fissando in un massimo del 10% i posti eventualmente disponibili per le donne.

Poi si fissarono anche le mansioni "particolarmente adatte", in un catalogo molto emblematico:

servizi di dattilografia, telefonia, stenografia, operazioni di statistica e di calcolo eseguite con mezzi meccanici, raccolta e prima elaborazione di dati statistici, formazione e tenuta di schedari, servizi di biblioteca e di segreteria, infermiere, assistenti sanitarie, visitatrici doganali ecc.

Si riempirono di donne i saloni di lavoro dell'Istat, ad esempio, nei quali le schede (le prime schede perforate) erano lavorate da solerti mani femminili, spesso di giovanissime. E così quelli dell'Ina, dell'Inps. Molte le donne addette ai lavori di copia nei locali del Pnf, trasferiti a ridosso della guerra presso il Foro Italico (una circolare emanata allora imponeva alle ragazze di portare le calze anche d'estate e di tenere un contegno congruo al ruolo espletato in ufficio anche quando ne fossero fuori).

Caduto il fascismo venne la democrazia. Non per i diritti delle donne, però. Fu del gennaio 1951 la protesta delle impiegate dei Monopoli di Stato per le limitazioni ancora vigenti come nel periodo fascista. Altre contestazioni seguirono negli anni successivi. Il Governo si riparò dietro un parere del Consiglio di Stato nel quale, pure ammettendo (non si poteva non farlo) che l'articolo 51 della Costituzione stabiliva ormai la parità quanto all'accesso agli impieghi dei due sessi, introduceva però il distinguo secondo il quale era pur sempre possibile individuare mansioni riservate all'uno o all'altro sesso; e ciò spettava alle amministrazioni. Una linea del Piave, questa, che avrebbe a lungo retto incrollabile.

Bisognò attendere il 18 gennaio 1980 perché il Consiglio dei ministri nominasse (superando la famosa barriera gerarchica) due donne dirigenti dello Stato: la dottoressa De Corné al Commercio estero e la dottoressa Forcignanò Brossi al Tesoro. Frattanto, nel 1974, tra Stato, enti locali e enti pubblici, le donne erano diventate circa il 44% degli occupati, il 38% (dato 1975) dei dipendenti ministeriali (nel 1950 non superavano il 20%). Le donne dirigenti (non le dirigenti generali però) erano in tutti i ministeri 188: 142 dirigenti e 46 dirigenti superiori, nessun dirigente generale, nessun prefetto, nessun ambasciatore (gli uomini dirigenti erano 5361, i dirigenti generali 352).

Nel 1983, su 7090 dirigenti nei ruoli dello Stato, le donne furono 455; nel 1984 458 su 7005; nel 1985 525 su 7413. Ma solo 4 sui 795 dirigenti generali o assimilati. Nel gennaio 1989 le donne dirigenti salirono 604 su 7101. E quando nel 1993 Sabino Cassese presentò il suo famoso *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni* su tutti i comparti (comprese scuola e università) le donne raggiungevano ormai il 50%, con larga presenza nella sanità e istruzione). Alla fine degli anni '90 le donne nel complesso del settore pubblico erano 1 milione e 700 mila.

I dati più recenti li traggio da un rapporto Irpa. Nel pubblico impiego oggi le donne prevalgono (sono il 55% del totale degli occupati), anche se la crescita è molto differenziata per i diversi settori. Nei ministeri siamo alla metà degli occupati. Resta un deficit nella polizia, nelle forze armate, nei vigili del fuoco.

Ma ben diversa è la situazione se dal complesso ci spostiamo ai vertici. Qui troviamo solo il 37% soltanto degli incarichi apicali nella Presidenza del consiglio, nei ministeri troviamo solo il 42% di donne nella dirigenza generale e solo il 30% negli incarichi apicali (sia pure anche qui con differenze tra ministeri). Nelle autorità indipendenti la percentuale di dirigenti donne è ferma al 35%. Nelle carriere diplomatica troviamo una sola donna ambasciatrice, e una percentuale dell'8% nel settore ministri plenipotenziari. Meglio tra i prefetti: il 50% ed oltre nel caso dei viceprefetti e il 61% tra i viceprefetti aggiunti. Anche se solo il 31% nel grado superiore di prefetto.

Insomma, il passato è alle spalle, ormai, ma la strada da percorrere è ancora lunga.

“L'altra metà dell'impiego”, come si intitolava il libro che pubblicammo nel 2005, ha compiuto la sua lunga marcia e la proseguirà. Anche da quella marcia dipende il rinnovamento delle nostre istituzioni pubbliche.

Roma, intervento a Palazzo Altieri – 6 dicembre 2016.