

## GIORNATA DELLE DONNE IN MAGISTRATURA (\*)

### “La questione femminile in Medioriente. Il diritto (negato) allo studio”

*Intervento della Presidente dell'Associazione Unitaria  
degli Avvocati e Procuratori dello Stato  
Avv. Wally Ferrante*

1. Ringrazio innanzitutto la Presidente dell'Associazione dei Magistrati della Corte dei Conti Paola Briguori, con la quale condivido l'impegno nel Comitato Intermagistrature, per questo gradito invito ad un Convegno tutto al femminile, in cui ciascuna di noi testimonia una tappa raggiunta, per la prima volta, da una donna ad una carica in precedenza ricoperta solo da uomini.

2. Mi preme poi ringraziare l'organizzatrice di questo incontro il Consigliere Maria Cristina Razzano che ha deciso di istituire questa giornata dedicata alle donne in magistratura, che si occuperà ogni anno di un tema diverso il 5 aprile, che segna appunto la data di ingresso delle donne in magistratura, il 5 aprile 1965, a seguito della legge del 9 febbraio 1963 n. 66, recante “*Ammissione della donna ai pubblici uffici ed alle professioni*” il cui articolo 1, comma 1 disponeva “*La donna può accedere a tutte le cariche, professioni ed impieghi pubblici, compresa la Magistratura, nei vari ruoli, carriere e categorie, senza limitazione di mansioni e di svolgimento della carriera, salvi i requisiti stabiliti dalla legge*”.

L'art. 2 sanciva poi l'abrogazione della legge 17 luglio 1919, n. 1176, che poneva il divieto di accesso delle donne agli impieghi pubblici “*che implicano ... l'esercizio di diritti e di potestà politiche ...secondo la specificazione che sarà fatta con apposito regolamento*”, del successivo regolamento approvato con regio decreto 4 gennaio 1920, n. 39 ed ogni altra disposizione incompatibile (articolo poi abrogato dall'art. 57, D.Lgs. 11 aprile 2006, n. 198).

Dopo l'avvento della Costituzione Repubblicana del 1948, e l'affermazione del principio di uguaglianza, senza distinzione di sesso, si è dovuto attendere quindici anni perché il divieto dell'accesso della donna alla carriera magistratuale fosse rimosso. E ciò anche a seguito dell'intervento della Corte costituzionale che, con la sentenza n. 33 del 1960, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della citata legge n. 1176 del 1919 che escludeva le donne da tutti gli uffici pubblici che implicano l'esercizio di diritti e di potestà politiche, in riferimento all'art. 51, primo comma della Costituzione.

---

(\*) Convegno organizzato dall'Associazione Magistrati della Corte dei Conti; tra i vertici delle istituzioni giuridiche presenti: Margherita Cassano, Primo Presidente della Corte Suprema di Cassazione; Gabriella Palmieri Sandulli, Avvocato Generale dello Stato; Guido Carlino, Presidente della Corte dei Conti (Roma, 5 aprile 2023, Aula Turina della Corte dei Conti).

3. Tra coloro che hanno superato il primo concorso in magistratura aperto alle donne abbiamo l'onore di avere qui presente la Presidente Gabriella Luccioli, che è stata anche la prima donna a ricoprire l'incarico direttivo di Presidente di Sezione della Corte di Cassazione, se non erro nel 2008. Ricordo che partecipavo anni fa alle riunioni dell'ADMI (Associazione delle Donne Magistrato Italiane) e che festeggiammo una sera questa importante nomina che ha segnato un traguardo importante a distanza di 40 anni da quell'ingresso in magistratura e da quel principio normativo *“senza limitazione di mansioni e di svolgimento di carriera”*.

4. Oggi, con la Presidente Margherita Cassano, una donna ha raggiunto anche il vertice della magistratura ordinaria, ricoprendo il ruolo apicale di Primo Presidente della Corte di Cassazione, deputato a presiedere le Sezioni Unite che, nella massima espressione della nomofilachia, decidono le questioni giuridiche di massima importanza nonché risolvono le questioni di giurisdizione con le altre magistrature.

5. Venendo all'Avvocatura dello Stato, va ricordato che gli Avvocati e Procuratori dello Stato sono espressamente equiparati ai magistrati dell'ordine giudiziario a norma dell'art. 23 del R.D. 1611/1933, tanto che nelle loro funzioni di assistenza e difesa delle Amministrazioni, hanno un ruolo non di semplice difensore di una parte, ma di primi garanti del rispetto della legalità nell'agire pubblico. Hanno quindi vissuto le medesime restrizioni per l'accesso alla carriera da parte delle donne.

Anche l'Avvocato Generale dello Stato Gabriella Palmieri Sandulli è stata la prima donna a ricoprire l'incarico di Vertice dell'Istituto, prima di appannaggio esclusivamente maschile, dopo aver ricoperto, sempre come prima donna, quello di Vice Avvocato Generale e quello di Segretario Generale.

Attualmente si può dire che il *gap* di genere si è colmato atteso che, a fronte di 350 Avvocati dello Stato, 153 sono donne; su 25 Avvocature Distrettuali, 11, e quindi quasi la metà, sono dirette da un Avvocato Distrettuale donna; a Roma su 8 sezioni una sola è diretta da un Vice Avvocato Generale donna, ma per ragioni anagrafiche, ma 4 sezioni su 8, e quindi la metà, sono coordinate da una donna.

6. Devo dire che nel nostro lavoro non è riscontrabile alcuna discriminazione nei confronti delle donne. Ho fatto parte del Comitato pari opportunità dell'Avvocatura dello Stato e, nell'arco del mio mandato, non ci è stato segnalato alcun episodio di disparità di trattamento nei confronti di Avvocati e Procuratori dello Stato di sesso femminile.

Certamente, non viene fatto alcuno “sconto” per chi ha figli piccoli o genitori anziani da accudire, compito che continua a gravare prevalentemente sulle donne.

Qualche anno fa è stato rimosso in via giurisdizionale dal T.a.r. del Lazio, con pronuncia poi confermata dal Consiglio di Stato con la sentenza n.

6157/2017, il pregiudizio economico che riportavano le donne nel periodo di astensione obbligatoria dal lavoro durante la maternità per effetto dell'art. 12 del d.P.C.M. 29 febbraio 1972, che escludeva, in tale periodo, nonostante la cospicua assegnazione di nuovi affari, il percepimento degli onorari di causa, che costituiscono una componente essenziale del trattamento economico degli Avvocati e Procuratori dello Stato. Ciò proprio per non disincentivare la maternità anche nel quadro dei principi dell'Unione Europea.

Il Consiglio di Stato ha fatto leva sulla normativa speciale a sostegno e tutela della maternità e paternità di cui al D.Lgs. n. 151 del 2001, e nello specifico la previsione che il trattamento economico che compete alla donna in congedo obbligatorio per maternità è derogabile solo per effetto di norme di maggior favore e che di conseguenza tutti gli assegni di natura retributiva debbono essere garantiti alla gestante anche in ossequio al principio fondamentale di parità tra generi, ai sensi dell'art. 37 Cost. nonché delle disposizioni ultranazionali di cui all'art. 157 T.F.U.E, all'art. 23 della Carta dei Diritti Fondamentali U.E. e alla direttiva 2006/54/CE, anche secondo l'interpretazione della l. n. 53 del 2000, recante disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità propugnata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nella circolare n. 14 del 16 novembre 2000, la quale precisa il diritto delle lavoratrici madri durante il periodo di astensione obbligatoria all'intera retribuzione fissa mensile, nonché al relativo trattamento accessorio.

Il Consiglio di Stato ha inoltre richiamato le norme che tutelano il lavoro femminile e la maternità, in particolare l'art. 37 comma 1, del T.U. n. 3/1957 in base al quale *“La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore. Le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione”*.

Inoltre, l'art. 41 del T.U. n. 3 del 1957, autentica pietra angolare del sistema ora descritto, prevede: *“all'impiegata che si trovi in stato di gravidanza o puerperio si applicano le norme per la tutela delle lavoratrici madri; essa ha diritto al pagamento di tutti gli assegni, escluse le indennità per servizi e funzioni di carattere speciale o per prestazioni di lavoro straordinario”*.

Ne consegue che l'art. 12 del d.P.C.M. citato, che limita la deroga all'esclusione del riparto previsto per i procuratori e avvocati dello Stato al solo caso di congedo «*straordinario*» generico di cui all'art. 37 comma 2, T.U. senza prevedere tra questi anche il congedo per maternità, è stato ritenuto in contrasto irrimediabile con la normativa nazionale e sovraordinata.

7. Per quanto concerne il diritto allo studio, negato alle donne nei Paesi del medioriente, come abbiamo visto con le testimonianze della Principessa d'Afghanistan e dell'attivista iraniana, non va dimenticato che si tratta di uno strumento indispensabile e fondamentale per l'emancipazione femminile. Studiare apre la mente e sviluppa lo spirito critico e l'autodeterminazione; garan-

tisce la libertà di pensiero e di espressione, principi fondanti di ogni democrazia, tutti negati alle bambine e alle ragazze che non hanno accesso al percorso scolastico.

Nel mondo quasi 132 milioni di ragazze non vanno a scuola (34 milioni dovrebbero frequentare le elementari e 97 milioni le medie). Nei paesi in conflitto, le bambine hanno una probabilità doppia di interrompere il percorso scolastico rispetto alle coetanee negli Stati politicamente stabili.

In Italia, il diritto allo studio è garantito dagli articoli 33 e 34 della Costituzione.

In particolare, in ossequio all'art. 34, la scuola è aperta a tutti. L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita. Lo studio costituisce quindi un diritto ma anche un dovere di ogni bambino quanto meno fino alla terza media. Per i capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, è prevista l'erogazione di borse di studio e assegni alle famiglie per assicurare il raggiungimento dei gradi più alti degli studi.

La disponibilità di risorse finanziarie è, infatti, un fattore determinante nell'accesso all'istruzione superiore e universitaria: in Italia, soltanto il 20% della popolazione tra i 25 e i 64 anni è in possesso di una laurea e soltanto il 62,7% è in possesso di un diploma (in Europa, la media è, rispettivamente del 33,4% e del 79,3% - dati Istat 2021). Il report sui livelli di istruzione dell'Istat segnala anche un forte divario territoriale nei livelli di istruzione tra nord e sud.

Un contenzioso di cui si è occupata l'Avvocatura dello Stato in relazione al diritto allo studio ha riguardato recentemente la tematica della richiesta di istruzione domiciliare per gli alunni disabili nel periodo COVID.

L'art. 1, comma 7 *quater* del D.L. n. 22 dell'8 aprile 2020 prevede che *“fino al termine dell'anno scolastico 2020/2021, per garantire il diritto all'istruzione alle bambine e ai bambini, alle alunne e agli alunni, alle studentesse e agli studenti per i quali sia accertata l'impossibilità della frequenza scolastica per un periodo non inferiore a trenta giorni di lezione, anche non continuativi, a causa di gravi patologie certificate, anche attraverso progetti che possono avvalersi dell'uso delle nuove tecnologie (art. 16, decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66), l'attività di istruzione domiciliare in presenza può essere programmata in riferimento a quanto previsto dal piano educativo individualizzato, presso il domicilio dell'alunno, qualora le famiglie ne facciano richiesta e ricorrano condizioni di contesto idonee a contemperare il diritto all'istruzione dell'alunno in istruzione domiciliare con l'impiego del personale già in servizio presso l'istituzione scolastica, anche nel rispetto delle misure idonee a garantire la sicurezza sui luoghi di lavoro, assicurando tutte le prescrizioni previste dalle disposizioni in materia di contrasto alla diffusione dell'epidemia da Covid-19”*.

In base alle Linee guida allegate al D.M. 6 giugno 2019, n. 461 che disciplinano *“la scuola in ospedale e l'istruzione domiciliare”*, il servizio di

istruzione domiciliare può essere erogato nei confronti di alunni, iscritti a scuole di ogni ordine e grado, anche paritarie, a seguito di formale richiesta della famiglia e di idonea e dettagliata certificazione sanitaria, in cui è indicata l'impossibilità a frequentare la scuola per un periodo non inferiore ai 30 giorni (anche non continuativi) rilasciata dal medico ospedaliero o comunque dai servizi sanitari nazionali.

Durante il periodo della pandemia, le richieste sono state moltissime ma il Ministero dell'istruzione non poteva assicurare lo stesso monte ore di sostegno in presenza (nella specie 22 ore settimanali) previsto nel Piano Educativo Personalizzato (PEI) come istruzione domiciliare non avendo la disponibilità di un numero sufficiente di insegnanti destinati ad andare nelle case dei singoli alunni; nelle ordinanze del Tribunale di Roma si è affermato che, nell'attuale quadro di riferimento, l'attività educativa prosegue - negli istituti che in tal senso si sono organizzati - attraverso un sistema di didattica a distanza, *“modalità di fruizione del servizio scuola che presenta una certa complessità e rispetto alla quale la presenza di un insegnante di sostegno che supporti gli alunni con maggiori difficoltà aiutandoli a seguire quanto accade, se possibile si prospetta ancor più significativa e rilevante per consentire loro di accedere nella massima misura possibile all'istruzione cui hanno diritto”*: in questo contesto, il diritto all'istruzione dei disabili deve essere modulato *“secondo le attuali caratteristiche dell'offerta scolastica”* (Tribunale di Roma, Ordinanze rese nei giudizi r.g. nn. 77275/2019 e 3829/2020).

Negli ospedali, invece, è prevista l'istruzione scolastica per i bambini ricoverati con insegnanti presenti sul posto che consente, soprattutto a quelli la cui degenza è prolungata, di non perdere preziosi periodi di insegnamento e il contatto diretto con gli insegnanti.

**8.** Da ultimo vorrei citare la recente sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, causa C-344/20 del 13 ottobre 2022 in tema di divieto di indossare il velo nei luoghi di lavoro in una causa pregiudiziale Belga.

La Corte di Giustizia ha affermato che l'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2000/78/CE, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, deve essere interpretato nel senso che una disposizione di un regolamento di lavoro di un'impresa che vieta ai dipendenti di manifestare con l'abbigliamento o in qualsiasi altro modo, le loro convinzioni religiose o filosofiche, di qualsiasi tipo, non costituisce, nei confronti dei dipendenti che intendono esercitare la loro libertà di religione e di coscienza indossando visibilmente un segno o un indumento con connotazione religiosa, una discriminazione diretta *«basata sulla religione o sulle convinzioni personali»*, ai sensi di tale direttiva, a condizione che tale disposizione sia applicata in maniera generale e indiscriminata.

Il rinvio pregiudiziale è stato disposto dal Tribunale del lavoro di Bruxelles nell'ambito di una controversia tra la ricorrente, di fede musulmana e

un'impresa in merito alla mancata presa in considerazione della candidatura spontanea della ricorrente a un tirocinio in seguito al rifiuto di quest'ultima di rispettare il divieto imposto dall'azienda ai suoi dipendenti di manifestare, segnatamente mediante l'abbigliamento, le loro convinzioni religiose, filosofiche o politiche, nella specie mediante il porto del velo.

Della questione del divieto del velo si è occupata anche la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo sotto il profilo delle potenziali violazioni del diritto alla libertà di pensiero, coscienza e religione che ne deriverebbero. Il primo caso in cui la Corte di Strasburgo si è pronunciata sull'uso del velo islamico è del 2001 (*Dalhab c. Svizzera*): la ricorrente era un'insegnante di una scuola primaria convertita all'Islam. Il ricorso alla Cedu era conseguente al divieto di indossare il velo in classe. In quel caso La Cedu considerò il divieto del velo giustificato e proporzionato non solo al fine di tutelare i diritti e le libertà dei giovani studenti facilmente influenzabili e di evitare lo sviluppo del proselitismo, ma anche in quanto simbolo imposto alle donne da un precetto coranico discriminatorio tra i due sessi, non in linea con i principi che ogni insegnante dovrebbe trasmettere ai propri allievi.

Anche nel 2014 (*Sas c. Francia*) la Corte Europea negò il contrasto con la Convenzione della legge francese dell'11 ottobre 2010 che proibisce l'occultamento del volto negli spazi pubblici. Divieto giustificato anche nel caso *Belcacemi e Oussar c. Belgio*. Anche allora il divieto di velo nei luoghi pubblici non fu considerato una violazione degli articoli della Convenzione, ed in particolare dell'art. 8 sul diritto al rispetto per la vita familiare e privata, dell'articolo 9 sulla libertà di pensiero, di coscienza e religione e dell'articolo 14 sul divieto di discriminazione.

Va infatti evidenziato che “*hijab*”, il velo islamico, significa rendere invisibile, celare allo sguardo, nascondere, coprire mentre le donne non devono in alcun modo nascondersi o rendersi invisibili e l'incontro di oggi ne è un'importante testimonianza.

*Wally Ferrante*  
*Avvocato dello Stato*