

Senza distinzione di sesso

Il cammino delle donne italiane verso
la parità dalla Costituzione a oggi

DOCUMENTO DI ANALISI N.23

DOCUMENTO
DI ANALISI

Ufficio Valutazione Impatto
Impact Assessment Office



Senato della Repubblica

Questo *Documento di analisi* è a cura di

CARMEN ANDREUCCIOLI

Senato della Repubblica

PAROLE CHIAVE: PARI OPPORTUNITÀ, RAPPRESENTANZA DI GENERE, FEMMINICIDIO, VIOLENZA DI GENERE, GENDER GAP, CODICE ROSSO, REATI SESSUALI, DIRITTO DI FAMIGLIA, MATERNITÀ, DISCRIMINAZIONE, PROTEZIONE SOCIALE, AZIONI POSITIVE



Quest'opera è distribuita con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Senza distinzione di sesso

Il cammino delle donne italiane verso la parità dalla Costituzione a oggi

8 Marzo 2023

Le donne sono state protagoniste della nostra Repubblica fin dalla sua nascita. Non solo hanno contribuito alla stesura della Costituzione, ma si sono anche battute per l'attuazione dei suoi valori e dei suoi principi, primo fra tutti il principio di uguaglianza. In questo la Corte costituzionale ha giocato un ruolo di primo piano: alla sua giurisprudenza e alle sue sollecitazioni ha fatto seguito, in molti casi, l'adozione di importanti riforme legislative. Con un'attenzione quindi anche alla giurisprudenza costituzionale, il dossier ripercorre la legislazione in favore delle donne in termini di garanzie lavorative, sia come tutela delle madri lavoratrici sia come opportunità di accesso al mondo del lavoro; sotto il profilo sociale e della tutela giuridica della donna; sul piano della tutela della libertà sessuale e della libertà, ma anche della lotta alla violenza e, infine, in relazione alle pari possibilità di accesso alla vita politica ed economica del Paese.

Women have been protagonists of our Republic since its birth. Not only have they contributed to the drafting of the Constitution, but they have also fought for the implementation of its values and principles, first and foremost the principle of equality. The Constitutional Court has played a leading role in this journey: its jurisprudence and urgings have been followed, in many cases, by the adoption of important legislative reforms. With a focus, therefore, also on constitutional jurisprudence, the dossier traces legislation in favor of women in terms of labor guarantees, both as protection of working mothers and as opportunities for access to the world of work; in terms of the social and legal protection; in terms of the protection of sexual freedom and liberty, and of the fight against violence; and, finally, in relation to equal access to the political and economic life of the country.

Sommario

Un lungo cammino.....	5
PARTE PRIMA. Madri al lavoro.....	8
Il valore sociale delle casalinghe.....	9
Mamme agricole, artigiane e commercianti.....	9
Un nuovo obiettivo: conciliare vita e lavoro.....	10
PARTE SECONDA. Dal divieto di accesso al divieto di discriminazione.....	14
Toghe in rosa.....	15
Donne in armi.....	15
Lavori per sole donne.....	16
Vietato discriminare.....	17
“Azioni positive”.....	18
Un Codice per le pari opportunità.....	19
Colletti rosa e donne imprenditrici.....	19
Pari retribuzione a parità di lavoro.....	20
PARTE TERZA. Le altri grandi battaglie.....	22
Dalla procreazione responsabile al “diritto alla maternità”.....	22
Salute e genere.....	24
Addio al delitto d’onore e al matrimonio riparatore.....	24
Reati sessuali: da delitti contro la morale a delitti contro la persona.....	25
In famiglia. Da un nuovo diritto a una nuova giustizia.....	26
Nel nome della madre.....	27
Violenza domestica e <i>stalking</i>	27
Contro il femminicidio.....	28
Un codice rosso anti- violenza.....	28
Un problema culturale, ma anche di numeri.....	29
PARTE QUARTA. Obiettivo: democrazia paritaria.....	30

Donne e partiti	33
CONCLUSIONI.....	34
PNRR, priorità trasversali, strategia nazionale 2021-2026: il cammino continua.....	34

Indice delle figure

Figura 1. The Global Gender Gap Index 2022 rankings.....	5
Figura 2. Occupati per genere e per classe di età. Gennaio 2020-maggio 2022.....	14
Figura 3. Salario orario medio per professione, 2014.....	20
Figura 4. The Global Gender Gap Index 2022, results by subindex. Political Empowerment.....	30
Figura 5. Indice sull'uguaglianza di genere 2022	34

Presidente Terracini. Pongo ai voti nel suo complesso l'articolo 7, che diventerà articolo 3 della Costituzione: «I cittadini, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di condizioni sociali, di religione e di opinioni politiche, hanno pari dignità sociale e sono eguali di fronte alla legge.

«È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il completo sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale dell'Italia».

(È approvato — Vivi applausi).

Dal verbale dell'Assemblea Costituente del 24 marzo 1947.

Un lungo cammino

Proprio nel mese di marzo, esattamente 76 anni fa, l'Assemblea costituente discuteva e approvava il testo dell'articolo 3¹ di quella Costituzione della Repubblica Italiana che sarebbe poi entrata in vigore il 1° gennaio 1948. Un articolo importantissimo per le donne italiane, che da solo un anno avevano ottenuto il diritto di voto e si trovavano a vivere in un paese ancora profondamente patriarcale: grazie a quell'articolo, infatti, l'uguaglianza dei sessi entrava tra i principi fondanti della neonata Repubblica.

Ricordarlo oggi, 8 marzo, Giornata internazionale della donna², ha un particolare significato. Le statistiche pubblicate nel Rapporto annuale del World Economic Forum (WEF) sulla situazione nel 2022 del gender gap nel mondo (o meglio, nei 146 Stati presi in considerazione), mostrano come il nostro Paese si collochi al 63esimo posto su 146 Stati presi in considerazione nella classifica generale. Un risultato che conferma come le conquiste delle donne italiane, in questi ultimi tre quarti di secolo, siano state tante; ma come si possa e si debba fare ancora di più. Sul piano della parità di genere negli ultimi mesi sono stati raggiunti importanti traguardi. Il "soffitto di cristallo" è stato infranto: si è passati dall'aver dei ruoli politici chiave totalmente dominati da rappresentanti del sesso maschile a un ribaltamento del quadro. Nel settembre 2022, per la prima volta nella storia della Repubblica Italiana, una donna, Giorgia Meloni, già presidente nazionale di Fratelli d'Italia, è diventata presidente del Consiglio. Nel febbraio di quest'anno un'altra donna, Elly Schlein, è stata eletta segretaria del Partito democratico, il maggiore partito di opposizione. E, da ultimo, proprio nel mese di marzo Margherita Cassano è

¹ Si veda Assemblea costituente, seduta pomeridiana 24 marzo 1947.

² Si deve proprio a tre Madri costituenti, ovvero alla deputata comunista Teresa Mattei e alle colleghe di partito Rita Montagnana e Teresa Noce, la scelta del simbolo della mimosa per la prima festa della donna celebrata, l'8 marzo 1946, nell'Italia ormai liberata.

stata nominata presidente della Corte di Cassazione: a sessant'anni dall'ingresso delle donne in magistratura, una donna è stata finalmente chiamata a ricoprire una delle più alte cariche.

A partire dalla Costituzione l'inveramento del principio di uguaglianza si è contraddistinto per un processo graduale, al quale hanno preso parte da un lato il Parlamento e, dall'altro, la Corte costituzionale. Con la sua giurisprudenza, infatti, la Corte ha in alcuni casi anticipato il legislatore, rimuovendo norme in contrasto con il principio di uguaglianza e aprendo la strada a importanti riforme; in altri, ha consolidato le scelte legislative compiute; e infine, in altri ancora, pur dettando l'indirizzo da seguire, si è fermata davanti alla discrezionalità spettante al Parlamento.

Questo dossier³, senza pretese di esaustività, ripercorre le principali tappe normative della lunga marcia delle donne italiane verso l'uguaglianza, individuando alcuni temi privilegiati: dal lavoro all'accesso alle cariche elettive; dalla famiglia alla sessualità e alla maternità. Un percorso normativo che negli ultimi anni, soprattutto con riguardo ai profili sociali e lavorativi, ha profondamente risentito di un fenomeno globale inaspettato: la diffusione della pandemia da Covid-19.

³ Il dossier riprende e aggiorna la [Nota breve n. 155](#) del Servizio studi del Senato della XVII legislatura.

Figura 1. The Global Gender Gap Index 2022

Rank	Country	Score	Score change
		0-1	2021
1	Iceland	0.908	+0.016
2	Finland	0.860	-0.001
3	Norway	0.845	-0.004
4	New Zealand	0.841	+0.001
5	Sweden	0.822	0.000
6	Rwanda	0.811	+0.006
7	Nicaragua	0.810	+0.015
8	Namibia	0.807	-0.002
9	Ireland	0.804	+0.005
10	Germany	0.801	+0.005
11	Lithuania	0.799	-0.004
12	Costa Rica	0.796	+0.010
13	Switzerland	0.795	-0.003
14	Belgium	0.793	+0.004
15	France	0.791	+0.007
16	Moldova	0.788	+0.02
17	Spain	0.788	0.000
18	Albania	0.787	+0.017
19	Philippines	0.783	-0.001
20	South Africa	0.782	+0.001
21	Austria	0.781	+0.004
22	United Kingdom	0.780	+0.005
23	Serbia	0.779	-0.001
24	Burundi	0.777	+0.008
25	Canada	0.772	0.000
26	Latvia	0.771	-0.007
27	United States	0.769	+0.006
28	Netherlands	0.767	+0.005
29	Portugal	0.766	-0.009
30	Barbados	0.765	-0.004
31	Mexico	0.764	+0.007
32	Denmark	0.764	-0.004
33	Argentina	0.756	+0.005
34	Mozambique	0.752	-0.006
35	Guyana	0.752	+0.024
36	Belarus	0.750	-0.008
37	Peru	0.749	+0.028
38	Jamaica	0.749	+0.007
39	Slovenia	0.744	+0.003
40	Panama	0.743	+0.006
41	Ecuador	0.743	+0.003
42	Bulgaria	0.740	-0.006
43	Australia	0.738	+0.006
44	Suriname	0.737	+0.008
45	Cape Verde	0.736	+0.020
46	Luxembourg	0.736	+0.011
47	Chile	0.736	+0.020
48	Madagascar	0.735	+0.010
49	Singapore	0.734	+0.007
50	Zimbabwe	0.734	+0.002
51	Bolivia	0.734	+0.011
52	Estonia	0.733	+0.001
53	Lao PDR	0.733	-0.017
54	Montenegro	0.732	0.000
55	Georgia	0.731	-0.001
56	Timor-Leste	0.730	+0.01
57	Kenya	0.729	+0.037
58	Eswatini	0.728	-0.001
59	El Salvador	0.727	-0.011
60	Israel	0.727	+0.003
61	Uganda	0.724	+0.007
62	Zambia	0.723	-0.002
63	Italy	0.720	-0.001

Fonte: dati [Global gender gap Report 2022](#)

PARTE PRIMA. Madri al lavoro

In una Repubblica fondata sul lavoro una piena uguaglianza fra i sessi non può prescindere dalla parità anche sul piano lavorativo. Già nel dibattito in Assemblea Costituente emerge la necessità dell'introduzione di apposite statuizioni che sanciscano norme «naturali e umane» riguardo ai diritti delle lavoratrici, a fronte dell'arretratezza della legislazione dell'epoca. "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" prevede l'articolo 37 della Costituzione.

L'attuazione legislativa di questi principi si orienta dapprima alla eliminazione delle discriminazioni più evidenti a danno delle lavoratrici nubende, gestanti e madri e, in un secondo momento, alla promozione della parità *tout court* rispetto al lavoratore, anche attraverso l'introduzione di azioni positive in favore delle donne.

La prima legge della neonata Repubblica in favore delle donne risale al 1950, poco dopo l'entrata in vigore della Carta costituzionale: su impulso delle donne parlamentari - di cui alcune avevano già fatto parte dell'Assemblea costituente - l'attenzione del legislatore si è rivolta alla tutela del lavoro femminile e, in particolare, alla necessità di assicurare alle donne, in quanto madri, una protezione adeguata e speciale.

Con la legge 26 agosto 1950, n. 860, "Tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri", vengono introdotte importanti misure ancora oggi in larga parte valide. Tra queste: il divieto di licenziamento dall'inizio della gravidanza fino al compimento del primo anno di età del bambino; il divieto di adibire le donne incinte al trasporto e al sollevamento di pesi ed altri lavori pericolosi, faticosi o insalubri; il divieto di adibire al lavoro le donne nei tre mesi precedenti il parto e nelle otto settimane successive, salvo possibili estensioni. Si trattava di una svolta epocale, come rilevava la deputata democristiana Vittoria Titomanlio: *"semplicemente segna un passo in avanti nelle conquiste sociali dal punto di vista della nobiltà della maternità da una parte e del lavoro dall'altra"*. Meno trionfante, l'onorevole Teresa Noce Longo (PCI) rilevava tristemente, nella medesima occasione, che la legge *"tutela però ancora sempre e soltanto un quinto circa delle madri lavoratrici italiane, restando tuttora escluse numerose altre, (...) soprattutto sono state escluse le casalinghe, le mogli dei lavoratori"*⁴.

In effetti non solo le casalinghe, ma anche le lavoratrici agricole restavano fuori dall'ambito di applicazione della legge, che aveva un ulteriore grave limite: non assicurava una piena protezione contro le cosiddette "clausole di nubilitato" che, se inserite nei contratti di lavoro, potevano portare le donne, non appena si sposavano, a perdere la propria occupazione.

⁴ Camera dei deputati. Assemblea, seduta 27 giugno 1950.

Ci sarebbero però voluti altri 13 anni perché il Parlamento approvasse, in sede deliberante - con un dibattito di fatto monopolizzato da tre deputate: le onorevoli Angelina Merlin (PSI), Giuseppina Re (PCI) e Maria Lisa Cinciari Rodano (PCI) - la legge 9 gennaio 1963, n. 7 che, oltre a vietare qualsiasi genere di licenziamento in conseguenza del matrimonio, prevedeva alcune misure a sostegno della maternità delle lavoratrici agricole. Ad avallare la legittimità di questi principi - indubbiamente innovatori per il tempo - sarà proprio la Corte costituzionale, in più occasioni: dapprima, con la sentenza 14 febbraio 1969, n. 27 e, a distanza di ventiquattro anni, con la sentenza 28 gennaio 1993, n. 46.

Il valore sociale delle casalinghe

Con la legge 5 marzo 1963, n. 389, il Parlamento italiano compiva un altro passo importante: l'istituzione presso l'INPS della gestione separata "mutualità pensioni" per l'assicurazione volontaria delle pensioni delle casalinghe. Era una tappa fondamentale verso il riconoscimento della dignità del lavoro domestico e del ruolo della donna di casa, la quale - come osservava la senatrice Giuseppina Palumbo (PSI), "*è il perno della famiglia; ad essa è assegnata una missione insostituibile e irrinunciabile*"⁵. Per un pieno riconoscimento del valore sociale del lavoro domestico svolto per la cura del nucleo familiare si dovrà però attendere la legge 8 dicembre 1999, n. 493, con cui veniva istituita l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni domestici. Dal marzo 2001 è così obbligatoria l'iscrizione presso l'INAIL di tutti coloro, uomini o donne, che hanno un'età compresa tra i 18 e i 65 anni e svolgono, in modo abituale ed esclusivo e senza vincoli di subordinazione, il lavoro domestico per la cura dei componenti della famiglia e dell'ambiente in cui dimora il nucleo familiare.

Mamme agricole, artigiane e commercianti

Un'ulteriore estensione della tutela delle lavoratrici madri è stata prevista dalla legge 30 dicembre 1971, n. 1204. Per la relatrice, l'onorevole Tina Anselmi (DC), rappresentava "*il tentativo più organico per tutelare la lavoratrice madre che il parlamento italiano si sia mai apprestato a fare. In tal modo noi diamo una risposta adeguata a quanto prescritto dall'articolo 37 della costituzione. (...) Le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre al bambino una speciale adeguata protezione*"⁶.

La nuova legge, infatti, oltre ad assicurare un'efficace protezione per le gestanti - divieto di licenziamento dall'inizio della gravidanza fino al compimento di un anno di età del bambino - introduceva l'astensione facoltativa dal lavoro per sei mesi, oltre ai tre mesi obbligatori dopo il parto. Inoltre rafforzava le misure a tutela delle lavoratrici agricole (alle quali non veniva più

⁵ Si veda Senato della Repubblica, 10a Commissione, seduta 12 febbraio 1963.

⁶ Camera dei deputati, XIII Commissione, seduta 10 novembre 1971.

corrisposto un assegno *una tantum* ma l'80 per cento della retribuzione) e alle lavoratrici autonome, come le coltivatrici dirette, le artigiane e le commercianti (alle quali era riconosciuta un'indennità di 50 mila lire).

Nel solco tracciato dalla legge del 1971 si inseriva poi la legge 29 dicembre 1987, n. 546, approvata in sede deliberante in ambedue i rami del Parlamento: riconosceva la corrispondenza alle lavoratrici autonome coltivatrici dirette, mezzadre e colone, artigiane ed esercenti attività commerciali, di una indennità giornaliera di maternità per i due mesi precedenti e i tre successivi al parto.

Infine ecco la legge 27 dicembre 1997, n. 449. Tra le "Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica", all'articolo 59, comma 16, troviamo alcune misure contributive a tutela della maternità delle lavoratrici parasubordinate.

Un nuovo obiettivo: conciliare vita e lavoro

A partire dalla fine degli anni Ottanta si registra un cambiamento della società italiana e della concezione della famiglia, in cui la donna riveste un ruolo sempre più attivo e paritario in termini di autonomia lavorativa ed economico-finanziaria. Inevitabile, perciò, anche un mutamento della percezione del rapporto genitoriale: la necessità di conciliare l'attività lavorativa con le responsabilità derivanti dall'educazione e dall'accudimento dei figli non costituisce più una esclusiva questione femminile, ma un dovere/diritto da garantire anche ai padri.

A lungo, le normative a protezione della maternità e quelle della parità tra lavoratore e lavoratrice avevano costituito due percorsi distinti di attuazione dell'articolo 37 della Costituzione. Grazie all'intervento riformatore della Corte costituzionale si è assistito a una progressiva estensione dei diritti della madre lavoratrice al padre lavoratore, finalizzata alla redistribuzione del ruolo familiare dei genitori. Con la sentenza 14 gennaio 1987, n. 1 il Giudice delle leggi ha ritenuto incostituzionale il riconoscimento del diritto all'astensione dal lavoro e al godimento dei riposi giornalieri, alla sola madre lavoratrice, e non anche al padre lavoratore nel caso in cui l'assistenza al bambino fosse divenuta impossibile per decesso o grave infermità della madre. Sempre sulla scia della precedente decisione a tutela della genitorialità, con la sentenza 11 luglio 1991, n. 341, la Corte ha riconosciuto al padre lavoratore, in alternativa alla madre lavoratrice, il diritto all'astensione obbligatoria in caso di affidamento provvisorio di un minore. Ed ancora, con la sentenza 2 aprile 1993, n. 179, è stata estesa al padre lavoratore, in alternativa alla madre lavoratrice consenziente, il diritto ai riposi giornalieri per l'assistenza al figlio nel primo anno di vita.

Dal labirinto di voucher e bonus all'assegno unico

Nel solco tracciato dalla Corte si inseriscono così, a partire dalla fine degli anni Novanta, specifici interventi legislativi in favore della genitorialità: la legge 23 dicembre 1998, n. 448, agli

articoli 65 e 66 introduceva l'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli e l'assegno di maternità, e la legge 8 marzo 2000, n. 53, recante disposizioni per il sostegno della maternità e paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città. Quest'ultima legge promuoveva, infatti, un equilibrio tra tempi di lavoro, di cura, di formazione e di relazione, prevedendo, fra l'altro, l'istituzione dei congedi dei genitori e l'estensione del sostegno ai genitori di soggetti portatori di *handicap*.

Sulla stessa linea dei provvedimenti precedenti troviamo le misure previste dalla legge 28 giugno 2012, n. 92, "Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita". Nell'ambito delle politiche dirette alla conciliazione vita-lavoro, sono state negli anni introdotte una serie di misure finanziarie, quali il cosiddetto *voucher babysitting* (una misura che riconosceva alla madre lavoratrice la possibilità di richiedere, al termine del periodo di congedo di maternità e negli undici mesi successivi, al posto del congedo parentale, un contributo economico da impiegare per il servizio di *baby-sitting* o per i servizi per l'infanzia erogati da soggetti pubblici o da soggetti privati accreditati); il cosiddetto *bonus bébé*, una erogazione spettante fino al compimento del primo anno di età o del primo anno di ingresso nella famiglia, nel caso di adozione; il *bonus "mamma domani"*, assegno *una tantum* corrisposto a domanda della futura mamma al compimento del settimo mese di gravidanza o all'atto dell'adozione; il *bonus asilo nido* per il pagamento delle rette relative alla frequenza di asili nido o di forme di supporto presso la propria abitazione⁷.

Un tentativo di riordino e razionalizzazione degli strumenti a sostegno della natalità è stato da ultimo compiuto con il decreto legislativo 21 dicembre 2021, n. 230, che in attuazione della delega conferita con la legge 1 aprile 2021 n. 46, ha introdotto l'assegno unico e universale. Si tratta di un beneficio economico attribuito con criteri di progressività a tutti i nuclei familiari con figli a carico; tale forma di tutela - i cui benefici sono stati elevati, da ultimo, dall'articolo 1, commi 357 e 358, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 - ha sostituito gran parte dei molteplici istituti precedenti.

Congedi per padri e madri

Ulteriori misure a sostegno della maternità/paternità sono contemplate anche dalla legge delega di riforma del mercato del lavoro, il cosiddetto *Jobs Act* (legge 10 dicembre 2014, n. 183), e dai relativi decreti attuativi. In particolare, il decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 80

⁷ L'articolo 1, comma 283, L. 208/2015 (Stabilità 2016) ha esteso, per il 2016, il *voucher babysitting* alle madri lavoratrici autonome o imprenditrici. Il *bonus bebè* è stato istituito dalla legge di stabilità 2015, la legge n. 190 del 2014, articolo 1, comma 340. Il *bonus mamma domani* è stato istituito dalla legge di bilancio 2017 (articolo 1, comma 353 della legge n. 232 del 2016). Il *bonus asilo nido*, introdotto dalla legge di bilancio 2017 (articolo 1, comma 355, legge n. 232 del 2016) è l'unica prestazione economica che continua ad essere erogata contestualmente all'assegno unico e universale.

prevede l'ampliamento dell'applicazione del congedo di maternità in caso di parto anticipato e di ricovero del neonato; il riconoscimento del congedo di paternità anche se la madre è una lavoratrice autonoma e l'estensione del congedo parentale fino al dodicesimo anno di vita del bambino con una fruizione anche su base oraria. Il successivo decreto legislativo 30 giugno 2022, n. 105, ha modificato o introdotto varie misure in materia di conciliazione tra attività lavorativa e vita familiare, tra cui una revisione, in senso favorevole ai lavoratori, del trattamento economico e normativo dei suddetti congedi parentali e della relativa durata; un ulteriore miglioramento del trattamento economico relativo al congedo parentale è stato operato dall'articolo 1, comma 359, della legge 29 dicembre 2022, n. 197.

Con il decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 invece, è stata riconosciuta al lavoratore la possibilità, per una sola volta, di chiedere - al posto del congedo parentale - la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in rapporto a tempo parziale, purché la riduzione d'orario non superi il 50 per cento. Ed ancora, con il decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 151, nel solco tracciato dalla legge 17 ottobre 2007, n. 188 (disposizioni in materia di modalità per la risoluzione del contratto di lavoro per dimissioni volontarie della lavoratrice, del lavoratore, nonché del prestatore d'opera e della prestatrice d'opera), il legislatore è intervenuto anche sulla disciplina delle dimissioni volontarie e della risoluzione consensuale del rapporto di lavoro per porre fine alla pratica delle cosiddette "dimissioni in bianco", cioè le dimissioni senza data che i lavoratori (e soprattutto le lavoratrici) erano costretti un tempo a firmare al momento dell'assunzione. Adesso, per essere valide, le dimissioni devono essere redatte in modalità telematica e solo su appositi moduli, resi disponibili dal ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

Mezzo secolo in un Testo Unico

Una normativa complessa e stratificata negli anni, quella appena descritta, che ha trovato una sua (seppure non totale) collocazione sistematica nel decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (e successive modificazioni), il Testo Unico che raccoglie (e aggiorna) mezzo secolo di disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità. Si tratta di un provvedimento di riordino e di sistematizzazione di tutta la materia, e quindi delle norme vigenti sulla salute della lavoratrice, sui congedi di maternità, paternità e parentali⁸, sui riposi e permessi, sull'assistenza ai figli malati, sul lavoro stagionale e temporaneo, a domicilio e domestico, nonché delle norme di cui usufruiscono le lavoratrici autonome e le libere professioniste.

⁸ La materia dei congedi parentali è stata oggetto di una serie di interventi normativi, fra i quali la legge n. 81 del 2017, la legge n. 205 del 2017, la legge n. 145 del 2018, la legge n. 160 del 2019, la legge n. 178 del 2020, la legge n. 234 del 2021 e il suddetto decreto legislativo n. 105 del 2022.

Anche sul piano previdenziale sono state previste specifiche misure in favore delle donne. In questo contesto si inseriscono, da un lato, la possibilità riconosciuta alle lavoratrici di accedere anticipatamente alla pensione, la cosiddetta "opzione donna"⁹, e dall'altro l'introduzione della APE sociale donna, un'indennità a carico dello Stato per agevolare il passaggio verso il pensionamento ai soggetti svantaggiati o in condizioni di disagio; nel caso delle lavoratrici è prevista una particolare riduzione dei requisiti contributivi richiesti¹⁰.

⁹ Tale misura istituita dall'art. 16 del decreto Legge 28 gennaio 2019, n. 4 (conv. legge n. 26 del 2019) è stata, da ultimo, oggetto di modifica da parte della Legge di Bilancio 2023 (art. 1, comma 292, Legge 29 dicembre 2022, n. 197).

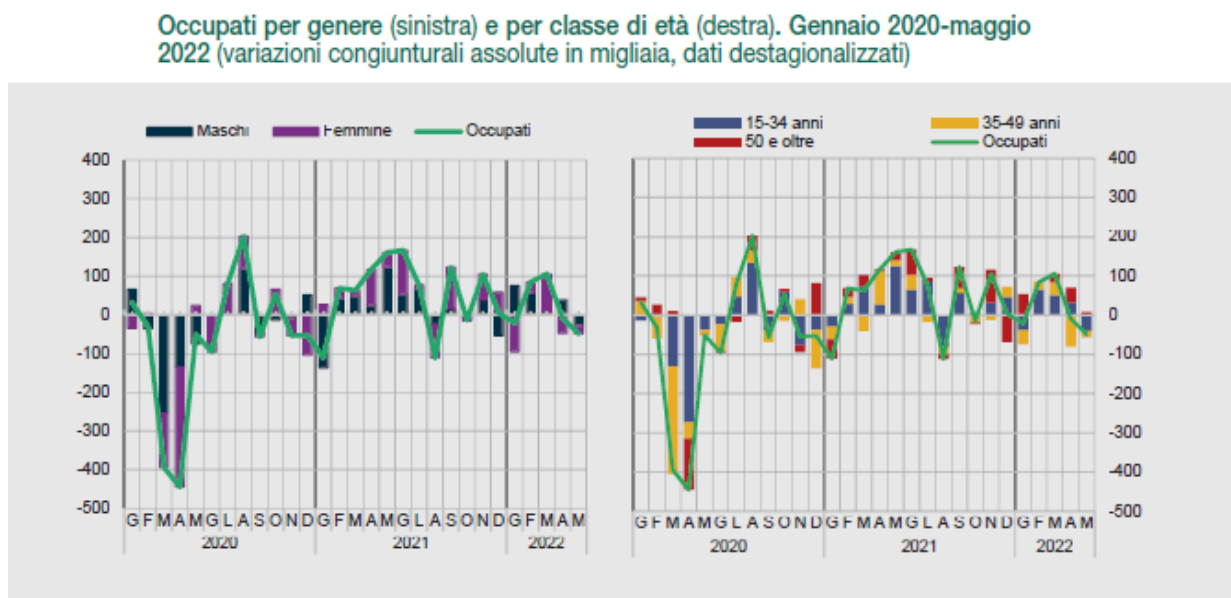
¹⁰ L'Ape agevolato è un sussidio economico introdotto dall'articolo 1, co. 179 della legge 232/2016 (legge di bilancio 2017) che accompagna al raggiungimento della pensione di vecchiaia nel regime pubblico obbligatorio, a partire dal 1° maggio 2017, alcune categorie di lavoratori meritevoli di una particolare tutela da parte del legislatore a condizione di avere raggiunto il 63° anno di età unitamente ad almeno 30 o 36 anni di contributi. Lo strumento, inizialmente previsto sino al 31.12.2018, è stato più volte prorogato da ultimo con l'articolo 1, co. 288-291 della legge n. 197/2022 sino al 31.12.2023. Per le lavoratrici è prevista una riduzione dei requisiti contributivi legata al numero di figli (cd. APE sociale donna).

PARTE SECONDA. Dal divieto di accesso al divieto di discriminazione

Gli anni di pandemia da Covid-19, come accennato, hanno influito pesantemente sul tessuto sociale e produttivo del nostro Paese.

Riflessi importanti si sono osservati in particolare sul mercato del lavoro, con l'accentuarsi delle diseguaglianze a sfavore di segmenti della popolazione già in condizioni di vulnerabilità alla vigilia della pandemia. Secondo i dati dell'ultimo *Rapporto annuale (2022)* dell'Istat l'Italia si posiziona fra i paesi Ue dove è stata più marcata la riduzione degli occupati tra il 2019 e il 2020. Come conseguenza si è ulteriormente aggravato il divario rispetto alla media Ue27 per tutti i principali indicatori del mercato del lavoro. Con riguardo alla occupazione femminile il Rapporto evidenzia come il costo pagato dalle donne sia stato più elevato in Italia che nel resto d'Europa. Le occupate sono diminuite di circa 376mila unità nel 2020 (-3,8% rispetto al 2019), a fronte di un impatto di genere mediamente più omogeneo nelle principali economie dell'Ue27. Nel 2021, nonostante una ripresa più favorevole per le donne, il tasso di occupazione femminile non ha ancora recuperato, in media d'anno, i livelli del 2019, rimanendo sotto la soglia del 50% (49,4%).

Figura 2. Occupati per genere e per classe di età. Gennaio 2020-maggio 2022



Fonte: Istat, Rilevazioni sulle Forze di lavoro e sull'orario di lavoro nelle imprese

La pandemia, in breve, ha acuito la differenza tra donne e uomini sul piano del lavoro. L'analisi legislativa registra indubbi sforzi, in questi settant'anni, per assicurare una piena parità tra

lavoratori e lavoratrici, sia in termini di accesso che di trattamento; ma i ritardi sono altrettanto indubbi. Per esempio, è solo nel 1956 che il Parlamento ha cominciato ad abrogare i limiti di accesso per le donne a determinate carriere. Nonostante i principi sanciti nella Carta Costituzionale, ancora per lunghi anni alcune professioni – dalla magistratura alle forze di polizia e militari – sarebbero state ritenute una prerogativa unicamente maschile.

Toghe in rosa

È infatti solo con la legge 27 dicembre 1956, n. 1441 che anche alle donne è stato consentito di accedere alla magistratura, anche se soltanto con funzioni di giudici popolari (ordinari o supplenti) e di componenti dei Tribunali dei minorenni. La lettura delle cronache parlamentari dell'epoca spiega le ragioni di un simile impedimento: si va da motivazioni di tutela paternalistica del gentil sesso, la cui "sensibilità" lo renderebbe inadatto a "*sentire il racconto delle cose più truci e tristi che si possano immaginare*"¹¹, a motivi di inidoneità genetica, per i quali le donne sarebbero dotate di un cranio di dimensioni inferiori a quelle maschili e quindi meno intelligenti¹².

Successivamente un importante stimolo verso la piena parità in termini di accesso a determinate carriere si deve al Giudice costituzionale, con la sentenza 18 maggio 1960, n. 33. La scure dell'incostituzionalità colpisce infatti la disposizione che escludeva le donne da tutti gli uffici pubblici che comportassero l'esercizio di diritti e potestà politiche. Secondo la Corte "la diversità di sesso, in sé e per sé considerata, non può essere mai ragione di discriminazione legislativa, non può comportare, cioè, un trattamento diverso dagli appartenenti all'uno o all'altro sesso davanti alla legge."

Sulla scia della Corte, il Parlamento, tre anni più tardi, con la legge 9 febbraio 1963, n. 66, riconosce alle cittadine il pieno diritto ad accedere a tutte le cariche, professioni ed impieghi pubblici, compresa la magistratura, nei vari ruoli, carriere e categorie senza limitazioni di mansioni e di svolgimento della carriera, salvi i requisiti stabiliti dalla legge.

Donne in armi

Anche tra le forze dell'ordine l'inserimento delle donne è stato un processo lento e graduale. La legge 7 dicembre 1959, n. 1083 ha consentito l'accesso in Polizia, ma nel solo "Corpo femminile" e con funzioni ben circoscritte, come la prevenzione e l'accertamento dei reati contro la moralità pubblica e il buon costume, la famiglia, la tutela del lavoro delle donne e dei minori.

¹¹ Si veda l'intervento del sen. Antonio Monni in Senato della Repubblica, Assemblea, seduta 16 Novembre 1956, n. 468

¹² Si veda il lungo intervento della sen. Angelina Merlin nel quale tali teorie "biologiche" sono ritenute prive di fondamento scientifico (Senato della Repubblica, Assemblea, seduta 15 Novembre 1956, n. 467.)

È stato necessario attendere oltre un ventennio affinché alle donne poliziotto fosse riconosciuta pari dignità rispetto ai colleghi uomini. Con la legge 1 aprile 1981, n. 121 è stato infatti sciolto il Corpo di polizia femminile, consentendo l'ingresso delle donne nei ruoli dell'Amministrazione della pubblica sicurezza con parità di attribuzioni, di funzioni, di trattamento economico e di progressione di carriera.

L'ultimo baluardo al riconoscimento di una piena parità di accesso alle varie carriere professionali è rimasto, per quasi altri 20 anni, il divieto per le donne di svolgere il servizio militare. Per compiere questo passo avanti si è dovuto attendere la legge 20 ottobre 1999, n. 380, che ha dato la delega al Governo a disciplinare il reclutamento, lo stato giuridico e l'avanzamento del personale militare femminile nelle Forze armate e nella Guardia di Finanza. Di lì a pochi mesi arrivavano i decreti legislativi e i decreti attuativi¹³.

Lavori per sole donne

Le donne, oltre a combattere contro gli ostacoli giuridici che impedivano il libero accesso a determinate professioni, hanno dovuto anche lottare contro la "ghettizzazione" che le destinava ad attività lavorative, come l'insegnamento scolastico, considerate per anni una squisita prerogativa femminile. Basti citare la legge 18 marzo 1968, n. 444 che, nel delineare il nuovo ordinamento della scuola materna statale, riservava alle sole donne¹⁴ la possibilità di rivestire incarichi di insegnanti e assistenti della scuola dell'infanzia con diverse argomentazioni: si andava dal riconoscimento della funzione "materna" dell'asilo, ovvero "*sostitutiva della madre intesa come quello dei due genitori eminentemente votato ad «assistere» il bambino*"¹⁵, a motivazioni meno nobili in base a cui l'insegnamento ai più piccoli sarebbe una mansione modesta, meno pedagogica e intellettuale, e pertanto riservabile alle sole donne¹⁶.

Allo sradicamento di questo pregiudizio di genere per il quale – con riguardo a certi lavori – veniva associata la figura della donna a quella di madre, ha contribuito la giurisprudenza della Corte. Si pensi alla sentenza 8 giugno 1983, n. 173 con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disciplina che escludeva gli alunni e candidati privatisti di sesso maschile rispettivamente dalla frequenza della scuola magistrale e dai relativi esami di abilitazione

¹³ Il Decreto Legislativo 31 gennaio 2000, n. 24 "Disposizioni in materia di reclutamento su base volontaria, stato giuridico e avanzamento del personale militare femminile nelle Forze armate e nel Corpo della guardia di finanza, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 20 ottobre 1999, n. 380", e il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 marzo 2000, n. 112 "Regolamento recante modifiche al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 luglio 1987, n. 411, relativo ai limiti di altezza per la partecipazione ai concorsi pubblici".

¹⁴ Tale disposizione è stata peraltro dichiarata illegittima nella parte in cui "discriminava" gli uomini, dalla Corte Costituzionale con la sentenza del 8 - 16 giugno 1983, n. 173.

¹⁵ Si veda l'intervento dell'on. Giorgina Levi Arian (PCI) in Camera dei deputati, Assemblea, seduta 22 febbraio 1968.

¹⁶ Si veda in proposito l'intervento dell'on. Bonea (PLI) in Camera dei deputati, Assemblea, seduta 8 marzo 1968, n. 843.

e gli insegnanti di sesso maschile dall'attività didattica della scuola statale del grado preparatorio; e alla sentenza 3 maggio 1990, n. 225 con cui è stata ritenuta incostituzionale la normativa che prevedeva l'istituzione delle cattedre di educazione fisica distintamente in maschili e femminili e la conseguente loro copertura separatamente con docenti di sesso maschile e docenti di sesso femminile.

Vietato discriminare

Per vedere le prime leggi per la rimozione di ogni forma di discriminazione basata sul sesso, le donne italiane hanno dovuto aspettare trent'anni dopo l'approvazione di quella norma costituzionale che definiva «compito della Repubblica» il «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il completo sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale dell'Italia».

Il primo intervento legislativo degno di nota è infatti rappresentato dalla legge 9 dicembre 1977, n. 903, frutto dell'iniziativa del ministro del Lavoro Tina Anselmi (DC): sanciva il divieto di discriminazione nell'accesso al lavoro, nella formazione professionale, nelle retribuzioni e nell'attribuzione di qualifiche professionali. Vale la pena di ricordare brevemente il dibattito parlamentare che vedeva protagonista alla Camera Maria Luigia Buro (DC)¹⁷ *«La lotta femminile per il rifiuto delle discriminazioni in base al sesso, della concezione della donna come una specie di sottoprodotto della cultura e della storia destinato ad essere marginale ed emarginato nella società, come strumento di piacere ed oggetto di consumo, significa che la donna vuole essere accolta come persona per quello che è e non solamente per quello che fa»* - mentre al Senato spiccava Giovanna Lucchi (PCI)¹⁸: *«Battersi per la parità tra l'uomo e la donna»* significa interrogarsi *«sulle effettive possibilità che la donna ha di realizzarsi come persona e come essere sociale; (...) se ha le stesse occasioni di partecipazione dell'uomo; se non sopporti il peso di una organizzazione sociale che agisce nei suoi confronti con estrema ambiguità e che, mentre da un lato esalta il ruolo di madre, dall'altro proprio questa condizione trasforma in un fattore di emarginazione nella vita sociale e sul mercato del lavoro»*.

La piena parità – lungi dall'essere raggiunta nei fatti – doveva essere ancora ribadita, quasi trent'anni dopo, dal decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216, che, in attuazione della direttiva 2000/78/CE, riproponeva il divieto di ogni discriminazione in base al sesso; e questo non solo al momento dell'assunzione ma per tutta la durata del contratto di lavoro, sia nel settore pubblico sia in quello privato.

¹⁷ Si veda Camera dei deputati, Assemblea, seduta 29 giugno 1972

¹⁸ Si veda Senato della Repubblica, Assemblea, seduta 13 ottobre 1972.

“Azioni positive”¹⁹

È solo con gli anni Novanta - e con lo stimolo proveniente dalle iniziative a livello internazionale ed europeo a sostegno della parità di genere - che il legislatore italiano ha messo mano ad interventi di politica attiva per garantire che l'uguaglianza lavorativa tra uomini e donne non restasse una lodevole intenzione.

La legge 10 aprile 1991, n. 125 ha introdotto nell'ordinamento azioni positive volte ad eliminare le disparità di fatto che sfavoriscono l'accesso delle donne al mondo del lavoro; a promuovere l'inserimento delle donne nei settori professionali in cui sono sottorappresentate; a favorire l'equilibrio tra responsabilità familiare e professionale. Ulteriori *positive actions* a sostegno dell'imprenditoria femminile sono arrivate l'anno successivo, con la legge 25 febbraio 1992, n. 215 che prevedeva agevolazioni e finanziamenti (anche a fondo perduto) per le imprese "in rosa", sia da avviare che già esistenti. Si trattava di un intervento per lo sviluppo della imprenditoria femminile che secondo la relatrice, Anna Gabriella Ceccatelli (DC), rappresentava *"uno dei punti qualificanti del Terzo programma di azione a medio termine, per la realizzazione della parità uomo-donna negli anni 1991-1995, nell'ambito comunitario"*²⁰.

Ed ancora, in una prospettiva di più ampio respiro, la disciplina di delega al Governo di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30, la cosiddetta "legge Biagi" (poi attuata con il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276), ha previsto - oltre al divieto di effettuare qualsivoglia indagine (o trattamento di dati, oppure preselezione) sui lavoratori, sia pure con il loro consenso, in base al sesso, allo stato matrimoniale, o di famiglia, o di gravidanza - anche il principio (nell'ambito della delega per la revisione della disciplina dei contratti di formazione e di tirocinio) di "superare il differenziale occupazionale tra uomini e donne". In pratica, di facilitare l'inserimento o il reinserimento di quelle che erano uscite dal mercato del lavoro per far fronte ai compiti familiari.

Specifiche azioni positive hanno riguardato infine alcune categorie di donne, più svantaggiate, quali le donne vittime di violenza: la legge di bilancio per il 2018 ha riconosciuto un contributo - successivamente prorogato - alle cooperative sociali per le assunzioni con contratti di lavoro a tempo indeterminato, effettuate nel 2018, di donne vittime di violenza di genere, inserite in appositi percorsi di protezione. Per contenere poi, i gravi effetti economici provocati dall'emergenza da Covid-19 su questa categoria di donne il decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (convertito nella legge n. 77 del 2020) ha istituito il reddito di libertà, un sussidio

¹⁹ La locuzione "azioni positive" costituisce la traduzione dell'istituto statunitense delle "affirmative actions", con le quali si fa riferimento a tutte quelle misure a vantaggio di gruppi socialmente svantaggiati, al fine di favorirne l'inclusione. Nel nostro ordinamento in ambito giuslavoristico una definizione di azioni positive è fornita dall'articolo 42 del Codice delle pari opportunità.

²⁰ Si veda Senato della Repubblica, 10ª Commissione, seduta 29 gennaio 1992.

economico mensile riconosciuto per massimo un anno alle donne vittime di violenza finalizzato a garantire e favorire l'indipendenza economica, l'emancipazione e dei percorsi di autonomia per le donne vittime di violenza che si trovano in condizioni di povertà.

Un Codice per le pari opportunità

A fronte di un panorama normativo frammentario, frutto dell'affastellarsi di interventi legislativi, il legislatore ha deciso di porre mano ad un intervento di razionalizzazione con l'adozione del Codice delle pari opportunità tra uomo e donna (decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198). Il Codice ha così raccolto e sistematizzato la normativa statale vigente sull'uguaglianza di genere nei settori della vita politica, sociale ed economica. Il Codice è stato oggetto, negli anni, di successive modificazioni, le più numerose recate dal decreto legislativo 25 gennaio 2010 n. 5, che ha dato attuazione alla direttiva 2006/54/CE relativa al principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego e, successivamente, dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 151 in tema di semplificazione e razionalizzazione delle disposizioni relative agli organismi che si occupano di pari opportunità, nonché dalla legge di bilancio 2018 (art. 1, co. 218, legge n. 205 del 2017), che ha ampliato la tutela relativa alle molestie ricevute da entrambi i sessi sul luogo di lavoro, e dalla legge 5 novembre 2021, n. 162, concernente in particolare la parità di genere in ambito lavorativo e la relativa certificazione²¹. Riguardo a questi ultimi profili, occorre ricordare anche l'intervento di cui all'articolo 1, commi da 139 a 148, della legge 30 dicembre 2021, n. 234; quest'ultimo ha tra l'altro disposto l'istituzione di una Cabina di regia interistituzionale per la parità di genere e di un Osservatorio nazionale per l'integrazione delle politiche per la parità di genere (il quale si avvale di un tavolo di lavoro permanente sulla certificazione di genere alle imprese). Con specifico riguardo al tema delle molestie sul lavoro riveste indubbia importanza la ratifica da parte del nostro Paese (legge 15 gennaio 2021, n. 4) la Convenzione OIL (n. 190) sull'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro. La Convenzione, che detta la prima definizione riconosciuta a livello internazionale di violenza e molestie legate al lavoro, includendo la violenza e le molestie basate sul genere, rappresenta uno dei principali strumenti di diritto internazionale per prevenire e contrastare tale fenomeno.

Colletti rosa e donne imprenditrici

Nonostante i passi compiuti per il riconoscimento di condizioni di lavoro più eque e per la promozione della occupazione femminile, persiste un "soffitto di cristallo" che consente solo a poche donne di accedere ai piani alti delle aziende. Un primo tentativo per abbattere questo soffitto è stato compiuto con la legge 12 luglio 2011, n. 120 che ha imposto l'obbligo delle cosiddette "quote rosa" negli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate in

²¹ Riguardo a quest'ultima legge, cfr. *infra*, nel paragrafo "Pari retribuzione a parità di lavoro".

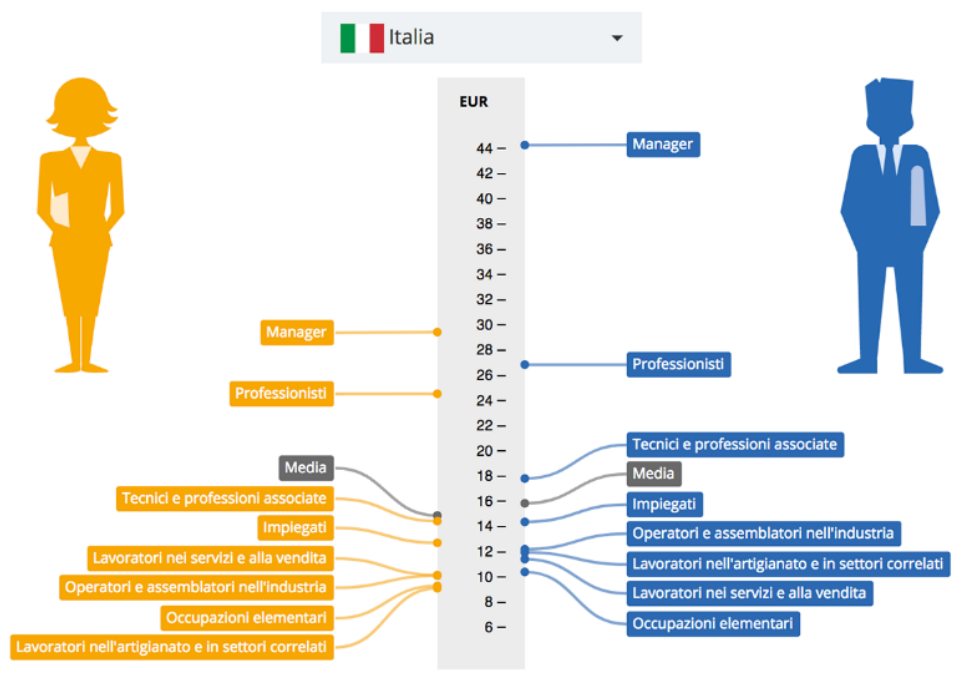
mercati regolamentati²². Con specifico riguardo alle società a controllo pubbliche il rispetto del principio di equilibrio di genere è stato esplicitato anche nel decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, la cui disciplina in merito è stata integrata dall'articolo 6 della citata legge n. 162 del 2021.

Specifiche misure legislative sono state poi nell'attuale millennio adottate per favorire l'imprenditorialità femminile anche in campo agricolo, fra cui il riconoscimento di mutui a tasso zero e l'accesso agevolato alle risorse del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese²³.

Pari retribuzione a parità di lavoro

Al di là dei diversi livelli occupazionali tra uomini e donne, aggravati, come detto, dalla crisi epidemiologica, anche nel nostro Paese sussiste un ulteriore divario: nel mondo del lavoro le donne continuano a guadagnare meno degli uomini. Secondo il Report Istat-Eurostat, "La vita delle donne e degli uomini in Europa (2020)" in Europa le donne guadagnano in media il 15 % in meno degli uomini e le maggiori differenze di paga oraria riguardano i manager.

Figura 3. Salario orario medio per professione, 2014



Fonte: Report Istat-Eurostat, *La vita delle donne e degli uomini in Europa: un ritratto statistico*, edizione 2020.

²² Su tale disciplina è intervenuta da ultimo la legge di bilancio 2020 (articolo 1, commi 302-305 della legge n. 160 del 2019) che ha esteso l'ambito temporale di operatività della stessa.

²³ Si veda il Decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 185.

Un ulteriore passo verso la parità salariale è stato compiuto con la legge 5 novembre 2021, n. 162, la cosiddetta legge Gribaudo, che ha introdotto – attraverso modifiche al Codice per le pari opportunità - importanti novità in materia di pari opportunità tra uomo e donna in ambito lavorativo. La legge ha innanzitutto abbassato a cinquanta dipendenti la soglia dimensionale per l'individuazione delle aziende tenute a redigere, su base biennale, il rapporto sulla situazione del personale. Il rapporto deve contenere informazioni, tra l'altro, in relazione allo stato della retribuzione effettivamente corrisposta ai dipendenti dei due generi. Ma la vera novità della legge del 2021 è, però, l'introduzione della cosiddetta certificazione della parità di genere. Si tratta di una certificazione volontaria che le aziende potranno richiedere agli organismi accreditati per attestare la conformità della propria organizzazione ai principi di parità tra i generi per quanto riguarda retribuzione e condizioni di carriera. Per le aziende virtuose sono previsti sgravi contributivi²⁴.

²⁴ La certificazione della parità di genere è stata oggetto, come accennato, anche dell'intervento di cui all'articolo 1, commi da 139 a 148, della legge 30 dicembre 2021, n. 234.

PARTE TERZA. Le altri grandi battaglie

Sono molte le leggi che, dal 1947 a oggi, anni hanno contribuito a modificare il ruolo femminile in famiglia e nella società, superando quei retaggi storici che relegavano “l'altra metà del cielo” in una posizione subalterna rispetto all'uomo. Molti di questi provvedimenti sono stati il frutto delle battaglie che negli anni Settanta e Ottanta hanno visto l'impegno di migliaia di donne riunite in collettivi, movimenti e associazioni.

Un'antesignana di queste battaglie, e anche la prima a battersi contro lo sfruttamento sessuale delle donne, è stata negli anni Cinquanta la senatrice socialista Angelina Merlin, tenacissima autrice di quella Legge 20 febbraio 1958, n. 75 che ha sancito la chiusura di 560 case di tolleranza - le cosiddette “case chiuse” - e la liberazione di 2700 professioniste che fino ad allora si erano prostitute sotto il controllo dello Stato. L'iter della legge è stato molto lungo (la prima proposta risale all'agosto del 1948) e contrastato, creando una spaccatura trasversale non solo in Parlamento, ma anche nell'opinione pubblica italiana.

Molti abolizionisti, più che sulla difesa della autodeterminazione sessuale della donna, puntavano su motivazioni morali e sociali, igieniche e sanitarie. Nella relazione del senatore Antonio Boggiano Pico (DC), oltre alla necessità di superare le forme di discriminazione delle quali era vittima la prostituta - *“diventa oggetto di discredito, «donna di mala vita», e questo la separa dalle altre donne e la rinchiude in qualche modo nella sua vergogna”* - troviamo infatti sempre una netta condanna morale: *“La donna che si è lasciata tentare dall'attrattiva del guadagno trova nella prostituzione il mezzo di guadagnare senza difficoltà più di quello a cui non riuscirebbe con un lavoro onesto ma penoso. (...) La prostituta viene a fare così un commercio del proprio corpo, e, vittima dell'uomo, lo trascina a sua volta con tutti i mezzi di seduzione, l'esorta al libertinaggio per procurarsi del denaro”²⁵.*

Dalla procreazione responsabile al “diritto alla maternità”

Dovevano passare ancora molti anni perché fossero approvate dal Parlamento nuove leggi ritenute parimenti divisive, anche se molto richieste dal movimento delle donne. Fino al 1971, quando è stato abrogato dalla Corte Costituzionale, è per esempio rimasto in vigore l'articolo 553 del Codice Penale che vietava la propaganda e l'uso di qualsiasi mezzo contraccettivo, punibile con la reclusione fino a un anno²⁶. E solo nel 1975 la Legge 29 luglio 1975, n. 405, istituendo i consultori familiari, attribuiva a queste nuove strutture l'assistenza in materia di procreazione responsabile²⁷ e la divulgazione di «informazioni idonee a promuovere ovvero a

²⁵ Si veda Senato della Repubblica, 1ª Commissione, seduta 21 gennaio 1955.

²⁶ Si veda la sentenza n. 49 del 1971.

²⁷ Si veda per tutti l'intervento della sen. Falcucci in Senato della Repubblica, Assemblea, seduta 3 luglio 1975.

prevenire la gravidanza consigliando i metodi ed i farmaci adatti». Paradossalmente, tuttavia, solo nel 1976 il ministero della Sanità avrebbe autorizzato la vendita degli anticoncezionali nelle farmacie.

Due anni dopo, la Riforma sanitaria prevista con la Legge 23 dicembre 1978, n. 833 confer-mava tra le competenze del servizio sanitario nazionale, oltre alla tutela della maternità e dell'infanzia, anche il perseguimento di «scelte responsabili e consapevoli di procreazione».

Un'altra battaglia storica, dentro e fuori dal Parlamento, è stata infine la legge 22 maggio 1978, n. 194 "Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza". Una battaglia nella quale anche la Corte costituzionale ha giocato un ruolo, aprendo, per prima, la strada alla legittimità dell'aborto terapeutico²⁸. In Parlamento il dibattito sull'aborto è stato non solo molto ampio, ma anche molto aspro: non sono mancati interventi che hanno dipinte le donne come schiaviste, sperperatrici e assassine, assimilabili ai peggiori terroristi²⁹. Sottoposta a *referendum* il 17 maggio 1981, la legge che legalizzava l'aborto è stata confermata dai cittadini con un'ampia maggioranza: 68 per cento di no all'abrogazione.

Dal dibattito sulla interruzione volontaria della gravidanza, la riflessione sulla maternità si è, successivamente, spostata sul piano della affermazione del "diritto alla maternità", anche a motivo dello sviluppo delle nuove tecniche di procreazione assistita (PMA). Sebbene queste tecniche fossero praticate anche in Italia già dagli anni Ottanta del secolo scorso, a lungo è mancata una disciplina legislativa che ne regolasse le modalità di applicazione. A sottolineare tale lacuna era stata la Corte costituzionale che, con la sentenza monito 30 settembre 1998, n. 347, aveva sollecitato il legislatore ad intervenire in materia. Solo con il nuovo millennio la PMA ha ricevuto una disciplina organica, con la legge 19 febbraio 2004, n. 40. Una legge, il cui impianto originario è stato oggetto, negli anni, di una serie di interventi da parte della Corte costituzionale³⁰ che hanno ampliato l'ambito di applicazione delle tecniche di procreazione assistita.

²⁸ La Corte con la sentenza n. 27 del 1975 ha dichiarato l'incostituzionalità dell'articolo 546 del codice penale, nella parte in cui puniva l'aborto anche su donna consenziente senza tener conto dei rischi per la sua salute.

²⁹ Si veda in particolare l'intervento del sen. Karl Mitterdorfer (SVP) in Senato della Repubblica, Assemblea, seduta 18 maggio 1978. La gravità del parallelismo è accentuata dal fatto che quelli erano proprio i giorni del rapimento Moro.

³⁰ Con la sentenza n. 151 del 2009 la Corte ha dichiarato l'illegittimità del divieto previsto dalla legge n. 40 del 2004 di creare un numero di embrioni superiore a quello strettamente necessario e comunque non superiore a tre. Con la successiva sentenza n. 162 del 2014, la Corte ha ritenuto incostituzionale il divieto di fecondazione eterologa. Da ultimo con le sentenze n. 96 del 2015 e n. 229 del 2015 la Consulta si è occupata del tema della diagnosi preimpianto.

Salute e genere

È solo con il nuovo millennio che è iniziata a maturare, anche nella comunità medico scientifica del nostro Paese, la consapevolezza dell'importanza della valutazione delle differenze associate al genere nella promozione della salute. A livello legislativo bisognerà attendere la legge 11 gennaio 2018, n. 3 per un primo riconoscimento normativo della cosiddetta medicina di genere. In attuazione della legge è stato adottato il Piano per l'applicazione e la diffusione della Medicina di Genere (Decreto del Ministero della Salute del 13 giugno 2019) che fornisce un indirizzo coordinato e sostenibile per la diffusione della Medicina di Genere mediante divulgazione, formazione e indicazione di pratiche sanitarie che nella ricerca, nella prevenzione, nella diagnosi e nella cura tengano conto delle differenze derivanti dal genere, al fine di garantire la qualità e l'appropriatezza delle prestazioni erogate dal sistema sanitario nazionale in modo omogeneo sul territorio nazionale. Porre attenzione alle differenze di genere nelle politiche sanitarie significa aprire nuove prospettive in termini di appropriatezza, efficacia ed equità degli interventi di prevenzione e cura, influenzando le prestazioni del Servizio Sanitario Nazionale, ma anche il settore farmacologico.

Proprio alla luce di questo approccio medico basato sul genere possono essere letti gli interventi legislativi previsti a sostegno dello studio, della ricerca e della cura di alcune patologie: dalla endometriosi alla fibromialgia³¹.

Le implicazioni della medicina di genere si sono rivelate inoltre centrali anche nell'ambito della epidemia da Covid-19, che ha manifestato una ampia suscettibilità alla dimensione del genere: secondo alcuni dati riportati nel bollettino della sorveglianza integrata con riguardo in particolare alla prima ondata, la percentuale di letalità per gli uomini è stata infatti circa il doppio di quella delle donne (17,1% e 9,3% rispettivamente).

Addio al delitto d'onore e al matrimonio riparatore

Un effetto rivoluzionario sulla cultura e sul costume maschilisti che ancora resistevano in alcune aree meridionali del Paese lo dobbiamo alla legge 5 agosto 1981, n. 442. Un provvedimento attesissimo dalle donne, perché abrogava l'istituto del matrimonio riparatore (il reato di stupro si considerava estinto se l'autore del reato sposava la sua vittima) e il cosiddetto delitto d'onore (che prevedeva una sensibile riduzione della pena per chi uccideva coniuge, figlia o sorella in uno stato d'ira, al fine di difendere l'onore suo o della famiglia, leso a causa di una illegittima relazione carnale della donna). La legge finalmente affrontava, secondo la relatrice Maria Pia Garavaglia, un problema molto dibattuto: *"quello di eliminare un vero e proprio privilegio - contemporaneamente alla necessità di ribadire e tutelare i diritti della persona e della vita - il cui godimento è consentito dal sistema per il suo protagonista principale, cioè*

³¹ Specifici stanziamenti sono stati previsti rispettivamente dall'articolo 1, comma 498 della legge n. 178 del 2020 e dall'articolo 1, comma 972 della legge n. 234 del 2021).

*l'uomo*³². Non sono però mancati, in Aula, interventi molto critici nei confronti della totale abolizione del matrimonio riparatore³³.

Reati sessuali: da delitti contro la morale a delitti contro la persona

A partire dagli anni Settanta del XX secolo, si è assistito a una vera e propria rivoluzione sul piano della sessualità volta a conquistare il diritto all'autodeterminazione e il rispetto della volontà delle donne anche in ambito sessuale. E' la Corte, per prima, sul finire degli anni ottanta, a riconoscere l'esistenza del diritto alla libertà sessuale³⁴. Per la Corte *"essendo la sessualità uno degli essenziali modi di espressione della persona umana, il diritto di disporre liberamente è senza dubbio un diritto soggettivo assoluto, che va ricompreso tra le posizioni soggettive direttamente tutelate dalla Costituzione ed inquadrato tra i diritti inviolabili della persona umana che l'art. 2 Cost. impone di garantire"*. In linea proprio con il diritto fondamentale alla libertà sessuale riconosciuto con la sentenza del 1987 e al termine di una battaglia politica e istituzionale ultraventennale, il Parlamento, con la legge 15 febbraio 1996, n. 66, è intervenuto sui reati sessuali. Con la riforma degli anni Novanta veniva stravolto l'originario impianto del Codice Rocco, che collocava tali delitti tra quelli contro la moralità pubblica e il buon costume. Lo stupro veniva così unificato agli atti di libidine in una nuova fattispecie di reato, la violenza sessuale, che veniva annoverato adesso fra i delitti contro persona. *Idem* i nuovi reati sessuali compiuti ai danni di minori³⁵.

Il catalogo dei reati sessuali si è poi arricchito negli anni di nuove fattispecie, anche su influsso degli stimoli internazionali: si pensi al delitto di iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile all'estero, introdotto dalla legge 3 agosto 1998, n. 269, ai nuovi reati di tratta di persone e di riduzione in schiavitù (di cui alla legge 11 agosto 2003, n. 228), al reato di mutilazione degli organi genitali femminili (legge 9 gennaio 2006, n. 7).

³² Si veda Camera dei deputati, IV Commissione seduta 2 luglio 1980.

³³ Si veda in proposito l'intervento dell'ex magistrato Carlo Casini (DC): *"Perché escludere, seppure in linea teorica, che un sia pur grave episodio di violenza sessuale possa essere seguito da un matrimonio dettato, autenticamente, da una libera scelta?"*

³⁴ Si veda la sentenza n. 561 del 1987.

³⁵ Si tratta di due nuovi illeciti in danno di minori: § gli *atti sessuali con minorenni* (art. 609-*quater*) e § la *corruzione di minorenni* (art. 609-*quinquies*). La stessa legge ha previsto l'irrilevanza penale dell'ignoranza dell'età della persona offesa (art. 609-*sexies*) nonché la comunicazione obbligatoria da parte della Procura al tribunale dei minorenni dell'avvio di procedimenti per reati sessuali in danno di minori (art. 609-*decies*).

In famiglia. Da un nuovo diritto a una nuova giustizia

Con gli anni Settanta anche il legislatore ha dovuto prendere atto del cambiamento della società italiana, dove ormai le donne erano sempre più proiettate al di fuori del focolare domestico e sempre più autonome e indipendenti finanziariamente. E' in questo contesto che si inseriscono due leggi fondamentali: la legge 1° dicembre 1970, n. 898, con cui veniva introdotto nella legislazione italiana il divorzio³⁶, e la legge 19 maggio 1975, n. 151 che riformava il diritto di famiglia e sanciva la parità anche tra i coniugi, sostituendo la patria potestà con la potestà parentale. Proprio nella evoluzione della disciplina dei rapporti familiari sul piano della affermazione della parità dei coniugi, il contributo della Corte costituzionale è stato decisivo: dalla declaratoria di incostituzionalità delle norme che attribuivano rilevanza sul piano penale³⁷ e civile³⁸ al solo adulterio della moglie alle numerose pronunce volte ad affermare la parità dei coniugi nei rapporti patrimoniali³⁹ e sul piano dell'esercizio della potestà genitoriale⁴⁰.

Per certi aspetti in linea con una nuova e diversa percezione della società si colloca anche la legge 20 maggio 2016, n. 76, con la quale sono state regolamentate, da un lato, le unioni civili tra persone dello stesso sesso; e, dall'altro, le convivenze di fatto, sia omosessuali che eterosessuali. Anche sul piano del riconoscimento delle unioni civili, è innegabile il ruolo di stimolo giocato dalla Consulta. Con la sentenza 21 aprile 2010, n. 138, la Corte Costituzionale, pur ritenendo legittimo divieto di matrimonio tra persone dello stesso sesso, chiamava in causa il legislatore, assegnandogli il compito di riconoscere forme di tutela alle coppie omosessuali.

Dopo la riforma del diritto sostanziale, è stato necessario attendere quasi cinquant'anni per una giustizia di famiglia. E' solo con il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149 adottato in attuazione della delega contenuta nella legge 26 novembre 2021, n. 206, la cosiddetta riforma

³⁶ È appena il caso di notare che, soprattutto fra i contrari alla riforma, la legge sul divorzio viene dipinta come una iniziativa "a favore degli uomini" che rischia di lasciare le donne, soprattutto quelle meno giovani, prive di tutela e protezione (Camera dei deputati, Assemblea seduta 14 ottobre 1969, intervento dell'on Storchi).

³⁷ La Corte ha dichiarato l'incostituzionalità, dapprima, con la sentenza n. 126 del 1968, dei commi primo e secondo dell'articolo 559 del codice penale nella parte in cui punivano solo l'adulterio della moglie³⁷e, successivamente, con la sentenza n. 147 del 1969, del terzo comma dell'articolo 559 e dell'articolo 560 del codice penale che punivano rispettivamente i delitti di relazione adulterina e di concubinato.

³⁸ La Consulta, con la sentenza n. 127 del 1968, ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 151 del codice civile, che includeva l'adulterio della moglie tra le cause di separazione, circoscrivendo la rilevanza dell'adulterio maschile al solo caso in cui recasse ingiuria grave alla consorte.

³⁹ Significativa a tal proposito è la sentenza n. 187 del 1974: la Corte – pur dichiarando non fondata la questione oggetto di remissione – auspicava, nella decisione, l'adozione della comunione degli utili e degli acquisti verificatisi durante il matrimonio, quale regime patrimoniale ordinario tra i coniugi, anticipando sotto questo aspetto la riforma del diritto di famiglia del 1975.

⁴⁰ Si veda, tra le altre, la sentenza n. 9 del 1964 con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 574 del codice penale, nella parte in cui attribuiva al solo genitore esercente la potestà genitoriale il diritto di querela in caso di sottrazione di minore.

Cartabia, che è stata prevista l'istituzione di un Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie, con la creazione di un rito unico per la materia della famiglia.

Nel nome della madre

A rimuovere (forse) l'ultimo "*retaggio di una concezione patriarcale della famiglia*" ci ha pensato la Corte costituzionale, che, con la sentenza 1 giugno 2022, n. 131, ha fatto "piazza pulita" della regola del patronimico. Dopo essersi già pronunciata in passato sul problema e avere esortato, in più occasioni⁴¹, il legislatore a intervenire, la Corte ha dichiarato illegittime le norme del codice civile che assegnano automaticamente il cognome paterno ai nuovi nati, stabilendo invece che i figli assumano i cognomi dei genitori, nell'ordine dagli stessi concordato, fatto salvo l'accordo, al momento del riconoscimento, per attribuire solo quello di uno di loro. Secondo i giudici, la norma che attribuisce automaticamente ai figli il cognome del padre è «*discriminatoria e lesiva*» dell'identità del figlio dal momento che il cognome «*costituisce elemento fondamentale dell'identità personale*». Adesso, le madri non sono più "*invisibili*" nell'identità anagrafica dei figli. Si tratta tuttavia di un primo passo, in quanto restano ancora aperte varie questioni di carattere normativo, che la stessa Corte ha demandato al legislatore. Ad esempio resta da chiarire in che modo si debba risolvere un eventuale disaccordo tra i genitori nella scelta del primo cognome o come ci si debba regolare nel caso in cui già i genitori abbiano un doppio cognome, al fine di evitare la moltiplicazione dei cognomi nei passaggi tra più generazioni. Nella passata legislatura il Senato aveva avviato, ma non concluso, l'esame di una serie di progetti di legge⁴² in materia. Nella attuale legislatura risultano presentate tra Camera e Senato sei proposte di legge⁴³, il cui esame non è stato, però, ancora avviato in nessuno dei due rami.

Violenza domestica e *stalking*

Anche sul fronte della tutela della incolumità fisica e psicologica delle donne e contro ogni forma di aggressione o violenza (più o meno grave) perpetrata ai loro danni abbiamo avuto, a partire dal 2001, numerosi interventi legislativi. La legge 5 aprile 2001, n. 154 è stata la prima: ha introdotto una serie di misure di protezione (sia penali che civili) per contrastare il maltrattamento più diffuso, quello in ambito domestico.

Il decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (convertito nella legge n. 38 del 2009) ha poi introdotto nel codice penale il reato di atti persecutori (cosiddetto *stalking*, articolo 612-*bis*). La

⁴¹ Si vedano l'ordinanza n. 176 del 1988 e le sentenze n. 61 del 2006 e n. 286 del 2016.

⁴² Si tratta degli Atti Senato n. 170 (Garavini e altri), 286 (Unterberger e altri), 2102 (Binetti e altri), 2276 (Malpezzi e altri) e 2547 (De Lucia e altri).

⁴³ Per il Senato, si tratta dei disegni di legge n. 2 (Unterberger); n. 21 (Malpezzi e altri) e n. 131 (Maiorino). Alla Camera risultano presentati le proposte di legge n. 256 (Boldrini); n. 425 (Grippo) e n. 820 (Gebhard).

fattispecie punisce con la reclusione da sei mesi a quattro anni chiunque, con condotte reiterate, minaccia o molesta una persona in modo da cagionarle un perdurante e grave stato di ansia o di paura, o da costringerla ad alterare le proprie abitudini di vita.

Contro il femminicidio

Ulteriori misure per la prevenzione e il contrasto della violenza nei confronti delle donne sono state poi previste dal decreto-legge 14 agosto 2013 n. 93 (il cosiddetto “decreto anti-femminicidio”). In attuazione della Convenzione di Istanbul del 2011 sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (già ratificata peraltro con la legge 27 giugno 2013, n. 77), il decreto anti-femminicidio ha introdotto un'aggravante comune (art. 61, n. 11-*quinquies*) per i delitti contro la vita e l'incolumità individuale, contro la libertà personale nonché per i maltrattamenti in famiglia. L'aggravante è ora da applicare se i fatti sono commessi in danno o in presenza di minori.

Il decreto è intervenuto sui reati di maltrattamenti in famiglia, violenza sessuale e *stalking* assicurando assoluta priorità nella formazione dei ruoli d'udienza, così da poter arrivare ai processi in tempi rapidi. Inoltre, ha riconosciuto alle vittime straniere di violenza domestica la possibilità di ottenere uno specifico permesso di soggiorno.

Un codice rosso anti- violenza

A completare lo scenario legislativo di contrasto alla violenza di genere e domestica si inseriscono le misure contenute nella legge 19 luglio 2019 n. 69, il cosiddetto “codice rosso”. Per i reati di violenza di genere e domestica, la legge, oltre ad aver introdotto una procedura d'urgenza – che prevede fra le altre l'obbligo di ascolto della persona offesa da parte del PM entro tre giorni dalla denuncia – e meccanismi di raccordo tra giudice civile e giudice penale nel caso di separazioni e divorzi nei quali emergano fatti di violenza, ha inasprito il quadro sanzionatorio e inserito nel codice penale nuove fattispecie: il reato di matrimoni forzati, il delitto di *revenge porn* e il reato di deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso. Non solo repressione, ma anche formazione delle forze di polizia chiamate ad affrontare la violenza domestica e contro le donne e rieducazione degli autori di violenza. I condannati per questi reati, per poter beneficiare della sospensione condizionale della pena, devono partecipare, a loro spese, a specifici percorsi di recupero⁴⁴.

⁴⁴ Nel Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020 è stata prevista l'attivazione di percorsi di rieducazione degli uomini autori di violenza contro le donne. Percorsi richiamati anche nell'ultimo Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne per il triennio 2021-23. Nel solco del suddetto Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-23, si è avuta, il 14 settembre 2022, la approvazione da parte della Conferenza unificata di “criteri omogenei a livello nazionale mediante l'individuazione di requisiti minimi dei centri per uomini maltrattanti”. Nelle ultime leggi di bilancio sono stati inseriti specifici finanziamenti per l'istituzione e il potenziamento dei centri per il recupero e la riabilitazione degli uomini

In linea con la legge sul codice rosso, la già ricordata riforma Cartabia ha, da ultimo, ulteriormente valorizzato le tutele nelle ipotesi di violenza familiare e domestica a salvaguardia delle vittime, prevedendo particolari percorsi in presenza di allegazioni di violenza domestica o di genere. In particolare il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149 (in attuazione della delega contenuta nella legge 26 novembre 2021, n. 206) ha previsto due novità fondamentali. La prima: la possibilità che il giudice civile possa richiedere autonomamente degli atti o richiedere delle istruttorie d'ufficio, coinvolgendo anche direttamente le forze dell'ordine. La violenza può quindi essere accertata non solo dal giudice penale, ma anche da quello civile. La seconda novità non meno rilevante: l'obbligo di ascoltare la testimonianza dei minori, spesso vittime indirette della violenza ai danni delle madri.

Un problema culturale, ma anche di numeri

L'attività svolta nella XVII e nella XVIII legislatura dalla Commissione d'inchiesta del Senato sul femminicidio ha fatto emergere con chiarezza la matrice culturale del fenomeno della violenza contro le donne. Una cultura segnata da stereotipi sessisti e tradizioni patriarcali alimenta una visione basata sul possesso e sul controllo della donna da parte dell'uomo. Educare al riconoscimento e al rispetto delle differenze riveste quindi un ruolo centrale nel superamento degli stereotipi. Vanno letti positivamente quindi, da un lato, la valorizzazione della tematica della discriminazione di genere nei libri di testo prevista dal decreto-legge n. 93 del 2013 (e dal relativo Piano strategico nazionale contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica) e, dall'altro, l'obbligo di attuare a livello scolastico i principi di pari opportunità imposto dalla legge 13 luglio 2015, n. 107, la cosiddetta "buona scuola".

Una efficace politica di contrasto non può però prescindere inoltre dalla conoscenza dei numeri del fenomeno della violenza. In questo contesto riveste particolare rilievo la legge 5 maggio 2022, n. 53, che ha introdotto un sistema di raccolta di dati statistici e informazioni sulla violenza di genere.

maltrattanti nonché previste specifiche risorse per i percorsi di trattamento psicologico per il reinserimento sociale dei condannati per reati sessuali.

PARTE QUARTA. Obiettivo: democrazia paritaria

A oltre settanta anni dal riconoscimento del diritto di voto alle donne, la presenza femminile nelle istituzioni rappresentative, e in particolare nei ruoli di vertice, è decisamente migliorata. A questo oggettivo cambiamento – dimostrato dalla classifica parziale del *Global gender gap Report 2022* relativa al *Political Empowerment*: l'Italia è al 40mo posto su 146 paesi - hanno contribuito una serie di importanti interventi legislativi.

A partire dagli inizi degli anni Novanta ha infatti iniziato a maturare la consapevolezza di un *deficit* democratico e della necessità di porvi rimedio. Il primo passo per garantire una democrazia paritaria è stato compiuto con la legge 25 marzo 1993, n. 81 che – disciplinando l'elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale - prevedeva una riserva di quote per l'uno e per l'altro sesso nelle liste dei candidati alle amministrative. Le "quote rosa" sono poi state dichiarate illegittime⁴⁵ ma un ulteriore impulso è arrivato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3 che ha riscritto il Titolo V della Costituzione prevedendo, all'articolo 117, che le leggi regionali debbano rimuovere ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica, promuovendo la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive. In seguito, la legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1, ha modificato l'art. 51 della Costituzione in materia di accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive sancendo espressamente la promozione, con appositi provvedimenti, delle pari opportunità tra donne e uomini.

Nel percorso per tappe compiuto dal legislatore e dalla giurisprudenza costituzionale verso l'affermazione dei principi di parità e di pari rappresentazione si inserisce la sentenza 10 febbraio 2003, n. 49: la Corte, anticipando la riforma costituzionale del successivo maggio, ha riconosciuto la legittimità della legge per l'elezione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta, nella parte in cui prevedeva che le liste elettorali dovessero comprendere candidati di entrambi i sessi. Significativa è stata, poi, la successiva lettura che la giurisprudenza costituzionale ha dato dell'articolo 51 della Costituzione in rapporto al principio di uguaglianza sostanziale: per la Corte le misure adottate dal legislatore per promuovere il raggiungimento della democrazia paritaria per essere legittime devono essere il prodotto di un bilanciamento tra la valorizzazione del principio di pari opportunità e gli altri principi costituzionali che con esso possono confliggere⁴⁶.

⁴⁵ Tale previsione è stata dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale con la sentenza 12 settembre 1995, n. 442. È appena il caso di notare che le argomentazioni a sostegno della illegittimità delle quote rosa erano già emerse in sede di dibattito parlamentare. Si veda in proposito l'intervento dell'on. Ciaffi (DC) in Camera dei deputati, Assemblea, seduta 13 aprile 1993, n. 115.

⁴⁶ Si veda la sentenza n. 4 del 2010, con la quale la Corte ha ritenuto legittimo il meccanismo della «doppia preferenza di genere», vale a dire la possibilità riconosciuta all'elettore di esprimere due preferenze, di cui la prima libera e la seconda, facoltativa, esercitabile solo se diretta a un candidato di sesso diverso, pena l'annullamento della seconda preferenza, prevista dalla legge della Regione Campania n. 4/2009 (Legge elettorale).

Figura 4. The Global Gender Gap Indice 2022 - Political Empowerment.

Rank	Country	Score (0-1)
1	Iceland	0.874
2	Finland	0.682
3	Norway	0.662
4	New Zealand	0.660
5	Nicaragua	0.626
6	Costa Rica	0.565
7	Rwanda	0.563
8	Germany	0.550
9	Bangladesh	0.546
10	Sweden	0.515
11	Ireland	0.507
12	South Africa	0.502
13	Switzerland	0.499
14	Mozambique	0.493
15	Mexico	0.490
16	Austria	0.487
17	Spain	0.481
18	Belgium	0.480
19	Namibia	0.463
20	France	0.457
21	Serbia	0.456
22	Lithuania	0.450
23	Netherlands	0.432
24	United Kingdom	0.423
25	Albania	0.419
26	Ethiopia	0.416
27	Peru	0.415
28	Argentina	0.413
29	Moldova	0.412
30	United Arab Emirates	0.402
31	Canada	0.386
32	Denmark	0.370
33	Portugal	0.364
34	Chile	0.363
35	Philippines	0.360
36	Bolivia	0.352
37	Burundi	0.345
38	United States	0.332
39	Senegal	0.324
40	Italy	0.319

Fonte: dati Global gender gap Report 2022

Proprio sulla scia dei principi enunciati dalla Corte, il Parlamento ha approvato una serie di misure normative volte a promuovere l'equilibrio di genere all'interno delle assemblee elettive, locali, regionali e nazionali ed europee: la [legge 23 novembre 2012, n. 215](#) per le elezioni comunali, la [legge 7 aprile 2014, n. 56](#), per le elezioni (di secondo grado) dei consigli metropolitani e provinciali, la [legge 22 aprile 2014, n. 65](#), per la rappresentanza italiana in seno al Parlamento europeo; la [legge 15 febbraio 2016, n. 20](#) per le elezioni dei consigli regionali, e, infine la [legge 3 novembre 2017, n. 165](#) per le elezioni del Parlamento.

Candidature alternate

L'attuale sistema elettorale del Parlamento, così come definito dalla legge del 2017, prevede sia collegi uninominali da assegnare con formula maggioritaria, sia collegi plurinominali da assegnare con metodo proporzionale (sistema 'misto'). Alcune specifiche disposizioni sono volte a favorire proprio la rappresentanza di genere: a pena di inammissibilità, le liste nei collegi plurinominali, sia della Camera sia del Senato, devono presentare i candidati secondo un ordine alternato di genere. Inoltre, nel complesso delle candidature presentate da ogni lista (o coalizione di liste) nei collegi uninominali, nessuno dei due generi - alla Camera a livello nazionale e al Senato a livello regionale - può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima. Infine, nel complesso delle liste nei collegi plurinominali nessuno dei due generi può essere rappresentato nella posizione di capolista in misura superiore al 60 per cento (con arrotondamento).

Alle elezioni politiche del 2018 la presenza delle donne in Parlamento ha così superato, per la prima volta, la soglia del 30 per cento (36 per cento alla Camera e 35 per cento al Senato). Il dato è stato sostanzialmente confermato anche in occasione delle elezioni del 2022: ogni due parlamentari uomini è stata eletta una donna (le deputate sono oggi il 32 per cento e le senatrici il 35).⁴⁷

Le misure antidiscriminatorie nel campo della rappresentanza politica rappresentano però ancora un tema di forte attualità, che continua a collocarsi al centro delle dinamiche fra Corte costituzionale e Parlamento. In questo contesto, si inserisce da ultimo la [sentenza 10 marzo 2022, n. 62](#)⁴⁸ che segna un maggiore rafforzamento dell'effettività del principio di parità di genere all'interno delle assemblee nei piccoli Comuni.

⁴⁷ Un'analisi più dettagliata è offerta dal dossier UVI *Parità vo cercando*.

⁴⁸ Con questa decisione la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legislazione elettorale vigente nella parte in cui non prevede l'esclusione delle liste che non assicurano la rappresentanza di entrambi i sessi nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Donne e partiti

L'equa partecipazione di donne e uomini all'attività politica è una condizione importante per avere una democrazia e un buon governo efficaci. A ben vedere le opportunità che le donne hanno di accedere alle cariche elettive e alle posizioni di *leadership* sono nelle mani dei partiti e delle *élite* di partito che controllano i processi di selezione e ammissione. I partiti politici determinano infatti l'ordine delle liste elettorali e le rose dei candidati per le circoscrizioni.

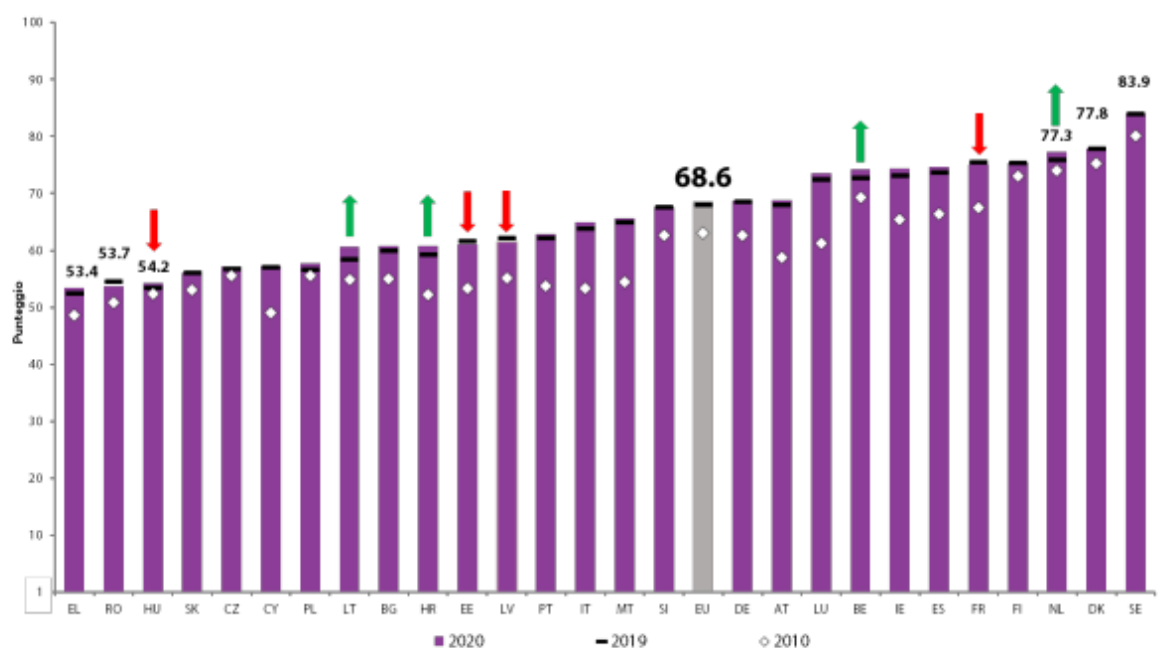
Proprio al fine di favorire le pari opportunità anche all'interno delle realtà partitiche, la legge 3 giugno 1999, n. 157 ha previsto l'obbligo, per ogni partito o movimento finanziato dallo Stato, di destinare almeno il 5 per cento dei rimborsi elettorali a "iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne alla politica". Quando poi il finanziamento pubblico diretto è stato abolito, il decreto -legge 28 dicembre 2013, n. 149 (convertito nella legge n. 13 del 2014) ha disposto che i partiti, per statuto, devono avviare azioni positive per arrivare alla parità tra i sessi negli organismi collegiali e nelle liste elettorali.

CONCLUSIONI.

PNRR, priorità trasversali, strategia nazionale 2021-2026: il cammino continua

Il lungo *excursus* normativo mostra come, in oltre settant'anni di vita repubblicana, l'Italia abbia compiuto grandi passi per garantire alle donne un pieno diritto di pari cittadinanza. Proprio negli ultimi mesi il "soffitto di cristallo" è stato infranto in molti ambiti importanti: per la prima volta nella storia Italiana sono donne sia la presidente del Consiglio dei ministri Giorgia Meloni (che è, oltretutto, anche presidente nazionale di Fratelli d'Italia, il partito che alle ultime elezioni ha ottenuto il maggior numero di voti) sia la segretaria del principale partito di opposizione, Elly Schlein, neo-eletta alla guida del Pd. Non solo. A sessant'anni dall'ingresso delle donne in magistratura, il 1° marzo Margherita Cassano è stata nominata primo presidente della Corte di Cassazione.

Figura 5. Indice sull'uguaglianza di genere 2022



Fonte: dati Eige

Il cantiere della parità non può dirsi però ancora concluso. E le istituzioni ne sono consapevoli: non a caso, all'interno del PNRR la parità di genere rappresenta una delle tre priorità trasversali in termini di inclusione sociale, unitamente a Giovani e Mezzogiorno. In tutte le Missioni del Piano sono contenute linee di intervento mirate a favorire la parità di genere. Si tratta di

misure in prevalenza rivolte a promuovere una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro, sia attraverso interventi diretti di sostegno all'occupazione e all'imprenditorialità femminile, sia attraverso interventi indiretti o abilitanti, come il potenziamento dei servizi educativi per i bambini e altri servizi sociali. Numerosi interventi finanziati o programmati con il PNRR puntano a ridurre le asimmetrie che ostacolano la parità di genere sin dall'età scolastica e a potenziare il *welfare* per garantire l'effettivo equilibrio tra vita professionale e vita privata. Il Governo ha annunciato nel PNRR l'adozione della Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026, con l'obiettivo di raggiungere entro il 2026 un incremento di cinque punti nella classifica dell'Indice sull'uguaglianza di genere 2022⁴⁹ elaborato dall'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere, che vede il nostro paese al 14 esimo posto (su 27).

⁴⁹ L'indice sull'uguaglianza di genere costituisce un importante strumento politico per misurare l'evoluzione della parità di genere registrata nell'UE nel corso del tempo. Ogni anno l'indice assegna all'UE e agli Stati membri un punteggio da 1 a 100. Il punteggio di 100 significa che un paese ha raggiunto la piena parità tra donne e uomini.

SENATO DELLA REPUBBLICA

UFFICIO VALUTAZIONE DI IMPATTO
IMPACT ASSESSMENT OFFICE

www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto

