

Senza distinzione di sesso

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

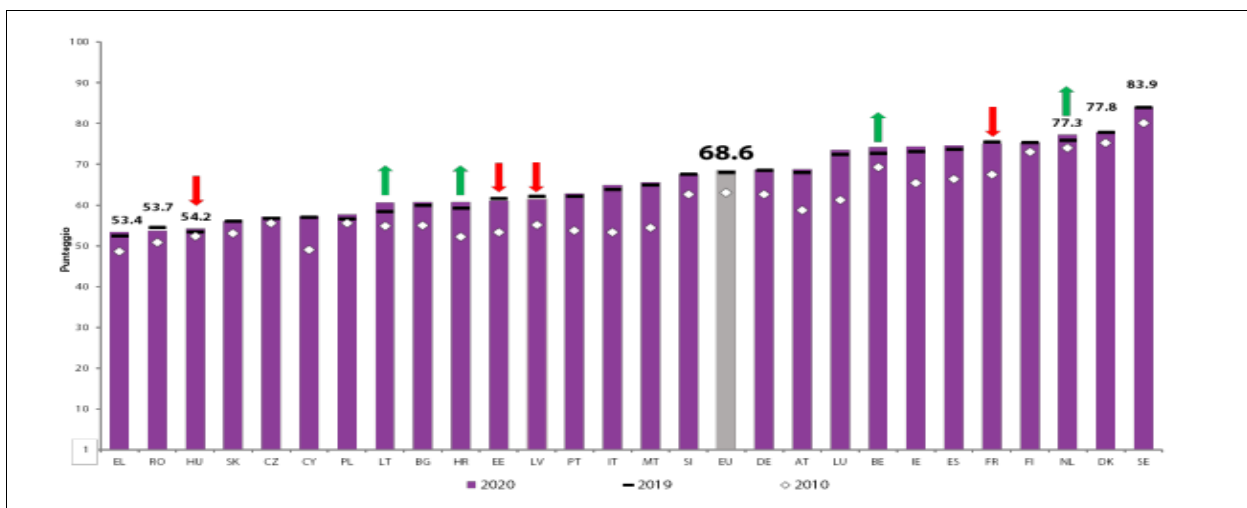
8 marzo 2023

In oltre 75 anni di vita repubblicana, l'Italia ha compiuto grandi passi per garantire alle donne un pieno diritto di pari cittadinanza. E negli ultimi mesi il "soffitto di cristallo" è stato infranto in molti ambiti importanti: per la prima volta una donna, Giorgia Meloni, nell'ottobre 2022 è diventata presidente del Consiglio dei ministri, e un'altra donna, Elly Schlein, è stata eletta segretaria del principale partito di opposizione, il Partito democratico, nel febbraio 2023. Non solo. A 60 anni dall'ingresso delle donne in magistratura, il 1° marzo Margherita Cassano è stata nominata primo presidente della Corte di Cassazione.

Dalla tutela delle madri lavoratrici alle opportunità di accesso al mondo del lavoro, dalla tutela della libertà sessuale alle pari possibilità di accesso alla vita politica ed economica del Paese, le conquiste delle donne – dentro e fuori il Parlamento – non sono state facili. Ma la Corte costituzionale ha giocato un ruolo di primo piano: alla sua giurisprudenza e alle sue sollecitazioni hanno fatto seguito, in molti casi, importanti riforme.

Il punto di partenza

La Costituzione italiana riconosce, all'articolo 3, il principio della parità di genere: *"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"*. Nel 2003 l'articolo 3 stato rafforzato grazie a una modifica dell'articolo 51: *"la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini"*.

Figura 1. Indice sull'uguaglianza di genere 2022: Italia al 14esimo posto (su 27)

Fonte: Eige

Analisi

Secondo le statistiche pubblicate nel Rapporto 2022 del *World Economic Forum* (WEF) sul **gender gap nel mondo, l'Italia si colloca al 63esimo posto sui 146 Stati** presi in considerazione.

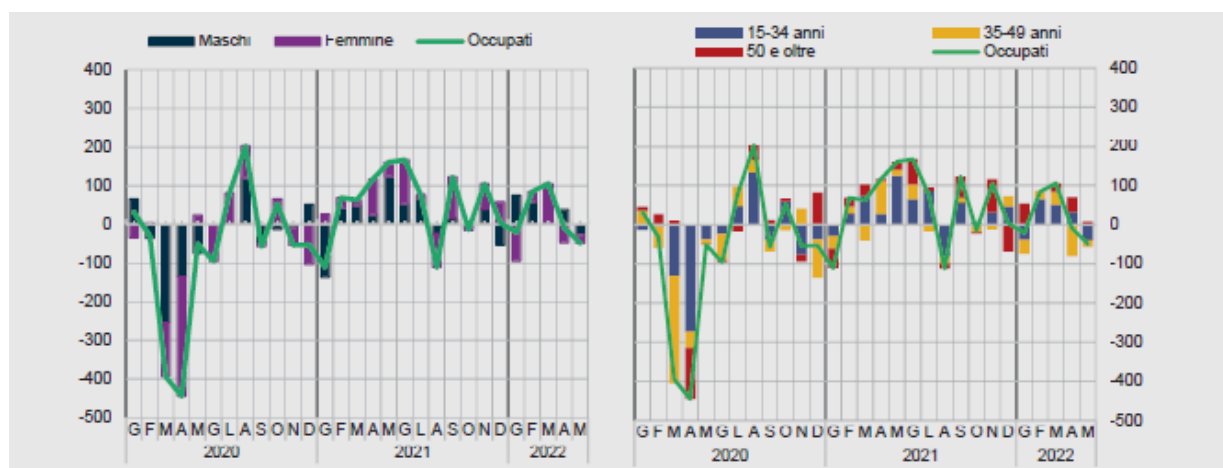
Nella classifica dell'**Indice sull'uguaglianza di genere 2022** elaborato dall'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE) **il nostro paese si trova al 14esimo posto (su 27)** con 65 punti, contro una media UE di 68,6. Il punteggio pieno, 100 punti su 100, indica che un paese ha raggiunto la piena parità tra donne e uomini.

Dal 2010, il punteggio dell'Italia è aumentato di 11,7 punti, risalendo la classifica di 7 posizioni.

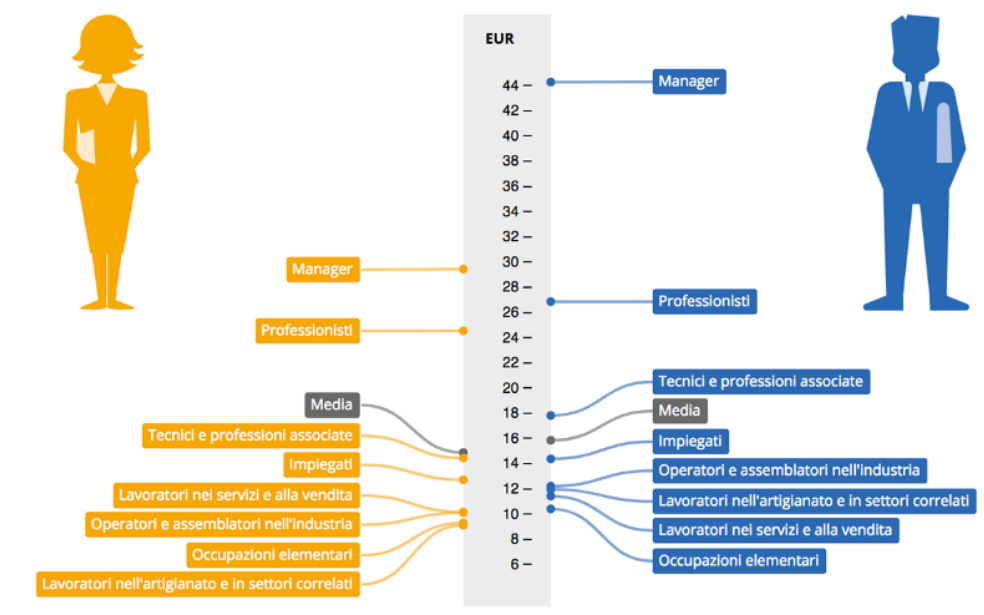
Effetto pandemia

Gli anni di pandemia da Covid-19 hanno influito pesantemente sul tessuto sociale e produttivo del nostro Paese. Secondo i dati dell'ultimo Rapporto annuale (2022) dell'Istat, **il costo pagato dalle donne è stato più elevato in Italia che nel resto d'Europa**: le occupate sono diminuite di circa 376mila nel 2020 (-3,8% rispetto al 2019).

Nel 2021, nonostante una ripresa più favorevole per le donne, il tasso di occupazione femminile non aveva ancora recuperato i livelli del 2019, rimanendo sotto la soglia del 50% (49,4%).

Figura 1. 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

Figura 2. Salario orario medio per professione e per genere

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

Le donne continuano a guadagnare meno degli uomini. Secondo il Report Istat-Eurostat, "La vita delle donne e degli uomini in Europa (2020)" **le donne guadagnano in media il 15% in meno degli uomini** e le maggiori differenze di paga oraria riguardano i manager.

Madri al lavoro: le prime leggi

Già l'Assemblea Costituente aveva discusso, a fronte dell'arretratezza della legislazione dell'epoca, la necessità di introdurre norme «naturali e umane» riguardo ai diritti delle lavoratrici.

La legge 26 agosto 1950, n. 860, "**Tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri**", ha introdotto le prime misure, ancora oggi in larga parte valide: il divieto di licenziamento dall'inizio della gravidanza fino al primo anno di età del bambino; il divieto di adibire le donne incinte al trasporto e al sollevamento di pesi e ad altri lavori pericolosi, faticosi o insalubri; il divieto di adibire al lavoro le donne due mesi prima e tre mesi dopo il parto, salvo possibili estensioni.

Ci sarebbero però voluti altri 13 anni perché il Parlamento approvasse 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**.

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 casalinghe**. Per un pieno **riconoscimento del valore sociale del lavoro domestico** si dovrà però attendere la legge 8 dicembre 1999, n. 493, con cui veniva istituita l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni casalinghi.

Un'ulteriore **estensione della tutela delle lavoratrici madri** è stata prevista dalla legge 30 dicembre 1971, n. 1204: oltre ad assicurare un'efficace protezione per le gestanti - divieto di licenziamento dall'inizio della gravidanza fino a un anno di età del bambino - introduceva l'astensione facoltativa dal lavoro per sei mesi, oltre ai tre mesi obbligatori dopo il parto.

La legge 29 dicembre 1987, n. 546, ha infine riconosciuto la corresponsione 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

Vietato l'ingresso alle donne

Nonostante i principi paritari sanciti nella Carta Costituzionale, ancora per lunghi anni alcune professioni – dalla magistratura alle forze di polizia e militari – sono state ritenute una prerogativa unicamente maschile.

Solo con la legge 27 dicembre 1956, n. 1441 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.

Pure 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. Ci sono voluti ancora più di 20 anni affinché alle donne poliziotto fosse riconosciuta pari dignità rispetto ai colleghi uomini.

La legge 9 febbraio 1963, n. 66, ha riconosciuto 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.

L'ultimo baluardo al riconoscimento di una piena parità di accesso alle varie carriere è rimasto, per quasi altri 20 anni, il divieto per le donne di svolgere il **servizio militare**: per rimuoverlo si è dovuto attendere la legge 20 ottobre 1999, n. 380.

Contro le discriminazioni

Per vedere le prime leggi contro 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 la 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.

La piena parità 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.

Azioni positive

Con gli anni Novanta – e con lo stimolo proveniente dalle iniziative a livello internazionale ed europeo a sostegno della parità di genere – il legislatore italiano ha messo mano a **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 **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 azioni 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.

Specifici interventi 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 alle cooperative sociali per le **assunzioni con contratti di lavoro a tempo indeterminato di donne vittime di violenza** di genere e inserite in un percorso di protezione. Per contenere poi, i gravi effetti economici provocati

dall'emergenza Covid-19 il decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (convertito nella legge n. 77 del 2020) ha istituito il **reddito di libertà**, un sussidio economico riconosciuto per massimo un anno alle 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 **Codice delle pari opportunità tra**

uomo e donna (decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198) ha raccolto e sistematizzato la **normativa 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

Le altre grandi battaglie delle donne italiane

In prima linea 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 al 1948) e contrastato, creando una spaccatura trasversale non solo in Parlamento, ma anche nell'opinione pubblica italiana.

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 **mezzi contraccettivi**, punibile con la reclusione fino a un anno. 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 responsabile e la divulgazione di «informazioni idonee a promuovere ovvero a 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.

Un'altra battaglia storica, dentro e fuori dal Parlamento, è stata anche 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 terapeutico. Sottoposta a referendum il 17 maggio 1981, la legge che legalizzava l'aborto è stata con-fermata 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". Solo con il nuovo millennio, però, la **procreazione medicalmente assistita** (PMA) ha ricevuto una disciplina organica, con la legge 19 febbraio 2004, n. 40.

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**.

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**, unificato agli atti di libidine in una nuova fattispecie di reato, la violenza sessuale, è ora annoverato fra i delitti contro la persona.

Tutto in famiglia

Con gli anni Settanta il Parlamento 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 **divorzio**, 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. Sul divorzio il contributo della Corte costituzionale è stato decisivo, dichiarando l'incostituzionalità delle norme che attribuivano rilevanza sul piano penale e civile al solo adulterio della moglie.

Dopo la riforma del diritto sostanziale, è stato necessario attendere quasi cinquant'anni per avere una **giustizia di famiglia**: 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 Cartabia) 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.

Contro la violenza

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*). 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**").

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 le pene e introdotto 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.

Obiettivo: democrazia paritaria

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 illegittime 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.

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 è stata eletta una donna.

Nel nome della madre

Le madri non sono più invisibili nell'identità anagrafica dei figli. 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 dichiarato illegittime le norme del codice civile che assegnano automaticamente il cognome del padre ai nuovi nati: **i figli devono assumere entrambi i cognomi dei genitori**, nell'ordine da loro concordato.

Si tratta solo di un primo passo: restano infatti aperte varie questioni di carattere normativo, su cui il Parlamento deve decidere. 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. Nella scorsa legislatura il Senato aveva avviato, ma non concluso, l'esame di alcuni progetti di legge. Nella attuale legislatura risultano presentate tra Camera e Senato **sei proposte di legge**, il cui esame non è stato, però, ancora avviato in nessuno dei due rami del Parlamento.

Cantiere parità: il PNRR

In oltre settant'anni di vita repubblicana l'Italia ha compiuto grandi passi per garantire alle donne un pieno diritto di pari cittadinanza. Il cammino verso l'uguaglianza non può dirsi però ancora concluso.

La parità di genere rappresenta infatti, insieme a giovani e Mezzogiorno, **una delle tre priorità trasversali del PNRR**, il Piano nazionale di ripresa e resilienza. In tutte le missioni del Piano sono previste linee di intervento mirate a favorire l'uguaglianza tra uomini e donne.

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 di supporto.

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 2022 elaborato dall'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere, che vede il nostro paese al 14° posto nella Ue27.

Il dossier

Ripercorre, con attenzione anche alla giurisprudenza costituzionale, la **legislazione in favore delle donne** dalla Costituzione a oggi: garanzie lavorative (sia come tutela delle madri lavoratrici sia come opportunità di accesso al mondo del lavoro); tutela sociale e giuridica; contrasto alla violenza; e, infine, pari possibilità di accesso alla vita politica ed economica del Paese.

Lo studio è stato realizzato da
CARMEN ANDREUCCIOLI
Senato della Repubblica
Focus a cura di
UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO
Senato della Repubblica
uvi@senato.it



Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale

Focus

