

Michele Strazza

## **Donne al Parlamento. Le iniziative legislative delle parlamentari nei primi anni della Repubblica (1948-1963).**

### **Introduzione/Abstract**

Dal punto di vista quantitativo, furono pochissime le donne parlamentari italiane durante la prima legislatura (1948-1953), soprattutto in riferimento al numero dei parlamentari maschi. Tale numero, peraltro, si ridusse ancora di più nelle due legislature successive. Nonostante ciò, esse svolsero un ruolo fondamentale, soprattutto per avere costretto l'intero Parlamento, composto in gran parte da maschi, a confrontarsi con realtà considerate da questi ultimi, fino a quel momento, secondarie rispetto alle questioni più squisitamente istituzionali e politiche.

1. Furono poche le donne che sedettero nel Parlamento italiano durante la prima legislatura (1948-1953), soprattutto in riferimento al corrispettivo dei parlamentari maschi. Tale numero, peraltro, si ridusse ancora di più nelle due legislature successive<sup>1</sup>.

Alla Camera esse risultavano 45 su un totale di 613 componenti nel 1948, 34 su 616 nel 1953, soltanto 25 su 623 nel 1958.

Al Senato la pattuglia femminile era ancora più ridotta: 4 su 369 senatori nel 1948 (Adele Bei e Rita Montagnana per il partito comunista, Angiolina Merlin e Giuseppina Palumbo per il partito socialista), una soltanto su 267 nel 1953 (Merlin), 3 su 279 nel 1958 (Giuseppina Palumbo e Giuliana Nenni per il partito socialista, Luisa Gallotti per il partito comunista).

Per quanto riguarda la divisione partitica della Camera dei deputati, nella prima legislatura risultavano elette 22 comuniste, 18 democristiane, 2 socialiste, 1 socialdemocratica (Bianca Bianchi), 1 repubblicana (Mary Chiesa), 1 monarchica (Olga Giannini).

---

<sup>1</sup> Per i dati successivi cfr. Minesso M., *Istituzioni e welfare. L'azione delle parlamentari nei primi anni della Repubblica*, in "Le Carte e la Storia. Rivista di Storia delle Istituzioni", n. 1/2017, Bologna, il Mulino, 2017, p. 143.

Nella seconda legislatura le comuniste erano 16, 12 le democristiane, 4 le socialiste, 2 le monarchiche. Nella terza, invece, il numero delle comuniste e delle democristiane era lo stesso, cioè 11 deputate, mentre le socialiste erano 3.

Nonostante l'esiguo numero delle parlamentari nelle prime tre legislature, fu considerevole la mole delle proposte di legge e delle altre iniziative di cui esse si resero protagoniste. Ma di queste ben poche riuscirono ad arrivare alla fine del proprio iter istituzionale, nonostante la cospicua produzione legislativa nei primi anni della repubblica<sup>2</sup>.

Per quanto riguarda, invece, le tematiche affrontate, esse si occuparono di argomenti quali le politiche sociali a favore di madri e minori, i diritti delle lavoratrici, l'accesso delle donne alle professioni, la tutela sanitaria, il contrasto alla delinquenza minorile. Continuava, in tal modo, una "settorializzazione" dei compiti, già presente in Assemblea Costituente, che, se da un lato fu espressione di una speciale sensibilità femminile, dall'altro avrebbe pesato a lungo sulla futura vita parlamentare e politica delle donne, escludendo l'impegno femminile da tematiche che il sesso maschile continuò a rivendicare come proprie<sup>3</sup>.

2. Uno dei temi su cui le parlamentari raggiunsero significativi risultati fu quello delle lavoratrici madri con l'approvazione della Legge 26 agosto 1950, n. 860, *Tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri*<sup>4</sup>.

Dell'iniziativa legislativa si era fatta carico la comunista Teresa Noce Longo (1900-1980) che, già il 14 giugno 1948, aveva presentato, insieme ad un gruppo di deputate comuniste e socialiste, una proposta di legge dal titolo *Per la tutela della maternità*<sup>5</sup>.

La proponente esordiva affermando che tale importante problematica, oltre ad interessare direttamente tutte le madri italiane, e con esse tutti gli italiani, investiva, per il suo complesso contenuto sociale, l'avvenire stesso del Paese:

---

<sup>2</sup> Di Porto V., *I numeri delle leggi: un percorso tra le statistiche delle Legislature repubblicane*, in "Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere", Napoli Jovene Ed., 2008, pp. 179-200.

<sup>3</sup> Su questo concetto e sulla partecipazione femminile in Assemblea costituente cfr. Strazza M., *Un approccio di genere: le donne nell'Assemblea Costituente*, in Strazza M., "Lezioni di Diritto Pubblico", Melfi, Tarsia, 2007, pp. 27-50.

<sup>4</sup> Pubblicata della Gazzetta Ufficiale n. 253 del 3 novembre 1950.

<sup>5</sup> Atti Parlamentari, Camera dei deputati, I Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n. 32, *Per la tutela della maternità*. Le altre deputate firmatarie erano: Rosa Fazio Longo, Maria Maddalena Rossi, Giuliana Nenni, Leonilde Iotti, Laura Diaz, Maria Lisa Cinciari Rodano, Elisabetta Gallo, Irene Chini Coccoli, Gisella Floreanini Della Porta, Ada Natali, Luciana Viviani, Camilla Ravera, Ilia Coppi, Elettra Pollastrini, Gina Martini Fanoli, Stella Vecchio, Nella Marcellino Colombi, Angiola Minella, Nadia Gallico Spano, Gina Borellini.

*Grande e pienamente giustificata è quindi l'attesa di una legge che tuteli non solo le mamme ma anche i bambini nei loro primi mesi di vita: in particolar modo le mamme lavoratrici, la cui maggioranza si trova priva oggi di qualsiasi tutela, e i piccoli figli spesso lasciati senza le indispensabili cure per le dure necessità del lavoro. Ancora oggi alcune categorie di lavoratrici sono prive di ogni garanzia, da to che non possono dirsi tali, quelle assicurate dalle leggi fasciste, le quali prevedevano, sì, l'obbligo di non lavorare per un certo lasso di tempo prima e dopo il parto, ma non assicuravano in nessun modo i mezzi di vivere alla lavoratrice e al suo bambino durante il periodo di riposo obbligatorio. Unica tutela economica era, ed è tutt'oggi, quella prevista dai decreti-legge dell'agosto 1930 e 1936, e se si pensa che tale assicurazione concede dei premi che vanno dalle 300 alle 1.000 lire quale assegno di parto, risulta evidente l'urgenza di sottoporre a nuovo e profondo esame tutto il problema. Se in alcune categorie dell'industria esistono contratti che hanno, sia pure in parte, provveduto, nell'attesa di una legge che risponda alle fondamentali esigenze di una Repubblica fondata sul lavoro, per le addette all'agricoltura nulla si è fatto, nemmeno per sanare una situazione resa, diremmo quasi, grottesca dalle difficoltà esistenti per ottenere quelle poche centinaia di lire stabilite dalle leggi fasciste <sup>6</sup>.*

L'intento della Noce era, dunque, quello di una tutela più generale possibile che non si limitasse solo alle lavoratrici dell'industria ma che coinvolgesse tutte le lavoratrici, prevedendo una indennità di gravidanza pari al 100% dell'intera retribuzione.

Questa impostazione più generale venne ridimensionata a seguito della presentazione il 2 luglio 1948, da parte di Amintore Fanfani, ministro del lavoro e della previdenza sociale, del disegno di legge *Tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri*<sup>7</sup>.

La nuova legge nasceva, dunque, con l'intento di assicurare alle lavoratrici madri una tutela adeguata e di porre una barriera alla tendenza dei datori di lavoro di licenziare o penalizzare le donne che affrontavano la maternità.

La normativa, pur avendo un ambito di applicazione più vasto rispetto alla precedente Legge 654, approvata nel 1934 sotto regime fascista, rinviava a future iniziative la tutela delle lavoratrici addette ai servizi familiari e di quelle a domicilio oggetto, invece, della proposta di Teresa Noce.

Accolto positivamente fu, poi, l'art. 4 sul divieto di adibire al trasporto e sollevamento pesi le donne in stato di gravidanza. Se questo era previsto dalla

---

<sup>6</sup> Ivi, p. 1.

<sup>7</sup> Atti Parlamentari, Camera dei deputati, I Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n. 37, *Tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri*.

precedente normativa solo “nei tre mesi precedenti la data presunta del parto”, la Legge 860 allargava ora il divieto a decorrere “dalla presentazione del certificato di gravidanza, e per tre mesi dopo il parto, e fino a sette mesi ove provvedano direttamente all’allattamento del bambino”. In tale periodo era prevista l’assegnazione ad altre mansioni.

Per quanto riguardava il divieto di licenziamento, l’art. 3 sanciva espressamente il divieto di licenziamento delle lavoratrici durante il periodo di gestazione e durante il periodo, pari a otto settimane dopo il parto, di astensione obbligatoria dal lavoro.

Il divieto di adibire al lavoro le donne veniva, inoltre, stabilito per i tre mesi precedenti la data presunta del parto in caso di lavoratrici dell’industria e, per le otto settimane precedenti, per quelle addette ai lavori agricoli e nelle sei settimane precedenti per tutte le altre lavoratrici.

Trascorse le otto settimane successive al parto, infine, veniva prevista la facoltà di assentarsi dal lavoro per un periodo di sei mesi durante il quale veniva conservato il posto di lavoro a tutti gli effetti dell’anzianità, pur senza diritto all’indennità giornaliera dell’80% della retribuzione.

La Legge 860, tuttavia, pur rappresentando un momento fondamentale per la conquista dei diritti sociali da parte delle donne, innescò la reazione degli industriali i quali, approfittando anche del rinvio di alcuni mesi dell’applicazione della nuova normativa, incominciarono a licenziare molte operaie.

Per contrastare tale fenomeno Teresa Noce, insieme al deputato socialista Luigi Renato Sansone (1903-1967), presentarono, il 23 novembre 1950, una Proposta di Legge composta di un solo articolo dal titolo *Divieto di licenziamento delle lavoratrici madri, gestanti o puerpere*<sup>8</sup>.

I proponenti affermavano che la Legge 26 agosto 1950, n. 860, sancendo nuove norme per la tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri, aveva fatto sorgere per i datori di lavoro degli obblighi, ai quali, alcuni di essi, cercavano di venir meno ricorrendo al licenziamento delle lavoratrici stesse. Di qui la presentazione di un articolo di legge nel quale si statuiva che a decorrere dal 3 novembre 1950, data di pubblicazione della legge 26 agosto 1950, n. 860, i datori di lavoro non potevano più licenziare le proprie dipendenti lavoratrici madri, gestanti o puerpere, a meno che non si rendessero colpevoli di infrazioni al contratto di lavoro<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Atti Parlamentari, Camera dei deputati, I Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n. 1668, *Divieto di licenziamento delle lavoratrici madri, gestanti o puerpere*.

<sup>9</sup> Ivi, p. 1.

L'iniziativa legislativa il mese successivo veniva trasformata nella Legge 12 dicembre 1950, n. 986.

Nonostante ciò, non si riuscì ad impedire che i datori di lavoro, in seguito, imponessero alle lavoratrici la c.d. "clausola di nubilato", prevedendo il licenziamento in caso di matrimonio o, addirittura, facessero firmare una lettera di dimissioni in bianco al momento dell'assunzione. Si trattava, chiaramente, di iniziative nella sostanza illegittime in quanto avevano l'obiettivo proprio di aggirare la legge.

Un tentativo di porvi rimedio fu compiuto dalla senatrice socialista Angelina Merlin (1887-1979) con una proposta di legge presentata nel febbraio del 1951 ma, poi, bloccata in Commissione Lavoro <sup>10</sup>.

Un altro fenomeno, intanto, minava l'applicazione della Legge 860. Si trattava di un aumento considerevole di licenziamenti per le lavoratrici che chiedevano di prolungare l'assenza dal lavoro oltre i due mesi di astensione obbligatoria retribuita. Di qui l'adesione di Teresa Noce e della socialista Giuliana Nenni (1911-2002) alla proposta di legge, il cui primo firmatario era il deputato comunista Carlo Eugenio Venegoni (1902-1983), presentata il 16 febbraio 1951, sulla *Conservazione del posto di lavoro alle lavoratrici madri*<sup>11</sup>.

Nella relazione di accompagnamento si specificava, infatti, che nell'applicazione della Legge 860 gli industriali, soprattutto quelli tessili, sotto il pretesto che la legge non comportava alcuna disposizione sul diritto alle lavoratrici di godere facoltativamente della possibilità di assentarsi dal lavoro dopo i due mesi di astensione obbligatoria e retribuita dopo il parto, minacciavano di licenziamento quelle lavoratrici che chiedevano di continuare a godere di questa facoltà, come già avveniva nel passato<sup>12</sup>.

Nella discussione della legge nella commissione competente – continuavano i proponenti – la maggioranza dei componenti aveva pensato che le lavoratrici fossero comunque garantite sia dall'articolo della legge che manteneva le condizioni di maggior favore dei contratti di lavoro, sia da quello che vietava il licenziamento fino al compimento di un anno di età del bambino. Non si era, invece, tenuto conto che le clausole di miglior favore avevano efficacia solo durante il periodo di vigenza del relativo contratto. Scaduto tale contratto, dunque, sarebbe ritornata la possibilità degli industriali di opporsi alla previsione nel nuovo contratto di tali

---

<sup>10</sup> Atti Parlamentari, Senato della Repubblica, I Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n. 1544.

<sup>11</sup> Atti Parlamentari, Camera dei deputati, I Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n.1831, *Conservazione del posto di lavoro alle lavoratrici madri*.

<sup>12</sup> Ivi, p. 1.

clausole di miglior favore, non contemplate espressamente dalla legge. Ed era proprio ciò che era avvenuto per il contratto del settore tessile dove gli industriali si erano opposti all'inclusione di tali clausole o, comunque, ad altra previsione che garantisse alle lavoratrici il prolungamento dell'astensione dal lavoro fino a sei mesi dopo la nascita del bambino<sup>13</sup>.

L'iniziativa legislativa, trasfusa poi nella Legge 23 maggio 1951, n. 394, risultava composta di un articolo unico il quale statuiva che, ferme restando le disposizioni di legge sulla tutela delle lavoratrici madri durante lo stato di gravidanza o puerperio, e senza pregiudizio delle disposizioni di trattamento in caso di malattia, l'operaia aveva diritto di assentarsi dal lavoro, dopo i due mesi di interdizione obbligatoria e retribuita dal lavoro, per un periodo massimo di quattro mesi, durante il quale le sarebbe stato conservato il posto di lavoro a tutti gli effetti dell'anzianità<sup>14</sup>.

Un tentativo di estendere la tutela delle lavoratrici madri a tutti settori lavorativi e non solo all'industria venne compiuto, già nel novembre del 1948, dalle deputate democristiane, in particolare da Maria Federici (1899-1984).

Il 17 novembre 1948, infatti, la Federici, insieme alle colleghe dello stesso partito Maria De Unterrichter Jervolino (1902-1975) e Angela Maria Guidi Cingolani (1896-1991) e ad altri deputati DC, presentò una proposta di legge sull'*Assistenza ad alcune categorie di gestanti e puerpere e ai loro bambini*<sup>15</sup>.

In essa, in realtà, non ci si limitava a chiedere la tutela delle lavoratrici ma si voleva estendere l'assistenza ad una platea molto vasta di "donne gestanti e puerpere" cui non trovavano applicazioni le disposizioni di legge esistenti.

L'intento delle proponenti era di superare l'iniziativa legislativa messa in atto da Teresa Noce e dalle altre deputate della sinistra, ampliando le aventi diritto all'assistenza igienico-sanitaria ed economica, includendo anche lo stesso neonato.

Allo stesso tempo, però, si voleva, in qualche modo, anche correggere l'impostazione governativa a limitare gli spazi di tutela della maternità, contenuta nel disegno di legge presentato da Amintore Fanfani. Si leggeva, infatti, nella relazione di accompagnamento:

*I servizi della previdenza sociale sono stati chiamati, in forza di una recente proposta di legge, ad apportare alle lavoratrici dipendenti da terzi, nelle circostanze del parto e del puerperio, quelle prestazioni di carattere medico-sanitario e di*

---

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Ivi, p. 2.

<sup>15</sup> Atti Parlamentari, Camera dei deputati, I Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n. 164, sull'*Assistenza ad alcune categorie di gestanti e puerpere e ai loro bambini*.

*carattere economico che valgano ad assicurare una efficace, reale, proporzionale tutela della maternità. Concetti, improntati a una maggiore giustizia sociale nei rapporti di lavoro, e insieme alla volontà di soddisfare le norme statutarie che reggono la Repubblica italiana, hanno fatto valere la loro forza e il loro peso nella formulazione della nuova legge per la tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri. Ma una legge, seppure generosa, il cui campo di applicazione circoscriva unicamente le categorie delle lavoratrici dipendenti da terzi, non è la legge per la tutela della maternità attesa con tanto interesse dal Paese. La legge per la tutela della maternità non può essere pensata e formulata solo in relazione ai diritti acquisiti dal lavoro prestato, o ai rischi e ai pericoli derivanti dall'occupazione; essa deve essere piuttosto improntata al concetto che dal punto di vista morale, sociale e religioso abbiamo della maternità e alle condizioni economiche e sociali delle famiglie in questo dopoguerra. Essa deve essere la legge che valga a proteggere tutte le madri nel bisogno e tutti i bambini le cui madri sono soggette alla schiavitù del bisogno<sup>16</sup>.*

Sul rapporto con il disegno di legge di Fanfani le deputate DC, in maniera diplomatica, precisavano che la loro proposta non intendeva esserne il completamento e che l'altro non era il completamento di questa. Ambedue, però, finivano con l'abbracciare "tutte le esigenze" e a tutelare "tutte le madri italiane bisognose di una protezione sociale"<sup>17</sup>.

Non vi è dubbio che l'iniziativa legislativa delle parlamentari democristiane presentava una impostazione generale degli interventi di tutela, prevedendo, altresì, un impegno finanziario notevole che, forse, in quel momento era difficile richiedere.

La vastità dei soggetti beneficiari era indicata dall'art. 2, includendo le lavoratrici a domicilio per conto di terzi senza remunerazione fissa, le lavoratrici autonome, le lavoratrici agricole assicurate, le addette ai servizi domestici, tutte purché appartenenti a famiglie con un certo reddito, le mogli di lavoratori disoccupati senza alcun cospite di guadagno, le donne disoccupate, le donne in stato di bisogno o di abbandono<sup>18</sup>.

Ampio anche il ventaglio delle prestazioni gratuite previste: visite periodiche ambulatoriali durante la gestazione o il puerperio, assistenza ostetrica a domicilio o negli asili di maternità, rimborso delle spese in caso di parto avvenuto in domicilio.

Previsto anche, a carico dell'Opera nazionale maternità e infanzia, un sussidio di gravidanza e di allattamento, mentre il bambino, per tutto il primo anno di vita, aveva diritto alla visita ambulatoriale mensile e a tutte le prestazioni medico-

---

<sup>16</sup> Ivi, p. 1.

<sup>17</sup> Ivi, p. 2.

<sup>18</sup> Ivi, p. 4.

sanitarie in caso di malattia, nonché all'ospitalità in un asilo nido in caso di impossibilità da parte della madre, per ragioni di lavoro, di vigilare il bambino<sup>19</sup>.

Proprio sulla tutela dell'infanzia e dei minori la Federici e altre deputate DC si erano fatte promotrici, sempre nel 1948, di diverse proposte di legge, come quella sulla protezione degli scolari dalla tubercolosi o quella sulla tutela dei minori nel lavoro.

Nessuna delle proposte divenne legge<sup>20</sup>.

Sulle tematiche dell'assistenza sanitarie delle donne durante il parto si adoperarono, durante tutta la prima legislatura, le deputate comuniste. In particolare, Maddalena Rossi (1906-1995), il 22 luglio 1949, propose l'innovativo utilizzo dell'*Analgesia nei parti*, una pratica medica, già in uso in altri Paesi, che avrebbe consentito l'eliminazione dei dolori che accompagnavano il parto<sup>21</sup>.

L'iniziativa legislativa, bloccata alla Camera, prevedeva "l'addestramento", rivolto "a tutte le allieve delle scuole di ostetricia" per "la somministrazione di analgesico alle partorienti", mentre le ostetriche già abilitate all'esercizio professionale avrebbero dovuto frequentare appositi corsi (art.1). Era, poi, fatto obbligo, sotto pena di sanzioni, alle cliniche ostetriche, ai reparti ostetrici degli ospedali e alle Maternità di attrezzarsi, in modo efficiente, per le suddette somministrazioni (art. 2). Nella relazione di accompagnamento, infine, si specificava che le spese inerenti alla somministrazione erano a carico, nel caso di abbienti, delle interessate, mentre, in caso di assicurate, delle Mutue. Per le indigenti, invece, sarebbero state a carico delle amministrazioni comunali<sup>22</sup>.

Il 18 gennaio 1956 la Rossi, questa volta insieme a Nilde Iotti (1920-1999), Giuliana Nenni e Luciana Viviani (1917-2012), avrebbe ritentato con la proposta di legge *Obbligatorietà dell'insegnamento e della divulgazione del metodo psico-profilattico per il parto indolore*, ma anche questa volta non riuscì ad arrivare all'approvazione parlamentare, nonostante l'abbandono dell'anestesia in favore di un metodo fondato sulla semplice preparazione fisio-psichica della madre<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> Ivi, pp. 4-5.

<sup>20</sup> Atti Parlamentari, Camera dei deputati, I Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n.144, *Protezione degli scolari nei pericoli della tubercolosi*. Atti Parlamentari, Camera dei deputati, I Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n. 150, *La tutela dei minori nel lavoro*.

<sup>21</sup> Atti Parlamentari, Camera dei deputati, I Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n.715, *Analgesia nei parti*.

<sup>22</sup> Ivi, pp. 1-2.

<sup>23</sup> Atti Parlamentari, Camera dei deputati, II Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n.1991, *Obbligatorietà dell'insegnamento e della divulgazione del metodo psico-profilattico per il parto indolore*.

3. Nel 1950 riprese l'attività delle deputate democristiane sulla tutela dell'infanzia, soprattutto sulla cura dei figli illegittimi. Erisia Gennai Tonietti (1900-1974), insieme al collega di partito Giovanni Battista Migliori (1893-1978), presentò, infatti, il 29 marzo 1950, la proposta di legge *Nuove norme per l'assistenza agli illegittimi abbandonati o esposti all'abbandono ed alle gestanti in stato di abbandono*<sup>24</sup>.

Anche questa iniziativa legislativa, la quale aveva l'obiettivo di costituire appositi istituti di ricovero affidati alle Province e di ridurre gli affidi mercenari, non riuscì a completare il proprio iter fino all'approvazione. La deputata ritentò il 2 dicembre 1953, questa volta insieme ad altre cinque deputate DC, riproponendo l'iniziativa, non riscuotendo di nuovo il successo sperato<sup>25</sup>.

Anche le deputate comuniste avevano a cuore il tema dei figli illegittimi, ma la loro impostazione superava la semplice tematica assistenziale, coinvolgendo aspetti più squisitamente giuridici. Il 12 aprile 1954, durante la II Legislatura, veniva, infatti, presentata la proposta di legge. *Per la tutela giuridica dei figli nati fuori dal matrimonio*, con prima firmataria Maria Maddalena Rossi (1906-1995).

L'iniziativa recava, altresì, la firma di un folto gruppo di parlamentari donne della sinistra, ben 15 comuniste e 4 socialiste<sup>26</sup>.

L'iniziativa legislativa affrontava in maniera sistematica la complessa tematica, oggetto di varie proposte della legislatura trascorsa, scostandosi – specificavano le proponenti – “dall’indirizzo finora seguito”, affrontando la materia “nella sua sostanza giuridica, invece di muovere da questioni marginali”. L'intento era di modificare alcuni articoli del titolo VII, capo II, del Codice civile secondo il dettato dell'art. 30 della Costituzione che, dopo avere precisato il dovere e il diritto dei genitori a “mantenere, istruire ed educare i figli anche se nati fuori dal matrimonio”, aveva demandato alla Legge la previsione, per i figli nati fuori dal

---

<sup>24</sup> Atti Parlamentari, Camera dei deputati, I Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n.1193, *Nuove norme per l'assistenza agli illegittimi abbandonati o esposti all'abbandono ed alle gestanti in stato di abbandono*.

<sup>25</sup> Atti Parlamentari, Camera dei deputati, I Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n.441, *Nuove norme per l'assistenza all'infanzia abbandonata o esposta all'abbandono ed alle gestanti in stato di abbandono*. Le altre deputate DC firmatarie erano Maria Badaloni, Margherita Bontade, Ida D'Este, Emanuela Savio, Vittoria Titomanlio.

<sup>26</sup> Atti Parlamentari, Camera dei deputati, II Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n.807, *Per la tutela giuridica dei figli nati fuori dal matrimonio*. Le deputate comuniste erano: Adele Bai, Gina Borellini, Carla Cappone Bentivegna, Maria Lisa Cinciani Rodano, Laura Diaz, Gisella Floreanini Della Porta, Nadia Gallico Spano, Anna Grasso Nicolosi, Nilde Iotti, Renata Marchionni Zanchi, Teresa Noce, Elettra Pollastrini, Camilla Ravera e Luciana Viviani. Le socialiste erano Anna De Lauro Matera, Elena Gatti Caporaso, Maria Vittoria Mezza, Giuliana Nenni.

matrimonio, di “ogni tutela giuridica e sociale”, pur nella compatibilità “coi diritti dei membri della famiglia legittima”<sup>27</sup>.

Nella relazione di accompagnamento veniva precisata l’innovativa impostazione giuridica cui si erano richiamate le parlamentari. Dopo aver citato l’art. 30 della Costituzione, così si argomentava:

*L’affermazione contenuta nel primo comma è certamente dettata da una esigenza di equità: nessuna minorazione giuridica dovrebbe essere fatta a chi, nascendo in una società civile, è investito dei diritti che la società riconosce a tutti i suoi membri, né può essere soggetto a sanzioni senza aver compiuto atti di cui possa essergli attribuita la responsabilità. Di conseguenza, non si dovrebbe neppure parlare di possibilità del riconoscimento dei figli nati fuori del matrimonio; essendo questo primo comma formulato in modo da rilevare esplicitamente la precedenza del dovere sul diritto – il diritto è la conseguenza dell’adempimento del dovere – non dovrebbe coerentemente esser posto alcun divieto. Ma l’assolutezza della prima affermazione è attenuata dalla riserva formulata nel terzo e dalla indicazione contenuta nel quarto comma; riserva e indicazione di cui il legislatore deve tener conto senza tuttavia lasciar cadere l’affermazione del principio. L’esigenza di giustizia nei riguardi dei figli nati fuori dal matrimonio dev’essere subordinata alla necessità di salvaguardare i diritti dei membri della famiglia legittima; ma tale subordinazione non può essere interpretata come totale negazione del dovere-diritto che compete al genitore: altrimenti, l’intero art. 30 risulterebbe del tutto ozioso. [...] Ora, chiunque deve constatare che le norme contenute nel titolo VII, capo II, del Codice civile contraddicono sia il principio di equità che riconosce l’eguaglianza di diritti originari alla persona umana, sia la contingente realtà di fatto che, pur imponendo l’attenta cautela nella considerazione di tutta la materia, richiede per essa una sistemazione che avvicini l’attuazione del principio affermato nella Costituzione e risponda alla maturità della consapevolezza morale e del costume civile<sup>28</sup>.*

Così, per fare solo qualche esempio, il primo articolo della proposta di legge arrivava a vietare finalmente l’uso, negli atti pubblici, del termine di “illegittimo” riferito ai nati fuori del matrimonio. E poi il rivoluzionario art. 2 il quale stabiliva che anche la stessa madre naturale, avendo riconosciuto il figlio, poteva esercitare “regolarmente i doveri e i diritti derivanti dalla patria potestà”, godendo, a tutti gli effetti, “della qualifica di capo-famiglia”<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Ivi, p. 1.

<sup>28</sup> Ivi, pp. 1-2.

<sup>29</sup> Ivi, p. 6.

Naturalmente, data l'impostazione innovativa, dell'iniziativa legislativa, essa si arenò nelle aule parlamentari, particolarmente osteggiata dalla DC e dagli altri gruppi politici conservatori.

Il 9 ottobre 1958 la Rossi ritentò, riproponendo lo stesso testo. Ma anche questa volta la proposta non andò oltre la competente commissione<sup>30</sup>.

4. Nello stesso anno 1954, il 27 aprile, sempre Maria Maddalena Rossi, riprendendo la tematica delle lavoratrici madri in agricoltura, presentava la Proposta di Legge *Tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri, familiari di coloni e mezzadri*<sup>31</sup>,

Anche questo tentativo di migliorare le condizioni delle donne lavoratrici nel settore economico primario si concluse in un nulla di fatto, poiché la proposta rimase bloccata nelle aule parlamentari. Stesso risultato nella III Legislatura, per la riproposizione, il 18 marzo 1959, delle misure nella Proposta di Legge *Estensione e adeguamento della tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri braccianti e familiari di coloni e mezzadri*<sup>32</sup>.

Da menzionare, anche, l'iniziativa legislativa di Nilde Iotti diretta alla *Istituzione di una pensione e di una assicurazione volontaria a favore delle donne di casa*<sup>33</sup>.

La proposta di legge, presentata il 21 luglio 1955 e firmata anche da Giuliana Nenni, Maria Maddalena Rossi, Luciana Viviani ed Elena Gatti Caporaso (1918-1999), aveva l'obiettivo di estendere alcune previdenze sociali, in particolare la pensione di vecchiaia, alle donne casalinghe, sulla base del riconoscimento del valore sociale del loro lavoro. Si leggeva nella relazione di accompagnamento:

*Il provvedimento si rende sempre più urgente, da un lato per aiutare, seppure di poco, la vecchiaia di tante donne, che nelle attuali condizioni della società italiana vivono della penosa assistenza dei figli, costituendo per essi e per il loro magro bilancio*

---

<sup>30</sup> Atti Parlamentari, Camera dei deputati, III Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n.353, *Per la tutela giuridica dei figli nati fuori dal matrimonio*.

<sup>31</sup> Atti Parlamentari, Camera dei deputati, II Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n. 829, *Tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri, familiari di coloni e mezzadri*. Insieme ad un gruppo di deputati comunisti, le altre firmatarie donne erano le seguenti: Giuliana Nenni, Luciana Viviani, Elena Gatti Caporaso, Laura Diaz, Adele Bei Ciufoli, Gina Borellini, Nadia Gallico Spano, Anna De Lauro Matera, Ada Del Vecchio Guelfi, Elettra Pollastrini.

<sup>32</sup> Atti Parlamentari, Camera dei deputati, III Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n.984, *Estensione e adeguamento della tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri braccianti e familiari di coloni e mezzadri*.

<sup>33</sup> Atti Parlamentari, Camera dei deputati, II Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n. 1733, *alla Istituzione di una pensione e di una assicurazione volontaria a favore delle donne di casa*.

*familiare una preoccupazione non lieve; dall'altro lato per sanare una delle ingiustizie più gravi che pesa sulle donne di casa, riconoscendo loro in tal modo la qualifica di lavoratrici. Di fatto nelle leggi e nella consuetudine non si riconosce alla donna casalinga il valore del proprio lavoro. Eppure, che di lavoro si tratti, e di quale pesante lavoro, ci testimonia la giornata di una qualunque donna di casa, soprattutto di una donna del popolo. Dal mattino presto alla notte inoltrata, intenta alla casa, al lavoro, al cucire, al cibo, ai figli, al marito! [...] Alla fatica della casa, alle mille cose che rendono talvolta pesante e noioso il lavoro delle casalinghe, occorre aggiungere per le massaie italiane l'aggravio di fatica costituito dalle case inadeguate alla famiglia o malsane, dalla scarsità e dalla rudimentalità e abbastanza spesso dalla mancanza dei servizi igienici, e soprattutto dalla ristrettezza del bilancio familiare. [...] Non sarebbe giusto tuttavia, limitare, come spesso avviene, la valutazione del lavoro casalingo alle sole fatiche fisiche o alla somma delle ore di lavoro, anche se da sole basterebbero a qualificare lavoratrice la massaia. La massaia, o meglio la madre di famiglia, adempie ad una alta missione, dando il meglio del suo lavoro e della sua vita alla educazione dei figli, compenso non sempre gioioso delle sue fatiche. In gran parte alle cure della madre, all'ambiente che essa crea nella famiglia, si deve l'educazione, l'amore all'onestà e al lavoro dei futuri cittadini italiani. Questo compito, forse, non si può contare in ore lavorative, ma per noi esso costituisce la parte più importante del lavoro della donna di casa, quella per cui soprattutto ad essa spetta il titolo di lavoratrice. [...] A questo titolo soprattutto noi rivendichiamo il riconoscimento di lavoratrice per le donne di casa, come elementi socialmente attivi e partecipi del processo produttivo del nostro paese. Se si tiene presente questo principio, ne deriva logicamente l'obbligo della società e dello Stato a provvedere al riconoscimento di fatto, con adeguate previdenze, del valore sociale del lavoro casalingo <sup>34</sup>.*

La P.d.L venne assegnata alla Commissione Lavoro della Camera dei deputati il 29 novembre 1955 ma non uscì mai da essa.

Il 16 luglio 1958 la Iotti ritentò l'iniziativa, con un testo più ampio, firmato anche da Anna De Lauro Matera (1909-2003), Maria Lisa Cinciari Rodano, Luciana Viviani e Maria Maddalena Rossi, dal titolo *Norme per l'estensione dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, vecchiaia e superstiti alle donne casalinghe* <sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Ivi, pp. 1-2.

<sup>35</sup> Atti Parlamentari, Camera dei deputati, III Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n. 99, *Norme per l'estensione dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, vecchiaia e superstiti alle donne casalinghe*. Nel frattempo, il 18 giugno 1958, era stata presentata da Vittoria Titomanlio la Proposta di Legge n. 18 *Assicurazione volontaria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti delle donne casalinghe*. La proposta recava anche le firme delle deputate Elisabetta Conci, Maria Pia Dal Canton, Maria Badaloni, Emanuela Savio, Erisia Gennai Tonietti, Maria Cocco e Margherita Bontade.

Pure questa volta la proposta non superò l'aula della Commissione, anche perché il Governo, il 7 luglio 1961, provvide a presentare un più riduttivo Disegno di Legge dal titolo *Istituzione della "mutualità pensioni" a favore delle casalinghe* sul quale confluirono i parlamentari di maggioranza, trasformandolo nella Legge 5 marzo 1963, n. 389, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 90 del 3 aprile 1963<sup>36</sup>.

5. Sempre rimanendo sull'attività parlamentare di Nilde Iotti, vi è da segnalare, all'interno della sua battaglia sulla parità di genere, alcune iniziative legislative tendenti a modificare determinati articoli del Codice civile. In particolare, la proposta di legge *Modificazione degli articoli del Codice civile sull'ordinamento del matrimonio*, firmata anche da Giuliana Nenni, Maria Maddalena Rossi, Luciana Viviani ed Elena Gatto Caporaso, tendeva alla sostituzione degli articoli 144, 145, 146, 151, 152 e 153 del Codice civile<sup>37</sup>.

Nella relazione di accompagnamento si specificava come le norme dell'allora vigente Codice civile attinenti al diritto di famiglia fossero "in stridente contrasto non soltanto con l'assetto economico della maggior parte delle famiglie italiane e con la mutata concezione etica e sociale ma anche con i principi dichiarati nella Carta costituzionale". Così proseguiva la relazione, richiamando l'art. 29 della Costituzione e ritenendo abrogate tutte le disposizioni normative in contrasto con esso:

*Non è dubbio che la preposizione: «Il matrimonio è ordinato sull'uguaglianza giuridica e morale dei coniugi» (articolo 29) postula una modificazione sostanziale di formule palesemente superate: non contiene infatti una generica enunciazione programmatica, ma una precisa formula precettiva ; non una dichiarazione di contenuto meramente dottrinale ed opinabile, ma una dichiarazione il cui carattere normativo risulta tanto più evidente quando si consideri che in essa si riflette, con rigorosa coerenza, l'orientamento di pensiero che informa tutta la Costituzione, specialmente nella parte che si riferisce ai diritti e ai doveri dei cittadini. [...] Se dunque la formula citata deve essere considerata come norma precettiva, resta a vedere se essa sia di applicazione diretta ed immediata. Riteniamo che essa abbia efficacia abrogante rispetto alle disposizioni vigenti in base alle quali il matrimonio è costituito come rapporto di dominazione-subordinazione; è certo che essa dà un preciso orientamento al legislatore che deve formulare le disposizioni sostitutive<sup>38</sup>.*

Mentre, dunque, l'art. 143 sui doveri reciproci dei coniugi restava invariato, erano gli altri articoli citati a subire modifiche incisive, in ossequio al principio

---

<sup>36</sup> Atti Parlamentari, Camera dei deputati, III Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n. 3181, *Istituzione della "mutualità pensioni" a favore delle casalinghe*.

<sup>37</sup> Atti Parlamentari, Camera dei deputati, II Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n. 1734, *Modificazione degli articoli del Codice civile sull'ordinamento del matrimonio*.

<sup>38</sup> Ivi, pp. 1-2.

costituzionale della eguaglianza dei diritti. Il concetto di “potestà maritale”, il quale chiaramente implicava “l’ordinamento gerarchico del matrimonio”, veniva sostituito dal più moderno concetto della collaborazione nella direzione della famiglia (art. 144). L’accordo fra i coniugi nella scelta della residenza della famiglia veniva assunta come norma, prevedendosi, in caso di mancato accordo, il ricorso alla magistratura. La moglie avrebbe continuato ad assumere il cognome del marito, ma aggiungendolo al proprio<sup>39</sup>.

Le modifiche agli artt. 145 e 146 costituivano “una coerente applicazione della reciprocità dell’obbligo dell’assistenza”. Si stabiliva che ambedue i coniugi avevano il dovere di provvedere al mantenimento e a tutti i bisogni dei figli e dell’altro coniuge, in proporzione alle proprie possibilità<sup>40</sup>.

Interessantissime le riflessioni contenute nella relazione illustrativa sulle modifiche all’art. 151 sulle “cause di separazione personale”:

*Al reciproco obbligo di fedeltà si richiama la modificazione dell’articolo 151 (Cause di separazione personale). Prescindendo dalla questione se sia o non sia giustificabile la diversa considerazione – dal punto di vista morale e sociale – dell’adulterio del marito e di quello della moglie, non si può ammettere che la legge non riconosca alla moglie il diritto di sottrarsi al dovere della coabitazione con un marito ch’ella consideri indegno mentre tale diritto è riconosciuto al marito.*

*L’ammettere, come causa di separazione personale, l’adulterio del marito soltanto «quando concorrono circostanze tali che il fatto costituisca un’ingiuria grave alla moglie» significa dichiarare che l’adulterio, come tale, non è un’ingiuria; e che il dovere reciproco della fedeltà è, di fatto, un dovere solo per la moglie. Il negare alla donna – e ad essa sola – il riconoscimento di una sensibilità morale (che può essere più o meno acuta e rigorosa, ma può essere gravemente colpita anche quando pur non concorrano le circostanze volute dalla legge per considerare l’adulterio come ingiuria) è un’ingiustizia che ha sapore di grossolanità e che certo non può essere ritenuta necessaria a garantire la unità della famiglia<sup>41</sup>.*

Di qui la riformulazione dell’art. 151: “La separazione può essere chiesta per causa di adulterio, di volontario abbandono, eccessi, sevizie, minacce o ingiurie gravi”. Inoltre, la stessa separazione poteva essere richiesta in caso di determinate condanne penali del coniuge (art. 152)<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> Ivi, pp. 3-4.

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> Ivi, p. 3.

<sup>42</sup> Ivi, p. 4.

La proposta venne naturalmente bloccata nelle aule parlamentari proprio per il suo carattere innovativo. Alcuni suoi contenuti sarebbero stati poi acquisiti, nel 1975, dal nuovo diritto di famiglia <sup>43</sup>.

Anche la normativa penale sui reati riguardanti la famiglia, ancora basata sul “Codice Rocco”, necessitava di incisive modifiche per adeguarla al dettato costituzionale.

Così, sempre la Lotti, il primo dicembre 1961 presentava una proposta di legge per la soppressione degli articoli 559, 560, 561, 562 e 563 del Codice penale, relativi all’adulterio e al concubinato. La proposta, oltre che dalle deputate comuniste Laura Diaz (1920-2008), Angiola Minella Molinari (1920-1988), Maria Maddalena Rossi, era firmata anche, ad indicarne l’importanza, da Palmiro Togliatti, Fausto Gullo e Pietro Ingrao <sup>44</sup>.

Anche questa volta l’articolo della Costituzione di riferimento era il 29 sulla eguaglianza morale e giuridica dei coniugi con cui contrastava palesemente il dettato dell’art. 559 del Codice penale che puniva l’infedeltà coniugale della moglie e non del marito.

I firmatari sottolineavano come l’incriminazione della condotta sessuale di uno dei coniugi fosse “istituto ormai anacronistico”. Del resto, la sanzione della condotta illecita del coniuge, sia esso moglie o marito, era già operante sotto l’aspetto morale, sociale, religioso, civile ed economico. Dal punto di vista giuridico, infatti, esisteva, a carico della moglie adultera o del marito in concubinato, la separazione per colpa (art. 151 Codice civile), con le conseguenze ben rilevanti in ordine all’affidamento dei figli (art. 155 Codice civile) e di carattere giuridico ed economico (art. 156 Codice civile) <sup>45</sup>.

La proposta, assegnata alla commissione competente il 16 gennaio 1962, non venne naturalmente approvata.

6. Come già accennato, uno dei settori che coinvolse maggiormente le parlamentari fu quello della tutela dell’infanzia, soprattutto la modifica dell’intero sistema assistenziale all’infanzia. Su tale tema si concentrarono, pur con diverse impostazioni, le deputate comuniste e socialiste, nonché quelle cattoliche.

Già nella I Legislatura, ad esempio, la senatrice socialista Giuseppina Palumbo (1906-1989) avanzò la proposta di istituire una Commissione

---

<sup>43</sup> Legge 19 maggio 1975, n. 151, *Riforma del diritto di famiglia*.

<sup>44</sup> Atti Parlamentari, Camera dei deputati, III Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n.3470, *Soppressione degli articoli 559, 560, 561, 562 e 563 del codice penale, relativi all’adulterio e al concubinato*.

<sup>45</sup> Ivi, pp. 1-2.

parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dell'infanzia, mentre la comunista Luciana Viviani (1917-2012), nella III Legislatura, il 9 giugno 1960, presentò una proposta di legge di *Riforma dell'assistenza alla maternità ed infanzia* <sup>46</sup>.

Firmata anche da Nilde Iotti, Angelina Merlin, Anna De Lauro Matera, Maria Lisa Cinciari Rodano e Angiola Minella Molinari, la proposta fissava le linee generali di una "completa riorganizzazione" dei servizi assistenziali destinati alla tutela della maternità, della infanzia e dei fanciulli e giovani fino ai 18 anni i quali, per minorazioni fisiche e psichiche, oppure per particolari situazioni familiari e sociali, risultavano bisognosi di specifica assistenza sanitario-educativa<sup>47</sup>.

L'iniziativa legislativa era, altresì, motivata dal giudizio negativo delle proponenti sull'allora sistema di assistenza e sulla inutilità di procedere a riforme parziali:

*Un esame dei criteri e delle strutture su cui si basa l'attuale organizzazione assistenziale rileva una incredibile confusione di organi e di funzioni che dà luogo ad interferenze, dispersioni, sovrapposizioni e financo a competizioni e conflitti. Ci troviamo di fronte ad un caos – poiché non si tratta di un sistema ma proprio della mancanza di un sistema – estremamente dannoso: mentre l'organizzazione di molti importanti servizi sfugge al necessario controllo sia tecnico che finanziario – in special modo ad un controllo di carattere democratico – essa assorbe con il suo costo altissimo gran parte dei fondi destinati all'assistenza. In tale situazione, l'esperienza quotidiana dimostra che ogni tentativo di introdurre modificazioni e miglioramenti parziali, perfezionamenti tecnici e più moderni indirizzi di servizi assistenziali è sempre e dovunque praticamente frustrato, quantunque non manchino in Italia l'impegno delle persone di buona volontà e la competenza degli esperti. Ciò è la riprova della necessità di affrontare anzi tutto i problemi di struttura: definizione di organi e di funzioni, chiarificazione di rapporti, individuazione delle fonti di finanziamento, modalità di impiego e di controllo del pubblico denaro* <sup>48</sup>.

Contro l'eccessiva burocratizzazione diventava, perciò, necessario "tagliare, sradicare, potare la rigogliosa vegetazione parassitaria dell'assistenza per dare aria, luce e spazio agli alberi vitali". Insomma, la riforma degli organi e dei sistemi di assistenza all'infanzia doveva innanzitutto seguire un criterio di semplificazione e di chiarificazione <sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> Atti Parlamentari, Camera dei deputati, III Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n.2236, *Riforma dell'assistenza alla maternità ed infanzia*.

<sup>47</sup> Ivi, p. 1.

<sup>48</sup> Ibidem.

<sup>49</sup> Ivi, p. 2.

Si capisce bene come un tale intento urtasse i poteri della burocrazia e gli interessi di specifici settori pubblici, per cui il tentativo riformatrice naufragò, non andando oltre l'assegnazione alla commissione parlamentare competente.

Sempre Luciana Viviani, qualche anno prima, il 6 marzo 1956, aveva presentato una proposta di legge per istituire "nidi d'infanzia" e "giardini di infanzia" all'interno delle allora in costruzione "case popolari ed economiche"<sup>50</sup>.

La proposta, firmata anche da Nilde Iotti, Anna De Lauro Matera e Maria Lisa Cinciari Rodano, prevedeva l'obbligo, nelle case popolari ed economiche, della "costruzione di locali destinati a scopi di igiene, di assistenza e di educazione" (art. 1). La differenza tra "nidi d'infanzia" e "giardini d'infanzia" consisteva nel fatto che, mentre i primi accoglievano bambini sino ai 3 anni, i secondi interessavano bambini dai 3 ai 6 anni. La previsione riguardava case o gruppi di case "comprese in un solo isolato" e aventi almeno "da 40 a 60 alloggi". I locali destinati a scopo di assistenza e di educazione avrebbero dovuto essere "a piano terreno ed aprirsi su una porzione di cortile o di giardino"<sup>51</sup>.

L'iniziativa legislativa si arenò ben presto nelle aule parlamentari e la Viviani fu costretta, il 4 dicembre 1958, a ripresentarne il testo il quale, ancora, una volta venne bloccato alla Camera<sup>52</sup>.

7. Anche la prevenzione della delinquenza minorile fu oggetto di alcune iniziative delle deputate. Una proposta di legge a riguardo venne presentata dalla deputata socialista Rosa Fazio (1913-2004) già il 29 settembre 1949 tendente alla istituzione, in ogni capoluogo di provincia, di un Tribunale per i Minorenni<sup>53</sup>.

Un altro importante tema su cui le parlamentari, soprattutto quelle della sinistra, si batterono fu quello della parità dei diritti tra donne e uomini in campo retributivo.

È del 5 maggio 1952, infatti, l'iniziativa legislativa di Teresa Noce con la presentazione della proposta di legge *Applicazione della parità di diritti e della parità delle retribuzioni per un pari lavoro*<sup>54</sup>.

---

<sup>50</sup> Atti Parlamentari, Camera dei deputati, II Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n. 2109, *Locali destinati a servizi di educazione, di assistenza e di igiene nelle case popolari ed economiche*.

<sup>51</sup> Ivi, p. 2.

<sup>52</sup> Atti Parlamentari, Camera dei deputati, III Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n. 661, *Locali destinati a servizi di educazione, di assistenza e di igiene nelle case popolari ed economiche*. La proposta recava anche le firme di Nilde Iotti e Maria Lisa Cinciari Rodano.

<sup>53</sup> Atti Parlamentari, Camera dei deputati, I Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n. 793, *Prevenzione e repressione della delinquenza minorile*.

<sup>54</sup> Atti Parlamentari, Camera dei deputati, I Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n. 2668, *Applicazione della parità di diritti e della parità delle retribuzioni per un pari lavoro*. La proposta

Sulla base dell'art. 37 della Costituzione, nella relazione illustrativa, la Noce e le altre deputate sottolineavano il mancato rispetto del dettato costituzionale e la necessità della garanzia, per la donna lavoratrice, della parità di retribuzione a parità di lavoro<sup>55</sup>.

Tale equiparazione, inoltre, avrebbe avuto indubbi vantaggi sul piano economico:

*Equiparare i salari delle lavoratrici, elevandoli allo stesso livello dei salari maschili, vuol dire aumentare notevolmente il monte complessivo delle retribuzioni, vuol dire elevare il reddito individuale e familiare di milioni di famiglie, vuol dire aumentare le capacità di acquisto – quindi di consumo – delle masse popolari; vuol dire aumentare la produzione, vuol dire assorbire mano d'opera disoccupata, e in definitiva tonificare l'intera economia del Paese* <sup>56</sup>.

Del resto – continuavano le proponenti - l'inferiore salario percepito da ben un milione e mezzo di lavoratrici dell'industria e del settore privato non era economicamente giustificato, perché, in linea generale, la loro prestazione anche in valore di produzione era "assolutamente pari a quella del lavoro maschile" <sup>57</sup>.

A dimostrazione dei vantaggi economici e dell'erronea convinzione che una eguaglianza dei salari avrebbe portato ad un aumento dei costi, le deputate esponevano una dettagliata carrellata della situazione degli altri Stati, soffermandosi, altresì, sulle "raccomandazioni" a riguardo degli organismi internazionali <sup>58</sup>.

Durissime le riflessioni sulla situazione italiana contenute nella relazione illustrativa. Vi si leggeva, infatti, che la "sottomissione delle donne solidamente stabilita da secoli e giustificata dal diritto e dalla morale" continuava a costituire "un eccellente pretesto per il mantenimento di una mano d'opera a buon mercato"<sup>59</sup>.

Soprattutto al Sud le lavoratrici soffrivano notevolmente delle disparità salariali, espressione di un quadro generale di arretratezza e di una vera e propria sottomissione feudale del ruolo femminile. A tale proposito era la Noce stessa a citare il caso delle lavoratrici del tabacco, degli agrumi, delle mandorle, degli ulivi.

---

era firmata, oltre che da numerosi parlamentari maschi, anche dalle deputate comuniste e socialiste Nilde Iotti, Gina Martini Fanoli, Gina Borellini, Rosa Fazio Longo, Gisella Floreanini Della Porta, Nadia Gallico Spano, Angiola Minella Molinari, Giuliana Nenni, Stella Vecchio Vaia, Luciana Viviani.

<sup>55</sup> Ivi, p. 1.

<sup>56</sup> Ivi, p. 2.

<sup>57</sup> Ibidem.

<sup>58</sup> Ivi, pp. 3-9.

<sup>59</sup> Ivi, p. 9.

Esse venivano reclutate molto spesso assieme ai figli di 8, 10, 12 anni e pagate con poche decine di lire al giorno per una prestazione di 9 o 10 ore. Costituiva, questa, una delle conseguenze dello stato sociale della donna la cui presunta "inferiorità" si traduceva in uno stato di soggezione degradante per essa medesima ma ancora più per la società e per gli uomini che la componevano, per le istituzioni che questo stato incoraggiavano e accettavano <sup>60</sup>.

Non bisognava, inoltre, dimenticare che in alcune industrie piccole e medie, dove era impiegata mano d'opera femminile, non venivano rispettati i contratti di lavoro, le condizioni igieniche erano assolutamente disastrose. Qui, la remunerazione era "fissata d'arbitrio dal padrone" il quale approfittava largamente della "inferiorità" della donna "per sfruttarne indegnamente il lavoro":

*La tendenza dei datori di lavoro a mantenere tutti i salari dei lavoratori al livello più basso possibile, è sempre appoggiata sui bassi salari femminili. E' per questo che parte di determinati settori si sforza ancora oggi, con ogni mezzo possibile – e malgrado le trasformazioni sociali effettuate in favore delle donne – di mantenere basso il prezzo della mano d'opera femminile. Da ciò una condizione generale di sfruttamento del lavoro delle donne che, anche quando rappresenta una delle espressioni più alte e qualificate del lavoro umano, viene retribuita in misura inferiore a quella del lavoro meno qualificato, o non qualificato affatto, maschile<sup>61</sup>.*

A titolo dimostrativo, poi, le proponenti citavano l'esempio del settore tessile, dove è impiegato il maggior numero di donne. Qui l'operaia specializzata percepiva ancora lire 32,85 di paga oraria, mentre il manovale uomo percepiva lire 36,75 con una differenza oraria quindi lire 4 circa in meno<sup>62</sup>.

La proposta di legge rimase bloccata in commissione e non arrivò mai in aula, per cui la Noce la ripresentava, nella II Legislatura, in data 22 settembre 1953. Anche questa volta la proposta restò ferma in commissione <sup>63</sup>.

Alla fine della Legislatura la deputata comunista ritornò alla carica, presentando, insieme a quattro deputati del suo partito, il 21 febbraio 1958, la

---

<sup>60</sup> Ibidem.

<sup>61</sup> Ibidem.

<sup>62</sup> Ivi, pp. 9-10.

<sup>63</sup> Atti Parlamentari, Camera dei deputati, II Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n. 130, *Applicazione della parità di diritti e della parità delle retribuzioni per un pari lavoro*. Le altre parlamentari firmatarie erano: Adele Bei Ciufoli, Elena Gatti Caporaso, Nilde Iotti, Giuliana Nenni, Camilla Ravera e Luciana Viviani.

proposta di legge *Norme per l'applicazione della parità del salario per un lavoro di uguale valore* <sup>64</sup>.

Il quadro normativo aveva, infatti, registrato un importante cambiamento con la Legge 27 luglio 1956, n. 741, a mezzo della quale l'Italia aveva proceduto alla ratifica della Convenzione internazionale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro n. 100, riguardante proprio "il diritto delle donne lavoratrici a percepire retribuzioni uguali a quelle degli uomini per un lavoro di valore uguale a quello esplicito da questi"<sup>65</sup>.

Nonostante la ratifica, la Noce lamentava la mancata applicazione della normativa in Italia, proponendo un testo legislativo, il quale stabiliva la nullità di diritto delle clausole dei contratti collettivi e individuali di lavoro nelle quali fossero previste differenze di retribuzione, tra uomini e donne, in relazione al sesso<sup>66</sup>.

Sull'accesso delle donne alle diverse professioni, in particolare alla Magistratura, va segnalata l'iniziativa della deputata comunista Maria Maddalena Rossi che, il 15 maggio 1959, presentava la proposta di legge *Modifica all'art. 8 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, sull'ordinamento giudiziario per l'ammissione delle donne nella Magistratura* <sup>67</sup>.

---

<sup>64</sup> Atti Parlamentari, Camera dei deputati, II Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n.3577, *Norme per l'applicazione della parità del salario per un lavoro di uguale valore*.

<sup>65</sup> Legge 27 luglio 1956, n. 741, *Ratifica ed esecuzione delle Convenzioni numeri 100, 101 e 102 adottate a Ginevra dalla 34<sup>a</sup> e dalla 35<sup>a</sup> sessione della Conferenza generale dell'Organizzazione internazionale del lavoro*. Pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 186 del 27 luglio 1956.

<sup>66</sup> Atti Parlamentari, Camera dei deputati, II Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n.3577, *Norme per l'applicazione della parità del salario per un lavoro di uguale valore*, p. 3.

<sup>67</sup> Atti Parlamentari, Camera dei deputati, III Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n. 1204, *Modifica all'art. 8 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, sull'ordinamento giudiziario per l'ammissione delle donne nella Magistratura*. La proposta recava anche le firme della comunista Maria Lisa Cinciari Rodano e della socialista Anna De Lauro Matera. La questione dell'accesso della donna alla Magistratura era stata anche oggetto di dibattito in Assemblea costituente. Quando, infatti, il 26 novembre 1947, in assemblea si parlò della nomina dei magistrati, per timore di una ulteriore discriminazione verso le donne, Maria Maddalena Rossi presentò un emendamento all'allora art. 98 (futuro art. 106) che aveva il seguente tenore: "Le donne hanno accesso a tutti gli ordini e gradi della magistratura". Esso venne, tuttavia, respinto con votazione a scrutinio segreto che registrò 153 voti contrari e 120 a favore del suo accoglimento. Per evitare che ciò potesse in futuro interpretarsi come una volontà contraria all'accesso delle donne in magistratura venne presentato il seguente ordine del giorno firmato dagli onorevoli Federici Maria, Delli Castelli Filomena, Rossi Maria Maddalena, Mattei Teresa, Titomanlio Vittoria, Rapelli, Rivera, Storchi, Bellato, Cremaschi Carlo, Salvatore, Raimondi, Firrao: "L'Assemblea Costituente, considerato che l'articolo 48 garantisce a tutti i cittadini di ambo i sessi il diritto di accedere alle cariche elettive e agli uffici pubblici, in condizione di uguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge, afferma che per quanto riguarda l'accesso della donna alla Magistratura l'articolo 48 contiene le garanzie necessarie per la tutela di questo diritto". Sul dibattito in Assemblea costituente cfr. Strazza M., op. cit., pp. 39-40.

Richiamandosi all'art. 51 della Costituzione sull'accesso di "tutti i cittadini" agli uffici pubblici, le proponenti esponevano la mancanza di motivazioni plausibili per vietare l'accesso alle donne nella Magistratura, prevedendo la sostituzione dell'art. 8 del Regio Decreto 30 gennaio 1941, n. 12, il quale continuava ad ammettere alle funzioni giudiziarie soltanto i cittadini di sesso maschile <sup>68</sup>.

La situazione venne finalmente sbloccata quando, il 13 maggio 1960, la Corte costituzionale emise la sentenza n. 33, dichiarando parzialmente illegittimo l'articolo 7 della legge 1176 del 1919 nella parte in cui escludeva le donne da tutti gli uffici pubblici implicanti l'esercizio di diritti e di potestà politiche.

Il 5 agosto dello stesso anno la deputata DC Maria Cucco (1916-2013) presentava la Proposta di Legge *Abrogazione della legge 17 luglio 1919, n. 1176, sulla condizione giuridica della donna* <sup>69</sup>.

L'iniziativa legislativa si concludeva con l'approvazione parlamentare nella Legge 9 febbraio 1963, n. 66, *Ammissione della donna ai pubblici uffici ed alle professioni* <sup>70</sup>.

**8.** Dalla disamina delle iniziative legislative delle parlamentari tra il 1948 e il 1963 appare evidente, da un lato, una certa settorializzazione delle tematiche di interesse, quasi una "riserva" concessa dai politici maschi o una "conquista" delle politiche donne, dall'altro, il numero limitatissimo, quasi irrisorio, delle proposte di legge portate a buon fine, frutto forse del ridotto numero delle stesse parlamentari.

Ciò fu, indubbiamente, dovuto anche ad una insufficiente collaborazione tra le donne dei diversi partiti sui temi di comune interesse. Del resto, ciò sarebbe stato molto difficile, tenuto conto delle profonde divisioni ideologiche tra le deputate e le senatrici delle varie forze politiche. Infine, esse sicuramente dovettero pagare un prezzo abbastanza alto alla disciplina di partito e ad una certa "supremazia" maschile. Nonostante tutto questo, però, esse svolsero un ruolo fondamentale, quantomeno per avere costretto il Parlamento, composto in gran parte da maschi, a confrontarsi con realtà da loro considerate, fino a quel momento, secondarie rispetto alle questioni più squisitamente istituzionali e politiche<sup>71</sup>.

---

<sup>68</sup> Ivi, pp. 1-2.

<sup>69</sup> Atti Parlamentari, Camera dei deputati, III Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n.2441, *Abrogazione della legge 17 luglio 1919, n. 1176, sulla condizione giuridica della donna*. La proposta era firmata anche dalle deputate democristiane Margherita Bontade, Elisabetta Conci, Maria Pia Dal Canton, Maria De Unterrichter Jervolino, Erisia Gennai Tonietti, Angela Gotelli, Emanuela Savio e Vittoria Titomanlio.

<sup>70</sup> Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 48 del 19 febbraio 1963.

<sup>71</sup> A riguardo cfr. anche Minesso M., op. cit., p. 147.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Atti Parlamentari, Senato della Repubblica, I Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n. 1544.

Atti Parlamentari, Camera dei deputati, I Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n. 32, *Per la tutela della maternità*.

Atti Parlamentari, Camera dei deputati, I Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n. 37, *Tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri*.

Atti Parlamentari, Camera dei deputati, I Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n.144, *Protezione degli scolari nei pericoli della tubercolosi*.

Atti Parlamentari, Camera dei deputati, I Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n. 150, *La tutela dei minori nel lavoro*.

Atti Parlamentari, Camera dei deputati, I Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n. 164, *sull'Assistenza ad alcune categorie di gestanti e puerpere e ai loro bambini*.

Atti Parlamentari, Camera dei deputati, I Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n.441, *Nuove norme per l'assistenza all'infanzia abbandonata o esposta all'abbandono ed alle gestanti in stato di abbandono*.

Atti Parlamentari, Camera dei deputati, I Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n.715, *Analgesia nei parti*.

Atti Parlamentari, Camera dei deputati, I Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n. 793, *Prevenzione e repressione della delinquenza minorile*.

Atti Parlamentari, Camera dei deputati, I Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n.1193, *Nuove norme per l'assistenza agli illegittimi abbandonati o esposti all'abbandono ed alle gestanti in stato di abbandono*.

Atti Parlamentari, Camera dei deputati, I Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n. 1668, *Divieto di licenziamento delle lavoratrici madri, gestanti o puerpere*.

Atti Parlamentari, Camera dei deputati, I Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n.1831, *Conservazione del posto di lavoro alle lavoratrici madri*.

Atti Parlamentari, Camera dei deputati, I Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n. 2668, *Applicazione della parità di diritti e della parità delle retribuzioni per un pari lavoro*.

Atti Parlamentari, Camera dei deputati, II Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni, n. 130, Applicazione della parità di diritti e della parità delle retribuzioni per un pari lavoro.*

Atti Parlamentari, Camera dei deputati, II Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni, n.807, Per la tutela giuridica dei figli nati fuori dal matrimonio.*

Atti Parlamentari, Camera dei deputati, II Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni, n. 829, Tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri, familiari di coloni e mezzadri.*

Atti Parlamentari, Camera dei deputati, II Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni, n. 1733, alla Istituzione di una pensione e di una assicurazione volontaria a favore delle donne di casa.*

Atti Parlamentari, Camera dei deputati, II Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni, n. 1734, Modificazione degli articoli del Codice civile sull'ordinamento del matrimonio.*

Atti Parlamentari, Camera dei deputati, II Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni, n.1991, Obbligatorietà dell'insegnamento e della divulgazione del metodo psico-profilattico per il parto indolore.*

Atti Parlamentari, Camera dei deputati, II Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni, n. 2109, Locali destinati a servizi di educazione, di assistenza e di igiene nelle case popolari ed economiche.*

Atti Parlamentari, Camera dei deputati, II Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni, n.3577, Norme per l'applicazione della parità del salario per un lavoro di uguale valore.*

Atti Parlamentari, Camera dei deputati, III Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni, n. 99, Norme per l'estensione dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, vecchiaia e superstiti alle donne casalinghe.*

Atti Parlamentari, Camera dei deputati, III Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni, n.353, Per la tutela giuridica dei figli nati fuori dal matrimonio.*

Atti Parlamentari, Camera dei deputati, III Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni, n. 661, Locali destinati a servizi di educazione, di assistenza e di igiene nelle case popolari ed economiche.*

Atti Parlamentari, Camera dei deputati, III Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni, n.984, Estensione e adeguamento della tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri braccianti e familiari di coloni e mezzadri.*

Atti Parlamentari, Camera dei deputati, III Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n. 1204, *Modifica all'art. 8 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, sull'ordinamento giudiziario per l'ammissione delle donne nella Magistratura.*

Atti Parlamentari, Camera dei deputati, III Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n.2236, *Riforma dell'assistenza alla maternità ed infanzia.*

Atti Parlamentari, Camera dei deputati, III Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n.2441, *Abrogazione della legge 17 luglio 1919, n. 1176, sulla condizione giuridica della donna.*

Atti Parlamentari, Camera dei deputati, III Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n. 3181, *Istituzione della "mutualità pensioni" a favore delle casalinghe.*

Atti Parlamentari, Camera dei deputati, III Legislatura, *Documenti, Disegni di legge e relazioni*, n.3470, *Soppressione degli articoli 559, 560, 561, 562 e 563 del Codice penale, relativi all'adulterio e al concubinato.*

Di Porto V., *I numeri delle leggi: un percorso tra le statistiche delle Legislature repubblicane*, in "Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere", Napoli Jovene Ed., 2008.

Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, n. 253 del 3 novembre 1950, Legge 26 agosto 1950, n. 860, *Tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri.*

Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, n. 186 del 27 luglio 1956, Legge 27 luglio 1956, n. 741, *Ratifica ed esecuzione delle Convenzioni numeri 100, 101 e 102 adottate a Ginevra dalla 34<sup>a</sup> e dalla 35<sup>a</sup> sessione della Conferenza generale dell'Organizzazione internazionale del lavoro.*

Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, n. 48 del 19 febbraio 1963, Legge 9 febbraio 1963, n. 66, *Ammissione della donna ai pubblici uffici ed alle professioni.*

Minesso M., *Istituzioni e welfare. L'azione delle parlamentari nei primi anni della Repubblica*, in "Le Carte e la Storia. Rivista di Storia delle Istituzioni", n. 1/2017, Bologna, il Mulino, 2017.

Strazza M., *Un approccio di genere: le donne nell'Assemblea Costituente*, in Strazza M., "Lezioni di Diritto