

**LE LEGGI DELLE DONNE**  
CHE HANNO  
CAMBIATO L'ITALIA

FONDAZIONE NILDE IOTTI



# Indice

- 5 *Introduzione*
- 9 Il diritto di voto alle donne
- 10 Le costituenti
- 11 Donne e Costituzione
- 13 La Costituzione
- 17 Le leggi in ordine cronologico
- 23 Schede delle leggi
- 
- Approfondimenti
- 59 Rappresentanza elettiva femminile
- 61 Donne e scuola nella storia della Repubblica
- 65 Le politiche dell'immigrazione
- 70 La tratta delle donne e degli esseri umani
- 72 Donne e sistemi pensionabili
- 76 Le pari opportunità in Europa
- 78 Politiche di genere in Europa
- 
- 87 Le donne nel Parlamento italiano
- 88 Le donne con incarichi di governo dal 1948 ad oggi
- 93 Le riflessioni di una giovane donna

## **Hanno collaborato:**

Carlà Daniela  
Casareggio Tiziana  
Cicconi Eleonora  
Costa Marina  
Costa Silvia  
Gaiotti De Biase Paola  
Giuliano Vanda  
Gottardi Donata  
Jervolino Rosa  
Labate Grazia  
Marinero Francesca  
Marinucci Elena  
Palanca Vaifra  
Palanza Rita  
Rauti Isabella  
Russo Francesca  
Tazza Alessandra  
Turco Livia

*Le autrici sono componenti,  
volontarie, della Fondazione  
Nilde Iotti*

# Introduzione

***L**e donne sono state protagoniste della nascita e della costruzione della nostra Repubblica.*

*Hanno partecipato alla battaglia di liberazione contro il fascismo ed il nazismo, per la libertà e la democrazia. Hanno conquistato attraverso il loro impegno, che si è dispiegato a partire dal Risorgimento, il diritto di voto e si sono mobilitate per convincere le cittadine ad esercitare questo loro fondamentale diritto. Appello che fu raccolto e nel 1946 la stragrande maggioranza delle donne andarono a votare. Le donne hanno contribuito alla stesura della Costituzione e poi hanno determinato il cambiamento profondo della nostra società, i suoi costumi e valori, le sue condizioni di vita, le sue leggi.*

*La Repubblica italiana può dunque essere definita di donne e di uomini, essa ha delle madri e dei padri.*

*Proprio perché le donne come gli uomini ne sono state pienamente protagoniste.*

*Ma le donne sono state le protagoniste fondamentali del cambiamento successivo, quello che ha cercato di inverare i valori della nostra Costituzione.*

*Lo si può leggere attraverso le leggi che hanno cambiato l'Italia e che hanno avuto come autrici le donne, sia nei movimenti autonomi, sia nei partiti che nelle istituzioni.*

*In questo piccolo libro raccogliamo in ordine cronologico le leggi che hanno avuto le donne come principali protagoniste e descriviamo il contenuto di quelle più importanti.*

*Esso dimostra quanto sia stato profondo il cambiamento sociale, culturale e giuridico promosso dalle donne nel corso della vita repubblicana.*

*C'è un filo rosso che attraversa queste leggi. La promozione della dignità della persona umana attraverso l'inclusione sociale, l'inserimento nel lavoro, la lotta alle discriminazioni, la valorizzazione dei legami familiari.*

*La promozione della parità ed il riconoscimento della differenza femminile.*

*Queste leggi delineano un sistema di welfare solidale, attivo, che prende in carico ciascuna persona, all'interno di uno sviluppo economico che valorizza le risorse umane. Delineano altresì una dimensione della cittadinanza che deve essere – per tutti – cittadinanza sociale, civile e politica.*

*Promuovono una nuova cultura del lavoro, che deve essere fonte di dignità per tutti, anche delle persone più fragili e che deve saper costruire un'alleanza con gli altri tempi della vita, promuovendo*

*vendo la responsabilità maschile nei tempi di cura delle persone e della famiglia. Questa nuova concezione del lavoro inizia con la legge 860 del 1950 e si conclude con la legge 8 marzo 2000 “Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione, per il coordinamento dei tempi della città”.*

*Esse sono il frutto di una democrazia basata sul dialogo tra culture, sulla condivisione di valori, sulla partecipazione attiva dei cittadini.*

*Ciascuna di queste leggi porta il timbro di una concezione e pratica della politica che le donne hanno sempre orgogliosamente rivendicato perché concretamente praticato: l’attenzione al bene comune, la relazione con le persone, la condivisione di valori e responsabilità.*

*Molte delle leggi qui raccolte restano purtroppo poco applicate. L’esercizio dei diritti e dei doveri presuppone che ciascun cittadino sia consapevole dei medesimi, conosca le opportunità che le leggi mettono a disposizione.*

*Questo volumetto vuole dare un contributo perché ciascuna donna e uomo sia consapevole dei propri diritti, conosca le leggi, le utilizzi e le rispetti. Si impegni per cambiarle e migliorarle.*

*Questa è per altro la finalità della Fondazione Nilde Iotti. Promuovere la ricerca storica, contribuire a ricostruire la storia delle donne nel nostro Paese, in particolare quella politica ed istituzionale, per trasmetterla ai giovani ed alle giovani. Far vivere i valori che le nostre madri hanno seminato e fatto crescere nella storia del nostro Paese. Per le generazioni future.*

*Livia Turco*

# LE DONNE E LA COSTITUZIONE



# Il diritto di voto alle donne

**I**l diritto di voto alle donne fu riconosciuto con decreto legislativo luogotenenziale numero 23 del 1 febbraio 1945. Tale provvedimento porta la firma del Presidente del Consiglio Ivanoe Bonomi, ma fu ispirato politicamente da Palmiro Togliatti, Vice Presidente del Consiglio e da Alcide De Gasperi, Ministro per gli Affari Esteri, leaders dei due partiti di massa più sensibili alla richiesta che proveniva con forza dalle donne dei loro partiti e dei movimenti, come l'Unione donne Italiane ed il Centro italiano femminile. Tale importante novità, sostanziale per la costruzione di un sistema di democrazia compiuta, cadde, come rileva anche Maria Calogero Comandini, in un clima di sostanziale disinteresse nella generalità dell'opinione pubblica italiana. Il decreto recita genericamente «il diritto di voto è esteso alle donne» ed esclude da esso le prostitute. Il testo prevede inoltre (articolo 2) la compilazione di «liste elettorali femminili» in tutti i comuni. A parte l'insostenibilità giuridica e culturale dell'esclusione dal diritto di voto delle prostitute, il decreto del 1 febbraio del 1945, che è chiaro nell'attribuzione alle donne dell'elettorato attivo, non fa menzione esplicita dell'elettorato passivo. Tale carenza fu immediatamente rilevata da autorevoli voci femminili, quali quelle della comunista Teresa Mattei e del movimento femminile del partito d'azione. Il diritto ad essere elette venne esplicitamente posto nell'ordinamento giuridico italiano con il decreto del 10 marzo 1946 numero 74, recante norme generali per l'elezione dei deputati all'Assemblea Costituente, il cui articolo 1 stabilisce che «l'Assemblea è eletta a suffragio universale con voto diretto, libero e segreto». Si precisa inoltre che l'esercizio del voto «è un obbligo al quale nessun cittadino può sottrarsi senza venir meno ad un suo preciso dovere verso il Paese in un momento decisivo della vita nazionale». Per quanto riguarda in generale l'elettorato attivo, l'articolo 4 ribadisce che, «sono elettori tutti i cittadini che abbiano raggiunto la maggiore età», allora 21 anni. Per quanto riguarda, invece, l'elettorato passivo, il decreto numero 74 del 1946 precisa con chiarezza che «sono eleggibili all'Assemblea Costituente i cittadini e le cittadine italiane che abbiano compiuto il venticinquesimo anno di età». Tali scelte sono definitivamente inserite nel nostro ordinamento giuridico dagli articoli 48 e 51 della nostra Carta Costituzionale. Termina così positivamente un percorso culturale e giuridico e di lotta delle donne, che è durato almeno un secolo e che ha visto queste ultime opporsi ad una normativa espressione di una cultura giuridica fortemente discriminante.

*Francesca Russo*

# Le costituenti

---

**Le deputate elette  
all'Assemblea Costituente  
sono:**

Adele Bei  
Bianca Bianchi  
Laura Bianchini  
Elisabetta Conci  
Filomena Delli Castelli  
Maria Jervolino De Unterrichter  
Maria Federici  
Nadia Gallico Spano  
Angela Gotelli  
Angela Guidi Cingolani  
Nilde Iotti  
Teresa Mattei  
Angelina Merlin  
Angiola Minella  
Rita Montagnana  
Maria Nicotra  
Teresa Noce  
Ottavia Penna Buscemi  
Elettra Pollastrini  
Maria Maddalena Rossi  
Vittoria Titomanlio

# Donne e Costituzione

**L**e donne italiane votarono per la prima volta in una consultazione politica il 2 giugno 1946 per il referendum istituzionale fra Monarchia e Repubblica e per l'elezione dell'Assemblea Costituente. La percentuale delle partecipanti al voto fu altissima, smentendo le più fosche previsioni dettate dalla scarsa fiducia di alcuni esponenti politici sull'interesse delle donne italiane verso le questioni istituzionali. Furono elette ventuno donne su cinquecentosei componenti dell'Assemblea. Per la prima volta, quindi, una piccola compagine femminile entrava a far parte dell'istituzione rappresentativa del popolo italiano. Nove di esse appartenevano alle liste della Democrazia Cristiana, nove a quelle del Partito Comunista Italiano, due socialiste (una eletta per il PSIUP-PSLI e una per il PSIUP-PSI) e una rappresentante dell'Uomo Qualunque. Si tratta perlopiù di donne, che avevano maturato una forte sensibilità politica, essendo state impegnate in modo diverso nella lotta al fascismo e alcune anche nella Resistenza. Con il contributo determinante di queste donne, che nonostante le forti differenze politiche hanno sempre saputo agire in modo concorde per far riconoscere i diritti delle cittadine italiane, è stata approvata la nostra attuale Costituzione, che, a più di sessant'anni di distanza, per quanto riguarda la questione femminile, è una delle più avanzate e complete. Norma fondamentale è l'articolo tre, il quale recita: «tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali». Per superare il pericolo che questa norma rimanesse una sola affermazione di principio e per garantirne la concreta attuazione, l'articolo tre specifica ancora che: «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 pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese». In teoria, sarebbe bastato questo chiarissimo e solenne riconoscimento del principio di eguaglianza dinnanzi alla legge, per superare in positivo tutte le norme della legislazione ordinaria discriminatorie nei confronti delle donne. I costituenti, ed in modo particolare le donne facenti parte dell'Assemblea, erano, però, ben coscienti delle difficoltà che si sarebbero dovute affrontare per realizzare un sistema giuridico ed una cultura ed un costume sociale di sostanziale parità. Per tale motivo- cosa unica nella Carta Costituzionale- il principio paritario è stato ribadito più volte. Lo è stato al secondo comma dell'articolo ventinove il quale recita: «il matrimonio è ordinato sulla eguaglianza morale e giuridica dei coniugi»; al primo comma dell'articolo trenta che stabi-

lisce: «è dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori dal matrimonio». È di particolare importanza l'articolo trentasette il quale, risolvendo un problema che, per lunghi anni ed in molti settori e purtroppo ancora oggi, ha penalizzato le donne italiane stabilisce che: «la donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore». L'articolo trentasette contiene anche un'altra importante scelta specificando che «le condizioni di lavoro devono consentire alla donna lavoratrice l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione». Per quanto riguarda i rapporti politici, due sono gli articoli importanti: l'articolo quarantotto e l'articolo cinquantuno. L'articolo quarantotto specifica che: «sono elettori tutti i cittadini uomini e donne che hanno raggiunto la maggiore età». L'articolo cinquantuno afferma che: «tutti cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge». Di recente, con l'articolo uno della legge costituzionale del 30 maggio del 2003 numero uno è stato aggiunto un secondo comma, il quale afferma che, per raggiungere una sostanziale eguaglianza, «la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini». In seno all'Assemblea Costituente le donne, anche attraverso la Commissione dei Settantacinque di cui faceva parte anche Nilde Iotti, hanno dato un contributo sostanziale non soltanto al superamento delle discriminazioni a danno delle donne, ma a tutte le norme, specialmente a quelle riguardanti i principi fondamentali della nostra Carta Costituzionale. Una lettura degli atti parlamentari e le testimonianze delle stesse Costituenti fanno emergere, ad esempio, il loro forte impegno per l'approvazione dell'articolo undici con il quale si afferma che, «l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali» e s'impegna «per un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni».

*Francesca Russo*

# La Costituzione

---

La Costituzione afferma solennemente alcuni principi fondamentali in tema di parità di diritti tra uomo e donna:

*Il principio generale di eguaglianza davanti alla legge (art. 3 comma 1)*

“Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni politiche, di condizioni personali e sociali”;

*L'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi (art. 29)*

“La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio. Il matrimonio è ordinato sull'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, con i limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'unità familiare”. (cod. civ. 143 ss; cod. civ. 159 ss)

*La protezione della maternità (art. 31)*

“La Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose. Protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù favorendo gli istituti necessari a tale scopo”.

*La parità nel lavoro (art. 37)*

“La Repubblica riconosce la donna il diritto a svolgere un'attività lavorativa in condizione di parità con l'uomo e di adempiere la propria funzione materna che deve essere oggetto di una specifica protezione, con la garanzia per la lavoratrice di essere madre senza che la maternità debba o possa pregiudicare la sua posizione lavorativa e la parità di trattamento”

*La parità nella partecipazione politica (art. 48)*

Riferendosi al diritto dell'elettorato attivo, riafferma il principio di eguaglianza sancito in via dall'articolo 3.

*La parità nell'accesso alle cariche pubbliche (art. 51)*

“Tutti i cittadini, dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizione di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge”.



LE LEGGI



## Le leggi in ordine cronologico 1950-2011

A cura di Livia Turco  
Eleonora Cicconi  
e Tiziana Casareggio

### 1950

Legge 26 agosto 1950, n. 860  
“Tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri”.  
Proposta da Teresa Noce (PCI) e sostenuta da Maria Federici (DC). Ha introdotto il divieto di licenziamento dall’inizio della gestazione 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. Viene garantita l’assistenza medica al parto, periodi di riposo per l’allattamento nonché il trattamento economico durante le assenze per maternità.

### 1956

Legge 22 maggio 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”.

Legge sulla parità retributiva, che ha reso esecutiva la convenzione O.I.L. n. 100 del 1951.

Legge 27 dicembre 1956, n. 1441  
“Partecipazione delle donne all’amministrazione della giustizia nelle Corti di assise e nei Tribunali per i minorenni”.

### 1958

Legge 20 febbraio 1958, n. 75  
“Abolizione della regolamentazione della

prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui”. (Legge Merlin)

Legge 13 marzo 1958, n. 264  
“Tutela del lavoro a domicilio”.

### 1960

Accordo sindacale che abolisce ogni qualificazione specificamente femminile dei contratti di lavoro.

### 1962

Legge 31 dicembre 1962, n. 1859  
“Istituzione ed ordinamento della Scuola Media Statale”.

### 1963

Legge 9 gennaio 1963, n. 7  
“Divieto di licenziamento delle lavoratrici per causa di matrimonio e modifiche alla legge 26 agosto 1950, n. 860: “Tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri”. Abolisce le “Clausole di nubilitato”, vale a dire qualsiasi genere di licenziamento delle lavoratrici in conseguenza del matrimonio, clausole che erano frequenti nei contratti di lavoro, prima dell’approvazione della legge n. 7.

Legge 5 marzo 1963, n. 389  
Pensione alle casalinghe.

Legge 9 febbraio 1963, n. 66 che afferma il diritto delle donne ad accedere a tutte le cariche, professioni ed impieghi pubblici, compresa la Magistratura, nei vari ruoli, carriere e categorie senza limitazioni concernenti le mansioni o i percorsi di carriera.

### 1964

Abolizione “Coefficiente Serpieri” in agricoltura introdotto con legge nel 1934, un sistema di valutazione in base al quale il lavoro svolto da una donna veniva considerato pari al 50% di quello svolto da un uomo.

### 1966

La Corte di Cassazione dichiara nulli i contratti collettivi in contrasto con l’art. 37 della Costituzione.

### 1968

Legge 18 marzo 1968, n. 444  
“Ordinamento della Scuola Materna Statale”.  
Sentenza del 19 dicembre 1968 della Corte Costituzionale.  
L’adulterio femminile non è più

considerato reato. Fino ad allora la moglie adultera e il correo erano puniti con la reclusione fino ad un anno, mentre non era prevista nessuna pena per il marito adultero.

### 1970

Legge 1° dicembre 1970, n. 898,  
“Disciplina dei casi di scioglimento di matrimonio” ha introdotto il divorzio nella legislazione italiana.

Legge 1970, n. 300, “Disciplina dello Statuto dei lavoratori”.

### 1971

Legge 6 dicembre 1971, n. 1044  
Piano quinquennale per l’istituzione di asili-nido comunali con il concorso dello Stato.

Legge 30 dicembre 1971, n. 1204  
Tutela delle lavoratrici madri.

### 1975

Legge 19 maggio 1975, n. 151  
“Riforma del diritto di famiglia”.

Legge 23 dicembre 1975, n. 698, che scioglie l’opera nazionale per la protezione della maternità e dell’infanzia.

Legge 29 luglio 1975, n. 405  
“Istituzione dei consultori familiari”.

### 1976

Per la prima volta una donna, Tina Anselmi, viene nominata Ministro (Lavoro e previdenza sociale).

### 1977

Legge 9 dicembre 1977, n. 903,  
Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro che vieta qualsiasi discriminazione fondata sul sesso per quanto riguarda l’accesso al lavoro, la retribuzione e la carriera.

### 1978

Legge 22 maggio 1978, n. 194  
“Norme per la tutela sociale della maternità e sull’interruzione volontaria della gravidanza”.

Legge 23 dicembre 1978, n. 833  
“Istituzione del servizio sanitario nazionale” (detta anche “Riforma sanitaria”).

Legge 13 maggio 1978, n. 180  
“Accertamenti e trattamenti sanitari volontari e obbligatori”, Legge Basaglia di riforma della psichiatria.

**1979**

Nilde Iotti è la prima donna presidente della Camera

**1981**

Legge 5 agosto 1981, n. 442  
“Abrogazione della rilevanza penale della causa d’onore”.

**1982**

Legge 14 aprile 1982, n. 164  
“Norme in materia di rettificazione di attribuzione di sesso”.

**1983**

La Corte costituzionale stabilisce la parità tra padri e madri circa i congedi dal lavoro per accudire i figli.

Legge 4 maggio 1983, n. 184  
“Disciplina delle adozioni e dell’affidamento familiare”.

Legge 21 aprile 1983, n. 123  
“Disposizioni in materia di cittadinanza”.

**1984**

Presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri è costituita la Commissione nazionale per la realizzazione delle pari opportunità, presieduta da Elena Marinucci.

**1987**

Legge 29 dicembre 1987, n. 546  
“Indennità di maternità per le lavoratrici autonome”.

**1990**

Legge 22 maggio 1990, n. 164  
“Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna”.

Legge 26 giugno 1990, n. 162  
“Aggiornamento, modifiche e integrazioni della legge 22 dicembre 1975, n. 685, recante discipline degli stupefacenti e sostanze psicotrope. Prevenzione cura e riabilitazione dei relativi stati di tossico-dipendenza”. (“Jervolino-Vassalli”).

Legge 11 dicembre 1990, n. 379  
“Indennità di maternità per le libere professioniste”.

**1991**

Legge 10 aprile 1991, n. 125  
“Azioni positive per la realizzazione della parità uomo donna nel lavoro”.

Legge 19 luglio 1991, n. 216  
“Norme per progetti di intervento in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose”.

Legge 11 agosto 1991, n. 266  
“Legge quadro sul volontariato sociale”.

Legge 8 novembre 1991, n. 381  
”Disciplina delle cooperative sociali”.

**1992**

Legge 5 febbraio 1992, n. 104  
“Legge-quadro per l’assistenza, l’integrazione sociale e i diritti delle persone disabili”.

Legge 25 febbraio 1992, n. 215  
“Azioni positive in tema di imprenditoria femminile”.

**1993**

Legge 25 marzo 1993, n. 81  
“Elezioni dirette del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale”

Per la prima volta vengono introdotte le “quote rosa” in merito alle elezioni dei rappresentanti degli enti locali. La legge stabilisce che il 30% dei candidati nelle liste per le elezioni amministrative siano donne, ma è stata annullata dalla Corte Costituzionale nel 1995.

**1996**

Legge 15 febbraio 1996, n. 66  
“Norme contro la violenza sessuale”.

**1997**

Legge 27 dicembre 1997, n. 449  
“Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica”. L’articolo 59, comma 16 prevede la tutela della maternità delle lavoratrici parasubordinate.

Legge 28 agosto 1997, n. 285  
“Disposizioni per la promozione dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza”.

Legge 23 dicembre 1997, n. 451  
“Istituzione della Commissione parlamentare per l’infanzia e l’Osservatorio nazionale per l’infanzia”.

**1998**

Legge 6 marzo 1998, n. 40,  
“Disciplina dell’immigrazione e

norme sulla condizione giuridica dello straniero” poi assunta nel D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286.

Legge 21 maggio 1998, n. 162  
“Misure di sostegno in favore di persone con handicap grave”.

Legge 3 agosto 1998, n. 269  
“Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno dei minori, quali nuove forme di riduzione di schiavitù”.

Legge 23 dicembre 1998, n. 448  
“Assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli” (art. 65);  
“Assegno di maternità” (art. 66).

Legge 31 dicembre 1998, n. 476  
“Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a l’Aia il 29 maggio 1993”.  
Modifiche alla legge n. 184 in tema di adozioni.

**1999**

Legge 18 febbraio 1999, n. 45  
“Disposizioni per il Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga e in materia di personale dei servizi per le tossico-dipendenze”.

Legge 3 giugno 1999, n. 157  
“Nuove norme in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie ed abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e partiti politici”.

Decreto Legislativo 19 giugno 1999, n. 229 “Norme per la razionalizzazione del servizio sanitario nazionale, a norma dell’articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419”.

Decreto Legislativo 20 ottobre 1999, n. 300 “Delega al Governo per l’istituzione del Servizio Militare Volontario Femminile”.

Legge 8 dicembre 1999, n. 493  
“Norme per la tutela della salute nelle abitazioni e istituzione dell’assicurazione contro gli infortuni domestici”.

**2000**

Legge 8 marzo 2000, n. 53

“Disposizioni per il sostegno della maternità e paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città”.

Legge 8 novembre 2000, n. 328 “Legge quadro per un sistema integrato di servizi e prestazioni sociali”.

Legge 7 dicembre 2000, n. 383 “Disciplina delle associazioni di promozione sociale”.

### **2001**

Legge 8 marzo 2001, n. 40 “Misure alternative alla detenzione a tutela del rapporto tra detenute e figli minori”.

Decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 “Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell’art. 15 della legge 8 marzo 2000 n. 53”.  
Testo Unico raccoglie le disposizioni contenute in oltre 25 norme ordinando tutta la materia a tutela della maternità e paternità. Vengono sistematizzate le norme vigenti sulla salute della lavoratrice, sui congedi di maternità, paternità e parentali, sui riposi e permessi, sull’assistenza ai figli malati, sul lavoro stagionale e temporaneo, a domicilio e domestico, le norme di cui usufruiscono le lavoratrici autonome e le libere professioniste.

Legge 28 marzo 2001, n.149 “Modifiche alla legge n. 184 in materia di adozione ed affidamento minori”

Legge 5 aprile 2001, n. 154, “Misure contro la violenza nelle relazioni familiari”.

### **2003**

Legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1 “Modifica dell’art. 51 della Costituzione”.

L’art. 51 della Costituzione («Tutti i cittadini dell’uno o dell’altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizione di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge») viene modificato, con l’aggiunta: «A tale fine la Repubblica promuove con appositi

provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini».

Decreto costituzionale 9 luglio 2003, n. 216 “Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro”.

Legge 14 febbraio 2003, n. 30 “Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro”.

Legge 11 agosto 2003, n. 228 “Misure contro la tratta di persone”.

### **2004**

Legge 19 febbraio 2004, n. 40 “Norme in materia di procreazione medicalmente assistita”.

Legge 8 aprile 2004, n. 90, “Norme in materia di elezioni dei membri del Parlamento europeo e altre disposizioni inerenti ad elezioni da svolgersi nell’anno 2004”.  
L’art. 3 prescrive che le liste circoscrizionali, aventi un medesimo contrassegno, debbano essere formate in modo che nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati.

### **2006**

Decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 “Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell’art. 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246”.

### **2007**

Legge 17 ottobre 2007, n. 188 contro le dimissioni in bianco. Tale legge è stata abrogata a pochi mesi dalla sua entrata in vigore dall’art. 39, comma 10, lettera E del DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazione dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (Governo Berlusconi).

### **2009**

Decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (conv. Legge 23 aprile 2009, n. 38), “Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori”.

### **2010**

Legge 15 marzo 2010, n. 38 “Disposizioni per garantire

l’accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore”.

### **2011**

Legge 21 aprile 2011, n.62 “Modifiche al codice di procedura penale ed alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e altre disposizioni a tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori”.

Legge 12 luglio 2011, n. 120 “Modifiche al testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al Decreto Legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 concernente la parità di accesso agli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate in mercati regolamentati”.

Legge 12 luglio 2011, n.112 “Istituzione dell’autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza”.

*Si ringrazia la Biblioteca della Camera dei Deputati per la gentile collaborazione.*



# SCHEDE DELLE LEGGI



Legge 20 febbraio 1958  
n. 75:

## **Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui**

■ La Legge 20 febbraio 1958 n. 75 è nota come Legge Merlin, dal cognome della senatrice socialista Lina Merlin la quale nella prima legislatura democratica, agli albori dell'Italia repubblicana, ebbe il coraggio di presentare una proposta di legge che mirava ad abolire le c.d. "case chiuse", privando così gli uomini italiani di quel luogo di potere e di piacere che, cancellato ormai ovunque, era sopravvissuto in Italia per scelta del regime fascista. Aveva contro, il suo partito, quello comunista, (il socialdemocratico fiorentino Pieraccini fu, in parlamento, uno dei più accaniti e rabbiosi avversari), i benpensanti, la borghesia, la stampa (fu attaccata e ridicolizzata con vignette, canzoni, facendo riferimento anche alla sua non più tenera età) e soprattutto la cricca dei proprietari delle "case"

A contrastare le loro operazioni, Lina Merlin era preparata. Aveva seguito le vicende francesi legate alla battaglia abolizionista di Marthe Richard (la ex prostituta che era riuscita a far chiudere i "bordelli" in Francia) e aveva imparato le mosse dei tenutari, i quali avevano, peraltro, a disposizione la potenza di fuoco dei loro ingenti patrimoni guadagnati sfruttando senza limiti e ritegno il "lavoro" delle "schiave del sesso". Come seppero documentare Lina Merlin e Carla Voltolina pubblicando le lettere che quelle povere donne avevano inviate alla "loro benefattrice" incoraggiandola a non rinunciare, ad andare avanti.

L'iter della legge fu lungo e travagliato, due volte interrotto dalla fine anticipata della legislatura.

Ma infine, la Legge Merlin vide la luce. Era la prima della lunga serie di nuove normative che hanno radicalmente cambiato la condizione

delle donne italiane.

E fu subito bersaglio di ogni tipo di attacco. E lo è ancora. In ogni legislatura, volentieri, vecchi e nuovi parlamentari, si affannano a presentare proposte di modifica, di sostituzione, di integrazione. Si finge di cercare di migliorare la condizione delle prostitute apprestando nuovi modelli di "bordelli" o di "punirle" tentando forme di imposizione fiscale. O di punire l'utente. Si è cercato e si cerca di far credere che la Legge Merlin ha fallito il suo scopo, visto che dopo la sua approvazione la prostituzione non è scomparsa, anzi è aumentata. Ma Lina Merlin non intendeva certo cancellare la prostituzione che è una missione impossibile. Quello che voleva, ed è riuscita a fare, era di eliminare lo sfruttamento della prostituzione da parte dei tenutari e dello Stato e chiudere i "postriboli" da cui le disgraziate che vi erano entrate non riuscivano a uscire perché sempre indebitate con i padroni della "case" e spesso con figli da mantenere.

La legge Merlin si articola in tre capi.

*Il capo I* "chiusura delle case di prostituzione" è composto da 7 articoli. L'Art. I vieta l'esercizio delle "case". L'Art. II ne impone la chiusura entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, l'Art. III, che poi è il più importante, commina una sanzione penale detentiva e una multa a chiunque non ottemperi all'ordine di chiusura, a chiunque "recluti una prostituta al fine di farle esercitare la prostituzione", a chiunque induca alla prostituzione una donna di maggiore età, a chiunque induca una donna a recarsi in un altro stato o luogo diverso dalla sua residenza allo scopo di esercitarvi la prostituzione, a chiunque favorisca o sfrutti la prostituzione altrui. L'Art. IV raddoppia la pena se il fatto è commesso con violenza minaccia o inganno; nei confronti di persona in stato di infermità o minorazione psichica naturale o provocata; se il colpevole è un ascendente, un affine, il marito, il fratello o la sorella, il padre o la madre adottiva, o il tutore; se al colpevole la persona è stata affidata per ragioni di cura, di educazione, di istruzione, di vigilanza, di custodia; se il fatto è commesso ai

danni di persone aventi rapporti di servizio domestico o di impiego; se il fatto è commesso da pubblici ufficiali nell'esercizio delle loro funzioni; se il fatto è commesso nei confronti di più persone. L'Art. V punisce "l'adescamento" con una sanzione amministrativa, vieta però "l'accompagnamento" della prostituta, se in possesso di regolare documento di identificazione, all'ufficio di pubblica sicurezza, e vieta altresì l'imposizione della visita sanitaria. L'Art. VII, analogamente, vieta alle Autorità di Pubblica Sicurezza e Sanitarie qualsiasi forma diretta o indiretta "di registrazione" della prostituta fermata.

La giurisprudenza interpretando estensivamente il comma 3 dell'art. 3 (chiunque "tollera" abitualmente la presenza di una o più persone al fine di fargli esercitare la prostituzione) ha di fatto creato le premesse per spingere le prostitute sulle strade o in locali malavitosi. Altrettanto può dirsi, sempre a proposito di interpretazione estensiva, per quanto riguarda il comma 8 dell'art. 3 quando si è ritenuto che condividendo una stanza due prostitute abbiano commesso il reato di favoreggiamento della prostituzione o che di tale reato sia stato considerato colpevole il tassista che ha accompagnato una prostituta sul luogo di lavoro o il parrucchiere e altre simili situazioni.

Su questi punti sarebbe stato realmente necessario intervenire. Non per correggere la legge ma per eliminarne una interpretazione non corrispondente alla volontà del legislatore.

*Il capo II* si occupa molto giustamente di offrire alle donne uscite delle "case" un rifugio, una dimora, un ambiente amico. A questo scopo impone al Ministro dell'Interno di promuovere la fondazione di speciali Istituti destinati alla tutela, all'assistenza e alla rieducazione delle donne uscite dalle case. La stessa Lina Merlin terminata l'attività politica, vi lavorò con entusiasmo e dedizione.

*Il capo III* introduce una altra straordinaria innovazione nel campo delle attività storicamente precluse alle donne: la nascita di un corpo di polizia femminile per lo svolgimento delle attività "inerenti ai servizi del

buon costume della prevenzione e delinquenza minorile e della prostituzione”. Successivamente riformato il “Corpo Speciale Femminile” comportò l’ingresso ufficiale delle donne nella Polizia di Stato.

A distanza di 54 anni, e malgrado il radicale cambiamento subito dalla prostituzione in Italia come nel resto del mondo, la Legge Merlin conserva il suo straordinario valore di innovazione e coerenza con la normativa internazionale.

Con la Legge Merlin, infatti, l’Italia si adeguò alla Convenzione Internazionale che vieta l’esistenza sotto qualsiasi forma di “bordelli legali”.

Proprio per questo, su questo punto, è certamente imm modificabile.

*Elena Marinucci*

**Legge 9 gennaio 1963**

**n. 7:**

**Divieto di licenziamento delle lavoratrici a causa di matrimonio e modifiche alla legge 26 agosto 1950 n. 860 sulla tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri**

■ La prima legge di attuazione delle disposizioni costituzionali relative ai diritti delle lavoratrici (in questo caso l’articolo 37) è stata la legge 26 agosto 1950 n. 860 che stabiliva un periodo di assenza obbligatoria dal lavoro durante il quale alla lavoratrice madre doveva essere corrisposta un’indennità sostitutiva del salario.

Per sfuggire agli obblighi imposti da questa legge, i datori di lavoro inventarono dei sistemi molto dannosi ed efficaci quali: farsi consegnare dalla lavoratrice una lettera di dimissioni con data in bianco da esibire nel momento per loro più conveniente, inserire nei contratti di lavoro delle “clausole di nubilato”, ecc.

Per stroncare questo fenomeno nel 1963 fu presentato dal Governo Fanfani un apposito disegno di legge che ebbe subito il parere favorevole e l’appoggio del CNEL sollecitato dalle Confederazioni Sindacali. Si giunse così alla legge 9 gennaio 1963 n. 7 la quale prevede la nullità di tutte le clausole di nubilato, la nullità delle dimissioni della lavoratrice date nel periodo che va dal giorno delle pubblicazioni ad un anno dopo la celebrazione del matrimonio e stabilisce che tutti i licenziamenti che avvengono in tale periodo siano considerati a causa di matrimonio e quindi siano nulli.

La legge ebbe un impatto fortemente positivo e servì a stroncare o almeno a contenere il fenomeno.

Purtroppo però il problema sussiste ancora e si è anzi aggravato. Con la crisi in atto e anche al fine di eludere la tutela contro il licenziamento offerta dall’articolo 18 della Statuto dei Lavoratori del 1970, la pratica delle lettere di dimissione con data in bianco è ricomparsa ed è stata estesa anche agli uomini. Un recen-

te servizio di un quotidiano di rilievo nazionale denuncia che sarebbero all’incirca due milioni i lavoratori e le lavoratrici costretti a firmare tale lettera.

A questo gravissimo fenomeno tentò di mettere riparo il Governo Prodi il quale, con la legge 17 ottobre 2007 n. 188 prevedeva che la lettera di dimissioni dovesse essere, a pena di nullità, formulata su appositi moduli realizzate secondo direttive emanate dal Ministero del Lavoro con validità limitata a quindici giorni dalla data di emissione. Il Governo Berlusconi, con la legge 6 agosto 2008 n. 133 ha abrogato la legge n. 188 lasciando così in governato questo triste fenomeno.

Le Confederazioni Sindacali hanno ora promosso una raccolta di firme per ottenere di nuovo una valida tutela.

*Rosa Russo Jervolino*

Legge 9 febbraio 1963

n. 66:

## **Ammissione della donna ai pubblici uffici e alle professioni**

■ Una breve legge, di soli tre articoli, che cambia completamente la situazione delle donne nel mercato del lavoro aprendole possibilità che, fino ad allora e malgrado l'entrata in vigore della Costituzione, le erano precluse. La legge recita:

Art. 1: "La donna può accedere a tutte le cariche, professioni ed impieghi pubblici, compresa la Magistratura, nei vari ruoli, carriere e categorie, senza limitazioni di mansioni e di scioglimento della carriera, salvo i requisiti stabiliti dalla legge".

L'arruolamento della donna nelle Forze Armate e nei corpi speciali è regolata da leggi particolari (cosa avvenuta per quanto riguarda le Forze Armate con la legge 380 del 1999. L'ammissione delle donne nella Polizia di Stato è invece avvenuta con la Riforma del 1981; essa era stata preceduta, dopo l'approvazione della legge Merlin sull'abolizione delle case chiuse, dall'istituzione di un Corpo di Polizia femminile. Legge 7 dicembre 1959 n. 1083 – con compiti esclusivamente di assistenza alle donne e ai minori coinvolti in reati contro la "moralità pubblica e il buon costume").

Questo risultato, per l'epoca rivoluzionario, è stato conseguito abrogando la legge 17 luglio 1919 n. 1176 e il suo regolamento di attuazione (R.D. 4 gennaio 1920 n. 39) che contenevano norme non solo incostituzionali ma, per la nostra cultura, assurde e addirittura ridicole. Le donne erano infatti escluse dalla Magistratura, dalla diplomazia, dagli incarichi di direttore generale, di Prefetto, di ragioniere generale dello Stato, eccetera, e persino dagli impieghi di segreteria presso le preture e i tribunali.

Di questa legge risulta essersi occupata in particolare l'On. Maria Cocco.

*Rosa Russo Jervolino*

Legge 5 giugno 1967

n. 431, legge 4 maggio

n. 184, legge 28 marzo

2001 n.149:

## **Adozione**

■ L'adozione è un istituto giuridico già contenuto nel Codice Civile del 1942 (artt. 291- 310) ma le leggi, approvate dopo l'entrata in vigore della Costituzione ne hanno mutato profondamente il profilo e gli scopi. Nel Codice Civile e nella cultura del tempo l'adozione era finalizzata a dare a chi non aveva figli legittimi o legittimati la possibilità di trasmettere il proprio patrimonio dell'adottante all'adottato. Quest'ultimo conservava tutti i diritti ed i doveri verso la sua famiglia di origine e non entrava a far parte della famiglia dell'adottante. L'adozione nei casi di gravi comportamenti, poteva essere revocata e poteva anche cessare, ad esempio, in caso di matrimonio fra l'adottante e l'adottato (artt. 291, 300, 305 e 310 C.C.).

Completamente diversa la prospettiva della legislazione post-costituzionale che, partendo dal principio del diritto del minore ad una famiglia, mira a garantire quest'ultima al bambino che ne è privo o perché essa manca o perché non si occupa del minore. Quest'ultimo, una volta adottato, diventa a tutti gli effetti figlio della coppia adottante e vengono giuridicamente recisi tutti i legami con la famiglia di origine, rimanendo validi solo i divieti matrimoniali. Questo passaggio, a lungo contestato da una parte della cultura dell'epoca ma necessario per garantire al bambino serenità e stabilità, ha giustamente indotto il legislatore a prevedere particolari cautele prima di dichiarare sia l'"idoneità" della coppia adottante (valutata non in termini di disponibilità economica ma di capacità affettiva ed educante) sia lo "stato di abbandono" del bambino, presupposto necessario per l'adozione. Per effetto dell'adozione l'adottato acquista lo stato di fi-

glio legittimo degli adottanti, dei quali assume e trasmette il cognome.

La legge originaria, 5 giugno 1967 n. 431, è stata curata particolarmente dalla senatrice Maria Pia Dal Canton che ha dovuto superare non poche difficoltà per farla approvare. Nel 1984, per iniziativa delle senatrici Giglia Tedesco e Rosa Jervolino Russo, fu poi approvata la legge 4 maggio 1983 n. 184 che amplia notevolmente la possibilità di adozione ed introduce nuovi istituti giuridici.

Le novità più significative riguardano:

- La possibilità di adottare minori fino al raggiungimento della maggiore età (prima non potevano essere adottati bambini con più di 8 anni, ritenendo gli altri non più inseribili in famiglia);

- La possibilità di ricorrere all'adozione anche se i minori sono ricoverati in istituto (la linea è quella della de-istituzionalizzazione proprio per realizzare il diritto del bambino alla famiglia);

- È inoltre previsto che, se l'adottato ha più di 14 anni deve dare il suo consenso, se ha più di 12 anni deve essere sentito.

La legge 184/1983 norma per la prima volta tre importanti situazioni: l'adozione internazionale, l'espatrio di minori a scopo di adozione e l'affidamento familiare.

Per quanto riguarda l'adozione di minori stranieri, che è regolata dalla legge italiana e dalla Convenzione dell'Aja del 29 maggio 1993, sono previste le stesse condizioni e garanzie che la legge pone a tutela dei bambini italiani. È costituita presso la Presidenza del Consiglio una speciale Commissione per le adozioni internazionali che si occupa soprattutto dei rapporti con gli stati esteri e della tenuta dell'Albo degli Enti idonei ad aiutare le coppie adottanti a svolgere le relative pratiche. Al momento dell'adozione il minore straniero acquista la cittadinanza italiana. Molti hanno, a suo tempo, criticato questa scelta ritenendo difficile e quasi impossibile l'inserimento nell'ambiente italiano di minori di etnia, cultura e religioni diverse. Il nuovo istituto giuridico ha invece dato buona prova. Recenti dati ufficiali documentano che, nel

2012, sono state 3.241 le coppie che hanno effettuato un'adozione internazionale con una media di 270 coppie al mese ed un aumento rispetto agli anni precedenti. Probabilmente il numero sarebbe stato molto maggiore se le lunghe attese dovute alle pratiche da effettuare all'estero ed i costi non avessero scoraggiato molte famiglie. Sempre nel 2010 i cinque maggiori Paesi di origine sono stati Federazione Russa, Colombia, Ucraina, Etiopia e Brasile; l'età media dei bambini adottati è di 6 anni. La legge 184 – ed è un'altra novità – regola anche l'espatrio di minori a scopo di adozione. Essa infatti prevede che: “i residenti all'estero, stranieri o cittadini italiani, che intendono adottare un cittadino italiano minore di età, devono presentare domanda al console italiano competente per territorio che la inoltra al Tribunale dei minorenni del luogo ove si trova la residenza del minore”. Le condizioni e gli effetti dell'adozione sono naturalmente gli stessi previsti dalla legge per gli altri casi.

Un istituto che fece molto discutere ai tempi dell'approvazione della legge 184 è quello dell'affidamento del minore, recepito per la prima volta nell'ordinamento giuridico nazionale. Mentre l'adozione presuppone lo stato di abbandono del minore e inserisce quest'ultimo definitivamente come figlio legittimo nella famiglia dell'adottante rompendo ogni legame con la famiglia di origine, l'affidamento presuppone uno stato di momentanea difficoltà della famiglia di origine per superare il quale il minore viene momentaneamente affidato ad un singolo o ad una famiglia che assume l'obbligo di prendersi cura di lui, di fargli mantenere i rapporti con la famiglia di origine e di restituirlo ad essa venuto meno lo stato di temporanea difficoltà.

Nel 2001 il Ministro Livia Turco ha curato la approvazione di una nuova legge (28 maggio 2001 n. 49) che arricchisce la legge n.183 tenendo anche conto delle difficoltà e richieste emerse e di nuovi fattori tipo l'allungamento della vita media. Le principali modifiche riguardavano:

- L'età degli adottanti che deve superare almeno 18, e non più di 45 (prima erano 40) l'età dell'adottato;

- La durata pregressa del matrimonio degli adottanti che deve essere di almeno 3 anni (prima erano 5). Tale requisito può però ritenersi realizzato anche quando i coniugi abbiano convissuto in modo stabile e continuativo per un periodo di 3 anni prima del matrimonio;

- La previsione che non può essere disposto l'affidamento pre-adottivo di uno solo di più fratelli tutti in stato di adottabilità, salvo che sussistano gravi ragioni;

- La norma che prevede che, qualora la domanda di adozione venga proposta da coniugi che hanno discendenti legittimi o legittimati, questi, se maggiori degli anni 14, debbono essere sentiti;

- Un diverso trattamento delle notizie concernenti la condizione dell'adottato, la sua possibilità di accedere alle notizie riguardanti la sua origine e l'identità dei propri genitori biologici e contemporaneamente una doverosa ed opportuna tutela di tali notizie nei confronti di terzi.

Va ricordato che, in ogni caso, agli adottanti ed alle persone affidatarie si estendono i diritti in tema di astensione obbligatoria e facoltativa dal lavoro, i permessi per malattia, i riposi giornalieri previsti per i genitori biologici.

*Rosa Russo Jervolino*

**Legge 1 dicembre 1970 n. 898:**

## **Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio**

■ La prima proposta di legge per l'introduzione del divorzio nell'ordinamento giuridico italiano fu presentata nel 1970, dopo una lunga serie di discussioni che videro contrapposti i parlamentari laici e quelli cattolici, si giunse all'approvazione della legge 1 dicembre 1970 n. 898 concernente la disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio. La legge 898 prevede che il giudice pronunci lo scioglimento del matrimonio (o la cessazione degli effetti civili di esso in caso di matrimonio concordatario) quando, esperito un tentativo obbligatorio di conciliazione, accerta l'impossibilità di mantenere la “comunione materiale e spirituale dei coniugi” e ci si trovi in presenza di una separazione protrattasi per almeno cinque anni che, in alcuni casi, potevano essere portati a sette.

La moglie perde il cognome del marito, salvo richiesta ed autorizzazione ad usarlo; gli affidamenti e i provvedimenti riguardanti i figli vengono presi con esclusivo riferimento all'interesse di questi ultimi; può essere stabilito l'obbligo a carico di uno dei coniugi di corrispondere all'altro un assegno.

Subito dopo l'approvazione della legge, un gruppo di cattolici, guidati dal Professor Gabrio Lombardi, valendosi delle possibilità riconosciute ai cittadini dalla legge 352 del 1970, promosse la raccolta di firme per un referendum abrogativo della legge sul divorzio.

Il referendum venne celebrato il 12 maggio 1974 ed il 59,3% dei cittadini si pronunciò a favore della legge, mentre il 40,7% ne chiese l'abrogazione. Successivamente la Baslini-Fortuna è stata modificata dalle leggi n. 436 del 1978, la n. 74

del 1987 (che abbrevia i tempi di separazione necessari per chiedere il divorzio) e la n. 80 del 2005 (che semplifica e valorizza le procedure giurisdizionali).

*Rosa Russo Jervolino*

## **Legge 6 dicembre 1971 n. 1044: Piano quinquennale per l'istituzione di asili nido comunali con il concorso dello Stato**

■ Le prime disposizioni normative in materia di assistenza all'infanzia sono contenute nella Legge 6 dicembre 1971 n. 1044.

Essa si compone di 11 articoli; l'assistenza fornita ai bambini fino ai 3 anni negli asili nido, viene definita un servizio sociale di interesse pubblico.

La temporanea custodia dei bambini viene intesa come un servizio di cura, prestato per assicurare una adeguata assistenza alla famiglia e per facilitare l'ingresso della donna al lavoro.

A tal fine è programmata la costruzione e la gestione di almeno 3800 asili nido nel quinquennio 1972/76, attraverso l'assegnazione di fondi speciali che lo Stato ripartisce alle Regioni per la concessione ai Comuni di contributi in danaro in attuazione delle disposizioni di legge nazionale e delle successive leggi regionali di istituzione e programmazione dei nidi sul territorio.

Nel 1975 la legge 23 dicembre 1975, n. 698 Scioglimento e trasferimento delle funzioni dell'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia (OMNI) sopprime l'ente e trasferisce alle Regioni le funzioni amministrative da questa esercitate.

Successivamente, il Decreto del Ministro degli interni del 31 dicembre 1983, Individuazione delle categorie dei servizi pubblici a domanda individuale, inserisce gli asili nido tra i servizi pubblici a domanda individuale stabilendo la conseguente compartecipazione economica delle famiglie ai costi del servizio.

La legge 28 agosto 1997, n. 285, Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza, sottolinea l'importanza di servizi socioeducativi per la

prima infanzia, incentivando all'art. 3 comma 1, lettera b) la realizzazione di progetti che perseguano finalità di innovazione e sperimentazione di servizi socioeducativi secondo criteri di flessibilità, con caratteristiche ludiche, educative e di aggregazione sociale per bambini da zero a tre anni, prevedendo la presenza di genitori, familiari o adulti che quotidianamente si occupano della loro cura.

La legge finanziaria 2002 definisce ulteriormente gli asili nido quali strutture dirette a garantire la formazione e la socializzazione delle bambine e dei bambini di età compresa tra i 3 mesi ed i 3 anni e riconosce nel contempo che tali strutture rientrano tra le competenze dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali. Al fine di favorire la creazione di asili nido e micro nidi nei luoghi di lavoro viene istituito un fondo da ripartire tra le egioni, nell'ambito dello stato di previsione del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

A seguito della riforma del titolo v della Costituzione e del diverso assetto delle competenze in questa materia, la sentenza della Corte Costituzionale 370/2003 abroga gran parte dei commi dell'art. 70 dedicato alla materia ed in particolare quelli che prevedono fondi finalizzati, rendendo pertanto inattuabile il ciclo dei finanziamenti. Stessa sorte subiscono le disposizioni contenute nell'art. 91 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, finanziaria 2003, che contemplava un fondo di rotazione destinato direttamente ai datori di lavoro per la realizzazione di asili nido e micronidi nei luoghi di lavoro, disposizioni censurate dalla Consulta con la sentenza 320/2004 con la quale si ribadisce che nel sistema costituzionale, il servizio pubblico offerto dagli asili nido rientra palesemente nella sfera delle funzioni proprie delle Regioni e delle autonomie locali.

La successiva finanziaria 2007 commi 1259-1260 dell'art. 1, promuove lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio educativi composto da: Asili nido, servizi integrativi diversificati per modalità strutturali, di accesso, di frequenza e di funzionamento, servizi innovativi nei luoghi di lavoro, presso le famiglie e presso i caseggiati. In particolare il

comma 1259 individua nella concertazione attraverso l'intesa in sede di Conferenza Unificata, lo strumento idoneo per l'attuazione di un "Piano Straordinario di interventi integrati per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi" al fine di favorire entro il 2010 il conseguimento dell'obiettivo comune europeo della copertura territoriale del 33% per la fornitura di servizi per l'infanzia come fissato dall'Agenda di Lisbona. Contestualmente l'art. 1 comma 630, amplia l'offerta formativa rivolta ai bambini dai 24 ai 36 mesi di età, con la creazione di nuovi servizi da articolarsi secondo diverse tipologie, con priorità per quelli qualificati come sezioni sperimentali aggregate alla scuola dell'infanzia, le cosiddette "Sezioni primavera". Il Piano Straordinario è volto a promuovere il benessere e lo sviluppo sociale ed educativo del bambino, il sostegno del ruolo genitoriale, la conciliazione dei tempi di lavoro e di cura, tenendo conto di assicurare la copertura della domanda nella misura media nazionale del 13% e all'interno di ciascuna regione in misura non inferiore al 6%. L'attuazione del Piano è sottoposta al monitoraggio semestrale a cura del Dipartimento per le politiche della Famiglia e del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che attraverso il Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza dell'Istituto degli Innocenti e l'ISTAT predispongono rapporti e statistiche in materia. Per le finalità del Piano la finanziaria 200 autorizza una spesa di 100 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007/2008/2009. Il successivo comma 1260 prevede che per le finalità del piano possa essere utilizzata parte delle risorse stanziata per il Fondo per le politiche della famiglia e tale indicazione viene attuata con il Decreto Ministeriale 2 luglio 2007, che assegna 50 milioni di euro aggiuntive di cui 10 dedicati alle sezioni primavera.

Le risorse 2007 vengono ulteriormente rafforzate dagli stanziamenti previsti dal decreto legge 159/2007 che all'art. 45 indirizza 25 milioni di euro facendo così totalizzare per gli asili nido la somma totale di 140 milioni di euro.

La finanziaria 2008 ridefinisce le autorizzazioni di spesa portando a 170 milioni lo stanziamento per

Asili nido ed inoltre uno stanziamento presso il ministero della difesa di 3 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008/2009/2010 finalizzato ai servizi della prima infanzia. Pertanto ad oggi le risorse complessivamente dedicate al Piano sono pari a 446,462 milioni di risorse statali più 281 milioni di cofinanziamento regionale, totalmente programmati per un totale di 727 milioni nel triennio 2007/2009.

L'indagine svolta dall'ISTAT nel 2010 "aspetti della vita quotidiana", rileva che il 16,3% del totale dei bambini tra zero e 2 anni frequenta un asilo nido (sia pubblico che privato), per effetto della natura campionaria dell'indagine la stima prodotta può variare da un minimo di 13,9% ad un massimo di 18,7%, ben lontano dall'obiettivo di Lisbona.

*Grazia Labate*

## Legge 30 dicembre 1971 n. 1204: **Tutela delle lavoratrici madri**

■ La prima legge di attuazione della Costituzione (art. 37) è stata la legge 26 agosto 1950 n.860 concernente la tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri che ha posto le basi essenziali del sistema di tutela.

La legge del 1971, proposta dalla prima donna ministro l'On. Tina Anselmi, prevede norme fortemente miglioratrici rispetto alla legge del 1950. La nuova legge innanzitutto allarga la categoria delle lavoratrici protette in caso di maternità includendovi, pure con i necessari adattamenti, le apprendiste, le socie delle attività cooperative, le lavoratrici a domicilio, quelle addette ai servizi domestici e familiari.

Essa inoltre prevede la corresponsione di un assegno di maternità alle coltivatrici dirette, alle lavoratrici artigiane ed alle esercenti un'attività commerciale.

Per le lavoratrici dipendenti il licenziamento opera in connessione con lo stato oggettivo di gravidanza e puerperio indipendentemente dalla presentazione del relativo certificato medico. Il periodo di assenza obbligatoria è di due mesi prima e tre mesi dopo il parto con l'80% della retribuzione, quello di assenza facoltativa di sei mesi entro il primo anno di età del bambino con il 30% della retribuzione. Nel primo anno di vita del bambino, la lavoratrice ha diritto ogni giorno a due periodi di riposo per allattamento. Il D.P.R. 25 novembre 1976 n. 1026 contiene il regolamento di attuazione della legge 1204 del 1971.

*Rosa Russo Jervolino*

Legge 19 maggio 1975,  
n. 151:

## Riforma del diritto di famiglia

■ È una delle riforme più importanti fra quelle di attuazione costituzionale perché cambia completamente la struttura interna della famiglia riconoscendo alla donna una condizione di completa parità e rafforzando fortemente la tutela giuridica dei figli anche illegittimi.

Fino al 1975 l'ordinamento giuridico italiano si trovava in una strana situazione. Infatti nella Carta Costituzionale, fin dal 1948, sono stati inseriti gli articoli 29, 30 e 31 che riconoscono la piena parità di diritti e di doveri fra i coniugi, mentre sul piano della legislazione ordinaria erano ancora in vigore le norme del Codice Civile del 1942 ispirate ad un modello autoritario e gerarchico della famiglia della quale il marito era il "capo". La legge 151 del 1975 – voluta in particolare da quattro parlamentari: Nilde Iotti, Giglia Tedesco, Franca Falcucci e Maria Eletta Martini – ha avuto il merito di armonizzare pienamente la legislazione ordinaria con le norme costituzionali. Per avere percezione piena della globalità del cambiamento, è opportuno riportare i testi a confronto di alcuni fondamentali articoli.

Nel codice del 1942 era prevista la potestà maritale e la norma (art. 144) stabiliva: "Il marito è il capo della famiglia, la moglie [...] è obbligata ad accompagnarlo dovunque egli creda opportuno di fissare la sua residenza". Ed ancora (art. 145): "Il marito ha il dovere di proteggere la moglie, di tenerla presso di sé e di somministrarle tutto ciò che è necessario ai bisogni della vita in proporzione della sua sostanza".

Nella nuova legge la prospettiva cambia completamente. Infatti il nuovo testo dell'art. 143 (art. 24 L. 151/1975) stabilisce che "con il ma-

trimonio il marito e la moglie acquistano gli stessi diritti ed assumono i medesimi doveri [...]. Entrambi i coniugi sono tenuti, ciascuno in relazione alle proprie sostanze e alle proprie capacità di lavoro, professionale o casalingo, a contribuire ai bisogni della famiglia"

Il vecchio articolo 144 del Codice Civile è sostituito dal seguente (art. 26 L. 151/1975): "I coniugi concordano tra loro l'indirizzo della vita familiare e fissano la residenza della famiglia secondo le esigenze di entrambi e quelle preminenti della famiglia stessa. A ciascuno dei coniugi spetta il potere di attuare l'indirizzo concordato". In caso di disaccordo è previsto che senza formalità ci si possa rivolgere al giudice il quale tenta di raggiungere una soluzione concordata.

Significativa anche la norma (art. 25 L. 151/1975) la quale prevede che la donna conservi il proprio cognome aggiungendo ad esso quello del marito e la norma (art. 29 L. 151/1975) la quale prevede che i genitori debbano educare i figli "tenendo conto delle capacità, dell'inclinazione naturale e delle aspirazioni dei figli". Questa norma, che costituisce una positiva novità rispetto allo stesso testo costituzionale, è indice di una forte attenzione alla personalità e alla volontà del minore che permea tutto il diritto di famiglia e che verrà ulteriormente sviluppata nella legge sull'adozione del 1983.

Fra i vari aspetti positivamente innovativi del nuovo diritto di famiglia ne segnaliamo solo alcuni:

- Cade ogni limitazione al riconoscimento dei figli naturali e adulterini, salvo che a tale riconoscimento non osti l'opposizione del minore che abbia compiuto sedici anni o il suo interesse. Il riconoscimento comporta da parte del genitore l'assunzione di tutti i doveri e di tutti i diritti che egli ha nei confronti dei figli legittimi (confronta artt. 252 e 261 C.C. e artt. 102 e 110 L. 151/1975).

- Si sposta l'asse della separazione giudiziale verso la presa in considerazione di fatti incolpevoli – in sostanza incompatibilità di carattere – disancorandola dalle ipotesi tassative specificamente indicate nel C.C. del 1942: adulterio, volontario abbandono, eccessi, sevizie, minacce

o ingiurie gravi. Da notare che con il nuovo diritto di famiglia cade anche una fattispecie fortemente discriminatoria nei confronti della donna. Il codice del 1942 infatti prevedeva che "non è ammessa l'azione di separazione per adulterio del marito, se non quando concorrono circostanze tali che il fatto costituisca un'ingiuria grave alla moglie" (confronta art. 151 C.C. e art. 33 L. 151/1975).

- In materia patrimoniale, il nuovo diritto di famiglia, in armonia con l'idea di fondo che lo guida cioè quello della famiglia comunità, fa una scelta forte stabilendo (art. 41 L. 151/1975) che "il regime patrimoniale della famiglia è costituito dalla comunione dei beni". Tuttavia è lasciata ai coniugi la possibilità di scegliere un regime patrimoniale diverso.

Un'apposita scheda di questa pubblicazione illustra la norme relative all'impresa familiare.

*Rosa Russo Jervolino*

Legge 19 maggio 1975  
n. 151:

## Riforma del diritto di famiglia

e Art.230 bis c.c.:  
Impresa familiare

■ La riforma del diritto di famiglia ha avuto una grande importanza per le donne che lavoravano nelle imprese familiari pur non essendone titolari. La parità tra i coniugi, la comunione dei beni, il diritto alla successione, ecc. hanno rappresentato per molte di loro una concreta possibilità di riscatto da una "invisibilità" sociale pesante.

In questo quadro l'art. 230 bis sull'impresa familiare costituisce un punto di riferimento significativo. In forza di tale normativa vengono riconosciuti ai familiari (coniugi, parenti entro il terzo grado e affini entro il secondo) che prestano in modo continuativo la loro attività di lavoro nella famiglia o nell'impresa familiari diversi diritti:

- diritto al mantenimento
- diritto di partecipazione agli utili e/o agli incrementi in proporzione alla quantità ed alla qualità del lavoro prestato. Il lavoro della donna è considerato equivalente a quello dell'uomo.
- diritto di partecipare alle decisioni concernenti l'impiego degli utili e degli incrementi nonché quelle inerenti la gestione straordinaria che devono essere prese a maggioranza.

L'esigenza da cui nasceva tale norma era di tutela nei confronti di quei familiari, in particolare mogli e figli, che pur lavorando all'interno dell'impresa familiare non ricevevano nulla in cambio: realtà largamente presente nella piccola impresa italiana. Va ricordato che la necessità di tutelare il lavoro dei familiari, soprattutto nell'ambito delle attività agricole, aveva preso avvio fin dagli anni '60; il 24 ottobre 1964 venne infatti presentata da Emilio Sereni una proposta di legge sulla materia che allora non ebbe esito.

Dopo l'approvazione del 230 bis si aprì un dibattito teorico assai ricco. La questione principale era se il nuovo istituto dell'impresa familiare regolasse il lavoro dei familiari riconoscendo alcuni diritti ma fermo restando il ruolo di responsabilità primaria del titolare imprenditore oppure se si potesse considerare la famiglia che svolge attività di impresa quale "soggetto collettivo" in cui tutti i protagonisti, compreso il titolare, fossero su un piano di parità. La tesi prevalente accolse la prima ipotesi configurando l'impresa familiare quale impresa individuale, anche ai fini fiscali, mentre è unanime il riconoscimento, in sede giurisprudenziale, del carattere residuale di tale istituto: esso trova infatti applicazione solo quando i partecipi familiari non trovino la loro collocazione in un diverso rapporto, ad es. lavoro subordinato, contratto di società, ecc.

Come si può intuire l'applicazione del 230 bis ha trovato non poche difficoltà. Tuttavia tale norma ha rappresentato una potente spinta, anche sul piano culturale, verso l'assunzione di responsabilità più dirette nella gestione di impresa da parte di tante donne. Con il 230 bis comincia un percorso che, superando il generico coadiuvantato e passando per il riconoscimento di un ruolo professionale vero e proprio, approda negli anni '90 al dibattito ed agli interventi sull'imprenditoria femminile. Un percorso che ha trovato importanti confronti e conferme anche a livello europeo.

*Alessandra Tazza*

Legge 29 luglio 1975,  
n. 405:

## I consultori familiari

■ La legge 405, al fine di garantire l'assistenza psicologica e sociale alle famiglie, con particolare riferimento alle problematiche dei minori, della salute della donna e della procreazione responsabile, prevede l'istituzione su tutto il territorio nazionale delle strutture consultoriali. Essa si compone di 8 articoli, in cui si afferma che i consultori possono essere realizzati direttamente da enti locali ovvero da altre istituzioni, enti pubblici e privati che abbiano finalità sociali, sanitarie e assistenziali senza scopo di lucro. Per le strutture promosse dai comuni, i consultori sono organismi operativi delle ASL e si avvalgono del personale pubblico sanitario, nel secondo caso operano attraverso convenzioni con le ASL.

Il personale di consulenza ed assistenza deve essere in possesso di titoli specifici in una delle seguenti discipline: medicina, psicologia, pedagogia, assistenza sociale e deve avere l'abilitazione all'esercizio professionale.

Le prestazioni dei consultori sono gratuite per tutti i cittadini italiani e per gli stranieri residenti o che soggiornino anche temporaneamente sul territorio italiano, con eccezione delle prescrizioni di prodotti farmaceutici che seguono la normativa vigente.

Le leggi regionali disciplinano i criteri di programmazione e funzionamento dei consultori, la gestione ed il controllo del servizio e le Regioni inoltre redigono un programma annuale per finanziare i consultori, anche con risorse proprie.

Lo Stato assegna alle Regioni 5 miliardi di lire per l'anno finanziario 1975 e 10 miliardi di lire per gli anni successivi per finanziare il servizio previsto dalla legge. I fondi vengo-

no ripartiti tra le Regioni ogni anno con decreto del Ministero del Tesoro secondo il criterio del 50% per popolazione residente e 50% per tasso di natalità e di mortalità infantile.

L'art. 3 della legge 22 maggio 1978 n. 194 e la legge 5 dicembre 1978 n. 785 disposero con un articolo unico, che il criterio di ripartizione del fondo comune stabilito dalle lettere a) e b) del secondo comma dell'art. 5 della legge 405 limitatamente al 1978, fosse così modificato: 75% per popolazione residente in ciascuna regione ed il residuo 25% in proporzione al tasso di natalità e mortalità infantile.

I compiti dei Consultori sono stati ampliati nel tempo da altre leggi.

La legge 22 maggio 1978, n. 194 nell'ambito delle procedure volte ad assicurare la massima assistenza alla donna sin dall'inizio della gravidanza ha previsto in particolare:

- la massima informazione alle donne in gravidanza in ordine ai diritti loro spettanti, ai servizi sociali, sanitari ed assistenziali forniti dalle strutture operanti sul territorio e alle norme riguardanti la tutela delle gestanti in ambito lavorativo;
- l'adozione di tutte le misure utili per il superamento delle cause che potrebbero indurre la donna all'interruzione volontaria della gravidanza;
- i consultori possono avvalersi della collaborazione volontaria di formazioni sociali e di associazioni di volontariato, anche al fine di aiutare la donna nelle fasi successive alla nascita dei figli.

La legge 19 febbraio 1994, n. 40, norme in materia di procreazione medicalmente assistita, ha attribuito ai consultori anche le competenze inerenti l'informazione e l'assistenza riguardo ai problemi della sterilità e della infertilità umana, alle tecniche di procreazione medicalmente assistita e alle procedure per l'adozione e l'affidamento familiare.

Attualmente sono presenti nel nostro paese 2083 strutture consultoriali, i cui dati per comune e regioni si possono trovare sul sito [comunitariani.it](http://comunitariani.it).

*Grazia Labate*

**Legge 9 dicembre 1977 n. 903:**

### **Parità di trattamento di uomini e donne in materia di lavoro**

■ Si tratta di una legge che introduce alcune novità molto importanti, approvata sulla base di un disegno di legge presentato dalla prima donna Ministro, l'onorevole Tina Anselmi.

L'art. 1 detta un principio fondamentale stabilendo che: "è vietata qualsiasi discriminazione fondata sul sesso per quanto riguarda l'accesso al lavoro qualunque sia il settore o il ramo di attività, e a tutti i livelli di gerarchia professionale". Il divieto si applica anche alle iniziative in materia di orientamento e formazione professionale. Ribadendo poi un principio stabilito dall'art. 37 della Costituzione, la legge stabilisce che, a parità di prestazioni, la lavoratrice ha diritto alla stessa retribuzione del lavoratore. È previsto poi per le donne il divieto di lavoro notturno, salvo che per le addette ai servizi sanitari e per quelle che svolgono mansioni direttive.

Norma molto significativa è quella che prevede che le lavoratrici che abbiano adottato un bambino o lo abbiano ottenuto in affidamento pre-adoztivo possono usufruire dei diritti riconosciuti alle lavoratrici madri se il bambino non abbia superato i sei anni.

Novità importante e in armonia con il nuovo diritto di famiglia approvato nel 1975 è quella che prevede anche per il lavoratore padre, in alternativa alla lavoratrice madre o quando i figli siano a lui affidati, il diritto di usufruire della norme di tutela della maternità.

Gli assegni familiari possono essere corrisposti alla lavoratrice, in alternativa al lavoratore e la lavoratrice (altra novità) trasmette al marito la pensione di reversibilità e le prestazioni ai superstiti previste dal T.U. sugli infortuni sul lavoro.

La legge stabilisce, infine, che il Governo è obbligato a presentare ogni anno al Parlamento una relazione sullo stato di attuazione delle predette norme.

*Rosa Russo Jervolino*

Legge 13 maggio 1978, n. 180:

### **Norme per gli accertamenti ed i trattamenti sanitari volontari ed obbligatori per malattia mentale, nota come legge Basaglia**

■ Si compone di 11 articoli confluiti successivamente quasi per intero nella legge 833 del 23 dicembre 1978 di Riforma Sanitaria.

All'art. 1 disciplina le modalità con cui si effettuano gli accertamenti volontari ed obbligatori in caso di malattia mentale sancendo il principio del rispetto della dignità della persona e dei diritti civili e politici garantiti dalla Costituzione compreso il diritto alla libera scelta del medico e del luogo di cura, nonché il diritto di chi è sottoposto a trattamento sanitario obbligatorio a comunicare con chi ritenga opportuno. Gli accertamenti ed i trattamenti sanitari obbligatori devono essere accompagnati da iniziative rivolte ad assicurare il consenso e la partecipazione di chi vi è obbligato e devono essere disposti, su proposta motivata di un medico, con provvedimento del Sindaco, nella sua qualità di autorità saniaatria locale.

All'Art 2 disciplina come e dove si accertano e si dispongono i trattamenti sanitari obbligatori per malattia mentale.

All'art. 3 definisce modalità e procedure nel caso di trattamento sanitario obbligatorio in condizioni di degenza ospedaliera per malattia mentale.

All'art. 4 si normano le modalità di revoca o di modifica del provvedimento di trattamento sanitario obbligatorio.

All'art. 5 si disciplina la tutela giurisdizionale.

All'art. 6 si stabilisce che gli interventi di prevenzione, cura e riabilitazione relativi alle malattie mentali sono attuati di norma dai servizi e dai presidi psichiatrici extraospedalieri, le Regioni individuano gli ospedali generali nei quali istituire specifici servizi di diagnosi e cura

che devono essere organicamente e funzionalmente collegati in forma dipartimentale con gli altri servizi e presidi psichiatrici presenti sul territorio al fine di garantire la continuità assistenziale in caso di malattia mentale. Le Regioni individuano altresì le istituzioni private di ricovero e cura in possesso dei requisiti prescritti, nelle quali possono essere attuati trattamenti sanitari obbligatori e volontari in regime di ricovero attraverso lo strumento della convenzione per la presa in carico.

All'art. 7 si disciplina nel dettaglio il trasferimento alle Regioni delle funzioni in materia di assistenza ospedaliera psichiatrica.

All'art. 8 si disciplinano le modalità con cui si applicano le disposizioni della presente legge agli infermi già ricoverati negli ospedali psichiatrici.

All'art. 9 si disciplina l'attribuzione del personale medico per le finalità da perseguire con la presente legge.

All'art. 10 si apportano modifiche al codice penale, sopprimendo le parole "alienati di mente", "infermi di mente" e lo specifico stabilimento di cura ovvero "manicomio".

All'art. 11 sono riportate le norme finali che dispongono l'abrogazione degli articoli 1, 2, 3 bis, della legge 14 febbraio 1904 n. 36 concernente le "disposizioni sui manicomi e gli alienati, l'art 420 del codice civile, gli articoli 714 e 717 del codice penale. Si afferma infine che le disposizioni contenute agli articoli dall'1 al 9 della presente legge rimangono in vigore fino all'entrata in vigore della legge istitutiva del SSN.

Infatti con la legge 833 di Riforma sanitaria ritroviamo sia nell'art. 1, principi che nell'art. 2, obiettivi, la tutela della salute psichica da parte del SSN, nonché all'art. 14 riguardante le unità sanitarie locali, i servizi per la salute mentale ed infine agli art. 33, 34, 35, tutte le norme per gli accertamenti sanitari volontari ed obbligatori in caso di malattia mentale, all'art. 64 le norme transitorie per l'assistenza psichiatrica.

*Grazia Labate*

Legge 22 maggio 1978 n. 194:

### **Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza**

■ L'approvazione da parte del Parlamento della legge 194 è il punto d'approdo dell'iniziativa partata avanti durante tutto l'arco degli anni '70 dai movimenti femminili e femministi, dalle componenti più avanzate dello schieramento politico parlamentare, per affrontare e risolvere non solo la vergognosa piaga dell'aborto clandestino, ma anche per adeguare la nostra legislazione a quella dei paesi europei più avanzati e stabilire un rapporto libero e responsabile tra individuo e società.

Tutelare il valore sociale della maternità chiama in causa una società responsabile, nelle strutture sociali e sanitarie, ad essere a disposizione perché le scelte procreative siano libere e responsabili, anche di fronte alla decisione di interrompere una gravidanza, di rispettare il diritto all'autodeterminazione, e nel contempo di essere solidale di fronte al dramma e alla sconfitta, al rimedio estremo, perché possa avvenire in condizioni sanitarie e psicologiche, tali da garantire sicurezza e tutela, nonché condizioni, volte ad affermare percorsi e strumenti di prevenzione, educazione e assistenza affinché si possa affermare la libertà di non abortire.

Si compone di 22 articoli.

Il primo contiene i principi ispiratori della legge affermando che lo Stato garantisce il diritto alla procreazione responsabile, riconosce il valore sociale della maternità e tutela la vita umana dal suo inizio, IVG non è mezzo per il controllo delle nascite, le Regioni e gli enti locali nell'ambito delle proprie competenze promuovono e sviluppano i servizi socio-sanitari, nonché tutte le iniziative necessarie volte ad evitare che l'IVG sia usata ai fini della limitazione delle nascite.

Il secondo rafforza i compiti dei consultori, in ordine all'informazione sui

diritti della donna in ordine alle norme della legislazione del lavoro a tutela della gestante, all'offerta di servizi socio-sanitari esistenti sul territorio, contribuendo a far superare le cause che potrebbero indurre la donna all'IVG.

A tal fine l'art. 3 rafforza la dotazione finanziaria dei consultori di ulteriori 50 miliardi oltre quelli già previsti dalla legge 405 sui consultori.

Il quarto ed il 5 articolo definiscono le motivazioni e le procedure che devono essere effettuate quando la donna, entro i primi 90 gg., ritenga in base alla casistica prevista dalle legge non poter proseguire la gravidanza. Le strutture socio-sanitarie, il consultorio o il medico di fiducia devono garantire i necessari accertamenti medici e, qualora le motivazioni dovessero essere legate all'incidenza di particolari condizioni socioeconomiche o alle circostanze in cui è avvenuto il concepimento, di esaminare con la donna e ove essa stessa lo consenta con il padre del concepito, le possibili soluzioni atte a rimuovere le cause che la porterebbero all'IVG. Quando il medico di fiducia, o della struttura socio-sanitaria o del consultorio riscontrano l'esistenza di condizioni tali da ritenere urgente l'intervento, rilasciano immediatamente alla donna un certificato attestante l'urgenza cosicché la donna può presentarsi nelle sedi autorizzate dalla legge e praticare l'IVG. Quando non viene riscontrata l'urgenza il medico le rilascia copia di un documento firmato anche dalla donna che attesta lo stato di gravidanza e la richiesta di IVG, la invita a soprassedere per 7 giorni, trascorsi i quali la donna può presentarsi presso le strutture autorizzate con il documento ed ottenere l'IVG.

Il sesto ed il settimo riguardano i casi in cui l'IVG può essere praticata dopo i 90 giorni: la gravidanza o il parto comportino grave pericolo per la vita della donna; rilevanti anomalie o malformazioni del nascituro che determinino un grave pericolo per la salute fisica o psichica della donna; l'accertamento dei processi patologici da parte del medico del servizio ostetrico ginecologico ospedaliero e le procedure nel caso di imminente pericolo di vita per la donna.

L'ottavo riguarda chi può praticare l'IVG e dove si può fare, nonché i criteri che le strutture private autorizzate debbono osservare per praticare gli

interventi di IVG.

Il nono riguarda l'obiezione di coscienza da parte del personale sanitario e di quello esercente attività ausiliarie da esercitarsi con preventiva dichiarazione, al medico provinciale o al direttore sanitario della struttura. L'obiezione può sempre essere revocata e non riguarda l'assistenza antecedente e conseguente all'intervento di IVG. In ogni caso gli enti ospedalieri e le case di cura autorizzate sono tenuti ad assicurare l'espletamento delle procedure e l'effettuazione degli interventi richiesti e le Regioni controllano e garantiscono l'attuazione anche attraverso la mobilità del personale. Inoltre l'obiezione di coscienza non può essere invocata quando l'intervento del personale è indispensabile per salvare la vita della donna in imminente pericolo e si intende revocata quando il personale obiettore prende parte a procedure o a interventi di IVG.

Il decimo e l'undicesimo articolo riguardano la gratuità degli interventi di accertamento e di cura per l'IVG e nel periodo di passaggio dagli enti mutualistici al SSN essi sono a carico dell'ente mutualistico di appartenenza, nonché le procedure di comunicazione da osservare al medico provinciale competente per territorio con dichiarazione sottoscritta dal medico che ha eseguito l'intervento senza fare menzione dell'identità della donna.

Il dodicesimo ed il tredicesimo articolo riguardano l'IVG su minore di 18 anni e il caso di interdizione per infermità mentale: per la minore è richiesto l'assenso di chi esercita la potestà o la tutela. Tuttavia nei primi 90 gg, quando vi siano seri motivi che impediscano o sconsiglino la consultazione delle persone esercenti la potestà o la tutela, oppure se interpellate rifiutino il loro assenso il consultorio, la struttura sociosanitaria o il medico di fiducia espleta i compiti e le procedure di cui all'art. 5 ed entro 7 giorni con una relazione corredata del proprio parere si rivolge al giudice del tribunale dei minori che entro 5 giorni deve sentire la donna e tenuto conto della relazione trasmessagli decide l'IVG con atto non soggetto a reclamo. Se vi è grave pericolo per la salute della minore, il medico indipendentemente dall'assenso di chi esercita la potestà o la tutela e senza adire il giudice certifica le ragioni per effet-

tuare l'IVG che costituisce titolo per l'intervento ed il ricovero. Nel caso di interdizione per infermità mentale la richiesta per IVG può essere presentata dal tutore o dal marito non tutore purchè non separato legalmente, ma in ogni caso deve essere confermata dalla donna: Il medico invia una relazione al giudice tutelare e questi dopo 5 giorni decide con atto non soggetto a reclamo.

Il quattordicesimo ed il quindicesimo articolo prescrivono che il medico dia alla donna tutte le informazioni necessarie a prevenire ulteriori IVG ed in presenza di processi patologici riguardanti anomalie e malformazioni del nascituro deve fornire alla donna tutti i ragguagli necessari per la prevenzione di tali processi.

Le Regioni promuovono l'aggiornamento del personale medico ed esercente le arti ausiliarie sui temi della procreazione responsabile sui metodi anticoncezionali, sulla gravidanza ed il parto e sull'uso di tecniche le più moderne e meno rischiose, rispettose dell'integrità psicofisica della donna. Il sedicesimo articolo stabilisce che ogni anno il Ministro della Salute ed il Ministro di Grazia e Giustizia presentino al Parlamento una relazione sullo stato attuativo della legge in tutte le sue parti con l'andamento rilevativo delle IVG effettuate.

Gli articoli 17-18-19-20 e 21 prevedono la disciplina penale verso chi cagiona per colpa una IVG, nonché un parto prematuro senza il consenso della donna o attraverso consenso estorto con minaccia violenza o dolo. Inoltre la punibilità di tutti i casi di inosservanza delle prescrizioni previste dalla legge quando si cagiona l'IVG sia su donna adulta che su minore. Infine tutte le pene previste agli art. 18 e 19 sono aumentate quando il reato è commesso da chi ha sollevato obiezione di coscienza ed è punibile anche colui che rivela o divulga notizie circa l'identità della donna che ha fatto ricorso ad IVG.

L'art. 22 abroga il titolo x del libro II del codice penale ed il numero 3 del primo comma nonché il numero 5 del secondo comma dell'art. 583 del codice penale.

*Grazia Labate*

Legge 23 dicembre 1978, n. 833:

## Istituzione del Servizio Sanitario Nazionale o Riforma Sanitaria

■ Porta la firma di Pertini, Andreotti, Tina Anselmi, Scotti, Rognoni, Bonifacio, Pandolfi, Morlino.

Nel solco dei grandi processi riformatori che hanno caratterizzato gli anni '70 si colloca la prima grande riforma della sanità. La finalità fondamentale fu quella di dare piena attuazione all'art. 32 della Costituzione e riconoscere il diritto alla salute di tutti i cittadini senza distinzione di sesso, reddito, collocazione sociale, mettendo fine al vecchio regime mutualistico categoriale, che di fatto aveva escluso milioni di cittadini dalla protezione della tutela della salute. La congiuntura politica del periodo di solidarietà nazionale portò a compimento la redazione di un testo comune tra maggioranza ed opposizione, di cui il relatore per l'aula fu l'On.le Morini della DC a cui aveva dato un notevole impegno ed impulso per il PCI l'On.le Giovanni Berlinguer in principi ispiratori ed emendamenti fondamentali perché si portasse a compimento una visione globale ed unitaria del concetto di salute ed un impianto articolato e democratico degli assetti attuativi del sistema. In questo clima di consenso allargato e solidarietà fu possibile per Tina Anselmi, prima donna ad essere investita dell'incarico di Ministro della Sanità, di apporre la propria firma, due giorni prima del Natale 1978, alla legge 833 istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale, che la nuova legge definisce come: "il complesso delle funzioni, delle strutture, dei servizi e delle attività destinate alla promozione, al mantenimento e al recupero della salute fisica e psichica di tutta la popolazione, senza distinzione di condizioni individuali o sociali e secondo modalità che assicurino l'eguaglianza dei cittadini nei

confronti del servizio".

Si compone di 83 articoli, riforma radicalmente l'organizzazione sanitaria nel nostro paese attraverso l'istituzione del SSN.

L'art. 1 riguarda i principi e definisce il SSN come: "Il complesso delle funzioni, delle strutture, dei servizi e delle attività destinati alla promozione, al mantenimento e al recupero della salute fisica e psichica di tutta la popolazione, senza distinzione di condizioni individuali o sociali e secondo modalità che assicurino l'eguaglianza dei cittadini nei confronti del servizio".

L'art. 2 riguarda gli obiettivi, che vanno da una adeguata educazione sanitaria del cittadino e delle comunità, alla prevenzione delle malattie in ogni ambito di vita e di lavoro, alla diagnosi e cura degli eventi morbosi quali che ne siano le cause, la fenomenologia e la durata, alla riabilitazione degli stati di invalidità ed inabilità, alla promozione e salvaguardia della salubrità e dell'igiene degli ambienti di vita e di lavoro, all'igiene degli alimenti, alla sperimentazione, produzione ed immissione in commercio dei farmaci, alla formazione professionale e permanente del personale del SSN, al superamento degli squilibri territoriali nelle condizioni sociosanitarie del paese, le scelte di procreazione responsabili e consapevoli, la promozione della salute nell'età evolutiva, l'integrazione dei soggetti handicappati, la tutela sanitaria delle attività sportive, la tutela della salute degli anziani, la tutela della salute mentale, l'identificazione e l'eliminazione delle cause degli inquinamenti delle acque, del suolo e dell'atmosfera.

Gli art. dal 3 al 18 riguardano le competenze e le strutture del SSN.

Gli art. dal 19 al 46 le prestazioni e le funzioni.

Gli art. 47 e 48 il personale

Gli art. dal 49 al 52 il sistema dei controlli, la contabilità ed il finanziamento.

Gli art. dal 53 al 63 le procedure di programmazione e di attuazione del SSN.

Gli art. dal 64 all'83 le norme transitorie e finali, di cui in particolare all'art. 64, si ritrovano le norme per l'assistenza psichiatrica desunte dalla legge 180 del 13 maggio 1978. Gli aspetti fondamentali del corpo

normativo contenuto nel complesso articolato sono:

- L'affidamento della gestione della sanità non solo allo Stato, ma anche alle regioni ed agli Enti Locali. Dal punto di vista istituzionale il SSN è articolato in 3 livelli. Livello nazionale, composto a sua volta da organi di indirizzo (Parlamento, Consiglio dei Ministri, Ministero della Sanità, Comitato interministeriale per la programmazione economica CIPE), e organi di supporto tecnico scientifico (Consiglio sanitario nazionale, Istituto Superiore di Sanità, Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro). Livello Regionale per l'esercizio delle funzioni legislative in materia di assistenza sanitaria, soprattutto per le funzioni programmatiche ed organizzative, rispettando i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato e per l'espletamento di funzioni amministrative proprie o delegate dallo Stato. Livello locale rappresentato dai Comuni, USL e distretti sanitari di base.
  - L'istituzione delle USL che gestiscono tutti gli ospedali e i servizi su base territoriale, organizzata su tre livelli: l'Assemblea generale, il Comitato di gestione, il Presidente.
  - La suddivisione del territorio di ogni USL in Distretti sanitari di base allo scopo di potenziare l'assistenza sanitaria di primo livello.
  - La possibilità per le strutture private di erogare servizi sanitari, purché convenzionate con il SSN.
  - La spesa deve essere proporzionata alla disponibilità di risorse e non può rapportarsi unicamente all'entità dei bisogni, assumendo così il concetto di efficienza nell'erogazione delle prestazioni.
  - Il finanziamento del SSN viene assicurato attraverso l'istituzione del Fondo Sanitario Nazionale, che viene ripartito tra le Regioni, che a loro volta lo ripartiscono tra le diverse USL del proprio territorio.
- La Legge 833 del 1978 ha avuto il grande merito di costruire un Sistema Sanitario Nazionale su base universale per tutti i cittadini a sostegno dell'art. 32 della Costituzione. Avrebbe dovuto riformare un sistema incentrato sull'Ospedale non in grado di interagire con le strutture di territorio, avrebbe dovuto contenere

il debito pubblico attraverso un sistema capace di coniugare efficienza ed efficacia, avrebbe dovuto considerare la prevenzione l'elemento fondamentale del processo assistenziale. In realtà dopo 15 anni dalla sua applicazione furono chiare le luci e le ombre, L'ospedale continuava a rappresentare per il cittadino il luogo della salute, il sistema del risanamento del debito prodotto dalle USL a piè di lista non limitava gli sprechi, l'invasione della politica nella gestione caricava di clientelismo quand'anche di ruberie e corrotte i Comitati di gestione, il concetto di programmazione veniva disatteso e distorto provocando forti limitazioni alla fase attuativa con Piani Sanitari Nazionali, mai approvati, Piani sanitari regionali redatti in ritardo livelli uniformi di assistenza mai determinati. Tutto ciò rese evidente la necessità di sostanziali modifiche alla legge 833 che portarono alla emanazione della legge delega 421 del 1992 che aveva come obiettivo prioritario la riforma della Previdenza, della Finanza Locale, della Funzione Pubblica e della Sanità.

La riforma della sanità fu realizzata con il Decreto legislativo 502 del 1992 riguardante il riordino della disciplina in materia sanitaria ed insieme alle modifiche introdotte l'anno successivo con il decreto legislativo 517/1993 può essere considerata la seconda riforma sanitaria italiana.

Nel 1992 il Governo aveva con più decreti provveduto al riordino del Ministero della Sanità, dell'ISS, dell'ISPESL, degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), degli istituti zooprofilattici sperimentali (IZS) ed aveva istituito l'Agenzia per i servizi sanitari regionali (ASSR).

I punti sostanziali del DL.vo 502/92 e successive modifiche, introdotte dal DL.vo 517/93 hanno riguardato:

- La sostituzione delle USL con le aziende sanitarie locali ASL e le aziende ospedaliere, cioè aziende a tutela della salute con finalità pubbliche dotate di personalità giuridica e autonomia amministrativa ed economica, condotte da Manager assunti con contratto di diritto privato con il compito di gestire con criteri aziendali il complesso di beni,

servizi, risorse umane e tecnologiche al fine di raggiungere gli obiettivi salute fissati dalla programmazione e dagli indirizzi regionali, nonché attraverso le risorse assegnate dalla Regione. Per svolgere le suddette funzioni il Direttore Generale si avvale del Direttore amministrativo e del Direttore Sanitario. Il DG viene nominato dalla Regione sulla base di requisiti di professionalità acquisita con funzioni dirigenti sia nel settore pubblico che in quello privato e con un compenso previsto per legge cui si può aggiungere un premio a fine anno per il raggiungimento degli obiettivi, a sua volta il DG nomina il DA e il DS.

- La riduzione del numero di USL, prevedendo per ciascuna un ambito territoriale di norma coincidente con quello della Provincia.

- Il finanziamento derivato dal pagamento delle prestazioni erogate sulla base di tariffe definite dalle singole Regioni.

- La possibilità per i grandi ospedali di costituirsi in aziende autonome dalle ASL e quindi divenire AO.

- La creazione del ruolo della dirigenza sanitaria articolata su due livelli, il primo che unifica le vecchie figure degli assistenti e degli aiuti ed il secondo gli ex primari, di nomina quinquennale.

- L'introduzione del sistema dell'accreditamento delle strutture sanitarie correlato al diritto di libera scelta da parte del cittadino nell'ambito delle strutture pubbliche e private dotate dei requisiti prescritti.

- L'adozione del metodo della verifica e revisione della qualità e della quantità delle prestazioni, nonché del loro costo e della tenuta di una contabilità analitica che consenta l'analisi comparativa dei costi, dei risultati e dei rendimenti.

- L'istituzione dei Dipartimenti di prevenzione cui vengono affidate le prestazioni di igiene e sanità pubblica, prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro, igiene degli alimenti e della nutrizione.

- La disciplina dei policlinici universitari.

Nel 1994 il Ministero della Sanità attiva l'Agenzia per l'organizzazione dei servizi sanitari regionali

ASSR e l'agenzia per la protezione ambientale ANPA. Le Regioni ridefiniscono i confini delle USL, riducendole in numero e trasformandole in aziende, identificano gli ospedali di rilievo nazionale e di specializzazione da trasformare in aziende ospedaliere. Le aziende sanitarie organizzano la struttura gestionale in base al nuovo sistema di finanziamento, con pagamento a prestazione erogata (DRG/ROD) e non più a piè di lista. Comunque nei successivi 5 anni si è data attuazione solo ad una parte della seconda riforma a causa di una serie di difficoltà determinate da provvedimenti di carattere finanziario e occupazionale inseriti nelle diverse leggi finanziarie. Sarà solo dopo le elezioni politiche del 1996, con il dicastero affidato all'On. Rosy Bindi che si attuerà la riforma ter della sanità.

*Grazia Labate*

Legge 5 agosto 1981  
n. 442:  
**Abrogazione della  
rilevanza penale  
della causa d'onore**

■ La legge abroga gli artt. 544, 587 e 592 e modifica l'art. 578 del Codice Penale (Codice Rocco del 1930). Con l'abrogazione dell'art. 544 si stabilisce che il matrimonio (cosiddetto "matrimonio riparatore") non estingue più i reati di violenza sessuale. Con l'abrogazione degli artt. 587 e 592 si eliminano i trattamenti di particolare favore penale (pene molto lievi) che venivano riservate a chi commetteva omicidio o provocava lesioni personali per causa d'onore, mentre la nuova formulazione dell'art. 578 aggrava le pene per chi commette, subito dopo il parto, infanticidio a causa d'onore.

Si tratta di una legge importantissima che ha rivoluzionato una cultura ed un costume radicati soprattutto in alcune Regioni dell'Italia meridionale (ad esempio la Sicilia) e contro il quale una giovane donna – Franca Viola – si era coraggiosamente ribellata rifiutando il matrimonio riparatore e rivendicando giustamente, assieme a tante altre, la libertà e la dignità della donna.

*Rosa Russo Jervolino*

Legge 14 aprile 1982  
n. 164:  
**Norme in materia  
di rettificazione  
di attribuzione di sesso**

■ Si tratta di una legge molto delicata che, anche se riguarda un numero molto limitato di persone, ha permesso di porre fine ad una serie di situazioni difficili e dolorose. La legge prevede che, con sentenza del tribunale passata in giudicato, possa essere attribuita ad una persona un sesso diverso da quello riconosciuto nell'atto di nascita "a seguito di intervenute modificazioni dei suoi caratteri sessuali". Quando è necessario, il giudice istruttore dispone l'acquisizione di consulenza intesa ad accertare le condizioni psico-sessuali dell'interessato ed inoltre, quando dovesse risultare indispensabile un adeguamento dei caratteri sessuali da realizzare mediante trattamento medico-chirurgico, il Tribunale lo autorizza e l'intervento avviene a carico del Servizio Sanitario Nazionale. La sentenza di rettificazione di attribuzione di sesso provoca lo scioglimento di matrimonio e le attestazioni di stato civile sono rilasciate con la sola indicazione del nuovo sesso e nome. Di questa si sono, in particolare, occupate le senatrici Giglia Tedesco e Rosa Jervolino Russo.

*Rosa Russo Jervolino*

Legge 21 aprile 1983  
n. 123:  
**Disposizioni  
in materia  
di cittadinanza**

■ Questa legge è molto importante perché riconosce anche alla donna cittadina italiana il diritto a trasmettere la cittadinanza al marito e ai figli.

L'art. 1 infatti prevede che il coniuge, straniero o apolide, di cittadino o di cittadina italiana acquisti la cittadinanza italiana quando risieda da almeno tre anni nel territorio della Repubblica, ovvero dopo tre anni dalla data del matrimonio.

L'art. 5 stabilisce inoltre che è cittadino italiano il figlio minorenni, anche adottivo, di padre cittadino o di madre cittadina. Nel caso di doppia cittadinanza, il figlio dovrà optare per una sola cittadinanza entro un anno dal raggiungimento della maggiore età.

*Rosa Russo Jervolino*

Legge 29 dicembre 1987  
n. 546:

### **Indennità di maternità per le lavoratrici autonome**

■ Alle lavoratrici autonome coltivatrici dirette, mezzadre e colone, artigiane ed esercenti attività commerciali viene corrisposta una indennità giornaliera di maternità per i due mesi precedenti ed i tre mesi successivi la data del parto. In caso di aborto, spontaneo o terapeutico, verificatosi non prima del terzo mese di gravidanza viene corrisposta una indennità giornaliera pari a trenta giorni.

La L. 546 costituisce una importante evoluzione delle norme contenute nella L. 30/12/1971 n. 1204 "Tutela delle lavoratrici madri". Tale legge regolava prevalentemente la tutela delle lavoratrici dipendenti sia sotto il profilo economico che per ciò che riguarda il congedo obbligatorio. In verità essa conteneva anche un articolo che riconosceva "alle coltivatrici dirette, artigiane ed esercenti attività commerciali in caso di parto o di aborto spontaneo, un assegno, una volta tanto, di Lire 50.000". Nella discussione precedente l'approvazione della 546/87 fu fatto più volte notare, da parte del mondo agricolo, che tale assegno corrispondeva esattamente alla cifra che la Comunità europea versava per la nascita di un vitello...

Successivamente vi fu l'estensione dell'indennità di maternità anche alle libere professioniste (L. 11/12/1990 n. 379)

Infine va ricordato che le diverse normative sulla maternità sono confluite nel Testo Unico sulla maternità e paternità (D.Lgs n. 151 del 26 marzo 2001). In tale testo viene anche previsto per le autonome il diritto al congedo parentale, già presente nella L. 53/2000, per un periodo di tre mesi entro il primo anno di vita del bambino.

La questione che ha sempre accom-

pagnato il dibattito sulla tutela della maternità delle autonome è la mancanza della previsione di una astensione obbligatoria dal lavoro, data la natura stessa del lavoro autonomo e dei suoi differenti tempi. Da una parte si poteva ritenere che le donne potessero "approfittare" della indennità stessa senza cautelarsi rispetto all'impegno fisico e mentale del lavoro, dall'altro che in caso di effettivo rischio non fossero sufficientemente tutelate da una normativa che comunque si rimette ad una scelta individuale.

Un tentativo di risposta a questa e ad altre problematiche del lavoro indipendente è stata la sperimentazione, prevista dalla L.53, sulla "sostituzione" dell'imprenditrice e della lavoratrice autonoma in caso di maternità. Sarebbe forse opportuno che l'esito di tale sperimentazione fosse oggetto di ulteriori riflessioni.

*Alessandra Tazza*

Legge 22 maggio 1990,  
n. 164:

### **Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna**

■ Costituita dapprima con decreto del Presidente del Consiglio nel 1984 la "Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna" viene istituita nel 1988 (L. 23/8/1988 n. 400 - art. 21 c.2) ed i suoi compiti vengono definiti con la legge 164.

Tra le sue competenze segnaliamo in sintesi: il supporto al Presidente del Consiglio per ogni attività volta al perseguimento delle pari opportunità; la promozione di indagini e ricerche sul tema; lo studio e l'elaborazione delle modifiche necessarie a conformare la legislazione al fine dell'uguaglianza tra i sessi; la promozione di iniziative volte a favorire la partecipazione attiva delle donne alla vita politica, sociale ed economica; l'indicazione di nominativi da designare in rappresentanza della Commissione in organismi internazionali e nazionali.

Le competenze della Commissione non riguardano la materia della parità dei sessi nell'accesso al lavoro e sul lavoro, essendo materia del Comitato nazionale di parità presso il Ministero del Lavoro.

La Commissione è composta da rappresentanti delle associazioni e dei movimenti delle donne, dalle componenti femminili dei partiti politici, delle organizzazioni sindacali ed imprenditoriali e della comparazione e da donne che si siano distinte in attività scientifiche, letterarie e sociali.

La Presidente è nominata, tra i membri della stessa, dal Presidente del Consiglio. Sono state Presidenti della Commissione Elena Marinucci, Tina Anselmi, Tina Lagostena Bassi, Livia Turco, Silvia Costa. Nel 1995, sulla scia della Conferenza mondiale Onu di Pechino, nasce in Italia il Ministero delle Pari op-

portunità a cui ha fatto seguito il Dipartimento per le pari opportunità presso la Presidenza del Consiglio. Con il D.Lgs. 31/7/2003 n. 226 avviene la trasformazione della Commissione in “Commissione per le pari opportunità tra uomo e donna” che diventa organo consultivo e di proposto presso il Dipartimento pari opportunità. Essa fornisce al Ministro delle pari opportunità, che la presiede, consulenza e supporto tecnico scientifico nella elaborazione e nella attuazione delle politiche di pari opportunità.

Nel 2006 tutte le normative che regolano i diversi organismi di parità, e quindi anche la Commissione, confluiscono nel D.Lgs. 11/4/2006 n. 198 “Codice delle pari opportunità”, una sorta di testo unico in materia di pari opportunità.

La Commissione è stata ricostituita con decreto del 9 marzo 2011.

*Vanda Giuliano*

**Legge 10 aprile 1991, n. 125:**

### **Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro**

■ La 125 introduce nel nostro ordinamento le azioni positive, misure volte ad eliminare le disparità di fatto che sfavoriscono le donne nell’accesso al lavoro, nella formazione e nei percorsi di carriera; a promuovere l’inserimento delle donne nei settori professionali in cui sono sottorappresentate; a favorire l’equilibrio tra responsabilità familiare e professionale.

La 125 definisce, inoltre, il concetto di discriminazione indiretta e regola le modalità della azioni in giudizio contro tali discriminazioni.

Per il raggiungimento degli obiettivi previsti, con la 125 si dà vita a due “strumenti” operativi:

- Il “Comitato nazionale di Parità” presieduto dal Ministro del Lavoro e composto da rappresentanti di diversi Ministeri, delle organizzazioni sindacali, dei datori di lavoro e della cooperazione e delle associazioni e movimenti femminili; esperti; consigliere di parità. Tra i suoi compiti, in sintesi: informare, proporre e promuovere azioni positive; esprimere parere sul finanziamento dei progetti di azione positiva presentati al Ministero da imprese, consorzi, enti pubblici economici e centri di formazione; proporre soluzioni alle controversie collettive.

- I “Consiglieri di parità”, di cui al decreto legge 30/10/1984, sono componenti a tutti gli effetti delle rispettive commissioni per l’impiego. Essi svolgono ogni utile iniziativa per la realizzazione delle finalità della 125, sono pubblici funzionari ed hanno l’obbligo di rapporto all’autorità giudiziaria per i reati di cui vengono a conoscenza nell’esercizio delle loro funzioni.

La legge 125 è successivamente confluita nel Codice della pari opportunità (D.Lgs. 11/4/2006 n.

198); successive modifiche, quanto alla composizione ed all’allargamento delle competenze sono state introdotte con il D:Lgs. 25/1/2010 n. 5.

Il Comitato nazionale di parità formula ogni anno un Programma obiettivo nel quale vengono indicate le tipologie di progetti di azione positiva che intende promuovere, i soggetti ammessi e i criteri di valutazione. Dal 1881 al 2010 i progetti ammessi a finanziamento sono stati 847 per un totale di risorse erogate pari a circa 76 milioni di euro. Si registra tuttavia, negli ultimi anni, una significativa diminuzione delle risorse stanziare. Il Comitato è stato ricostituito con decreto del 29 ottobre 2010.

L’insieme delle Consigliere e dei Consiglieri di parità a tutti i livelli territoriali costituisce la “Rete nazionale delle Consigliere di Parità”, istituita dal D.Lgs n. 196/2000, al fine di accrescere l’efficacia della loro azione e di consentire lo scambio di buone prassi. La Rete è coordinata dalla Consigliera nazionale.

*Vanda Giuliano*

Legge 19 luglio 1991  
n. 216:  
**Primi interventi  
in favore dei minori  
soggetti a rischio  
di coinvolgimento  
in attività criminose**

■ La legge prevede che il ministero per gli Affari Sociali intervenga per sostenere l'attività di comunità di accoglienza dei minori per i quali sia reso necessario l'allontanamento temporaneo dall'ambito familiare, l'attuazione di interventi a favore delle famiglie dei minori a rischio, l'attività dei centri di incontro e di presenza sociale nei quartieri a rischio, nonché l'attuazione di interventi da realizzare nella strutture scolastiche fuori dall'orario della lezioni o nel periodo estivo. È previsto che agli enti locali, alle associazioni o ai gruppi di volontariato che, senza scopo di lucro, operino per le finalità della legge siano erogati dei contributi su un fondo speciale appositamente istituito. Ai soggetti di cui sopra possono essere dati edifici, strutture ed aree appartenenti al demanio dello Stato. Speciali interventi della prevenzione della delinquenza minorile e di risocializzazione nell'area penale minorile possono essere effettuati da parte del Ministero di Grazia e Giustizia.

La legge 216/1991 che costituisce il primo esempio di intervento coordinato del Governo, degli enti locali e del privato sociale a favore dei minori a rischio, nasce da un'intuizione del senatore Mario Condorelli basata su un'esperienza concreta effettuata nella periferia di Napoli nel quartiere Soccavo ed è stata sostenuta e fatta approvare dal Ministro per gli Affari Sociali pro tempore Rosa Jervolino Russo. I fondi speciali per la legge 216/1991 sono stati previsti nel bilancio dello Stato per alcuni esercizi finanziari e successivamente sospesi.

L'intervento del successivo Ministro per la Solidarietà Sociale Livia Turco, che ha fatto approvare la legge 285/1997, ha continuato e sviluppato gli interventi iniziati con la legge 216/1991.

*Rosa Russo Jervolino*

Legge 11 agosto 1991  
n. 266:  
**Legge quadro  
sul volontariato**

■ Si tratta di una legge molto attesa, approvata all'unanimità dal Parlamento, che nasce dalla sintesi di una serie di proposte presentate da parlamentari di tutti i partiti: fra le donne da...

Il Governo (Ministro per gli Affari Sociali Rosa Jervolino Russo) non presentò un proprio disegno di legge proprio per favorire la convergenza delle proposte di legge di maggioranza e di opposizione che si veniva realizzando in Parlamento.

La presenza di organizzazioni di solidarietà è fenomeno antico nel nostro Paese sia fra i cattolici sia fra i laici, basti pensare alle Misericordie ed alle Pubbliche Assistenze ma, negli anni 80-90, il fenomeno ha avuto un enorme sviluppo coinvolgendo in modo particolare i giovani. Si è sentito allora il bisogno di una regolamentazione legislativa che, rispettando a piena libertà e l'autonomia delle organizzazioni, riconoscesse il loro valore sociale, attribuisse loro una serie di diritti e garanzie.

Alcune Regioni avevano approvato leggi regionali ma vi erano aspetti per i quali era necessario l'intervento del Parlamento e a questa necessità ha risposto la legge n.266.

Secondo l'art. 1 della legge "la Repubblica riconosce il valore sociale del volontariato come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo, ne promuove lo sviluppo salvaguardandone l'autonomia e ne favorisce l'apporto originale per il conseguimento delle finalità di carattere sociale, civile e culturale individuate dallo Stato, dalle Regioni, dalla Province e dagli Enti locali".

L'attività di volontariato deve essere prestata in modo personale, spontaneo, gratuito, tramite l'organizzazione di cui si fa parte, esclusiva-

mente per fini di solidarietà.

Le Regioni e le Province autonome disciplinano la tenuta dei registri del volontariato e l'iscrizione a essi è necessaria per accedere ai contributi pubblici, per stipulare le convenzioni e per beneficiare delle agevolazioni fiscali previste dalla legge. Le leggi regionali e provinciali devono stabilire anche le forme di partecipazione consultiva delle organizzazioni di volontariato alla programmazione degli interventi nei settori in cui operano e il diritto di partecipazione dei volontari ai corsi di formazione svolti o promossi dagli enti pubblici. È istituito presso la Presidenza del Consiglio un Osservatorio nazionale per il volontariato e, presso le Regioni, Centri di Servizio ai quali sono obbligate a contribuire le Casse di Risparmio. I lavoratori, per svolgere i proprio compiti di volontari, hanno diritto a forme di flessibilità nell'orario di lavoro, la legge n.266 del 1991 segna una tappa fondamentale nell'attenzione al settore "no profit", attenzione che si svilupperà ulteriormente con la legge sulle cooperative di solidarietà sociale e con la legge sulle associazioni non lucrative di utilità sociale.

La legge sul volontariato, fortemente voluta dal Presidente del Consiglio Giovanni Goria, è stata seguita in particolare dall'On. Maria Eletta Martini, dall'On. Leda Colombini e dal Ministro Rosa Jervolino Russo. Con la legge n.266 del 1991 ha inizio l'attenzione del legislatore per il settore del "no profit". Tappe ulteriori sono la legge 8 novembre 1991 n.381 sulle cooperative di solidarietà sociale, la legge 23 dicembre 1996 n.662 recante delega al Governo per la disciplina tributaria delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale ONLUS (decreto legislativo di attuazione 4 dicembre 1997 n.460) e la legge 7 dicembre 2000 n.383 recante disciplina della associazioni di promozione sociale.

*Rosa Russo Jervolino*

Legge 5 febbraio 1992, n. 104:

## **Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate**

■ È fuori di dubbio che l'art. 3 della Carta costituzionale, parlando di pari dignità sociale e di uguaglianza dinanzi alla legge di tutti i cittadini "senza distinzione [...] di condizioni personali" si riferisce anche ai diversamente abili, così come anche a loro si riferisce il compito assegnato dallo stesso articolo dalla Repubblica di rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della possibilità di partecipazione alla vita politica, economica e sociale. Malgrado questa chiarissima scelta di valore, anche negli anni di forte sviluppo economico, molto poco è stato fatto per i diversamente abili, trattati più come soggetti passivi di interventi assistenziali che come titolari di diritti. Perfino nel privato essi erano discriminati e non era raro il caso di famiglie che, per un imperdonabile ed ingiustificato senso di vergogna, nascondevano la presenza di un diversamente abile. Nella scuola poi, per quei pochi che la frequentavano, venivano inserite nella classi differenziali come soggetti predestinati ad un apprendimento limitato e collocati in una situazione che non disturbasse il "buon funzionamento" della comunità scolastica. Ma proprio il mondo della scuola è stato il primo a superare l'impostazione assistenzialistica e a muoversi secondo la cultura dei diritti. Infatti la legge 4 agosto 1977 n. 517, voluta e seguita dal Ministro della Pubblica Istruzione Franca Falcucci ha iniziato un cammino che, superando le classi speciali, ha puntato decisamente verso la piena integrazione del diversamente abile nella comunità scolastica.

Negli altri settori invece nessun segnale di particolare attenzione al superamento degli ostacoli che il diversamente abile e la sua famiglia si trovavano ad affrontare. Per questo motivo è stata accolta con particolare favore la legge n. 104 del 1992 che traccia un

quadro completo dei diritti dei disabili. Principi-guida di tale legge sono il compito della Repubblica di "garantire il pieno rispetto della dignità umana e i diritti di libertà e di autonomia della persona handicappata e promuovere la piena integrazione nella famiglia, nella scuola, nel lavoro e nella società; prevenire e rimuovere le condizioni invalidanti; perseguire il recupero funzionale e sociale; predisporre interventi volti a superare stati di esclusione e di emarginazione" (art. 1). Si tratta naturalmente di una legge quadro perché la materia è prevalentemente socio-sanitaria e quindi di competenza regionale ma la normativa della legge 104/1992, anche se non ancora completamente attuata, ha contribuito a cambiare la cultura dell'handicap. Non mancano poi disposizioni, quali quelle sul lavoro, che, essendo di competenza statale, sono state immediatamente operative. Una breve sintesi dell'articolata e complessa normativa porta ad evidenziare che la legge si applica anche agli stranieri e agli apolidi residenti nel territorio nazionale (artt. 3 e 4). Gli accertamenti relativi allo stato dell'handicap sono effettuate dalle Aziende sanitarie locali (art. 4). La legge impegna poi a sviluppare la ricerca scientifica; assicurare la prevenzione, la diagnosi e la terapia prenatale; fornire alla famiglia un'ideale informazione di carattere sanitario e sociale garantendo ad essa e al diversamente abile un adeguato sostegno psicologico e pedagogico (art. 5). Alle Regioni è fatto obbligo, fra l'altro, di individuare e rimuovere negli ambienti di vita e di lavoro i fattori di rischio (art. 6).

Per quanto riguarda l'inserimento e l'integrazione sociale, devono essere realizzati interventi di carattere socio-psico-pedagogico, di assistenza sociale e sanitaria a domicilio, di aiuto domestico e di tipo economico, nonché provvedimenti che rendono effettivo il diritto all'informazione ed il diritto allo studio e che assicurino la fruibilità dei mezzi pubblici e privati, deve inoltre essere curata l'organizzazione delle case famiglia per favorire la de-istituzionalizzazione e la istituzione di centri socio-riabilitativi diurni anche per persone con handicap gravi (artt. 8,10). Sono previsti, quando necessari, soggiorni all'estero per cure (art. 11). Per quanto riguarda il diritto all'educazione e all'istruzione: al bambino da tre anni è garantito l'inserimento negli asili nido; nelle scuole di ogni ordine e

grado e nelle università si punta alla piena integrazione con una serie di misure che vanno dall'abbattimento delle barriere architettoniche alla formulazione di appositi piani di studio; alla messa a disposizione di insegnanti di sostegno o di tutors; alla fornitura di apposite attrezzature tecnologiche; alla previsione di idonei tempi e modalità di verifica (art. 12-17).

Particolari misure riguardano l'integrazione lavorativa: sono previste la precedenza nell'assegnazione della sede, il diritto alla sede più vicina al luogo di residenza, la inamovibilità, numero di permessi per il lavoratore diversamente abile e diritti particolari per i suoi familiari. Fra questi: per i genitori il prolungamento fino a tre anni del periodo di astensione facoltativa dal lavoro di cui all'art. 7 della legge 1204/1971, due ore di permesso giornaliero retribuito fino a tre anni di vita del bambino, nonché per il parente che assiste il disabile tre giorni di permesso mensile retribuito, il tutto perché il disabile non sia ricoverato. La de-istituzionalizzazione, cioè, è una scelta di fondo della legge che mira alla piena integrazione della persona nella famiglia, nel lavoro e nella società.

Norme particolari riguardano l'accesso all'informazione ed alla comunicazione, la mobilità ed i trasporti collettivi e privati, il diritto di voto che può essere esercitato facendosi accompagnare, quando necessario, da una persona di fiducia in cabina.

Le spese mediche e quelle di assistenza specifica, in caso di handicap grave, sono fiscalmente deducibili. Presso la Presidenza del Consiglio è istituito un Comitato Nazionale per le politiche dell'handicap; è prevista una conferenza triennale di verifica ed una relazione annuale del Ministro per gli Affari Sociali al Parlamento.

Questa legge è stata promossa e sostenuta dal Ministro per gli Affari Sociali pro-tempore Rosa Jervolino Russo e seguita con particolare, ininterrotta assiduità e competenza da Leda Colombini. Il testo della legge 104/1992 ha subito alcune non sostanziali modifiche a seguito della legge n.53 del 2000, del Decreto Legislativo 151 del 2001 e della legge 183 del 2010. Di tali modifiche questa scheda tiene conto.

*Rosa Russo Jervolino*

**Legge 25 febbraio 1992  
n. 215:**

## **Azioni positive per l'imprenditoria femminile**

■ La 215 costituì il principale strumento di politiche a favore dell'imprenditoria femminile nel nostro Paese. Essa promuoveva la creazione e lo sviluppo d'impresa, l'accesso al credito e la formazione imprenditoriale delle donne. Per raggiungere questi obiettivi veniva istituito un Fondo nazionale per lo sviluppo dell'imprenditoria femminile presso il Ministero dell'Industria che, sulla base di criteri e parametri indicati dallo stesso Ministero, concedeva incentivi a società cooperative, di persone e di capitale a maggioranza femminile e a ditte individuali condotte da donne che operavano nei settori dell'industria, dell'artigianato, dell'agricoltura, del commercio, del turismo e dei servizi. Tali incentivi venivano concessi sia per l'avvio di nuova impresa che per il consolidamento e lo sviluppo di imprese già esistenti. Erano previsti inoltre contributi per l'attività di formazione imprenditoriale inseriti nei programmi ad hoc delle Regioni che prevedevano anche iniziative di informazione e di assistenza tecnica.

La 215, inoltre, istituì il "Comitato per l'imprenditoria femminile" presieduto dal Ministro dell'Industria e per sua delega da un Sottosegretario e composto dai rappresentanti dei Ministeri del Lavoro, Agricoltura, Tesoro e successivamente Pari Opportunità, degli istituti di credito e delle organizzazioni maggiormente rappresentative dei settori beneficiari. Tale Comitato aveva compiti di indirizzo e programmazione generale e promuoveva lo studio, la ricerca e l'informazione sul tema dell'imprenditoria femminile.

La legge ebbe all'inizio un percorso molto travagliato e fu bloccata per quattro anni da un lungo contenzio-

so con l'Unione Europea: sembrava configurarsi come un aiuto di stato, non ammesso dai Trattati. La questione fu risolta con il riconoscimento della legittimità di tale azione positiva ma anche con una serie di vincoli territoriali e di gradualità degli incentivi che l'UE pose.

Nel 1996 partì finalmente il primo bando a cui seguirono altri cinque bandi fino al 2006/7, dopo di che la legge non fu più rifinanziata. Nel corso dei sei bandi furono agevolate circa 16.000 imprese per un valore medio delle agevolazioni concesse di circa 47.000 Euro.

Durante la "vita" della 215 il tema dell'imprenditoria femminile venne alla ribalta come mai prima; i molti soggetti chiamati a condividerne la gestione si resero conto della spinta che l'imprenditoria femminile poteva dare in termini di crescita delle economie locali.

La 215 produsse anche una esperienza unica a livello europeo: la costituzione dei Comitati imprenditoria femminile presso tutte le Camere di commercio del nostro Paese (1999). Da questa Rete sono nate ulteriori iniziative anche a livello transnazionale. Unioncamere produce regolarmente dati e variazioni sull'universo delle imprese femminili iscritte nel Registro delle imprese e nei due Rapporti nazionali "Impresa in genere" (2005-2009), realizzati da Retecamere, si trovano molti dati di sintesi e spunti di riflessione.

Nel 2006 la 215 confluì nel D.Lgs. 11/04/2006 n. 198 "Codice delle pari opportunità" ma, senza finanziamento, di fatto non è più operativa.

*Alessandra Tazza*

**Legge 15 febbraio 1996,  
n. 66:**

## **Norme contro la violenza sessuale**

■ Tale legge modifica profondamente il Codice Rocco del 1930, aggrava fortemente le pene e prevede una particolare tutela nei confronti dei minori.

Essa stabilisce (art. 3) che chiunque, con violenza o minaccia o mediante abuso di autorità, costringe taluno a compiere o subire atti sessuali è punito con la reclusione da 5 a 10 anni. Alla stessa pena soggiace chi ha agito abusando delle condizioni di inferiorità fisica o psichica della persona offesa o traendola in inganno. Nei casi di minore gravità la pena è diminuita in misura non eccedente i due terzi. In alcune circostanze più gravi la pena è aumentata a 6-12 anni (se la vittima ha meno di 14 anni) o addirittura a 7-14 anni (se la vittima ha meno di 10 anni).

La legge prevede che non è punibile il minorenne che compie atti sessuali con altro minore consenziente che abbia compiuto gli anni 13, se la differenza di età tra i soggetti non è superiore a tre anni.

La nuova norma stabilisce inoltre (art. 6) che chiunque compia atti sessuali in presenza di minore di anni 14, al fine di farla assistere, sia punito con la reclusione da 6 mesi a 3 anni. Un problema molto delicato e sul quale si è a lungo discusso è quello se la punibilità debba essere a querela di parte o se si debba procedere di ufficio. Quest'ultima soluzione è pienamente coerente con il principio che la violenza sessuale offende non soltanto la persona che la subisce ma anche l'ordinata convivenza civile dando così luogo ad una reazione generale ed automatica dell'ordinamento giuridico. Tuttavia si è fatto notare che alcune volte, sul piano psicologico, la persona offesa preferisce rimuovere il ricordo della violenza e che il fatto di do-

ver denunciare l'offesa subita ed essere parte in un processo penale costituisce per essa una pena aggiuntiva. La legge ha tenuto conto di questo e all'art. 8, primo comma, ha stabilito che i delitti di violenza sessuale sono punibili a querela della persona offesa. Tuttavia al secondo comma dello stesso art. 8 ha opportunamente stabilito alcune eccezioni indicando dei casi nei quali si procede d'ufficio. Ciò accade ad esempio quando il fatto è commesso nei confronti di persona che non ha compiuto i 14 anni o quando il reato è commesso dal genitore, anche adottivo, o dal di lui convivente, dal tutore, ovvero da altra persona cui il minore è affidato. Nel caso di coinvolgimento di un minore nel corso di un processo gli è assicurata l'assistenza affettiva e psicologica e naturalmente se il genitore, tutore o affidatario è condannato perde la potestà sul minore, gli viene comminata l'interdizione perpetua da qualsiasi ufficio di tutela o curatela ed è escluso dalla successione alla persona offesa.

L'art. 9 prevede che la violenza di gruppo è punita da 6 a 12 anni.

Relatrice della legge alla Camera è stata l'On. Alessandra Mussolini.

*Rosa Russo Jervolino*

## Legge 28 agosto 1997

n. 285:

### **Disposizioni per la promozione di diritti ed opportunità per l'infanzia e l'adolescenza**

■ La legge 285/1997 attua concretamente la convenzione ONU sui diritti del fanciullo, recepita nel nostro ordinamento. Lo fa stanziando risorse finanziarie attraverso il Fondo Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza. Tale fondo è finalizzato "alla realizzazione di interventi a livello nazionale, regionale, locale per favorire la promozione dei diritti, la qualità della vita, lo sviluppo, la realizzazione individuale e la socializzazione dell'infanzia e dell'adolescenza privilegiando l'ambiente ad essa più confacente, ovvero la famiglia naturale, adottiva o affidataria" (art. 1).

La legge mette al centro la promozione della personalità del minore e dell'adolescente ed attiva interventi per la prevenzione del disagio, per creare un ambiente educativo ricco di stimoli cognitivi e di calore umano, per combattere la povertà minorile di cui l'Italia detiene un triste primato in Europa. L'obiettivo è quello di creare una rete integrata di servizi per l'infanzia e l'adolescenza, costruita attraverso gli ambiti territoriali d'intervento (art. 2) promossi dai comuni singoli ed associati. La novità introdotta in questo articolo consiste nella costruzione di un tavolo di lavoro cui partecipano tutti gli attori che si occupano d'infanzia: provveditori agli studi, aziende sanitarie, giustizia minorile, associazioni di volontariato. Ciò consente di costruire politiche integrate capaci di prendere in carico l'intera personalità del minore e del suo ambiente di vita. I progetti approvati sono trasmessi alla regione che li valuta e li finanzia. La legge individua alcune priorità che costituiscono anche livelli essenziali di assistenza per la promozione e la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza.

za. I servizi di sostegno alla relazione genitori-figli; per il contrasto della povertà minorile e della violenza; misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali; i servizi socio educativi; i servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero. La legge prevede un servizio di informazione, promozione e consulenza, monitoraggio e supporto tecnico per sostenere la progettazione, trattandosi in molti casi di servizi innovativi che richiedono un'adeguata preparazione da parte della pubblica amministrazione ed anche una attenta valutazione dei risultati ottenuti (art. 8-9). Istituisce inoltre la Conferenza Nazionale sull'Infanzia e l'Adolescenza e prevede la definizione di statistiche ufficiali sull'infanzia (art. 11). La prima Conferenza nazionale di svolse a Firenze il 19-20-21 novembre 1998.

La legge 285 stanziò per gli anni 1997-98-99 ottocento miliardi di vecchie lire. È la legge che nella storia della nostra Repubblica ha stanziato la maggiore quantità di risorse per promuovere i diritti di bambini/e. Fu preceduta dalla legge 216 del 1991 che prevedeva risorse per i minori a rischio di criminalità. Essa è stata recepita dalla 285/97 nell'articolo 12.

A decorrere dal 2000 con l'entrata in vigore della legge-quadro 328 che istituisce il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, il Fondo per l'Infanzia è confluito nel Fondo Nazionale per le Politiche Sociali ma è stato mantenuto un finanziamento diretto dallo Stato ad alcune grandi città capoluogo. Purtroppo questo è l'unico finanziamento rimasto della legge.

L'applicazione della legge 285/97 ha suscitato un grande interesse ed una forte partecipazione, dei comuni, delle regioni, degli operatori, delle scuole e di tutto il mondo del volontariato e del no-profit. Essa ha contribuito a cambiare la cultura dell'infanzia, passando dall'attenzione alle sole situazioni difficili e di emergenza alla normalità e quotidianità della vita del bambino che deve ricevere attenzioni e cura da parte degli adulti e delle istituzioni in modo costante e quotidiano. Gli slogan che hanno accompagnato queste politiche erano "Io, cittadino oggi" per indicare il rispetto e la ca-

pacità di ascolto che gli adulti devono attivare nei confronti dei minori, e “In testa ai miei pensieri” per indicare che quella dell’infanzia era una priorità dell’azione di governo.

La legge 285/97 è stata proposta dal Governo Prodi, Ministro della Solidarietà Sociale Livia Turco, e fu approvata dal Parlamento all’unanimità.

Essa è nata nel quartiere “Borgo Nuovo” di Palermo in una giornata del luglio 2006. L’occasione fu la presentazione del primo Rapporto sull’infanzia e l’adolescenza da parte del Dipartimento Affari Sociali e del Ministro della Solidarietà Sociale. Carlo Pagliarini, Presidente dell’Arci Ragazzi propose di presentarlo e di discuterlo in un quartiere difficile di Palermo. Ci fu una grande festa ed un intenso dibattito con il Sindaco della città, Leoluca Orlando, il Ministro della Solidarietà Sociale e il Dipartimento Affari Sociali, le scuole, le Associazioni di volontariato, la parrocchia e le famiglie del quartiere Bagheria. Un incontro bello, pieno di umanità e di idee da cui scaturì l’esigenza di uno strumento concreto per promuovere i diritti dei bambini e delle bambine. La legge 285 è stata accompagnata dall’approvazione di altre importanti leggi per l’infanzia come quella contro la pedofilia e lo sfruttamento sessuale dei minori, per le adozioni internazionali, e la legge 451, 23 dicembre 1997, “Istituzione della Commissione Parlamentare per l’infanzia e l’Osservatorio Nazionale per l’infanzia”. Si tratta di strumenti utili per promuovere una politica quotidiana ed aggiornata all’evoluzione delle tematiche dell’infanzia e dell’adolescenza. La legge istituisce inoltre il 20 novembre giornata italiana per i diritti dell’infanzia e dell’adolescenza. L’Osservatorio nazionale si avvale di un Centro Nazionale di documentazione ed analisi per l’infanzia che ha sede a Firenze, Istituto degli Innocenti, e che al suo esordio è stato presieduto da Carlo Alfredo Moro, autorevole giudice minorile che ha contribuito all’elaborazione della legge 285/97 e di tutte le recenti leggi sull’infanzia.

*Livia Turco*

**Legge 27 dicembre 1997 n. 449 (art. 59):**

### **La maternità per le lavoratrici parasubordinate**

■ La legge 449/1997, art. 59 del Governo Prodi ha esteso dal 1998 la tutela della maternità ed il diritto all’assegno per nucleo familiare ai soggetti iscritti alla gestione separata dell’INPS.

Sempre il Governo Prodi (Decreto Ministeriale del 12 luglio 2007) ha esteso alle lavoratrici che versano i contributi alla gestione separata INPS l’obbligo dell’astensione dal lavoro durante i cinque mesi di congedo per maternità, nonché la corresponsione della relativa indennità.

Le lavoratrici a progetto e categorie assimilate, tenute ad astenersi dalle attività lavorative, hanno diritto alla proroga della durata del rapporto di lavoro per un periodo di 180 giorni, salvo più favorevoli disposizioni del contratto individuale.

La norma prevede, infine, per i periodi di astensione obbligatoria l’accredito dei contributi figurativi a fini pensionistici.

*Marina Costa*

**Legge 21 maggio 1998 n. 162:**

### **Modifiche alla legge 5 febbraio 1992 n. 104 concernente misure di sostegno in favore di persone con handicap grave**

■ La legge si propone di migliorare l’assistenza e l’integrazione sociale delle persone con handicap di particolare gravità. Fu proposta dalla Ministra della Solidarietà Sociale Livia Turco durante il governo D’Alema.

La legge prevede forme di assistenza domiciliare, di aiuto personale, di sollievo per le famiglie attraverso servizi di accoglienza delle persone malate per brevi periodi.

Viene inoltre previsto il diritto alla “vita indipendente” alle persone con disabilità permanenti e grave limitazione dell’autonomia personale nello svolgimento di una o più funzioni essenziali della vita, non superabili mediante ausili tecnici, attraverso l’attivazione di programmi personalizzati di aiuti alla persona rivolti ai soggetti che ne facciano richiesta.

La legge sostiene e valorizza il progetto del “dopo di noi” per il quale è previsto un finanziamento nel Fondo Nazionale delle politiche sociali nella finanziaria del 2001. Si tratta di un problema molto rilevante che coinvolge tante famiglie. Le quali, con il loro amore e la loro tenace battaglia per i diritti sono riuscite a migliorare la qualità della vita dei loro figli, e farli vivere più a lungo ed ora vivono il dramma dell’invecchiamento e si chiedono “che ne sarà di loro quando noi non ci saremo più?” Torneranno in istituto, saranno lasciati alla discrezionalità dei parenti,? Di qui la proposta di costruire il “durante noi”, vale a dire costruire con i genitori un’alternativa alla loro presenza quando non ci saranno più. La soluzione trovata dalle associazioni dei familiari è quella di costruire famiglie-comunità nelle quali andare a vivere gli ultimi anni della vita e che siano la

preparazione di quella futura quando i genitori non ci saranno più.

In questa legislatura è stata presentato da Livia Turco e dal PD un disegno di legge per potenziare ed estendere il “dopo di noi” anche attraverso l’istituzione di un fondo ad hoc di finanziamento. Si è pervenuti ad un testo unificato con la convergenza di tutti i gruppi parlamentari ma il provvedimento è fermo per mancanza di risorse.

*Marina Costa*

**Decreto Legislativo  
18 giugno 1998 n. 237:  
Disciplina dell’introduzione, in via sperimentale, in talune aree, dell’istituto del reddito minimo di inserimento a norma dell’art. 59, commi 47 e 48, della legge 27 dicembre 1997, n. 449**

■ Le politiche contro la povertà nel nostro Paese sono sempre state politiche locali, attivate dai comuni insieme con il volontariato. La prima politica nazionale contro la povertà fu la sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento durante il governo Prodi, Ministra della Solidarietà sociale Livia Turco, su proposta della Commissione nazionale contro la povertà della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il decreto legislativo 18 giugno 1998 ha introdotto in via sperimentale il Reddito Minimo d’Inserimento (RMI) in 39 comuni italiani rappresentativi di tutto il territorio nazionale: 6 nel Nord, 11 nel centro e 22 nel Mezzogiorno.

Circa 26 mila tra famiglie e singole persone con un reddito non superiore alla soglia di povertà, hanno ricevuto un contributo per farli uscire dalla povertà e dall’esclusione sociale.

Si tratta di una misura attiva, che contrasta l’assistenzialismo perché l’integrazione al reddito è accompagnata da un programma di reinserimento sociale, attraverso l’accettazione di un lavoro o un programma di formazione.

La sperimentazione ha coinvolto il 4% dell’intera popolazione italiana ed era costata 476 miliardi di lire.

La sperimentazione fu valutata nei suoi esiti da una commissione tecnica di valutazione presieduta dalla Prof.ssa Chiara Saraceno.

I risultati di tale valutazione sono stati trasmessi al Parlamento che però non li ha mai discussi. La commissione ha evidenziato successi e criticità ed ha indicato nella buona pratica amministrativa e nella definizione stringente di programmi di reinserimento sociale la strada efficace da perseguire.

Il Reddito Minimo di Inserimento fa parte del nostro ordinamento in quanto è previsto dall’art. 23 della legge quadro 328/2000, mentre l’art. 28 della medesima prevede programmi di intervento contro le povertà estreme, mediante apposito finanziamento.

Il reddito Minimo di Inserimento è stato abbandonato dai governi successivi del centrodestra.

Esso è stato sostituito dalla social card, tuttora in vigore, si tratta di una carta acquisti di beni di prima necessità per le persone che versano in condizioni di povertà estrema.

*Marina Costa*

Legge 23 dicembre 1998,  
n. 448 (art. 66):

### **Assegno di maternità**

■ Le misure di sostegno alle famiglie per le cure e la crescita dei figli sono nel nostro Paese largamente insufficienti. Per questo è importante che siano conosciute e bene applicate le norme che attualmente agiscono in materia.

L'assegno di maternità, previsto dall'art. 66 della legge 23 dicembre 1998 n. 448, proposta dal Governo D'Alema, Ministro della Solidarietà Sociale Livia Turco, rappresenta ancora oggi l'unico sostegno al reddito per le donne che non hanno mai lavorato fuori casa e che, non essendo iscritte ad alcun Fondo previdenziale, non possono beneficiare dell'indennità di maternità. Grazie a questa legge casalinghe, studentesse, disoccupate, lavoratrici discontinue possono beneficiare di una indennità di maternità se, sulla base dell'ISE hanno un reddito basso (nel 2011 era pari a 32.967,39 euro). La donna interessata rivolge domanda al Comune di Residenza che la trasmette all'INPS e che a sua volta, se esistono i requisiti richiesti, provvede al pagamento dell'assegno. Oggi esso è pari a 316,25 euro al mese, per un totale di 1.581,25 euro nell'arco di cinque mesi.

L'assegno di maternità è cumulabile con l'assegno per il nucleo familiare, con quello per famiglie con tre figli minori e con le altre indennità erogate dall'INPS e dagli Enti Locali.

A tredici anni dalla sua entrata in vigore, l'assegno non è mai stato aumentato oltre la valutazione ISTAT.

*Marina Costa*

Legge 23 dicembre 1998,  
n. 448 (art. 65):

### **Assegno al terzo figlio**

■ L'Italia è uno dei paesi europei con il più alto tasso di povertà minorile. Essa si concentra nelle famiglie numerose, con molti figli a carico, prevalentemente nel Mezzogiorno, dove solo il padre lavora.

Per sconfiggere la povertà minorile è necessario un mix di misure, dalla lotta all'evasione scolastica, al lavoro per la madre, alla rete di servizi sociali ed educativi. Sono necessarie anche misure temporanee di integrazione al reddito.

L'Italia, insieme all'Ungheria è rimasto l'unico paese europeo ad essere privo di una misura universalistica di lotta alla povertà. L'unica esistita fu la sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento durante il Governo Prodi.

In attesa che l'Italia si adegui al quadro europeo per quanto riguarda la lotta alla povertà è importante che i Comuni facciano conoscere l'assegno al terzo figlio esistente in Italia. Si tratta dell'assegno di 200 euro mensili, per tredici mensilità, cui hanno diritto le famiglie a basso reddito con tre o più figli in età compresa entro i 18 anni. La domanda è rivolta al Comune che la trasmette all'INPS, il quale, se esistono i requisiti, eroga l'assegno.

*Marina Costa*

Decreto Legislativo  
19 giugno 1999, n. 229:

### **Norme per la razionalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419**

■ L'inizio degli anni '90 fu caratterizzato, su ispirazione dell'esperienza inglese del governo Thatcher, dalla discussione intorno ai vincoli di finanza pubblica, si pensi all'emergenza economica che vedeva concentrarsi nel periodo '92 il crollo dei mercati finanziari, la pesante svalutazione della lira, che usciva dallo SME ed il rigore finanziario richiesto per adeguarsi ai vincoli europei del trattato di Maastricht, nonché dal clima pesante che coinvolgeva i comitati di gestione della USL a seguito di tangentopoli ed infine dalla discussione intorno ai quasi mercati e alla libera scelta dei cittadini in sanità di importazione neolibertistica. Si spiega così il decreto legislativo 502 del 1992 del Ministro De Lorenzo, riforma bis, che modifica la 833 del '78, attraverso cui lo Stato aveva la funzione di individuare e garantire i cosiddetti Livelli Essenziali di Assistenza, attraverso la fiscalità generale, le Regioni rafforzavano il loro ruolo in termini di programmazione, finanziamento, organizzazione, funzionamento e controllo delle attività, i politici venivano sostituiti dai tecnici, pur sempre di nomina politica, con l'abolizione dei comitati di gestione e la costruzione delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere, le cui prestazioni sarebbero state rimborsate secondo il meccanismo dei DRGs (Diagnosys related Groups) che sostituì il precedente meccanismo a piè di lista, il superamento delle convenzioni nel rapporto pubblico - privato con l'istituzione dell'istituto dell'accreditamento. La riforma bis non si tradusse in un miglioramento del sistema, anche per gli rilevanti e contraddittori nodi irrisolti inerenti la definizione di concorrenza tra i fornitori di prestazioni

sanitarie, la definizione tra centro e periferia, Stato - Regioni - Aziende sanitarie, i successivi meccanismi previsti dalle leggi finanziarie, tra il 1994 ed il 1996, che aumentavano le responsabilità finanziarie delle Regioni ma non l'autonomia finanziaria delle stesse. Accanto al decreto legislativo 502 si era successivamente inserito il decreto legislativo 517 che aveva regolato il rapporto tra SSN e policlinici universitari ad opera dell'allora Ministro della sanità, Maria Pia Garavaglia. In questo contesto, nel 1998 il Governo Prodi delegava il Ministro della Sanità Rosy Bindi a presentare un progetto di Riforma del sistema sanitario. Nasce così la riforma ter che si orienta verso verso un modello sanitario integrato, in base al quale il finanziatore è anche il fornitore di assistenza sanitaria, l'attività è regolata da una catena di comando e controllo interna, riconduce la gestione degli ospedali alle ASL eccetto che per alcuni di livello nazionale, definisce il criterio dell'accreditamento sulla base di un volume prefissato dall'amministrazione pubblica nei limiti del fabbisogno regionale di assistenza, come previsto dalla programmazione, rafforza l'autonomia delle Regioni, che concorrono alla definizione del PSN e del fabbisogno complessivo del SSN introduce l'esclusività di rapporto del personale dipendente del SSN e regola l'attività privata dei medici dipendenti degli ospedali pubblici attraverso l'intramoenia. Un grande processo di riorganizzazione situazionale, organizzativo, culturale nel grande solco dei principi ispiratori della legge madre la riforma del 1978 n. 833.

Si compone di 17 articoli, che vanno a sostituire o ad integrare le norme contenute nel DL.vo 502/1992 e successive modificazioni ed individuano dettagliatamente i livelli essenziali di assistenza, gli ambiti di autonomia e responsabilità, tanto dei soggetti istituzionali quanto delle aziende, dei soggetti manageriali e delle diverse categorie di operatori, sancendo sia il principio dell'esclusività di rapporto con il SSN, l'età per la permanenza in servizio ed il relativo pensionamento, che le modalità di esercizio della libera professione intramuraria allargata. Le modalità organizzative distret-

tuali e dipartimentali, la prevenzione territoriale, l'integrazione socio sanitaria un nuovo e più pregnante ruolo delle Regioni e delle autonomie locali, un nuovo sistema di autorizzazione ed accreditamento, la costituzione dei Fondi sanitari integrativi del SSN, la formazione continua del personale sanitario, la partecipazione dei cittadini.

L'art 1 riafferma il principio costituzionale della tutela della salute e l'attuazione di questo principio è affidata al SSN che assicura attraverso risorse pubbliche e in coerenza con i principi e gli obiettivi degli articoli 1 e 2 della legge 833/78 i livelli essenziali ed uniformi di assistenza, LEA, definiti dal PSN, nel rispetto dei principi della dignità della persona umana, del bisogno di salute, dell'equità nell'accesso all'assistenza, della qualità delle cure e della loro appropriatezza, riguardo alle specifiche esigenze, nonché dell'economicità nell'impiego delle risorse finanziarie, nel rispetto delle compatibilità definite per l'intero sistema di finanza pubblica nel documento di programmazione economica finanziaria. Le prestazioni ricomprese nei LEA sono gratuite con compartecipazione alla spesa nelle forme e secondo modalità previste dalla legislazione vigente.

I successivi articoli affrontano il rafforzamento del ruolo delle regioni e delle autonomie locali. Le regioni concorrono alla definizione del PSN e alla determinazione del fabbisogno complessivo del sistema. Si istituisce la Conferenza permanente per la programmazione sanitaria regionale per favorire il raccordo e la partecipazione, attraverso i Sindaci, delle autonomie locali per formulare proposte e osservazioni ai PSR, nonché partecipare alla verifica dei piani attuativi locali da parte delle aziende e stabilire rapporti e strumenti per la partecipazione dei cittadini, del volontariato e dell'associazionismo.

L'accreditamento delle strutture che prevede una prima fase di autorizzazione, una seconda che prevede l'accreditamento istituzionale da parte delle Regioni alle singole strutture autorizzate pubbliche e private ed ai professionisti che ne facciano richiesta ed è subordinato al possesso di ulteriori requisiti di qualificazione, funzionalità alla ve-

rifica dell'attività svolta e dei risultati raggiunti. La Regione provvede al rilascio dell'accreditamento ai professionisti, alle strutture pubbliche ed equiparate, alle strutture private non lucrative e a quelle private lucrative. Una terza fase può essere rappresentata dagli accordi contrattuali in cui l'accreditamento individua una sorta di "albo dei fornitori" del SSN con cui le Regioni e le ASL E AO definiscono accordi contrattuali per l'erogazione dei servizi necessari a soddisfare i LEA tenendo conto della qualità e dei costi. L'atto di indirizzo e coordinamento che individua i criteri per la definizione dei requisiti per l'esercizio delle attività sanitarie prevederà forme di partecipazione dei cittadini alla verifica dell'attività svolta, alla formulazione di proposte per la migliore accessibilità ai servizi e all'adozione e utilizzazione della carta dei servizi per la comunicazione con i cittadini.

Il nuovo modello di accreditamento si configura come un attestato di qualità da parte del SSN, il cittadino può scegliere tra le strutture sottoposte dal sistema sanitario regionale alla certificazione di qualità.

Efficienza delle strutture sanitarie: i direttori generali delle aziende sono valutati ogni anno sulla funzionalità dei servizi e sugli obiettivi salute raggiunti. In ogni azienda è istituito il Collegio di Direzione ed è costituito dal Direttore Generale, dal Direttore Amministrativo, dal Direttore Sanitario, dai Direttori di Dipartimento, di Presidio e dal Direttore di Distretto, ha funzione di supporto, valutazione e verifica delle attività tecnico sanitarie e di quelle ad alta integrazione sanitaria al fine di poter attuare una programmazione ed una governance del sistema appropriate.

Sia le strutture pubbliche che le private saranno finanziate con un budget complessivo predeterminato costituito da 2 voci: le tariffe per ciascun ricovero ospedaliero (DRG) e i costi predefiniti per programmi assistenziali (prevenzione, malattie rare, emergenze, trapianti, integrazione tra assistenza territoriale ed ospedaliera).

La riforma sviluppa ruolo e funzioni del distretto, che assicura l'assistenza primaria, coordina l'attività dei medici di base con la guardia

medica notturna e festiva e dei servizi ambulatoriali specialistici. È valorizzato l'approccio multidisciplinare e rafforzata la rete dei servizi integrati territoriali, i medici di base lavoreranno in equipe collegandosi con l'ospedale, svolgendo così un ruolo centrale nel sistema di protezione della salute.

Rapporto esclusivo dei medici, libera professione ed età pensionabile: i medici sono chiamati a scegliere tra il rapporto di lavoro esclusivo e la libera professione fuori dal SSN. È una scelta individuale e non revocabile, il rapporto esclusivo costituisce un requisito essenziale per accedere alla direzione delle strutture. Il rapporto esclusivo consente l'attività libero professionale solo all'interno della struttura, quando quest'ultima non possiede spazi e luoghi i medici possono esercitarla fuori dalla struttura in questo caso si identifica la forma dell'intramoenia allargata. Il contratto di lavoro definisce incentivi e gratificazioni economiche per chi sceglierà il rapporto esclusivo. Viene introdotto il ruolo unico della dirigenza medica articolata secondo le responsabilità professionali e gestionali, ogni 5 anni è prevista una verifica e la carriera sarà fondata sulle capacità e le responsabilità.

Per tutti i medici dipendenti o convenzionati il limite per il pensionamento è fissato a 65 anni elevabile fino a 67.

Il SSN affronta la formazione continua e permanente per migliorare le competenze tecniche gestionali ed adeguare le conoscenze al progresso scientifico e tecnologico. Una Commissione nazionale per la formazione continua definisce ogni 5 anni gli obiettivi formativi di interesse nazionale in linea con le priorità individuate dal PSN. La partecipazione alle attività di formazione continua costituisce un requisito preferenziale nei concorsi e nel conferimento di incarichi.

Fondi sanitari integrativi del SSN: si affiancano all'offerta di prestazioni garantite dai LEA del SSN, prestazioni termali e terapie non convenzionali, cure odontoiatriche, non coperte dai LEA, tickets di esami e visite specialistiche, libera professione. I fondi sono autogestiti e possono essere istituiti, a patto di adottare politiche di non selezione del ri-

schio da soggetti pubblici e privati, aziende, sindacati associazioni, mutualità di territorio o categoriale, regioni ed enti locali. Attraverso Decreti il Ministro della Sanità provvederà ad adottare le opportune misure regolamentari dei medesimi.

Sperimentazioni gestionali: La conferenza stato regioni autorizza programmi di sperimentazione aventi per oggetto nuovi modelli gestionali che prevedano forme di collaborazione tra strutture del SSN e soggetti privati anche attraverso la costituzione di società miste a capitale pubblico privato.

*Grazia Labate*

**Legge 8 dicembre 1999  
n. 493:**

## **Norme per la tutela della salute nelle abitazioni e istituzione dell'Assicurazione contro gli infortuni domestici**

■ Si compone di 12 articoli:

È la prima legge in Europa che tutela la salute nelle abitazioni ed istituisce l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni domestici. È il frutto di una lunga stagione di battaglie ed impegno sociale e civile delle donne, del Movimento per il riconoscimento del lavoro casalingo e di tante Associazioni femminili nel paese. Al fine del conseguimento di questa legge assunse significativa rilevanza la sentenza della Corte Costituzionale n. 28 del 1995, che affermava l'equiparabilità del lavoro effettuato all'interno della famiglia, per il suo valore sociale ed economico, alle altre forme di lavoro, riconoscendone lo stesso diritto alla tutela previsto dall'articolo 35 della Costituzione, determinando l'equiparazione, almeno dal punto di vista della tutela dei rischi da infortunio, del lavoro svolto in casa a quello svolto fuori casa. La legge persegue una duplice finalità: di prevenzione e risarcitoria.

La legge al capo I stabilisce: agli art. 1 e 2 i criteri generali per la tutela della salute attraverso la prevenzione delle cause d'infortunio negli ambienti di civile abitazione mediante l'istituzione di una forma assicurativa contro il rischio infortunistico svolto in ambito domestico.

Il capo II stabilisce: agli articoli 3 e 5 le modalità di prevenzione degli infortuni negli ambienti di civile abitazione e viene demandato al SSN il compito di promuovere a livello territoriale attraverso i Dipartimenti per la prevenzione di ogni azienda sanitaria locale la sicurezza e la salute nelle abitazioni attraverso: l'assistenza per la prevenzione, l'individuazione e la prevenzione dei rischi, la promozione e l'organizzazione di iniziative di educazio-

ne sanitaria, il coordinamento territoriale dei programmi. Si istituisce presso l'ISS un sistema informativo per la raccolta dei dati relativi agli incidenti domestici, allo stesso sistema informativo l'INAIL è tenuto a trasmettere i dati raccolti nella gestione infortuni. Si introduce la copertura assicurativa per il rischio infortunistico.

Il capo III stabilisce dagli articoli 6 fino all'11 il riconoscimento e la tutela del lavoro svolto in ambito domestico, intendendo con ciò l'insieme delle attività prestate esclusivamente nell'ambito domestico, senza vincolo di subordinazione e a titolo gratuito. Si istituisce all'uopo l'assicurazione obbligatoria, gestita dall'INAIL, acui sono soggette all'obbligo di iscrizione le persone di età compresa fra i 18 e i 65 anni, il premio assicurativo è fissato in lire 25.000 annue esenti da oneri fiscali. La prestazione consiste in una rendita per inabilità permanente quando l'infortunio ha provocato una riduzione della capacità lavorativa di almeno il 33%. A tale scopo è istituito presso l'INAIL un fondo autonomo speciale con contabilità separata. Le modalità di attuazione dell'assicurazione sono definite con decreto del Ministro del lavoro e delle previdenza sociale, di concerto con il ministro del tesoro e della programmazione economica sentito il consiglio di amministrazione dell'Inail entro 4 mesi dall'approvazione della presente legge.

Il capo IV all'art. 12 riguarda le disposizioni finanziarie attraverso le quali si provvede a fissare la copertura finanziaria della legge a partire dal 1999 e per gli anni successivi.

*Grazia Labate*

**Legge 8 marzo 2000  
n. 53:**

### **Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura ed alla formazione e per il coordinamento dei tempi della città**

■ Questa legge è frutto di una vasta mobilitazione sociale delle donne che ha visto protagoniste le donne dei sindacati, del lavoro autonomo ed artigiano, delle coltivatrici dirette, delle imprenditrici; le donne dei partiti e delle associazioni femminili. Essa mette al centro la risorsa "tempo": come poter conciliare e vivere bene i tempi del lavoro, con quelli della cura, della formazione, delle relazioni umane e come rendere vivibili i tempi delle città.

"La presente legge promuove un equilibrio tra tempi di lavoro, di cura, di formazione e di relazione, mediante: a) l'istituzione del congedo dei genitori e l'estensione del sostegno dei genitori di soggetti portatori di handicap; b) l'istituzione del congedo per la formazione continua; c) il coordinamento dei tempi di funzionamento delle città e la promozione dell'uso del tempo per fini di solidarietà sociale" (art. 1)

La legge 53, dell'8 marzo 2000, fu preceduta da una proposta di legge di iniziativa popolare "Le donne cambiano i tempi" promossa nel 1987 dalle donne del PCI che raccolse 300.000 firme. Fu sostenuta da Nilde Iotti allora Presidente della Camera e dal Ministro del Lavoro Tina Anselmi.

Essa fu esaminata dalla Commissione Lavoro della Camera in sede di discussione generale nel corso della decima legislatura, ma poi il suo iter si interruppe.

La legge 53 fu proposta dal Governo Prodi, Ministro della Solidarietà sociale Livia Turco, il 3 marzo 1998 e fu approvata durante il Governo D'Alema, l'8 marzo 2000. Relatrici furono l'On. Elena Cordoni e la Senatrice Ornella Piloni.

Il testo di legge presentato dal Governo raccoglieva le proposte e i

suggerimenti dei sindacati e delle imprese presentate al tavolo di concertazione istituito presso il Ministero della Solidarietà Sociale. Per superare le ostilità che soprattutto da parte della Confindustria si manifestavano nei confronti della legge e per coinvolgere tutte le forze politiche e sociali, su iniziativa di Anna Maria Parente, coordinatrice nazionale Donne CISL, i coordinamenti femminili di CGIL, CISL e UIL promossero una larga raccolta di firme tra le lavoratrici che fu consegnata al Presidente della Camera Luciano Violante. Quella mobilitazione femminile fu determinante per l'approvazione della legge.

La legge promuove la conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare. Lo fa attraverso molteplici misure:

- Estende la tutela della maternità a tutte le donne;
- Istituisce il congedo del padre come diritto soggettivo, da utilizzare non in alternativa alla madre;
- Potenzia il sostegno ai genitori di figli con disabilità grave;
- Incentiva le aziende a favorire la conciliazione tra lavoro e cura familiare;
- Promuove la riorganizzazione dei tempi della città e le banche del tempo;
- Istituisce il congedo per la formazione.

Tra le misure concrete sostenute nella legge le più importanti sono:

- Il diritto alla contribuzione figurativa per cinque mesi (pari al periodo di congedo obbligatorio) a tutte le donne anche al di fuori del rapporto di lavoro.
- Il diritto del padre al congedo parentale. Ciò significa che il padre lavoratore ha diritto a congedi e permessi anche se la madre è casalinga o inoccupata.
- Ciascun genitore ha diritto ad un periodo di astensione facoltativa dal lavoro nei primi otto anni del bambino. Ciascun genitore può astenersi dal lavoro per un periodo massimo di sei mesi (180 giorni), continuativi o frazionabili. Padre e madre possono assentarsi complessivamente per dieci mesi. Se il padre usufruisce del congedo per tre mesi viene "premiato" e può assentarsi fino a sette mesi.

- Durante l'aspettativa, se goduta fino al completamento del terzo anno di età del bambino si percepisce il 30% della retribuzione per un massimo di sei mesi (complessivi per i due genitori). Tra i tre e gli otto anni del bambino l'aspettativa è retribuita solamente se il reddito non supera l'importo stabilito dall'INPS. La contribuzione a fini pensionistici è del 100% per sei mesi. Gli importi mancanti possono essere riscattati oppure essere versati tramite contribuzione volontaria.
- Per le malattie del bambino fino a tre anni le assenze non hanno limiti temporali e la copertura previdenziale è gratuita al 100%. Dai tre agli otto anni ciascun genitore ha diritto a cinque giorni l'anno e la contribuzione previdenziale è ridotta.
- Viene concessa alla madre gestante la flessibilità dell'astensione obbligatoria, cioè la possibilità di scegliere come usufruire del congedo di maternità secondo due diversi schemi: due mesi prima del parto più tre mesi dopo il parto, oppure un mese prima del parto più quattro mesi dopo il parto (stato di salute permettendo).
- Viene previsto che in caso di parto plurimo, i periodi di riposo giornaliero di due ore al giorno siano raddoppiati e le ore aggiuntive possano essere utilizzate anche dal padre.
- Viene affermato il diritto della madre lavoratrice ad essere reintegrata nel posto di lavoro con le stesse mansioni o con mansioni equivalenti a quelle che aveva prima del congedo di maternità.
- Viene previsto uno sgravio del 50%, nelle aziende con meno di venti dipendenti, sui contributi a carico del datore di lavoro quando assume personale con contratto a tempo determinato in sostituzione di lavoratrici e lavoratori, in astensione obbligatoria o facoltativa di maternità, con anticipo fino ad un mese rispetto al congedo.
- Viene concessa alle lavoratrici autonome (una parrucchiera, una titolare di negozio, ecc.) la possibilità di assumere una persona in loro sostituzione per un periodo massimo di dodici mesi usufruendo di uno sgravio contributivo del 50%. Le lavoratrici autonome, a partire dal 1

gennaio 2000, si vedono riconosciuto il diritto al congedo parentale, tre mesi di astensione facoltativa, consecutivi o frazionabili, al 30% della retribuzione nel primo anno di vita del bambino.

- Viene istituito il congedo per eventi e cause particolari che consente un periodo di assenza fino a due anni per gravi motivi familiari. Il congedo non è computato nell'anzianità di servizio né ai fini previdenziali ma consente a chi lo utilizza di conservare il posto di lavoro.
- I genitori di figli con disabilità grave possono utilizzare, tra loro in alternativa, un periodo di congedo fino a due anni, da utilizzare in modo continuativo o frazionato. Durante il periodo di congedo, il richiedente ha diritto a percepire un'indennità corrispondente all'ultima retribuzione e il periodo medesimo è coperto da contribuzione figurativa.
- Particolarmente rilevante è l'art. 9 della legge che prevede incentivi alle aziende che promuovono la riorganizzazione degli orari di lavoro per consentire la conciliazione lavoro e famiglia, servizi per le famiglie, programmi di reinserimento dei lavoratori e delle lavoratrici dopo un periodo di congedo parentale.

La legge n. 53, nel suo capo VII "tempi delle città" incentiva, anche attraverso il Fondo per l'armonizzazione dei tempi delle città, le Regioni a promuovere leggi regionali per la riorganizzazione dei tempi urbani, attraverso il Piano territoriale degli orari. L'obiettivo è quello di costruire una relazione positiva tra gli orari di lavoro e quelli dei servizi, dei negozi, ecc.: "Nell'elaborazione del piano si tiene conto degli effetti sul traffico, sull'inquinamento e sulla qualità della vita cittadina, degli orari di lavoro pubblici e privati, degli uffici periferici delle amministrazioni pubbliche, delle attività commerciali..." (art. 24 comma 5)

- "Le Banche dei Tempi" sono una bella ed importante esperienza di mutuo aiuto che è cresciuta nel nostro Paese e che ha avuto come inventrici e protagoniste gruppi ed associazioni di donne. La prima Banca del tempo nacque a Riccione, in provincia di Rimini. L'art. 27 della

legge 53/2000 riconosce e valorizza questa esperienza indicando ai Comuni il compito di sostenerla ed anche promuoverne la costituzione "Per favorire lo scambio dei servizi di vicinato, per facilitare l'utilizzo dei servizi delle città ed il rapporto con le pubbliche amministrazioni, per favorire l'estensione della solidarietà nelle comunità locali e per incentivare le iniziative di singoli e gruppi di cittadini, associazioni, organizzazioni ed enti che intendono scambiare parte del proprio tempo per impieghi di reciproca solidarietà ed interesse, gli enti locali possono sostenere e promuovere la costituzione di associazioni denominate "Banche dei Tempi" (art. 27).

Al fine di conseguire organicità e sistematicità alle norme in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, l'art. 15 della legge 53/2000 ha previsto la predisposizione di un testo unico delle disposizioni legislative in materia.

Il Ministro della Solidarietà Sociale Livia Turco, diede incarico alla docente di Diritto del Lavoro Prof.ssa Donata Gottardi di stendere il Testo Unico sulla maternità che ora è rinvenibile nel Decreto Legislativo 26 marzo 2001 "Testo Unico a sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'art. 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53".

Più recentemente è stato adottato un nuovo Regolamento per l'applicazione dell'art. 9 comma 4 della legge 53/2000 (DPCM n. 2777/2010), recante i criteri e le modalità per la concessione dei contributi in favore di aziende che applichino accordi contrattuali che prevedono progetti volti a consentire particolari forme di flessibilità degli orari e dell'organizzazione del lavoro. Nel 2011 (Governo Berlusconi) sono stati stanziati 15 milioni di euro sul Fondo per le politiche delle famiglie.

L'intera materia dei congedi, permessi ed aspettative dovrebbe essere riordinata in base all'art. 23 della Legge Delega 183/2010. Tale delega non è ancora stata elaborata.

*Livia Turco*

Legge 8 novembre 2000 n. 328:

## **Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali**

■ La legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, la 328 del 2000, è stata definita la legge della dignità sociale perché essa sancisce il superamento della cultura dell'assistenza per affermare quella dei diritti sociali.

È una legge storica perché supera e sostituisce la legge Crispi del 17 luglio 1890, n. 6972 che prevedeva l'assistenza sociale come attività delegata alle opere caritative di organismi a ciò preposti come le IPAB (Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza).

La legge quadro 328/2000 è il frutto di un intenso dialogo tra governo, Parlamento, istituzioni locali, volontariato, associazionismo e no profit. Essa è stata una legge condivisa e la sua discussione e approvazione è durata quasi un'intera legislatura.

Il suo cammino inizia alla Camera nell'ottobre del 1996 e si basa sul confronto tra disegni di legge presentati da tutte le forze politiche. Il Governo Prodi (Ministro della Solidarietà Sociale Livia Turco) presentò un suo disegno legge (4931) nel novembre del 1997 frutto di un accordo tra governo e parti sociali che, proprio in virtù di questa ampia concentrazione, fu assunto come testo base del percorso parlamentare. La legge fu approvata alla Camera il 31 maggio 2000. Più breve è stata la discussione al Senato dove la legge viene discussa tra il 14 giugno ed il 18 ottobre 2000, giorno in cui fu approvata in Aula.

“La Repubblica assicura alla persona ed alla famiglia un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cit-

tadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3, 38 della Costituzione” (art. 1 comma 1).

La legge quadro 328/2000 propone di costruire una rete integrata di servizi sociali, attraverso l'integrazione con i servizi sanitari, le opportunità formative, l'inserimento lavorativo. Una rete integrata di servizi che valorizza la comunità locale, con la partecipazione attiva dei cittadini, delle famiglie, degli operatori sociali e delle professioni sociali. La legge punta a realizzare un welfare locale e comunitario ed una democrazia partecipata, basata sul principio della sussidiarietà: enti locali, regioni e Stato valorizzano le competenze dei cittadini e della loro famiglia, riconoscono ed agevolano il ruolo del volontariato, dell'associazionismo e del no-profit. Attraverso lo strumento dei “piani di zona” (art. 19) questi organismi partecipano attivamente alla “progettazione” delle politiche e delle scelte e non solo alla loro gestione.

Le istituzioni, a partire dallo Stato, svolgono una funzione attiva nella promozione dei servizi sociali e più in generale della solidarietà sociale, attraverso lo strumento della programmazione e stanziando risorse adeguate con l'istituzione del Fondo Nazionale per le politiche sociali e la definizione dei livelli essenziali di assistenza delle prestazioni sociali (art. 20).

La legge di riforma dell'assistenza delinea e pone le basi per costruire un sistema integrato di interventi e servizi sociali volto ad avviare il circolo virtuoso comunità-bisogni-sviluppo, trasformando una parte di interventi sociali oggi incentrati sullo schema individuo-domanda-emergenza. Essa contiene l'idea del welfare attivo che promuove le capacità di ciascuna persona, a partire da quelle più fragili. Contiene l'idea delle politiche sociali come politiche di sviluppo.

Per questo valorizza le figure professionali sociali a partire da quelle dell'assistente sociale (art. 12).

La legge indica le priorità che devono essere realizzate (art. 22):

- Le misure di contrasto della povertà a partire dalla istituzione del Reddito Minimo di inserimento e di interventi urgenti contro la povertà estrema (artt. 23 e 28).

- La presa in carico delle persone disabili e non autosufficienti attraverso progetti personalizzati, ed il sostegno domiciliare per le persone non autosufficienti (artt. 14 e 15).

- La valorizzazione ed il sostegno delle sensibilità familiari con particolare attenzione ai servizi per l'infanzia ed alle politiche di conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare (art. 16).

La legge prevede inoltre una delega al governo per il riordino degli emolumenti derivanti da invalidità civile, cecità e sordomutismo (art. 24). Particolarmente importante è l'art. 10 che prevede l'utilizzo del grande patrimonio delle IPAB nell'ambito della programmazione regionale e locale del sistema integrato dei servizi sociali prevedendone anche le modalità per la partecipazione alla programmazione. Si tratta di un grande patrimonio di strutture, servizi e competenze che, sulla base della loro storia ed autonomia, possono dare un significativo contributo allo sviluppo del welfare locale ed alla promozione del benessere e della tutela della persona. Tale riordino è contenuto nel Decreto Legislativo 4 maggio 2001, n. 207.

La legge 328/2000 prevede inoltre l'utilizzo di fondi integrativi per le spese delle famiglie sostenute per le prestazioni sociali erogate nell'ambito dei programmi assistenziali intensivi e prolungati finalizzati a garantire la permanenza a domicilio ovvero in strutture residenziali o semiresidenziali delle persone anziane o disabili (art. 26).

Istituisce la Commissione Nazionale di indagine sull'esclusione sociale (art. 27).

La riforma del titolo V della Costituzione, legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3, ha recepito l'istanza fondamentale dalla 328/2000 mettendo in capo allo Stato la responsabilità di garantire i livelli essenziali di assistenza sociale.

Infatti l'art. 117 recita “Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che

devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”.

L'applicazione della legge quadro 328/2000 è stata molto disomogenea sul territorio nazionale ed ha sofferto della successiva decurtazione delle risorse stanziare nel Fondo Sociale Nazionale.

Essa è stata rilanciata nel suo significato e nei suoi valori da un vasto e variegato movimento di operatori sociali, volontariato, cooperazione, enti locali che ne chiedono l'applicazione attraverso la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali ed un adeguato rifinanziamento del Fondo Nazionale per le politiche sociali.

*Livia Turco*

## **Legge 8 marzo 2001 n. 40: Misure alternative alla detenzione a tutela del rapporto tra detenute e figli minori e legge 21 aprile 2011 n. 62**

■ Tutelare i bambini delle madri detenute ed evitare loro l'esperienza del carcere: questo è l'obiettivo della legge 8 marzo 2001, n. 40 proposta dal ministro delle Pari Opportunità Anna Finocchiaro Fidelbo e poi modificata con la legge 21 aprile 2011, n. 62 di iniziativa parlamentare, relatrice Marilina Samperi, e votata a larga maggioranza.

La legge 40 si propone l'obiettivo di evitare alle donne incinte e alle madri con figli minori di 3 anni la pena detentiva all'interno delle prigioni, e a consentire loro di scontare presso il proprio domicilio o, nel caso ne fossero sprovviste, in case-famiglia la loro condanna. Le condizioni per accedere a queste alternative sono quelle di aver scontato un terzo della pena oppure i 15 anni nei casi di ergastolo, o ancora quella di dover scontare un residuo pena di quattro anni o meno. Il giudice inoltre può, ove ragionevoli motivi a tutela dello sviluppo psico-fisico del minore lo rendano raccomandabile, estendere l'applicazione della norma anche alla madre di prole con età superiore ai dieci anni.

La legge 40 è stata corretta dalla legge 62/2011 sulla base dell'esperienza applicativa che ha suggerito di tenere in conto le condizioni reali e le peculiarità di personalità di vita di chi commette il reato. Si tratta di persone che commettono reati minori, li ripetono nel tempo e una gran parte di esse sono senza fissa dimora. Ciò ha impedito alle madri di bambini di età inferiore ai tre anni di usufruire dell'opportunità di espriare la pena fuori dal carcere. Le novità introdotte dalla legge 62/2011 sono:

- l'elevamento da tre a sei anni dell'età dei bambini che non devono

stare in carcere;

- non c'è più la discrezionalità del giudice a valutare se la persona ha diritto alla custodia cautelare al di fuori del carcere ma questa fattispecie è prevista dalla norma di legge “quando imputati siano donne incinta o madre di prole di età non superiore ai sei anni con lei convivente, ovvero padre, qualora la madre sia deceduta o assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole, non può essere disposta né mantenuta la custodia cautelare in carcere, salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza”;

- la priorità è la custodia cautelare presso il proprio domicilio;

- la custodia, qualora non possa essere disposta presso il domicilio deve essere disposta presso un istituto a custodia attenuata;

- gli istituti a custodia attenuata per le detenute madri sono fondati su un modo innovativo di concepire la privazione della libertà per le detenute ed il loro figli, con l'obiettivo di non far ricadere sul bambino le negatività della condizione detentiva. Queste strutture infatti pur mantenendo lo status giuridico di istituti penitenziari, si distinguono perché si tratta di immobili di civile abitazione, non dotati di apparati di sicurezza visibili dai bambini. Inoltre, la presenza di servizi educativi e socio-sanitari consente di attuare percorsi di reinserimento e recupero sociale delle donne tramite progetti di istruzione, formazione, accompagnamento al lavoro e mediazione linguistica e culturale. Attualmente esistono due di questi istituti e la legge art. 4 (individuazione delle case famiglia protette) ne prevede la sua estensione;

- art. 3 detenzione domiciliare.

- “Anche la detenzione dopo la sentenza di condanna può essere espriata nell'abitazione, o in altro luogo di privata dimora, ovvero in luogo di cura, assistenza o accoglienza, al fine di provvedere alla cura e all'assistenza dei figli. In caso di impossibilità di espriare la pena nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora, la stessa può essere espriata nelle case famiglia protette, ove istituite. Questa possibilità viene concessa per un periodo di tempo corri-

spondente all'espiazione di almeno un terzo della pena o di almeno 15 anni se non sussiste un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti o di fuga".

- Essa stanziava all'art. 5 11,7 milioni di euro per costruire case famiglie protette.
- Si tratta di una legge importante che cerca di conciliare la tutela della salute e della dignità del bambino con le esigenze di sicurezza della popolazione.

*Livia Turco*

## Legge 4 aprile 2001 n. 154: **Misure contro le violenze familiari**

■ La legge fu proposta nel 1997 dal Ministro Anna Finocchiaro Fidelbo, durante il primo Governo Prodi e concluse il suo iter durante il Governo Amato ed il Ministro per le Pari Opportunità Katia Belillo, nell'aprile del 2001.

Si tratta di una tutela civilistica modellata su quella conosciuta negli ordinamenti anglosassoni, che affida al giudice civile il compito di adottare d'urgenza un ordine finalizzato ad assicurare e potenziare la protezione del soggetto o soggetti che subiscono violenza.

L'obiettivo della legge è quello di accrescere l'efficacia dell'intervento istituzionale e giudiziario per prevenire e combattere le violenze contro le donne, in particolare nelle relazioni familiari.

La violenza in famiglia è stato per lungo tempo un fenomeno nascosto, sommerso e poco visibile. Le donne avevano paura a denunciare il coniuge o familiare violento in nome di una antica cultura per la quale l'unità del nucleo familiare deve essere comunque preservata e per il permanere della dipendenza economica delle donne dagli uomini.

Da una ricerca condotta in Italia nel 1996 risulta che solo il 17,3 dei casi di violenza familiare venivano denunciati. La reticenza a denunciare era anche connessa all'ambiguità e reticenza dell'approccio delle istituzioni nei confronti della violenza che si verifica in ambito familiare, come se la violenza all'interno delle mura domestiche avesse un'altra qualità rispetto alla violenza che si verifica in strada; come se la famiglia fosse una specie di zona franca e come se la privatezza delle relazioni e dei problemi che si devono affrontare tra coniugi o conviventi potesse giustificare un comportamento passivo delle istitu-

zioni, delle forze dell'ordine, degli operatori pubblici in genere di fronte a comportamenti e ad episodi gravissimi di aggressività, violenza e maltrattamenti ripetuti. Così accadeva che a causa dell'ambiguità dell'approccio istituzionale e dell'insufficienza di strumenti efficaci di contrasto e di contenimento, le donne erano disarmate, condannate a subire perché lasciate sole a fronteggiare le violenze; come se si trattasse di un problema personale e non di una patologia sociale che minaccia la stessa qualità della convivenza civile.

La legge affronta alcuni di questi problemi attraverso il miglioramento degli strumenti giuridici, i più importanti sono:

- L'allontanamento, su provvedimento del giudice, del coniuge violento indagato, o altro componente del nucleo familiare diverso dal coniuge o dal convivente, di non farvi rientro e di non accedervi senza l'autorizzazione del giudice;
- Il giudice può prescrivere all'imputato l'ordine di non avvicinarsi a luoghi determinati, abitualmente frequentati dalla persona offesa, in particolare il luogo di lavoro, il domicilio della famiglia di origine o dei prossimi congiunti;
- Il pagamento periodico di un assegno di mantenimento a favore delle persone conviventi che, per effetto della misura cautelare disposta, rimangono prive di mezzi adeguati.

L'intento della legge è quello di assicurare e potenziare la protezione del soggetto o dei soggetti che subiscono violenze. Spesso, la vera domanda che la donna rivolge alla giustizia non è la punizione del colpevole in sé e per sé quanto la realizzazione di una condizione di sicurezza e di tranquillità per sé e per i figli.

Prima di questa legge le donne che subivano pesanti violenze in famiglia potevano solo esporre denuncia ed andarsene di casa.

Lo strumento giudiziario deve sempre essere accompagnato da una battaglia culturale per superare la cultura proprietaria e padronale dell'uomo sulle donne e deve avvalersi della azione di supporto e sostegno sociale oggi garantito da una straordinaria rete di centri antiviolenza nati su iniziativa di tante associazioni femminili.

*Livia Turco*

Legge 19 febbraio 2004  
n. 40:

## **Norme in materia di procreazione medicalmente assistita**

■ Si compone di 18 articoli.

L'art. 1 riguarda le finalità della legge che è rivolta a favorire la soluzione dei problemi riproduttivi derivanti da sterilità o da infertilità umana alle condizioni e secondo le modalità previste dalla legge, che ne assicura i diritti di tutti i soggetti coinvolti compreso il concepito e che consente il ricorso alla procreazione medicalmente assistita qualora non vi siano altri metodi terapeutici efficaci per rimuovere le cause di sterilità o infertilità.

L'art. 2 prevede che il Ministro della Salute sentito il Ministro dell'istruzione e dell'università e ricerca scientifica può promuovere ricerche sulle cause multifattoriali della sterilità ed infertilità umana, favorire gli interventi necessari a rimuoverle, può incentivare studi e ricerche sulle tecniche di crioconservazione dei gameti e promuovere campagne di informazione e di prevenzione dei fenomeni di sterilità ed infertilità. A tal fine stanziava una spesa massima di 2 milioni di euro a partire dal 2004.

L'art. 3 potenzia i compiti dei consulenti familiari anche in ordine all'informazione ed assistenza per i problemi di infertilità e sterilità della coppia, nonché l'informazione sulle procedure per l'adozione e l'affidamento familiare.

L'art. 4 riguarda l'accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita secondo i principi di gradualità e consenso informato, facendo divieto di ricorso a tecniche di tipo eterologo.

L'art. 5 dispone che possono accedere alle tecniche coppie maggiorenni di sesso diverso, coniugate o conviventi in età potenzialmente fertile, entrambi viventi.

L'art. 6 riguarda il consenso informato in maniera dettagliata da parte del

medico ai soggetti richiedenti, non solo sulle tecniche, bensì sugli effetti collaterali sanitari e psicologici, sulle probabilità di successo e sui rischi dalle stesse derivanti, nonché sulle relative conseguenze giuridiche per la donna per l'uomo e per il nascituro, ed altresì delle possibilità di ricorrere ad adozione o affidamento al fine del formarsi di una volontà consapevole e consapevolmente espressa.

L'art. 7 definisce le modalità con cui il Ministro della Salute definisce con proprio decreto linee guida concernenti le indicazioni delle procedure e delle tecniche di procreazione medicalmente assistita che sono vincolanti per le strutture autorizzate e vengono aggiornate almeno ogni 3 anni.

L'art. 8 afferma lo stato giuridico del nato che è lo stesso dei figli legittimi o di figli riconosciuti.

L'art. 9 disciplina il divieto di riconoscimento della paternità in caso di eterologa e dell'anonimato della madre, nonché il divieto per il donatore di gameti di alcuna relazione giuridica parentale con il nato non potendo far valere alcun diritto né essere titolare di obblighi.

L'art. 10 e l'art. 11 riguardano le strutture pubbliche e private autorizzate che devono essere obbligatoriamente iscritte ad apposito registro presso l'ISS ed avere specifici requisiti tecnico scientifici ed organizzativi, personale con specifiche caratteristiche, criteri per la durata delle autorizzazioni e criteri per gli specifici controlli.

L'art. 12 disciplina divieti generali e sanzioni amministrative pecuniarie: nel caso di eterologa, o quando uno dei componenti la coppia non sia vivente, o uno dei due sia minorenne, o quando la coppia sia dello stesso sesso o non coniugati o non conviventi o infine in caso di dichiarazioni mendaci per l'accertamento dei requisiti, o quando il consenso non sia raccolto secondo le modalità previste dall'art. 6, o pratica tecniche di PMA in strutture diverse da quelle previste all'art. 10, o chiunque organizzi o pubblicizzi la commercializzazione di gameti o di embrioni o la surrogazione di maternità incorre a punibilità con reclusione da tre mesi a 2 anni e multa da 600.000 ad 1 milione di euro, o chiunque realizzi un processo volto ad ottenere un essere umano discendente da una unica cellula di par-

tenza, eventualmente identico, quanto al patrimonio genetico nucleare ad un altro essere umano in vita o morto, nel qual caso il medico, oltre alla reclusione da 10 a 20 anni è soggetto ad interdizione perpetua dall'esercizio della professione.

Gli art. 13 e 14 riguardano le misure a tutela dell'embrione, vietandone qualsiasi sperimentazione su ciascun embrione umano. La ricerca clinica e sperimentale è consentita a condizione che si perseguano finalità esclusivamente terapeutiche e diagnostiche volte alla tutela della salute e allo sviluppo dell'embrione stesso e qualora non siano disponibili metodologie alternative. Sono comunque vietati la produzione di embrioni a fini di ricerca, selezione eugenetica, interventi di clonazione, fecondazione di un gamete umano con un gamete di specie diversa e la produzione di ibridi e chimere. La violazione di queste disposizioni è punita con la reclusione da 2 a 6 anni e con sospensione da 1 a 3 anni dell'esercizio della professione.

È inoltre vietata la crioconservazione e la soppressione di embrioni, è fatto divieto di creazione di embrioni sovrannumerari, è vietata la riduzione embrionaria di gravidanze plurime, non si devono creare embrioni in numero maggiore a quello strettamente necessario ad un unico e contemporaneo impianto, comunque non superiore a 3.

L'art. 15 Il Ministro della Salute presenta ogni anno al Parlamento una relazione sull'attuazione della legge. L'art. 16 consente l'obiezione di coscienza al personale sanitario ed esercente attività ausiliarie per quanto riguarda le tecniche di procreazione medicalmente assistita, attraverso preventiva dichiarazione al direttore dell'azienda unità sanitaria locale o dell'azienda ospedaliera o al direttore sanitario nel caso di strutture private autorizzate o accreditate.

L'art. 17 e l'art. 18 contengono le disposizioni transitorie per la messa a regime delle strutture precedentemente esistenti alla entrata in vigore della presente legge nonché la costituzione presso il Ministero della Salute di un Fondo per le tecniche di procreazione medicalmente assistita con una dotazione di 6,8 milioni di euro a partire dal 2004.

*Grazia Labate*

**Decreto Legge  
23 aprile 2009 n. 38:  
Misure urgenti  
in materia di sicurezza  
pubblica e di contrasto  
alla violenza sessuale,  
nonché in tema  
di atti persecutori**

■ Mettere a confronto ed a sistema i più importanti testi legislativi, i progetti sociali e le differenti esperienze istituzionali e culturali, in un'opera "a più mani", sui diritti fondamentali delle donne è un'operazione di chiarezza e determinazione; utile – anche – per dare risposte e strumenti concreti di interpretazione alle questioni rimaste irrisolte ed alle situazioni emergenziali, vecchie e nuove, come le forme di violenze, che le donne subiscono.

La violenza di genere, nei suoi mille volti, tutti diversi e tutti uguali, contestualmente all'oggettivo incremento dei casi – che le cronache riecheggiano continuamente e che rivelano una vera e propria malattia sociale – è l'odioso contrappunto alla forza delle donne di conquistare spazi di autonomia, emancipazione e partecipazione alla vita pubblica.

La diffusione delle forme di violenza sulle donne sono, in parte, l'effetto e la reazione malata ai nuovi percorsi femminili, che possono rappresentare un elemento di frizione fra i generi, soprattutto nei contesti e nei casi in cui si voglia ripristinare "antiche gerarchie", rovesciate e contraddette dai cambiamenti della modernità e si scelga la violenza come modalità di relazione interpersonale.

Una violenza "multidimensionale", quella esercitata sulle donne: fisica, psicologica, economica, familiare; nelle sue diverse modalità, evidente o sottile, con un atto estremo o con atti quotidiani; tra le mura domestiche o in un luogo pubblico, con un'aggressione individuale o di gruppo. Le violenze sulle donne sono un "flagello mondiale" e nei documenti ufficiali internazionali si parla di femminicidio; un fenomeno globale, generalizzato e diffuso, sia nei Paesi industrializzati che in quelli in via di

sviluppo o emergenti, a Occidente come a Oriente, a sud ed a nord del mondo, nelle aree rurali e in quelle metropolitane, lì dove le leggi ci sono e, di più, dove non ci sono ancora o non vengono rispettate.

Nella consapevolezza – di sempre – che le leggi, da sole non bastano, sono la condizione necessaria ma non sufficiente se non si accompagnano ad una rivoluzione culturale, di costume, di mentalità, e di prassi sociali basate sul rispetto fra i generi e sull'educazione all'altro da sé.

Ma, anche, nella consapevolezza – di sempre – che ci sono Leggi che segnano un discrimine tra il prima ed il dopo, e che determinano un cambiamento sociale; come lo spartiacque rappresentato dalla legge 69 del 1996, faticosamente ottenuta, che ha finalmente inserito i reati di violenza sessuale tra i reati contro la persona e non contro la morale, e come la legge contro lo stalking del 2009, che ha introdotto nel quadro legislativo penale una nuova fattispecie di reato ed ha favorito l'emersione di un fenomeno massiccio e sommerso.

La Legge nazionale n. 38 del 23 aprile 2009 sullo stalking ha origine dal decreto-legge del 23.02.2009 n. 11 recante: misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori sotto il dicastero del Ministro della Pari Opportunità Mara Carfagna e da molte leggi di iniziativa parlamentare.

Il Decreto Legge viene convertito in data 23.04.2009 n. 38 attraverso "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto – legge febbraio 2009 n. 11 recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori.

Il primo disegno di legge presentato in Parlamento sullo stalking è del 2004 ma bisogna aspettare il 2009 perché l'Italia si allinei con gli altri Paesi europei e con le normative antistalking; il termine, stalking, è mutuato da to stalk, dare la caccia, fare la posta ed il reato stigmatizza le forme e le condotte seriali persecutorie, le violenze reiterate e continuative, le molestie insistenti, assillanti ed ossessive.

L'introduzione nell'ordinamento di una nuova fattispecie di reato ha creato un discrimine legislativo e colmato un pericoloso vuoto norma-

tivo; in assenza di un riferimento giuridico specifico si faceva riferimento all'articolo 666 del Codice Penale su "Molestie o disturbo alle persone" e relativo alla pubblica quiete, oppure, in alcuni casi, si riconduceva la condotta al reato di "violenza privata" o alle "lesioni personali", perchè non era prevista la fattispecie delle molestie persecutorie in sé e, l'aspetto innovativo è affrontato dall'art. 7 all'art. 12 della legge in cui si disciplina la fattispecie giuridica di atti persecutori, puniti con la reclusione da 6 mesi a 4 anni, con l'aggravante dell'aumento fino alla metà se a "danno di minore, donna in stato di gravidanza, persona con disabilità (...)" o se il soggetto è già ammonito.

In particolare l'art. 7 della legge introduce l'art. 612 bis c.p. ed è il fulcro concettuale oltre che normativo della legge, con le "modifiche al codice penale". E la previsione della nuova fattispecie di reato chiamata atti persecutori ed indicata testualmente nel codice penale: "art. 612-bis (Atti persecutori)".

Gli elementi e gli aspetti maggiormente rilevanti della fattispecie sono:

- che la condotta di "minaccia e molestia" debba essere "reiterata";
- che nella vittima vi sia conseguentemente un "grave stato di ansia o di paura o fondato timore per l'incolumità propria o di un prossimo congiunto";
- che conseguentemente la vittima sia indotta ad "alterare le proprie abitudini di vita".

Altro aspetto caratterizzante la legge è il nuovo ruolo riconosciuto in capo al Questore. L'art. 8, infatti, recita che, fino a quando non è esposta querela, "la persona offesa può esporre i fatti all'Autorità avanzando la richiesta al questore di ammonimento nei confronti dell'autore della condotta", la legge prevede, ed è strumento importante, che prima della querela la vittima di stalking possa rivolgersi alle autorità di polizia e chiedere l'ammonimento dell'autore delle molestie. Lo stalking si presenta in forme infinite – da quelle sottilissime (comprese quelle offerte dalle nuove tecnologie di comunicazione) fino all'atto più estremo, spesso preceduto da un crescendo di minacce – ed il legislatore ha dovuto declinare le caratteristiche del fenomeno e la sua

reiterazione dell'atto persecutorio per definire con oggettività e con la massima univocità possibile, l'atto sanzionato penalmente; e gli effetti dell'applicazione della legge sono positivi, come dimostrano il numero degli arresti, e delle denunce presentate nonché il ricorso alla misura dell'ammonizione, utile a scoraggiare le cosiddette forme più leggere di stalking.

Sulla base del percorso normativo avviato dalla legge nazionale, che prevede che l'assistenza alla vittime di stalking compete alle Regioni, che possono gestire l'assistenza attraverso i servizi sanitari e sociali di propria competenza, la Commissione Sanità del Consiglio regionale del Lazio ha approvato (23 febbraio 2012) la proposta di Legge n. 11 del 12 maggio 2010 (Bucci-Rauti) contenente "Misure per prevenire e contrastare l'insorgenza e la diffusione dello stalking". Nella formulazione della proposta di legge, di iniziativa bipartisan, e che attende l'approvazione dell'Aula consiliare – si è recepito lo spirito della norma nazionale, istituendo servizi anti-stalking presso le Asl, i centri antiviolenza e tutte le strutture che svolgono assistenza psicologica e socio sanitaria. ed un Osservatorio regionale che avrà, tra gli altri, il compito di monitorare ed analizzare il fenomeno dello stalking e promuovere campagne di sensibilizzazione, azioni di contrasto e strategie di prevenzione del fenomeno.

La recente approvazione (ottobre 2011) dell'Ordine di Protezione Europeo nei confronti delle vittime di Stalking da parte delle Commissioni competenti del Parlamento europeo è un ulteriore passo avanti nel contrasto del fenomeno e nella diffusione della cultura del rispetto ed aiuta ad immaginare un sistema europeo che, oltre gli aspetti normativi, assuma la battaglia istituzionale alle forme di violenza come una responsabilità condivisa e collettiva

Nella convinzione che nessun atto di violenza possa essere considerato un fatto privato – perchè legato a dinamiche relazionali, di coppia e familiari – ha sempre una rilevanza sociale e rivela un'emergenza educativa che chiama in causa tutta la comunità. Nessuno escluso.

*Isabella Rauti*

**Legge 15 marzo 2010  
n. 38:**

## **Disposizioni per garantire l'accesso alle cure palliative ed alla terapia del dolore**

■ *Pallium*, il mantello che avvolge: questa è la radice etimologica delle cure palliative. Il mantello che avvolge la persona fragile, malata, che vive la fine della vita. Lo scopo principale delle cure palliative è quello di migliorare la qualità della vita piuttosto che garantire la sopravvivenza della persona, assicurando ai pazienti e alle loro famiglie un'assistenza continua e globale. La peculiarità della medicina palliativa è il nuovo approccio culturale al problema della morte, considerata non più l'antagonista da combattere ma accettata come evento inevitabile.

Da questa premessa teorica nasce una pratica clinica che pone al centro dell'attenzione non più la malattia ma la persona malata, con la sua storia, le sue relazioni umane, la sua complessa identità. La medicina delle cure palliative è, e rimane, un servizio alla salute. Non dunque una medicina per il morente e per aiutare a morire ma una medicina per l'uomo che rimane una persona vivente fino alla morte. Alla base di questa filosofia, di questo approccio olistico vi è il rispetto dell'essere umano sofferente, l'attenzione a tutto quello che si può e si deve fare per dare senso e umanità alla vita quando non c'è più niente da fare. Questo paradigma è la vera sfida delle cure palliative che si traduce in un'obiettivo concreto: fare in modo che nessuno resti solo di fronte alla malattia, liberare dal dolore e combattere ogni forma di dolore.

È questa la sostanza della nuova legge sulle cure palliative e la terapia del dolore, la 38 del 2010, d'iniziativa parlamentare e voluta tenacemente in particolare dalle donne parlamentari della Commissione Affari Sociali. Grazie ad essa cure palliative e terapie antidolore diventano un di-

ritto esigibile che deve essere garantito in modo uniforme su tutto il territorio nazionale da apposite reti che integrano gli hospice e i reparti ospedalieri con le strutture territoriali e quelle domiciliari, puntando soprattutto sull'assistenza domiciliare. È importante l'altra innovazione: la previsione di un team multiprofessionale che deve garantire la continuità assistenziale. Altrettanto importante è la formazione continua del personale sanitario. La legge riguarda tutti i malati terminali, non solo quelli oncologici. Accanto alla rete delle cure palliative è prevista la rete per la terapia del dolore. Si tratta "dell'insieme di interventi diagnostici e terapeutici volti a individuare e applicare alle forme morbose croniche idonee e appropriate terapie farmacologiche, chirurgiche, strumentali, psicologiche e riabilitative, tra loro variamente integrate allo scopo di elaborare idonei percorsi diagnostico-terapeutici per la soppressione e controllo del dolore". Un aspetto centrale della legge è la previsione di questo tipo di cure per i bambini, le cure palliative pediatriche che confermano la sua impostazione umanistica e l'attenzione a tutte le fasi della vita della persona. Particolarmente rilevante è la semplificazione della prescrizione dei farmaci antidolore con il superamento del "ricettario speciale".

La legge 38/2001 completa la legislazione in materia di cure palliative che era iniziata con la legge 39/1999 (Ministro Rosy Bindi), istitutiva degli hospice e che aveva stanziato 206 milioni di euro. Seguì la legge 8 febbraio 2001 n. 12, proposta dal Ministro Veronesi e votata da tutto il Parlamento "Norme per agevolare l'impiego dei farmaci analgesici oppiacei nelle terapie del dolore" ed il progetto "ospedale senza dolore". Nella legge finanziaria 2007 furono stanziati 100 milioni di euro per potenziare il numero degli hospice; furono elaborate le linee guida sulle cure palliative pediatriche; furono aggiornati i livelli essenziali di assistenza per migliorare l'assistenza domiciliare e fu definita l'intesa Stato-Regioni relativa agli standard qualitativi degli hospice.

*Livia Turco*

**Legge 12 luglio 2011, n 120:  
Modifiche al testo unico  
delle disposizioni in materia  
di intermediazione finanziaria  
di cui al D.L. 24 febbraio 1998,  
n. 58 concernente la parità  
di accesso agli organi  
di amministrazione e controllo  
delle società quotate  
in mercati regolamentati**

■ La legge si compone di 3 articoli. Preso atto della scarsa rappresentatività delle donne nella veste di consiglieri di amministrazione e di componenti degli organi di controllo delle società per azioni quotate nei mercati regolamentati, interviene ad integrare il Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, recante il testo unico dell'intermediazione finanziaria, TUF, al fine di bilanciare la rappresentanza tra generi in seno ai consigli di amministrazione e agli organi di controllo delle suddette società.

La legge persegue l'obiettivo di riequilibrare a favore delle donne l'accesso alle cariche elettive sia delle società quotate che delle società a controllo pubblico non quotate.

Le disposizioni disegnano un doppio binario normativo:

- per le società non controllate da amministrazioni pubbliche, la disciplina in materia di equilibrio di genere è recata puntualmente da norme di rango primario;
- le disposizioni introdotte sono applicabili anche alle società a controllo pubblico. Ma per queste ultime la normativa di dettaglio è affidata ad un apposito regolamento che rechi la definizione di termini e le modalità di attuazione delle prescrizioni in tema di riequilibrio dei generi negli organi di amministrazione e di controllo, con la finalità di garantire una disciplina uniforme per tutte le società interessate (art. 3).

L'art. 1 della legge integra l'art. 147/ter del TUF, che reca disposizioni relative all'elezione ed alla composizione del consiglio di amministrazione. Viene aggiunto in particolare un comma 1/ter al suddetto articolo ai sensi del quale lo statuto delle società deve prevedere

che il riparto degli amministratori da eleggere venga effettuato in base ad un criterio che assicuri l'equilibrio tra i generi intendendosi un tale equilibrio raggiunto quando il genere meno rappresentato all'interno dell'organo ottenga almeno un terzo degli amministratori eletti. Tuttavia, l'entrata a regime della disposizione è stata fissata a partire dal 2015, mentre per il periodo 2012-2015 la componente femminile nei consigli dovrà essere pari ad un quinto.

Nella formulazione del testo si prevede un'articolata procedura per l'ipotesi in cui il consiglio di amministrazione eletto non rispetti i predetti criteri di equilibrio tra i generi. Si chiarisce espressamente l'applicazione delle norme alle società organizzate secondo il sistema di governance cd. Monistico (artt. 2409 sexiesdecies e ss. del Codice Civile) ovvero alle società nelle quali per espressa previsione statutaria, l'assemblea elegge un unico consiglio di amministrazione, cui spetta la gestione dell'impresa, il quale nomina al suo interno un comitato di controllo sul corretto esercizio dell'amministrazione.

Il comma 2 dell'art. 1 aggiunge un comma 1 bis al successivo art. 147 quater del TUF che fissa i requisiti richiesti ai componenti del consiglio di gestione, estendendosi ad esso, ove costituito da almeno tre membri le disposizioni in materia di equilibrio di genere.

Il comma 3 dell'art. 1 lettera a) propone alcune modifiche all'art. 148 del TUF in relazione alla composizione degli organi di controllo societario, analoghe a quanto previsto per l'equilibrio di generi nei consigli di amministrazione. Anche per tale organo, in caso di inosservanza, è prevista un'articolata procedura di diffida analoga a quella predisposta per i consigli di amministrazione.

L'art. 2 dispone in ordine alla decorrenza dell'applicazione delle norme proposte fissata a partire dal primo rinnovo dei predetti organi successivo ad un anno dall'entrata in vigore delle disposizioni di legge.

Sono inoltre previste disposizioni transitorie per il primo mandato degli organi eletti secondo le nuove prescrizioni al fine di rendere più graduale l'applicazione, in tale caso almeno un quinto degli organi societari deve essere riservato al gene-

re meno rappresentato. Tali prescrizioni sono estese anche all'organo di sorveglianza.

L'art. 3 reca disposizioni anche per le società a controllo pubblico, la cui normativa di dettaglio viene affidata ad apposito regolamento, che disciplini le modalità e i termini di attuazione delle prescrizioni in tema di equilibrio dei generi al fine di garantire una disciplina uniforme per tutte le società interessate.

*Grazia Labate*

# APPROFONDIMENTI



## Rappresentanza elettiva femminile

**Q**uestione cruciale della democrazia contemporanea, l'ineadeguata presenza femminile nelle istituzioni rappresentative e nei luoghi della decisione politica si presenta particolarmente grave in Italia rispetto ad altri paesi di analogo sviluppo civile. Negli ultimi venti anni la promozione della parità di genere nelle cariche elettive è stata oggetto di numerosi interventi normativi a livello statale e regionale, di modifiche della Costituzione, di pronunce della Corte costituzionale, ed è stata al centro di dibattiti infuocati e aspri contrasti, con molti progetti di legge che non sono riusciti a terminare il proprio iter e anche con clamorose bocciature nelle votazioni parlamentari (ancora nel 2005, a voto segreto, nel corso dell'esame dell'ultima riforma del sistema di elezione della Camera!).

Gli interventi normativi in materia sono iniziati in Italia dai primi anni '90, quando – collegandosi ad un ampio dibattito internazionale – si è diffusa una maggiore consapevolezza dello scandalo democratico provocato da tale situazione ed ha cominciato a fare i primi passi anche nella delicatissima materia elettorale la cultura delle azioni positive.

La questione è tuttora aperta e all'ordine del giorno del Parlamento: sia nell'ambito della riforma delle leggi per le elezioni politiche, punto chiave delle riforme politico-istituzionali con cui si sta preparando la XVII legislatura e della vicenda della rappresentanza femminile in Italia; sia in specifici progetti di legge per le pari opportunità di genere nelle elezioni regionali e locali; sia anche in proposte di legge finalizzate ad introdurre una disciplina organica dei partiti politici, in attuazione dell'articolo 49 della Costituzione, che intervengono per il riequilibrio

della rappresentanza di genere negli organi dirigenti dei partiti e nelle liste elettorali da questi formate.

Seguendo un criterio di ordine cronologico – utile a cogliere il senso del cammino compiuto e delle sue difficoltà e contraddizioni – i passaggi principali della normativa italiana in materia di parità di genere nelle cariche elettive sono schematicamente ricordati nei punti seguenti.

- In primo luogo, la Costituzione italiana aveva saputo affermare in modo progressivo gli aspetti fondamentali della questione: oltre ai principi generali, l'articolo 51 aveva non solo affermato il diritto di accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive di tutti i cittadini, ma aveva non casualmente precisato “dell'uno o dell'altro sesso” e “in condizioni di eguaglianza”. L'interpretazione di tali affermazioni restò però limitata agli aspetti formali fino alle modifiche costituzionali del 2001 e 2003 (v. infra).

- Tra il 1993 e il 1995 tre interventi normativi, successivamente dichiarati illegittimi dalla Corte costituzionale (v. infra), avevano introdotto in modo differenziale misure riconducibili al sistema delle quote, da riservare a ciascun sesso nelle liste elettorali. In particolare: la riforma del sistema di elezione del Sindaco e del Presidente della Provincia (legge n. 81/1993) prevedeva che nessuno dei due sessi potesse essere rappresentato nelle liste di candidati in misura superiore ai due terzi; analoga soluzione aveva previsto per l'elezione dei Consigli regionali a statuto ordinario la legge n. 43/1995; per l'elezione della Camera dei deputati la legge n. 277/1993

(che prevedeva che il 75 per cento dei seggi fosse attribuito in collegi uninominali e il 25 con il sistema proporzionale) aveva stabilito anche che le liste per la parte proporzionale dovessero essere composte di uomini e donne in ordine alternato; la contemporanea legge per l'elezione del Senato – n. 276/1993, basata solo su candidature in collegi uninominali – prescriveva unicamente in via di principio (e quindi non fu toccata dalla Corte) che il sistema di elezione dovesse favorire “l'equilibrio della rappresentanza tra donne e uomini”.

- La Corte costituzionale, con la sentenza n. 422 del 1995, dichiarò l'illegittimità delle disposizioni delle tre leggi sopra citate che riservavano a ciascun sesso una quota minima delle liste elettorali, ritenendo che violassero – condizionando in base al sesso la candidabilità – il principio dell'assoluta eguaglianza dei sessi nell'accesso alle cariche elettive, ovvero gli articoli 3 e 51 della Costituzione. Da questa sentenza partì il lungo percorso verso una modifica dell'articolo 51 della Costituzione, che ebbe poi luogo nel 2003, preceduta nel 2001 dalle norme costituzionali in materia di parità di genere per l'accesso alle cariche elettive delle Regioni a statuto ordinario e speciale (v. infra);

- La legge n. 157 del 1999, in materia di rimborsi delle spese per le consultazioni elettorali, si limitò a prevedere – è interessante notarlo – solo un obbligo a carico dei partiti di destinare almeno il 5% del totale dei rimborsi ricevuti ad “iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne alla politica” (sic!).

- Il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267), prescrive che gli

statuti comunali e provinciali stabiliscono norme per promuovere la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali del comune e della provincia, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti.

- Un messaggio forte arriva dall'Unione europea nel 2000 con la Carta dei diritti fondamentali, fino al 2009 non giuridicamente vincolante ma comunque di grande peso sulla giurisprudenza europea e nazionale: all'articolo 23 si stabilisce che la parità tra uomini e donne deve essere assicurata in tutti i campi, e che «il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato».

- Nel 2001, nell'ambito delle norme costituzionali per il federalismo, il nuovo articolo 117 della Costituzione e la legge costituzionale n. 2 prevedono che le leggi delle Regioni a statuto ordinario e speciale promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive; è il primo importantissimo riconoscimento costituzionale della necessità di azioni positive in materia elettorale.

- Con la sentenza n. 49 del 13 febbraio 2003 la Corte costituzionale cambia infatti orientamento in materia di pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive: la Corte ritiene legittima una legge della Val d'Aosta che prescrive a pena di invalidità la presenza di entrambi i sessi nelle liste per l'elezione del Consiglio regionale. La Corte sostiene – anche tenendo conto del diverso quadro costituzionale di riferimento – che il vincolo così imposto resta limitato alla formazione delle liste e non incide sui diritti dei cittadini, sulla libertà di voto degli elettori e sulla parità di chances delle liste e dei candidati/e, e afferma che la finalità di conseguire una parità effettiva fra uomini e donne anche nell'accesso alla rappresentanza elettiva è “positivamente apprezzabile dal punto di vista costituzionale” ed è espressamente riconosciuta anche nel contesto normativo comunitario ed internazionale.

- Con la legge costituzionale n. 1 del 30 maggio 2003 viene modificato l'articolo 51 della Costituzione: l'affermazione della parità dei sessi nell'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive viene integrata prevedendo che “la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini”. Azioni positive in materia elettorale sono dunque non solo consentite ma esplicitamente prescritte dalla Costituzione italiana.

- Prima attuazione del nuovo articolo 51, la legge n. 90 del 2004 (con disposizioni ora nel Codice delle pari opportunità, Dlgs 11 aprile 2006, n. 198, art.56) stabilisce che nelle liste presentate per le elezioni del Parlamento europeo (ma limitatamente alle prime due elezioni successive, ovvero del 2004 e del 2009) nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati presenti nella lista (considerando i numeri complessivi a livello nazionale e contando una sola volta le candidature plurime; in ciascuna circoscrizione sono comunque inammissibili le liste di più candidati dello stesso sesso). Per i partiti e gruppi politici inadempienti sono ridotti i contributi previsti a titolo di rimborso delle spese elettorali, fino ad un massimo della metà, in misura direttamente proporzionale al numero dei candidati in più rispetto a quello massimo consentito; le relative somme sono distribuite ai partiti per i quali risultano eletti candidati di entrambi i sessi in misura superiore ad un terzo.

- Tra il 2005 e il 2010 numerose Regioni modificano le leggi per l'elezione dei Consigli regionali, e alcune lo avevano già fatto dopo le modifiche del 1999 agli articoli 122 e 123 della Costituzione: in queste occasioni tutte introducono anche norme per favorire la parità di genere, sempre basate su obblighi di composizione delle liste, anche se diversificate nelle proporzioni e nelle sanzioni: in particolare, tra le Regioni a statuto speciale, Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Sicilia e Provincia autonoma di Trento; tra quelle a statuto ordinario, Abruzzo, Lazio, Puglia, Toscana,

Marche, Campania, Umbria, Calabria. La legge della Regione Campania (n. 4/2009) interviene in modo più complesso e innovativo: non solo pone come le altre un limite alla presenza di candidati di ciascun sesso nelle liste (qui come in molti casi pari ai due terzi), ma introduce la possibilità per l'elettore di indicare una seconda preferenza se utilizzata per un candidato di diverso sesso, e prescrive anche la presenza paritaria di entrambi i generi nei programmi di comunicazione politica.

- Con la sentenza n. 4 del 2010 la Corte costituzionale ha dichiarato la legittimità costituzionale della “preferenza di genere” prevista da tale legge campana, perché finalizzata a ottenere un riequilibrio della rappresentanza politica dei due sessi all'interno del Consiglio regionale, in linea con i nuovi articoli 51 e 117 della Costituzione, nonché con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'articolo 3.

- Anche nella giurisprudenza amministrativa è di recente emerso un nuovo orientamento: in particolare negli anni 2009-2010 diverse decisioni di diversi Tar hanno censurato la composizione di giunte comunali e provinciali per l'assenza o la troppo esigua presenza di donne, considerata non corrispondente all'articolo 51 della Costituzione e all'articolo 6 del Testo unico sugli enti locali (d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, sopra citato). Si tratta comunque di orientamento non uniforme, come prova una recente decisione del Tar Lombardia favorevole alla giunta regionale composta da quindici uomini e una donna; su questa decisione avrà modo di pronunciarsi nel prossimo aprile 2012 il Consiglio di Stato.

- Come prima accennato, Camera e Senato stanno discutendo in più sedi norme per favorire la parità di accesso delle donne alle cariche elettive, in primo luogo nell'ambito della riforma del sistema elettorale del Parlamento: la fase in corso è dunque cruciale, e dovrà tirare le fila di tutto questo percorso.

*Rita Palanza*

## Donne e scuola nella storia della Repubblica

**I** mutamenti della figura femminile, identificati nell'accesso al lavoro remunerato, nella conquista della cittadinanza, i diritti politici e umani, nella nuova percezione della sessualità come esperienza fondamentale della persona, coprono un cammino lungo due secoli. Ma in esso decisiva è stata la conquista, del diritto all'istruzione. L'affermarsi progressivo dell'istruzione obbligatoria, e poi della scuola mista, ha consentito alle donne di dimostrare le loro capacità, di riflettere su sé stesse, un nuovo tipo di socializzazione alle bambine e alle ragazze, ha garantito loro gli strumenti culturali per condurre la loro battaglia. Oggi sempre di più nel mondo assistiamo, nei paesi già sviluppati al sorpasso culturale delle donne, negli altri al continuo crescere del loro accesso alla cultura.

Indietro, all'idea che ha dominato per secoli, di una donna altro dal maschio per la capacità di pensare, non si potrà mai più tornare. Possiamo dire insomma che se sul lavoro e sul rispetto della dignità siamo forse in una fase di arretramento, se nella politica c'è ancora troppo cammino da fare, sul tema dell'accesso alla cultura abbiamo superato la soglia. È questa la nostra principale risorsa, anche perché dipende solo da noi, non dalla condiscendenza di altri.

### La svolta della libertà

Alla Repubblica per quanto riguarda il rapporto donne e scuola in Italia si arriva dopo un processo secolare che non possiamo qui ricostruire. Il fascismo ci lascia un sistema quasi ovunque di una più breve frequenza scolastica per le donne, di classi separate fra maschi e femmine, con l'umiliante esclusione delle insegnanti donne dalla filosofia e

dall'italiano ai licei e dalla direzione degli istituti scolastici e quella della disparità netta di stipendi fra insegnanti donne e insegnanti uomini, fra l'altro privilegiati per i posti nei concorsi.

Nei mesi prima della proclamazione della Repubblica ci sono già dei bei segnali del ritorno della libertà e del protagonismo femminile. Il 4 giugno del 1944, il giorno dell'arrivo degli americani a Roma, con l'Italia ancora divisa, nel pieno della Resistenza, nell'appena nominato nuovo governo Bonomi, al quale partecipano rappresentanti dei partiti, il ministro della P.I. lo storico Omodeo fa approvare un decreto legge che cancella le leggi fasciste che proibivano alle donne di insegnare filosofia e italiano nei licei e dirigere scuole di qualsiasi grado. L'iniziativa, singolare in un momento tanto drammatico, è probabilmente dovuta al sottosegretario alla P.I. Angelo Raffaele Jervolino, e alla pressione di sua moglie Maria de Unterrichter, insegnante, poi membro della Assemblea Costituente, fondatrice dell'Opera Montessori, e sottosegretario alla P.I. dal '54 al '58.

Nel 1945 a Reggio Emilia, non a caso nella città di Nilde Iotti che ne ha animato la Resistenza, in uno Stato in cui pochi asili erano ancora gestiti da istituti religiosi, un gruppo di donne d'origine contadina apre, di sua iniziativa, un primo asilo interamente autogestito, impegnandosi personalmente e poi avvalendosi presto della competenza di Loris Malaguzzi. L'esperienza, pedagogicamente all'avanguardia, si diffonderà nella provincia e fuori con il sostegno degli Enti locali e di tante donne assessori. E la scuola materna italiana nata a Reggio Emilia sarà

riconosciuta più tardi a livello mondiale come un'avanguardia, un modello per tutti di laboratorio pedagogico basato sullo scambio fra adulti e bambini.

Lasciatemi ricordare qualcosa di personale: negli anni dal 44-45 una generazione di studenti ventenni, senza bisogno di regolamenti e assenti di autorità, sperimenta l'imprevista invenzione dell'Interfacoltà, un sistema di rappresentanze di universitari, che aprono l'Università alla logica democratica. Per molte ragazze di allora fu, insieme ai loro compagni, la prima esperienza di una democrazia tendenzialmente paritaria che segnerà anche la loro vita di poi.

L'Assemblea Costituente, dove saranno elette 21 donne, garantisce, con l'intreccio fra il riconoscimento della parità dei sessi (art. 2,3) e l'obbligo scolastico per tutti fino a 14 anni, (art. 34) i diritti delle donne all'istruzione. Le costituenti di tutti i partiti sono sostanzialmente unite – quasi per complicità di fronte ai mortificanti pregiudizi rimasti nella coscienza anche di illuminati e sapienti – e favoriscono così il miracolo dell'intesa democratica sostanziale che si esprimerà nella Costituzione. Sul tema della scuola, ideologicamente concentrato sulla questione della scuola privata, i due interventi femminili più importanti, di Bianca Bianchi socialista e di Laura Bianchini, insegnante, leader cattolica della resistenza bresciana, non sono contrapposti ma convergenti sul ruolo primario della scuola pubblica (su cui erano invece ostili alcuni ambienti cattolici). La prima insiste sul pubblico compito di vigilanza dello Stato sull'istruzione in genere ed anche su quella privata, la seconda vi raccomanda l'istituzione di scuola materna che sia già educativa e non

un fatto assistenziale, e sull'importanza dell'istruzione tecnica.

### **Il primo decennio repubblicano**

Nel primo decennio repubblicano il ripensamento radicale della funzione della scuola, la sfida delle riforme rimarrà sostanzialmente evasa, bloccata dal dibattito politico e pedagogico intorno al Piano Gonella. Ma non sarà un decennio improduttivo. Accanto a un primo consistente contributo alla ricostruzione degli edifici distrutti dalla guerra, si può dire che l'attenzione prevalente sarà, sia da parte del Ministero, sia da parte della società civile, ai numeri drammatici dell'analfabetismo, in particolare fra le donne; entrambi si impegneranno, raccogliendo una tradizione civica del periodo liberale, ma con molta più forza, sul terreno generale dell'educazione per gli adulti, a partire dalla prima alfabetizzazione: al Ministero della P.I. il settore è gestito da due donne, Vanna Casara e Bruna Carrazzolo; si devono ricordare alcune teoriche di livello internazionale impegnate anche con l'Unesco a questo fine, almeno Anna Lorenzetto, Angela Zucconi, Marisetta Paronetto e due femministe storiche Josette Lupinacci e Teresita Sandeski Scelba. Del resto le grandi associazioni femminili del dopoguerra, l'UDI, il CIF, sono attivissime nel far nascere sia scuole materne, sia occasioni di formazione civica per le donne. Durante i primi ottant'anni dell'Italia unita l'analfabetismo femminile, che riguardava agli inizi i due terzi delle donne, era già sensibilmente calato; nei dieci anni dal 1951 al 1961 si ridurrà ulteriormente dal 15,2% al 10,0% (quello maschile dal 10% al 6,6%). A questo obiettivo darà poi un grande contributo la prima televisione con il ciclo delle trasmissioni del maestro Manzi in "Non è mai troppo tardi".

Più tardo, maturerà dopo la fine del decennio, il riconoscimento della parità nella scuola. Ancora a lungo, si metteranno a concorso per le elementari cattedre separate per uomini e per donne. Nell'attestato di un concorso a Varese del 1958 sono banditi fra normali e soprannumerari, 122 posti per maschi, 20 misti, 8 femminili, per la scuola elementare, dove le donne sono già tendenzial-

mente maggioranza. anche se generalmente collocata solo nelle prime due classi.

La parità salariale pur garantita nella Costituzione, e tanto più doverosa per un impiego pubblico, passerà finalmente anche grazie alla ratifica della direttiva dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro del 1956, sulla parità di salario e all'art. 119 del Trattato di Roma sulla Comunità, ufficializzandosi per gli insegnanti sul terreno degli accordi sindacali.

### **Il salto di qualità negli anni 60**

Gli anni Sessanta, anni pieni di speranza intorno ai messaggi di Kennedy e Giovanni XXIII, all'autocritica di Kruscev, sono segnati dal recupero del problema scolastico come centrale, sia sul piano internazionale con ricerche di alto livello, sia sul piano nazionale in cui vengono riconosciuti e assunti come strategia di fondo della costruzione di una democrazia reale, fin dall'impegno di Aldo Moro, come Ministro della P.I. per l'inserimento trasversale dell'educazione civica nei programmi, di fatto non raccolto nelle scuole. Il centro sinistra, cioè l'alleanza socialisti democristiani porterà, malgrado un dibattito interno acceso, alle due maggiori realizzazioni del periodo: l'istituzione della media unica con la concretizzazione dell'obbligo scolastico fino a 14 anni e l'istituzione della scuola materna statale. Il bilancio della Pubblica Istruzione raddoppierà fra il '62 e il '68, raggiungendo il 21% del bilancio pubblico.

Apparentemente non si tratta di provvedimenti per le donne; ma incidiranno con forza sulla vita delle donne. La scuola media obbligatoria non cancella solo il differenziale di scolarizzazione fra bambini e nel periodo dell'obbligo: una ragazza che supera in modo brillante gli studi fino a 14 anni, suggerisce di più ai genitori e a sé stessa, l'opportunità di continuare ulteriormente: difatto si moltiplicheranno le iscrizioni femminili alle secondarie superiori e poi all'Università. Le scuole materne statali non saranno solo occasione per bambine e i bambini di una socializzazione anticipata nel tempo, insieme giocosa e costruttiva, favorita da una tensione per l'in-

novazione pedagogica che aveva le sue radici nell'Opera Montessori e nell'esperienza nata a Reggio Emilia. Esse – dopo la legge del 1948 sulla tutela delle lavoratrici madri che portò asili nido nelle fabbriche – furono il primo efficace e operativo sostegno al lavoro delle donne madri diffuso in tutta Italia. La stessa funzione di sostegno alla vita delle famiglie l'avrà, più tardi, la pratica del tempo prolungato nella scuola dell'obbligo, una funzione che si aggiunge all'indirizzo che esso favorisce, con una pedagogia più attiva, la personalizzazione dell'insegnamento.

Il carattere che (malgrado forti limiti e le divisioni interne della cultura insegnante) andranno assumendo le scuole italiane dopo questo periodo, può essere considerato, aldilà della nostra tentazione continua a flagellarci, uno dei più avanzati nel mondo. E questo fu in larga parte, un merito più degli insegnanti, in grande maggioranza donne, che delle istituzioni. Questo favorì un altro importante aiuto alle madri e alle ragazze più sfortunate: la pratica dell'accoglienza dei disabili nella scuola, e più tardi quella dei figli di immigrati, assai più riuscita in generale sul piano dei rapporti personali di quanto si potesse temere da polemiche di stampa, e che spinse a una pedagogia più attiva, attenta alle condizioni degli alunni, basta più sugli stimoli che sulla repressione.

Il progressivo adeguamento e le riforme della stessa scuola elementare registrarono i mutamenti avvenuti nella psicologia infantile, il bisogno di una informazione più precoce, un'attenzione più marcata alla matematica e alle scienze, un approccio più personalizzato, come con i tre docenti per corso, con le loro specializzazioni, e la pratica del tutoraggio per le situazioni limite.

Anche questa scuola elementare è stata considerata a lungo come una delle migliori del mondo, prima di essere in parte disgregata da decisioni governative recenti che ne hanno modificato i caratteri salienti.

### **L'impasse**

La generazione che si affaccia all'Università o sul lavoro negli anni

70 porta con sé tutte le contraddizioni di un mondo che sta già radicalmente cambiando ma è segnata da molta volontà d'innovazione irrisolta.

Ciò che dobbiamo sapere in primo luogo è che il nuovo femminismo nasce nelle Università dalle numerose donne che scoprono ogni giorno le contraddizioni della cultura ancora diffusa per ciò che riguarda sé stesse. Questo è un dato incontestabile, sia italiano che internazionale, che traversa il mondo e dà il senso del mutamento collettivo. Il nuovo femminismo da una parte nascerà dal confronto non esaltante del rapporto con i colleghi ancora dipendenti dalle immagini tradizionali delle donne, dall'altra dimostrerà la sua vitalità, attraverso la riflessione attivata in piccoli gruppi, con risultati che si radicheranno nelle realtà sociali assai più della contestazione politica maschile.

Il mutamento delle attese sociali degli anni 70 tuttavia non sarà una causa minore di una crescente crisi di programmaticità ideale della politica in senso stretto. Infinite, e non sempre mirate, discussioni bloccheranno le riforme per la secondaria superiore, che pure aveva maturato un suo disegno alto, in sede europea e in sede italiana, cui pure ebbero l'onore di partecipare: un nuovo rapporto fra esperienza tecnica, cultura scientifica e educazione umana civile, rovesciava l'idea ottocentesca del titolo di studio funzionale alla mobilità verso l'alto, al passaggio di classe e al posto fisso, anziché al governo della propria vita, all'imparare a saper imparare. Qualcosa passò, entro una serie di sperimentazioni, che pure giovarono spesso alla formazione degli insegnanti, non tutte sufficientemente assistite, ma il tutto si esaurì nell'impotenza politica.

Appena simboli di un approccio altro e più radicale furono le 150 ore pattuite in un accordo sindacale, che dava la possibilità di seguire corsi ai lavoratori, i corsi abilitanti in cui per la prima volta il ministero della P.I. assumeva le responsabilità della formazione degli insegnanti. Qualche effetto in più con la nascita degli IRRSAE, istituti regionali per ricerca e studio sulle attività educative, qualcuno forse in meno nella formazione professionale, a secon-

da delle diverse funzionalità regionali.

Le vere novità, sul terreno legislativo e in parte nella pratica reale, furono, negli anni Settanta, ciò che si chiamò "decreti delegati" e, negli anni Ottanta, la nuova prospettiva delle pari opportunità.

I primi realizzano finalmente il principio dell'autonomia scolastica, attraverso l'elezione convergente di rappresentanze di insegnanti, genitori e studenti. Nelle intenzioni e anche in parte in sé, soprattutto nella prima esperienza, si trattò di una delle più vivaci e vissute esperienze di partecipazione, un'esperienza comune fra i protagonisti dell'educazione fra riunioni di classe assemblee di istituto, stesura di programmi e formazioni di liste, che investì in modo assolutamente nuovo mamme e papà intorno ai problemi della scuola dei figli e fu un'occasione di ampliamento delle relazioni civili, di quartiere, del dibattito fra le generazioni che non si ripeterà più con la stessa passione. Nella sostanza i risultati reali sul governo della scuola furono assai variabili, arenandosi sulla definizione incerta delle competenze degli organi, la scarsa preparazione dei protagonisti, le tentazioni di ideologismi contrapposti e qualche sfruttamento politico. Ma per la prima volta furono coinvolte in scelte e decisioni, proposte e voglia di esserci, migliaia e migliaia di mamme, di alunne, di insegnanti, quasi una seconda fase di politicizzazione delle donne dopo il voto, che lascerà tracce di grande vitalità e riflessione sull'autogoverno della società. È un discorso da riprendere sul modo di ripensare il governo della scuola, tanto più necessario dopo la straordinaria mobilitazione intorno alla scuola che si è sviluppata nel 2011, e comunque in una fase storica in cui le famiglie sono spesso troppo sole e insicure di fronte all'educazione dei figli mentre nessuno, di fronte alle tante stimolazioni collettive, può illudersi più di educare nel chiuso della propria casa e della propria mensa.

La seconda occasione è stata quella offerta alla scuola dal tema delle pari opportunità fra i generi. All'inizio si scontrarono in qualche modo la pressione femminista per una scuola che assumesse in pieno la sfida della trasformazione e, dall'altro

quello di un pragmatismo di origine americana che eliminasse le più evidenti discriminazioni a danno delle donne: la concentrazione su itinerari di studio considerati "femminili" e perciò sottopagati; il persistere più o meno conscio di tutti gli stereotipi tradizionali sulle donne; l'assenza di informazioni e riflessioni sulla questione femminile.

In realtà il vero paradosso della scolarizzazione femminile è stato il fatto che la scuola, pur essendo stata come abbiamo già detto, il luogo forse principale del mutamento della figura femminile, non ha mai spiegato agli alunni e alle alunne perché e come questo avvenisse. Proprio la sfida della costruzione di una nuova identità di genere, per maschi e femmine, cioè la più radicale, intima, personalmente sconvolgente trasformazione della modernità, è andata largamente, anche se con importanti eccezioni, inavasa. Ne sono un'inquietante conferma i modelli di bulli e veline emersi negli ultimi decenni, segno di una regressione femminile e di una crisi maschile che si esprime fra insicurezze e aggressività.

Siamo in una fase in cui le ragazze investono di più sugli studi e riescono meglio, si laureano in più e prima, sono meno esposte alla dispersione scolastica. La sfida è ancora quella di una cultura scolastica che si misuri, nella storia e nella scienza, nell'arte e nella tecnologia, su ciò che le donne hanno prodotto, sul loro contributo come umanizzazione nel passato, come risorsa oggi; e aiuti ragazzi e ragazze a governare consapevolmente l'incompiuto processo di riflessione su uguaglianza e differenza che segna ancora le loro vite.

### **Quel che resta da fare**

Mi prendo la responsabilità di dire che, a mio avviso personale, dopo la conferenza sulla riforma della secondaria convocata dal ministro Tullio De Mauro, nel nuovo secolo, la politica scolastica italiana ha dato la sensazione di ripiegarsi su sé stessa, di vivere di annunci, senza scelte reali o con scelte regressive, isolando sempre di più la buona volontà degli insegnanti, fra cui tante donne, che la tengono in piedi con disagio, passione, sofferente razionalità.

Eppure le sfide sono ancora tante, per uomini e per donne.

Ho già detto del compito della scuola di offrire ai giovani gli strumenti culturali per governare con serenità la costruzione di identità di genere che compiano la bisecolare trasformazione iniziata. Questo compito si pone all'incrocio di due grandi temi ancora troppo inevasi e non separabili: l'educazione civica e l'educazione sessuale, l'una e l'altra legate dalla questione centrale della relazione corretta con l'altro.

Anche questo compito esige un forte investimento sull'educazione, sul coinvolgimento in essa delle energie migliori assicurandone la digni-

tà, sul riequilibrio numerico, nel quadro della classe insegnante, di soggetti maschi e di soggetti femmine. In una fase storica in cui i posti di lavoro sono destinati a diminuire per la produzione tecnologica dei beni e ad aumentare per i servizi alla persona, non si può andar contro le tendenze mondiali ad aumentare il personale scolastico, diminuendolo drasticamente come è avvenuto recentemente in Italia.

La rivoluzione della comunicazione elettronica esige più e non meno scuola. Non si può pensare a sostituire rapporto umano diretto, la personalizzazione e la sistematicità dei messaggi, il legame fra passato e

presente, la formazione di un'attitudine critica non dispersiva, con le comunicazioni elettroniche.

E occorre riaffrontare daccapo forme, obiettivi e strutture per il governo autonomo ma condiviso e partecipe del compito di educare le nuove generazioni incrociando sostegni e responsabilità delle famiglie con quelle della scuola.

Uno dei temi centrali della trasformazione femminile è stato il mutamento della separazione fra pubblico e privato: l'educazione delle nuove generazioni si colloca lì e si colloca lì anche la nuova soggettività politica delle madri.

*Paola Gaiotti De Biase*

## Le politiche dell'immigrazione

**S**ecundo gli ultimi dati Istat, a inizio 2012, la popolazione straniera regolarmente residente in Italia ha raggiunto quota 4 milioni e 859mila unità, con una crescita netta di 323mila unità durante il 2011. La percentuale sulla popolazione residente è, di media, intorno all'8% con punte del 12% in Emilia Romagna e Umbria e dell'11% in Lombardia e Veneto. L'85% della popolazione straniera residente è nata all'estero ed ha un'età media di 32 anni, a fronte dei 45 anni della popolazione italiana. L'immigrazione è diventata una componente della società italiana di dimensioni comparabili a quella nei più grandi Paesi europei. Un fenomeno ormai consolidato, disseminato sul territorio, significativo in ogni settore produttivo, che ha cambiato il modo di vivere e di pensare del Paese. Sembrano molto lontani gli anni in cui il Parlamento e la classe politica si sono resi conto che l'Italia si stava trasformando da Paese di emigrazione a Paese di immigrazione scoprendo che il sistema legislativo italiano non contemplava strumenti giuridici in grado di affrontare, almeno gli aspetti fondamentali, di questo nuovo fenomeno.

### Prima della legge 40/98

I primi tentativi di regolamentare l'immigrazione risalgono agli anni '80, quando gli immigrati registrati erano solo 423.000 (dicembre 1985). La legge 10 aprile 1981, n. 158<sup>1</sup>, di ratifica della Convenzione OIL del 1975 sui lavoratori migranti, è stata la prima legge, rivelatasi presto insufficiente a regolamentare un flusso di popolazione costituito non solo da lavoratori, ma anche da studenti, richiedenti asilo, profughi, componenti del nucleo familiare, che rimanevano in una condizione di incertezza.

Il passo successivo è rappresentato dalla approvazione della legge 10 dicembre 1986, n. 943<sup>2</sup> che, oltre ad attuare pienamente la convenzione dell'OIL con l'introduzione di alcuni istituti a tutela dei lavoratori migranti, prevedeva la prima sanatoria per la regolarizzazione degli immigrati clandestini, di cui hanno usufruito circa 120.000 lavoratori.

Ai primi di gennaio 1990 tuttavia, a fronte di 490.000 presenze di cittadini stranieri regolari, se ne stimavano altrettanti in posizione di irregolarità. Una situazione che aveva incominciato a mostrare una certa problematicità con manifestazioni di intolleranza e di insofferenza sfociate nell'uccisione di Jerry Masslo, un giovane attivista dei diritti degli immigrati, lavoratore stagionale a Villa Literno. Gli anni '90 si aprono quindi con ulteriore tentativo da parte del Governo di cogliere la vasta problematicità del fenomeno migratorio, con l'emanazione del d.l. 30 dicembre 1989, n. 416 convertito, con modificazioni, in l. 28 febbraio 1990, n. 39<sup>3</sup>, meglio nota come "legge Martelli", dal nome dell'allora Vice presidente del Consiglio che propose il Decreto legge e ne sostenne la conversione in Parlamento. Uno strumento legislativo che prende in considerazione, per la prima volta, gli aspetti riguardanti l'asilo, il soggiorno, la programmazione dei flussi di ingresso, la tutela giudiziaria, il controllo dei flussi di ingresso, la creazione dei centri di accoglienza ed un'ulteriore sanatoria. Alla fine del 1990 risultano registrati 781.138 stranieri di cui 217.739 appena regolarizzati.

Da questo momento in poi tutte le forze politiche si rendono conto dell'importanza del fenomeno e delle sue forti implicazioni culturali e so-

ciali. L'immigrazione diventa terreno di scontro politico: un pericoloso fenomeno da contrastare da un lato, un sintomo dei cambiamenti in atto a livello globale con cui necessariamente convivere, quindi da governare, dall'altro. Nel corso degli anni '90 sono presentati numerosi disegni di legge e decreti legge, sia dai Governi che in questi anni si sono succeduti, che dalle opposizioni, anche se solo alcuni provvedimenti, volti ad affrontare le situazioni di emergenza (confitto ex-Yugoslavia, profughi somali, curdi, arrivi dall'Albania, regolarizzazione) sono diventati effettivamente operativi.

In questo contesto, assume una particolare rilevanza la "Commissione Contri", nominata nel 1993 dal Ministro per gli Affari sociali del governo Ciampi, appunto l'avv. Fernanda Contri, la quale ha come obiettivo l'elaborazione di un testo di legge organica sulla condizione giuridica dello straniero. Il testo di legge elaborato dalla Commissione, di apertura europea e, nello stesso tempo, rispondente alle esigenze della realtà italiana, viene presentato al Presidente del Consiglio dei Ministri, ma la sopravvenuta scadenza della legislatura ne impedisce l'avvio dell'iter parlamentare. La bozza di legge organica, viene ignorata dal Governo successivo, più sensibile verso altre proposte legislative di diverso orientamento, ma verrà nel frattempo perfezionata con l'apporto di contributi di varie organizzazioni coordinate dal CNEL.

### La legge 40/98 e il decreto legislativo 286/98

#### Genesis

È con l'avvento del Governo Prodi (1996) che riprende il discorso sulla necessità di dotare il sistema giuridico italiano di una legge organica sul-

l'immigrazione, che sottragga questo argomento alla disputa politica e lo riporti nell'ambito delle competenze "normali" dello Stato. Il 19 febbraio 1997 viene presentato al Parlamento un disegno di legge, firmato dallo stesso Presidente del Consiglio Romano Prodi e dai suoi ministri della solidarietà sociale, Livia Turco, dell'interno, Giorgio Napolitano, degli Affari esteri, Lamberto Dini.

Il momento non è certamente tranquillo. La crisi finanziaria in Albania ha destabilizzato il Paese, dal punto di vista economico, finanziario, politico e sociale, determinando un'immediata riattivazione dei canali di fuga attraverso l'Adriatico, creando, in Italia, sconcerto nei cittadini e preoccupazione nella classe politica. La risposta da parte del Governo italiano al problema contingente è puntuale, responsabile e di ampio respiro. Da un lato il Consiglio dei Ministri, dichiara, il 19 marzo 1997, lo stato di emergenza ed emana un Decreto legge<sup>4</sup> che garantisce accoglienza temporanea a tutti coloro che ne hanno bisogno. Dall'altro, il 25 marzo 1997, firma un accordo con la nuova classe politica albanese, con il quale l'Italia si impegna a collaborare per il controllo del traffico di clandestini anche sulle coste dell'Albania, offrendo strutture e mezzi. Prima della completa definizione dell'Accordo con l'approvazione del Protocollo attuativo, una terribile collisione tra una nave della marina militare italiana ed una nave albanese, nella quale perdono la vita 142 persone tutte straniere, davanti alle coste pugliesi, crea momenti di viva commozione, ma anche di tensione sul territorio italiano. Nonostante questa sciagura, il Governo italiano, attraverso una complicata iniziativa diplomatica, riesce ad attirare l'attenzione degli Organismi internazionali, diventando responsabile della missione Alba, decisa dal Consiglio di sicurezza dell'ONU, volta a supportare la ricostruzione delle istituzioni albanesi e il ripristino di una situazione di legalità e di normalità.

L'impegno sul fronte albanese, non distrae la volontà del Governo di dotare il Paese di una legge sull'immigrazione che sia europea, rivolta al futuro, di facile applicazione. Livia Turco, ministro della solidarietà sociale con delega, tra le molte altre, anche all'integrazione degli immigrati, istituisce, d'accordo con il Ministro

dell'interno, Giorgio Napolitano, un gruppo di lavoro presso il proprio Ministero che, riesumando il corposo testo elaborato dalla Commissione Contri e dal Cnel -fatto non consueto nei comportamenti della politica e della amministrazione dello Stato- lo sottopone ad ulteriori affinamenti e verifiche con tutte le amministrazioni centrali, con gli enti locali, con le rappresentanze sindacali, le associazioni di volontariato, le associazioni degli immigrati. Ne risulta un testo che ha l'ambizione non solo di colmare le lacune normative che l'evoluzione del fenomeno migratorio sul territorio italiano ha messo in evidenza, ma anche di predisporre gli strumenti per il governo del fenomeno negli anni futuri, sia a livello nazionale che in ambito europeo, contando anche sulla collaborazione dei Paesi di origine dei flussi migratori.

Il 6 marzo 1998 è approvata in Parlamento la legge n. 40, conosciuta appunto come la legge "Turco Napolitano" recante il titolo "Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero". A questo punto gli stranieri regolarmente soggiornanti sono 1.240.721, pari al 2,2% della popolazione residente.

La legge 40/98, che intende dare attuazione all'art. 10 della Costituzione<sup>5</sup>, all'art. 45 delega il Governo al recepimento della normativa comunitaria volta a regolamentare la mobilità dei cittadini dell'Unione europea e, all'articolo 47, delega il Governo all'emanazione di una normativa organica in materia di ingresso, soggiorno e allontanamento dei cittadini stranieri non comunitari, che integri le proposte della nuova legge con la normativa emanata precedentemente e non abrogata. Il Governo ottempera a questo secondo punto con l'emanazione del Decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 recante "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", e del relativo Regolamento di attuazione (DPR 31 agosto, 1999, 394), volto a dirimere, dal punto di vista dell'attuazione amministrativa, tutti gli aspetti enunciati nella legge solo dal punto di vista dei principi.

L'approvazione della legge fu rapida anche grazie all'impegno della Presidente della Commissione Affari Costituzionali, Rosa Russo Jervolino, che sarà anche la prima donna Mini-

stro degli Interni.

Non si può non ricordare il grande contributo apportato dal Convegno "Non più stranieri ma nuovi cittadini" che si svolse al Lingotto di Torino l'8 e 9 novembre 1996.

### *I contenuti*

La relazione di accompagnamento al disegno di legge presentato dal Governo al Parlamento descrive il fenomeno dell'immigrazione in Italia, quale specchio di una realtà mondiale e, in particolare, del bacino Mediterraneo, segnata da profondi squilibri di crescita e di benessere, di fronte al quale è necessario adottare un atteggiamento di apertura, responsabile e solidale, consentendo un flusso di ingresso nel Paese programmato e regolato: "Il fenomeno migratorio va dunque non vanamente negato né fatalisticamente subito, ma contenuto e governato".

Entrando nel merito, la legge propone regole chiare per l'ingresso e il soggiorno, diritti certi per chi entra in Italia rispettando tali regole, strumenti e risorse a disposizione degli enti locali per l'integrazione. Pertanto prevede:

- norme chiare e certe per l'ingresso legale e percorsi di integrazione e di accesso ai diritti economici e sociali, civili e politici, che rendono vantaggioso essere nella legalità;

- norme per il contrasto dell'immigrazione clandestina in un quadro di salvaguardia dei diritti umani fondamentali, dai respingimenti di chi non è ancora entrato in Italia alle espulsioni di chi ha violato le leggi; la repressione del traffico di clandestini e dello sfruttamento di manodopera illegale;

- norme, strumenti e risorse per una reale politica di integrazione sociale e culturale, sempre nel rispetto della identità e delle tradizioni di ciascuno, che partendo dai luoghi di lavoro si estende alla scuola, dalla sanità alla giustizia, dalla religione alla cultura, con attenzione alle esigenze specifiche di ogni soggetto: lavoratori, donne, minori e famiglia, ma anche vittime della tratta, emarginati e immigrati irregolari.

### *Diritti fondamentali*

Il legislatore, pur consapevole della necessità di definire una netta distinzione tra chi è nella legalità e chi è

fuori della legge, ha basato le sue scelte sul rispetto della dignità della persona e dei diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione italiana e dalle convenzioni internazionali che l'Italia ha adottato. Questo ha portato all'approvazione di una legge fondamentalmente attenta ai diritti dei lavoratori e delle lavoratrici, ma con un'attenzione specifica ai segmenti più fragili della popolazione immigrata. Nello specifico:

-ai bambini: la scuola, la sanità, una famiglia sono garantiti a tutti i minori presenti sul territorio indipendentemente dallo status giuridico loro o dei genitori. Un punto controverso e non scontato, che i promotori della legge hanno difeso con convinzione, proponendolo come modello anche negli Organismi internazionali;

-agli immigrati irregolari ai quali viene riconosciuta, anche quando sottoposti a provvedimento di espulsione, la dignità di persone e la titolarità ai diritti fondamentali: alle cure mediche se malati, senza che questo costituisca obbligo di denuncia da parte dei medici; ad essere ospitati in strutture dignitose in attesa dell'espulsione; ad un'informazione corretta e a loro comprensibile circa le decisioni prese sul loro conto;

-alla famiglia: la legge prevede facilitazione per consentire l'unità della famiglia, nucleo di affetti, di solidarietà, di socializzazione dei figli, quindi semplificazione delle norme per il ricongiungimento dei familiari – figli e coniuge- ma anche possibilità di ingresso per genitori, sorelle o fratelli privi di risorse, oltre al divieto di espulsione di minori, di donne in stato di gravidanza e di coloro che, al ritorno nel loro Paese, potrebbero rischiare la vita;

-alle vittime di traffico per sfruttamento, in particolar modo sessuale, affinché alla violenza subita non si aggiunga quella della legge e delle amministrazioni, nella convinzione che le vittime devono essere tutelate e non punite. Questo articolo è stato scritto con la stretta collaborazione delle associazioni di volontariato impegnate nel recupero delle vittime della tratta e con le organizzazioni delle prostitute che hanno concorso a delineare il confine tra libertà di disporre del proprio corpo e l'asservimento alla volontà altrui. Per le vittime è stata prevista una tutela, giuridica e sociale, reale. Sono stati stanziati

fondi specifici per l'assistenza e l'accoglienza in strutture protette con personale specializzato ed è stata creata una rete, un sistema, di associazioni di volontariato ed enti locali, con l'obiettivo di sottrarre le vittime alle organizzazioni criminali e offrire loro l'opportunità di ricostruire la propria vita. Tutto ciò, senza chiedere nulla in cambio, pur riconoscendo come fondamentale la spontanea collaborazione delle vittime per contrastare il traffico di esseri umani e condannare i trafficanti. È opportuno rilevare che in questo campo l'Italia è stata precorritrice di proposte del Consiglio d'Europa e della Commissione europea. Una delle protagoniste di questo articolo, Maria Grazia Gammarrano, è oggi rappresentante speciale dell'OSCE (Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa) per il traffico di esseri umani.

#### *Compatibilità: programmazione dei flussi e contrasto dell'illegalità*

A fronte del rispetto dei diritti fondamentali e della tutela delle persone più vulnerabili, la legge si pone il problema della compatibilità economica e sociale dei flussi migratori, nella consapevolezza che non può essere solo l'immigrazione la risposta ai problemi dei Paesi poveri né alle disuguaglianze di ricchezza tra Nord e Sud del mondo. Al fine di raggiungere questo obiettivo prevede, oltre ad un piano di accordi bilaterali con i Paesi di origine dell'immigrazione, due strategie in particolare:

-da un lato, la programmazione dei flussi di ingresso dell'immigrazione regolare, che tenga conto delle esigenze del mercato del lavoro, dell'invecchiamento della popolazione italiana – fattore non secondario- e, non ultimo, dei rapporti economici, politici e culturali con i Paesi di provenienza. A questo scopo la legge prevede che ogni anno si determini il tetto massimo di persone che possono entrare nel Paese, individuando anche quote particolari sia per gli ingressi da quei Paesi che hanno rapporti privilegiati con l'Italia che per le professioni più richieste dal mercato del lavoro. Prevede inoltre: l'aumento delle possibilità di ingresso regolare, quindi, oltre che per lavoro dipendente, anche per lavoro autonomo e per lavoro stagionale, per studio, per motivi religiosi, e, no-

vità per l'Italia, per ricerca di lavoro dietro garanzia di una persona, italiana o straniera, già presente in Italia (sponsor); ma anche i passaggi da un tipo di permesso di soggiorno ad un altro, entro il tetto massimo delle quote annuali; la semplificazione delle procedure per gli ingressi per ricongiungimento familiare, a tutela del diritto all'unità della famiglia; ingressi particolari per motivi umanitari al fine di far fronte a situazioni di emergenza. La legge individua anche la possibilità di attivazione, nei Paesi da cui provengono i più consistenti flussi migratori (Maghreb in particolare), delle liste di prenotazione per l'ingresso in Italia, offrendo opportunità di formazione in loco nelle mansioni maggiormente richieste dal settore produttivo italiano.

-Dall'altro lato, propone il contrasto dell'immigrazione clandestina: pene severe per i trafficanti e gli sfruttatori di esseri umani, accordi di riammissione con i Paesi di origine, espulsione, con accompagnamento alla frontiera per i recidivi, ed istituzione dei Centri di permanenza temporanea e assistenza (CPT), quali luoghi di trattenimenti degli stranieri in attesa della verifica della sussistenza di tutte le condizioni per l'esecuzione dell'espulsione. La misura del trattenimento nei CPT, vigente in altri Paesi europei, nasce dalla difficoltà di procedere all'esecuzione dei provvedimenti di espulsione. La legge prevede che la misura del trattenimento nei centri, disposta dal Questore, sia eseguita soltanto se, a garanzia della libertà dello straniero, viene convalidata, entro le quarantotto ore dal Pretore. Stabilisce inoltre che il periodo di permanenza nei centri debba essere limitato al tempo strettamente necessario, comunque non superiore a 20 giorni, prorogabile di altri 10, e, in questo periodo, debba essere garantita allo straniero la libertà di comunicare con l'esterno anche telefonica. La legge recita inoltre: "Lo straniero è trattenuto nel centro con modalità tali da assicurare la necessaria assistenza ed il pieno rispetto della sua dignità". Anche a questo fine, i centri sono individuati con decreto del Ministro dell'interno di concerto con i Ministri della solidarietà sociale e del tesoro. Su questi punti sono state sollevate immediatamente numerose eccezioni di costituzionalità in particolare dal tribunale di Milano, comunque respinte

dalla sentenza della Corte costituzionale n. 105/2001, che ha confermato i pareri di esperti costituzionalisti acquisiti precauzionalmente nel corso dell'elaborazione della legge.

### *Integrazione*

La legge Turco/Napolitano affronta, per la prima volta in modo organico, il capitolo dell'integrazione degli immigrati entrati regolarmente sul territorio italiano, nella consapevolezza che il futuro del Paese dipenda anche dalla possibilità che gli immigrati avranno di sentirsi parte del suo popolo. Integrazione quindi, non assimilazione né relativismo culturale, ma possibilità di condividere regole, valori, spazi comuni, di conoscersi e fugare timori e pregiudizi, nello sforzo di costruire insieme una società inclusiva, più ricca di cultura, di tradizioni e di risorse umane.

Il discorso sull'integrazione parte dalla considerazione di quali siano gli ostacoli da superare perché si instauri un rapporto costruttivo tra istituzioni e immigrati e, tra i molti possibili, è stata considerata determinante la complessità delle pratiche burocratiche, spesso causa anche del ritorno nella illegalità di molti immigrati. In vista della delineazione di un percorso di integrazione effettivo, la legge indica nel rafforzamento delle strutture amministrative dedicate alla gestione dell'immigrazione e nella semplificazione delle procedure le precondizioni per una politica di integrazione basata sull'affermazione dei diritti individuali e collettivi. Sotto questo aspetto la legge prevede, nello specifico:

- facilitazione del passaggio da una condizione di legalità, ad esempio, temporanea (lavoro stagionale, studio) ad una di lungo periodo;
- riduzione del numero delle scadenze e dei momenti di verifica, da cui la proposta della carta di soggiorno a tempo indeterminato, dopo cinque anni di presenza regolare, – che nel disegno di legge del Governo avrebbe anche dato diritto al voto amministrativo, ma non condiviso dal Parlamento;
- un forte coordinamento interministeriale e, secondo il principio di sussidiarietà, un importante coinvolgimento degli enti locali

A questi aspetti si affiancano norme riguardanti una politica attiva dell'in-

tegrazione, rivolta da un lato a facilitare l'accesso ai "diritti di cittadinanza", che si traduce nell'attivazione di misure volte a facilitare l'accesso degli immigrati ai servizi pubblici in una condizione di pari opportunità con gli italiani, dall'altro nel mettere in campo interventi specifici finalizzati a rispondere alle esigenze derivanti dalla condizione specifica dell'essere migranti.

Rispetto al primo punto, la legge sottolinea in modo particolare l'equiparazione degli immigrati ai cittadini italiani nell'accesso ai servizi sanitari, sia per quanto riguarda gli aspetti contributivi che quelli assistenziali, inclusa la tutela delle fasce più deboli oltre che degli irregolari. Una particolare attenzione è riservata alla tutela della maternità, della salute della donna e dei minori.

Analoga attenzione è dedicata all'accesso all'istruzione, con l'estensione dell'obbligo scolastico a tutti i minori presenti sul territorio e l'invito, nello stesso tempo, alle scuole ad attivare specifiche misure di accoglienza dei bambini stranieri, individuando nella scuola la più importante agenzia di socializzazione e di integrazione, luogo di convivenza di diversità, di dialogo interculturale e interreligioso, spesso unico punto di contatto tra istituzioni e famiglie.

Il principio delle pari opportunità ispira anche l'accesso alle politiche della casa, in particolare all'edilizia residenziale pubblica. La legge istituisce inoltre speciali strutture residenziali, aperte anche ad italiani, per assolvere alla necessità di alloggio temporaneo, per persone bisognose che non hanno alle spalle una rete di solidarietà familiare o di comunità. La legge si fa tuttavia carico anche delle difficoltà incontrate dagli immigrati nei rapporti con la burocrazia, nelle relazioni con gli altri, nel mantenimento di una propria identità. Senza alcuna intenzione di discriminazione, prevede una serie di interventi, chiamati appunto discriminazioni positive, da realizzare con l'apporto determinante degli enti locali, delle associazioni di volontariato e delle associazioni degli immigrati, volti a favorire la convivenza e il dialogo tra immigrati e comunità locali. Tra questi viene posta una particolare enfasi su iniziative per l'insegnamento della lingua italiana ad adulti e bambini, considerato lo strumento

più diretto per l'acquisizione di autonomia nella comunicazione e nel comportamento; ma anche interventi per il mantenimento della cultura e della lingua di origine e dell'esercizio della propria religione, nei limiti delineati dalla costituzione. La legge individua anche nell'attività della mediazione culturale, ponte tra linguaggi e culture diverse, uno strumento cardine per innescare quel processo di comunicazione tra soggetti ed entità diverse che è alla base del dialogo e della convivenza.

Una parte importante della legge è costituita dalle norme contro le discriminazioni etniche e razziali la cui applicazione è supportata dall'istituzione degli osservatori regionali volti a prevenire e contrastare la discriminazione.

### *Gli strumenti*

La legge 40/98 individua inoltre gli strumenti che possano agevolare il raggiungimento degli obiettivi. Oltre alle competenze dei Ministeri (solidarietà sociale, interno, affari esteri e lavoro), la legge definisce i compiti degli Enti locali (regioni, province e comuni) disegnando un'architettura istituzionale completa del governo dell'immigrazione dal centro alla periferia. Istituisce inoltre:

- il fondo per le politiche di integrazione, gestito in parte a livello centrale, ma prevalentemente a livello locale;
- la Commissione per l'integrazione, costituita da esperti e rappresentanti delle Amministrazioni, presieduta da Giovanna Zincone, per monitorare la situazione a livello locale e nazionale e per sostenere gli organi decisionali con elementi di valutazione, approfondimenti teorici e analisi empiriche del fenomeno migratorio, in Italia e in altri Paesi di immigrazione;
- la Consulta degli immigrati, formata da rappresentanti delle associazioni degli immigrati, luogo di incontro tra istituzioni e società civile, di dialogo e di confronto;
- l'Organismo di coordinamento presso il Cnel, aperto ad amministrazioni locali, associazioni e rappresentanti delle forze sociali, un forum ampio per discutere tutte le problematiche dell'immigrazione e far emergere le esperienze locali più interessanti.

La legge prevede inoltre la redazione del documento programmatico triennale, che definisce il fabbisogno di immigrazione da parte del mercato del lavoro dell'Italia, da cui derivano i decreti dei flussi di ingresso annuali che, sulla base del fabbisogno dei settori produttivi, ma anche dello stato effettivo dell'integrazione degli immigrati presenti sul territorio e del modello di integrazione che si vuole realizzare, definiscono le quote di ingresso per Paese e per professione. Nel complesso l'adozione della legge 40/98 da parte del Parlamento italiano, allora presieduto da Luciano Violante, ha costituito lo sforzo più alto da parte dello Stato di governare il fenomeno migratorio, stabilendo regole certe, dosando sapientemente solidarietà e "compatibilità" economica, sociale e culturale, sottraendo l'immigrazione alla politica dell'emergenza. Un arricchimento del sistema legislativo, ma anche un passo avanti a livello culturale e della percezione pubblica del fenomeno. Il periodo della discussione, e quindi dell'approvazione della legge 40/98, è stato infatti un periodo importante, di formazione della coscienza politica e dell'opinione pubblica su tematiche nuove nel dibattito italiano, ispirato a principi costituzionali e valori fondamentali, che emergono anche dal linguaggio utilizzato dai leaders politici e dai rappresentanti del Governo allora in carica: costante è stata l'attenzione ai messaggi, alla scelta e all'uso delle parole, perché non concorresse ad assecondare l'ondata di pregiudizio e di paura, entro certi limiti fisiologica, cavalcata invece da alcune parti politiche. Solo per fare un esempio nella legge non c'è la parola extracomunitario, un termine tecnico, certamente non offensivo, ma che trasmette il senso della non appartenenza, dell'estraneità, che non aiuta il dialogo.

#### *Dopo la legge 40/98*

I Governi che si sono alternati, dopo l'approvazione della legge 40/98, hanno affrontato il tema dell'immigrazione partendo dal Testo Unico 286/98, che rimane una pietra miliare nel sistema legislativo italiano. Tranne la breve parentesi del Governo di centro-sinistra, che ha consolidato, con diversi provvedimenti legislativi (recepimento di norme comunitarie, decreti, circolari) lo spirito della leg-

ge 40/98, nel corso degli ultimi anni si sono registrati interventi volti a rendere più stringente il contrasto dell'immigrazione clandestina – che hanno determinato richiami, oltre che dalla Commissione europea, anche da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo –, rendendo più difficile anche la vita degli immigrati nel Paese. La l. 30 luglio 2002 n. 189<sup>6</sup> e il relativo decreto di attuazione, Dpr 18 ottobre 2004 n. 334<sup>7</sup>, prevedono la immediata esecutività del decreto di espulsione, l'obbligo del rilascio delle impronte digitali, il prolungamento da 30 a 60 giorni della durata della permanenza nei CPT, il dimezzamento della durata del permesso di soggiorno e l'allungamento dei termini per l'accesso alla carta di soggiorno (sei anni) solo per citarne alcuni. Successivamente, la legge 24 luglio 2008 n. 125<sup>8</sup>, modifica alcune disposizioni del codice penale, del codice di procedura penale e del Testo unico sull'immigrazione, che concernono: l'aggravante della presenza illegale sul territorio dello Stato nella commissione di reati e norme più severe per il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

Tale provvedimento ha previsto anche una regolarizzazione di cui hanno beneficiato circa 700.000 persone, portando il numero dei residenti regolari a 2.800.000 alla fine del 2004. Con il d. l. del 2 luglio 2009, n. 94<sup>9</sup> (il così detto pacchetto sicurezza) viene introdotto anche il reato di ingresso e soggiorno illegale nel Paese, in conseguenza del quale ogni straniero sorpreso sul territorio dello Stato senza un regolare permesso può essere sottoposto a procedimento penale dinanzi al giudice di pace. A questo si aggiunge il prolungamento del trattamento nei centri di identificazione ed espulsione (CIE ex CTP) da 60 a 180 giorni, restrizioni sui così detti matrimoni di comodo tra stranieri e cittadini italiani, tasse elevate sui permessi di soggiorno, solo per citarne alcuni.

Questi sono soltanto alcuni esempi dei cambiamenti subiti dal Testo Unico sull'immigrazione, ai quali se ne potrebbero aggiungere molti altri, che testimoniano di un profondo cambiamento del clima politico e culturale. Nel frattempo gli immigrati continuano ad essere una risorsa per il Paese, hanno acquistato consapevolezza dei loro diritti e dei loro dove-

ri, ed i figli degli immigrati si sentono cittadini italiani e rivendicano il riconoscimento della cittadinanza. Si potrebbe obiettare però che, nel corso di questi anni, non sono stati apportati cambiamenti alla parte della legge che riguarda l'integrazione, ma non è difficile immaginare, come, a seguito delle variazioni delle norme di ingresso e di soggiorno sul territorio, e della riduzione dei fondi, anche l'applicazione delle politiche di integrazione sia stata mutilata.

*Vaifra Palanca*

1) Ratifica ed esecuzione delle convenzioni numeri 92, 133 e 143 dell'Organizzazione internazionale del lavoro. (GU n.116 del 29-4-1981 - Suppl. Ordinario)

2) Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine

3) Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato

4) DL 20 marzo 1997, n. 60 Interventi straordinari per fronteggiare l'eccezionale afflusso degli stranieri extracomunitari provenienti dall'Albania

5) Art. 10.

- L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

- La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

- Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge. -Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici.

6) Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo

7) Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, in materia di immigrazione

8) Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica

9) Disposizioni in materia di sicurezza pubblica

## La tratta delle donne e degli esseri umani

**Q**uando ho preso la parola in Parlamento europeo come relatrice ombra per il gruppo S&D sulla Direttiva europea per la Prevenzione e repressione della Tratta degli esseri umani e la protezione delle vittime, ho dedicato il mio intervento a Paola Colombo Svevo, recentemente scomparsa, autrice nel 1996 del Libro Bianco sulla Tratta, il primo atto ufficiale su questo tema in Europa. E ho ricordato che la legge italiana era stata la prima a prevedere il permesso di soggiorno umanitario, grazie a Livia Turco e alle tante donne impegnate su questo fronte nel volontariato.

Una solidarietà e condivisione tra donne di diverse culture politiche, che dalla fine degli anni '90 in poi ha caratterizzato un impegno continuativo su un fronte drammatico e complesso, che – a sessanta anni dalla Convenzione ONU contro la schiavitù – vede riproporsi in Europa e in altri Continenti una nuova, tragica forma di riduzione in schiavitù, soprattutto di donne e bambini.

Questa catena di testimonianze e di lavoro sul campo rimanda ad altri volti e ad altre protagoniste: da Maria Teresa Tavassi, della Caritas, che ci aprì gli occhi su questa realtà ancora sommersa, a Suor Eugenia Bonetti, già missionaria in Nigeria, che al suo ritorno in Italia non ha sopportato di assistere passivamente alla vista delle “sue” ragazze nigeriane vendute sulle strade e nelle periferie di Torino e da dodici anni coordina nell'USMI non solo l'accoglienza, il sostegno e il reinserimento delle giovani donne sottoposte a questo traffico, ma scrive libri e interviene ormai in tutte le sedi nazionali e internazionali per combattere questo fenomeno disumano. Penso a suor Rita Giaretta, che a Caserta gestisce una casa di accoglienza in una zona ad alto rischio di criminalità e di degrado e che ha mandato una

lettera vibrante e toccante alle donne riunite a Roma il 13 febbraio nella grande manifestazione di *Se Non Ora Quando* o alle associazioni come *Differenza donna* o *Al progetto del Comune di Roma Roxane*, ma anche a religiosi illuminati come don. Benzi e mons. Perego della Caritas, che accettò di tenere dei corsi, con altri laici impegnati su questo fronte, nelle cinque province del Lazio all'interno del progetto da me voluto come assessore alla formazione, dal titolo “*Vie di uscita*” e rivolto a tutti gli operatori sociali, giudiziari, di polizia e della scuola insieme ai volontari e al terzo settore. E ho vive nella memoria i volti delle ragazze “salvate”, restituite alla dignità, alla vita, al sorriso, al futuro, anche con i loro bambini. Tra tutte, voglio citare Isoke Aikpitany, autrice con Laura Maragni, del libro “*Le ragazze di Benin City*”, dove racconta la sua tragica esperienza di sfruttamento e violenza, ma anche la fuga, il reinserimento, il matrimonio e quindi la sua volontà di aiutare le ragazze che in Italia subivano le sue stesse sofferenze. E così ha creato ad Aosta una casa famiglia per loro. Ricordo ancora l'emozione di averla con noi, in una piazza della periferia romana, qualche anno fa, nella presentazione del suo libro insieme alla indimenticabile Giglia Tedesco, che ora non è più tra noi.

È anche a nome loro, di tutte queste donne protagoniste o vittime che dobbiamo porci degli interrogativi. Se la tratta degli esseri umani è stata finalmente definita come crimine contro l'umanità in sede ONU e nello Statuto della Corte penale internazionale, se è ormai entrata anche nell'agenda pubblica in Italia e in Europa, come fenomeno che ha le sue radici nella povertà e nella ingiusta distribuzione delle

risorse nel mondo, che si intreccia con la spinta migratoria, che costituisce una delle maggiori fonti di reddito della criminalità organizzata, la cultura del nostro Paese in questi anni è cresciuta, è più consapevole che siamo di fronte alla violazione di diritti umani e ad una efferata violenza contro le donne e i minori?

Penso di sì ma ci sono segni molto contraddittori nella cultura contemporanea, come l'abuso della dignità e della immagine femminile, la morbosità dei media, la vera e propria pornografia soft che invade la comunicazione in Italia, le nuove forme di abuso via Internet, l'esibizione della vita intima e la mercificazione dei rapporti anche da chi dovrebbe essere garante dei valori civici, la ossessiva offerta di modelli seduttivi e ambigui alle giovani generazioni di donne.

Tutto questo ha creato un clima che non fa certo da deterrente allo sfruttamento e alla violenza, ma la banalizza e la moltiplicano. Perciò dobbiamo, insieme, agire su due fronti: quello della legislazione, della tutela delle vittime e della repressione del crimine e su quello della cultura del rispetto, dell'empatia, della rivendicazione della dignità della persona umana e delle campagne comuni contro il tradimento costante praticato dai media con rilevanti complicità politiche e nel silenzio della maggior parte degli intellettuali.

Ripercorriamo insieme il cammino della legislazione internazionale, europea e italiana su questo versante.

In Europa la pietra miliare, come si ricordava, è il Libro Bianco sul traffico degli esseri umani, di cui fu relatrice Paola Colombo Svevo, del PPE. Da questa prima fondamentale ricognizione e denuncia nacque il primo programma dedicato, denominato “STOP” e poi riproposto in “Daphne”, e fu affidata ad una donna sve-

dese, Anita Gradin, la prima responsabilità su questo fronte nella Commissione europea, costituendo in nuce l'avvio di quello che poi sarebbe diventato il terzo pilastro (Diritti, Giustizia e sicurezza) ora entrato a pieno titolo nel Trattato di Lisbona, dove uno specifico articolo contempla la lotta al traffico degli esseri umani.

È del 1998 la Legge sulla immigrazione Turco Napolitano che prevedeva la possibilità di concedere un permesso di soggiorno umanitario temporaneo alle vittime, prevalentemente immigrate extracomunitarie, coinvolte in forme di tratta, laddove volessero uscire dalla loro condizione, anche senza l'obbligo di sporgere denuncia. E si riconosceva l'apporto dell'associazionismo e degli enti locali, prevedendo forme di sostegno e di tutela. Un traguardo reso possibile dall'ampia consultazione fatta dal Ministro Turco del volontariato e della Commissione nazionale parità che allora presiedevo. Nel 2000 viene approvata a Palermo la Convenzione ONU sulla prevenzione, soppressione e repressione del traffico degli esseri umani e del protocollo aggiuntivo e nello stesso anno la tratta viene inserita tra i crimini contro l'umanità, nella Conferenza di Roma istitutiva della Corte penale internazionale.

Sulla base di questi due atti fondamentali, nel 2002 il Consiglio Europeo adotta una decisione quadro sulla lotta al Traffico degli esseri umani e viene adottato il Piano europeo per introdurre e confrontare le migliori pratiche e procedure per combattere questo fenomeno. Sono previste azioni anche nei Paesi extraeuropei e si citano le radici del fenomeno, tra cui la povertà e gli squilibri tra Nord e Sud del mondo.

È del 2005 la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani, che si pone come obiettivo la prevenzione e la lotta contro la tratta degli esseri umani in tutte le sue forme, a livello nazionale e internazionale, con riferimento anche ai legami con la criminalità organizzata e che è il punto di riferimento per quanto riguarda la tutela delle vittime.

A coronamento di questo lungo processo, nel dicembre 2010 in Parlamento Europeo abbiamo approvato una Risoluzione sulla prevenzione della tratta di esseri umani che chie-

deva una nuova Direttiva alla Commissione, centrata sulla tutela delle vittime, su una più forte repressione del crimine, un maggior coordinamento tra gli Stati membri, una attenzione speciale ai minori e un forte riconoscimento del ruolo delle ONG, la raccolta di dati a livello nazionale e comunitario.

Richiesta che è stata recepita con l'approvazione il 5 Aprile 2011 della Direttiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI, direttiva che era parte di un'azione globale contro il traffico che include azioni che coinvolgono Paesi Terzi come strumento di azione orientata a rafforzare la dimensione esterna della UE contro il traffico degli esseri umani(2004).

Si tratta di un'importante normativa che definisce regole comuni minime che concernono la definizione del reato e il livello minimo delle sanzioni nell'ambito della tratta. Le nuove norme rafforzano la prevenzione del crimine e soprattutto mettono al centro una protezione maggiore delle vittime anche sostenendo e riconoscendo l'attività delle ONG in questo campo, sulla base di emendamenti miei e del gruppo S&D.

Questa direttiva sarà applicata da tutti gli Stati membri ad eccezione della Danimarca e dell'Inghilterra, costituisce la prima applicazione del nuovo Trattato di Lisbona per quanto attiene l'area Giustizia, sicurezza e lotta alla criminalità perché vede esplicitate le nuove competenze del Parlamento che ha svolto con grande determinazione il suo ruolo di co-legislatore insieme al Consiglio e alla Commissione.

La direttiva prevede pene che vanno dai 5 ai 10 anni di carcere e aggravanti che riguardano offese commesse su vittime particolarmente vulnerabili, come i minori, le offese commesse nell'ambito di organizzazioni criminali o nel caso in cui si registrino gravi negligenze che mettono a rischio la vita delle vittime, o se sia stata usata una violenza particolarmente grave causa di serie conseguenze sulla vittima.

Sono state recepite alcune proposte importanti da noi avanzate, come ad esempio, quella che non consente di

perseguire penalmente la persona vittima di tratta se questa ha violato leggi migratorie come conseguenza del traffico. Inoltre, viene riconosciuto anche il principio, che però volevamo più esteso, del permesso di soggiorno umanitario, pur limitato solo a coloro che collaborano con la giustizia.

Come già annunciato, noi chiediamo una modifica della direttiva che preveda, come in Italia, che possano essere protette col soggiorno umanitario anche le persone che non hanno ancora la forza di collaborare con la giustizia ma che intendono semplicemente uscire dalla schiavitù.

La Direttiva inoltre rafforza i rapporti fra Eurojustice ed Europol sia nelle investigazioni che nella giurisdizione comune, stabilisce chi deve perseguire giuridicamente i reati quando vengono commessi interamente o in parte nel territorio di uno Stato membro, e prevede forme di assistenza, sostegno e protezione e anche compensazione delle vittime. Per la prima volta si introduce una fattispecie che ho chiesto insieme alla collega Rita Borsellino – e cioè che vengano sequestrati i beni ai criminali e che questi beni vengano utilizzati per sostenere ulteriori forme di sostegno ed assistenza alle vittime.

Infine, innovazione molto rilevante, è prevista l'istituzione di un coordinatore europeo per la prevenzione, l'informazione e la formazione continua di chi è impegnato nella lotta alla tratta ed anche per il coordinamento degli Stati membri che sarebbe opportuno istituissero anch'essi un ufficio anti tratta ed un coordinatore. La coordinatrice, la greca Vassiliadou già presidente della Lobby europea delle donne, è stata già insediata e con lei ho avuto un interessante incontro insieme ad altre colleghe.

Ora la Direttiva deve essere ratificata entro il 2013 dagli Stati membri e sono certa che le parlamentari del PD saranno in prima linea per sollecitare tale adempimento.

È urgente infatti che il Governo italiano designi un coordinatore/trice nazionale, con un ufficio dedicato, che possa costituire un punto di riferimento autorevole per tutto quel mondo associativo, di Enti Locali, di persone, laici e religiosi, che ogni giorno combattono la tratta degli esseri umani.

*Silvia Costa*

## Donne e sistemi pensionabili

**È** difficile ripercorrere sintetizzando la normativa che riguarda le pensioni per le donne, perché solo in pochi casi si tratta di leggi specifiche. Quasi sempre, disposizioni concernenti le donne sono inserite in normative generali. Del resto, i sistemi pensionistici sono storicamente costruiti sul presupposto che il reddito della donna derivi da quello dell'uomo, che è il principale apportatore di reddito, dunque anche di reddito pensionabile.

Molti sono i fattori di tipo sociale e lavorativo che influenzano in modo decisivo le pensioni delle donne: le carriere sono più precarie, decisamente discontinue, i livelli salariali più bassi. Si è avallato nel tempo uno scambio tra pensioni, meno consistenti per le donne, in cambio di una età pensionabile più bassa.

Storicamente, in effetti anche negli orientamenti dell'UE, la differenza di età pensionabile non è stata considerata discriminatoria.

Così è stata pure a lungo interpretata la nostra Costituzione. Si è rilevato come il principio di parità tra uomo e donna, (sancito all'art. 3 della Costituzione) non dovesse essere inteso necessariamente come trattamento indifferenziato, ma potesse valutare come ragionevoli alcune differenziazioni nei rapporti e nelle situazioni confrontate. Proprio con riguardo all'età pensionabile, la Corte Costituzionale aveva ritenuto ragionevole la fissazione di una diversa età pensionabile per le donne al fine di salvaguardare "l'essenzialità della funzione familiare della donna".

Ora però il vecchio patto non funziona più e molteplici fattori hanno concorso a ridurre il divario di genere nell'età per le pensioni. Determinanti sono state le dinamiche sociali, le trasformazioni anche nelle re-

lazioni interpersonali, l'evoluzione del quadro normativo.

Rispetto alla cornice giuridica si ricorda la Direttiva 2006/54/CE adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio in data 5 luglio 2006, in attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne anche in merito al settore dei regimi professionali di sicurezza sociale. Tale direttiva introduce esplicitamente il divieto di discriminazione diretta o indiretta fondata sul sesso per quanto riguarda le condizioni di accesso dei regimi previdenziali professionali, per quanto attiene all'obbligo di versare i contributi e al calcolo degli stessi; per ciò che riguarda il calcolo delle prestazioni, comprese le maggiorazioni da corrispondere per il coniuge e per le persone a carico nonché le condizioni relative al mantenimento del diritto alle prestazioni (art. 5).

La disposizione si applica ai regimi professionali di sicurezza sociale che assicurano, tra le altre, una protezione contro il rischio di vecchiaia (incluso il pensionamento anticipato); ai regimi pensionistici di una categoria particolare di lavoratori come quella dei dipendenti pubblici (art. 7), con esclusione dei regimi professionali di sicurezza sociale, se le prestazioni sono finanziate da contributi versati dai lavoratori su base volontaria (art. 8).

Tra gli esempi di discriminazione ai sensi dell'art. 9, è espressamente riconosciuto il carattere discriminatorio delle disposizioni che si basano direttamente o indirettamente sul sesso per stabilire limiti di età differenti per il collocamento a riposo (art. 9, lett. f). Viceversa, è considerato compatibile con la normativa

comunitaria, così introdotta, il fatto che uomini e donne possano chiedere un'età flessibile alle stesse condizioni (art. 13).

Di seguito si citano le norme più rilevanti emanate in materia, a partire dalla legge istitutiva delle pensioni alle casalinghe, per la quale il pensiero va alla tenace battaglia condotta, con lungimiranza, da Nilde Iotti. Legge 05.03.1963, n. 389 e Legge 26.02.1964, n. 67: Istituzione della "Mutualità pensioni" a favore delle casalinghe e successiva modifica degli articoli 4 e 15 della legge 5 marzo 1963, n. 389.

La tutela per il lavoro casalingo o familiare ai fini previdenziali nasce con la legge n. 389 del 1963, che introduce la cosiddetta 'mutualità pensioni' per le casalinghe tra i 15 e i 50 anni dedite esclusivamente all'attività domestica e di cura della famiglia (nella legge di riforma del diritto di famiglia, n. 151/1975, così il lavoro familiare e di cura è riconosciuto come una vera e propria forma di attività lavorativa produttiva che concorre al progresso materiale e spirituale della società). La mutualità pensioni (che prevedeva la pensione di vecchiaia a 65 anni + 15 anni di contributi e la pensione di invalidità) è stata negativamente influenzata dal carico totale dei contributi sulle assicurate, dalla mancata indicizzazione delle rendite, dalla volontarietà dell'iscrizione. Inoltre, si troverà successivamente "in concorrenza" con la pensione sociale, istituita nel 1969 con l. n. 153, a totale carico dello Stato e destinata agli ultra65enni sprovvisti di reddito.

La gestione separata presso l'Inps è istituita con lo scopo di gestire l'assicurazione volontaria per la pensione delle casalinghe. Possono iscriversi le persone di sesso femmi-

nile che abbiano compiuto il 15° anno di età e non superato il 50°, nonché, senza limitazione di età, quelle già iscritte all'assicurazione facoltativa ex art. 85, n. 4) del R.D.L. n. 1827/1935. La pensione è percepita al raggiungimento del 65° anno di età e l'importo che l'iscritta desidera costituirsi – come minimo – va indicato al momento della domanda. Sulla base della pensione indicata, l'Inps comunica l'ammontare del contributo costante da versarsi annualmente.

In base alla successiva legge del 1964, il 5% dei contributi versati dalle casalinghe è devoluto ad un conto speciale dal quale sono prese le somme necessarie per l'eventuale integrazione delle pensioni. Inoltre, entro tre anni dall'entrata in vigore della legge, è data la possibilità alle casalinghe che abbiano compiuto 50 anni di età, ma non superato i 64, di costituirsi una rendita vitalizia decorrente dagli anni successivi.

Nel 1997 la mutualità pensioni gestita dall'Inps è assorbita nel Fondo di previdenza delle persone che svolgono lavori non retribuiti derivanti da responsabilità familiari (d.lgs. n. 565/1996); mutano alcuni requisiti ma, allo stesso tempo, permangono una serie di debolezze:

- l'iscrizione è rivolta a uomini e donne tra i 15 e i 65 anni ma rimane volontaria (25,82 euro il versamento minimo per vedere accreditato un mese di contribuzione);
- i contributi versati sono interamente deducibili dal reddito imponibile Irpef del dichiarante, anche per i familiari fiscalmente a carico;
- è prevista la possibilità di cumulo con la pensione di reversibilità, con un'attività lavorativa ridotta o inidoneità di disoccupazione;
- la pensione di inabilità spetta con almeno 5 anni di contributi in presenza di assoluta e permanente impossibilità a svolgere qualsiasi attività lavorativa;
- la pensione di vecchiaia spetta sulla base dei requisiti varati dall'ultima riforma sulle pensioni (l. n. 214/2011);
- il calcolo è contributivo;
- non è prevista la concessione della pensione ai superstiti;
- le pensioni non sono integrabili al trattamento minimo.

La parità di trattamento uomo-donna (Legge n. 903/1977)

È la legge più organica e sistematica in materia di parità. La legge di parità ha anche introdotto la possibilità per le lavoratrici di restare in servizio fino al compimento della stessa età pensionabile stabilita per il pensionamento del lavoratore e, dunque, la possibilità di godere di una più lunga età lavorativa, mantenendo il più favorevole regime legale per l'età pensionabile.

È operato uno specifico riferimento agli istituti dell'adozione o congedi per motivi di cura (che hanno avuto uno sviluppo sempre più paritario tra i sessi) o alla differenziazione in ambito di età pensionabile concepita piuttosto che come discriminazione (ed ora sostanzialmente superata con l'ultima riforma), ancora, come tutela residuale della donna in sintonia anche con indirizzi della Unione Europea.

La legge accenna alla pensione ai superstiti che precedentemente alla legge di parità era prevista automaticamente per il coniuge donna, mentre spettava al vedovo solo in caso di invalidità.

Sempre al 1977 risale la previsione di reciprocità per gli assegni familiari, fruibili dalla donna lavoratrice in alternativa al coniuge (oggi inseriti in un più ampio contesto di tutela della famiglia nel suo complesso e non solo della donna lavoratrice). Il quadro normativo fino agli anni '90

Con riguardo alle condizioni di erogazione della pensione di vecchiaia, i requisiti di erogazione erano il raggiungimento di una determinata età anagrafica (55 anni per le donne, 60 per gli uomini) e di anzianità contributiva (15 anni).

*Legge delega n. 421/1992 (c.d. riforma Amato)*

La necessità di introdurre riforme tese ad una netta razionalizzazione e modernizzazione del sistema pensionistico ha portato alla Legge delega n. 421/92 e relativi Decreti Legge attuativi 503/1992 e 124/1993. Si prevedeva un innalzamento graduale di cinque anni (1 anno ogni 18 mesi) dell'età pensionabile, giunto a compimento nel 2000: l'età pensionabile per gli uomini fissata originariamente a 60 anni veniva innalzata a 65, mentre

l'età pensionabile per le donne, da 55 anni veniva fissata a 60 anni.

Legge 8 agosto 1995 n. 335, art. 3: Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare

-Art. 3: Disposizioni diverse in materia assistenziale e previdenziale  
Comma 6 – In luogo della pensione sociale, in presenza di determinati requisiti anagrafici e reddituali, ai cittadini italiani, residenti in Italia, è corrisposto un assegno sociale non reversibile.

Tale previsione riguarda indifferentemente uomini e donne.

*D.Lgs. 16.09.1996 n. 565: Attuazione della delega conferita dall'art. 2, comma 33 della L. 8 agosto 1995, n. 335, in materia di riordino della disciplina della gestione "Mutualità pensioni" di cui alla L. 5 marzo 1963, n. 389*

La gestione diventa "Fondo di previdenza per le persone che svolgono lavori di cura non retribuiti derivanti da responsabilità familiari", al quale possono iscriversi, su base volontaria, tutti i soggetti che svolgono, senza vincolo di subordinazione, lavori non retribuiti in relazione a responsabilità familiari e non sono titolari di pensione diretta.

Il trattamento pensionistico spetta a partire dal 57° anno di età con cinque anni di contribuzione, e con un certo limite di importo di pensione maturato, oppure, senza limiti di importo, al compimento del sessantacinquesimo anno di età con almeno cinque anni di contribuzione. Spetta anche la pensione di inabilità, con almeno cinque anni di contribuzione, quando sia intervenuta l'assoluta e permanente impossibilità a svolgere qualsiasi attività lavorativa.

Il "Fondo Casalinghe" è stato creato principalmente, anche se non esclusivamente, per le donne che eseguono lavori in famiglia non retribuiti.

In effetti, possono iscriversi a tale fondo di previdenza i soggetti di entrambi i sessi e di età compresa fra quella prevista dalle norme sull'avviamento al lavoro (15 anni) e i 65 anni di età se:

- svolgono lavoro in famiglia non retribuito connesso con responsabilità familiari, senza vincoli di subordinazione;
- non sono titolari di pensione diretta;

- non prestano attività lavorativa dipendente o autonoma per la quale sussista l'obbligo di iscrizione ad altro ente o cassa previdenziale;

- prestano attività lavorativa part-time se, in relazione all'orario e alla retribuzione percepita, si determina una contrazione delle settimane utili per il diritto a pensione.

Sono attribuite, a carico dell'Inps, le seguenti prestazioni:

- pensione di inabilità, con almeno 5 anni di contributi, a condizione che sia intervenuta l'assoluta e permanente impossibilità a svolgere qualsiasi attività lavorativa;

- vecchiaia, a partire dal 57° anno di età, a condizione che siano stati versati almeno 5 anni (60 mesi) di contributi.

La pensione di vecchiaia:

- è liquidata solo se l'importo maturato risulta almeno pari all'ammontare dell'assegno sociale maggiorato del 20% (1,2 volte l'assegno sociale);

- si prescinde dall'importo al compimento del 65° anno di età.

Non è prevista la concessione della pensione ai superstiti.

L'importo è determinato secondo il sistema di calcolo contributivo.

Le pensioni non sono integrabili al trattamento minimo.

*Legge n. 449/1997*

La legge ha modificato in parte l'impianto della c.d. riforma Amato del 1992, adeguandolo con gli accordi tra governo e sindacati e all'ulteriore esigenza di riordinare i conti pubblici, al fine di armonizzare con le politiche dell'Unione Europea. La c.d. riforma Prodi si caratterizza per l'innalzamento dei requisiti d'età per l'ottenimento della pensione di anzianità, per l'incremento dell'onere contributivo dei lavoratori autonomi, per l'equiparazione delle aliquote contributive dei fondi speciali di previdenza e l'eliminazione di alcune condizioni riconosciute ai lavoratori durante il periodo di transizione al sistema contributivo.

*Legge delega n. 243/2004*

La riforma del sistema previdenziale pubblico introdotta con Legge delega n. 243 del 2004, comprende varie misure volte a garanzia ulteriore della sostenibilità nel tempo del sistema pensionistico, fra le quali la

modifica della disciplina sull'età pensionabile, abrogando la flessibilità e introducendo, con decorrenza dal 1° gennaio 2008, l'età pensionabile differenziata per uomini e donne: 60 anni per le donne e 65 anni per gli uomini. Tuttavia, ai sensi dell'art. 2 comma 21 della legge 335 del 1995, si introduce a favore delle sole lavoratrici la facoltà di optare per la cosiddetta "uscita anticipata", vale a dire di poter interrompere il rapporto lavorativo al raggiungimento dei 60 anni di età.

*Legge n. 247/2007*

Ha introdotto le "finestre di uscita" per la decorrenza delle pensioni di vecchiaia e la "quota" (somma dell'età anagrafica e degli anni di servizio) quale requisito per la pensione, progressivamente in aumento anno per anno. Per i lavoratori autonomi è richiesto un "anno pensione" in più rispetto ai lavoratori dipendenti.

A partire dal 1 gennaio 2008, l'età pensionabile, per la pensione di vecchiaia, è confermata a 60 anni per le donne e a 65 per gli uomini. Chi è in possesso di almeno 35 anni di contributi può andare in pensione anche in età inferiore rispetto a quella ordinaria, seguendo lo schema introdotto dalla legge. Chi è in possesso di almeno 40 anni di contributi può andare in pensione a qualsiasi età a prescindere dai requisiti anagrafici.

*L. 23.12.2000 n. 388, art. 69: Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*

Art. 69: Disposizioni relative al sistema pensionistico

Disciplina le rivalutazioni contributive e gli aumenti dei trattamenti pensionistici afferenti la "Mutualità pensioni".

*L. 23.08.2004 n. 243, art. 1: Norme in materia pensionistica e deleghe al Governo nel settore della Previdenza pubblica, per il sostegno alla previdenza complementare e all'occupazione stabile e per il riordino degli enti di previdenza ed assistenza obbligatoria*

Si delega il Governo ad adottare decreti legislativi contenenti norme intese a "liberalizzare" l'età pensionabile, fatte salve le disposizioni di legge vigenti in materia di pensionamento di vecchiaia per le lavoratrici.

Inoltre, sono ridefiniti i requisiti di

accesso al pensionamento, differenziando quelli anagrafici in base al sesso.

Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali (Legge n. 102/2009)

In attuazione della sentenza della Corte di Giustizia Europea, e di consolidati orientamenti dell'UE che hanno imposto al nostro Paese di unificare l'età pensionabile del personale maschile e femminile delle pubbliche amministrazioni, la legge n. 102 di conversione del decreto legge n. 78/2009 ha previsto, a decorrere dal 1 gennaio 2010, il graduale innalzamento del limite di età per la pensione di vecchiaia della quasi generalità delle pubbliche dipendenti. Pertanto, a partire dal 2010 l'età pensionabile delle donne si innalzerà di un anno ogni due fino ad arrivare nel 2018 a regime al limite di 65 anni. In breve, nel biennio 2010-2011 il limite di età sarà di 61 anni, nel 2012-2013 di 62 anni, nel 2014-2015 di 63 anni, nel 2016-2017 di 64 anni e dal 2018 in poi di 65 anni.

La minore età richiesta alle donne rispetto agli uomini per il pensionamento di vecchiaia è stata sempre intesa come compensazione per la maggior quantità di lavoro familiare e di cura non retribuito, svolto. L'orientamento era quello di considerare il carico di lavoro non retribuito svolto dedicando risorse e interventi per politiche sociali e familiari, con particolare attenzione alla non autosufficienza e all'esigenza di conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare delle lavoratrici" (art. 22-ter, comma 3, d.l. 78/2009). La finalità nello sviluppo del cosiddetto tesoretto è poi stata concretamente disattesa.

*D.L. 31.05.2010 n. 78, art. 12 convertito in L. 30.07.2010 n. 122: Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*

Art. 12: Interventi in materia previdenziale

In vigore dal 6 dicembre 2011.

Sono state inserite modifiche ai requisiti di accesso al pensionamento, sempre distinguendo in base al sesso.

Ha introdotto le "finestre mobili a scorrimento", che determinano uno

slittamento della decorrenza della pensione a dodici mesi (lavoratori dipendenti) e diciotto mesi (lavoratori autonomi) dalla data del conseguimento del diritto.

*D.L. 6.07.2011 n. 98, art. 18 convertito in L. 15.07.2011 n. 111: Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*

Art. 18: Interventi in materia previdenziale

In vigore dal 28 dicembre 2011.

Si incrementa temporalmente il requisito anagrafico per tutte le lavoratrici, dipendenti ed autonome, ai fini dell'accesso alla pensione di vecchiaia. Infatti ha disposto l'innalzamento dell'età pensionabile per la pensione di vecchiaia delle donne del settore privato. L'obiettivo è di portare, con un percorso a tappe dal 1° gennaio del 2020, a 65 anni il requisito anagrafico per la pensione di vecchiaia, parificandolo così a quello degli uomini. Si tratta di una misura prevedibile da tempo, visto che, per effetto di una sentenza della Corte Europea di Giustizia, questa parificazione, per le donne che lavorano nel settore pubblico, è già avvenuta con la Legge 122/2010. L'innalzamento non modifica la disciplina vigente in materia di decorrenza del trattamento pensionistico (le cosiddette "finestre"), che rimangono quelle previste dalla Legge 122 del 2010. Per questo motivo, una volta raggiunta l'età pensionabile, le donne, per vedersi riconosciuto il trattamento pensionistico, devono attendere 12 o 18 mesi a seconda se si tratti di lavoratrici dipendenti o autonome. L'innalzamento progressivo dell'età pensionabile dovrà fare i conti, dal 1° gennaio 2013, anche con l'adeguamento agli incrementi della speranza di vita dei requisiti di accesso al sistema pensionistico. Quest'innalzamento riguarda tutti i trattamenti pensionistici per vecchiaia delle lavoratrici dipendenti e autonome.

Per non incorrere in equivoci, per le dipendenti pubbliche, il D.L. 78/2010 ha modificato la disciplina del requisito anagrafico per la pensione di vecchiaia e per il trattamento pensionistico liquidato esclusivamente con il sistema contributivo, disponendo l'elevamento del requisito da 61 a 65 anni con decorrenza dal 1° gennaio 2012.

*D.L. 06.12.2011 n. 201, art. 24 convertito in L. 22.12.2011 n. 214: Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*

Art. 24: Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici

Sono innalzati i requisiti anagrafici delle lavoratrici per l'accesso alla pensione di vecchiaia, al fine di conseguire una convergenza verso un requisito uniforme per il conseguimento del diritto al trattamento pensionistico di vecchiaia tra uomini e donne e tra lavoratori dipendenti e lavoratori autonomi. In particolare riguarda le pensioni che maturano dal primo gennaio 2012. Per le pensioni il cui diritto matura fino al 31 dicembre 2011, il calcolo viene effettuato invece in base a norme e tabelle contenute nelle leggi 247/07, 122/2010, 111/2011, 148/2011.

Dal 2013 entrano in vigore le norme che innalzano automaticamente età e quote in base all'allungamento dell'aspettativa di vita. I nuovi requisiti saranno stabiliti dopo la verifica degli effettivi andamenti demografici, ipotizzati nella relazione tecnica alla legge 214/2011.

La graduale equiparazione dell'età pensionabile delle donne con quella degli uomini e poi con i 67 anni per tutti è stata accelerata. Dal primo gennaio 2012 l'età sale a 62 anni e sarà ulteriormente elevata a 63 anni e 6 mesi nel 2014, a 65 anni nel 2016 e a 66 a partire dal 2018.

Per le lavoratrici autonome (commercianti, artigiane e coltivatrici dirette), invece, lo scalone del 2012 è

di 3 anni e 6 mesi (l'età sale da 60 a 63 anni e mezzo). Soglia che sale ulteriormente a 64 e 6 mesi nel 2014, a 65 e 6 mesi nel 2016, sino a raggiungere i 66 anni dal gennaio del 2018.

L'elevazione dell'età ci sarà anche per gli uomini, i quali a partire dal 2012, potranno ottenere la pensione di vecchiaia dopo aver compiuto 66 anni.

*D.L. 29-12-2011 n. 216, art. 6 convertito in L. 24.02.2012 n. 14: Proroga di termini previsti da disposizioni legislative*

Art. 6: Proroga di termini in materia di lavoro

Si annulla la riduzione percentuale dei trattamenti pensionistici prevista dal D.L. n. 201/2011 qualora l'anzianità contributiva derivi da prestazione effettiva di lavoro, includendo, tra gli altri, i periodi di astensione obbligatoria per maternità.

Xxxx

La discussione sulla opportunità di omologare o meno l'età pensionabile per uomini e donne ha molto appassionato, ma è oramai in parte superata a seguito degli ultimi interventi normativi.

Lo scambio precedente (pensioni ed età pensionabile entrambe più bassa) non è stato più considerato attuale. L'equità tra i sessi e le generazioni, la sostenibilità economica, l'efficienza nel sistema, sono gli obiettivi ai quali orientare i sistemi pensionistici. Vedremo nei prossimi anni se la normativa adottata, nonché la recente fusione tra gli enti previdenziali INPS, INPDAP, ENPALS (Legge 22 dicembre 2011, n. 214) concorrerà al perseguimento degli obiettivi prefissati.

Ma, soprattutto, dovremo anche verificare come le dinamiche del mercato del lavoro e contributive influiranno sulle prestazioni erogate.

*Daniela Carlà*

## Le pari opportunità in Europa

Uno dei pilastri fondamentali dell'intero impianto giuridico dell'Unione europea, esplicitamente dichiarato nel Trattato di Lisbona, è il principio della parità tra donne e uomini.

Un principio articolato e spalmato trasversalmente in tutte le politiche, oggetto di una ricca legislazione specifica interna e dante causa del cambiamento in molte altre politiche.

Una strategia complessa e dotata di numerosi strumenti tra cui la tabella di marcia 2006-2010 per la parità fra le donne e gli uomini che riprende le priorità definite dalla Carta per le donne, parte integrante del programma di lavoro della Commissione, che descrive le azioni chiave previste nel periodo 2010-2015. La Carta per le donne nasce proprio per potenziare la promozione della parità tra donne e uomini, in Europa e nel mondo, individuando cinque campi d'azione specifici.

Infatti, le disparità legate al genere hanno conseguenze dirette sulla coesione economica e sociale, sulla crescita sostenibile e la competitività, nonché sulle sfide demografiche. Una strategia che affronta nel dettaglio le questioni relative all'indipendenza economica delle donne (il tasso di occupazione femminile non è ancora quello auspicato), sradicare le disparità retributive (che sono ancora significative), assicurare la rappresentanza nei processi decisionali, nei governi e nei parlamenti nazionali, così come nei consigli di direzione delle grandi imprese.

Tutto ciò passando per la conquista di beni e servizi, di una migliore e più coerente distribuzioni dei diritti acquisiti (per esempio sul tema del congedo parentale), ma anche per assicurare dignità, integrità e fine della violenza nei confronti delle

donne, in Europa e nel mondo (si stima che in Europa il 20/25% delle donne sia stato oggetto di violenze fisiche almeno una volta e che circa mezzo milione di donne viventi in Europa sia stato sottoposto a mutilazioni genitali).

Anche associando azioni specifiche e « gender mainstreaming ». Questo tema presenta parimenti una forte dimensione internazionale in termini di lotta contro la povertà, di accesso all'istruzione e ai servizi sanitari, di partecipazione all'economia e al processo decisionale, nonché di diritti delle donne in quanto diritti dell'uomo.

In sintesi, in Europa esiste una radicata convinzione secondo la quale le donne costituiscono la più potente leva di sviluppo non solo per uscire dalla crisi, ma anche nella prospettiva di un'Europa coesa, solidale e moderna.

Non è sempre stato così. È infatti a partire dal 1979 con la prima elezione diretta del Parlamento europeo che la questione parità uomo donna inizia ad entrare nell'agenda politica europea.

In questo periodo l'Italia, grazie all'avanzato pacchetto di leggi approvate a favore delle donne, è punto di riferimento in Europa, tanto che la presidenza della commissione speciale di inchiesta del Parlamento europeo sulle condizioni di vita delle donne in Europa (1979) viene assegnata, appunto ad un'italiana, Mari-sa Rodano.

E l'Europa sposa l'approccio italiano iniziando un processo che porterà all'inserimento nel Trattato di Lisbona del principio, indiscutibile ed inderogabile, della parità e dà vita ad una intensa e continua produzione legislativa che produce, per con-

taminazione positiva, l'allargamento di diritti per tutti, tra i quali, ad esempio, il principio "di non discriminazione".

Anche con riferimento all'attuale e delicata situazione dell'Italia nel rapporto con l'Europa, possiamo affermare che le donne italiane quando giocano un ruolo da protagoniste sono in grado di influenzare positivamente tutta l'Europa.

La domanda che sorge spontanea è, allora, come mai la condizione delle donne italiane oggi risulta essere la peggiore d'Europa e purtroppo nelle ultime posizioni in tutte le classifiche mondiali?

Una prima riflessione nasce dalla considerazione che nelle battaglie delle donne italiane che hanno caratterizzato il Novecento non c'è alcun riferimento al tema della rappresentanza.

Un processo di avanzamento che avrebbe dovuto portare al totale superamento dell'autorità patriarcale, ma che è rimasto incompiuto proprio a causa delle problematiche connesse al tema della rappresentanza mai entrato a pieno regime nella vita pubblica italiana.

Già negli anni che precedono la prima guerra mondiale, in alcuni piccoli stati come la Finlandia, la Norvegia, la Danimarca, le donne godevano di alcuni diritti politici; nel 1929 la Finlandia nomina una donna "ministro degli affari esteri", in Belgio viene eletta la prima donna-deputato alla Camera; nel 1930 in Canada, viene eletta una donna in Senato. In Italia nel 1946 furono 21 le donne elette nell'Assemblea Costituente e di queste 5 fecero parte della Commissione dei 75, come dire, le premesse c'erano, ma dobbiamo aspettare il 1979 per eleggere una donna, Nilde Iotti, alla presidenza della Camera.

Da alcuni anni abbiamo vissuto un lento ma inesorabile arretramento non solo sul rispetto dei diritti acquisiti, ma anche sulla conquista di nuovi.

L'avvento della destra in Europa ed in Italia ha poi prodotto un oggettivo peggioramento nella condizione di vita delle donne, in particolare italiane, tanto da farle diventare un "caso" europeo e ciò nonostante la loro presenza diffusa e qualificata nelle professioni e negli apparati dello Stato che però raramente sfiora i ruoli apicali.

L'elezione della Marcegaglia (2008) al vertice di Confindustria e quella della Camusso (2010) al vertice della Cgil rappresentano un cambiamento importante in questa direzione: ma l'obiettivo deve essere quello dello sfondamento del tetto di cristallo che, come viene definito dalla Com-

missione europea, costituisce uno stato di segregazione delle donne.

Viviamo un passaggio epocale che richiede un ripensamento generale delle nostre società e del modello sociale europeo, ed è giusto affermare che le cittadine ed i cittadini europei stanno pagando un caro prezzo alle scelte fatte dalla destra europea.

Una situazione politica, questa, che non ha prodotto in Europa distorsioni rispetto alla necessità di avanzamento della cittadinanza sociale in direzione di una piena cittadinanza europea (la tutela dei diritti rimane la priorità).

Si tratta di una problematica che investe, forse non i paesi nordici, ma sicuramente tutti gli altri stati membri, Germania inclusa.

Per andare avanti abbiamo bisogno di maggiore unità, di autonomia e di determinazione per conquistare

una società di uomini e di donne e per questo abbiamo bisogno di un inquadramento più ampio che ci deve servire per un concreto approfondimento sul futuro che vogliamo.

La crisi degli Stati nazionali ci indica con chiarezza che le donne devono porsi, più di altri, il tema del futuro politico dell'Europa. La costruzione degli Stati uniti d'Europa con istituzioni e rappresentanze autonome e forti è lo strumento per avere un ruolo nel mondo globale, confermando l'identità democratica europea e riaffermando la sua propria concezione dei diritti umani, civili e politici.

La conquista di una vera rappresentanza paritaria, oggi più che nel passato, si gioca in Europa.

Ed è lì che sta il nostro futuro.

*Francesca Marinaro*

## Politiche di genere in Europa

**I**mpressiona constatare come l'analisi dell'evoluzione in atto a livello europeo in materia di parità e di divieti di discriminazione di genere riguardi essenzialmente il profilo normativo, dato che le statistiche confermano una situazione reale tendenzialmente statica, da tempo consolidata e priva di significative variazioni. Queste riguardano miglioramenti in atto in alcuni singoli Stati membri, spinti ad accelerare sul cambiamento anche per rispettare gli indicatori qualitativi e quantitativi posti come obiettivo già per il 2010 dalla Strategia di Lisbona e ora riproposti per la Strategia 2020 e riguardano le pessimistiche attese di un impatto negativo dovuto alla crisi economico-finanziaria e alla recessione economica sull'occupazione e sui redditi, in particolare per le donne.

L'accelerazione impressa dalle istituzioni europee nel campo delle regole, a partire dal 2000, sta continuando a produrre frutti. L'attenzione prevalente si incentra su quanto adottato entro il 2006, con il (quasi) completamento delle direttive contro i diversi fattori di discriminazione e la rifusione di quelle principali in materia di parità di genere sul lavoro, nonché con il Patto europeo per la parità di genere del marzo 2006. Penso sia utile proseguire l'indagine, dando conto dei lavori in corso, considerando il 2006 e in particolare la direttiva ricomposta in materia di genere (la 2006/54/CE) come una sorta di spartiacque e dedicando peculiare attenzione al ruolo del Parlamento europeo, quasi sempre lasciato sotto traccia.

I documenti da considerare – senza per il momento distinzione tra quelli che forniscono indicazioni e linee politiche e i veri e propri testi legislativi – sono, per quanto riguarda

quelli già approvati: la Tabella di marcia fino al 2010 e ora la Strategia per la parità fino al 2015; le Relazioni annuali sulla parità; la verifica della trasposizione della direttiva del 2002 sulla parità; la richiesta di direttiva sui differenziali retributivi; la nuova direttiva sui congedi parentali; la riforma della direttiva sulla maternità per le lavoratrici autonome. Si attende ancora la nuova direttiva sulla maternità nel lavoro subordinato e la direttiva sulle discriminazioni oltre il lavoro (comunemente chiamata direttiva orizzontale, che preferirei definire 'altre/oltre'). Quest'ultima esulerebbe dai confini del presente lavoro, ma se ne darà conto sia per la progettata estensione al genere, sia per la parte che introduce le nozioni di discriminazione multipla e per associazione, di particolare interesse.

In via preliminare va ancora ricordato che con l'entrata in vigore del nuovo Trattato di Lisbona si è risolto definitivamente – benché non sull'intero scacchiere europeo – il problema dell'attribuzione di valore giuridico vincolante alla Carta dei diritti fondamentali (art. 6 TUE) e quindi agli articoli 21 e 23 sul divieto di discriminazioni e la parità di trattamento.

Inoltre, il nuovo articolo 2 del TUE incardina tra i valori fondamentali l'uguaglianza e prefigura "una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini". La dichiarazione secondo cui "nelle sue azioni l'Unione mira ad eliminare le ineguaglianze, nonché a promuovere la parità tra uomini e donne", cioè il cosiddetto *gender mainstreaming*, diventa autonoma

disposizione (art. 8 TFUE). A questo si aggiunge un paragrafo rafforzativo: "nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione mira a combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione e le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale" (art. 10 TFUE). Cambia inoltre la procedura legislativa, che coinvolge maggiormente il Parlamento europeo (art. 19 TFUE). Come si può agevolmente constatare, si tratta di cambiamenti abbastanza limitati, ma di portata esponenziale.

### **I testi a valenza generale: la Tabella di marcia fino al 2010 e la Strategia fino al 2015, il recepimento della direttiva del 2002, le relazioni annuali sulla situazione della parità**

Iniziamo con la Tabella di marcia, documento interessante soprattutto dal punto di vista metodologico, da apprezzare sia per l'ampiezza di contenuti, sia per il metodo.

La Tabella di marcia prende in considerazione obiettivi e strumenti e definisce le priorità. Gli ambiti prioritari sono: la pari indipendenza economica per le donne e gli uomini; la conciliazione tra vita privata e attività professionale, la pari rappresentanza nel processo decisionale; la lotta contro la violenza di genere; l'eliminazione degli stereotipi e la promozione della parità nelle politiche di sviluppo. Gli impegni sono posti a carico della Commissione e solo indirettamente degli Stati membri, rispettando il principio di sussidiarietà e le competenze previste nei Trattati.

L'ambito più affollato è sicuramente il primo, dato che riguarda l'occupazione, la disparità retributiva,

l'imprenditoria, la protezione sociale, la povertà, la sanità e la discriminazione multipla e l'immigrazione, con azioni chiave che riguardano prevalentemente l'integrazione della dimensione di genere nelle relative politiche. L'obiettivo relativo all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare è composto dalla flessibilità degli orari, dall'aumento dei servizi e dalla redistribuzione dei ruoli. La promozione della partecipazione al processo decisionale riguarda la politica, l'economia e la scienza. L'azione relativa alla eliminazione della violenza basata sul genere e la tratta delle persone è forse quella in cui è chiesto un maggiore impegno diretto degli Stati membri. L'eliminazione degli stereotipi riguarda l'istruzione, la formazione, la cultura, il mercato del lavoro e i mezzi di comunicazione. La dimensione esterna della promozione della parità riguarda la legislazione dei Paesi in via di adesione o candidati e tutte le politiche esterne e di sviluppo. La Tabella di marcia contiene una seconda parte dedicata alla Governance della parità ed è destinata al profilo interno delle istituzioni, compreso l'Istituto di genere, che sta per diventare finalmente operativo dopo il via libera alla designazione della sua direttrice.

La prima Tabella di marcia, giunta a scadenza nel 2010, è stata oggetto di verifica alla fine del 2008. Le conclusioni sono sconfortanti: segnalano progressi, ma anche le difficoltà incontrate, prima fra tutte "quella di far comprendere bene le sfide. Occorre rafforzare la sensibilizzazione e l'adesione agli obiettivi sociali ed economici di parità e ciò richiede una forte volontà politica".

La nuova Strategia per la parità 2010-2015 è una continuazione della prima Tabella di marcia. Anche la nuova strategia si basa su alcuni punti nodali: la pari indipendenza economica, la pari retribuzione, la parità nel processo decisionale, la lotta alla violenza sulle donne, la parità nelle azioni esterne all'Unione europea. Questo documento si ricollega strettamente alla Carta per le donne, che è la Dichiarazione della Commissione europea in occasione della giornata internazionale della donna del 2010 e che riproduce in sintesi gli impegni sopra richiamati. La sensazione di una continua ripro-

duzione delle questioni, senza significativi passi avanti è deprimente. Consola però la continuità nel presidio su questi temi, che dà la misura delle difficoltà ma insieme la decisione nel proseguire nel cammino iniziato ormai parecchi decenni fa. Importanti sono le Relazioni sulla parità tra donne e uomini, che si aggiungono all'ormai lunga serie di verifiche annuali e rappresentano interessanti documenti di sintesi delle principali problematiche ancora aperte.

In apertura della Relazioni 2008, viene effettuato un richiamo ai principi comuni di Flexicurity, come mezzo per raggiungere quei 'nuovi e migliori posti di lavoro' come richiesto dalla Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione. Su questo è da ricordare come il Parlamento europeo, nella Risoluzione dedicata ai principi comuni abbia chiesto e prospettato la necessità di declinare la Flexicurity al femminile, in considerazione del fatto che sono le donne le principali destinatarie dei lavori più precari e instabili; che la flessibilità – intesa non come precarizzazione dei rapporti di lavoro – è una delle richieste provenienti dalle donne, da sempre interessate alla organizzazione flessibile del lavoro e dei tempi; che la sicurezza non va limitata a indennità e formazione, ma estesa all'accompagnamento nelle diverse attività e scelte durante la vita delle persone; che sarebbe arrivato il tempo per un ripensamento complessivo del sistema di Welfare, meno incardinato sul lavoro subordinato. La Risoluzione del Parlamento, in altri termini, attua un vero e proprio esempio di mainstreaming di genere, con alcune indicazioni concrete per tener conto della "forte alternanza fra attività di lavoro e assistenza familiare" e, quindi, della necessità di adottare politiche di protezione per i periodi di transizione diversi da quello lineare da un posto di lavoro a un altro; della "situazione specifica delle famiglie monoparentali"; della flessibilità richiesta dalla persona che lavora come strumento di conciliazione tra vita professionale, familiare e privata; della flessibilità nella formazione e nella riqualificazione professionale, oltre che durante i percorsi di reinserimento nel mercato del lavoro.

Le relazioni segnalano la persistenza di divari qualitativi e quantitativi tra donne e uomini, con divari: nel tasso di occupazione, permanenza della segregazione settoriale e professionale, limitata presenza nei luoghi decisionali e nella dirigenza di imprese, divari nella valutazione delle competenze, nell'impiego a tempo parziale (per tre quarti appannaggio delle lavoratrici), nella salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, nel tasso di disoccupazione, nelle "carriere professionali più brevi, più lente e meno remunerative delle donne", che "incidono inoltre sul loro rischio di povertà".

Ovviamente questa è la dimensione complessiva, che andrebbe poi parzialmente integrata dalla verifica condotta Paese per Paese. Si può qui solo osservare come il nostro Paese si collochi, in ogni indicatore, nella fascia più lontana rispetto al raggiungimento degli obiettivi. In controtendenza sembra esservi solo il divario retributivo. Come vedremo di seguito, proprio questo risultato apparentemente ottimale del nostro Paese ha contribuito ad apportare importanti elementi di riflessione nel momento in cui si è sollecitata l'emanazione di una apposita direttiva in materia.

### **I differenziali retributivi**

Nel lavoro per il mercato, molte analisi anche recenti confermano quanto forte sia il divario di retribuzione tra lavoratori e lavoratrici. Come è noto, le cause dei differenziali retributivi sono molteplici e molto spesso sono insite nei sistemi di classificazione e inquadramento del personale. Occorrono, quindi, politiche e strategie per superare la diffusa segregazione orizzontale e verticale nelle mansioni e nei settori tipicamente femminili, così come nelle progressioni di carriera.

Sul tema dei differenziali retributivi si è registrato il più intenso – e inascoltato – investimento da parte del Parlamento europeo, con la scelta di chiedere alla Commissione, prendendo spunto dalla sua Comunicazione del 18 luglio 2007, una apposita direttiva.

La Risoluzione del Parlamento europeo è stata adottata il 18 novembre 2008 e reca raccomandazioni alla Commissione sull'applicazione

del principio della parità retributiva tra donne e uomini. Innanzitutto la definizione di differenziali retributivi dovrà superare le insufficienti maglie della retribuzione oraria lorda, per estendersi a quella netta e a quanto connesso. Anche per questo sarà decisiva la possibilità di avvalersi di dati, che dovranno essere “coerenti, comparabili e completi, al fine di abolire gli elementi discriminatori nelle retribuzioni, connessi all’organizzazione e alla classificazione del lavoro”. Questo è tanto più importante, come ricordato in precedenza, se si considera che le attuali rilevazioni a livello europeo collocano il nostro Paese al vertice dei virtuosi, mentre le indagini svolte a livello nazionale indicano la presenza di differenziali ben maggiori e la stessa inattendibilità delle fonti. Sono ipotizzati anche controlli regolari, rivolti non solo alla retribuzione ma altresì alle indennità addizionali, nonché la pubblicazione dei risultati, nelle imprese a partire dai venti dipendenti.

La raccomandazione relativa alla classificazione e all’inquadramento professionale è centrale: “una valutazione professionale non discriminatoria deve basarsi su nuovi sistemi di classificazione, inquadramento del personale e organizzazione del lavoro, sull’esperienza professionale e la produttività, valutate soprattutto in termini qualitativi, da cui ricavare dati e griglie di valutazione in base ai quali determinare le retribuzioni, tenendo debitamente conto del concetto di comparabilità”.

In relazione agli organismi di parità, si è scelto non solo di riconoscere loro uno specifico ‘ruolo’, ma di affidare un vero e proprio ‘mandato’, anche al fine di offrire “una formazione specifica destinata alle parti sociali, oltre che ad avvocati, magistrati e difensori civili, basata su un insieme di strumenti analitici e azioni mirate, utile sia al momento della contrattazione che al momento della verifica dell’attuazione delle normative e delle politiche pertinenti al divario retributivo”.

Il dialogo sociale include la contrattazione collettiva e adotta la prospettiva non del tutto usuale di prevedere non tanto il suo sostegno e promozione quanto il suo controllo, affinché non diventi strumento di

differenziali retributivi, in riferimento non solo alle condizioni di lavoro primarie, ma anche (a) le condizioni secondarie e (a) i regimi occupazionali di sicurezza sociale (regimi di congedo e pensionistici, veicoli di servizio, custodia dei bambini, orari di lavoro flessibili, etc.).

Seguono due raccomandazioni che si preoccupano del versante della prevenzione e della promozione. È questo un modo per superare gli attuali limiti alle azioni positive che, nel Trattato, sono ancora considerate come ammesse e a discrezione degli Stati membri. Sono invece qui indicate una serie di aree di intervento tra cui: formazione, conciliazione tra vita professionale, familiare e personale con l’intero pacchetto dei congedi, clausole sociali nei contratti pubblici, linee guida, banca dati, diffusione delle informazioni.

Speculare al versante promozione si colloca quello repressivo, con sanzioni amministrative, indennizzi, esclusione da benefici e pubblicazione dell’elenco dei trasgressori, tutte sanzioni per il momento affidate a valutazione in uno studio di fattibilità.

Chiude l’elenco delle raccomandazioni la richiesta di valutazione ed eventuale revisione della direttiva 98/81/CE sul lavoro a tempo parziale per gli aspetti di penalizzazione retributiva incompatibili con il principio della parità di trattamento e di inserimento negli orientamenti in materia di occupazione dell’obiettivo del contratto dei differenziali retributivi.

### **La nuova direttiva sui congedi parentali**

L’accordo quadro è stato raggiunto il 18 giugno 2009, dopo una apertura formale della trattativa comunicata alla Commissione l’11 settembre 2008, ed è ora recepito all’interno della direttiva 2010/18/UE del Consiglio dell’8 marzo 2010, che abroga – e non solo modifica – la precedente direttiva 96/34/CE, a sua volta di recepimento dell’accordo quadro europeo del 14 dicembre 1995.

Questo risultato è stato raggiunto dalle parti sociali europee all’esito di una lunga e articolata procedura di consultazione, suddivisa in ben due fasi, nel 2006 e nel 2007, e che

ha visto la produzione di una ricchissima documentazione e di numerose suggestioni. Anche da questo deriva il giudizio critico, declinato nel titolo, sull’esito limitato della riforma, che, come vedremo, tocca marginalmente il nostro ordinamento giuridico e forse anche quello di molti degli altri Stati membri.

La direttiva incorpora, come allegato, il testo dell’accordo quadro, che contiene prescrizioni minime finalizzate all’obiettivo “di migliorare la conciliazione tra vita professionale, vita privata e vita familiare dei genitori che lavorano e la parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro ed il trattamento sul lavoro nell’Unione”. Come è precisato nell’accordo quadro, occorre un approccio sistematico, che non può limitarsi all’istituto dei congedi e, quindi, delle assenze legittime dal lavoro. “Per continuare a compiere progressi nell’ambito della conciliazione occorre mettere in atto una formula politica equilibrata, integrata e coerente, nella quale rientrano disposizioni sul congedo, disposizioni sulle modalità di lavoro e strutture di custodia”. Così come dovrebbe arrivare alla ripartizione delle responsabilità familiari e aumentarne la condivisione tra genitori, mediante “misure più efficaci” di quelle messe in atto finora, tra cui l’incremento dell’ammontare dell’indennità.

A differenza della direttiva abrogata, la nuova inserisce un riferimento all’apparato sanzionatorio, rinviando agli Stati membri la definizione di sanzioni, che devono essere “effettive, proporzionate e dissuasive”. La trasposizione nell’ordinamento interno deve avvenire entro l’8 marzo 2012, per via legislativa, regolamentare e amministrativa o per via negoziale.

Quanto ai contenuti, la modifica principale riguarda l’incremento di un mese della durata del congedo parentale. In precedenza, i mesi erano tre e ora sono diventati quattro, fermo restando che il congedo è individuale, riguarda i figli naturali e adottivi, può essere fruito entro gli otto anni del figlio, ed è in linea di principio non trasferibile tra i due genitori.

Fin qui tutto sarebbe di semplice

comprensione, riguardando, appunto, solo un incremento del numero di mesi di congedo. A complicare il quadro interviene l'aggiunta di una nuova disposizione, che si salda a quella sulla non trasferibilità 'in linea di principio' del congedo tra i due genitori lavoratori, precisando che "almeno uno dei quattro mesi è attribuito in forma non trasferibile". Sembra un rafforzamento della non trasferibilità, con l'obiettivo di spingere il padre a fruire di almeno un mese. La tecnica utilizzata è però blanda, dato che non collega minimamente, come avviene in alcuni Stati membri, promozione con penalizzazione, mediante, ad esempio, la scelta di collegare la parte del congedo a fruizione da parte del padre lavoratore a quella della madre lavoratrice. In altri termini, con la disposizione in commento, ciascuno dei due genitori può fruire, almeno, di quattro mesi di congedo, tre dei quali trasferibili dall'uno all'altro, uno solo intrasferibile e quindi o goduto (dal padre lavoratore, perché di questo si tratta) o perso.

Se questa interpretazione è corretta, si tratta di comprendere le ricadute sul nostro ordinamento. Come è noto, il testo unico maternità - paternità, costruito sulla base della delega contenuta nella legge n. 53 dell'8 marzo 2000 (come si vede la ricorrenza dell'8 marzo è nella mente sia del legislatore nazionale sia di quello dell'Unione europea), legge che, sia pure non esplicitamente, costituisce attuazione della precedente direttiva sui congedi parentali, costruisce una complessa articolazione, da cui si evince che la madre può godere fino a 6 mesi, il padre fino a 7 mesi, la coppia, nel suo insieme, fino a 11 mesi di congedo parentale. La nuova direttiva consentirebbe, invece, anche alla madre di arrivare a 7 mesi. Nel complesso, però il trattamento è sicuramente più favorevole, dato che i mesi sono 11 e non 8 come da direttiva. Non solo. È anche rispettato l'obiettivo di favorire la ripartizione dei ruoli famigliari e di spingere il padre lavoratore al congedo parentale.

Posso pertanto concludere sul punto ritenendo che il nostro ordinamento potrebbe essere ritenuto, seguendo una interpretazione sistematica, ancora idoneo a regolare questi congedi, senza necessità di nuovi inter-

venti. Se si ritenesse doveroso apportarli, questi sarebbero limitati alla previsione, anche per la madre lavoratrice, dell'innalzamento di un mese (da 6 a 7), fermo restando il computo complessivo per la coppia. Altre modifiche, introdotte dall'accordo quadro rispetto al precedente, riguardano la previsione di termini di preavviso, la considerazione specifica dei casi in cui i figli siano disabili o ammalati gravi, la possibile introduzione di ulteriori misure in caso di adozione, il rafforzamento della parte relativa ai divieti di non discriminazione e alla protezione dei genitori lavoratori al rientro al lavoro. Si tratta di temi riconosciuti e disciplinati nel nostro ordinamento. La direttiva potrebbe avere un effetto di rafforzamento nella parte in cui si indicano percorsi di attenzione nella fase della 'ripresa dell'attività professionale', con "la possibilità di richiedere modifiche dell'orario lavorativo e/o dell'organizzazione della vita professionale per un periodo determinato", da combinare con l'invito a rimanere in contatto anche durante il congedo. La direttiva potrebbe, inoltre, contribuire a riportare l'attenzione su un aspetto già presente in quella abrogata e che riguarda la possibilità di fruire del congedo parentale in modo parziale, il che significherebbe, per il nostro ordinamento, riconoscere la possibilità che il congedo possa essere fruito avendo come unità minima non più solo il giorno ma anche l'ora.

Un ultimo cenno va dedicato a un inciso inserito in apertura delle disposizioni e che riguarda l'indicazione che si deve tener conto "della crescente diversità delle strutture familiari". Si tratta di una apertura alle differenze sempre più ampie nella nozione di famiglia, sia pure ricondotta all'interno "delle leggi, dei contratti collettivi e/o delle prassi nazionali", e che è forse il derivato più evidente di quell'opera di consultazione delle parti sociali condotta dalla Commissione europea e ricordata in apertura di queste note.

### **La conciliazione tra vita professionale, familiare e privata**

Parlare di tempo di lavoro e di tempo di vita è importante, perché di-

mostra quanto sia decisivo superare la dicotomia più tradizionale, quella tra tempo di lavoro e tempo di non lavoro, dato che questa seconda formula copre in larga parte - e soprattutto per le donne - il tempo dedicato al lavoro di cura e al lavoro domestico. E non è un caso, mi pare, che nella maggior parte dei Paesi europei faticosi a diventare conosciuti ai più la stessa nozione di 'lavoro di cura'. Sottostante resta una dinamica sociale fortissima, che non può trascurare di confrontarsi con una società che conta molto sul lavoro non pagato e non retribuito, sul lavoro volontario e che conosce anche i pericoli del suo riconoscimento, soprattutto laddove questo possa finire per ri-spingere le donne all'interno delle mura domestiche.

Il tema della conciliazione andrebbe sempre inquadrato all'interno dell'ampia prospettiva legata al tempo. Solo l'approccio trasversale e globale, infatti, consente di affrontare l'aspetto della riduzione dell'orario di lavoro - ad esempio, mediante il part time - così come quello del suo prolungamento - ad esempio, mediante il lavoro straordinario -; in altri termini, di affrontare il tema della flessibilità organizzativa richiesta dal datore di lavoro assieme a quella richiesta dalle lavoratrici e dai lavoratori.

Le statistiche mettono in evidenza: che in ogni Stato membro dell'Unione, sono le donne ad essere maggiormente occupate a tempo parziale e che le lavoratrici riducono il tempo quando hanno vincoli familiari, mentre i lavoratori, nella stessa condizione, lo aumentano, se non altro per incrementare il reddito; che i lavoratori lavorano meno quando sono single, tutto il contrario delle lavoratrici, che lavorano di più proprio quando lo sono; che all'aumentare del numero di figli, gli uomini lavorano di più nel mercato del lavoro, mentre le donne rischiano di uscirne. Sono queste differenze a segnare icasticamente la condizione delle donne e degli uomini nei confronti del lavoro. E sono le stesse che rischiano di incrementarsi sulla base degli stereotipi che producono e autoalimentano.

La Fondazione di Dublino, nella quarta indagine europea sulle condizioni di lavoro, ci ricorda un paradosso solo apparente: i lavoratori a

tempo parziale dedicano ancora meno tempo al lavoro di cura e casalingo di quanto non facciano i lavoratori a tempo pieno; ancora una volta il contrario di quanto avviene per le lavoratrici. Quindi, considerando sia le ore di lavoro retribuite, sia quelle non retribuite, emerge con evidenza che le donne occupate a tempo parziale lavorano più ore rispetto agli uomini occupati a tempo pieno. Se le donne in genere scelgono il tempo parziale per dedicare più tempo alla famiglia e al lavoro di cura, gli uomini che optano per questa tipologia lavorativa dedicano persino meno tempo al lavoro non retribuito di quanto non facciano gli uomini occupati a tempo pieno. Si può anche dire così: il tempo dedicato al lavoro di cura e alla famiglia è invariato tra i lavoratori, siano essi a tempo pieno o a tempo parziale, a riprova che la loro scelta di riduzione oraria non è quasi mai motivata, come invece avviene per le donne, da necessità di cura domestiche.

Se osserviamo questi dati, non possiamo sottrarci dal rilevare come il tempo per le donne sia, molto spesso, ancora troppo spesso, strangolato dal doppio ruolo. E sparisce il tempo per sé. Eppure le istituzioni europee parlano, come abbiamo ricordato sopra, non di due, ma di tre dimensioni della conciliazione: tra vita professionale, vita familiare e vita personale.

Sono inoltre convinta, rimanendo nell'ambito delle questioni terminologiche – che hanno però un importante impatto sul cambiamento sociale –, che dovremmo superare l'idea della conciliazione e parlare con maggiore determinazione di condivisione e di redistribuzione dei ruoli.

Non sarà facile. Non basta cambiare termine. Occorre costruire politiche forti, che sappiano mettere al centro una diversa attenzione ai tempi e alle esigenze delle persone, nella consapevolezza che questo arriva a toccare anche il difficile bilanciamento tra collettivo e individuale. Perché se pensiamo alla flessibilità favorevole alle persone ci troviamo di fronte alla moltiplicazione delle esigenze, quasi mai riconducibili a un solo paradigma. Le stesse relazioni collettive, la stessa contrattazione collettiva è ancora lontana da questa prospettiva.

Nelle elaborazioni della Fondazione di Dublino spicca anche una analisi volta a individuare i datori di lavoro più sensibili alla flessibilità positiva degli orari, per incrociare redistribuzione dei ruoli e conciliazione. Partendo dal fondo, in posizione negativa, troviamo l'Ungheria, l'Italia, il Portogallo e la Spagna; ai primi posti troviamo Finlandia, Svezia, Danimarca e Repubblica Ceca. Vorrei segnalare l'esempio della Finlandia, paese che spicca per questa performance e nel contempo ha un tasso relativamente basso di part time. Il punto di forza di questo Paese consiste nell'essere nettamente worked oriented, orientato cioè in favore delle persone che lavorano, con interventi nel campo dell'organizzazione del lavoro finalizzati alla valorizzazione delle risorse umane, mediante una ricerca di strumenti duttili destinati alla flessibilità favorevole.

Può essere banale ricordarlo, ma le persone non sono il lavoro che fanno. E occorre garantire la possibilità di cambiare. Ciascuno e ciascuna di noi modifica le proprie scelte nel corso della vita. Mentre il rischio è di rimanere dentro a una forbice: crescente diffusione di lavori precari, soprattutto nei primi anni dell'esperienza lavorativa professionale, combinata con grande rigidità e scarsa mobilità sociale.

La precarietà sta tutta dentro alla frantumazione e moltiplicazione delle tipologie contrattuali, su cui dobbiamo sempre di più cercare di intervenire. La rigidità sta dentro alla difficile mobilità, che colpisce soprattutto le donne, che difficilmente possono entrare e uscire dal mercato del lavoro professionale. Le discriminazioni legate alla maternità sono costanti. Le discriminazioni legate al lavoro a tempo parziale altrettanto presenti. Le scelte, una volta esercitate, sembrano scritte sulla pietra. Se una persona che lavora (quasi sempre una lavoratrice) chiede di trasformare il rapporto in lavoro a tempo parziale per occuparsi della cura di figli e di familiari, il rientro al tempo pieno e la progressione di carriera sono spesso compromessi. Se poi esce dal mercato del lavoro professionale per un periodo da dedicare alla cura, difficilmente riesce a rientrarvi. I lavori che richiedono tempo non sono

(resi) compatibili con gli impegni familiari. È una barriera per le donne nel lavoro per il mercato e una barriera per gli uomini che vorrebbero occuparsi di cura.

Si incrocia così il tema dello sviluppo di una rete efficiente e di qualità di servizi. In Europa cresce la consapevolezza dell'importanza, in termini quantitativi e qualitativi, dei servizi. La discussione è aperta a tutto campo. Si può osservare come si sia finora concentrata in riferimento ad alcuni punti di snodo, che vanno dalla necessità (o meno) di avere un quadro regolamentare di riferimento per i servizi di interesse generale, alla valorizzazione delle specificità dei servizi sanitari e dei servizi sociali di interesse generale, alla liberalizzazione dei servizi e alle sue condizioni.

Il dato condiviso è che l'Europa sta diventando sempre di più un'economia di servizi. Dalla prospettiva oggetto di queste note, si tratta di una crescita che presenta numerosi aspetti significativi e che, se ben governata, consente di raggiungere un duplice obiettivo per le donne: perché sviluppando i servizi si incrementano le occasioni nelle occupazioni a prevalenza femminile e perché si diffondono quelle strutture che consentono alle donne che lavorano di rimanere nel mercato del lavoro.

Quando si parla di servizi, si deve fare riferimento alla nozione più ampia possibile, intendendo per tali quelli pubblici e quelli privati e le loro formule miste, spingendosi fino a quelli che possiamo definire come servizi individualizzati, che assumono le forme del lavoro assistenziale e/o domestico.

È ampiamente risaputo che il lavoro domestico si colloca ai confini marginali della regolamentazione del lavoro, con un sistema di protezioni estremamente debole in tutti i Paesi membri dell'Unione e che solo la contrattazione collettiva riesce a incrementare.

In molti Paesi dell'Unione sta inoltre modificandosi il bacino di riferimento delle persone occupate nel lavoro domestico e di cura, affidato ampiamente a straniere, molte delle quali clandestine. Si concentra in questo segmento di occupazione larga parte di clandestinità, determinata sia dai vincoli sulla program-

mazione dei flussi, sia dalla debolezza economica di entrambe le parti del rapporto di lavoro. Non si può dimenticare che spesso le risorse del nucleo familiare sono scarse e difficilmente in grado di reggere una occupazione regolare.

### **La revisione delle direttive sulla maternità**

Nel campo della parità nel lavoro autonomo, la proposta della Commissione è del 2008 ed è rivolta alla abrogazione della direttiva precedente, risalente al 1986, dato che i risultati da questa prodotti non sono considerati soddisfacenti e per di più in contrasto con il tentativo in atto di rilanciare l'imprenditorialità, soprattutto nella dimensione medio-piccola.

La direttiva riguardava due categorie di persone: i lavoratori autonomi e i coniugi coadiuvanti. Questi secondi, come è noto, sono uno dei punti principali della normativa in materia, con particolare riferimento alle attività nel settore agricolo. Nelle valutazioni effettuate, già nel 1994, la Commissione aveva adottato una relazione in cui si osservava che l'attuazione della direttiva negli Stati membri si era limitata al "punto di vista giuridico", con forti mancanze proprio nel campo dei coniugi coadiuvanti.

Le principali innovazioni proposte dalla Commissione riguardavano, da un lato, l'aggiornamento – con l'inserimento, ad esempio, del consueto pacchetto di definizioni su discriminazione diretta, indiretta, molestie e molestie sessuali, nonché del riferimento alle azioni positive – e il coordinamento con le altre disposizioni in materia nel frattempo emanate – come, ad esempio, la direttiva 2004/113/CE sulla parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura –, e, dall'altro lato, estensioni del campo di applicazione – con l'affiancamento, ad esempio, dei 'coadiuvanti' ai 'coniugi' coadiuvanti, al fine di includere tutte le persone che partecipino alle attività dell'impresa familiare indipendentemente dallo stato coniugale – e della protezione – con la possibilità, a richiesta, di beneficiare di servizi di sostituzione e del periodo di congedo di maternità previ-

sto per le lavoratrici subordinate, coperto da una indennità di ammontare quanto meno equivalente a quella spettante in caso di congedo per malattia.

È questo l'impianto adottato dalla nuova direttiva del 7 luglio 2010. L'ambito di applicazione è pertanto rivolto ai lavoratori autonomi e ai loro coniugi o conviventi; l'impianto è quello delle direttive antidiscriminatorie, a partire dalle definizioni per arrivare alla tutela dei diritti.

Sul filo di lana della fine della passata legislatura del Parlamento europeo, si sarebbe dovuto completare l'iter di revisione della direttiva su salute e sicurezza delle lavoratrici gestanti, puerpere e in periodo di allattamento. Il testo si sarebbe dovuto approvare nel penultimo giorno di sessione ed è stato inaspettatamente respinto. Con la nuova legislatura, il percorso è ripartito e siamo arrivati alla votazione in plenaria il 20 ottobre 2010, questa volta con successo. Siamo tuttavia ancora in attesa che il Consiglio si pronunci.

I punti più significativi riguardano: l'estensione del congedo di maternità da 14 a 20 settimane, l'ammontare pieno della relativa indennità, l'introduzione del congedo di paternità, l'estensione alle adozioni, la protezione contro il recesso dal rapporto di lavoro, il diritto al rientro a un posto di lavoro equivalente, il non obbligo a prestare lavoro notturno, la revisione delle linee guida in materia di salute e sicurezza.

Ciascuna di queste indicazioni presenta rilievo anche per il nostro ordinamento. In via di prima approssimazione, è il congedo di maternità quello sul quale si registreranno le minori esigenze di modifica. Infatti, l'ampliamento fino a 20 settimane avrà un impatto relativo, dato che, come è noto, nel nostro Paese il congedo di maternità arriva a 24 settimane. Lo stesso per l'inclusione nella protezione delle lavoratrici domestiche, che già ne godono nel nostro Paese. Si deve però osservare che verrà ulteriormente ampliata la possibilità da parte della lavoratrice di utilizzare la flessibilità nella scelta tra quanta parte di congedo fruire prima del parto e quanta parte dopo il parto, così come la possibilità di ripartire questo congedo con il padre. Questi aspetti, se verranno con-

fermati nella versione finale, produrranno effetti, aumentando il pacchetto di opzioni a disposizione delle lavoratrici, secondo quanto sempre più richiesto dalle stesse.

Cambiamenti si profilano anche per l'indennità di maternità che, attualmente, per la nostra legislazione è pari all'80% della retribuzione e viene integrata per la parte rimanente dal datore di lavoro solo se così è previsto nella contrattazione collettiva. Con la nuova direttiva l'indennità dovrebbe passare al 100% almeno per sei settimane.

Arriverà anche il congedo di paternità di minimo due settimane per i padri. Nel nostro ordinamento, finora il congedo di paternità è collegato a situazioni gravemente patologiche, in caso di morte o di malattia della madre o di suo mancato riconoscimento del figlio. È questa forse l'innovazione principale, soprattutto tenendo conto che per la prima volta questo congedo compare in un atto dell'Unione europea. Si noti però che spetta ai "lavoratori la cui partner stabile ha partorito", incrinando l'impianto che mette a fondamento della protezione il figlio e non la relazione – stabile o meno – tra i due genitori.

Novità anche per le nascite gemellari, dato che con la nuova direttiva il congedo di maternità viene aumentato per ogni figlio. Finora nel nostro Paese questo vale solo per il congedo parentale. Ma novità anche per i parti prematuri, con la previsione di un "congedo supplementare con stipendio pieno".

L'attenzione prestata alla conciliazione e alla redistribuzione dei ruoli familiari non ha impedito di tornare ad occuparsi di salute e sicurezza della madre, arrivando a chiedere nuove linee guida e un rafforzamento delle procedure di valutazione e informazione, affiancate da una vera e propria consultazione. Il nostro Paese, sul punto, dovrà superare ritardi storici, dato che la disciplina di attuazione in questa specifica materia non è ancora stata definitivamente emanata.

Entrano, infine, nella direttiva nuove disposizioni che si occupano della promozione dell'allattamento al seno e della depressione post partum. Queste innovazioni saranno da valutare con attenzione, dato il rischio che, nel nostro Paese, si torni

a collegare i riposi giornalieri per la madre al solo allattamento al seno. Attendiamo ora le decisioni della Commissione e del Consiglio, anche se su alcuni punti, come il congedo di paternità, è probabile che vengano assunte posizioni contrarie, che farebbero tornare il testo in seconda lettura al Parlamento europeo, rallentando ancora una volta il processo di revisione della direttiva. È interessante da ultimo e in via conclusiva segnalare come anche in questo ambito come in molti dei processi che riguardano l'Unione europea si arriverà ad una direttiva che accoglie e incorpora molte delle innovazioni già presenti nelle legislazioni nazionali, raggiungendo un nuovo equilibrio e provvedendo a sua volta a estenderlo in tutti i Paesi, con una progressiva operazione di armonizzazione della protezione delle lavoratrici e dei lavoratori, almeno di quelli subordinati con rapporto di lavoro stabile.

### **Le prospettive**

Il percorso fin qui raccontato sembra essere contraddistinto dall'azione congiunta di riforme legislative e di politiche di attuazione, con le istituzioni europee, e in particolare il Parlamento europeo, quali fondamentali punti di riferimento. I testi e i documenti non si fermano alla regolamentazione per direttiva, non dettano solo normative di protezione, ma aggiungono la consultazione e si dotano di strumenti e strategie. Questo è l'approccio di cui abbiamo bisogno soprattutto nel nostro Paese, a tutti i livelli, anche locali; un approccio che da un lato tocchi la normativa, non solo per revisionarla e attualizzarla, ma anche per farla conoscere, e dall'altro individui obiettivi, azioni e strumenti concreti di cambiamento. Ad esempio, le

politiche occupazionali devono passare a riconoscere formule per conciliare lavoro e impegni familiari, formule decisive non solo per consentire scelte personali, ma anche per occuparsi di servizi, di orari così come delle persistenti disuguaglianze tra donne e uomini.

Il primo dato problematico di contesto da tenere sempre presente è la ricorrenza delle discriminazioni legate alla maternità, così come alla paternità e alla cura. Il secondo è che, per ottenere progetti e risultati, è necessario riequilibrare la presenza nei luoghi in cui si prendono le decisioni: nelle amministrazioni locali, in parlamento, al governo, così come negli organi direttivi e nei consigli di amministrazione, nelle associazioni, a partire dal sindacato. Non si tratta di introdurre 'quote rosa', termine banale e a sua volta frutto di stereotipi, ma di pensare alla rappresentanza paritaria, in cui ci sia confronto di idee, vitale per ogni evoluzione e innovazione della società.

Forse non basta nemmeno più parlare di empowerment e di mainstreaming, le due parole chiave di Pechino 1995. Molti, troppi anni sono passati e questi temi restano tuttora oggetto della riflessione (e delle richieste) di un ristretto numero di persone, quasi sempre donne, nel loro ruolo di esperte o operatrici o rappresentanti. Quanti anni dovranno ancora passare prima che si comprenda che ci stiamo occupando di temi generale, che riguardano le persone nella loro dimensione reale e che consentono un approccio equilibrato tra riconoscimento dei diritti fondamentali e politiche attente alle esigenze del mondo plurale in cui viviamo.

Nel frattempo è esplosa la crisi finanziaria ed economica, che sta pesando oltre misura sul lavoro delle

donne. Le donne sono le più esposte nel mercato del lavoro: sono le prime ad uscire nelle riduzioni di personale, sono le prime nel lavoro precario e sono, invece, spesso, ultime nelle retribuzioni. La pesante recessione economica e i tagli delle risorse nei servizi rischiano di aggravare questa situazione.

Mi limito a ricordare un fenomeno che presenta un avvitamento in una circolarità imbarazzante, ma di cui ci si occupa troppo poco. Dopo aver proceduto alla creazione della figura delle badanti – con la legge Bossi-Fini di riforma del Testo unico immigrazione, creazione peraltro avvenuta solo mediante sanatoria – si è scaricato sulle famiglie il peso, davvero individuale e privato, dell'assistenza (di bambini, malati, anziani, familiari non autosufficienti) salvo chiudere il rubinetto dei flussi migratori e invitare le donne 'italiane' a (ritornare a) fare da sé il lavoro di cura. Il parallelo con le esperienze che ci vengono dalla storia è davvero ingombrante e la limitata reazione è relegata, come di consueto, alla non-notizia.

Del resto, se la crisi appare ancora non del tutto esplosiva, né accompagnata da forme di radicalità estrema di protesta, lo dobbiamo non solo all'effetto di contenimento prodotto dalle prestazioni della cassa integrazione guadagni, ma anche al prolungamento della protezione da parte della rete familiare. Di famiglia come ammortizzatore sociale si è iniziato a parlare qualche tempo fa. Mai come adesso, però, sta svolgendo questa funzione, destinata a ridursi, se non a scomparire, con l'esaurirsi della classe di adulti con una storia abbastanza lunga di lavoro subordinato – e, quindi, con i conseguenti contributi previdenziali – e di pensionati.

*Donata Gottardi*

# LE DONNE NELLE ISTITUZIONI



# Le donne nel Parlamento italiano

Elette nei due rami del Parlamento dal 1946 ad oggi.

Costituente 1946: eletti 556 membri di cui 21 donne(3,7%).

“Commissione dei 75” per la redazione della Costituzione su 75 membri, 5 donne:

Federici Maria, Gotelli Angela, Iotti Leonilde, Merlin Angelina, Noce Teresa.

<b>Legislatura</b>	<b>Camera (630 membri)</b>	<b>Senato (315 membri)</b>
I 1948	<b>45</b> (7,1%)	<b>4</b> (1,2%)
I 1953	<b>33</b> (5,2%)	<b>1</b> (0,3%)
III 1958	<b>25</b> (3,9%)	<b>3</b> (0,9%)
IV 1963	<b>29</b> (4,6%)	<b>6</b> (1,9%)
V 1968	<b>18</b> (2,8%)	<b>11</b> (3,4%)
VI 1972	<b>25</b> (3,9%)	<b>6</b> (1,9%)
VII 1976	<b>53</b> (8,4%)	<b>11</b> (3,4%)
VIII 1979	<b>55</b> (8,7%)	<b>13</b> (4,1%)
IX 1983	<b>49</b> (7,7%)	<b>15</b> (4,7%)
X 1987	<b>81</b> (12,8%)	<b>21</b> (6,6%)
XI 1992	<b>51</b> (5,4%)	<b>30</b> (9,5%)
XII 1994	<b>91</b> (14,4%)	<b>29</b> (9,2%)
XIII 1996	<b>69</b> (10,9%)	<b>22</b> (6,9%)
XIV 2001	<b>71</b> (11,2%)	<b>25</b> (7,9%)
XV 2006	<b>108</b> (17,1%)	<b>42</b> (13,5%)
XVI 2008	<b>134</b> (21,2%)	<b>59</b> (18,7%)

*Dal sito storico del Parlamento e dei governi della Repubblica del Senato*

# Le donne con incarichi di Governo dal 1948 ad oggi

---

## I legislatura (1948-1953) Governo De Gasperi

---

Guidi Cingolani Angela Maria	Sottosegretario all'industria, commercio, artigianato
------------------------------	---

---

## II legislatura (1953-1958) Governi: Scelba, Segni, Zoli

---

Jervolino Maria	Sottosegretario alla Pubblica Istruzione
-----------------	--

---

## III legislatura (1958-1963) Governi: Fanfani, Segni, Tambroni, Fanfani

---

Gotelli Angela	Sottosegretario alla Sanità
Badaloni Maria	Sottosegretario alla Pubblica istruzione

---

## IV legislatura (1963-1968) Governi: Leone, Moro

---

Badaloni Maria	Sottosegretario alla Pubblica Istruzione
Mezza Maria Vittoria	Sottosegretario all'industria, commercio, artigianato

---

## V legislatura (1968-1972) Governi: Leone, Rumor, Colombo, Andreotti

---

Badaloni Maria	Sottosegretario alla Pubblica Istruzione
Savio Emanuela	Sottosegretario all'industria, commercio e artigianato
Cocco Maria	Sottosegretario alla Sanità
Dal Canton Maria Pia	Sottosegretario alla Sanità
Mezza Maria Vittoria	Sottosegretario alla Sanità
Gatti Caporaso Elena	Ministro della Pubblica istruzione con Misasi anch'egli ministro, il ministero fu sdoppiato in due

---

## VI legislatura (1972-1976) Governi: Andreotti, Rumor, Moro

---

Cocco Maria	Sottosegretario alla Pubblica Istruzione
Anselmi Tina	Sottosegretario al Lavoro e Previdenza sociale

---

## VII legislatura (1976-1979) Governo Andreotti

---

Anselmi Tina	Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale
Falucci Franca	Sottosegretario alla Pubblica Istruzione
Boffardi Ines	Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio

---

---

**VIII legislatura (1979-1983) Governi: Cossiga, Forlani, Spadolini, Fanfani**

---

Falcucci Franca	Sottosegretario alla Pubblica Istruzione
Quarenghi Vittoria	Sottosegretario alla Sanità
Magnani Noya Maria	Sottosegretario all'Industria, Commercio, Artigianato
Falcucci Franca	Ministro della Pubblica Istruzione dall'82 all'83

---

**IX legislatura (1983-1987) Governi: Craxi, Fanfani**

---

Falcucci Franca	Ministro della Pubblica Istruzione
Agnelli Susanna	Sottosegretario agli Esteri
Cavigliasso Paola	Sottosegretario alla Sanità

---

**X legislatura (1987-1992) Governi: Gorla, De Mita, Andreotti**

---

Jervolino Russo Rosa	Ministro per gli affari speciali, e poi Ministro per gli affari sociali, e Ministro del lavoro e della previdenza
Bono Parrino Vincenza	Ministro per i beni culturali
Boniver Margherita	Ministro per gli Italiani all'estero
Agnelli Susanna	Sottosegretario agli Esteri
Nucci Mauro Anna Maria	Sottosegretario alla Pubblica istruzione
Marinucci Mariani Elena	Sottosegretario alla Sanità
Ceccatelli Anna Gabriella	Sottosegretario all'ambiente
Garavaglia Maria Pia	Sottosegretario alla Sanità
Fincato Laura	Sottosegretario alla Pubblica Istruzione

---

**XI legislatura (1992-1994) Governi: Amato, Ciampi**

---

Jervolino Russo Rosa	Ministro della Pubblica Istruzione
Contri Fernanda	Ministro agli Affari Sociali
Garavaglia Maria Pia	Ministro della Sanità
Boniver Margherita	Ministro del Turismo e dello Spettacolo
Mazzuconi Daniela	Sottosegretario alla Giustizia
Artioli Rossella	Sottosegretario all'Università e Ricerca

---

**XII legislatura (1994-1996) Governi: Berlusconi, Dini**

---

Poli Bortone Adriana	Ministro dell'Agricoltura
Agnelli Susanna	Ministro degli esteri e degli italiani nel mondo
Fumagalli Carulli Ombretta	Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio
Licalzi Marianna	Sottosegretario agli Interni
Bedoni Marisa	Sottosegretario al Tesoro
Mazzetto Mariella	Sottosegretario alla Pubblica istruzione
Porzio Serravalle Eteldreda	Sottosegretario alla Pubblica Istruzione
Grassi Matelda	Sottosegretario al Lavoro e alla previdenza sociale
Guiducci Bonanni Carla	Sottosegretario ai beni culturali

---

**XIII legislatura (1996-2001) Governi: Prodi, D'Alema, Amato**

---

Turco Livia	Ministro per la Solidarietà Sociale
Bindi Rosy	Ministro della Sanità
Finocchiaro Fidelbo Anna	Ministro per le pari opportunità
Belillo Katia	Ministro per gli affari regionali, e poi Ministro per le pari Opportunità

Jervolino Russo Rosa	Ministro dell'interno
Toia Patrizia	Ministro per le politiche Comunitarie, e poi Ministro per i Rapporti con il Parlamento
Melandri Giovanna	Ministro per i beni culturali
Balbo Laura	Ministro per le pari opportunità
Montecchi Elena	Sottosegretario alla presidenza del Consiglio
Vigneri Adriana	Sottosegretario agli Interni e alla Presidenza del Consiglio
Pennacchi Laura	Sottosegretario al Tesoro, Bilancio e Programmazione
Licalzi Marianna	Sottosegretario alla Giustizia
Scoca Maretta	Sottosegretario alla Giustizia e ai beni culturali
Masini Nadia	Sottosegretario alla Pubblica Istruzione
Rocchi Carla	Sottosegretario alla Pubblica istruzione e poi alla sanità
Fiorillo Bianca Maria	Sottosegretario al lavoro e alla Previdenza Sociale
Bettoni Brandani Monica	Sottosegretario alla sanità
Barbieri Silvia	Sottosegretario alla Pubblica Istruzione e al Commercio estero
Fumagalli Carulli Ombretta	Sottosegretario agli interni e poi alla sanità
Labate Grazia Luciana	Sottosegretario alla sanità
Soliani Albertina	Sottosegretario alla Pubblica istruzione
Gasparrini Federica	Sottosegretario al Lavoro e alla Previdenza Sociale

---

#### **XIV legislatura (2001-2006) Governo Berlusconi**

---

Prestigiacomo Stefania	Ministro per le pari opportunità
Brichetto Moratti Letizia	Ministro dell'Istruzione e della ricerca scientifica
Boniver Margherita	Sottosegretario agli esteri
Santelli Jole	Sottosegretario alla giustizia
Armosino Teresa	Sottosegretario all'Economia e Finanze
Alberti Casellati Maria	Sottosegretario al lavoro e alla previdenza sociale
Sestini Maria Grazia	Sottosegretario alla sanità
Aprea Valentina	Sottosegretario alla Pubblica Istruzione
Siliquini Maria Grazia	Sottosegretario alla Pubblica istruzione

---

#### **XV legislatura (2006-2008) Governo Prodi**

---

Bindi Rosy	Ministro per le politiche per la Famiglia
Bonino Emma	Ministro per le politiche europee e per il Commercio Internazionale
Lanzillotta Linda	Ministro per gli Affari Regionali
Pollastrini Barbara	Ministro per le pari opportunità
Melandri Giovanna	Ministro per le politiche giovanili e per lo Sport
Turco Livia	Ministro per la salute
Bastico Mariangela	Vice Ministro della Pubblica Istruzione
Sentinelli Patrizia	Vice Ministro degli Esteri
Magnolfi Beatrice	Sottosegretario all'innovazione della Pubblica Amministrazione
Linguiti Donatella	Sottosegretario alle pari opportunità
Acciarini Chiara	Sottosegretario delle politiche della famiglia
Melchiorre Daniela	Sottosegretario della Giustizia
Marchetti Laura	Sottosegretario dell'ambiente
Rinaldi Rosa	Sottosegretario del Lavoro
De Luca Cristina	Sottosegretario agli Affari Sociali
Donaggio Cecilia	Sottosegretario agli Affari Sociali
Montecchi Elena	Sottosegretario ai beni culturali
Mazzonis Danielle	Sottosegretario ai beni culturali
De Torre Maria Letizia	Sottosegretario alla pubblica istruzione

---

#### **XVI Legislatura (2008-2013) Governo Berlusconi**

---

Bernini Anna Maria	Ministro per le politiche comunitarie
Brambilla Michela Vittoria	Ministro per il turismo

Carfagna Mara	Ministro per le pari opportunità
Gelmini Maria Stella	Ministro istruzione, università, ricerca
Meloni Giorgia	Ministro per le politiche giovanili
Prestigiacomo Stefania	Ministro dell'ambiente
Santanchè Daniela	Sottosegretario per l'attuazione del programma
Ravetto Laura	Sottosegretario per i rapporti con il Parlamento
Craxi Stefania	Sottosegretario agli esteri
Casellati Maria Elisabetta	Sottosegretario alla giustizia
Polidori Catia	Sottosegretario allo sviluppo economico
Roccella Eugenia	Sottosegretario alla salute
Martini Francesca	Sottosegretario alla salute
Melchiorre Daniela	Sottosegretario allo sviluppo economico
Viale Sonia	Sottosegretario agli interni

---

**XVII legislatura (16/11/2011) Governo Monti**

---

Cancellieri Anna Maria	Ministro dell'interno
Severino Paola	Ministro della giustizia
Fornero Elsa	Ministro del Welfare
Dassù Marta	Sottosegretario agli esteri
Guerra Cecilia	Sottosegretario al Welfare
Ugolini Elena	Sottosegretario alla Pubblica Istruzione



# Riflessioni di una giovane donna

---

**C**redo che leggere questo libro sia molto importante per due motivi principali. Grazie alla semplicità del linguaggio e alla chiarezza con cui le leggi sono esposte, il libro costituisce uno strumento concreto e pratico per tutte le donne che, una volta venute a conoscenza delle leggi che le riguardano, hanno la possibilità di farne uso, restituendo così ad esse il loro vero valore, valore che non avrebbero se restassero inapplicate. Inoltre questo breve libro permette di avere un quadro generale delle battaglie che le donne hanno affrontato, di analizzare la storia delle donne nel nostro paese, di capire tutte le conquiste e tutti i passaggi avvenuti durante il cammino della donna verso una totale acquisizione dei diritti che le spettano e che per troppo tempo le sono stati negati.

Proprio perché per un tempo molto lungo la donna non solo non ha visto riconosciuti i propri diritti ma non ha nemmeno lottato per conquistarli, la sua nuova più grande sfida, sfida tanto alta e difficile quanto importante e fondamentale, è stata quella di attuare una vera e propria rivoluzione culturale, che doveva essere radicale, affinché ciò che era dato per scontato non lo fosse più e affinché, forti della consapevolezza dell'uguaglianza dei sessi, fossero eliminati gli ostacoli e i pregiudizi che impedivano la piena realizzazione della donna in tutti gli ambiti. Con questo spirito è stata affrontata fin dall'inizio la questione, e con questo spirito deve continuare ad essere affrontata per colmare le lacune che ancora restano.

Penso che per raggiungere tali obiettivi si debba essere insieme fortemente intransigenti e molto aperti al compromesso. Solo chi è consapevole, convinto e fermo nelle proprie idee, nei principi che lo guidano, può essere pronto al dialogo, ad accogliere proposte che migliorino la propria visione. Questo è stato fatto dalle nostre costituenti. Questo dovrebbe essere fatto. Sempre.

Eleonora Cicconi





*A cura della Fondazione Nilde Iotti*

*Stampato nell'aprile 2012  
dalla tipografia Iacobelli srl, Pavona di Albano Laziale (Roma)*