

I WORKING PAPERS DI

---

OLYMPUS

15/2012

Maria Morello

La maternità al centro delle  
prime forme di tutela della  
salute e della sicurezza delle  
lavoratrici

## I WORKING PAPERS DI OLYMPUS

Registrato presso il Tribunale di Urbino al n. 230 del 12 maggio 2011

“I Working Papers di Olympus” costituiscono una raccolta seriale e progressiva, pubblicata *on line*, di saggi dedicati specificamente al Diritto della salute e sicurezza sul lavoro e si collocano fra le iniziative dell'Osservatorio “Olympus” dell'Università di Urbino “Carlo Bo” (<http://olympus.uniurb.it>) mirando a valorizzare, mediante contributi scientifici originali, l'attività di monitoraggio della legislazione e della giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro svolta dall'Osservatorio. I saggi inseriti ne “I Working Papers di Olympus” valgono a tutti gli effetti di legge quali pubblicazioni.

### Direttore Responsabile

Paolo Pascucci

### Comitato Scientifico

Edoardo Ales, Joaquin Aparicio Tovar, Gian Guido Balandi, Maria Vittoria Ballestrero, Mark Bell, Loralba Bellardi, Antonio Bergamaschi, Franca Borgogelli, Piera Campanella, Umberto Carabelli, Franco Carinci, Bruno Caruso, Carlo Cester, Maurizio Cinelli, Beniamino Deidda, Olaf Deinert, Riccardo Del Punta, Raffaele De Luca Tamajo, Gisella De Simone, Giuseppe Ferraro, Lorenzo Gaeta, Enrico Gragnoli, Teun Jaspers, Pietro Lambertucci, Vito Leccese, Bruno Maggi, Sandro Mainardi, Arturo Maresca, Franz Marhold, Lucio Monaco, Luigi Montuschi, Mario Napoli, Luca Nogler, Alessandra Pioggia, Giampiero Proia, Maurizio Ricci, Roberto Romei, Mario Rusciano, Corinne Sachs-Durand, Rosario Santucci, Franco Scarpelli, Silvana Sciarra, Alfonso Stile, Patrizia Tullini, Antonio Vallebona, Antonio Viscomi, Carlo Zoli, Lorenzo Zoppoli

### Comitato di Direzione

Alberto Andreani, Olivia Bonardi, Alessandro Bondi, Laura Calafà, Stefano Giubboni, Michela Marchiori, Gabriele Marra, Gaetano Natullo, Paolo Polidori

### Comitato di Redazione

Luciano Angelini e Chiara Lazzari (coordinatori di redazione), Romina Allegrezza, Arianna Arganese, Michela Bramucci Andreani, Stefano Costantini, Silvano Costanzi, Lucia Isolani, Laura Martufi, Natalia Paci

### Pubblicazione grafica

Sebastiano Miccoli

### Sede

OLYMPUS – Osservatorio per il monitoraggio permanente della legislazione e giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro

Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi “Carlo Bo” di Urbino

Via Matteotti, 1

I - 61029 Urbino (PU) Tel. 0722 303250 – Fax 0722 2955

<http://olympus.uniurb.it>; [olympus@uniurb.it](mailto:olympus@uniurb.it)

## PROCEDURA PER LA PUBBLICAZIONE

I saggi destinati alla pubblicazione su “I Working Papers di Olympus” debbono riguardare prevalentemente tematiche attinenti al Diritto della salute e della sicurezza dei lavoratori analizzate da una o più delle seguenti prospettive: Diritto del lavoro, Diritto penale, Diritto costituzionale, Diritto civile, Diritto processuale civile, Diritto processuale penale, Diritto comunitario, Diritto internazionale, Diritto comparato, Diritto amministrativo, Storia del diritto.

Dato il necessario carattere interdisciplinare della materia, oltre a saggi giuridici possono essere pubblicati anche saggi che si occupino della salute e della sicurezza dei lavoratori da altri punti di vista scientifici – quali, ad esempio, quello economico, statistico, sociologico, medico, psicologico, dell'organizzazione, ingegneristico ecc. – purché tali saggi siano riferibili ad aspetti considerati nella legislazione o nella giurisprudenza.

I saggi debbono essere redatti in formato elettronico e la loro lunghezza, di norma, non deve eccedere complessivamente il numero di 150.000 caratteri spazi inclusi, comprensivi di note e bibliografia.

Gli apparati di note e bibliografici possono essere redatti in una delle seguenti forme:

1) tradizionali note ordinate progressivamente a piè di pagina con il riferimento numerico di ogni nota in esponente nel testo. In tal caso non è necessario un elenco bibliografico finale;

2) riferimenti bibliografici inseriti direttamente nel testo tra parentesi, con l'indicazione del cognome dell'autore, dell'anno di pubblicazione e della pagina citata (es.: Giugni, 1960, 122) – e con un elenco finale in ordine alfabetico di tutti i riferimenti bibliografici effettuati (es.: Giugni G., 1960: *Introduzione allo studio della autonomia collettiva*, Milano). Nel caso di più opere di uno stesso autore, dopo l'anno va indicata una lettera dell'alfabeto in ordine crescente in relazione alla data di pubblicazione (es.: Giugni, 1960a, 122). Nel caso di cognomi uguali, dopo il cognome va indicata la lettera maiuscola iniziale del nome di battesimo (es.: Zoppoli L., 1984, 111).

I saggi debbono essere inviati al Direttore, esclusivamente per posta elettronica, al seguente indirizzo: [paolo.pascucci@uniurb.it](mailto:paolo.pascucci@uniurb.it).

Tutti i saggi ricevuti, commissionati dalla Direzione o proposti dagli autori, saranno sottoposti alla preventiva lettura di due componenti del Comitato scientifico. La pubblicazione dei saggi proposti dagli autori sarà condizionata al giudizio espresso dai due componenti del Comitato scientifico che li leggeranno in forma anonima. La stessa procedura vale per i saggi in lingua inglese, francese, spagnola e tedesca, i quali, ove ottengano giudizio favorevole, saranno pubblicati nella lingua d'origine.

I saggi pubblicati su “I Working Papers di Olympus” potranno essere successivamente destinati anche a libri o riviste in formato cartaceo purché se ne dia adeguatamente conto in sede di pubblicazione elettronica.

Ogni saggio deve essere accompagnato da un breve *abstract* in italiano e in inglese, dall'indicazione di 6 parole chiave in italiano e in inglese, dall'indirizzo di posta elettronica dell'autore e dalla qualifica accademica o professionale di quest'ultimo.

---

**Maria Morello**

***La maternità al centro delle prime forme di tutela della salute e della sicurezza delle lavoratrici***

I WORKING PAPERS DI OLYMPUS – 15/2012 – <http://olympus.uniurb.it>

I contenuti di questa opera sono rilasciati sotto Licenza Creative Commons Attribuzione - Non opere derivate 2.5 Italia License

*Maria Morello è assegnista di ricerca in Storia del diritto italiano nell'Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo"*

[maria.morello@uniurb.it](mailto:maria.morello@uniurb.it)

*Abstract*

Il presente studio intende mettere in evidenza quanto sia stato lungo e difficile il percorso di ciò che s'intende per tutela della salute e della sicurezza della lavoratrice e, segnatamente, della lavoratrice madre: un percorso che si è invernato in un processo di trasformazione profonda, anche di natura intrinsecamente culturale, in cui sono entrati in gioco tutti gli elementi di una società in evoluzione, qual è quella italiana tra Ottocento e Novecento.

This essay intends to examine how long and how difficult it has been the process concerning the protection of the health and safety of the worker and, in particular, of the worker-mother. It is a process that has developed in a context of profound transformation, also cultural, in which have come into play all the elements of a changing society, which is the Italian society between the nineteenth and twentieth centuries..

*Parole chiave:* tutela; salute; lavoratrice; madre; maternità

*Keywords:* protection, health; woman worker, mother, maternity

**ISSN 2239-8066**

**OLYMPUS**

Osservatorio per il monitoraggio permanente della legislazione e giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro

Facoltà di Giurisprudenza – Università di Urbino "Carlo Bo"

Via Matteotti, 1 – 61029 Urbino (Italy)

Tel. 0722 303250 – Fax 0722 2955 – [olympus@uniurb.it](mailto:olympus@uniurb.it)

<http://olympus.uniurb.it>

---

---

# La maternità al centro delle prime forme di tutela della salute e della sicurezza delle lavoratrici \*

di Maria Morello

15/2012

SOMMARIO: 1. La “debolezza” del lavoro femminile. – 2. La legge 11 febbraio 1886 sul lavoro dei fanciulli: esclusione delle donne dalla protezione legale. – 3. Il lavoro delle donne e la tutela delle lavoratrici madri nella l. n. 242/1902. – 4. I criteri ispiratori della legislazione protettiva. – 5. Il r.d. 10 novembre 1907, n. 818: la prima attuazione della legislazione protettiva. – 6. La politica del regime fascista nei confronti della donna. – 7. La tutela della maternità delle lavoratrici. – 8. La ridefinizione del ruolo della donna nella società italiana: il dibattito dei Costituenti sull’art. 37 del nuovo testo costituzionale. – 9. Parità giuridica e “tutela speciale” delle lavoratrici: le contraddizioni dell’art. 37. – 10. La “tutela speciale” delle lavoratrici madri: continuità e novità rispetto alla politica del diritto fascista.

## 1. La “debolezza” del lavoro femminile

Alla fine dell’Ottocento, l’emergere della problematica relativa al lavoro femminile apparve come il risultato di profonde trasformazioni prodotte nella nostra società non solo dall’unificazione nazionale, ma soprattutto, anche se con notevole ritardo rispetto ai paesi più avanzati, dalla rivoluzione industriale e dallo sviluppo del capitalismo; infatti, fu proprio l’ingresso delle donne nel mondo della produzione <sup>1</sup> ad intaccare il ruolo femminile tradizionale.

---

\* Questo saggio riassume e anticipa i risultati di una ricerca più ampia che intende costituire un contributo sulla tutela della salute e della sicurezza delle lavoratrici madri dall’Ottocento fino alle riforme degli anni Settanta del Novecento.

<sup>1</sup> Di parere diverso è Ortaggi Cammarosano, secondo la quale non è stato il sistema di fabbrica – né in Italia né altrove –, ad inaugurare per la donna la condizione di lavoratrice salariata; al contrario, l’industrializzazione non ha fatto altro che potenziare e perfezionare una tendenza insita in tutto lo sviluppo precedente, e che affondava le sue radici nella società di *ancien régime*. Cfr. S. ORTAGGI CAMMAROSANO, *Condizione femminile e industrializzazione tra Otto e Novecento*, in S. MUSSO, *Tra fabbrica e società. Mondi operai nell’Italia del Novecento*, Annali della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano, 1999, p. 109.

Anche se l'iconografia classica rappresentava la donna come “angelo del focolare”, ancorata alla sua missione di moglie e di madre, la nuova realtà la spingeva fuori dalle mura domestiche ad intraprendere il lavoro nelle industrie, dove in completa assenza di norme di tutela veniva assoggettata ad un trattamento durissimo, nei lavori più umili e peggio retribuiti, e posta in condizione di pericolo per la sua salute e quella dei suoi figli<sup>2</sup>.

La nuova visibilità femminile è stata il risultato della diversificazione economica, cioè del passaggio da un'economia prevalentemente agricola ed artigianale, organizzata su base familiare, a un'economia più che altro manifatturiera e capitalistica, con un ruolo sempre più crescente dell'industria. Ciò ha comportato un maggior numero di opportunità lavorative per le donne e una nuova mobilità fisica, in gran parte sconosciuta nell'epoca preindustriale, dovuta alla distinzione tra casa e luogo di lavoro.

È opinione largamente diffusa che il processo d'inserimento della donna nel mercato del lavoro sia stato in Italia, oltre che ritardato nel suo inizio, anche assai più lento nel suo svolgimento e, complessivamente, meno intenso che negli altri paesi occidentali. Occorre, dunque, accennare sia pur brevemente, a quei fattori economici e sociali che possono aver determinato al riguardo questa situazione particolare. Come già si è detto, non solo la rivoluzione industriale si è verificata con notevole ritardo, ma il processo di industrializzazione ha dovuto superare numerosi ostacoli e si è imposto con estrema lentezza ed in maniera assai difforme tra i vari settori tecnologici, rimanendo per lungo tempo limitato alle sole industrie manifatturiere; lo stato di depressione generale dell'economia, aggravato dall'arretratezza e dalla scarsa redditività dell'agricoltura aveva dato avvio ad una situazione di grave disoccupazione che ha avuto come solo rimedio l'emigrazione di imponenti masse di lavoratori.

Dal punto di vista sociale, invece, bisogna tener conto di due elementi negativi; da una parte l'atteggiamento sfavorevole della Chiesa nei riguardi della donna, man mano che, sotto la spinta dell'industrializzazione, questa si allontanava dall'ambito domestico, dall'altra, una concezione generalmente diffusa in Italia, presumibilmente influenzata da fattori religiosi ed alimentata dalla mentalità caratteristica dei popoli latini e che potrebbe essere riassunta con un antico preconcetto, fonte di discriminazione ed emarginazione: la donna è un essere debole, ha bisogno della protezione dell'uomo nei contatti con il mondo esterno che essa non è in grado di affrontare; la sua attività deve pertanto esaurirsi nella famiglia, all'interno della quale deve, peraltro, avere una funzione gerarchicamente subordinata all'uomo<sup>3</sup>; ogni sua attività extradomestica è fonte di seri pericoli per l'equilibrio familiare e per l'integrità della famiglia stessa<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> G. NEMEC, *Lavorare sotto tutela. Le operaie nelle fabbriche della prima metà del Novecento*, in S. MUSSO (a cura di), *Operai*, Torino, 2006, p. 167.

<sup>3</sup> Lo stesso papa Leone XIII nella *Rerum Novarum* (15 maggio 1891) affermerà che: “certe specie di lavoro non si confanno alle donne, fatte da natura per i lavori domestici i quali grandemente proteggono l'onestà del sesso debole, e hanno naturale corrispondenza con l'educazione dei figli e

In Italia, dunque, con un ritardo di circa un secolo rispetto ad altri Paesi, ossia proprio in coincidenza con l'avvio della vita unitaria del nuovo Stato, ed uno sviluppo sicuramente molto meno lineare di quello avutosi nei sistemi capitalistici più avanzati, cominciava ad avviarsi pur se “con fatica ed estrema lentezza”<sup>5</sup>, a causa delle condizioni di scarso sviluppo e povertà della nostra economia, prevalentemente agricola, il processo di industrializzazione capitalistica.

Quando, nel 1861, si raggiunse l'unificazione nazionale, la crescita economica non presentava certo caratteristiche uniformi nelle varie zone, che uscivano da esperienze storiche, politiche e, quindi, economiche molto diverse; ma, nonostante questa eterogeneità territoriale, la situazione era ovunque estremamente arretrata: la struttura economica ancora di tipo preindustriale – se non addirittura feudale – risultava caratterizzata solo da qualche timido tentativo di passaggio dall'artigianato all'industria in taluni settori (come quello tessile) nelle regioni settentrionali. Inoltre, mentre altrove durante il secolo XIX, tecnica ed industria procedevano di pari passo, in Italia la struttura prevalentemente artigianale della produzione industriale ritardò l'acquisizione dei più moderni ritrovati tecnici.

All'inizio, le donne e i fanciulli entravano in fabbrica prima ed in numero superiore agli uomini, perché le industrie erano in prevalenza tessili di trasformazione, e le donne, si rivelavano sicuramente più esperte in questo settore; inoltre, tale attività – è il caso delle industrie della seta – veniva concentrata in periodi dell'anno che ben si adeguavano all'andamento del ciclo lavorativo agricolo<sup>6</sup>, che rimaneva ancora fonte primaria e settore trainante dell'intera economia. Le lavoratrici rientravano in gran parte nelle ampie fasce di manodopera non qualificata di provenienza agricola, localizzate per lo più nelle regioni settentrionali, che, nonostante i processi di ristrutturazione capitalistica delle campagne, continuavano ancora a mantenere molteplici legami con la terra, alternando il lavoro agricolo con quello in fabbrica.

---

il benessere della casa”. Cfr. P. MAGAGNOTTI (a cura di), *Il principio di sussidiarietà nella dottrina sociale della Chiesa*, Bologna, 1991, p. 91.

<sup>4</sup> Si veda N. FEDERICI, *L'inserimento della donna nel mondo del lavoro (aspetti economici e sociali)*, in Società Umanitaria, *L'emancipazione femminile in Italia. Un secolo di discussioni 1861-1961*, Firenze, 1963, p. 91.

<sup>5</sup> Espressione, questa, utilizzata da R. MORANDI, *Storia della grande industria in Italia*, Torino, 1966, p. 84.

<sup>6</sup> Cfr. G. CHIANESE, *Storia sociale della donna in Italia (1800-1980)*, Napoli, 1980, p. 17. Per approfondimenti sulle condizioni di lavoro negli stabilimenti industriali di fine Ottocento cfr. M. LICHTNER (a cura di), *L'organizzazione del lavoro in Italia*, Roma, 1975. Vedi, inoltre, S. PUCCINI, *Condizione della donna e questione femminile (1892-1922)*, in *Problemi del socialismo*, n. 4, 1976, p. 12; C. SCHWARZENBERG, *Condizione della donna e lavoro femminile in Italia, (premesse storico-giuridiche)*, Milano, 1982, p. 52; G. PROCACCI, *La lotta di classe in Italia agli inizi del secolo XX*, Roma, 1970, p. 10; E. SANTARELLI, *Lavoro ed emancipazione della donna nella società italiana (1892-1903). Materiali di studio*, Urbino, 1969, p. 12.

Le conseguenze che derivarono da una situazione del genere furono inevitabili. Da un lato la concorrenza delle c.d. “mezze forze”<sup>7</sup> lavorative provocò una notevole disoccupazione tra i lavoratori adulti, privando dell’occupazione, e quindi dell’unica possibilità di guadagno, vaste schiere di operai<sup>8</sup>; dall’altro gli imprenditori, mossi dall’interesse di ridurre al minimo il costo della manodopera per incrementare il reddito della produzione, reclutarono donne e fanciulli oltre ogni limite ragionevole, impiegandoli in lavori antigiene, gravosi e comunque nocivi per organismi non ancora sviluppati e costituzionalmente deboli, con effetti deleteri da un punto di vista igienico-sanitario. Il danno fu dunque duplice: d’ordine economico, perché diminuì il potere d’acquisto delle classi operaie, e d’ordine fisiologico perché compromise lo sviluppo e la salute fisica di tutti coloro che risultarono addetti a lavori non sicuramente adatti al loro organismo<sup>9</sup>.

L’enorme quantitativo di forza lavoro femminile ed infantile utilizzata ci conferma le condizioni di arretratezza dell’industria italiana, sicuramente poco sensibile alle esigenze di aggiornamento tecnico, e che hanno obbligato i datori di lavoro, per mantenere i prezzi a livello competitivo, a sfruttare le condizioni più facili, cioè il basso costo del lavoro e la protezione legale. Di conseguenza, le ragioni della preferenza accordata al lavoro femminile devono essere viste, in primo luogo, in motivazioni d’ordine economico, in quanto le donne erano pagate meno, (il massimo della loro remunerazione non raggiungeva il minimo – già molto basso – di quella maschile), dato che il salario femminile, ancorché indispensabile al sostentamento della famiglia, era considerato complementare a quello maschile o integrativo del reddito agricolo del nucleo familiare<sup>10</sup>; in motivazioni di natura politica, dal momento che le donne erano ritenute elementi più tranquilli, perché ricorrevano molto di rado allo sciopero<sup>11</sup>; e in ragioni cosiddette “tecniche” quali l’entità della forza fisica e le dimensioni del corpo<sup>12</sup>.

---

<sup>7</sup> Le donne e i fanciulli erano accomunati nella definizione di “mezze forze”, in quanto inseriti in un processo produttivo che richiedeva uno sforzo prevalentemente muscolare. Cfr. G. COTTRAU, *La tutela della donna lavoratrice*, Torino, 1971, p. 14.

<sup>8</sup> Cfr. E. SULLEROT, *La donna e il lavoro. Storia e sociologia del lavoro femminile*, Milano, 1969.

<sup>9</sup> Su questo punto, G. PALMIERI, *La tutela della lavoratrice madre con riferimento all’evoluzione storica del problema ed alla vigente legislazione*, in *La Rivista italiana di previdenza sociale*, n. 1, gennaio-febbraio, Milano, 1959, p. 31; M. MAFFEI, A. VESSIA (a cura di), *La tutela del lavoro delle donne e dei fanciulli*, Novara, 1972, p. 3; F. GUIDOTTI, *Il lavoro delle donne e dei fanciulli e la tutela della maternità delle lavoratrici*, in U. BORSI e F. PERGOLES (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, vol. II, Padova, 1939, pp. 369-370.

<sup>10</sup> Cfr. M. MANFREDI, A. MANGANO, *Alle origini del diritto femminile. Cultura giuridica e ideologie*, Bari, 1983, p. 121; S. MUSSO, *La famiglia operaia*, in P. MELOGRANI (a cura di), *La famiglia italiana dall’Ottocento a oggi*, Roma-Bari, 1988, p. 67; S. ORTAGGI CAMMAROSANO, *Continuità e mutamenti nelle forme del lavoro femminile tra XIX e XX secolo*, in M. ANTONIOLI, M. BERGAMASCHI, L. GANAPINI (a cura di), *Milano operaia dall’800 a oggi*, in *Rivista milanese di economia*, Quaderni, n. 22, vol. I, 1992, p. 51.

<sup>11</sup> Cfr. S. MERLI, *Proletariato di fabbrica e capitalismo industriale. Il caso italiano: 1880/1900*, vol. I, Firenze, 1972, p. 365; M.V. BALLESTRERO, *Dalla tutela alla parità. La legislazione italiana sul lavoro*

Le donne, come i ragazzi, percepivano un salario “da fame”<sup>13</sup>, e in uno stabilimento tessile, dove più consistente appariva la presenza femminile, lavoravano dalle 13 alle 16 ore al giorno, e non esisteva riposo, perché si lavorava di notte e perfino di domenica e nei giorni festivi<sup>14</sup>. In effetti, il lavoro la domenica e nelle altre festività civili o religiose era ampiamente praticato – anche se celato in modi diversi – perché ritenuto essenziale, come quello notturno, al ciclo continuo della lavorazione; accanto al vero e proprio lavoro industriale, in genere mai pagato come festivo, vi era l’abitudine di prostrarre il lavoro di 4 o 5 ore dopo la mezzanotte del sabato non conteggiandolo come tale, e di dedicare la mattinata della domenica alla riparazione e pulitura delle macchine, lavoro che non essendo pagato non veniva nemmeno riconosciuto.

Più specificamente, l’occupazione femminile “concorrenziale”<sup>15</sup> non solo contribuiva a mantenere bassi i salari operai, ma era anche elemento di divisione all’interno di “una classe operaia ancora debole e disorganizzata”<sup>16</sup>, a prescindere dalle conseguenze nocive per la salute procurate inevitabilmente alle operaie dalle disumane condizioni di lavoro. Le inchieste di fine secolo sul lavoro delle donne e dei fanciulli rivelano la degradazione della vita in fabbrica, la sottoalimentazione, la sporczia, la diffusione di malattie professionali<sup>17</sup>: la posticipazione del menarca per le sartine, i disturbi mestruali delle mondine, le malattie dell’utero tra le sarte per l’uso prolungato

---

delle donne, Bologna, 1979, p. 17; A. GALOPPINI, *Il lungo viaggio verso la parità. (I diritti civili e politici delle donne dall’Unità ad oggi)*, Bologna, 1980, p. 16.

<sup>12</sup> Cfr. S. MUSSO, *La famiglia*, cit., p. 61; S. ORTAGGI CAMMAROSANO, *Condizione*, cit., p. 114; M. MANFREDI, A. MANGANO, *op. cit.*, pp. 117-118.

<sup>13</sup> Cfr. A. KULISCIOFF, *Discorrendo del «monopolio dell’uomo»*, in *Critica sociale*, a. XVIII, n. 12, p. 180.

<sup>14</sup> Cfr. M. NATOLI, *Dall’incapacità giuridica al nuovo diritto di famiglia*, in AA.VV., *La donna e il diritto: dall’incapacità giuridica al nuovo diritto di famiglia*, Roma, 1976, p. 13.

<sup>15</sup> A proposito della concorrenzialità del lavoro femminile Barassi scriveva che la ragione del minor tasso dei salari femminili poteva essere vista nella minor resistenza delle donne al lavoro, da cui il minor rendimento. Cfr. L. BARASSI, *Il contratto di lavoro nel diritto positivo italiano*, vol. II, Milano, 1917, pp. 27-28.

<sup>16</sup> Cfr. M.V. BALLESTRERO, «*Sorelle di fatiche e di dolori*», «*madri di pionieri e di soldati*» (*alle origini della legislazione sul lavoro delle donne*), in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, raccolti da G. TARELLO, vol. VII, Bologna, 1977, pp. 74-75; EAD., *Dalla tutela*, cit., p. 17; A. GALOPPINI, *Il lungo*, cit., pp. 15-16.

<sup>17</sup> Le disumane condizioni di lavoro procuravano alle operaie malattie professionali che incidevano sulla prole, contribuendo a quella degenerazione della razza, caratteristica del primo industrialismo italiano. Cfr. S. MERLI, *op. cit.*, p. 321. Inoltre, cfr. M.V. BALLESTRERO, *La protezione concessa e l’uguaglianza negata: il lavoro femminile nella legislazione italiana*, in A. GROPPI (a cura di), *Il lavoro delle donne*, Roma-Bari, 1996, p. 446; A. PESCAROLO, *Il lavoro e le risorse delle donne*, in AA.VV., *Storia sociale delle donne nell’Italia contemporanea*, Roma-Bari, 2001, p. 161. Sulle patologie da lavoro cfr. F. CARNEVALE, A. BALDASSERONI, *Mal di lavoro. Storia della salute dei lavoratori*, Roma-Bari, 1999.



delle macchine da cucire a pedale, gli aborti e i parti prematuri tra le operaie di ogni genere costrette a stare sempre in piedi<sup>18</sup>.

È evidente così, come queste condizioni di vita di masse sempre più crescenti di lavoratrici influivano profondamente oltre che sulla loro salute anche sull'essenziale funzione della maternità con risultati preoccupanti in relazione al futuro stesso della stirpe: in questa ottica, si accusava la lavoratrice di produrre danni sulla prole sia dal punto di vista fisiologico che morale e si rendeva pertanto necessario un intervento protettivo. Ciononostante, la legislazione protettiva, benché invocata da più parti e con un'insistenza sempre maggiore, tardava a sopraggiungere, principalmente per l'opposizione tenace degli industriali, ostili a qualsiasi intervento legislativo, che potesse limitare l'uso indiscriminato dell'occupazione delle donne e dei fanciulli.

La logica della concentrazione di capitale avrebbe potuto favorire, come era avvenuto in Inghilterra, il sorgere di una legislazione sulle fabbriche, ma per l'arretrata industria italiana che cominciava a svilupparsi in una fase particolarmente difficile a livello internazionale, l'unico vantaggio rispetto alla concorrenza estera era la possibilità di sfruttare illimitatamente, cioè senza alcun vincolo legale, la forza lavoro.

Si rendeva, quindi, assolutamente necessario arginare il massiccio sfruttamento di questa fascia di lavoratori operato dall'industria in assenza di limitazioni legali<sup>19</sup>, ed un intervento del legislatore, in nome di un pubblico interesse, a protezione e difesa di tali forze, si rivelava opportuno sia per la frangia illuminata della borghesia, preoccupata dei danni che le sarebbero derivati da un ulteriore impoverimento fisico della forza lavoro, ovvero, dal fatto che, lo sfruttamento delle "mezze forze" avrebbe potuto alterare i normali cicli riproduttivi della popolazione, riducendo la manodopera attiva; sia per le istituzioni politiche e rappresentative del movimento operaio, direttamente interessate a migliorare le condizioni della classe lavoratrice al di là dei limiti della mera sopravvivenza.

Pertanto, la fiera opposizione della classe padronale ad ogni ingerenza dello Stato nella sua sfera di libertà economica, in particolare nella gestione dell'uso della forza lavoro, fece sì che la l. 11 febbraio 1886, n. 3657, sul lavoro dei fanciulli, non prevedesse alcun limite allo sfruttamento delle lavoratrici.

---

<sup>18</sup> Cfr. F. CARNEVALE, *Tre secoli di lotte*, in F. CARNEVALE, C. ZAMBONI (a cura di), *Donne, salute e lavoro*, in *Salute e Territorio*, n. 130, Firenze, 2002, p. 26.

<sup>19</sup> Il vuoto lasciato dall'abrogazione, dopo l'unità d'Italia, dalle poche disposizioni vigenti negli Stati preunitari non era stato colmato. Tra queste vigeva ad esempio l'ordinanza vicereale del 7 dicembre 1843, per le province del Lombardo-Veneto, che stabiliva in 10 ore giornaliera il limite massimo di lavoro per i fanciulli di età inferiore ai 12 anni e vietava per essi il lavoro notturno, negli stabilimenti industriali in cui lavoravano più di 20 operai adulti. Cfr. T.L. RIZZO, *La legislazione sociale della nuova Italia (1876-1900)*, Napoli, 1988, p. 255; M.V. BALLESTRERO, *Tre proposte ottocentesche per la disciplina legale del lavoro dei fanciulli*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, raccolti da G. TARELLO, vol. VIII, 2, Bologna, 1978, p. 240.

2. *La legge 11 febbraio 1886 sul lavoro dei fanciulli: esclusione delle donne dalla protezione legale*

La l. n. 3657/1886 rappresenta, secondo Ballestrero, “il primo esempio italiano di legislazione sociale, intesa come intervento dello Stato nella contrattazione privata e nella pratica dei rapporti tra imprenditori ed operai”<sup>20</sup>. Questa legge, in cui praticamente doveva esaurirsi fino alla fine del secolo tutta la legislazione sociale italiana, era certamente la più povera ed incompleta delle leggi europee<sup>21</sup>. Non regolava affatto il lavoro delle donne, la cui limitazione – quanto alla durata massima dell’orario, al lavoro notturno, al periodo di astensione dal lavoro prima e dopo il parto – era già stata prevista dai *Factory Acts* inglesi nel 1860 e nel 1874, dalla legge francese del 1874 e dalla legge federale svizzera del 1877<sup>22</sup>.

Essa ha inizio, e non a caso, con un’omissione; infatti, la considerazione del lavoro femminile presente nei progetti precedenti, presentati in Parlamento e mai venuti in discussione, viene successivamente cancellata nel progetto Berti (1884), sul quale sarà modellata la legge; ci si limita ad approvare, contestualmente ad essa, un ordine del giorno che impegna il governo a presentare una normativa sul lavoro femminile.

A coloro che chiedevano per le donne una tutela ampia quanto quella dei fanciulli, il relatore spiegava che ciò non era possibile, dal momento che le lavoratrici erano abbastanza numerose, e che quindi le industrie avrebbero subito un danno gravissimo se ai limiti imposti per il lavoro infantile si fossero aggiunte restrizioni analoghe per la manodopera femminile. Su questo punto Miceli, ministro dell’agricoltura, industria e commercio, tenne a chiarire: “per evitare una crisi industriale e sociale funesta non basta circoscrivere e ridurre a moderata misura le nuove discipline; è forza scegliere fra quelle sul lavoro dei fanciulli e quelle sul lavoro femminile, e poiché le prime hanno urgenza fuor di dubbio più grande, è mestieri dar loro la preferenza e rimandare ad altro tempo le altre”<sup>23</sup>.

La soluzione giungerà, dopo ben 16 anni, con la l. 19 giugno 1902, n. 242, in cui per la prima volta sarà disciplinato l’apporto della manodopera femminile: una legge modesta nel contenuto che avrebbe accomunato donne e minori in una protezione di tipo igienico-sanitario, dal lavoro nocivo e insalubre e che avrebbe

<sup>20</sup> Cfr. M.V. BALLESTRERO, *Dalla tutela*, cit., p. 11; A. PELAGGI, *Linee evolutive della legislazione sociale sul lavoro minorile*, in *I problemi della sicurezza sociale*, vol. I, 1971, p. 428 ss.

<sup>21</sup> Cfr. G. MONTELEONE, *La legislazione sociale al Parlamento italiano. La legge sul lavoro dei fanciulli*, in *Movimento operaio e socialista*, n. 4, 1974, p. 275, nt. 101.

<sup>22</sup> Per un raffronto con altre realtà economiche e giuridiche, cfr. L. LUZZATTI, *Opere*, IV, *L’ordine sociale*, Bologna, 1952, p. 699 ss.; G. RUBINO, *La tutela della lavoratrice madre*, Napoli, 1967, p. 22; M.V. BALLESTRERO, *Tre proposte*, cit., pp. 245-248; G. PALMIERI, *op. cit.*, pp. 35-38.

<sup>23</sup> G. MONTELEONE, *op. cit.*, p. 262.

rappresentato il primo di una serie di interventi legislativi sulle “mezze forze” lavorative.

### 3. *Il lavoro delle donne e la tutela delle lavoratrici madri nella l. n. 242/1902*

All'inizio del XX secolo, sotto l'impulso concomitante delle nuove concezioni politico-sociali affermate, da un lato dal socialismo, dall'altro dalla scuola cattolica ispirata ai principi della *Rerum Novarum*, nonché sotto l'azione decisa delle organizzazioni operaie, il dibattito sulla necessità di una legge di tutela del lavoro femminile, poteva considerarsi maturo.

Una risposta al problema delle donne lavoratrici fu data da Anna Kuliscioff che, per incarico del gruppo socialista milanese, compilò uno schema di legge che, assieme ad un manifesto introduttivo, cominciò ad essere diffuso tra i lavoratori del settore industriale lombardo. Nella sua stesura vennero affrontati separatamente i due temi: lavoro delle donne e lavoro dei fanciulli; mentre per questi ultimi, si trattava di riformare una legge esistente, per le donne occorreva una formulazione *ex novo* <sup>24</sup>.

La nuova legge diretta alla “tutela” <sup>25</sup> della donna “proletaria” avrebbe dovuto essere applicata oltre che alle grandi anche alle piccole industrie, alle industrie casalinghe, ai lavori di risaia e possibilmente ad ogni lavoro agricolo. Con il termine “tutela” si intendeva la riduzione della settimana lavorativa ad un massimo di 48 ore, la limitazione del lavoro straordinario, il divieto dell'impiego delle donne nei lavori insalubri e pericolosi, nel lavoro notturno, e sia nell'ultimo mese di gravidanza che nel primo mese di puerperio <sup>26</sup>.

Il tema della legislazione sul lavoro delle donne e dei fanciulli fu affrontato sia al Congresso della previdenza fra le Società di mutuo soccorso d'Italia il 29-30 giugno, che il 1-2 luglio al III Congresso delle Camere del lavoro, svoltisi entrambi a Milano. Il confronto rivela subito che sull'impostazione generale le relazioni dei due Congressi concordavano; più moderate comunque si rivelarono le proposte formulate da Ersilia Majno Bronzini, protagonista del movimento emancipazionista femminile e relatrice al congresso di giugno.

La Majno Bronzini nella sua relazione tracciò un'analisi documentata delle condizioni del lavoro delle donne, rilevante da un lato per la crescita vertiginosa

---

<sup>24</sup> Cfr. O. ANTOZZI, *I socialisti e la legislazione sul lavoro delle donne e dei fanciulli*, in *Movimento operaio e socialista*, 1974, pp. 291-292.

<sup>25</sup> Cfr. M. NATOLI, *op. cit.*, p. 19 ss.

<sup>26</sup> Cfr. G. VICARELLI, *Alle radici della politica sanitaria in Italia. Società e salute da Crispi al fascismo*, Bologna, 1997, p. 176.

dell'impiego della loro manodopera nell'industria<sup>27</sup> e dall'altro per la pericolosa concorrenza che facevano all'uomo. Accanto a motivi di giustizia e di sicurezza sociale che rendevano necessaria una legge di tutela, l'oratrice avvertiva che essa doveva essere caldeggiata anche dagli industriali, perché la rapidità e la perfezione della produzione diminuivano progressivamente nell'operaia spossata da una fatica eccessiva.

Pertanto, nel suo progetto formulava le seguenti richieste: il massimo della giornata di lavoro doveva essere fissato ad 8 ore con intervallo a metà giornata di 2 ore di riposo; a parità di lavoro, parità di salario; proibizione di impiegare manodopera femminile in lavori insalubri e pericolosi; divieto del lavoro notturno; divieto per le puerpere di rientrare al lavoro se non dopo 6 settimane dal parto; proibizione del lavoro festivo; laddove non si poteva stabilire il riposo settimanale, questo doveva essere concesso per turno ogni 6 giorni; istituzione in ogni stabilimento di locali ad uso refettorio e per trascorrervi le ore di riposo; obbligo di considerare opificio a tutti gli effetti legali i luoghi dove lavoravano permanentemente 5 operai; commissioni retribuite di ispettori ed ispettrici, nominate dai Consigli comunali e composte di tecnici ed operai, al fine di vigilare sull'osservanza delle leggi sul lavoro e sulla salubrità e sicurezza degli stabilimenti.

Al III Congresso del lavoro fu presentata una relazione fortemente sbilanciata in senso "protettivo", in cui si precisava che la legislazione speciale richiesta per la lavoratrice non sottintendeva affatto il concetto di inferiorità della donna, ma era dettata dalla constatazione che essa, dotata di un organismo totalmente differente da quello maschile, risultava meglio adeguata ed adattabile in alcune funzioni e meno in altre; dovendo poi, oltre al lavoro in fabbrica, dedicarsi a quello domestico, doveva esserle concesso il tempo indispensabile per svolgere queste mansioni. Venivano, inoltre, elencati singolarmente i motivi di dissenso con quanto proposto nella relazione Majno Bronzini, la cui validità sostanziale era stata ribadita in via preliminare: alla richiesta della giornata di 8 ore massime, si preferiva la formula "48 ore settimanali" fissando ad 8 ore l'orario normale di lavoro, in modo tale che la donna fosse libera alle 15 del sabato e potesse dedicarsi in giornata alle faccende domestiche settimanali, ed avere così assicurato l'effettivo riposo domenicale; il divieto del lavoro delle puerpere anziché a 6, veniva fissato a 4 settimane ma con il 50% del salario; la nomina delle ispettrici veniva riservata non ai consigli comunali, ma alle operaie e agli operai; la tutela della legge doveva estendersi a tutto il proletariato femminile impiegato nei lavori agricoli, alle addette alle piccole industrie o all'industria domestica e non solo agli opifici in cui lavorassero almeno 5 operaie.

---

<sup>27</sup> Cfr. O. ANTOZZI, *op. cit.*, p. 298.

Il primo frutto di queste proposte formulate nei Congressi fu la presentazione del disegno di legge sul lavoro delle donne e dei fanciulli da parte del ministro dell'agricoltura, industria e commercio, Paolo Carcano, alla Camera dei deputati, avvenuta il 2 dicembre 1900. Nel riconoscere che il bisogno di provvedere era ormai urgente, gli scopi della legge venivano così sintetizzati: elevare il limite di età per l'ammissione dei fanciulli e delle donne al lavoro, in ogni sua manifestazione; difendere la salute dei fanciulli e delle donne, sia con l'escluderli dal lavoro notturno, sia con il rendere obbligatori i necessari riposi settimanali e giornalieri; richiedere che gli opifici rispondano a particolari esigenze igieniche; tutelare meglio la salute della donna, con i dovuti riguardi alla maternità.

Per quanto concerne nello specifico il lavoro femminile, il progetto Carcano stabiliva l'esclusione dal lavoro sotterraneo per le donne di qualsiasi età e il divieto dai lavori insalubri e dal lavoro notturno per le minorenni. La giornata lavorativa, per queste ultime era fissata a 12 ore con uno o più riposi della durata di 2 ore; ad esse, inoltre, sarebbe spettato settimanalmente un giorno intero di riposo. Alle puerpere si concedevano 4 settimane di riposo dopo il parto.

Mentre i socialisti vivamente contrariati dell'esiguità di queste proposte lanciavano una campagna di manifestazioni popolari, il progetto Carcano cominciava il suo *iter* in commissione parlamentare. In questa fase il 24 maggio 1901 fu presentato un progetto "Sul lavoro delle donne e dei minorenni", di iniziativa socialista<sup>28</sup>, che venne dagli stessi proponenti definito "agitatorio" in quanto "doveva prestarsi all'educazione ed all'organizzazione delle masse operaie, specialmente femminili"<sup>29</sup>.

Il disegno di legge socialista<sup>30</sup> che si modellava su quello redatto dalla Kuliscioff nel 1897, approvato dal Congresso nazionale del partito tre anni dopo<sup>31</sup>, a differenza di quello ministeriale precisava, prima di tutto, l'ambito entro il quale avrebbe dovuto esercitarsi la tutela legislativa. Il campo di estensione della legge abbracciava praticamente tutti i lavori salariati dell'agricoltura in generale<sup>32</sup>. Il limite minimo richiesto per l'ammissione al lavoro era fissato a 15 anni, ma per i lavori delle cave e delle gallerie come in tutti i lavori insalubri e pericolosi e nei

---

<sup>28</sup> Cfr. *Sul lavoro delle donne e dei minorenni*, in *Critica sociale*, n. 9, 1 maggio 1901, p. 134.

<sup>29</sup> Così F. TURATI, A. KULISCIOFF, *Pel lavoro delle donne e dei minorenni*, in *Critica sociale*, n. 12, Milano 16 giugno 1901, p. 177.

<sup>30</sup> I socialisti erano coscienti che sarebbero stati necessari "parecchi anni di tempo e di propaganda per tradursi tutto nella realtà" e "nessuno dei presentatori supponeva che potesse tradursi, in blocco e da un giorno all'altro, in legge dello Stato"; comunque, preferirono la presentazione di un progetto distinto più che semplici emendamenti a quello ministeriale, volendo sottolineare le differenze essenziali intercorrenti tra i due disegni di legge. Cfr. *Relazione alla proposta socialista*, in *Critica sociale*, n. 9, 1 maggio 1901, p. 133 ss.

<sup>31</sup> Cfr. G. PARCA, *L'avventurosa storia del femminismo*, Milano, 2005, p. 36.

<sup>32</sup> L'intero testo del disegno di legge è riportato in *Critica sociale*, n. 9, 1 maggio 1901, pp. 134-135.

lavori notturni si chiedeva che non fossero impiegati giovani fino ai 20 anni di età.

La durata del lavoro giornaliero per i minorenni tra i 15 e i 18 anni non avrebbe dovuto eccedere le 6 ore con un intervallo di 2 ore di riposo; dai 18 ai 20 anni compiuti avrebbe potuto prolungarsi per 8 ore. In ogni caso, si chiedeva la concessione di un'intera giornata libera la settimana. Per le donne di qualsiasi età si esigeva che fossero vietati senza eccezione alcuna i lavori insalubri, i lavori sotterranei e il lavoro notturno. L'orario settimanale anche dopo i 20 anni non avrebbe dovuto superare le 48 ore, stabilendosi che il lavoro non si protraesse oltre il mezzogiorno del sabato, in modo che ogni lavoratrice potesse fruire di 42 ore consecutive di riposo. Le ore supplementari di lavoro, richieste da "speciali esigenze dell'industria" dovevano essere contenute entro il limite massimo di 50 ore annuali, distribuite in modo che il lavoro non oltrepassasse mai le 10 ore per giornata e le 52 ore per settimana; inoltre, era considerato notturno, perciò vietato, quello compiuto fra le ore 18 e le 7 dal 1 ottobre al 31 marzo, e dalle 19 alle 6 dal 1 aprile al 30 settembre.

Misura economica di primaria importanza per una corretta applicazione della legge era l'assistenza delle donne nel periodo antecedente (ultime 6 settimane di gravidanza) e successivo (6 settimane dal puerperio) al parto, in cui veniva assolutamente interdetto il lavoro; assistenza alla quale avrebbe provveduto in ragione del 75% del salario giornaliero un organo di previdenza, la Cassa di maternità, finanziata con il sussidio dello Stato, con l'assicurazione delle donne lavoratrici, obbligatoria per chi le assumeva al lavoro, con un contributo delle stesse operaie e con tutti i proventi delle penalità derivanti dalle infrazioni a tali disposizioni normative<sup>33</sup>. Ad imitazione della legge portoghese del 1891, si stabiliva che, nelle fabbriche, che occupavano più di 50 operaie, doveva trovarsi una stanza per l'allattamento, che poteva essere adoperata nelle ore e nei modi fissati dal regolamento interno della fabbrica, da concordarsi tra gli imprenditori e le rappresentanze operaie<sup>34</sup>.

La sorveglianza per l'applicazione della legge avrebbe dovuto essere affidata a coloro che da essa dovevano trarne beneficio, pertanto gli ispettori e le ispettrici dovevano essere nominati dal Ministero dell'agricoltura, industria e commercio dietro designazione degli stessi operai, ovvero a seguito di regolare votazione svolta presso le Camere del lavoro o altre organizzazioni simili. Agli ispettori tecnici nominati direttamente dal Ministero si affidava invece la sorveglianza

---

<sup>33</sup> Cfr. F. PIERONI BORTOLOTTI, *Socialismo e questione femminile in Italia 1892-1922*, Milano, 1976, pp. 70-71.

<sup>34</sup> Cfr. M.L. DE CRISTOFARO, *Tutela e/o parità? Le leggi sul lavoro femminile tra protezione e uguaglianza*, Bari, 1979, p. 48.

dell'igiene e della sicurezza delle fabbriche, materie per le quali si riteneva occorresse una speciale competenza.

Ma il progetto socialista veniva ritirato dagli stessi proponenti che si limitavano ad una battaglia di emendamenti sui singoli articoli della proposta Carcano; furono accettate in modo parziale solo alcune delle modifiche proposte in discussione<sup>35</sup>, in un clima di generale disinteresse per le sorti della legge, segnato anche dalla presenza di uno scarso numero di parlamentari. Il testo, approvato dalla Commissione parlamentare, passò con lievi modifiche al vaglio della Camera dei deputati e in seguito all'approvazione da parte del Senato, il 19 giugno venne definitivamente varata la legge *Sul lavoro delle donne e dei fanciulli*<sup>36</sup>.

La l. n. 242/1902 vietò per le donne di qualsiasi età i lavori sotterranei “per ragioni morali e sociali”<sup>37</sup>, e limitò a 12 ore giornaliere con un intervallo di 2 ore, rimasto però teorico, l'orario massimo di lavoro. Secondo la nuova normativa, il lavoro notturno, considerato un nodo cruciale della legislazione protettiva, era vietato solo alle donne minorenni che non potevano lavorare tra le 20 e le 6 dal 1 ottobre al 31 marzo e dalle 21 alle 5 dal 1 aprile al 30 settembre; il legislatore prevedeva, infatti, che l'abolizione del lavoro notturno per le donne di qualsiasi età, così come avevano richiesto i socialisti, non potesse essere sancita se non 5 anni dopo l'entrata in vigore della legge, per non turbare “ad un tratto, con grandi riforme, ordinamenti industriali già formati”<sup>38</sup>. L'esecuzione della legge veniva affidata al Ministero dell'agricoltura, industria e commercio, che avrebbe dovuto esercitare la necessaria vigilanza tramite gli ispettori delle industrie, gli ingegneri e aiutanti ingegneri delle miniere e gli ufficiali di polizia giudiziaria<sup>39</sup>; la violazione di tali disposizioni comportava solo l'erogazione di sanzioni pecuniarie<sup>40</sup>.

Da questa sia pur schematica esposizione delle norme legislative è semplice rilevarne la difficile attuazione. La legge, infatti, pur ispirandosi a principi sociologici di indiscusso valore e pur adottando misure teoricamente esatte, sembrò non rispondere alla realtà economica del momento e, soprattutto alla situazione amministrativa dello Stato, ai cui organi non dava precise e tassative

<sup>35</sup> Cfr. *Atti parlamentari, progetti e disegni di legge*, in AA.VV., *Donne e diritto. Due secoli di legislazione. 1796/1986*, vol. II, Roma, 1988, pp. 342-370; M.L. ZAVATTARO, *La disciplina giuridica del lavoro femminile durante gli ultimi cento anni*, in Società Umanitaria, *op. cit.*, p. 139.

<sup>36</sup> Cfr. E. SAROGNI, *La donna italiana. Il lungo cammino verso i diritti, 1861-2000*, Milano, 2004, p. 123.

<sup>37</sup> M. NATOLI, *op. cit.*, p. 20.

<sup>38</sup> Cfr. A. GALOPPINI, *Il lungo*, cit., p. 45. Sulle difficoltà di una regolamentazione del lavoro notturno cfr. S. MERLI, *op. cit.*, p. 244 ss.

<sup>39</sup> Dopo la creazione nel 1902 dell'Ufficio del lavoro, il servizio di vigilanza, venne ad esso affidato con il r.d. 24 giugno 1904.

<sup>40</sup> Cfr. art. 13, l. n. 242/1902; M. SALA CHIRI, *Alle origini della legislazione in Italia sul lavoro dei minori. (L'evoluzione storica fino al Testo Unico del 1907)*, in *Il Diritto di famiglia e delle persone*, Milano, 1981, p. 1255.

disposizioni per ottenere l'osservanza delle norme sanzionate<sup>41</sup>. Essa veniva rispettata soltanto da quei datori di lavoro che, consci dell'importanza umana, sociale e politica della nuova normativa, per spirito di dovere, prestigio personale o posizione sociale, volevano porsi all'avanguardia e partecipare attivamente ad ogni iniziativa a carattere sociale. Intenti, questi, che peraltro non venivano seguiti da tutti gli imprenditori, dal momento che molti di essi, malgrado le norme in vigore, mirando esclusivamente ai profitti, continuavano a sfruttare la manodopera fino a farla lavorare, senza distinzione alcuna di sesso e di età, fino a più di 12 ore al giorno. Le violazioni venivano, in certo qual modo, giustificate dalla inderogabilità di alcune disposizioni le quali, per la specialità della lavorazione, per il clima particolare, per la deteriorabilità della materia prima, non sempre potevano trovare applicazione.

L'unica novità di maggiore rilievo della legge Carcano, importante conquista sociale nel campo della tutela giuridica della maternità, contenuta negli artt. 6 e 10, fu di aver posto il problema di un "congedo di maternità"<sup>42</sup>, stabilendo che le puerpere non potessero essere impiegate al lavoro se non dopo trascorse 4 settimane dal parto, ma "in via del tutto eccezionale"<sup>43</sup>, anche prima, però solo dopo almeno 3 settimane di riposo forzato *post partum*, durante il quale, comunque, non era assicurata alcuna retribuzione, né tanto meno era garantita la conservazione del posto di lavoro<sup>44</sup>; in ogni caso potevano riprendere la loro attività, qualora risultasse da un certificato rilasciato dall'ufficio sanitario del comune di loro dimora abituale, che le condizioni di salute lo permettevano, senza alcun pregiudizio<sup>45</sup>. Nessun risultato ebbe invece la richiesta di ottenere che il congedo di maternità fosse concesso alle donne a partire dalle ultime settimane precedenti il parto.

<sup>41</sup> Per approfondimenti M.L. ZAVATTARO, *La disciplina*, cit., p. 142.

<sup>42</sup> Cfr. M.L. DE CRISTOFARO, *Tutela*, cit., pp. 56-57, nt. 26; M.V. BALLESTRERO, *La protezione*, cit., p. 451; G. CASALINI, *A difesa delle madri operaie*, in *Critica sociale*, n. 7-8, 1-16 aprile 1903, p. 113.

<sup>43</sup> Il termine "in via del tutto eccezionale", sancito nell'art. 6, evocava una situazione ben più rosea di quanto non fosse in realtà, perché, visto che alle madri operaie non si garantiva un salario, esse avevano soltanto un'alternativa: "affrontare, lavorando, danni certi alla loro salute, oppure col riposo, la fame". Queste le parole con cui Filippo Turati metteva in evidenza l'assoluta carenza del progetto Carcano nella tutela della maternità. Cfr. Atti parlamentari, *Camera dei deputati*, Discussioni, leg. XXI, sess. I, tornata del 24 maggio 1901. Si veda inoltre, C. FICOLA, *Legislazione sociale e tutela della maternità nell'età giolittiana*, in M.L. BETRI, A. GIGLI MARCHETTI, *Salute e classi lavoratrici in Italia dall'unità al fascismo*, Milano, 1982, p. 707.

<sup>44</sup> Cfr. M.V. BALLESTRERO, voce *Maternità*, in *Digesto delle discipline privatistiche. Sezione commerciale*, vol. IX, Torino, 1993, p. 327; C. SARACENO, *Le donne nella famiglia: una complessa costruzione giuridica. 1750-1942*, in M. BARBAGLI, D.I. KERTZER (a cura di), *Storia della famiglia italiana 1750-1950*, Bologna, 1992, p. 119; R. SARTI, *Lavoro in casa, lavoro fuori casa: riflessioni del tardo Ottocento e inizio Novecento*, in *Economia & Lavoro*, n. 1, gennaio-aprile 2006, p. 133.

<sup>45</sup> Cfr. A. CHERUBINI, *Introduzione storica alle assicurazioni sociali in Italia (La tutela della maternità: 1900-1922)*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, Roma, 1973, p. 55.



L'istituzione del congedo di maternità, in forma peraltro assai ridotta, rispetto alle richieste dei socialisti, doveva rimanere per molti anni, una pura forma. Difatti, era ancora aperta la discussione circa la retribuzione del periodo di riposo forzato<sup>46</sup>, su cui la legge taceva; le Casse di maternità, che avrebbero dovuto provvedere al sussidio per le puerpere, furono istituite solo con la l. 17 luglio 1910, n. 520<sup>47</sup>. Solo a partire da questa data, infatti, le lavoratrici poterono godere, nel periodo di assenza dal lavoro, di una prestazione economica avente carattere di elargizione assistenziale, fissata in cifra predeterminata e non raggugliata al salario. Alla loro istituzione, invero, si erano opposti gli imprenditori, i quali non solo avevano ritenuto di non dover contribuire, come avrebbe voluto il governo all'assicurazione per il puerperio, ma avevano proposto che fosse lo Stato ad intervenire<sup>48</sup>.

Nelle fabbriche in cui lavoravano almeno 50 operaie, era obbligatoria l'istituzione di una camera di allattamento; in ogni caso, questa funzione doveva essere consentita sia in una camera speciale annessa allo stabilimento, sia permettendo alle operaie nutrici l'uscita dalla fabbrica nei modi e nelle ore stabilite dal regolamento interno.

Della sfera di applicazione della legge, che entrò in vigore il 1 luglio 1903, erano esclusi il settore agricolo ed il lavoro a domicilio. Limitare, tale tutela alle lavoratrici degli opifici industriali, dei laboratori e delle arti edilizie, voleva dire, in un paese caratterizzato da una nascente e ancor debole industria, coprire un numero molto ridotto di operaie, la stragrande maggioranza delle quali era costituita da donne nubili e molto giovani, volutamente precarie nelle loro attività lavorative, e che comunque spesso ambivano a cambiare settore di lavoro, soprattutto una volta divenute madri<sup>49</sup>, ed escludere tutte le altre, nonché l'intero settore del lavoro agricolo, del lavoro a domicilio, e la crescente schiera di impiegate e maestre.

---

<sup>46</sup> Cfr. G. RUBINO, *op. cit.*, p. 27.

<sup>47</sup> Cfr. M.V. BALLESTRERO, *Occupazione femminile e legislazione sociale*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, I, 1976, p. 651; EAD., «*Sorelle di fatiche e di dolori*», cit., p. 80; EAD., voce *Donne (Lavoro delle)*, in *Digesto delle discipline privatistiche. Sezione commerciale*, vol. V, Torino, 1990, p. 151. L'intera vicenda dell'istituzione delle Casse di maternità è riferita da S. PUCCINI, *op. cit.*, p. 42 ss.

<sup>48</sup> Cfr. G. CASALINI, *La via Crucis della Cassa di maternità*, III, *La lotta contro la riforma*, in *Critica sociale*, n. 2, 16 gennaio 1910.

<sup>49</sup> Cfr. A. BUTTAFUOCO, *Il posto della donna. Lavoro, maternità, ruolo sociale femminile nella legislazione di tutela tra Ottocento e Novecento*, Arezzo, 1989, pp. 49-54.

#### 4. I criteri ispiratori della legislazione protettiva

La legge Carcano – esempio significativo della legislazione sociale dell’età giolittiana – unificava in una disciplina di tipo igienico-sanitario, o di “protezione dal lavoro”, inteso come eccesso di sfruttamento, e consistente cioè, in una serie di divieti, di restrizioni, di controlli sulla persona, la tutela delle donne e dei fanciulli. Nell’intenzione del legislatore, la tutela che la legge accordava alle donne lavoratrici aveva, però, una sua funzione specifica, diversa da quella propria della protezione dei fanciulli, essendo la salvaguardia delle donne dal lavoro “essenzialmente diretta a preservare la loro capacità di procreazione”<sup>50</sup>. In altri termini, la regolamentazione legislativa della materia era sostenuta non dall’opportunità di colpire lo sfruttamento delle donne e dei minori, ma dalla necessità di proteggere la stirpe nazionale, dai danni fisici e morali prodotti dal lavoro industriale. In particolare per le donne, la scelta d’intervenire specificamente al momento della maternità non era da intendersi come primo riconoscimento di un valore sociale di quest’ultima, ma esprimeva la volontà di identificarle interamente con la loro funzione biologica<sup>51</sup>.

Nella funzione assegnata alla protezione delle donne dal lavoro, trovavano espressione le idee allora diffuse in ordine alla loro naturale inferiorità e alla maternità come loro unica funzione sociale. Queste idee erano alla base dell’atteggiamento di sfavore con cui la borghesia italiana guardava alla questione dei diritti politici e del lavoro produttivo femminile, preoccupandosi certo molto più di tenere in casa le borghesi, che non di cacciare le proletarie dalle fabbriche, ma contribuendo oggettivamente ad alimentare gli antagonismi e le fratture che, in tema di lavoro femminile dividevano la classe operaia.

“Il fine è di evitare che le donne minorenni si infiacchiscano e diano al paese generazioni deboli e infelici”, dato che “la donna debole procrea uomini deboli [...]”. Ciò senza peraltro far dimenticare al governo, così moralista e paternalista, gli interessi del padronato: “le disposizioni del nuovo disegno di legge rispondono alla necessità di tutelare la salute delle donne occupate nell’industria [...] ma tengono anche il dovuto conto delle condizioni dell’industria, al fine di non incepparne lo svolgimento con restrizioni eccessive”<sup>52</sup>. E, le industrie avevano ancora più interesse all’uso della manodopera femminile che non alla

<sup>50</sup> Cfr. S. PUCCINI, *op. cit.*, p. 17; A. GALOPPINI, *Il lungo*, cit., p. 46; M.V. BALLESTRERO, *Dalla tutela*, cit., p. 47; EAD., *Occupazione*, cit., p. 651; e tra gli altri gli articoli di G. CASALINI, *La protezione della maternità nella legislazione sociale*, in *Critica sociale*, n. 12, giugno 1904; E. BERTARELLI, *Il lavoro industriale e la degenerazione della razza*, in *Critica sociale*, n. 21, 1-15 novembre 1914.

<sup>51</sup> Cfr. A. COLELLA, *Figura di vespa e leggerezza di farfalla. Le donne e il cibo nell’Italia borghese di fine Ottocento*, Firenze-Milano, 2003, p. 52.

<sup>52</sup> I passi, tratti dagli atti parlamentari, sono riportati da M. NATOLI, *op. cit.*, p. 20 ss.

riduzione della percentuale di donne occupate, specie operaie coniugate, quale sarebbe stata incentivata da rigorose restrizioni legislative o da aggravati economici.

Il perno, in verità, attorno a cui ruotava l'intera protezione apprestata dalla nuova legge era la tutela della "maternità" – o meglio, della "donna, fatta sacra dalla maternità"<sup>53</sup> –, la quale però continuava a gravare sotto il profilo economico-sociale esclusivamente su di lei<sup>54</sup>, e non sulla collettività, né tantomeno sull'impresa. Nella protezione assumeva carattere esclusivo la garanzia del congedo per puerperio, non quella del salario, anzi, l'introduzione del congedo non retribuito forniva all'imprenditore il modo per sottrarsi alla minore produttività della donna, propria di quel periodo. La coincidenza tra momento e strumento della tutela accentuava, nella legge, il collegamento tra lavoro e famiglia: la previsione del congedo esprimeva non un embrionale riconoscimento del valore sociale della maternità, ma un giudizio sulla preminenza del ruolo familiare femminile.

Piuttosto che l'impegno direttamente tendente alla repressione dello sfruttamento della lavoratrice a prevalere, in questa legislazione, è la preoccupazione di tutelare la donna come moglie e madre, o meglio come "puerpera" a garanzia sia della sua integrità personale sia della robustezza fisica della popolazione. Il divieto, in realtà, di adibire le donne a determinati lavori, quali quelli pericolosi, insalubri, notturni o sotterranei, e l'astensione obbligatoria dopo il parto erano giustificati "essenzialmente" dall'esigenza di "salvaguardare la capacità di procreazione"<sup>55</sup>, "per assicurare la salute e la forza delle generazioni a venire"<sup>56</sup>.

Nessuna garanzia, invece, veniva apprestata a tutela del posto di lavoro; anzi, una tale legislazione protettiva finirà per ritorcersi proprio a danno delle beneficiarie<sup>57</sup>. Infatti, fu giustamente notato che: "molti industriali non si opponevano al riposo, né all'assicurazione della maternità, ma non volevano assumere l'impegno di riammettere l'operaia al suo posto, dopo l'assenza per parto"<sup>58</sup>. Non mancavano,

<sup>53</sup> Questa espressione è di G. CASALINI, *A difesa*, cit., p. 113.

<sup>54</sup> Cfr. M.V. BALLESTRERO, *«Sorelle di fatiche e di dolori»*, cit., p. 85. Sul valore sociale della maternità cfr. A. BEBEL, *La donna e il socialismo*, traduzione di F. FEDERICI, Milano-Palermo-Napoli, 1905, p. 397.

<sup>55</sup> Così M.V. BALLESTRERO, *«Sorelle di fatiche e di dolori»*, cit., p. 81.

<sup>56</sup> Atti parlamentari, *Camera dei deputati*, legisl. XXI, sess. 1900-1901, doc. n. 139A e n. 280A, p. 12; M.L. DE CRISTOFARO, *Tutela*, cit., pp. 58-59.

<sup>57</sup> Cfr. F. PIERONI BORTOLOTTI, *op. cit.*, p. 61.

<sup>58</sup> Cfr. G. CASALINI, *Le Casse di maternità*, in *Critica sociale*, 1904, p. 168. Eccezionale, pertanto, rispetto alla situazione italiana, il seguente lodo probivirale: "L'operaia, che lascia il lavoro nell'occasione di un parto e costretta dall'allattamento, ha diritto, al cessare di questo, di ripigliare il lavoro, ove risulti che l'imprenditore ha effettivamente dei posti disponibili nella sua fabbrica. L'assuntore che non la riammette al lavoro, è tenuto ad indennizzarla dei danni, la misura dei quali dipende dal tempo, in cui essa rimase in inutile attesa di una risposta alla sua domanda di essere riammessa al lavoro". Cfr. Proviviri Tessili – Prato, 22 luglio 1902 – Paoli c.

invero, stabilimenti in cui le donne “maritate” non erano neppure assunte; in altri casi, i regolamenti interni comminavano il licenziamento per il solo fatto del puerperio; inoltre, le donne coniugate venivano pagate ancora meno delle nubili, volendo il datore di lavoro garantirsi del danno delle possibili interruzioni derivanti da un’eventuale gravidanza <sup>59</sup>.

Del resto, se la finalità prevalente della legislazione sul lavoro femminile e minorile era quella di evitare la degenerazione della stirpe nazionale, dovuta alle disumane condizioni di lavoro cui questi soggetti erano particolarmente sottoposti, non può disconoscersi che tale intervento protettivo a favore della lavoratrice madre già celasse anche un intento limitativo dell’ingresso della donna nell’attività produttiva, sia pure per riequilibrare il rapporto fra manodopera femminile e maschile.

Illuminante in tal senso l’intervento dell’on. Comandini che, nel dibattito alla Camera sulla l. n. 242/1902, dopo aver esposto le ragioni di convenienza e di maggior profitto che gli industriali traevano dal lavoro femminile, affermava: “L’invasione delle donne in tanti lavori e in tante industrie, che prima erano riservate agli uomini soltanto, è evidentemente un danno grave, che poi in fondo riesce anche a detrimento dell’economia generale. È un danno grave, perché la piaga della disoccupazione verrà così ogni giorno diventando più acerba e acuta; riesce a danno dell’economia nazionale, perché per la produzione industriale della donna, essendo unitariamente inferiore a quella dell’uomo, dovrà a forza essere maggiore il prolungamento di quelle condizioni di vita a cui le donne negli stabilimenti industriali vengono assoggettate [...]” <sup>60</sup>.

Si cercava, in altre parole, di riportare la donna fra le pareti domestiche specialmente, come si è detto, con lo “scopo (dichiarato) di riequilibrare il rapporto fra manodopera femminile e maschile (quest’ultima più onerosa e quindi svantaggiata dalla concorrenza) [...]”. La protezione legale delle lavoratrici doveva agevolare le prime rilevanti espulsioni delle donne dalle fabbriche” <sup>61</sup>; l’operazione risultava meno dolorosa, e finanche bene accetta alla stessa classe operaia, in quanto ampiamente giustificata da esigenze “umanitarie” e compiuta

---

Kössler, in E. REDENTI, *Massimario della giurisprudenza dei probiviri*, a cura e con un’Introduzione di S. CAPRIOLI, Torino, 1992, p. 185.

<sup>59</sup> Cfr. A. BEBEL, *op. cit.*, p. 291.

<sup>60</sup> Cfr. Atti parlamentari, *Camera dei deputati*, Legislatura XXI, 2ª sessione, Discussioni, tornata del 19 marzo 1902, pp. 317-318.

<sup>61</sup> Vedi M.V. BALLESTRERO, *Occupazione*, cit., p. 684. Matrimonio e maternità coincidevano molte volte con l’abbandono del posto di lavoro, provocato o dalla necessità di accudire la famiglia e la prole o dal licenziamento effettuato dall’azienda. Cfr. F. DELLA PERUTA, *La fisionomia della classe operaia*, in M. ANTONIOLI, M. BERGAMASCHI, L. GANAPINI, *op. cit.*, p. 6; M.V. BALLESTRERO, *La protezione*, cit., p. 450.

all'insegna di un ormai reiterato pregiudizio: “la donna ha per scopo essenziale essere madre di famiglia, deve rimanere in casa, il lavoro deve esserle vietato”<sup>62</sup>.

In altre parole, la legislazione protettiva, ponendo dei limiti all'utilizzazione in fabbrica delle donne e privilegiando il loro ruolo familiare e materno, poneva quelle premesse che avrebbero portato progressivamente alla loro espulsione dalla produzione e alla loro “marginalizzazione” sul mercato del lavoro. La legislazione sociale veniva, dunque, a ratificare la tendenza, sempre più netta, ad estromettere le lavoratrici dal processo produttivo, che doveva ulteriormente accentuarsi con l'approvazione delle misure di protezione del lavoro femminile<sup>63</sup>.

Come ha osservato Ballestrero, “la scarsa capacità ‘protettiva’ della legge era espressione di una politica legislativa che non usava i costi della tutela della operaia-madre come strumento per disincentivare l'occupazione femminile nell'industria”<sup>64</sup>; tuttavia, il giudizio di preminenza del ruolo familiare della donna, espresso nella legge, costituì una sorta di giustificazione preventiva, in termini di ritorno al lavoro a domicilio, meno protetto e meno controllato, che sarebbe stata fatta valere negli anni successivi, allorché le modificazioni dell'organizzazione industriale avrebbero cominciato a spingere le donne verso l'occupazione marginale<sup>65</sup>. Questa linea di tendenza veniva per l'appunto sollecitata anche tramite l'esclusione, dal campo di applicazione della legge, sia del lavoro a domicilio e familiare, che di quello agricolo<sup>66</sup>; infine, le norme non erano applicabili, ai sensi dell'art. 1 del r.d. n. 41/1903, in quei luoghi in cui normalmente non lavoravano più di 5 operai di ogni sesso ed età, allorché non fossero usati motori; proprio, cioè, nelle imprese di piccole dimensioni nelle quali le condizioni di lavoro erano peggiori, perché senza controllo, e i salari più bassi<sup>67</sup>.

I limiti intrinseci alla legge stessa erano del tutto evidenti, ma ben più deludenti furono i risultati a lungo termine che derivarono dall'aver ristretto il campo d'intervento specialmente all'operaia madre; difatti, al di là della questione del lavoro notturno, che ancora dominava – come reale centro di interesse – la l. n. 242/1902, si può dire che, da quel poco che essa recepiva della proposta socialista, e della mediazione tra questa ed interessi industriali, usciva individuata una linea di politica legislativa sul lavoro delle donne che, con qualche correzione, doveva durare nel tempo. La legge che si proponeva di regolare l'attività

<sup>62</sup> Le espressioni di Proudhon sono citate da E. SULLEROT, *op. cit.*, pp. 77-78.

<sup>63</sup> M.V. BALLESTRERO, *La protezione*, cit., p. 450.

<sup>64</sup> Così M.V. BALLESTRERO, «*Sorelle di fatiche e di dolori*», cit., p. 82; EAD., *Occupazione*, cit., p. 651.

<sup>65</sup> M.L. DE CRISTOFARO, *Tutela*, cit., p. 64; C. SARACENO, *Le donne*, cit., p. 119.

<sup>66</sup> Cfr. M. MANFREDI, A. MANGANO, *op. cit.*, p. 133.

<sup>67</sup> Cfr. R. MORANDI, *op. cit.*, pp. 135-148.

femminile nella produzione, ebbe infatti un’impostazione che, accentuando il momento della “tutela della donna”, in particolare a protezione della maternità, dai pericoli derivanti dal lavoro, molto spesso finì per ritorcersi contro di essa come incentivo in più ad escluderla ed emarginarla, quasi a fornire un’utile pezza d’appoggio a coloro che più tardi avrebbero giustificato l’espulsione delle donne dalle fabbriche con l’auspicato ritorno in famiglia <sup>68</sup>.

L’oggetto della promozione era definito dalla contestualità tra restrizione all’utilizzo delle donne nel lavoro industriale e massima libertà di sfruttamento quando questo avveniva entro le mura domestiche. La famiglia era così eletta a luogo in cui veniva salvaguardata la subalternità della donna, alla quale era assicurata quella “protezione” privata che escludeva l’ingerenza dello Stato <sup>69</sup>.

##### 5. *Il r.d. 10 novembre 1907, n. 818: la prima attuazione della legislazione protettiva*

Nel 1907 si chiude definitivamente, con un testo destinato a rimanere in vigore parecchi anni, la tormentata vicenda della legislazione protettiva; solo la l. 9 dicembre 1977, n. 903 avrebbe apportato significative innovazioni. Le norme contenute nel T.U. approvato con r.d. 10 novembre 1907, n. 818 sono il frutto del lungo, insistente sforzo del Governo e del Parlamento per la realizzazione di una fondamentale ed organica disciplina dei rapporti di lavoro di quelle categorie per le quali era necessario un diretto intervento dello Stato. Esso raccoglie le disposizioni della l. n. 242/1902 e della l. 7 luglio 1907, n. 416 sul lavoro notturno, consolida gli elementi acquisiti nelle varie lotte a cavallo fra i due secoli e, in questo senso si può dire codificò una condizione di “minorità” della donna <sup>70</sup>.

La l. n. 416/1907 introduceva il divieto di lavoro notturno per le donne di qualsiasi età, ma prevedeva eccezioni più numerose di quelle fissate dalla Convenzione di Berna del 1906 <sup>71</sup>, ammettendosi numerose deroghe e lasciando agli imprenditori un’ampia discrezionalità ed elasticità nel decidere se, come e quando continuare ad utilizzarlo <sup>72</sup>. Ma anche qui la ragione di tutela della salute va al di là del suo stesso oggetto, non comprendendosi perché il danno organico derivante dall’alterazione del ritmo biologico veglia-sonno venisse considerato – e, quindi, evitato – solo per la donna e non anche per l’uomo: cosa, questa, ben

<sup>68</sup> Cfr. F. PIERONI BORTOLOTTI, *op. cit.*, p. 67; M.L. DE CRISTOFARO, *Tutela*, cit., p. 69; A. SCATTIGNO, *La figura materna tra emancipazionismo e femminismo*, in M. D’AMELIA (a cura di), *Storia della maternità*, Roma-Bari, 1997, p. 280.

<sup>69</sup> Cfr. M.V. BALLESTRERO, *Dalla tutela*, cit., p. 26.

<sup>70</sup> Cfr. A. GALOPPINI, *Il lungo*, cit., p. 49.

<sup>71</sup> Su quanto sancito nella Convenzione di Berna cfr. C. SCHWARZENBERG, *op. cit.*, p. 128.

<sup>72</sup> Cfr. M.L. DE CRISTOFARO, *Tutela*, cit., p. 86; E. SAROGNI, *op. cit.*, p. 124.

chiara alle leghe operaie della seconda metà dell'800, che chiedevano la limitazione del lavoro notturno per i lavoratori senza distinzione di sesso. In realtà, nell'obbligo di adibire al lavoro le donne solo nelle ore diurne sembra operare una forte componente sessuale, di protezione della donna non dalla fatica, ma dai pericoli, appunto, sessuali che sarebbero impliciti nello "star fuori di casa la notte".

Ancora nella stessa scia della legislazione 'garantista', il r.d. 14 giugno 1909, n. 442, con cui era stato approvato il regolamento per l'applicazione del T.U., indicava i lavori pericolosi ed insalubri per i quali quest'ultimo sanciva il divieto assoluto d'impiego delle donne minorenni (dai 15 ai 21 anni), nonché quelli consentiti con speciali cautele. Contemporaneamente nel titolo IV del T.U. delle leggi sanitarie, approvato con r.d. 1 agosto 1907, n. 636, e modificato in seguito con la l. 17 luglio 1910, n. 487, fu disciplinato un interessante aspetto del lavoro femminile, vale a dire il lavoro nelle risaie <sup>73</sup>.

Quasi a voler rimediare all'assurdità con cui si era voluta assicurare una tutela alla salute della puerpera escludendola per legge dal lavoro industriale senza darle alcuna assistenza in danaro, con la l. n. 520/1910, venne creata la Cassa di maternità <sup>74</sup>, la cui istituzione rappresentò per le lavoratrici madri un avanzamento, seppur modesto, rispetto al vuoto legislativo esistente in materia; modesto per la limitatezza del settore investito – solo quello industriale – e per il breve periodo protetto dalla legge stessa – solo 30 giorni dopo il parto, escludendo l'intero periodo della gestazione – e perché, almeno per i primi anni di applicazione, per molte lavoratrici madri – specialmente quelle delle piccole industrie – la legge rimase solo sulla carta. Inoltre, le continue mediazioni attuate in sede legislativa con le esigenze degli industriali si risolsero spesso a danno delle operaie e ridussero notevolmente il significato innovatore delle disposizioni che venivano incontro ai bisogni più urgenti delle madri operaie <sup>75</sup>.

Questa legislazione veniva a cadere in un periodo di particolare importanza per lo sviluppo dell'economia italiana e, in un certo senso, fu ad esso funzionale. Nel

---

<sup>73</sup> Tale decreto, pur non riferendosi esplicitamente alle donne, lo riguardava molto da vicino perché la maggior parte della manodopera occupata in risaie era composta da loro. In particolare, l'art. 82 stabiliva il divieto di occupazione nei lavori di mondatura nell'ultimo mese di gravidanza e nel primo mese susseguente al parto. Era previsto, inoltre, l'obbligo delle minorenni di presentare per l'ammissione al lavoro di mondatura, il certificato di nascita, nonché per le lavoratrici provenienti da altre province, la dichiarazione medica comprovante l'immunità da malattie trasmissibili, allo scopo di garantire il rispetto dei limiti d'età indicati e di evitare ogni possibilità di contagio e epidemia. Cfr. M.L. DE CRISTOFARO, *Tutela*, cit., p. 86; G. RUBINO, *op. cit.*, p. 29.

<sup>74</sup> Sull'argomento cfr. tra i tanti A. BUTTAFUOCO, *Le origini della Cassa nazionale di maternità*, Arezzo, 1992; A. CHERUBINI, A. COLUCCIA, *La previdenza sociale nell'epoca giolittiana*, Roma, 1986, pp. 132-133; V. STRINATI, *Origini e istituzione della Cassa di maternità*, in *Studi storici, Rivista Trimestrale dell'Istituto Gramsci*, n. 2, aprile-giugno 2004.

<sup>75</sup> Cfr. C. FICOLA, *op. cit.*, p. 712.

primo decennio del nuovo secolo, iniziò un processo irreversibile di trasformazione strutturale che, pur non modificando per il momento il carattere prevalentemente agricolo della nostra economia, doveva portare l'industria a divenire nel corso di pochi decenni il principale ramo dell'attività economica nazionale <sup>76</sup>. Ne seguirono processi di riorganizzazione e di concentrazione, profonde trasformazioni delle tecniche di lavorazione e della struttura aziendale, mentre i bassi salari spingevano la manodopera meglio qualificata, in genere quella maschile, a passare ad altre attività industriali più remunerative.

“L'evoluzione del sistema produttivo determinerà modificazioni sostanziali anche nella composizione della manodopera” <sup>77</sup>; infatti, gli effetti riduttivi dei tassi di occupazione femminile <sup>78</sup>, concomitanti con la legislazione protettiva e con gli specifici fattori economici non tardarono a farsi sentire: lì dove era possibile gli industriali escludevano le operaie, specie quelle coniugate, dai loro opifici o le mantenevano nelle attività più dequalificate e meno remunerate.

In ogni caso lo sfruttamento della manodopera femminile si intensificava per altre vie: la legge sul lavoro delle donne e quella sulla Cassa di maternità, che lasciavano completamente privo di tutela il lavoro a domicilio, ebbero “l'effetto di rispingere l'operaia dalla fabbrica al lavoro a domicilio, riducendone la combattività sociale e la disponibilità all'organizzazione sindacale” <sup>79</sup>. Si accentuava perciò la tendenza, già rilevata subito dopo la l. n. 242/1902 <sup>80</sup>, ad una frantumazione del processo produttivo in tante piccole unità, che nascevano come appendici della grande fabbrica, mentre era possibile rilevare un sempre maggiore incremento del lavoro capitalistico tra le mura domestiche, specie per il settore tessile.

La situazione peggiorò durante la crisi industriale del 1913. L'effetto più rilevante ed immediato fu il dilagare della disoccupazione industriale, che raggiunse il massimo grado di intensità nelle industrie tessili, determinando un'ulteriore contrazione dei livelli occupazionali femminili: i conseguenti massicci licenziamenti colpirono soprattutto le donne, divenute manodopera non più competitiva, provocando un calo netto della loro occupazione nell'industria e il riflusso delle operaie verso un'attività marginale.

---

<sup>76</sup> Cfr. R. MORANDI, *op. cit.*, p. 181; M.V. BALLESTRERO, *Dalla tutela*, cit., p. 28; R. ROMEO, *Breve storia della grande industria in Italia*, Milano, 1991, p. 64 ss.

<sup>77</sup> Così S. PUCCINI, *op. cit.*, p. 29.

<sup>78</sup> Tra il 1861 e il 1911 la popolazione attiva femminile era passata dal 48,6% al 28,6%, e in agricoltura dal 32,3% al 16,8%. Cfr. M.V. BALLESTRERO, *Dalla tutela*, cit., p. 27.

<sup>79</sup> Cfr. M.L. DE CRISTOFARO, *Tutela*, cit., p. 90.

<sup>80</sup> Cfr. S. MERLI, *op. cit.*, p. 60.



Due mutamenti strutturali venivano poi, in quegli stessi anni, ad incidere profondamente sulla qualità e sugli indirizzi del lavoro femminile. Da un lato, la trasformazione della struttura economica dell'industria "leggera" a quella "pesante", dall'altro, l'accesso delle donne all'istruzione e il loro ingresso, sempre più visibile nel settore terziario<sup>81</sup>.

Nell'agosto del 1914 la dichiarazione di guerra modificava ulteriormente la situazione, richiamando nuovamente in modo imponente le donne<sup>82</sup> all'attività extra-domestica, cosicché il bisogno di mano d'opera ne determinava l'immissione massiccia nel mondo produttivo e l'accesso ad ogni tipo di mansione. Nel momento del bisogno collettivo cadono le preclusioni sia di ordine protezionistico che di ordine discriminatorio che limitavano la loro possibilità di accedere al lavoro sociale<sup>83</sup>. Contemporaneamente viene abbandonata la tesi della "naturale" inferiorità della donna, anzi se ne esalta incondizionatamente la produttività, e il governo si affretta ad emanare norme per "rendere partecipi le donne nel difficile momento", provvedendo alla sospensione di numerose disposizioni, in quanto l'allontanamento degli uomini – impegnati nelle attività belliche –, dalle fabbriche, dai campi, dagli uffici, rendeva necessaria la massima utilizzazione della forza lavoro femminile in loro sostituzione. Così, fra gli altri provvedimenti<sup>84</sup>, il r.d. 30 agosto 1914, n. 925, convertito nella l. 1 aprile 1917, n. 529, sospendeva sia pure "temporaneamente", in nome del "sacrificio per la Patria", il divieto del lavoro notturno, nel caso di lavori da eseguire nell'interesse diretto dello Stato o per altre assolute esigenze di carattere pubblico, e nel caso di forza maggiore che determini, nei lavori di un'impresa o nell'esercizio di un'industria, un'interruzione impossibile da prevedere e non avente carattere periodico. Evidentemente, nei preparativi dell'industria alla guerra, *salus publica suprema lex*<sup>85</sup>.

Con il d.l.lgt. 6 agosto 1916, n. 1136, sostitutivo del precedente regolamento per l'esecuzione della legge a tutela del lavoro femminile e minorile, le donne, irregimentate nelle industrie di guerra, furono ammesse a svolgere anche lavori

---

<sup>81</sup> Cfr. A. GALOPPINI, *Il lungo*, cit., pp. 54-55. Anche nell'ambito delle professioni e degli impieghi, il lavoro della donna vale meno di quello dell'uomo e – di conseguenza costa meno – allo Stato non diversamente che a un qualunque padrone. Cfr. S. PUCCINI, *op. cit.*, p. 24.

<sup>82</sup> Cfr. G. CHIANESE, *op. cit.*, p. 48.

<sup>83</sup> Cfr. M. MANFREDI, A. MANGANO, *op. cit.*, p. 133; E. CATALDI, *Il lavoro della donna*, in *Il diritto del lavoro*, vol. XXIV, 1950, pp. 233-234.

<sup>84</sup> Due circolari ministeriali del 23 agosto e dell'11 ottobre 1916 prevedevano la sostituzione della manodopera femminile a quella maschile nella misura dell'80%; successivamente con quella del 19 marzo 1917 si disponeva che la manodopera femminile e minorile fosse adoperata anche per lavori più gravosi. Cfr. M.L. DE CRISTOFARO, *Tutela*, cit., p. 92.

<sup>85</sup> Cfr. A. GALOPPINI, *Il lungo*, cit., p. 51.

pesanti e nocivi, e furono perfino “militarizzate”<sup>86</sup>, in quanto addette alla produzione di materiale bellico<sup>87</sup>, prive di protezione e retribuite con salari inferiori della metà rispetto a quelli maschili.

Della contingenza bellica approfittavano gli imprenditori per incrementare senza scrupoli i propri profitti, intensificando nuovamente lo sfruttamento della manodopera femminile<sup>88</sup>, di ogni età e stato familiare e sempre alle condizioni salariali femminili e non maschili<sup>89</sup>. La classe dirigente abbandonava temporaneamente la vecchia demagogia (l’alta funzione di madre, la grazia femminile), per stimolare la produttività delle operaie e delle contadine, magari in nome della “patria” e dei “figli”. Si esaltava l’abnegazione e il coraggio e si istituivano “premi al merito agricolo per le donne che durante la campagna del 1916, si saranno distinte nell’attendere ai lavori dell’agricoltura”, e “diplomi di benemerenzza”<sup>90</sup>.

L’ideologia della classe dirigente tendente ad esaltare la funzione della maternità e le “fragili grazie muliebri”, frenata durante la guerra, fu opportunamente rievocata nel momento in cui, terminato il conflitto, venne a crearsi una situazione occupazionale molto precaria a seguito del ritorno dei reduci e dell’aggravarsi della crisi economica nel dopoguerra. La cessazione delle ostilità pose la necessità di riconvertire le industrie belliche e di reinserire nelle attività produttive le migliaia di ex-combattenti. Alle operaie smilitarizzate, alle tante contadine improvvisate fu suggerito di riaccettare il loro ruolo di “angeli del focolare” e la

---

<sup>86</sup> “Le persone addette come operaie militarizzate alla produzione di materiale bellico sono soggette alla giurisdizione militare per qualunque violazione di legge preveduta dal Codice Penale dell’esercito, anche commessa non nell’esercizio ovvero in occasione del lavoro occorrente alla produzione bellica”; cfr. Cass. pen., sez. unite, 19 febbraio 1918, in *Foro italiano*, II, 1918, c. 241 ss.

<sup>87</sup> Dalle poche migliaia di donne occupate nelle industrie di guerra al momento dell’intervento, si salì a 89.000 nel 1916, a 175.000 alla fine del 1917, fino a sfiorare le 200.000 alla fine della guerra, ovvero il 22% degli occupati. Cfr. M.L. DE CRISTOFARO, *Tutela*, cit., p. 93, nt. 17; M.V. BALLESTRERO, *Dalla tutela*, cit., p. 30; C. SCHWARZENBERG, *op. cit.*, pp. 130-131. Sulla condizione delle lavoratrici durante la prima guerra mondiale, si veda per tutti C. RAVERA, *Breve storia del movimento femminile in Italia*, Roma, 1978, p. 80 ss. Sulla mobilitazione della manodopera femminile per l’industria bellica in Italia, cfr. G. NEMEC, *op. cit.*, pp. 171-176.

<sup>88</sup> L’impiego intensivo della forza lavoro femminile in occupazioni sempre più onerose divenne così eccessivo che, con d.lgt. 15 marzo 1917, n. 570, contenente disposizioni sulla mobilitazione industriale, si intese porre qualche limite agli orari eccessivi, e particolarmente a quelli notturni, per regolare la vigilanza igienica e sanitaria negli opifici e disciplinare i salari; venne nominato per questo un Comitato regionale per la tutela del lavoro femminile, con la partecipazione di una rappresentanza operaia. Le disposizioni, formulate in modo generico e ambiguo, ebbero comunque scarsa applicazione, e le donne continuarono a lavorare in modo e in misura sproporzionati alle loro forze, e con salari e trattamenti ingiusti. Cfr. C. RAVERA, *op. cit.*, p. 86.

<sup>89</sup> Cfr. C. SARACENO, *Le donne*, cit., p. 120.

<sup>90</sup> Cfr. M. NATOLI, *op. cit.*, pp. 30-31; A. GALOPPINI, *Il lungo*, cit., p. 62; M.V. BALLESTRERO, «*Sorelle di fatiche e di dolori*», cit., pp. 74-75; EAD., *Occupazione*, cit., pp. 654-655.

“patria vittoriosa” ne avrebbe compensato la fatica e il sacrificio, accompagnandone il ritorno a casa, con un assegno di smobilitazione<sup>91</sup>.

Di fronte al pesante attacco padronale, prive della solidarietà della classe operaia e dei sindacati, le donne non ebbero la capacità di reagire ai licenziamenti. Travolti dall'antifemminismo del momento e preoccupati dalla concorrenzialità del lavoro femminile, i sindacati diedero la priorità al lavoro degli uomini e favorirono il ritorno in famiglia delle donne, che, presentate come “indebite usurpatrici delle mansioni maschili” furono costrette a lasciare liberi i posti che avevano fino ad allora occupato in sostituzione delle braccia maschili<sup>92</sup>.

#### 6. *La politica del regime fascista nei confronti della donna*

Dovendo semplificare cercando di riassumere i tratti essenziali del ventennio fascista, ricco di mutamenti nelle strutture economiche e di progressivi adattamenti della sua linea politica e sociale, bisogna subito affermare come questo periodo sia stato caratterizzato da una politica di sistematica esclusione delle donne dalla vita politica e sociale, e da una loro riduzione ad un ruolo subalterno. Ad esse il regime aveva affidato come compiti essenziali quello di procreare “generazioni di pionieri e di soldati necessari alla difesa dell'impero”<sup>93</sup>, e quello di vigilare sull'integrità familiare entro i cui confini dovevano essere costrette dalla funzione di madre prolifica e dalla necessità economica e sociale di restare ad essa legate; infatti, stabilità della famiglia e maternità avrebbero rappresentato le uniche contropartite offerte dal regime per porre rimedio alla loro condizione subordinata.

La propaganda ripeteva con insistenza che per natura le donne si realizzavano solo nella maternità; a loro spettava il compito primario di “produrre” figli per accrescere la potenza dello Stato fascista e garantirne lo sviluppo; bisognava procreare, dunque, non più per la famiglia, ma per lo Stato, e sottrarsi a questo compito sarebbe stato una grave inadempienza nei confronti del regime<sup>94</sup>.

---

<sup>91</sup> Cfr. F. PIERONI BORTOLOTTI, *op. cit.*, p. 129.

<sup>92</sup> Cfr. M.V. BALLESTRERO, *La protezione*, cit., p. 456.

<sup>93</sup> Cfr. B. MUSSOLINI, *Discorso alle donne fasciste*, 20 giugno 1937; M.V. BALLESTRERO, *Dalla tutela*, cit., p. 57; EAD., «*Sorelle di fatiche e di dolori*», cit., p. 96; M. ADDIS SABA, *La politica del regime fascista nei confronti della donna*, in *Rivista Abruzzese di Studi Storici dal fascismo alla Resistenza*, a. VI, n. 1, p. 30.

<sup>94</sup> Sul rapporto tra fascismo-donne-famiglia, si faccia riferimento a E. SANTARELLI, *Il fascismo e le ideologie antifemministe*, in *Problemi del socialismo*, 1976, pp. 75-106; C. SARACENO, *La famiglia operaia sotto il fascismo*, in G. SAPELLI (a cura di), *La classe operaia durante il fascismo*, Annali della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano, 1979/1980, pp. 189-230; M. FRADDOSIO, *Le donne e il fascismo. Ricerche e problemi di interpretazione*, in *Storia contemporanea*, n. 1, febbraio 1986, pp. 95-135.

La coincidenza tra i ruoli di moglie e di madre e “la missione pubblica della donna” si rivelava con chiarezza nel programma di assistenza sociale, con il quale il fascismo faceva della maternità un “dovere nazionale” e delle madri le “eroine di stato”, in quanto avrebbero sacrificato per la patria ciò che avevano di più prezioso: i loro figli. Il regime fascista non solo teorizzava in modo aperto e strumentale la “missione” femminile, ma assumeva una serie di misure concrete: di repressione contro la donna in quanto soggetto libero, quali ad esempio l’ostacolare la diffusione di metodi contraccettivi, il divieto di qualsiasi tipo di educazione sessuale, la criminalizzazione dell’aborto; per altro verso adottava forme di intervento, quali la tutela e l’assistenza della donna in quanto madre.

Qualsiasi attività che potesse distrarla anche minimamente dal compito a lei assegnato era considerata con sospetto: dal lavoro fuori casa <sup>95</sup>, all’istruzione superiore <sup>96</sup>. La svalorizzazione della donna era accompagnata, dunque, dall’istituzionalizzazione della sua inferiorità attraverso una serie di provvedimenti che l’espellevano dal mercato del lavoro e le negavano qualsiasi diritto politico. L’espulsione della donna seguiva però anche un’altra strada, molto meno tortuosa della precedente. Grazie ad una sempre più compiacente scienza medica si cominciava ad affermare che il suo lavoro, soprattutto quello industriale, era dannoso dal punto di vista fisico, in quanto ne diminuiva la fecondità, ne danneggiava la gravidanza, influiva negativamente sulla moralità dei figli, minava in definitiva, la sua funzione riproduttiva, inibendo la predisposizione naturale alla maternità <sup>97</sup>.

L’allontanamento dai luoghi di lavoro, quindi la ricostituzione della dipendenza economica della donna nei confronti dell’uomo sarebbe stato il primo passo per una completa soggezione politica e sociale <sup>98</sup>. Estrometterla dagli insegnamenti e da certi gradi d’istruzione, oltre che perpetuare l’idea della donna incapace ed inferiore, avrebbe significato volerla realmente porre in uno stato d’inferiorità rispetto all’uomo, anche sul piano culturale, negandole in maniera definitiva ogni possibilità di rinascita. E a tal proposito basti ricordare ciò che Mussolini aveva

<sup>95</sup> “La donna lavori pure, se è proprio necessario, [...] poiché il lavoro non è un male in sé [...], ma ritorni sempre al focolare, [...] e non dimentichi la sua funzione di madre, poiché questa è la missione alla quale è chiamata per natura e per vocazione divina”. Cfr. P. FAVILLA [pseud. di G. PISCICELLI], *La famiglia*, Roma, 1948, p. 49; G. GIANNINI ALESSANDRI, *La tutela della maternità nel regime fascista*, Firenze, 1935, p. 10.

<sup>96</sup> [...]. “La cultura della donna non può che essere adattata alle proprie caratteristiche sessuali, e non può in nessun modo essere pari alla cultura maschile”, pena l’alterazione dei “requisiti specifici della femminilità [...]”. Cfr. N. PENDE, *Femminilità e cultura femminile*, in *Gerarchia*, maggio 1941.

<sup>97</sup> Generalmente meno resistente allo sforzo fisico, più vulnerabile in ogni caso negli organi che la distinguono dal suo compagno di lavoro, la donna, la quale si dia ad un lavoro manuale, v’incontra rischi particolari e capaci di danneggiare non soltanto lei, ma anche coloro, ai quali trasmette la vita. Cfr. G. GIANNINI ALESSANDRI, *op. cit.*, p. 121.

<sup>98</sup> Cfr. G. CHIANESE, *op. cit.*, p. 70 ss.

affermato, nel 1925, commentando l'approvazione della legge sul voto amministrativo alle donne: “non divaghiamo a discutere se la donna sia superiore o inferiore: constatiamo che è diversa”. “Con le loro piccole teste e le loro modeste forze, le donne devono lavorare, s'intende, ma non devono ‘rubare’ posti agli uomini; soprattutto devono procreare, perché questa è la loro naturale funzione, e questo è l'interesse della nazione, che solo perciò accorda loro considerazione e protezione”.

Benché il Duce stesso avesse dichiarato che nello stato fascista le donne non dovevano contare <sup>99</sup>, basava essenzialmente su di loro l'espansione demografica, oggetto di un'ossessiva campagna propagandistica e definita “non fondamentale ma pregiudiziale della potenza politica e quindi economica e morale della nazione” <sup>100</sup>. La donna che i fascisti concretamente proponevano come protagonista, passiva e coatta, della politica d'incremento demografico era, senza ombra di dubbio, la donna pensata e voluta da una certa tradizione cattolica integralista, oramai divenuta clerico-fascista, che si batteva per “la difesa della famiglia” o per meglio dire di un “certo tipo” di famiglia, tendente a relegare la donna a casa: spogliata di ogni velleità di emancipazione e costretta a rinunciare al lavoro extra-domestico, poco e male istruita, assoggettata all'uomo che le avrebbe imposto, nella vita privata, il “dovere sociale” della maternità, carica di figli e oppressa dal lavoro domestico massacrante, obbligatorio e gratuito <sup>101</sup>. La svalorizzazione della donna e la valorizzazione della maternità erano assolutamente complementari: entrambe risultavano necessarie per educare la donna a sottomettersi all'autorità maschile e a disconoscere se stessa <sup>102</sup>.

Certo, se il lavoro extra-domestico della donna poteva in molti casi apparire “forzato”, perché dettato esclusivamente da necessità economiche, altrettanto “coatto” si manifestava il ruolo di “casalinga”, che doveva assicurare non solo una procreazione “sana” e “numerosa”, ma anche il recupero dei servizi prestati gratuitamente nell'ambito familiare, per fronteggiare la carenza di quelli sociali, onde l'opportunità di una “chiusura” mentale della donna, di un suo stato

---

<sup>99</sup> B. MUSSOLINI, intervista al *Journal*, 12 novembre 1922, citato da M.A. MACCIOCCHI, *La donna “Nera”. “Consenso” femminile e fascismo*, Milano, 1976, p. 38.

<sup>100</sup> B. MUSSOLINI, *Discorso dell'Ascensione*, 26 maggio 1927; P. CORSI, *La tutela della maternità e dell'infanzia in Italia*, Roma, 1937, p. 10; A. TREVES, *Le migrazioni interne nell'Italia fascista*, Torino, 1976, p. 69; A. SCATTIGNO, *op. cit.*, p. 281.

<sup>101</sup> Cfr. C. SARACENO, *Funzione della famiglia contemporanea e ruolo della madre*, in F. BIMBI (a cura di), *Dentro lo specchio. Lavoro domestico, riproduzione del ruolo e autonomia delle donne*, Milano, 1978, pp. 75-91.

<sup>102</sup> Cfr. M. GRAZIOSI, *La donna e la storia. Identità di genere e identità collettiva nell'Italia liberale e fascista*, Napoli, 2000, p. 95.

d'inferiorità, sia economica che culturale, rispetto agli uomini, perpetuando l'idea della donna "debole"<sup>103</sup>.

Contrari all'emancipazione femminile, i teorici del fascismo volevano "restaurare la sudditanza della donna all'uomo" sul piano economico, professionale, sociale, culturale e politico, e per realizzare tale scopo il legislatore si impegnava, a più riprese, nell'emanazione di provvedimenti normativi di differente tenore – a volte espulsivi e discriminatori, a volte protettivi –, ma sostanzialmente convergenti nel limitare la presenza delle donne nel mondo della produzione<sup>104</sup>.

Ecco allora che durante l'intero Ventennio saranno poste in essere leggi espulsive tendenti unicamente ad escludere le donne dai posti direttivi o dalle mansioni ritenute di particolare impegno intellettuale o prestigio sociale, o che perlomeno creeranno loro una situazione precostituita di inferiorità rispetto all'uomo nell'istruzione e nel lavoro; e, complementari a queste, leggi protettive della maternità, che esaspereranno la tendenza alla "tutela" della madre lavoratrice, inaugurata agli inizi del secolo dall'Italia liberale.

Le leggi di tutela rappresentano il coronamento della legislazione "femminile" del fascismo; eppure, mai come in questo caso specifico il concetto di tutela, già colmo di ambiguità, si caricava di significati "negativi" per le donne: da un lato, si collegava inequivocabilmente e strumentalmente ad una legislazione che le espelleva dalle posizioni di prestigio, che le discriminava nell'accesso al lavoro e nel salario; dall'altro, intervenendo in una situazione economica di crisi, rispondeva all'interesse dei gruppi monopolistici e dei capitalisti, creando un'abbondante quantità di manodopera svalutata da poter manovrare secondo le loro esigenze.

In altre parole, questa legislazione, ad un'analisi disincantata, sembra proprio esser nata per tutelare la lavoratrice, più in quanto madre che in quanto prestatrice d'opera<sup>105</sup>. Infatti, l'ideologia fascista nei confronti del lavoro

<sup>103</sup> Cfr. O. FANTINI, *La tutela del lavoro*, Firenze, 1934, p. 215; P. MELDINI, *Sposa e madre esemplare. Ideologia e politica della donna e della famiglia durante il fascismo*, Firenze, 1975.

<sup>104</sup> Cfr. A. GALOPPINI, *Il lungo*, cit., p. 100. Un'energica spinta in direzione dell'emarginazione della donna dall'attività lavorativa in genere ci viene fornita dall'Enciclica *Casti Connubii*, del 1930, che Pio XI dedica al matrimonio cristiano definito come culla di procreazione, e dunque come unico scopo sociale della donna, che si sarebbe corrotta nel lavoro. L'anno successivo lo stesso Pontefice incalzava sull'argomento con l'enciclica *Quadragesimo Anno*, in cui può essere riscontrata un'evidente continuità con quanto affermato da Leone XIII nell'Enciclica *Rerum novarum* (1891); difatti, Pio XI riconfermando quanto già sostenuto dai suoi predecessori, ribadiva: "É nella casa o là dove la portano i lavori di donna di casa e tra le occupazioni domestiche, che si pone il lavoro delle madri di famiglia". Cfr. M.L. DE CRISTOFARO, *Tutela*, cit., p. 117; M.V. BALLESTRERO, *Dalla tutela*, cit., p. 95, nt. 43; P. MELDINI, *op. cit.*, p. 96 ss.

<sup>105</sup> La donna, "operaia della società" deve essere tutelata con ogni mezzo, perché non si danneggi e peggiori nel suo compito originario di "operaia della specie". Cfr. G. ZUCCHI, *La tutela della maternità delle lavoratrici*, in *Politica sociale*, 1934, p. 423.

femminile extradomestico sostiene che “uno degli effetti deleteri dell’industrializzazione è il lavoro femminile”, al quale si aggiunge “con la dilagazione del sistema marxista, la completa parificazione e autonomia della donna rispetto all’uomo attraverso il lavoro”; e ancora: “il lavoro della donna fuori casa attenta alla sanità fisica e morale della razza attraverso la reciproca disistima dei due sessi”<sup>106</sup>.

Ancora una volta va sottolineato il collegamento tra il destino della donna e la sua socializzazione, operata per fini di regime: matrimonio, natalità, quindi politica demografica; sanità della razza, dunque, politica razzista; incremento delle nascite e perciò negazione del lavoro extradomestico per fini di imperialismo; il regime non solo teorizza questa serie collegata di idee-forza, ma opera concretamente sul piano della prassi politica per realizzarle<sup>107</sup>.

Così a tutta una serie di provvidenze e di incentivazioni alla famiglia perché cresca in prolificità, vanno aggiunte una successione di misure di tutela del lavoro femminile e infine di provvedimenti che chiameremo deterrenti del lavoro extradomestico della donna, accusata di dare origine ad una scarsa produzione demografica.

Sulle orme della l. n. 242/1902, le lavoratrici furono fatte oggetto di una particolare normativa giuridica, finalizzata a predisporre particolari cautele e garanzie<sup>108</sup> quanto alla loro assunzione e al loro impiego, analogamente a quanto era previsto per i fanciulli<sup>109</sup>, nonché specifiche provvidenze per la tutela della maternità, oltre l’imposizione di norme giuridiche nelle aziende, pur senza eccessivi intralci per il settore produttivo.

Benché non fosse estranea la preoccupazione di regolare il lavoro femminile, efficacemente ed ampiamente, per ragioni “umanitarie”, ma specialmente a tutela della “sanità della razza”, e per quanto l’incremento demografico giocasse un

---

<sup>106</sup> Si veda A. DOLMETTA, *Donne e lavoro femminile*, in *Critica fascista*, 1 luglio 1939.

<sup>107</sup> Cfr. M. ADDIS SABA, *La politica*, cit., p. 57.

<sup>108</sup> Cfr. O. FANTINI, *op. cit.*, p. 216.

<sup>109</sup> “Se in linea di fatto la regolamentazione del lavoro delle donne è, in genere, fatta contemporaneamente a quella dei fanciulli, in linea astratta evidenti ragioni di carattere sostanziale consigliano a tener distinte le due categorie ai fini della miglior individuazione e della più opportuna protezione degli interessi di entrambe”. Per questo rilievo cfr. L. RIVA SANSEVERINO, *La legislazione fascista sul lavoro femminile*, in Federazione italiana donne giuriste (a cura della), *La donna e la famiglia nella legislazione fascista*, Napoli, 1933, p. 120. Di contrario avviso F. GUIDOTTI, *op. cit.*, pp. 273-274: “La tutela del lavoro delle donne presenta le stesse esigenze e caratteristiche della tutela del lavoro dei minori in generale, dei fanciulli in particolare: sia le une che gli altri infatti hanno minore attitudine e resistenza al lavoro, più facilmente subiscono l’influenza dell’ambiente ove vivono e, per avere minori bisogni dei lavoratori adulti, si contentano di solito di retribuzioni più basse”, giustificando che “le due minori categorie di lavoratori siano state abitualmente poste su uno stesso piano di tutela, e sia sostanzialmente che formalmente, protette con le stesse garanzie e limitazioni negli stessi provvedimenti legislativi”.

ruolo molto importante nell'ispirazione della legislazione a tutela del lavoro della donna, né mancassero richiami ai postulati di ideologie nazionali ed esigenze di carattere etico, sia pure nei limiti consentiti dalle esigenze tecniche dell'industria, i detentori del potere usarono anche questa normativa protettiva per ottenere l'espulsione delle donne dal mercato del lavoro, per lo meno da quello ufficiale, con l'intento di contenere la disoccupazione maschile.

Risale al 1923 la ripresa della legislazione protettiva anche se per ora gli interventi sono limitati ad un riordinamento dei vari testi di legge accumulatisi in materia di sussidi di maternità: si tratta del r.d. 24 settembre 1923, n. 2157, nato sul tronco della l. n. 520/1910, e rispetto alla quale reca ben poche varianti, fatta eccezione per i contributi e i sussidi <sup>110</sup>.

Sul piano delle opere alcune modifiche vengono apportate alla legge del 1923, anche se certamente potremmo definirle non sostanziali fino al 1934. Il r.d.l. 13 novembre 1924, n. 1825, sul contratto d'impiego privato, all'art. 6 sancisce che "all'operaia privata che interrompa il servizio per gravidanza o puerperio, il principale deve conservare il posto di lavoro per 3 mesi, corrispondendo l'intera retribuzione per il primo mese e la metà per i 2 mesi successivi". Se l'interruzione dura più di 3 mesi e se il datore di lavoro licenzi per questo l'impiegata, quest'ultima ha diritto alle indennità di licenziamento stabilite per legge <sup>111</sup>.

Ma il primo significativo intervento, esaltato dalla propaganda di regime e che in effetti ha avuto maggiore incidenza sulla vita delle donne, risale a 2 anni dopo: si tratta della l. 10 dicembre 1925, n. 2277, che istituisce l'Opera Nazionale Maternità e Infanzia <sup>112</sup>. Notevole è stata la vigilanza esercitata dall'Opera sull'applicazione delle norme che tendevano alla protezione igienica delle donne lavoratrici durante la gravidanza, il puerperio e l'allattamento. Tali norme, contenute inizialmente nell'art. 16 della legge istitutiva e successivamente riprese nel r.d.l. 13 maggio 1929, n. 850 e nel suo decreto di attuazione, il r.d. 28 agosto 1930, n. 1358, prescrivevano l'astensione dal lavoro, oltre che nel primo mese dopo il parto, anche nell'ultimo mese di gestazione; obbligavano i datori di lavoro a conservare il posto alle operaie assenti in conseguenza dello stato di gravidanza e di puerperio; prescrivevano alle aziende industriali e commerciali che impiegavano almeno 50 donne di età compresa tra i 15 e i 50 anni di istituire speciali camere di allattamento; imponevano l'obbligo a tutte le aziende di

<sup>110</sup> Cfr. I. PIVA, G. MADDALENA, *La tutela delle lavoratrici madri nel periodo 1923-1943*, in M.L. BETRI, A. GIGLI MARCHETTI, *op. cit.*, p. 835; R. SOTTILARO, *L'operaia madre in regime fascista*, in *L'economia italiana*, n. 4, 1936, p. 344; E. VERONESI, *Un viaggio al femminile lungo quarant'anni*, Milano, 2004, p. 98.

<sup>111</sup> Cfr. A. VIRDIA, *Le leggi italiane a tutela delle lavoratrici*, Roma, 1961, p. 15.

<sup>112</sup> Sull'argomento M. MINESIO, *Stato e infanzia nell'Italia contemporanea. Origini, sviluppo e fine dell'Onmi. 1925-1975*, Bologna, 2007; M. MORELLO, *Donna, moglie e madre prolifica. L'Onmi in cinquant'anni di storia italiana*, Soveria Mannelli, 2010.



concedere alle madri in esse occupate, durante il periodo dell'allattamento per un anno dalla nascita del bambino, 2 periodi di riposo durante la giornata lavorativa, per provvedere direttamente all'allattamento. Detti periodi di riposo avrebbero avuto la durata di un'ora ciascuno nel caso in cui il datore di lavoro non avesse adibito a tale scopo un locale idoneo, ridotti a mezz'ora invece quando negli stabilimenti esistevano già questi ambienti.

Da questo momento, i provvedimenti a tutela della maternità, peraltro resi necessari dalla provata insufficienza del vecchio T.U. del 1907, diventeranno uno degli strumenti della politica di incremento della "razza" ancora intesa nel senso positivista di "stirpe"; scompare la donna in quanto lavoratrice e riappare in tutto il suo peso come madre, cioè, nell'impostazione fascista, strumento di altri e per altri.

Con il r.d. n. 1358/1930 si dettavano le norme di attuazione di un decreto dell'anno precedente, il r.d.l. n. 850/1929, apparso più come un coordinamento e una perequazione di trattamenti esistenti che come un'organica legge "protettiva". Il suo merito principale risultava appunto quello di coordinare in un unico provvedimento sia le disposizioni relative alla tutela fisica che quelle riguardanti la tutela economica delle lavoratrici madri, carattere questo poi costantemente mantenuto anche nella legislazione successiva <sup>113</sup>. Con il r.d.l. n. 850/1929 veniva estesa la tutela assicuratrice alle impiegate delle aziende industriali, nonché alle dipendenti di aziende commerciali <sup>114</sup> con una retribuzione mensile non superiore alle 800 lire. Le donne addette alle aziende dello Stato e degli Enti pubblici erano esenti dall'assicurazione solo nel caso in cui fosse loro garantita da leggi e da regolamenti speciali un'indennità di maternità non inferiore a quella concessa dall'assicurazione obbligatoria.

Il diritto al sussidio era subordinato al fatto che l'assicurata fosse ammessa in aziende soggette all'assicurazione almeno 9 mesi prima della data del parto o 3 mesi dalla data dell'aborto e avesse lavorato almeno 15 giorni nell'anno precedente il parto o l'aborto, e che non fossero trascorsi più di 9 mesi dalla data dell'ultima uscita dall'azienda.

L'art. 8 estendeva il sussidio di disoccupazione, maggiorato di lire 0,50 al giorno, al periodo obbligatorio di astensione dal lavoro; per l'aborto, invece, non era previsto né tale periodo, né il relativo sussidio. Ne rimanevano escluse varie categorie, quali ad esempio le lavoratrici addette alle industrie stagionali di breve durata, che erano tenute ai contributi senza però riuscire in genere a maturare il

---

<sup>113</sup> Cfr. A. VIRDIA, *op. cit.*, p. 27.

<sup>114</sup> Cfr. F. FRATTAROLI, *L'Opera nazionale per la protezione ed assistenza della maternità ed infanzia. Brevi note*, Como, 1933, pp. 61-62.

periodo necessario per le prestazioni. Altresì escluse le lavoratrici a domicilio <sup>115</sup>. Riallacciandosi alle disposizioni del T.U. delle leggi sanitarie, era prescritto l'obbligo di consentire alla madre per il primo anno dopo il parto 2 periodi di riposo generalmente coincidenti con il periodo per l'allattamento.

Il d.m. 22 novembre 1930 unificava le disposizioni preesistenti, stabilendo che nelle aziende industriali e commerciali di qualunque natura, anche se aventi carattere di istituti d'insegnamento professionale o di beneficenza, e nelle loro dipendenze non potevano essere adibite al lavoro le donne durante l'ultimo mese di gestazione <sup>116</sup> e il primo mese dopo il parto; eccettuate le aziende nelle quali fosse occupata esclusivamente la famiglia dell'esercente. Veniva fatto obbligo alla donna di denunciare la propria gravidanza da quando essa si rendeva evidente e di presentare al datore di lavoro, entro il 6° mese, un certificato medico da cui doveva risultare anche la data presunta del parto.

L'art. 4 del r.d. n. 1358/1930 prescriveva che le apprendiste ed allieve venissero considerate come operaie ed impiegate. In base allo stesso articolo erano però escluse dai benefici della legge le donne che lavoravano a domicilio, non solo quindi le domestiche, ma le moltissime donne soggette nella maggior parte dei casi a lavoro nero, senza assicurazione, assistenza per malattia, senza alcuna tutela, invisibili, dunque, alle statistiche <sup>117</sup>.

La lavoratrice che pur avendo presentato certificato di gravidanza, continuava a prestare regolarmente la sua opera nell'azienda, non poteva più essere licenziata per tutto il restante periodo della gestazione, per il quale avrebbe potuto ancora lavorare, se non in caso di colpa costituente giusta causa per la risoluzione del rapporto di lavoro o in caso di sospensione a tempo indeterminato del lavoro nell'azienda o nel reparto in cui era adibita; aveva altresì la facoltà di assentarsi dal lavoro dall'inizio della 6<sup>a</sup> settimana antecedente la data del parto indicata nel certificato medico; il datore di lavoro era tenuto a conservarle il posto; l'assenza dal lavoro era ammessa anche per malattia derivante da gravidanza o puerperio attestata mediante presentazione al datore di lavoro di un certificato rilasciato dall'ufficiale sanitario, dai medici di fabbrica o da quelli delle istituzioni assistenziali riconosciute. L'art. 18 prevedeva il ritorno al lavoro 3 settimane dopo il parto, la riassunzione e la conservazione del posto.

Ai sensi dell'art. 20, veniva esteso a tutte le aziende in cui risultavano occupate complessivamente almeno 50 donne tra operaie ed impiegate di età compresa tra i 15 e i 50 anni, l'obbligo delle camere di allattamento. I "riposi" giornalieri per

<sup>115</sup> Cfr. G. GIANNINI ALESSANDRI, *op. cit.*, p. 85.

<sup>116</sup> Cfr. L. RIVA SANSEVERINO, *op. cit.*, p. 125.

<sup>117</sup> Cfr. M. ADDIS SABA, *La politica*, cit., p. 60.

allattamento, previsti dall'art. 5 del r.d.l. n. 850/1929, dovevano essere considerati come ore lavorative effettivamente prestate e retribuiti con paga ordinaria, compresa qualunque retribuzione accessoria.

Per l'importanza che hanno assunto, anche perché sono state leggi rimaste in vigore per molto tempo dopo la caduta del regime, a causa dell'organicità del disegno che le sorreggeva, non possiamo non considerare le due leggi del 1934, che rimettevano ordine nella normativa precedente, modificandola parzialmente ed adeguandola alle esigenze politiche ed economiche del momento: il r.d.l. 22 marzo 1934, n. 654 (convertito nella l. 5 luglio 1934, n. 1347, le cui norme di attuazione erano contenute nel r.d. 12 dicembre 1938, n. 2237), sulla "Tutela della maternità delle lavoratrici" e la l. 26 aprile 1934, n. 653 sulla "Tutela del lavoro delle donne e dei fanciulli", entrata in vigore nel 1936.

Quest'ultima legge accomunava donne e fanciulli in una normativa di ordine pubblico, nella quale veniva ripresa la tradizione prebellica di protezione delle donne dal lavoro e riproposta in chiave demografico-razziale, secondo gli indirizzi della propaganda; "la protezione diveniva così salvaguardia della stirpe nazionale"<sup>118</sup>. Questi nuovi principi stavano appunto alla base della riforma operata dal regime e attuata anche in questo campo della legislazione sociale, nei due aspetti della tutela del lavoro delle donne e dei fanciulli e della protezione della maternità delle lavoratrici. I due argomenti, fin allora associati nel dibattito politico e nella risposta legislativa, diventano adesso oggetto di due leggi distinte, destinate ad avere ciascuna una propria vicenda<sup>119</sup>. Entrambe, peraltro, presentano – a dispetto della loro tanto decantata modernità e originalità – molti tratti di analogia, se non di identità, con la l. n. 242/1902 e il r.d. n. 818/1907, salvo alcune varianti che potremmo definire di mero coordinamento legislativo, oppure di rimedio alle conclamate insufficienze della legge precedente o, per meglio dire, di aggiornamento alle diverse esigenze dell'organizzazione del lavoro<sup>120</sup>.

Elementi di omogeneità si ritrovano nella costante equiparazione della donna di qualsiasi età al maschio minorenni e, nonostante l'estensione dell'applicabilità della l. n. 653/1934 a tutti i luoghi di lavoro, nell'esclusione ribadita a chiare lettere di determinate forme di lavoro dall'area della tutela della maternità e dei lavori faticosi e insalubri: il lavoro domestico, il lavoro nell'azienda familiare, il lavoro a domicilio, il lavoro agricolo rimangono settori non garantiti.

Ma nonostante si tendesse opportunamente a separare, "da una parte, le norme legislative rientranti nella vera e propria legislazione del lavoro, le quali intendono

---

<sup>118</sup> M.V. BALLESTRERO, *La protezione*, cit., p. 462; EAD., *Il diritto del lavoro e la differenza di genere*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, II, 1998, pp. 292-293.

<sup>119</sup> Si veda per tutti F. GUIDOTTI, *op. cit.*, p. 369 ss.

<sup>120</sup> Cfr. A. GALOPPINI, *Il lungo*, cit., p. 132.

tutelare la donna quale prestatrice d'opera, stabilendo limiti imperativi alle condizioni di lavoro che essa, per contratto collettivo o per contratto individuale, deve osservare, dall'altra, le norme rientranti nella vera e propria legislazione sociale e, quindi di carattere prevalentemente assistenziale, le quali vogliono particolarmente tutelare nella lavoratrice la madre, allo scopo di impedire, per quanto è possibile, che il fatto che la donna lavori possa essere di pregiudizio, sia dal punto di vista sociale ed igienico che dal punto di vista economico, alla sua essenziale missione nella vita”<sup>121</sup>, il r.d.l. n. 654/1934 veniva considerato dagli stessi proponenti<sup>122</sup> parte integrante della l. n. 653/1934; una separazione quindi puramente formale.

### 7. *La tutela della maternità delle lavoratrici*

Vicino alle esigenze di tutela che la donna ha in comune con il fanciullo, altre se ne presentano, che le sono esclusive in quanto si riferiscono alla sua funzione materna: con riguardo a tali esigenze occorre garantire, da una parte, che la prestazione di lavoro non turbi il regolare corso della gravidanza ed il normale sviluppo del frutto del concepimento, dall'altra che, dopo il parto, le lavoratrici possano fruire di un congruo periodo di riposo per recuperare le forze logorate dal travaglio ed essere messe in grado di provvedere all'allattamento ed all'assistenza del neonato.

Ecco, allora, che parallelamente agli sforzi compiuti per fornire assistenza a bambini e madri in condizioni disagiate e alle disposizioni “inderogabili” in tema di lavoro femminile saranno adottate tutta una serie di misure in favore delle donne lavoratrici, in cui “è sempre la donna che si tutela, ma nella sua più essenziale funzione, la maternità”<sup>123</sup>. L'intento era quello di attenuare l'effetto dannoso che il lavoro, specialmente quello industriale, aveva sul parto. La minaccia rappresentata dalla madre lavoratrice era sia qualitativa che quantitativa, in quanto si riteneva che l'eccessivo affaticamento della donna incinta avesse come conseguenze la nascita di bambini gracili e sottopeso e l'innalzamento dei livelli di mortalità infantile.

<sup>121</sup> Così L. RIVA SANSEVERINO, *op. cit.*, pp. 119-120.

<sup>122</sup> “Poiché la legge sul lavoro delle donne e dei fanciulli si connette strettamente alla legge sulla tutela della maternità anche per disposizioni comuni, sembra necessario, trattandosi di due leggi derivanti da un comune principio e quasi da uno stesso ceppo, dare ad ambedue la stessa sfera di applicazione”. Vedi Atti parlamentari, *Camera dei Deputati*, legisl. XXVIII, sess. 1929-34, doc. n. 2042, p. 3.

<sup>123</sup> Cfr. S. FABBRI, voce *Gravidanza e puerperio delle operaie ed impiegate*, in *Nuovo digesto italiano*, vol. VI, Torino, 1938, p. 495; M.L. DE CRISTOFARO, *Tutela*, cit., p. 135.

Il nuovo r.d.l. n. 654/1934 apportava talune innovazioni al r.d.l. n. 850/1929, sia nel campo di applicazione, esteso anche alle lavoratrici a domicilio, sia nella forma e misura della tutela, il cui meccanismo era semplificato con la soppressione del sussidio di disoccupazione<sup>124</sup> e l'integrazione del sussidio di maternità<sup>125</sup>, elevato a lire 300 in caso di parto e a lire 100 in caso di aborto, anche se ancora calcolato in cifra fissa e condizionato ad un minimo di anzianità contributiva, sia nello stabilire il termine di un mese, anziché 15 giorni, per la presentazione della domanda in caso di aborto.

Per avere diritto alle prestazioni era necessario che l'assicurata avesse il rapporto di lavoro in atto alla data del presunto concepimento, e che nell'anno precedente il parto o l'aborto avesse lavorato almeno 15 giorni, presumendosi avvenuto il concepimento 9 mesi prima del parto maturo, 6 mesi prima del parto prematuro, e 3 mesi prima dell'aborto; che nel biennio precedente il parto o l'aborto, fossero stati versati i relativi contributi, e dalla cessazione del lavoro non fossero trascorsi più di 360 giorni nel caso di parto e non più di 90 nel caso di aborto.

Il diritto all'indennità permaneva anche nel caso in cui l'assicurata non avesse riconosciuto la prole o avesse ommesso, in tutto o in parte, il pagamento dei contributi assicurativi per essa dovuti; il pagamento dell'assegno avrebbe dovuto essere sospeso in caso di denuncia di procurato aborto e di infanticidio, e fino a conclusione del procedimento penale con sentenza passata in giudicato. In caso di condanna si decadeva dal diritto all'assegno e nello specifico tale decadenza comportava l'obbligo di restituzione della somma eventualmente già percepita.

Quando la gestante o puerpera durante i periodi di interruzione obbligatoria del lavoro prestava la sua opera dietro retribuzione alle dipendenze altrui (escluse le donne lavoranti al proprio domicilio per conto terzi) l'assegno era ridotto a lire 200, nel caso in cui prestasse servizio nel periodo di interruzione obbligatoria antecedente o successiva al parto; a lire 100, qualora prestasse servizio in entrambi i periodi.

---

<sup>124</sup> Ai sensi del r.d.l. n. 850/1929 l'assenza dal lavoro dovuta a gravidanza costituiva disoccupazione involontaria e quindi anche la madre temporaneamente senza lavoro aveva diritto a ricevere l'indennità di disoccupazione. Cfr. C. IPSEN, *Demografia totalitaria. Il problema della popolazione nell'Italia fascista*, Bologna, 1992, p. 225.

<sup>125</sup> Cfr. G. ZUCCHI, *op. cit.*, p. 424; L. GAETA, *La politica sociale familiare del fascismo nella pubblicistica corporativa*, in *Politica del diritto*, n. 4, dicembre 1985, pp. 535-536. Le categorie di donne soggette all'assicurazione per la maternità non coincidevano con quelle soggette all'assicurazione per la disoccupazione involontaria, essendo queste molto meno numerose delle prime. Ne conseguiva quindi una diversità di trattamento in caso di parto o di aborto, a seconda che la donna soggetta all'assicurazione per la maternità fosse anche beneficiaria dell'assicurazione per la disoccupazione involontaria. Cfr. C.M. IACCARINO, *L'assicurazione per la maternità*, in U. BORSI e F. PERGOLESI, *op. cit.*, vol. III, p. 568.

Riprendendo nella sostanza le disposizioni contenute nel r.d.l. n. 850/1929, la legge chiariva che la data del concepimento poteva anche essere presunta, e disponeva che l'assicurata aveva diritto all'assegno anche quando fosse stato omesso il pagamento dei contributi. In caso di aborto la domanda, a pena di decadenza, doveva essere presentata entro 30 giorni e l'assegno veniva ridotto quando l'assicurata continuasse a lavorare anche durante i periodi di astensione obbligatoria. Il lavoro era vietato per le operaie<sup>126</sup> nell'ultimo mese precedente la data presunta del parto, indicata nel certificato di gravidanza, e per le 6 settimane successive<sup>127</sup>: con possibilità di riduzione a 3 settimane ciascuna su richiesta della donna e relativo certificato; e con possibilità di prolungare il primo periodo a 6 settimane sempre su richiesta dell'interessata. Il datore di lavoro era obbligato a conservare il posto all'operaia per l'intero periodo, ed inoltre per altri 30 giorni, qualora, in conseguenza di malattia prodotta dalla gravidanza o dal puerperio, l'operaia dovesse rimanere assente dal lavoro per un periodo superiore; in base alla legge l'aborto spontaneo o terapeutico, escluso quello procurato, era considerato agli effetti dell'interruzione del lavoro e della conservazione del posto, come malattia prodotta dallo stato di gravidanza o di puerperio. La ripresa del lavoro da parte della donna, assente in virtù delle disposizioni sancite dal r.d.l. n. 654/1934 e dalle disposizioni da esso richiamate, determinava di diritto lo scioglimento, senza eventuale preavviso ed indennità, del rapporto della persona assunta in sua sostituzione, purché questa fosse stata avvertita, all'atto dell'assunzione, del carattere provvisorio del suo servizio<sup>128</sup>.

Il divieto di licenziamento veniva esteso, per le operaie e le impiegate, a tutto il periodo precedente l'astensione obbligatoria, e decorreva dal momento della presentazione del certificato attestante lo stato di gravidanza, per durare fino alla cessazione del periodo di astensione obbligatoria *post partum*<sup>129</sup>. Le uniche eccezioni al divieto erano: la colpa della lavoratrice, costituente giusta causa per la

<sup>126</sup> Cfr. L. DE LITALA, *Reati in materia di tutela del lavoro delle donne e dei fanciulli e della maternità delle donne lavoratrici*, in *Il diritto del lavoro*, vol. XIII, 1939, p. 50.

<sup>127</sup> Cfr. P. ALFIERI, G. AMBROSINI, *La condizione economica, sociale e giuridica della donna in Italia*, Torino, 1975, p. 106; I. PIVA, G. MADDALENA, *op. cit.*, p. 843.

<sup>128</sup> Cfr. L. RIVA SANSEVERINO, *op. cit.*, p. 128; E. CATALDI, *op. cit.*, p. 258.

<sup>129</sup> Sul significato dell'obbligo di presentazione del certificato, peraltro sfornito di una sanzione specifica, e sulla sua rilevanza in ordine all'operatività del divieto di licenziamento si confrontavano due diversi indirizzi interpretativi. Secondo l'orientamento più restrittivo, il divieto doveva considerarsi operante dal momento della presentazione del certificato medico, che assumeva perciò valore di presupposto costitutivo del diritto alla conservazione del posto. Secondo un orientamento meno restrittivo, avallato dalla sentenza della Corte di Cassazione n. 1118 dell'8 agosto 1946, il divieto doveva invece ritenersi comunque operante, anche in mancanza di certificazione, sul solo presupposto della conoscenza da parte del datore di lavoro dello stato di gravidanza della lavoratrice. La certificazione medica assumeva così valore probatorio dello stato di gravidanza, ma non costitutivo dell'esistenza del diritto alla conservazione del posto; l'obbligo di presentare il certificato medico durante il 6° mese di gravidanza assumeva importanza a fini di astensione dal lavoro, ma ne perdeva nettamente a fini di conservazione del posto di lavoro. Cfr. M.V. BALLESTRERO, voce *Maternità*, cit., p. 329.

risoluzione del rapporto e la sospensione a tempo indeterminato del lavoro nell'azienda o nel reparto cui essa era addetta.

Sino al compimento del primo anno di vita del bambino le lavoratrici potevano usufruire di 2 periodi di riposo giornaliero per allattamento, di un'ora o di mezz'ora, retribuiti con paga ordinaria e compensi accessori, durante i quali era possibile uscire dallo stabilimento o usufruire delle apposite camere obbligatoriamente create presso le aziende. La realizzazione della camera di allattamento era obbligatoria per il datore di lavoro che occupasse più di 50 donne di età compresa tra i 15 e i 50 anni, salvo esonero da parte del Ministro delle corporazioni, qualora in prossimità dell'azienda vi fosse un asilo nido. Nel caso in cui, invece, fossero occupate più di 100 donne, l'azienda avrebbe potuto essere obbligata (sulla base del giudizio dell'Ispettore corporativo) a dotare le camere di allattamento di personale idoneo per la custodia dei bambini durante le ore di lavoro delle madri e quindi, in pratica, trasformarsi in asilo nido.

Con il r.d.l. 7 agosto 1936, n. 1502 (convertito in l. 14 gennaio 1937, n. 305) veniva estesa l'assicurazione per la maternità, già stabilita a favore delle operaie e delle impiegate, ad alcune categorie di lavoratrici dell'agricoltura (salarie fisse e obbligate, compartecipanti e giornalieri di campagna) che avessero compiuto 15 anni e non superati i 50 e che prestassero la loro opera alle dipendenze o nell'interesse di terzi e comunque retribuita. Non essendo previsto alcun congedo per maternità, a differenza della legislazione precedente, quella sulle lavoratrici della campagna veniva presentata non tanto come una forma di assicurazione contro la perdita di salario quanto piuttosto come un premio di fecondità che assicurava la possibilità di un periodo di riposo dopo il parto. Alle lavoratrici agricole non veniva neppure concessa l'indennità di disoccupazione.

Entro gli stessi limiti d'età erano soggette all'obbligo dell'assicurazione anche le donne appartenenti al nucleo familiare dei mezzadri e dei coloni, ammessi ai benefici dell'assicurazione obbligatoria per la tubercolosi a norma del d.l. 19 marzo 1936, n. 761. Per quest'ultima categoria si prevedeva, inoltre, la corresponsione di un assegno inferiore, ossia di lire 100 per i casi di parto e di lire 75 in caso di aborto<sup>130</sup>, integrato, a differenza di ciò che disponeva l'assistenza maternità per l'industria e commercio, da un'assistenza igienico-sanitaria, per evitare che la mortalità sia materna che neonatale, raggiungesse cifre elevate<sup>131</sup>.

Anche per l'assicurazione delle lavoratrici dell'agricoltura il contributo annuale complessivo era di lire 7, di cui risultavano a carico delle giornalieri di campagna e delle compartecipanti individuali in genere 7 centesimi per ogni giornata di

<sup>130</sup> La corresponsione di un assegno inferiore veniva spiegata con il fatto che una più elevata fecondità rurale rendeva necessario un pagamento più basso. Cfr. C. IPSEN, *op. cit.*, p. 226.

<sup>131</sup> Cfr. I. PIVA, G. MADDALENA, *op. cit.*, p. 847.

lavoro; delle salariate fisse o obbligate e delle donne addette alla monda del riso lire 2 e lire 5 a carico del datore di lavoro. Quanto alle donne appartenenti al nucleo familiare di mezzadri o coloni, il contributo era per lire 5 a carico del proprietario, enfiteuta, usufruttuario o affittuario del fondo e per lire 2 a carico del mezzadro o colono capo-famiglia. Per l'assicurazione delle giornalieri di campagna e delle partecipanti individuali in genere, il contributo era per 5 centesimi a carico del datore di lavoro e per 2 centesimi a carico dell'assicurata. Veniva postulata anche un'assistenza igienica e sanitaria nelle forme e nei limiti che sarebbero stati stabiliti dal Comitato speciale dell'assicurazione sulla maternità, in eventuale coordinamento con l'attività dell'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia.

Una parziale decadenza del diritto all'assegno si verificava a carico della gestante o puerpera che avesse continuato il lavoro retribuito durante i periodi di interruzione obbligatoria, mentre il datore di lavoro era punito con ammenda <sup>132</sup>.

Il r.d.l. n. 654/1934, al pari della l. n. 653/1934, pur se in apparenza sembrava essere dotato di un più ampio campo d'applicazione – essendo riferibile alle lavoratrici comunque alle dipendenze <sup>133</sup> di datori di lavoro in qualunque azienda (anche commerciale), nonché nei laboratori-scuola <sup>134</sup> –, in realtà conteneva limitazioni ed esclusioni di non poco conto e, soprattutto, funzionali alle “legittime esigenze” dell'apparato produttivo e del sistema economico <sup>135</sup>. Erano, infatti, eccettuati dalla normativa importanti settori ad alta occupazione femminile: il lavoro domestico; quello della moglie e dei parenti o affini entro il 3° grado del datore di lavoro, se con lui conviventi; il lavoro a domicilio, quello agricolo; il lavoro di carattere amministrativo svolto dalle donne negli uffici dello Stato, delle province e dei comuni; quello effettuato dal personale femminile religioso addetto agli istituti pubblici di assistenza e di beneficenza <sup>136</sup>. Si trattava di esclusioni alquanto significative, dalle quali è stato possibile desumere l'opinione che il regime attribuisse loro una funzione che potremmo definire “promozionale”: a fronte di una protezione delle lavoratrici occupate nei settori industriali e commerciali, risultavano incentivate dalla totale mancanza di protezione, e dunque dalla riduzione del costo del lavoro, tutte le attività lavorative precarie e marginali, da svolgersi in casa, in famiglia, nei campi <sup>137</sup>.

<sup>132</sup> Cfr. L. GAETA, *op. cit.*, p. 534.

<sup>133</sup> Cfr. Atti parlamentari, *Senato*, legisl. XXVIII, sess. 1929-34, doc. n. 1967, p. 2.

<sup>134</sup> Cfr. A. CHERUBINI, *Introduzione storica alle assicurazioni sociali in Italia (Il Ventennio fascista: 1923-1943)*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, n. 5, settembre-ottobre 1969, p. 740 ss.

<sup>135</sup> Cfr. A. VIRDIA, *op. cit.*, p. 31.

<sup>136</sup> A queste categorie di lavoratrici si riferisce il r.d.l. n. 654/1934, nel comma 3 dell'art. 18. Cfr. G. GIANNINI ALESSANDRI, *op. cit.*, p. 107; S. FABBRI, *op. cit.*, p. 497.

<sup>137</sup> Cfr. M.L. DE CRISTOFARO, *Tutela*, cit., p. 137.



Questa legislazione – che è stata “ironicamente” definita una “protezione delle donne dal lavoro (assai più che del lavoro delle donne)”<sup>138</sup> – “si preoccupava più del problema della disoccupazione maschile che dell’eccesso di sfruttamento della manodopera femminile”<sup>139</sup>. Lungi dal proporsi un miglioramento del lavoro nelle fabbriche e nei campi, la politica fascista aveva cercato piuttosto di allontanarne la donna, ricondurla alla famiglia per svolgere meglio la sua funzione principale, quella “di far figli”, nonché alla funzione accessoria di ridurre la disoccupazione maschile.

Mentre, da un lato, la tutela apprestata a favore delle lavoratrici madri, specialmente con il divieto di licenziamento, sembrava esaltare il ruolo della maternità<sup>140</sup>, rendendo intangibile in tale evenienza anche il posto di lavoro, si ponevano, d’altro canto, tanti e tali limiti, legislativi e contrattuali, all’attività produttiva extradomestica della donna da “far nascere nei datori di lavoro una psicosi di paura”, al punto che dove possibile essi sostituirono le donne con manodopera maschile<sup>141</sup>.

I riflessi di queste leggi sui tassi di occupazione femminile si rivelarono abbastanza immediati e notevolmente sensibili: le donne venivano espulse anche dalle attività tradizionalmente femminili, come l’industria tessile e quella della confezione; esse, naturalmente, uscivano solo dal mercato “ufficiale” del lavoro<sup>142</sup>; perché, in realtà, ritornate a casa, continuavano a svolgere tra le mura domestiche molte di quelle attività produttive prima effettuate in fabbrica, e questa volta però senza alcuna protezione legale o sindacale, sottoposte pertanto ad un eccessivo sfruttamento e prive di tutela previdenziale. La concorrenza, reale o potenziale, che esse si facevano nell’accaparrarsi il lavoro, nonché la pressione che, in quanto “esercito di riserva”, esse adoperavano nei confronti del personale maschile occupato, servivano a mantenere bassi gli stessi salari degli uomini adulti.

La politica del diritto attuata, durante il regime nei confronti del lavoro femminile si manifestava, pertanto, come il frutto di una decisa avversione, di ordine ideologico e socio-economico, nei confronti del lavoro delle donne fuori dalle pareti domestiche e, specificatamente, nei confronti dell’occupazione femminile “non marginale”<sup>143</sup>.

---

<sup>138</sup> Così M.V. BALLESTRERO, «*Sorelle di fatiche e di dolori*», cit., p. 108.

<sup>139</sup> Cfr. *Ini*, p. 107; L. RIVA SANSEVERINO, *op. cit.*, p. 119.

<sup>140</sup> Cfr. M.L. DE CRISTOFARO, *Tutela*, cit., p. 138.

<sup>141</sup> Cfr. E. SULLEROT, *op. cit.*, p. 159; M.V. BALLESTRERO, *Occupazione*, cit., p. 658.

<sup>142</sup> Cfr. C. SARACENO, *Percorsi di vita femminile nella classe operaia. Tra famiglia e lavoro durante il fascismo*, in *Memoria. Rivista di storia delle donne*, n. 2, ottobre 1981, p. 72.

<sup>143</sup> Così E. SULLEROT, *op. cit.*, p. 194.

Il lavoro femminile, “sottopagato”, circa il 50% in meno di quello maschile, anche se “superprotetto”, come abbiamo visto, da una legislazione vincolistica di diritto pubblico, sanzionata penalmente, acquistava i connotati di un lavoro precario, accessorio, sottoqualificato, molte volte clandestino, sempre emarginato. In questo modo la legislazione “protettiva” del 1934 era riuscita a conciliare le diverse finalità perseguite dal regime: incremento demografico, tutela della razza, rimedio alla disoccupazione maschile, benessere nazionale.

Ma, con lo scoppio della seconda guerra mondiale, l’esercito di riserva sarà nuovamente mobilitato per sostituire gli uomini nelle manifatture, nel lavoro dei campi e nella pubblica amministrazione. Le leggi limitatrici dell’attività femminile cadevano perciò in desuetudine, prima ancora di essere esplicitamente abrogate<sup>144</sup>. Tutto ciò che era stato fino ad allora affermato sulla natura della donna, sulla sua funzione, veniva cancellato con un solo colpo di spugna, con un repentino voltafaccia anche a causa delle necessità belliche; si esaltava, invece, il suo “silenzioso eroismo” il suo grande senso di responsabilità; le donne, educate a fare solo numerosi figli, venivano nuovamente mandate a lavorare fuori casa, in sostituzione della manodopera maschile, rimanendo profondamente coinvolte dalla dimensione quotidiana del conflitto, che le costringeva a lavorare di più sia nelle fabbriche che nelle campagne, per sostituire gli uomini che combattevano al fronte<sup>145</sup>, ma soprattutto perché su di loro ricadeva la faticosa incombenza di provvedere al sostentamento familiare. La lontananza degli uomini accresceva le responsabilità delle donne che svolgevano sempre più spesso, mansioni di capo famiglia, operando, però, in un contesto sociale in cui l’organizzazione dello Stato fascista si andava dissolvendo ed aveva inizio una diversa congiuntura storica dove si sarebbero avuti radicali mutamenti degli equilibri precedenti.

#### 8. *La ridefinizione del ruolo della donna nella società italiana: il dibattito dei Costituenti sull’art. 37 del nuovo testo costituzionale*

È noto che per risalire dalla condizione di inferiorità, sia essa sociale che economica e giuridica, in cui il regime le aveva costrette, per affermare il proprio diritto all’eguaglianza, per ritrovare la capacità di aggregazione e la vitalità culturale distrutte da vent’anni di oppressione, le donne hanno dovuto attendere

<sup>144</sup> La l. 29 giugno 1940, n. 739, abroga il decreto del 1938, sul personale femminile nel pubblico impiego; con la stessa norma viene sospeso anche il r.d. 29 giugno 1939 “concernente la determinazione degli impieghi particolarmente adatti alle donne”.

<sup>145</sup> Cfr. M. MATTEOTTI, *La classe lavoratrice sotto la dominazione fascista*, Roma, 1944; B. BUOZZI, *Le condizioni della classe lavoratrice in Italia (1922-1943)*, a cura di A. ANDREASI, in *Annali della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli*, Milano, 1972, pp. 423-476.

parecchio, e, in questo lasso di tempo presentarsi sulla scena politica forti del peso della loro partecipazione attiva alla lotta politica e militare<sup>146</sup>.

All'indomani della liberazione, fra le tante eredità di un passato da dimenticare erano presenti, anche se non ultime, le molte soggezioni, giuridiche e materiali, che legavano le donne all'autorità di chi, marito o datore di lavoro, le teneva in uno stato di continua subordinazione. L'elaborazione del nuovo testo costituzionale si prospettava, dunque, come il momento adatto per dare vita a dei cambiamenti: la volontà di rinnovamento ed allo stesso tempo gli antichi timori delle vecchie tradizioni possono essere rilevati nei tanto appassionati dibattiti dell'Assemblea Costituente quando i temi della donna, della sua libertà, del suo riscatto, dell'eguaglianza giuridica con l'uomo diventano oggetto di discussione<sup>147</sup>.

Il dibattito sulla parità sia nell'esercizio del diritto di voto<sup>148</sup>, che di salario e professionale, trova un preciso riscontro anche in seno alla Costituente dove – una volta superati i non lievi contrasti ideologici<sup>149</sup> di fondo, manifestatisi durante la *querelle* circa la posizione e i diritti fondamentali<sup>150</sup> della donna nella vita sociale, nella famiglia e nel lavoro –, sfocia nella solenne affermazione dell'uguaglianza dei sessi<sup>151</sup> sul piano socio-politico-giuridico e nel settore produttivo, accanto al riconoscimento del valore sociale della maternità<sup>152</sup>. Per la

<sup>146</sup> M.V. BALLESTRERO, *Dalla tutela*, cit., p. 110.

<sup>147</sup> Secondo le parole di una protagonista della Costituente, Nilde Iotti, la Costituzione repubblicana rappresenta “il più grande atto di questo secolo fatto in favore delle donne”. Si veda A. GALOPPINI, *L'emancipazione femminile, ieri e oggi*, in C.A. GRAZIANI, I. CORTI (a cura di), *I diritti delle donne*, Milano, 1996, p. 27; G. VIDIRI, *La parità di trattamento. Il lavoro femminile*, Padova, 1997, p. 84.

<sup>148</sup> Per un esame più attento della problematica, cfr. A. SARCINA, *op. cit.*, p. 154.

<sup>149</sup> Circa il lavoro della donna si era aperto un confronto di ‘valori’ tra chi, specialmente le forze di sinistra, ponendo la questione dell'emancipazione femminile, sosteneva l'importanza prioritaria del diritto al lavoro, e chi, come le forze di centro-destra, suffragava, invece, non solo la priorità ma soprattutto l'insostituibilità della funzione familiare della donna. Cfr. M.L. DE CRISTOFARO, *Tutela*, cit., p. 144.

<sup>150</sup> Invece, “l'art. 37 della Costituzione [...] assegna rilevanza diretta ed immediata agli interessi propri della donna lavoratrice”. Così M. PERSIANI, *La disciplina del lavoro femminile*, in *Giurisprudenza italiana*, IV, 1968, c. 107.

<sup>151</sup> Il principio generale di uguaglianza è riconosciuto nell'art. 3 Cost., che vieta la formazione di atti discriminatori derivanti dal sesso, oltre che dalla razza, dalla lingua, dalla religione, dalle opinioni politiche, personali, sociali. Cfr. L. PALADIN, voce *Eguaglianza (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIV, Milano, 1965, p. 519 ss.

<sup>152</sup> Il valore sociale della maternità può ricavarsi dall'art. 31, comma 2, e più specificatamente per la lavoratrice dall'art. 37 Cost.; esso è evidenziato nella legislazione ordinaria dalla “mutualizzazione” e dalla “fiscalizzazione” degli oneri da essa derivanti che vengono, sia pure gradualmente, posti a carico della solidarietà di tutti i consociati. “L'attrazione nell'ambito previdenziale sottolinea la rilevanza dell'interesse pubblico al quale continua ad essere ispirata la tutela delle lavoratrici madri. Ma non è più l'interesse all'incremento demografico o alla preservazione della razza. Oramai è l'interesse alla eliminazione delle situazioni di bisogno in cui si trovano i cittadini, mezzo al fine di garantire l'effettivo godimento dei diritti civili e politici. Le lavoratrici madri non sono più oggetto di una tutela prevista per garantire il mantenimento di un

donna si tratta di veder riconosciuti i suoi diritti d'individuo, obiettivo, questo, in cui lo Stato liberale prefascista, diversamente da quando era accaduto in altri Paesi, aveva fallito, e su cui si era innestata la tanto criticata discriminazione attuata dal regime.

Diventa, pertanto, compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione politica, economica e sociale del Paese. La Costituzione italiana del 1948 segna così una svolta decisiva ed irreversibile, perlomeno in linea di principio, nel processo di liberazione della donna e di parificazione sociale dei due sessi<sup>153</sup>: i costituenti – o per essere più precisi le costituenti<sup>154</sup> – avevano voluto sancire espressamente il diritto delle lavoratrici alla parità di trattamento. Ma se è certo che la presenza delle donne per l'affermazione dei principi ispirati al tema base della “parità” era di grande rilevanza, è anche vero che il loro impegno si intersecava e si intrecciava con quello di alcuni costituenti uomini il cui contributo si rivelava decisivo per poter trasformare la minoranza numerica delle donne in maggioranza politica sulle proposte. Ed in questo lavoro propositivo e di mediazione si distinguevano in particolare –solo per fare qualche nome – Aldo Moro, Palmiro Togliatti ed Amintore Fanfani.

Le Costituenti, nel corso dei lavori, mantengono stabilmente la loro intesa e, in nome di un'appartenenza di genere sentita non come esaltazione della differenza, ma come forte responsabilità verso le altre donne che esse rappresentano, mettono in opera un'azione comune, connotata negativamente dalle destre, ma che invece loro devono rivendicare come proprio modo di essere e di agire al di

---

certo ordine pubblico, ma sono soggetti di una tutela predisposta a loro favore, titolari di un diritto soggettivo pubblico”. Così M. PERSIANI, *op. cit.*, c. 108.

<sup>153</sup> Le norme (specialmente gli artt. 3, 37, 51 Cost.) che garantiscono l'eguaglianza dei due sessi non rispondono solo ad una istanza di eguaglianza formale (o di diritto), ma soprattutto ad una esigenza di eguaglianza sostanziale (o di fatto) e di parificazione sociale. L'art. 3 Cost. sancisce, in particolare, che “tutti i cittadini hanno pari dignità sociale [...] senza distinzione di sesso” e a tale affermazione si contrappone l'altra, secondo la quale essi “sono uguali di fronte alla legge”. Pertanto l'impegno che la Repubblica assume, ai sensi del comma 3 di tale articolo, è non solo quello di mettere le lavoratrici in condizione di usufruire di un trattamento uguale a quello dei lavoratori, ma altresì quello di indirizzare il trattamento delle lavoratrici alla parificazione di queste con i lavoratori quanto alla vita sociale, politica ed economica. Cfr. A. BARBERA, *Pari dignità sociale e valore della persona umana nello studio del diritto di libertà personale*, in *Iustitia*, 1962, p. 117 ss.

<sup>154</sup> Le donne elette il 2 giugno 1946, su 556 componenti l'Assemblea Costituente, furono solo 21, cioè poco meno del 4%. Sull'importanza del ruolo delle donne cfr. G. FANELLO MARCUCCI, *Il contributo delle donne all'Assemblea costituente*, in Atti del Convegno promosso dall'Associazione degli ex-parlamentari, *Le donne e la Costituzione (Roma 22-23 marzo 1988)*, Roma, 1989, p. 120; N. MESSINA, *Le donne alla Costituente: presenza e ruolo*, in Atti del Convegno promosso dall'Associazione degli ex-parlamentari, *op. cit.*, p. 149; M. FEDERICI, *L'evoluzione socio-giuridica della donna alla Costituente*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, 2, *Le libertà civili e politiche*, Firenze, 1969, p. 202 ss.

fuori dello schema dei partiti, strutture maschili per eccellenza, per la difesa degli interessi prevalenti del genere femminile.

A dispetto del numero, piuttosto esiguo, le prime deputate della storia d'Italia avrebbero dato, dunque, un contributo significativo nella definizione della legge fondamentale dello Stato: in sede di Costituente gli interventi delle donne e la solidarietà<sup>155</sup> tra deputate di schieramenti diversi sarebbero risultati determinanti per definire i contorni del nuovo disegno costituzionale e per sciogliere i nodi relativi ai temi della maternità, della famiglia, del lavoro femminile<sup>156</sup>. Ciononostante, si rendevano conto chiaramente che la sanzione dell'eguaglianza non avrebbe eliminato i problemi che, dall'inizio del secolo in poi, avevano indotto il Parlamento ad intervenire con norme di speciale tutela del lavoro femminile. Il diritto di eguaglianza doveva essere affiancato da una previsione con il compito di indicare al legislatore ordinario la via da seguire per assicurare alle donne la parità effettiva nel lavoro. Si doveva cioè prescrivere al legislatore di recuperare il meglio della legislazione sul lavoro delle donne, rinnovando il senso della tradizionale ispirazione protettiva, vale a dire la considerazione delle particolari esigenze e delle specifiche condizioni delle lavoratrici, come donne e come madri.

Si affermava, è vero, il “preminente carattere antifascista” di “tutta la nostra Costituzione”, ma il fascismo era stato condannato solo come ‘regime’, in quanto la sua legislazione era stata mantenuta pressoché intatta. Infatti, quasi tutte le leggi<sup>157</sup> successive al 25 luglio 1943 finivano per limitarsi al massimo ad una condanna dei modi, conservando però inalterati i fini: è quanto accade, per fare solo un esempio, anche per la l. n. 653/1934 di cui si conferma la vigenza, nonostante

---

<sup>155</sup> Cfr. M. ADDIS SABA, *Cittadine della Repubblica*, in M. ADDIS SABA, M. DE LEO, F. TARICONE, *Alle origini della Repubblica. Donne e Costituente*, Commissione Nazionale per la Parità e le Pari Opportunità tra Uomo e Donna, Roma, 1996, p. 30.

<sup>156</sup> Delle donne elette alla Costituente, solo Teresa Noce, Nilde Iotti, Lina Merlin e Maria Federici, entravano a far parte della commissione dei 75, incaricata di redigere il progetto di Costituzione, dando un'impronta specifica alle norme più immediatamente incidenti sulla condizione femminile. Cfr. M. ADDIS SABA, *Per una storia delle donne*, in C.A. GRAZIANI, I. CORTI, *op. cit.*, p. 18; M. DE LEO, F. TARICONE, *Donne e uomini nella Costituente*, in M. ADDIS SABA, M. DE LEO, F. TARICONE, *op. cit.*, p. 35.

<sup>157</sup> Fra le poche eccezioni ricordiamo il r.d.l. 4 giugno 1944, n.186, e il d.l.lgt. 12 aprile 1945, n. 239, che abrogano il divieto per la donna di impartire determinati insegnamenti nei licei e quello di assumere incarichi direttivi nelle scuole di istruzione media.

potessero essere legittimamente sollevati non pochi dubbi <sup>158</sup> sulla sua compatibilità <sup>159</sup> con l'art. 37 della Costituzione.

Riuscire a far convergere uguaglianza di diritti e speciale protezione, senza mortificare l'una oppure sacrificare l'altra, doveva risultare un compito arduo anche per i costituenti, dal momento che profonde, anche se non contingenti, si rivelarono le divergenze all'interno dell'Assemblea in ordine alla concezione della famiglia e del ruolo della donna nel suo ambito. Non solo nella componente cattolica, ma all'interno delle stesse forze di sinistra era diffusa la preoccupazione di conciliare in qualche modo l'obiettivo di una maggiore valorizzazione del lavoro extra-domestico della donna con il riconoscimento della funzione sociale della maternità e con l'assetto prioritario della famiglia: entrambi valori largamente proclamati nel dibattito costituzionale, sia pure con connotazioni e in modi alquanto diversificati.

Dopo una lunga discussione, l'Assemblea decideva per il testo che può leggersi nell'art. 37, comma 1, collocato nell'ambito dei rapporti economici e dedicato ad aspetti della disciplina giuslavoristica della donna: “La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore. Le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale, adeguata protezione” <sup>160</sup>.

La formulazione dell'art. 37, comma 1, risulta un ambiguo compromesso in cui sono evidenti i segni, al di là dei contrasti non ancora sanati, dell'incerta maturazione raggiunta dai partiti presenti nell'assemblea e riguardante la problematica del ruolo da assegnare al lavoro delle donne nella società di cui si andava designando la compagine.

Per riuscire a comprendere in cosa consistano le ambiguità e quale possa essere il peso del compromesso, occorre ricordare anzitutto che, mentre le vicende del

---

<sup>158</sup> La legislazione precedente alla Costituzione permane senza alcun adeguamento ai tempi ‘nuovi’: questa normativa – afferma Gino Giugni, citato in supplemento a *Notizie radicali*, n. 1, 15 gennaio 1977 – è stata concepita “non come legge di tutela della donna lavoratrice ma come salvaguardia del suo ruolo materno e familiare. [...]. Gran parte di questa normativa protettiva ha quindi fondamento su aspetti largamente superati e radicati nel pregiudizio e in una concezione della donna collegata a un ruolo obbligato”. Cfr. M.L. DE CRISTOFARO, *Tutela*, cit., p. 151, nt. 25.

<sup>159</sup> Cfr. T. TREU, *Lavoro femminile e uguaglianza*, Bari, 1977, p. 33.

<sup>160</sup> Mi pare opportuno ricordare che il comma 2 dello stesso articolo sancisce la parità per i minori: ancora una volta, dunque, le donne ed i minori si trovano accomunati, come “mezze forze” o per essere più precisi quote deboli nel mercato del lavoro. Cfr. C. ASSANTI, *I principi costituzionali per la tutela del lavoro femminile e minorile*, in *Rassegna del lavoro*, 1968, pp. 365-377; R. SCOGNAMIGLIO, voce *Lavoro (Disciplina Costituzionale)*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XX, Roma, 1990, pp. 15-16; R. CAVALLO BORGIA, voce *Lavoro delle donne e dei fanciulli*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXIII, Milano, 1973, pp. 562-564. Sull'art. 37 e sul rapporto tra parità e tutela del lavoro femminile cfr. L. VENTURA, *Il principio di eguaglianza nel diritto del lavoro*, Milano, 1984, p. 208 ss.

secondo conflitto mondiale e dell'immediato dopoguerra rappresentano il terreno su cui viene alla luce la sanzione costituzionale dell'eguaglianza formale e della parità di trattamento, questi principi adottati a maggioranza dall'Assemblea Costituente, non erano allora sostenuti nel nostro Paese né da un movimento paragonabile, per forza e unità, a quello che aveva supportato la conquista del diritto di voto <sup>161</sup>, né da un generale consenso delle forze politiche.

La rivendicazione di eguali diritti e, a parità di lavoro, di eguale salario era riemersa solo di recente: era stata fatta propria dai gruppi di difesa della donna e per l'assistenza ai combattenti della libertà, nati nel 1943 per iniziativa di donne appartenenti ai partiti del C.L.N., con l'intento di organizzarsi per la conquista dei loro diritti, nel quadro della lotta del popolo italiano per la liberazione del Paese <sup>162</sup>.

L'aspirazione all'eguaglianza era sicuramente diffusa tra coloro che avevano preso parte attiva alla resistenza. E, infatti, fin dal suo atto di nascita, il 15 settembre 1944, l'U.D.I. <sup>163</sup>, organizzazione unitaria delle donne antifasciste, aveva posto all'ordine del giorno la rivendicazione della parità salariale e di diritti per le lavoratrici, della partecipazione diretta delle donne alla gestione dei servizi sociali indispensabili all'emancipazione dalla schiavitù del lavoro domestico. La strada dell'uguaglianza si sarebbe però rivelata in salita e costellata di numerosi ostacoli.

Tutte le forze politiche erano consapevoli del peso che avrebbero avuto le masse femminili, e quindi dell'opportunità di concedere qualche riconoscimento formale dello spirito di sacrificio e della capacità di lavoro dimostrati dalle donne. Ma se la sinistra e lo stesso sindacato <sup>164</sup> ponevano il mutamento della condizione giuridica delle donne, e in particolare delle lavoratrici, come momento essenziale per il loro inserimento nella vita politica e sociale, il consenso della D.C. sui cambiamenti da

---

<sup>161</sup> Sulla vasta azione per la concessione del voto alle donne si veda G. ASCOLI, *L'U.D.I. tra emancipazione e liberazione (1943-1964)*, in *Problemi del socialismo*, 1976, n. 6, p. 115; A. TISO, *I comunisti e la questione femminile*, Roma, 1976, p. 67.

<sup>162</sup> Cfr. M.V. BALLESTRERO, *Dalla tutela*, cit., p. 112.

<sup>163</sup> L'U.D.I. (Unione Donne Italiane) che intende raccogliere donne di tutte le correnti politiche ha un programma unitario d'azione; essa rivendica alla donna il diritto al lavoro e la parità della sua posizione nella famiglia e nella vita sociale e si propone di promuovere l'adeguamento della società alle esigenze della vita moderna, affinché sia consentita la piena affermazione della personalità e della dignità femminile. Cfr. G. CHIANESE, *op. cit.*, pp. 91-92; M. NATOLI, *op. cit.*, pp. 47-48. Nello Statuto dell'U.D.I. è affermato tra l'altro che il processo di emancipazione della donna si realizza con la pratica attuazione dei principi di uguaglianza e di parità dichiarati nella Costituzione; con la conquista del diritto al lavoro, con la piena valorizzazione del lavoro femminile e con il miglioramento delle condizioni in cui il lavoro si svolge; con la rivalutazione della posizione morale, giuridica ed economica della donna nella famiglia; con la sua partecipazione piena alla vita sociale, culturale e politica del Paese e con la conquista di condizioni di vita più civili e progredite, tali da consentire l'affermarsi della sua personale dignità. Cfr. N. FEDERICI, *op. cit.*, p. 122.

<sup>164</sup> Gli atti ufficiali del sindacato unitario (C.G.I.L.) ribadivano l'impegno di tutti i lavoratori per il riconoscimento, alle donne, del diritto al lavoro e alla giusta retribuzione, per la tutela della maternità e della salute delle lavoratrici. Cfr. M.V. BALLESTRERO, *Dalla tutela*, cit., pp. 113-114.

apportare non andava oltre la sanzione del diritto di uguaglianza, in vista di un'emancipazione femminile in sintonia con quella concezione del ruolo domestico svolto dalle donne, caratteristica della tradizione cattolica<sup>165</sup>.

È su questo terreno che è nato l'art. 37 Cost., la cui disposizione si caratterizza per un contenuto composito, frutto della duplice e concorrente esigenza di garantire alla lavoratrice il pieno adempimento della funzione familiare e la parità di trattamento rispetto ai lavoratori. Terreno, questo, segnato dalla contraddizione fra l'unanime volontà di riforma, e la contrapposizione politica sui contenuti delle riforme stesse, dalle gravi incertezze presenti tra gli appartenenti alla sinistra e relative al punto di equilibrio tra diritto al lavoro e ruolo domestico delle donne, ed infine, dalla persistenza di condizioni d'inferiorità del lavoro femminile, non toccate dall'iniziativa contrattuale del sindacato unitario.

Il dibattito che, in seno all'Assemblea Costituente, aveva accompagnato l'approvazione del testo predisposto dalla commissione di coordinamento doveva registrare profonde divergenze di giudizio su punti qualificanti della norma, ma anche una ricomposizione finale sul ruolo da assegnare alle donne nel nuovo ordinamento repubblicano. I diritti fondamentali delle donne erano stati sostenuti dalla sinistra e da un settore della D.C., tra cui si erano distinti i "professorini", e primo fra tutti Aldo Moro: ne era scaturita, in tal modo, una maggioranza qualificata sufficiente a sconfiggere i dogmatismi conservatori, ed a far passare la linea cautamente riformatrice su cui convergevano le sinistre e la parte più moderna della D.C. stessa<sup>166</sup>.

Due punti erano stati oggetto di approfondito dibattito in seno all'Assemblea: la parità salariale e la funzione familiare<sup>167</sup>. Presentando una serie di emendamenti all'art. 33 del progetto, Maria Federici sottolineava: "Questo articolo è un riflesso vivo delle gravi ingiustizie che ancora si registrano nella vita italiana. Da qui a pochi anni, noi dovremo perfino meravigliarci di [...] aver dovuto sancire nella carta costituzionale che a due lavoratori di sesso diverso, ma che compiono lo stesso lavoro, spetta un'uguale retribuzione"<sup>168</sup>. Per quel periodo non c'era invece di che meravigliarsi: il consenso sulla parità salariale era ancora così lontano che l'on. Gabrieli proponeva di aggiungere, accanto alla "parità di lavoro", la menzione espressa della "parità di rendimento", per favorire una migliore interpretazione del pensiero dei costituenti, ma evidentemente con l'intento di mettere in evidenza che le donne "rendono" meno degli uomini.

<sup>165</sup> Cfr. M.V. BALLESTRERO, *Occupazione*, cit., pp. 663-664.

<sup>166</sup> Cfr. M.V. BALLESTRERO, *Dalla tutela*, cit., p. 116.

<sup>167</sup> Il dibattito in Assemblea è riportato in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, seduta del 10 maggio 1947, vol. II, Roma, 1970, p. 1559 ss. Cfr. inoltre, M.V. BALLESTRERO, *Donne (Lavoro delle)*, cit., p. 154.

<sup>168</sup> Cfr. I. PAPANTI PELLETIER, *La parità salariale*, in AA.VV., *La donna*, cit., p. 96.



L'emendamento veniva ritirato dopo che la D.C. si era pronunciata contro l'inserimento nel testo del succitato riferimento; l'argomento decisivo in contrario veniva fornito da Emilio Paolo Taviani: "il nostro gruppo voterà contro per le ragioni dichiarate dall'on. Guidi Cingolani e espresse esplicitamente dal relatore della commissione: e cioè che la "parità di rendimento" si intende esplicita nel concetto di "parità di lavoro"<sup>169</sup>. È ovvio che la dichiarazione di parte democristiana, e le precise ammissioni della commissione, sminuivano il senso della sanzione costituzionale della parità. Era impossibile non capire, infatti, che riferirsi al rendimento per le donne, ed esclusivamente per loro, voleva dire esprimere un giudizio arbitrario sul valore di solito inferiore del lavoro femminile: chiedere la parità di rendimento, insomma, significava tramandare il già consolidato pregiudizio che considerava, in ogni caso, il rendimento del lavoro della donna come tendenzialmente inferiore rispetto a quello dell'uomo; era come sancire la legittimità delle disparità salariali dentro la norma che, per la prima volta, doveva dare alle donne diritti pari a quelli dei lavoratori. Per quanto strano ci possa apparire, per molti anni i contratti collettivi hanno previsto, per ogni categoria di inquadramento, retribuzioni differenziate per sesso e, possiamo dire, minori per le donne<sup>170</sup>.

Il lavoro delle donne, già ambiguamente tutelato dalle norme protettive della "debolezza" femminile, sarebbe dovuto restare un'attività complementare alla "originaria missione familiare": era questa l'ipotesi su cui si trinceravano gli esponenti sia della destra che della sinistra, nella ormai accertata impossibilità di rimandare le donne a casa<sup>171</sup>.

Definito con queste riserve il diritto di eguaglianza, la discussione si spostava su quella parte della norma, ovvero l'attuale art. 37, comma 1, che faceva salva la

<sup>169</sup> Cfr. M.L. ZAVATTARO ARDIZZI, *La tutela giuridica delle lavoratrici secondo la Costituzione italiana*, in *Iustitia*, 1956, p. 238.

<sup>170</sup> Soltanto con l'accordo interconfederale tra la Confindustria e le tre Confederazioni, del 16 luglio 1960, è stato fissato il principio del graduale raggiungimento della parità retributiva tra i sessi. Tale accordo si articolava su tre direttrici, ovvero, sulla completa parificazione di trattamento per le mansioni riconosciute tipicamente maschili cui fosse addetto personale femminile; per le mansioni promiscue la lavoratrice acquisiva la parità di categoria e di qualifica contrattuale, ma la retribuzione risultava ridotta del 7,20%; per le mansioni tipicamente femminili era prevista la costituzione di nuove categorie contrattuali, parificate a categorie maschili generalmente inferiori. L'obiettivo dell'accordo era di realizzare l'inquadramento secondo il criterio della professionalità e veniva perciò cancellata la distinzione "uomo" e "donna" dalle tabelle retributive, ma nella maggior parte dei casi si mantenevano di fatto i precedenti dislivelli retributivi e più in genere nei trattamenti economici e normativi conseguenti all'inquadramento attraverso l'utilizzo della nuova categoria delle mansioni tipicamente femminili. Cfr. T. TREU, *Lavoro*, cit., p. 52; R. BORTONE, *Il lavoro delle donne*, in C. A. GRAZIANI, I. CORTI, *op. cit.*, pp. 95-96; A. GALOPPINI, *Il lungo*, cit., p. 214; G. GALLI, *Parità di trattamento uomo-donna ed astensione obbligatoria della donna dopo il parto*, in *Rivista giuridica del lavoro*, II, 1979, p. 608. Per una dettagliata descrizione del contenuto e dei limiti dell'accordo si veda L. VENTURA, *Luci ed ombre dell'accordo interconfederale 16 luglio 1960 sulla parità di retribuzione*, in *Rivista giuridica del lavoro*, I, 1961, p. 50 ss.

<sup>171</sup> Cfr. A. GALOPPINI, *L'emancipazione*, cit., p. 29.

speciale protezione delle lavoratrici, in considerazione della loro condizione di donne e di madri: in particolare, il dissenso si incentrava sul qualificare come “essenziale” la funzione familiare della donna, dal momento che, ogni qual volta la questione della parità e dei diritti delle donne veniva posta in relazione con quella della famiglia, emergevano contrasti tra i presenti in Assemblea.

La qualificazione della “missione familiare” della donna, definita appunto “essenziale”, è dovuta nell’ambito della Prima Sottocommissione<sup>172</sup>, all’on. Moro, che nel proporre la seguente formulazione: “alla donna lavoratrice sono assicurati tutti i diritti che spettano al lavoratore ed inoltre è garantita in ogni caso la possibilità di adempiere, insieme al suo lavoro, alla sua essenziale missione familiare”, precisa tuttavia che “non si pone la questione generale sulla compatibilità o meno di questa missione con la sua attività lavoratrice, questione che può essere rinviata ad altra sede”. La formula proposta da Moro voleva essere alternativa a quella avanzata da Giorgio La Pira e che qualificava come “prevalente” la funzione familiare della donna<sup>173</sup>, proprio per “risolvere la questione della superiorità di una missione di fronte all’altra”, ed evitare come aveva sostenuto Mastrojanni, esponente del Fronte liberale democratico dell’Uomo qualunque, che aveva particolarmente insistito sul mantenimento dell’aggettivo, che “la donna rimanesse quanto più possibile nella sua funzione naturale, e che il resto della sua attività nella vita pubblica e lavorativa fosse considerato come accessorio e non come essenziale”.

Essenzialità della funzione familiare, dunque, non significava maggiore importanza della missione familiare rispetto al lavoro: ma certo, come rilevava il socialista Lelio Basso, in tal modo si veniva ad affermare un’ingiustificata differenziazione tra il ruolo familiare dell’uomo e quello della donna.

Sulla richiesta di modificazione, già di per sé non troppo convincente, influiva negativamente il consenso della sinistra circa il valore prioritario della famiglia, e la volontà di far riconoscere, nella stessa norma che sanciva la parità di diritti per le lavoratrici, la funzione sociale della maternità. Valga come esempio la dichiarazione dell’on. Merlin che, da un lato chiedeva di sopprimere la parola “essenziale” e, dall’altro, proponeva insieme ad altre colleghe, di aggiungere la formula “e assicurare alla madre e al bambino una speciale protezione”. Con la soppressione dell’aggettivo “essenziale”, Lina Merlin intendeva evitare la legittimazione di “un principio tradizionale, ormai superato dalla realtà

---

<sup>172</sup> Vedi Atti Assemblea costituente, Prima Sottocommissione, seduta dell’8 ottobre 1946, p. 503 ss.

<sup>173</sup> I più accesi conservatori, quali ad esempio gli on. Lucifero e Mastrojanni affermano che bisogna porre un rimedio al fenomeno dilagante dell’immissione della donna nel campo sociale, politico e del lavoro, con la conseguenza di un indebolimento della compagine familiare e di un abbassamento di livello dell’educazione dei figli. Cfr. A. GALOPPINI, *Il lungo*, cit., p. 155.

economica e sociale il quale circoscrive l'attività della donna nell'ambito della famiglia” e, correlativamente, la visione del suo lavoro extra domestico quale attività residuale, a sostegno di una famiglia fondata sulla disparità economica, prima che giuridica dei coniugi<sup>174</sup>.

Questa tesi, infatti, si legava strettamente all'esaltazione storica della legislazione protettiva della donna e si inseriva talora in un più ampio progetto di normativa assistenziale incentrata sulla famiglia come entità economica basata sul lavoro maschile, espressa in sintesi nella proposta di garantire al lavoratore maschio un salario sufficiente a permettergli di vivere con il reddito del suo lavoro non solo dignitosamente come persona, ma anche di formare, allevare, educare e mantenere una famiglia<sup>175</sup>.

Come afferma l'on. Merlin, tuttavia: “la maternità, cioè la nostra funzione naturale, non è una condanna ma una benedizione, e deve essere protetta dalle leggi dello Stato senza che si circoscriva e si limiti il nostro diritto a dare quanto più sappiamo e vogliamo in tutti i campi della vita nazionale e sociale, certe, come siamo, di continuare e completare liberamente la nostra maternità”<sup>176</sup>. Proprio perché è una ricchezza, essa deve essere tutelata e sostenuta con azioni specifiche che in qualche modo sembrano non contraddire la richiesta di uguaglianza: esse si riconnettono, infatti, al valore in più che le donne portano nella vita della collettività<sup>177</sup>.

Nel dibattito che ne era seguito sulla possibilità di sostituire l'aggettivo con “speciale” o “prevalente” ovvero su quella di espungerlo, Moro aveva precisato come non potesse negarsi che la donna fosse destinata anche alla vita sociale,

---

<sup>174</sup> Si veda l'intervento di Lina Merlin, in *La Costituzione della Repubblica*, cit., p. 1574 ss., ove è motivata la richiesta della sinistra di sopprimere l'aggettivo “essenziale”, e la risposta di Aldo Moro (p. 1577): “voteremo contro la soppressione della parola “essenziale”. A noi sembra importante che nell'atto nel quale si garantiscono alla donna idonee condizioni nel lavoro si ricordi la funzione familiare e materna che essa assolve, e che è ad essa connaturata. Ci sembra che questo riferimento alla “essenzialità” della missione familiare della donna sia un avviamento necessario ed un chiarimento per il futuro legislatore, perché esso, nel disciplinare l'attività della donna nell'ambito della vita sociale del lavoro, tenga presente i compiti che ne caratterizzano in modo peculiare la vita”. Messo ai voti, l'emendamento non viene approvato. Cfr., inoltre, M.G. MANFREDINI, *La posizione giuridica della donna nell'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, 1979, pp. 247-248.

<sup>175</sup> Cfr. T. TREU, *Commento all'art. 37*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, tomo I, Artt. 35-40, Bologna/Roma, 1979, p. 155.

<sup>176</sup> Questi ed altri stralci del dibattito si possono leggere in E. PALICI DI SUNI, *Tra parità e differenza. Dal voto alle donne alle quote elettorali*, Torino, 2004, p. 144 ss.; Atti del Convegno promosso dall'Associazione degli ex-parlamentari, *op. cit.*, pp. 390-391; un resoconto anche in T. TREU, *Lavoro*, cit., p. 34 ss.

<sup>177</sup> Cfr. M. GIGANTE, *Il dibattito costituzionale*, in M. GIGANTE (a cura di), *I diritti delle donne nella Costituzione*, Napoli, 2007, p. 32.

politica e lavorativa, ma che questo non avrebbe dovuto condurre ad una minorazione della sua posizione essenziale nella vita familiare<sup>178</sup>.

Sempre nel dibattito su questo articolo si era verificato un altro contrasto tra due grandi protagoniste, Maria Federici e Lina Merlin. La Federici ed Enrico Medi avevano presentato un emendamento per aggiungere in fondo all'art. 33 del progetto le parole "e materna"<sup>179</sup>. Come spiegò l'on. Federici nella seduta del 10 maggio 1947, "L'emendamento da me presentato tende dunque a rendere umane le condizioni di vita alla lavoratrice, considerando due gruppi d'interessi distinti, ma egualmente importanti: uno che si riferisce alla funzione familiare della lavoratrice, l'altro alla funzione materna. Noi crediamo che il figlio della donna lavoratrice abbia diritto alle insostituibili cure materne, come tutti gli altri bambini [...] allora chiediamo almeno che le disposizioni generali, gli orari, la durata del lavoro, i permessi ed i congedi, tengano presente che la donna lavoratrice, oltre al suo lavoro, dinanzi alla macchina, dinanzi allo scrittoio, o in qualsiasi altra occupazione di carattere materiale o intellettuale, ha anche una grande funzione da svolgere: quella di formare, di allevare, di educare la famiglia. Funzione "essenziale" [...]. Comunque, con l'aggiunta "materna" io mi riferisco [...] alla tutela igienico-profilattica della donna gestante, puerpera e nutrice [...] con due procedimenti: uno di carattere negativo ed uno di carattere positivo. Quello negativo riguarda evidentemente il divieto di lavori che incidono sull'attività e sulla funzione della maternità, e quindi sulla integrità della prole. [...]. Quello positivo è ricchissimo di intenzioni e di possibilità: per esempio, migliorare le condizioni ambientali, allontanando i fattori di nocività [...]. È necessario, infine, promuovere tutte quelle provvidenze e quelle forme di assistenza che hanno una base ed un valore economico, elevando da 6 a 10 settimane il riposo della donna prima e dopo il parto, facendo sì che questo riposo sia totalmente pagato [...], già nell'art. 25 abbiamo detto che l'infanzia e la maternità debbono essere protette. Ma qui sono le condizioni del lavoro che debbono garantire la protezione della madre. Si tratta di una cosa ben diversa"<sup>180</sup>.

Alla fine, a prevalere è la posizione delle forze cattoliche di tener fermo il riferimento all'essenzialità del ruolo familiare, in quanto si intende ribadire che quello familiare è il ruolo prioritario assegnato alla donna, e così nel testo

---

<sup>178</sup> C. SALAZAR, *Art. 37*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, 2006, p. 760.

<sup>179</sup> Con l'emendamento Federici-Medi si intendeva sostituire l'art. 33 del progetto di Costituzione con il seguente: "La donna ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore. Le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e materna".

<sup>180</sup> Cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. II, Roma, 1970, p. 1572 ss.

definitivo dell'art. 37 è rimasto l'aggettivo "essenziale"<sup>181</sup> a qualificare la funzione familiare della donna; viene accolta, con l'opposizione della Federici<sup>182</sup>, la proposta avanzata dalle costituenti di sinistra, di aggiungere alla formulazione dell'articolo la frase "ed assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione", volta ad introdurre un principio di tutela della madre lavoratrice e dei suoi figli.

Nonostante, quindi, le interpretazioni contrastanti in seno all'Assemblea circa la locuzione "essenziale", appare chiaro che l'intenzione dei costituenti non era di dare con essa un significato che si rivelasse limitativo del lavoro della donna, ma solo di indicare che, avendo questa una funzione familiare "importante e caratteristica", le condizioni di lavoro avrebbero dovuto essere tali da consentirle di svolgerla. "Essenziale non vuol dire esclusiva – aveva osservato l'on. Persico durante la discussione – vuol dire precipua, vuol dire che è insita nella vita familiare; vuol dire che la donna è la regina della casa, colei che tiene in pugno l'unità familiare: la madre, la sorella, la donna della famiglia. Il dovere della madre è invece insito nella maternità [...] quindi è bene distinguere la funzione di madre da quella familiare".

Nella Costituzione, dunque, la sanzione formale della parità di diritti risulta attenuata dalla considerazione della particolarità della condizione femminile. Il compromesso raggiunto tra parità e particolarità non era riuscito a sanare le divergenze esistenti, all'interno dell'assemblea, in ordine alla concezione della relazione esistente tra lavoro e famiglia, rivelando invece l'accettazione, da parte della sinistra, di una predefinizione delle funzioni "naturali" della donna<sup>183</sup>.

Le norme costituzionali riguardanti in particolare il lavoro femminile – nate, dunque, come abbiamo affermato, sulla spinta di una maturità cosciente e responsabile dimostrata dalle donne durante la resistenza al fascismo – segnano il

---

<sup>181</sup> Cfr. Atti dell'Assemblea costituente, seduta dell'8 ottobre 1946, p. 506 ss. L'attributo "essenziale" usato dalla Costituzione in riferimento alla funzione familiare è la conferma che nel nostro ordinamento prevale innanzi tutto l'interesse alla conservazione della famiglia, per cui tutto ciò che possa compromettere l'adempimento di tale funzione è considerato illegittimo. Cfr. G. RUBINO, *op. cit.*, p. 45. Naturalmente i relatori di maggioranza all'Assemblea Costituente si affrettarono ad assicurare e precisare che la formula non va intesa nel senso che la funzione della donna nella famiglia sia esclusiva, né "più essenziale" di quella dell'uomo, ma "ad essa connaturata e di essenziale valore sociale". Cfr. G. GALLI, *op. cit.*, p. 606.

<sup>182</sup> Rispetto all'inciso che le deputate propongono di aggiungere, Maria Federici esprime perplessità, sicché, pur concordando sulla necessità "che le condizioni di lavoro siano favorevoli per la lavoratrice madre e quindi anche per il suo bambino", dichiara di non poter votare l'emendamento. Cfr. E. PALICI DI SUNI, *op. cit.*, p. 147.

<sup>183</sup> Le sinistre, accettando di definire "essenziale" la funzione familiare e materna, mostrarono di voler abbandonare i capisaldi della concezione emancipazionista, senza offrire, in compenso, una riflessione nuova sulla famiglia e sull'oppressione che alle donne deriva dai vincoli familiari. Cfr. M.V. BALLESTRERO, *Dalla tutela*, cit., p. 119.

riconoscimento, almeno sul piano dell'eguaglianza formale<sup>184</sup>, dello spirito di sacrificio e della capacità di lavoro testimoniati dalle italiane con la partecipazione attiva alla liberazione del Paese. La Costituzione repubblicana pone, pertanto, le premesse per una trasformazione qualitativa rilevante nella legislazione e nel costume, pur se nella realizzazione del proclamato trattamento paritetico del lavoro femminile con quello maschile non sono mancate né continuano a mancare, sul piano pratico, digressioni anche rilevanti rispetto ai principi informativi.

#### 9. Parità giuridica e “tutela speciale” delle lavoratrici: le contraddizioni dell'art. 37

La nostra Carta costituzionale in ottemperanza al principio di uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge sancito nell'art. 3, che pone la regola generale dell'uguaglianza senza distinzione di sesso, ha stabilito che “La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore”<sup>185</sup>: con queste poche parole, l'art. 37, comma 1, dedicato esclusivamente al lavoro femminile, come si è detto precedentemente, si è fatto carico dell'esigenza di circondarlo di un'adeguata protezione<sup>186</sup> ed ha affermato il diritto della lavoratrice alla parità normativa e salariale. Secondo i costituenti, l'affermazione non solo implica un riconoscimento formale dell'uguaglianza dei diritti tra l'uomo e la donna, anche nei rapporti di lavoro, ma per di più intende soddisfare la preoccupazione di far avere alla donna un salario adeguato agli oneri familiari, in modo da permetterle di provvedere a sé ed alla famiglia, in concorso con l'uomo e, se necessario, alla stessa stregua dell'uomo<sup>187</sup>.

Sempre l'articolo in questione si articola in due disposizioni, in base alle quali, nell'ordine, competono alla donna lavoratrice gli stessi diritti e le medesime retribuzioni spettanti agli uomini a parità di lavoro, e tuttavia rispecchiando una

<sup>184</sup> La tesi dell'uguaglianza solo in senso formale, tipica dell'ideologia liberale, ritiene che i cittadini siano da considerarsi uguali di fronte alla legge, sì che ognuno abbia la possibilità, in astratto, di realizzarsi; a questa è da contrapporre la prospettiva dell'uguaglianza sostanziale contenuta nel comma 2 dell'art. 3 Cost., come rimozione di ostacoli alla libertà dei cittadini e come effettiva partecipazione dei lavoratori a tutti i livelli dell'organizzazione del Paese. Cfr. A.S. AGRÒ, *Art. 3. Il principio di eguaglianza formale*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione – Principi fondamentali*, Bologna/Roma, 1975, p. 123 ss.

<sup>185</sup> Questa disposizione, che non lascia spazio per differenziazioni di trattamento nel campo dei rapporti di lavoro fra i due sessi, ha ampiamente condizionato nel senso della parità tutta la notevole ed avanzata legislazione del lavoro, sociale ed assistenziale, emanata nel secondo dopoguerra. Cfr. L. SPINELLI, *Problemi attuali sulla promozione della donna*, in *Iustitia*, 1974, p. 188; L. ANGIELLO, *La parità di trattamento nei rapporti di lavoro*, Milano, 1979; L. GOZZI, *Dello stato giuridico e del trattamento economico al personale femminile assente dal lavoro per maternità*, Pisa, 1964.

<sup>186</sup> Sotto questo profilo, l'articolo integra ed in certa misura deroga i divieti generali di differenziazione per sesso contenuti nell'art. 3, comma 1. Cfr. T. TREU, *Commento*, cit., p. 155.

<sup>187</sup> Cfr. M.L. ZAVATTARO ARDIZZI, *La tutela*, cit., p. 228.

preoccupazione condivisa da tutte le forze politiche presenti in seno alla Costituente, ma esprimendola in termini concordanti con il punto di vista dei conservatori, dei moderati, dei cattolici, l'art. 37, comma 1, aggiunge, con una formulazione di più ampio respiro rispetto al principio della tutela della maternità, sancito espressamente dall'art. 31, comma 2, dello stesso testo costituzionale, che le condizioni di lavoro devono consentire alla donna di adempiere alla sua "essenziale funzione familiare"<sup>188</sup>, e devono assicurare alla madre e al bambino una speciale, adeguata protezione. La necessità dell'adeguata protezione della madre e del bambino, quale specificazione delle affermazioni di principio poste dagli artt. 31 e 32 Cost., trova giustificazione nello *status* di lavoratrice, in quanto l'attività produttiva può incidere negativamente sulla maternità e sul puerperio, con conseguente necessità di una normativa specifica ed ulteriore rispetto a quella che deriva dalle norme generali di assistenza, previdenza e prevenzione. I principi protettivi posti in essere dall'art. 37 Cost., riguardano solo le lavoratrici subordinate, tutelate nei confronti del datore di lavoro, e non anche quelle autonome, libere di autogestire lo svolgimento della loro attività<sup>189</sup>.

Per cui, sotto il profilo costituzionale, viene riconosciuto alla donna il diritto sia di agire in qualità di elemento produttivo ed operante nel mondo economico, in condizioni di parità con l'uomo – ovvero la donna lavoratrice deve avere pari diritti e pari retribuzioni, a parità di lavoro –, sia di adempiere la propria funzione materna – oggetto di una specifica protezione, con la garanzia per la lavoratrice stessa di essere madre senza che la maternità debba o possa pregiudicare la sua posizione lavorativa e la parità di trattamento, e senza che debba essere costretta a scelte forzate o quantomeno dolorose.

Quindi – come ha con molta precisione sostenuto Giuseppe Pera – “il dato normativo, in armonia con i fatti, afferma la piena compatibilità delle due situazioni umane, la famiglia e il lavoro, nella donna. [...]. Ma, nella realtà, il problema semplicemente si trasferisce e si presenta in altri termini, nel tentativo,

<sup>188</sup> L'ambiguità del testo, frutto di un compromesso tra orientamenti contrastanti, volti l'uno a privilegiare la tutela della funzione familiare della donna, l'altro la piena parità di diritti tra lavoratori e lavoratrici, costituisce la causa originaria del ritardo nell'effettiva attuazione del principio paritario e dell'introduzione di una legislazione fondata sull'approntamento di tutele specifiche in ragione delle caratteristiche naturali e sociali della donna, che è stata, però, storicamente scontata in termini di maggiore costo e rigidità del suo lavoro e, quindi, in ultima analisi, di emarginazione. Cfr. G. GALLI, *op. cit.*, p. 607. La dottrina più recente, interpretando la disposizione alla luce del fondamentale principio di uguaglianza sostanziale posto dall'art. 3 Cost., attribuisce all'aggettivo "essenziale" un significato non discriminatorio, escludendo che esso possa essere inteso come una deroga od un'attenuazione del divieto di differenziazione nel campo del lavoro e circoscrivendolo alla tutela della gravidanza e del puerperio. Cfr. M. TATARELLI, *La donna nel rapporto di lavoro*, Padova, 1994, p. 8.

<sup>189</sup> Cfr. Corte cost. 21 aprile 1993, n. 181, in *Notiziaro giuridico del lavoro*, 1993, p. 410, che ha invitato il legislatore a predisporre una più adeguata normativa a favore delle lavoratrici autonome, ma non in forza della comparazione con la disciplina prevista per le lavoratrici subordinate, ma esclusivamente per la tutela dei valori protetti dagli artt. 31 e 32 Cost.

non facile, di intendere l'esatta portata della proposizione scritta nella Costituzione"<sup>190</sup>; in quanto come da altri<sup>191</sup> rilevato, il comma 1 dell'art. 37 può essere considerato sotto un duplice aspetto: "Al criterio della discriminazione è cioè riconducibile l'affermazione che le condizioni di lavoro devono consentire alla donna l'adempimento della sua essenziale funzione familiare, ed assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione; al criterio della parità è invece riconducibile l'affermazione che la donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore [...]. La individuazione di un soddisfacente equilibrio tra il criterio della discriminazione e quello della parità costituisce [...] il più importante problema che, in materia del lavoro della donna, si pone al legislatore e agli ambienti interessati"<sup>192</sup>; perché, purtroppo, ripetutamente il criterio della parità ha dovuto "pagare un prezzo alla discriminazione"<sup>193</sup>: invero, la tutela della maternità ha finito per ritorcersi proprio contro quell'esigenza di parificazione sociale dei sessi che occorre perseguire anche per questo tramite.

Infatti, l'interpretazione dell'art. 37 può condurre per lo meno a due posizioni divergenti: l'una che – prescindendo dagli artt. 3, comma 2<sup>194</sup>, e 4 –, mentre riconosce sul piano formale alla lavoratrice pari diritti del lavoratore, la considera sostanzialmente "diversa", cioè prima che lavoratrice, sposa-madre, e ritiene perciò necessario adattare le condizioni e la possibilità stessa di lavorare al suo ruolo 'naturale'<sup>195</sup>; l'altra<sup>196</sup> che – ai sensi degli articoli citati –, considera

<sup>190</sup> Così G. PERA, *Le condizioni della donna lavoratrice*, in *Foro italiano*, 1967, vol. LXXXX, p. V, c. 57; inoltre ID., *La donna tra la famiglia ed il lavoro*, in *Il diritto del lavoro*, I, 1964, p. 18.

<sup>191</sup> M.L. ZAVATTARO ARDIZZI, *La donna e il lavoro nei suoi aspetti giuridici ed economici*, in *La donna negli ordinamenti giuridici degli Stati moderni*, Padova, 1962, p. 465 ss.; C. ARCANGELI, V. MASPESI, *Considerazioni socio-giuridiche sul lavoro femminile*, in *Iustitia*, 1974, p. 306; R. PURPURA, *La tutela del lavoro della donna*, in *Rassegna del lavoro*, 1963, p. 1325 ss.; R. CAVALLO BORGIA, *op. cit.*, p. 544 ss. Cfr. altresì M. BELLOMO, *La condizione giuridica della donna in Italia*, Roma, 1970.

<sup>192</sup> Cfr. G. COTTRAU, *op. cit.*, p. 25; G. VIDIRI, *op. cit.*, p. 85.

<sup>193</sup> Anche T. TREU, nell'intervento al Convegno di Abano, in Atti delle giornate di studio di Abano Terme, 16-17 aprile 1977, *La disciplina giuridica del lavoro femminile*, Milano 1978, pp. 106-107, ha rilevato che "il punto cruciale per affrontare la questione della disciplina del lavoro femminile è il rapporto tra parità sul lavoro e funzione familiare della donna, cui direttamente o indirettamente si riferisce molta parte della legislazione protettiva". Infatti, egli prosegue: "Rispetto all'indicazione costituzionale – pure tenue –, lo sviluppo legislativo del dopoguerra appare chiaramente sbilanciato. La tendenza prevalente è di proteggere e adattare il lavoro della donna rispetto a un ruolo familiare, che resta rigido".

<sup>194</sup> Numerosi ostacoli si frappongono ad una completa parificazione sociale delle donne: da un lato, un costume plurisecolare di sottovalutazione del sesso femminile, ritenuto 'inferiore' e perciò capace solo dei 'lavori di casa' o di servizi dequalificati; [...] la sua posizione subordinata nella stessa famiglia; dall'altro, una legislazione sociale ritardata, imperfetta e, soprattutto, eccessivamente 'protettiva', di conseguenza riduttiva dell'area della possibile occupazione femminile. Così G. PERA, *Le condizioni*, cit., c. 61.

<sup>195</sup> In questo senso si esprime R. SCOGNAMIGLIO, *Il lavoro nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Il lavoro nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1978, p. 94 ss.; l'Autore – pur ponendo in rilievo che "la questione è soprattutto di superare gli ostacoli sociali ed economici che si frappongono alle aspirazioni di così estese categorie sociali alla realizzazione di una sostanziale uguaglianza di



completa la parità dei lavoratori di entrambi i sessi, e per realizzarla compiutamente e concretamente, ritiene che sia compito della Repubblica intervenire così da rimuovere quegli ostacoli derivanti dall'adempimento della sua funzione familiare che possano in qualsiasi modo limitare la sua partecipazione all'organizzazione economica del Paese.

Dietro l'una o l'altra di queste scelte interpretative riemergono discordanti valutazioni ideologiche del lavoro femminile: come ben sappiamo, si tratta di due modi differenti di concepire la donna; da un lato si pone l'accento su di lei che, in quanto individuo ha diritto alle stesse libertà e alle stesse aspettative dell'uomo, dall'altro si punta sul suo ruolo specifico nell'ambito della famiglia e di conseguenza nella società<sup>197</sup>.

La ricerca di un giusto equilibrio tra la protezione, utile ad impedire gli abusi, e la libertà in grado di rendere più facile l'inserimento e la promozione, è un "compito arduo"<sup>198</sup>. Un impegno così difficoltoso che la stessa Carta repubblicana, che pure si era proposta di risolverlo in maniera confacente, finisce per apparire ambigua e rischia di essere addirittura travisata dai suoi interpreti, spesso portati, in coerenza con i lavori preparatori dell'Assemblea Costituente<sup>199</sup>,

---

trattamento che si adegui tuttavia alle particolari necessità di tali soggetti" – contesta l'opinione per la quale "il principio di parità nel lavoro tra uomo e donna deve assumere un ruolo preminente", e afferma che "in un'obiettiva valutazione del problema si deve considerare invece che il ruolo della donna, nella procreazione e nell'allevamento dei figli, non è un dato puramente funzionale o meccanico, ma una componente essenziale e necessariamente determinante della sua personalità".

<sup>196</sup> In questo senso G. GIUGNI propone nel suo intervento alle giornate di studio di Abano, in Atti delle giornate di studio di Abano Terme, *op. cit.*, pp. 114-115, "una lettura aggiornata di essa fondata sul collegamento tra l'art. 37 e l'art. 3 [...]. In altre parole, è vero – egli sostiene – che nell'art. 37 viene privilegiata la funzione familiare della donna, ritenuta essenziale [...], ma, poiché il programma fissato dall'art. 3 è di rimozione delle condizioni di fatto che impediscono l'eguaglianza effettiva, e poiché è evidente che una delle cause che impediscono lo svolgimento dell'eguaglianza effettiva è costituita dall'incardinamento sociale della donna alla funzione familiare, è altrettanto vero infine che la lettura aggiornata dell'art. 37 della Costituzione è quella che ci deve condurre a ritenere necessario un programma di interventi pubblici diretti a rimuovere l'effetto di disuguaglianza che può derivare, come è oggi, dall'adempimento della funzione familiare. Attraverso questa composizione del dilemma tra lavoro e famiglia si potrà realizzare l'eguaglianza tra uomo e donna, stabilita dall'art. 3, comma 1, della Costituzione". Inoltre anche secondo T. TREU, *Lavoro*, cit., p. 31, "la norma indirizza il legislatore a favorire situazioni (anche strutturali) che rendano fra loro compatibili per la donna attività di lavoro e funzione familiare, superando in ciò il rapporto tradizionale esistente fra i due ruoli, di subordinazione sostanziale del primo al secondo".

<sup>197</sup> Cfr. M. RINALDI, *Il lavoro femminile e il concetto di pari opportunità*, in P. CENDON, *Il diritto privato nella giurisprudenza*, Lavoro, II, *Il lavoratore*, Torino, 2009, p. 454.

<sup>198</sup> È di questo avviso E. SULLEROT, *op. cit.*, pp. 166-167.

<sup>199</sup> Scrive M.V. BALLESTRERO, *Occupazione*, cit., p. 665: "il compromesso tra parità e particolarità porta il segno delle (non sanabili) divergenze esistenti, all'interno dell'Assemblea, in ordine alla concezione del rapporto lavoro-famiglia; inoltre, rivela l'accettazione da parte della sinistra, di una predefinita delle funzioni 'naturali' della donna".

a fossilizzarsi sull'espressione "essenziale"<sup>200</sup>, riferita alla "funzione familiare" della lavoratrice, ricavandone di frequente una collocazione decisamente restrittiva e limitativa dell'attività extra-domestica femminile<sup>201</sup>. Ritenendo che la missione della donna nell'ambito della famiglia sia essenziale, anche se teoricamente si possono mettere sullo stesso piano l'uomo e la donna quando si tratta di responsabilità, nella vita pratica quotidiana si finisce per far gravare quasi esclusivamente su quest'ultima il peso dell'attività e dell'organizzazione della comunità familiare, cosicché la parità ne viene quasi completamente vanificata e l'attività extradomestica, primaria per l'uomo, diventa secondaria per la donna, condizionata com'è dalla sua posizione nella famiglia.

Nella normativa sulle lavoratrici madri esiste peraltro un'altra serie di disposizioni, che non si riferisce, con finalità protettive, al semplice dato biologico della maternità, ma riguarda più in senso lato la cura e l'allevamento dei figli, riproponendo quindi il problema del ruolo della donna (e dell'uomo) nell'assetto familiare e del rapporto famiglia-lavoro. Dunque, tali disposizioni risentono ampiamente della tradizionale impostazione propria di tutta la disciplina protettiva fin qui esaminata: assumono come presupposto che la cura dei figli e tutte le altre attività familiari connesse siano compiti prevalenti o esclusivi della donna, e su questo elemento prevedono una serie di rimedi assistenziali economici e normativi per evitare che l'adempimento di tali compiti pregiudichi oltre un certo limite i livelli di reddito della donna occupata e la sua possibilità di continuare il lavoro, dopo il periodo iniziale di vita del bambino.

Alla luce della disposizione costituzionale è consentito tanto alla donna, che è gravata dalle responsabilità di un nucleo familiare, il libero esercizio di un'attività professionale, quanto alla donna che lavora fuori casa, lo svolgimento della "essenziale" funzione familiare, precisando – come fa l'Assanti<sup>202</sup> che la valutazione di questo aggettivo passa "dal momento di qualificazione della funzione familiare della donna in generale al momento sostanzialmente delimitativo del suo rilievo". In altre parole, allorché la norma sancisce che le

<sup>200</sup> L'uso di tale aggettivo, riferito alle funzioni femminili, è stato strumentalizzato in epoca fascista proprio contro la donna. Cfr. M.L. DE CRISTOFARO, *Tutela*, cit., p. 156.

<sup>201</sup> "La donna, dunque, prima che lavoratrice è madre e le aziende le preferiscono l'uomo che è lavoratore prima che padre"; così C. PORTA, *La donna e il diritto del lavoro*, Milano, 1977, p. 17. A tale riguardo sottolinea T. TREU, *Lavoro*, cit., pp. 54-55: "una simile impostazione offre una risposta del tutto squilibrata al problema del rapporto fra ruolo della donna nel lavoro e nella famiglia [...]: nel senso che si dirige esclusivamente ad adattare le condizioni di lavoro agli impegni familiari della donna, ma non opera viceversa nel senso di adattare questi alle esigenze del suo lavoro extrafamiliare. In questo modo facilita certo anche il lavoro femminile esterno, ma subordinatamente all'intangibilità della funzione familiare; rinunciando a mettere in discussione il rapporto fra uomo e donna in ordine agli stessi compiti, ne sancisce anzi sul piano normativo la rigidità e la priorità".

<sup>202</sup> C. ASSANTI, *La disciplina del lavoro femminile*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, I, 1977, p. 20.

condizioni di lavoro devono consentire alla lavoratrice l'adempimento della funzione familiare-materna, non intende assumere minimamente un atteggiamento di sfavore verso coloro che, spose e madri, intendano lavorare fuori casa; anzi mira proprio a garantire la perfetta compatibilità fra i compiti familiari e quelli lavorativi, proteggendo allo stesso tempo il diritto fondamentale al lavoro e la libertà di crearsi una famiglia, senza che la donna debba essere costretta a scelte fortemente condizionate, ovvero a non-scelte in quanto prive di una reale alternativa, o senza che l'un bene vada a scapito <sup>203</sup> dell'altro. Non può quindi ricavarsi dalla lettera dell'art. 37, comma 1, Cost. alcuna preferenza <sup>204</sup>, ma neppure alcun divieto di cumulo fra lavoro extradomestico e responsabilità familiari.

È stato scritto <sup>205</sup> che l'art. 37 è una norma “compromissoria appunto per la mancata scelta tra due valori diversi e confliggenti. [...]. Il fatto che la norma giustapponga due valori, il lavoro e la famiglia, senza risolvere la contraddizione, non deve impedire all'interprete di oggi di assegnare la preminenza all'uno piuttosto che all'altro valore [...]; dire che la donna ha pari diritti nel lavoro vuol dire necessariamente che il lavoro deve avere priorità rispetto alla famiglia; perché, se avviene il contrario, se è cioè preminente la funzione familiare, la donna non può essere in condizioni di effettiva parità con l'uomo nel lavoro”. I “doveri” familiari non le consentiranno infatti che di svolgere il lavoro nel minor tempo possibile e nel modo peggiore possibile, perché il maggior tempo e le migliori energie fisiche e intellettuali dovranno essere spesi a vantaggio della famiglia.

---

<sup>203</sup> “Se la donna ha funzioni familiari che la differenziano dall'uomo (e tra queste principale ma non esclusiva, la maternità) l'adempimento di esse non deve ridondare a suo danno”; così G. TRIONI, *Matrimonio e licenziamento*, in *Rivista del diritto matrimoniale e dello stato delle persone*, n. 6, 1958, p. 762.

<sup>204</sup> “Il problema non può essere risolto sul piano della prevalenza dell'uno o dell'altro principio costituzionale: questi sono sullo stesso livello e assolvono entrambi una ben precisa funzione, dal cui coordinamento è possibile individuare i limiti entro cui va mantenuta qualsiasi forma di tutela del lavoro femminile. Così non è possibile giungere a forme di assoluto e indiscriminato egualitarismo, giacché il riconoscimento costituzionale del principio della tutela della maternità e, più ampiamente della funzione familiare della donna, comporta necessariamente l'adozione di istituti legislativi in favore del lavoro femminile. D'altra parte forme di tutela eccessiva avrebbero alla base il riconoscimento di una vera e propria inferiorità della donna nei confronti dell'uomo, ed il principio della garanzia dell'adempimento della funzione familiare della donna degraderebbe in forme ingiustificate di protezionismo; contro una simile tendenza si erge però il principio della pari dignità sociale e dell'uguaglianza di fronte alla legge”; così P. SANDULLI, *La tutela del lavoro femminile*, in *Rassegna del lavoro*, 1963, p. 1375.

<sup>205</sup> Come sostiene De Cristofaro, la norma costituzionale, per superare le incongruenze della sua ambiguità e per adeguarsi alla mutata realtà sociale, va interpretata nel senso che essa favorisce – attraverso il cambiamento delle condizioni giuridiche e materiali del lavoro – l'inserimento e la permanenza della donna nella produzione e, così facendo, anche la trasformazione dell'assetto dei suoi compiti familiari. Cfr. M.L. DE CRISTOFARO, *La tutela della maternità e della paternità nel lavoro*, in M. FERRARI OCCHIONERO (a cura di), *Paternità e maternità nella famiglia in transizione. Nuovi modelli e nuove identità*, Milano, 1997, p. 198. Ancora M.V. BALLESTRERO, nell'intervento alle giornate di studio di Abano, in *Atti delle giornate di studio di Abano Terme*, *op. cit.*, pp. 122-123.

Da un'interpretazione coordinata degli artt. 3, 4 e 37 della nostra Costituzione sembra sia più corretto desumere che la donna ha il diritto-dovere di esercitare un'attività professionale come l'uomo, cioè in qualità di cittadina a pieno titolo, "secondo le proprie possibilità e la propria scelta" per "concorrere al progresso materiale o spirituale della società"; l'esercizio di tale diritto non può che svolgersi su di un piano di uguaglianza, pertanto senza discriminazioni basate sul sesso, ovvero in modo che determinate situazioni, personali e familiari, non possano soffocarla o limitarla. In caso contrario le verrebbe negato il diritto di scegliere liberamente, di decidere quindi secondo la propria libertà di scelta; si potrebbe correre il rischio che, ancora una volta, qualcun altro venga a sostituirsi alla sua capacità di decisione, reprimendone le aspirazioni e, di conseguenza, caratterizzandone la condizione sociale.

Il comma 1 dell'art. 37 Cost., dunque, non è stato certo posto contro la libertà della donna, ma a favore di essa<sup>206</sup>, proponendosi di tutelare il libero esercizio, in condizioni di perfetta uguaglianza con l'uomo, di uno dei fondamentali diritti della persona umana, ossia quello del lavoro, rendendolo perfettamente compatibile con la funzione materna, di cui rilevano ad un tempo l'interesse privato ed il valore sociale, che la rendono perciò meritevole di una tutela specifica<sup>207</sup>.

#### 10. *La "tutela speciale" delle lavoratrici madri: continuità e novità rispetto alla politica del diritto fascista*

È soltanto con i principi dettati dalla Costituzione repubblicana del 1948 che viene, quindi, ad essere tutelato il diritto al lavoro della donna in generale ed, in particolare, della lavoratrice madre attraverso il riconoscimento e la predisposizione di protezioni specifiche in grado di rendere compatibili il lavoro e lo stato di gravidanza e puerperio, facendo in modo che le condizioni di lavoro consentano alla donna l'adempimento della sua essenziale funzione familiare ed assicurino alla madre e al bambino un'adeguata protezione.

<sup>206</sup> Concordando con le posizioni di Tiziano Treu, anche M.V. BALLESTRERO, *Occupazione*, cit., p. 666, ritiene "affermato dall'art. 37, oltre la piena compatibilità fra situazione familiare e lavoro extra-domestico, l'impegno dello Stato a rendere effettiva tale compatibilità, ponendo le condizioni perché sia la donna, libera da condizionamenti materiali e culturali, a decidere se subordinare la propria attività lavorativa agli impegni familiari, eventualmente rinunciando al lavoro in favore della famiglia".

<sup>207</sup> Giustamente, sostiene T. TREU, *Lavoro*, cit., p. 52: "Gli aspetti di questa disciplina diretti a tutelare la integrità della madre e del bambino si sottraggono sicuramente alle riserve [...] espresse per la disciplina limitativa del lavoro femminile, giustificandosi sotto il profilo sia dell'obiettiva particolarità della situazione considerata, sia del bene protetto, di fronte al quale l'interesse della donna all'occupazione non può che essere temporaneamente sacrificato".

Prescrivendo una “tutela speciale” e “adeguata” della maternità delle lavoratrici, l’art. 37 Cost., pone il problema della conflittualità tra lavoro e maternità risolvendolo, come sostiene Ballestrero, “per coerenza, a favore del primo, e non della seconda”<sup>208</sup>. Ciò significa che, nella Costituzione, la tutela della maternità è strettamente correlata alla prescrizione dell’uguaglianza della donna nel lavoro; eguaglianza, alla quale si può ritenere che il costituente abbia attribuito il valore di premessa indispensabile per un’effettiva parità tra i sessi anche nell’ambito dei rapporti familiari. Peraltro, se la tutela della maternità deve essere collocata proprio all’interno del disegno costituzionale di emancipazione delle donne, l’eguaglianza costituisce il presupposto necessario della tutela, dal momento che la mancata realizzazione della parità nel lavoro comporta il tramandare la responsabilità esclusiva della madre all’interno della coppia, a sua volta concausa del permanere della donna in una condizione di inferiorità sociale e di subalternità in seno alla famiglia.

Se i costituenti hanno tenuto conto del fatto che la maternità è sì un diritto fondamentale della donna, ma anche un onere che grava su di lei, e che in quanto tale le impone sacrifici della propria vita professionale, “il significato della prescrizione di una tutela, speciale ed adeguata, della maternità può essere così ricostruito”<sup>209</sup>. Del resto, la prescrizione di condizioni di speciale tutela delle lavoratrici in generale, e delle madri nello specifico, era per i costituenti una necessità pratica e politica, per il fatto che risultava impensabile che, in nome di una parità di fatto inesistente, le donne fossero di punto in bianco private delle protezioni accordate loro dalla legislazione fascista.

Tutela “speciale” della maternità significa attribuire alle lavoratrici, ed inevitabilmente solo ad esse, il diritto a quei trattamenti favorevoli che si rivelino prontamente funzionali al riequilibrio della situazione di disuguaglianza sostanziale, in cui le pone il fatto oggettivo della maternità. Tutela “adeguata” significa realizzare quell’insieme di strutture e di servizi che consentano di limitare al minimo, per le donne, il sacrificio della propria attività extradomestica, cioè di tornare ad essere lavoratrici “eguali”, una volta assolti i compiti fisiologici della maternità.

A questo punto, vale la pena ricordare che, fino ad epoca relativamente recente, centro della tutela legale era stata l’astensione obbligatoria dal lavoro. La protezione della maternità, intesa come mera salvaguardia della donna e del feto dai danni fisici prodotti dal lavoro, si proponeva così di ricomporre, attraverso l’istituto del congedo, il rapporto lavoro-famiglia; rapporto, questo, nei riguardi

<sup>208</sup> M.V. BALLESTRERO, *Occupazione*, cit., p. 690.

<sup>209</sup> Cfr. M.V. BALLESTRERO, *La Costituzione e il lavoro delle donne. Eguaglianza, parità di trattamento, pari opportunità*, in M. GIGANTE (a cura di), *op. cit.*, p. 82; EAD., *Il diritto*, cit., p. 296.

del quale il legislatore non aveva mai avuto intenzione di intervenire per modificare la subordinazione del lavoro della donna alle esigenze familiari.

Gli istituti, di cui si era progressivamente arricchita la tutela delle lavoratrici madri, specie quelli introdotti con l'emanazione della legislazione fascista, non avevano apportato mutamenti qualitativi alla tutela della maternità; risultava se mai accentuato il carattere restrittivo-coercitivo della "protezione" delle donne che lavoravano. Valore sociale era attribuito alla limitazione del lavoro femminile, nel senso che la salvaguardia dell'integrità fisica delle donne, ai fini della procreazione, era affidata interamente al loro allontanamento dai luoghi di lavoro extradomestico, ed al rientro in famiglia, unica responsabile della maternità e della sua gestione, ed aveva trovato il suo corrispettivo storico in una sistematica politica di sottoretribuzione del lavoro femminile, nonché di discriminazione nell'accesso ai più alti livelli di qualificazione professionale, già sancita, anche legislativamente per quanto riguarda diversi impieghi nel settore della Pubblica Amministrazione<sup>210</sup>.

La legislazione restrittiva, ossia tutto quel complesso di obblighi, di limiti, e di divieti contenuti nelle leggi di tutela, circondava la condizione delle lavoratrici madri di una serie di garanzie specifiche, eccezionali in un sistema che offriva ai lavoratori in genere ben poche tutele. I datori di lavoro che impiegavano manodopera femminile, e lavoratrici madri in specie, risultavano di conseguenza gravati di oneri economici, i contributi, e non economici, quale ad esempio il divieto di licenziamento delle gestanti, di portata sicuramente disincentivante.

Nella situazione del mercato e della legislazione del lavoro, doveva essere questo aspetto, l'aggravio degli oneri, della normativa sulle lavoratrici madri – ma anche di quella sul lavoro delle donne – a svelare la funzione affidata alla legge di tutela: incentivare l'espulsione delle donne dai luoghi di lavoro, nei quali si sarebbe dovuta applicare la protezione legale. Così viene data la preferenza al lavoro domestico delle donne, che vengono incentivate, quando non costrette, ad abbandonare i luoghi di lavoro per ritornare fra le pareti della propria casa, dedicandosi esclusivamente alla cura della famiglia. Perciò, mentre si concede qualche miglioramento, come per l'astensione dal lavoro prima del parto, bisogna aggiungere che ancora non si vieta il licenziamento per maternità.

Con la riforma del Codice civile del 1942, i principi in materia di tutela delle lavoratrici madri sono stati recepiti dall'esperienza legislativa precedente e conservati nei termini essenziali, tutelando la maternità ed il puerperio, pur valutati semplicemente come cause di assenza dal posto di lavoro, e sono state rafforzate le garanzie della lavoratrice (art. 2110 c.c.), prevedendo, esplicitamente,

---

<sup>210</sup> Cfr. T. TREU, *Lavoro femminile e principio di uguaglianza*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, Milano, 1977, p. 7.

la maternità quale causa di sospensione del rapporto di lavoro per le donne gravate dalle responsabilità collegate a questo evento, così da garantire, oltre il diritto alla retribuzione o ad un'indennità, la conservazione del posto per tutto il periodo previsto dalla legge e dai contratti collettivi, nonché il computo dell'assenza dal lavoro nell'anzianità lavorativa <sup>211</sup>. Pur tuttavia permangono in linea di massima, disparità di fatto e differenze di trattamento rispetto all'uomo nella famiglia, nel lavoro extra-casalingo e nella società, che rendono difficile armonizzare responsabilità familiari e obblighi professionali delle lavoratrici fino all'art. 37 Cost., che rappresenta il vero momento di svolta, in quanto assieme all'art. 3 e all'art. 51 porrà le premesse per un mutamento qualitativo rilevante nella legislazione in materia <sup>212</sup>.

Il mutamento di prospettiva rispetto alla tradizione è inequivocabile, non solo perché il costituente ripudia la funzionalizzazione della tutela al prevalente o esclusivo interesse pubblico, proprio dell'ideologia fascista "assegnando rilevanza diretta ed immediata agli interessi propri della donna lavoratrice" <sup>213</sup>, ma soprattutto perché fulcro della normativa costituzionale diventa la parità dei diritti della donna e non la particolarità della tutela.

Dopo la guerra, la liberazione, e l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, il legislatore si trovava a dover impostare su basi nuove, e con intenti diversi, il problema di tutelare le lavoratrici madri. Sull'apertura di questa nuova fase pesavano specifici condizionamenti politici <sup>214</sup>. Intanto, il terreno su cui ci si muoveva non era vergine, a causa della modifica della legge del 1934 <sup>215</sup>, e specialmente per le innovazioni apportate nel 1946 dall'accordo interconfederale per le operaie gestanti <sup>216</sup> e dal primo contratto di categoria, stipulato nei primi mesi del 1947, da un sindacato unitario, la FIOT-CGIL. In questo contratto, il primo nazionale dopo la liberazione e la ricostituzione dei sindacati democratici, il problema della protezione fisica ed economica delle lavoratrici madri veniva affrontato in pieno. Con le loro lotte unitarie, durate quasi 2 anni, le operaie

<sup>211</sup> Cfr. M.G. MANFREDINI, *op. cit.*, p. 234; E. GATTI CAPORASO, *La tutela della lavoratrice madre*, in *Rassegna del lavoro*, 1963, p. 1407; G. ROBERTI, *La legislazione del lavoro (Teoria generale ed istituzioni)*, Padova, 1968, p. 233.

<sup>212</sup> Cfr. M.L. DE CRISTOFARO, *Tutela*, cit., p. 197.

<sup>213</sup> Cfr. M. PERSIANI, *op. cit.*, c. 107; ed inoltre, T. TREU, *Commento*, cit., pp. 153-154.

<sup>214</sup> Cfr. A. GALOPPINI, *Il lungo*, cit., p. 173.

<sup>215</sup> Nel 1943 il regime fascista aveva modificato la legge del 1934, riconoscendo alle lavoratrici madri occupate in alcuni settori di produzione il diritto ad un'indennità, durante il periodo di astensione obbligatoria, pari al 60% della retribuzione.

<sup>216</sup> Con l'accordo concluso il 30 luglio del 1946, venne assicurato un nuovo trattamento alle operaie gestanti e puerpere: l'accordo prevedeva un periodo di congedo obbligatorio di 3 mesi prima del parto e 6 settimane dopo il parto, e un trattamento economico pari ai 2/3 della retribuzione normale, intendendosi per tale la retribuzione media realizzata negli ultimi 2 periodi di paga immediatamente precedenti l'assenza, comprensiva dell'indennità di contingenza.

tessili ottenevano nel loro primo contratto una grande vittoria democratica, il diritto per le madri lavoratrici, a 6 settimane di riposo prima ed a 8 dopo il parto, pagate al 75% del salario invece del 66% stabilito dall'accordo interconfederale per le altre categorie, l'istituzione di sale di allattamento e di asili nido in tutte le principali fabbriche; per le impiegate, il riposo si estendeva a 4 mesi pagati al 100% e 4 mesi facoltativi al 50%.

Ma a pesare sulla formazione di una nuova legge di tutela delle lavoratrici madri era soprattutto il clima dell'epoca, caratterizzato allo stesso tempo dall'egemonia democristiana, dalla stagnazione dell'economia italiana, e dal lento ma inesorabile calo della partecipazione politica e sindacale dei lavoratori.

Una proposta di legge, promossa dalla CGIL e fatta propria nel 1948 dalle deputate del fronte democratico popolare, viene presentata alla Camera all'inizio della prima legislatura repubblicana. Tecnicamente, può essere definita "di iniziativa parlamentare", nella sostanza, si rivela "di iniziativa popolare", tanta è stata la partecipazione del movimento operaio alla sua stesura; il progetto, infatti, può essere considerato il primo ad essere stato preparato dalle dirette interessate, discusso da loro articolo per articolo, corretto e rielaborato in grandi assemblee di donne e di madri, redatto poi in forma definitiva da una commissione eletta da loro stesse<sup>217</sup>. Si chiedeva l'estensione della tutela a tutte le donne, comprese le casalinghe; l'eguaglianza di trattamento, di fronte alla maternità, delle lavoratrici di tutti i settori; la corresponsione di un'indennità, per il periodo di astensione obbligatoria dal lavoro pari al 100% della retribuzione.

Al progetto del sindacato e delle sinistre il Governo ne avrebbe contrapposto uno proprio, presentato dall'allora ministro del lavoro Fanfani, assai più arretrato e restrittivo, consistendo praticamente in alcuni modesti adeguamenti della legge allora vigente. La discussione abbinata dei due progetti si prolungherà per ben 2 anni, durante i quali le lavoratrici e il sindacato non allenteranno la loro pressione. Si giungerà alla nuova legge solo nell'agosto del 1950.

---

<sup>217</sup> Cfr. M.V. BALLESTRERO, *Dalla tutela*, cit., p. 144; P. ALFIERI, G. AMBROSINI, *op. cit.*, p. 107.