

XIX legislatura

## Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 88

"Norme per la promozione dell'**equilibrio tra i sessi** nelle autorità indipendenti, negli organi delle società a controllo pubblico e delle società quotate nonché nei comitati di consulenza del Governo"

settembre 2024  
n. 354



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni  
istituzionali, sulla giustizia e sulla  
cultura



SERVIZIO STUDI  
Ufficio ricerche sulle questioni  
istituzionali, sulla giustizia e sulla cultura  
TEL. 066706-2451  
[studi1@senato.it](mailto:studi1@senato.it)

Classificazione Teseo: Parità tra sessi.

---

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

## INDICE

ARTICOLO 1 <i>(Principi)</i> .....	5
ARTICOLO 2 <i>(Autorità indipendenti)</i> .....	9
ARTICOLO 3 <i>(Organi delle società a controllo pubblico)</i> .....	17
ARTICOLO 4 <i>(Comitati di consulenza del Governo)</i> .....	23
ARTICOLI 5, 6 E 7 <i>(Disposizioni varie)</i> .....	25
APPENDICE I <i>(Condizione femminile e parità nella normativa)</i> .....	27
APPENDICE II <i>(Donne ed elezioni: verso un riequilibrio della rappresentanza)</i> .....	41



## **Articolo 1** **(Principi)**

Giunge all'esame della Commissione Affari costituzionali del Senato il disegno di legge A.S. n. 88, recante "Norme per la promozione dell'equilibrio tra i sessi nelle autorità indipendenti, negli organi delle società a controllo pubblico e delle società quotate e nei comitati di consulenza del Governo".

Esso riproduce il contenuto di un disegno di legge approvato dalla medesima Commissione sul finire della scorsa XVIII legislatura (rimasto senza il seguito di un esame in Assemblea: A.S. n. 1785-A), del quale riprende la scelta lessicale incentrata sull'equilibrio "tra i sessi" (anziché "di genere").

L'**articolo 1** enuclea i **principi** della disciplina posta dal disegno di legge.

In particolare, il **comma 1** proclama l'impegno della "Repubblica" alla realizzazione dell'uguaglianza sostanziale e della democrazia paritaria, ispirata ai principi della cittadinanza sociale responsabile, permeata da una cultura plurale delle diversità e da pari opportunità.

La disposizione si definisce quale attuativa della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, del Trattato sull'Unione europea, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e delle disposizioni degli articoli 2, 3, 37, 51 e 117, co. 7, della Costituzione.

Il **comma 2** pone l'accento, tra l'altro, sulla soggettività femminile come elemento di cambiamento e di progresso della società, sulla cultura della rappresentanza paritaria e del potere condiviso, l'educazione e valorizzazione delle differenze tra i sessi nel contrasto agli stereotipi e contro tutte le discriminazioni, l'equilibrio tra attività lavorativa e vita privata e familiare per donne e per uomini.

La **Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne** (*Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women - CEDAW*)<sup>1</sup> è stata adottata nel 1979 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, e ratificata dall'Italia con la legge n. 132 del 1985.

Può intendersi quale una carta internazionale dei diritti per le donne. Composta da un preambolo e trenta articoli, definisce quel che sia discriminazione contro le donne: "ogni distinzione, esclusione o limitazione effettuata sulla base del sesso e che ha l'effetto o lo scopo di compromettere o annullare il riconoscimento, il godimento o l'esercizio da parte delle donne, indipendentemente dal loro stato civile, sulla base della parità dell'uomo e della donna, dei diritti umani e delle libertà fondamentali nel settore politico, economico, sociale, culturale, civile, o in ogni altro settore".

---

<sup>1</sup> Al seguente link è disponibile la traduzione in italiano della Convenzione, a cura del Ministero della Giustizia, Direzione Generale del Contenzioso e dei Diritti Umani [http://www.cidu.esteri.it/resource/2016/09/48434\\_f\\_CEDAWmaterialetraduzione2011.pdf](http://www.cidu.esteri.it/resource/2016/09/48434_f_CEDAWmaterialetraduzione2011.pdf)

Accettando la Convenzione, gli Stati si impegnano ad avviare una serie di misure per porre fine alla discriminazione contro le donne in tutte le forme, tra cui: incorporare il principio dell'uguaglianza dell'uomo e della donna nel loro sistema giuridico, abolire tutte le leggi discriminatorie e adottarne di appropriate che vietano la discriminazione contro le donne; istituire tribunali e altre istituzioni pubbliche per assicurare l'effettiva protezione delle donne dalla discriminazione; assicurare l'eliminazione di tutti gli atti di discriminazione contro le donne da parte di persone, organizzazioni o imprese.

La Convenzione (che afferma inoltre i diritti delle donne in materia di procreazione) punta sulla cultura e la tradizione per modellare i ruoli di genere e le relazioni familiari. Gli Stati parti convengono inoltre di adottare misure appropriate contro ogni forma di tratta e sfruttamento delle donne.

Il Comitato sull'eliminazione delle discriminazioni contro le donne (*Committee on the Elimination of Discrimination against Women*) è l'organo di esperti indipendenti che monitorizza l'attuazione della Convenzione. Gli Stati che sono divenuti parti del trattato hanno l'obbligo di presentare regolarmente al Comitato rapporti sul modo in cui sono applicati i diritti sanciti dalla Convenzione. Il Comitato esamina i rapporti di ciascuno Stato Parte e formula le proprie preoccupazioni (*concerns*) e raccomandazioni (*recommendations*) nella forma di osservazioni conclusive (*concluding observations*).

**L'Unione europea** promuove la parità tra uomini e donne

Il **Trattato sull'Unione europea** (TUE) reca una disposizione (all'articolo 3) secondo cui "l'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore".

E la **Carta dei diritti dell'Unione europea** sancisce il principio di non discriminazione (articolo 21), secondo cui è "vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale".

Il **Trattato sul funzionamento dell'Unione europea** (TFUE) attribuisce (all'articolo 8; cfr. anche articolo 10) all'Unione il compito nelle sue azioni di eliminare le ineguaglianze, nonché a promuovere la parità, tra uomini e donne.

Il medesimo Trattato autorizza il Consiglio a prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate "sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale" (articolo 19), così come prescrive a ciascuno Stato membro di assicurare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore, entro una più ampia parità in materia di lavoro, occupazione, vita lavorativa (articolo 157).

I sopra menzionati articoli della **Costituzione italiana** così recitano:

**Articolo 2:** "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale".

**Articolo 3:** "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

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

**Articolo 37:** "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.

La legge stabilisce il limite minimo di età per il lavoro salariato.

La Repubblica tutela il lavoro dei minori con speciali norme e garantisce ad essi, a parità di lavoro, il diritto alla parità di retribuzione".

**Articolo 51:** "Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. *A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini* [secondo previsione introdotta dalla legge costituzionale n. 1 del 2003].

La legge può, per l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive, parificare ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica.

Chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro".

**Articolo 117, comma 7:** "Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive".

Può infine ricordarsi, per quanto riguarda la disciplina posta con fonte di rango primario, il Codice delle pari opportunità tra uomo e donna (decreto legislativo n. 198 del 2006).

Nell'organizzazione del Governo italiano, dal 1996 è stato nominato un Ministro (senza portafoglio) per le pari opportunità. Talora la delega per le pari opportunità è stata affidata, tuttavia, al Ministro del lavoro e delle politiche sociali (governo Monti), al Ministro per le riforme costituzionali ed i rapporti con il Parlamento (governo Renzi), a Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio (governo Gentiloni). Nel governo Draghi, è stato nominato un Ministro per le pari opportunità e la famiglia. Nella presente XIX legislatura, il governo Meloni annovera un Ministro per la famiglia, la natalità e le pari opportunità.

Organo consultivo del Ministro del lavoro è un Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento ed eguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici.





## **Articolo 2** **(Autorità indipendenti)**

Immette una prescrizione di equilibrio tra i sessi entro la **composizione** di un novero di Autorità indipendenti.

Esse sono (partitamente considerate dai singoli commi da 1 a 9):

- ✓ Autorità garante della concorrenza e del mercato;
- ✓ Autorità per le garanzie nelle comunicazioni;
- ✓ Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente;
- ✓ Collegio del Garante per la protezione dei dati personali;
- ✓ Autorità nazionale anticorruzione;
- ✓ Commissione di vigilanza sui fondi pensione;
- ✓ Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali;
- ✓ Commissione nazionale per le società e la borsa;
- ✓ Autorità di regolazione dei trasporti.

Loro si aggiungono: la Consulta dell'Ispettorato nazionale per la sicurezza nucleare e la radioprotezione; il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (commi 10 e 11).

Il **comma 1** dispone l'equilibrio tra i sessi nella proporzione di **due quinti** nella composizione dell'**Autorità garante della concorrenza e del mercato**.

L'Autorità – prevedeva originariamente l'articolo 10 della legge n. 287 del 1990 che qui si viene a novellare - è organo collegiale costituito dal presidente e da quattro membri, nominati con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. *Tuttavia il numero dei componenti è stato ridotto a tre (compreso il presidente)* dall'articolo 23, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge n. 201 del 2011.

La proporzione di equilibrio tra i sessi è da assicurarsi anche in caso di anticipata cessazione dal mandato, aggiunge la novella.

Il presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato è scelto tra "persone di notoria indipendenza che abbiano ricoperto incarichi istituzionali di grande responsabilità e rilievo", prevede la disposizione vigente.

I membri sono scelti tra persone di notoria indipendenza da individuarsi tra magistrati del Consiglio di Stato, della Corte dei conti o della Corte di cassazione, professori universitari ordinari di materie economiche o giuridiche, e personalità provenienti da settori economici dotate di alta e riconosciuta professionalità.

I membri dell'Autorità sono nominati per sette anni e non possono essere confermati.

Essi non possono esercitare, a pena di decadenza, alcuna attività professionale o di consulenza, né possono essere amministratori o dipendenti di enti pubblici o privati, né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura. I dipendenti statali sono collocati fuori ruolo per l'intera durata del mandato.

**Il comma 2** reca previsione relativamente all'**Autorità per le garanzie nelle comunicazioni**.

L'Autorità - prevede l'articolo 1 della legge n. 249 del 1997, qui novellato - si articola nei seguenti organi: il presidente; la commissione per le infrastrutture e le reti; la commissione per i servizi e i prodotti; il consiglio.

Ciascuna commissione è organo collegiale costituito dal presidente dell'Autorità e da due commissari.

Il consiglio è costituito dal presidente e da tutti i commissari.

Il mandato è settennale, non rinnovabile.

Il presidente dell'Autorità è nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri (d'intesa con il Ministro competente). La designazione del nominativo del presidente dell'Autorità è previamente sottoposta al parere delle competenti Commissioni parlamentari

Il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati eleggono due commissari ciascuno, i quali vengono nominati con decreto del Presidente della Repubblica (vige il voto limitato: ciascun senatore e deputato esprime il voto indicando un nominativo).

Ebbene, la novella viene a prevedere che risulti eletto, da parte di ciascuna Camera, chi ottenga il numero più alto di preferenze per l'uno e per l'altro sesso.

In tal modo, la designazione parlamentare risulta 'vincolata' ad una scelta, per ciascuna Camera, di un componente di un sesso e di un componente dell'altro sesso.

Per tale via si consegue effettivamente, posta la vigente disciplina delle modalità di composizione, proporzione analoga a quella dei due quinti.

In caso di morte, di dimissioni o di impedimento di un commissario, la Camera competente procede all'elezione di un nuovo commissario, che resta in carica fino alla scadenza ordinaria del mandato dei componenti l'Autorità.

A tale vigente previsione, la novella aggiunge che il nuovo commissario debba essere dello stesso sesso del commissario da sostituire, onde non alterare la proporzione di equilibrio tra i sessi.

**Il comma 3** dispone la proporzione di equilibrio tra i sessi - nella misura di due quinti - nella composizione dell'**Autorità di regolazione per**

**energia, reti e ambiente**, secondo la denominazione assunta per effetto della legge n. 205 del 2017 (cfr. suo articolo 1, comma 528).

La composizione di questa Autorità è organo collegiale costituito dal presidente e da quattro membri, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dello sviluppo economico, d'intesa con il Ministro dell'ambiente). (le designazioni effettuate dal Governo sono previamente sottoposte al parere delle competenti Commissioni parlamentari: in nessun caso le nomine possono essere effettuate in mancanza del parere favorevole espresso a maggioranza dei due terzi dei componenti delle Commissioni).

Permane la disciplina posta dalla legge n. 481 del 1995 secondo cui i componenti dell'Autorità sono scelti fra persone dotate di alta e riconosciuta professionalità e competenza nel settore; durano in carica sette anni e non possono essere confermati.

A pena di decadenza essi non possono esercitare, direttamente o indirettamente, alcuna attività professionale o di consulenza, essere amministratori o dipendenti di soggetti pubblici o privati né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura (compresi gli incarichi elettivi o di rappresentanza nei partiti politici) né avere interessi diretti o indiretti nelle imprese operanti nel settore di competenza della medesima Autorità. I dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono collocati fuori ruolo per l'intera durata dell'incarico.

Per almeno due anni dalla cessazione dell'incarico, i componenti e i dirigenti delle Autorità non possono intrattenere, direttamente o indirettamente, rapporti di collaborazione, di consulenza o di impiego con le imprese operanti nel settore di competenza.

Il **comma 4** pone la previsione che la elezione del Collegio del **Garante per la protezione dei dati personali** si realizzi del pari secondo la proporzione di equilibrio tra i sessi.

Tale previsione va a novellare il decreto legislativo n. 196 del 2003 (il Codice in materia di protezione dei dati personali), ed in particolare il suo articolo 153 (relativo appunto al Garante per la protezione dei dati personali), il quale prevede (al comma 1) che il Garante sia composto dal Collegio (che ne costituisce il vertice) e dall'Ufficio, e che il Collegio sia costituito da quattro componenti, eletti due dalla Camera dei deputati e due dal Senato della Repubblica, con voto limitato.

La novella, più che prescrivere una predeterminata proporzione tra i sessi, consegue il medesimo 'risultato' (considerata la modalità di elezione, parlamentare bicamerale, con voto limitato) prevedendo che risulti eletto, da parte di ciascuna Camera, chi ottenga il numero più alto di preferenze per l'uno e per l'altro sesso.

I componenti del Collegio del Garante sono eletti tra coloro che presentino la propria candidatura nell'ambito di una procedura di selezione, il cui avviso deve essere

pubblicato nei siti *internet* della Camera, del Senato e del Garante almeno sessanta giorni prima della nomina.

Le candidature devono pervenire almeno trenta giorni prima della nomina e i curricula devono essere pubblicati negli stessi siti *internet*. Possono essere avanzate da persone che assicurino indipendenza e che risultino di comprovata esperienza nel settore della protezione dei dati personali, con particolare riferimento alle discipline giuridiche o dell'informatica.

I componenti eleggono nel loro ambito un presidente, il cui voto prevale in caso di parità. Eleggono altresì un vice presidente, che assume le funzioni del presidente in caso di sua assenza o impedimento.

L'incarico di presidente e quello di componente hanno durata settennale e non sono rinnovabili.

Per tutta la durata dell'incarico il presidente e i componenti non possono esercitare, a pena di decadenza, alcuna attività professionale o di consulenza, anche non remunerata, né essere amministratori o dipendenti di enti pubblici o privati, né ricoprire cariche elettive.

I membri del Collegio devono mantenere il segreto, sia durante sia successivamente alla cessazione dell'incarico, in merito alle informazioni riservate cui abbiano avuto accesso nell'esercizio delle funzioni.

Per i due anni successivi alla cessazione dell'incarico, debbono astenersi dal trattare procedimenti dinanzi al Garante, ivi compresa la presentazione per conto di terzi di reclami, richieste di parere o interpellati.

### **Il comma 5 concerne l'Autorità nazionale anticorruzione.**

La disciplina vigente - posta dall'articolo 13, comma 3 del decreto legislativo n. 150 del 2009 - prevede che questa Autorità sia organo collegiale composto dal presidente e da quattro componenti, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, "tenuto conto del principio delle pari opportunità di genere".

La novella sostituisce quella dicitura con altra, mirante a risultare più stringente: "nel rispetto del principio dell'equilibrio tra i sessi".

Inoltre prescrive una proporzione numerica in cui l'equilibrio si concreti. È la misura di due quinti dei membri (anche nei casi di sostituzione in corso di mandato).

Secondo la disciplina vigente, i componenti dell'Autorità nazionale anticorruzione sono scelti tra esperti di elevata professionalità, anche estranei all'amministrazione, con comprovate competenze in Italia e all'estero, sia nel settore pubblico che in quello privato, di notoria indipendenza e comprovata esperienza in materia di contrasto alla corruzione.

Il presidente e i componenti sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, previo parere favorevole delle Commissioni parlamentari competenti espresso a maggioranza dei due terzi dei componenti.

Il presidente è nominato su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con il Ministro della giustizia e il Ministro dell'interno.

I componenti sono nominati su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione.

Il presidente e i componenti dell'Autorità non possono essere scelti tra persone che rivestano incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che abbiano rivestito tali incarichi e cariche nei tre anni precedenti la nomina e, in ogni caso, non devono avere interessi di qualsiasi natura in conflitto con le funzioni dell'Autorità.

I componenti sono nominati per un periodo di sei anni e non possono essere confermati nella carica.

Il **comma 6** dispone la proporzione di equilibrio tra i sessi - nella misura di **un terzo** - nella composizione della **Commissione di vigilanza sui fondi pensione**.

La Commissione - prevede l'articolo 18 del decreto legislativo n. 252 del 2005, qui novellato - è composta da un presidente e da due membri (la deliberazione del Consiglio dei Ministri è adottata su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze).

Il presidente e i commissari durano in carica sette anni non rinnovabili.

Il **comma 7** traspone l'equilibrio tra i sessi entro la composizione della **Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali**.

La Commissione - prevedeva originariamente l'articolo 12 della legge n. 146 del 1990 qui novellato - è composta da nove membri, su designazione dei Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica (scelti tra esperti in materia di diritto costituzionale, di diritto del lavoro e di relazioni industriali) e nominati con decreto del Presidente della Repubblica. *Tuttavia il numero dei componenti è stato ridotto a cinque (compreso il presidente)* dall'articolo 23, comma 1, lettera i), del decreto-legge n. 201 del 2011.

La novella (*la cui formulazione dovrebbe dunque essere aggiornata alla luce del formato numerico della composizione*) dispone che dei nove membri, non più di cinque possano essere esponenti dello stesso sesso.

La Commissione elegge nel suo seno il presidente; è nominata per sei anni e i suoi membri possono essere confermati una sola volta.

Essa può avvalersi della consulenza di esperti di organizzazione dei servizi pubblici essenziali interessati dal conflitto, nonché di esperti che si siano particolarmente distinti nella tutela degli utenti.

Il **comma 8** dispone la proporzione di equilibrio tra i sessi di due quinti nella composizione della **Commissione nazionale per le società e la borsa**.

La Commissione - prevede l'articolo 1 del decreto-legge n. 75 del 1974, qui novellato - è composta da un presidente e da quattro membri, nominati con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

Essi durano in carica cinque anni e possono essere confermati una sola volta.

Il **comma 9** dispone la proporzione di equilibrio tra i sessi - nella misura di un terzo, anche in caso di sostituzioni - nella composizione dell'**Autorità di regolazione dei trasporti**.

L'Autorità - prevede l'articolo 37 del decreto-legge n. 201 del 2011, qui novellato - è organo collegiale composto dal presidente e da due componenti.

I componenti dell'Autorità sono nominati per un periodo di sette anni e non possono essere confermati nella carica.

La novella al contempo sopprime il richiamo al comma 7 dell'articolo 2 della legge n. 481 del 1995 (presente nel fin qui vigente articolo 37, comma 1-*bis* del decreto-legge n. 201 del 2011). Si ricorda che quel comma 7 prevede che i componenti siano nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro competente. Le designazioni effettuate dal Governo sono previamente sottoposte al parere delle competenti Commissioni parlamentari. In nessun caso le nomine possono essere effettuate in mancanza del parere favorevole espresso dalle predette Commissioni a maggioranza dei due terzi dei componenti. Parrebbe suscettibile di approfondimento se dalla soppressione di quel rinvio normativo non discenda un 'vuoto' circa il procedimento di nomina.

I componenti dell'Autorità sono scelti "nel rispetto dell'equilibrio di genere" - prevede già la disposizione fin qui vigente, senza però ulteriore predeterminazione di proporzioni o quote (articolo 37, comma 1-*ter* del decreto-legge n. 201 del 2011) - tra persone di indiscussa moralità e indipendenza e di comprovata professionalità e competenza nei settori in cui opera l'Autorità. A pena di decadenza essi non possono esercitare, direttamente o indirettamente, alcuna attività professionale o di consulenza, essere amministratori o dipendenti di soggetti pubblici o privati né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura, ivi compresi gli incarichi elettivi o di rappresentanza nei partiti politici, né avere interessi diretti o indiretti nelle imprese operanti nel settore di competenza della medesima Autorità.

Il **comma 10** dispone la proporzione di equilibrio tra i sessi - nella misura di un terzo, anche in caso di sostituzione dei cessati anticipatamente in corso di mandato - nella composizione della **Consulta dell'Ispettorato nazionale per la sicurezza nazionale e per la radioprotezione**.

È prescrizione che vale per il Consiglio dei ministri ed il Ministro proponente. Secondo l'articolo 6, comma 6 del decreto legislativo n. 45 del 2014 infatti – la disposizione qui novellata - la Consulta è costituita da tre esperti (scelti tra persone di indiscussa moralità e indipendenza, di comprovata e documentata esperienza e professionalità ed elevata qualificazione e competenza nei settori della sicurezza nucleare, della radioprotezione, della tutela dell'ambiente e sulla valutazione di progetti complessi e di difesa contro gli eventi estremi naturali o incidentali). Sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, da adottarsi su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, acquisiti i pareri favorevoli delle Commissioni parlamentari competenti. In nessun caso le nomine potranno essere effettuate in caso di mancanza del predetto parere espresso, a maggioranza assoluta dei componenti, dalle predette Commissioni, entro trenta giorni dalla richiesta.

La Consulta esprime parere obbligatorio: *a)* sui piani di attività, sugli atti programmatici e sugli obiettivi operativi nonché sulle tariffe da applicare agli operatori; *b)* in merito alle procedure operative e ai regolamenti interni dell'Ispettorato nazionale per la sicurezza nucleare e la radioprotezione (ISIN); *c)* sulle proposte di guide tecniche predisposte dall'ISIN.

Il **comma 11** dispone la proporzione di equilibrio tra i sessi - nella misura di un terzo, anche in caso di sostituzione dei cessati anticipatamente in corso di mandato - nella composizione del **Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale**.

A tal fine novella l'articolo 7, comma 2 del decreto-legge n. 146 del 2013, secondo il quale il Garante nazionale è costituito in collegio, composto dal presidente e da due membri, i quali restano in carica per cinque anni non prorogabili. Essi sono scelti tra persone, non dipendenti delle pubbliche amministrazioni, che assicurano indipendenza e competenza nelle discipline afferenti la tutela dei diritti umani, e sono nominati, previa delibera del Consiglio dei Ministri, con decreto del Presidente della Repubblica, sentite le competenti commissioni parlamentari.

Il **comma 12** pone una disposizione di 'salvaguardia', prescrivendo che nel caso di **violazione, nelle nomine effettuate, del principio di equilibrio tra i sessi**, gli organi competenti alla nomina debbano provvedere entro sessanta giorni a ripristinare l'equilibrio.

Decorso inutilmente detto termine, i soggetti nominati decadono dalla carica e si provvede alla nomina nei modi e nei termini previsti dalla legge.

Le disposizioni fin qui ricordate concernono i componenti delle Autorità indipendenti sopra ricordate. Si viene a prescrivere, per questo riguardo, un equilibrio tra i sessi, calibrato su una proporzione che è il più delle volte di due quinti, ovvero un terzo nei casi di composizione a tre.

Altra disposizione - posta dal **comma 13** - riguarda **i presidenti** (o il direttore, nel caso dell'Ispettorato nazionale per la sicurezza nazionale e per la radioprotezione).

La proporzione è prevista nel modo che segue: nella scelta dei presidenti si tiene conto del principio dell'equilibrio tra i sessi, nella misura di **almeno due quinti**, da computare **sul numero complessivo delle nomine effettuate nel corso di tre anni**.

Il **comma 14** dispone che il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro delegato per le pari opportunità trasmetta **ogni tre anni una relazione alle Camere**, nella quale si dia conto di tutte le nomine effettuate ai sensi del presente articolo, distinte per sesso, e delle relative proporzioni.

Il **comma 15** infine prevede che le disposizioni di questo articolo, relativo alle nomine di componenti e presidente delle Autorità indipendenti sopra ricordate, abbiano **applicazione per le nomine da effettuare nei dieci anni successivi** alla data di entrata in vigore della presente legge.



### **Articolo 3** *(Organi delle società a controllo pubblico)*

L'**articolo 3, comma 1**, prescrive la proporzione di equilibrio tra i sessi di **almeno due quinti** (quaranta per cento), da assicurare al sesso meno rappresentato, nella scelta degli **amministratori delle società a controllo pubblico**.

Nel caso di organi di amministrazione composti di tre membri, dovrà essere assicurato **almeno un componente di sesso diverso** rispetto agli altri due.

La disposizione attribuisce specifici compiti al Presidente del Consiglio - o al Ministro delegato in materia di pari opportunità - in materia di **vigilanza e in caso di mancato rispetto della disposizione in esame**.

Si prevede, altresì, la presentazione di una **relazione triennale alle Camere** sull'attuazione della medesima disposizione.

Il **comma 2** prevede l'abrogazione dell'articolo 6 della legge n. 162 del 2021 e del d.P.R. n. 251 del 2012, recanti disposizioni concernenti l'equilibrio dei sessi negli organi delle società a controllo pubblico (invero, la disposizione della legge n. 162 già prevedrebbe una estensione della 'regola' dei due quinti - vigente per le società quotate ai sensi dell'articolo 147-ter, comma 1-ter, del decreto legislativo n. 58 del 1998 - alle società, costituite in Italia, controllate da pubbliche amministrazioni, in luogo della proporzione di un terzo, previsto per tali ultime società dal decreto legislativo n. 175 del 2016).

L'articolo in esame novella il decreto legislativo n. 175 del 2016 ("Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica"), incidendo sul suo articolo 11 ("Organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico") - il quale già prevede una proporzione tra i sessi, nella misura di un terzo (pari circa al 33 per cento, da computare sul numero complessivo delle designazioni o nomine effettuate in corso d'anno).

Il **comma 1, lettera a)**, modifica il comma 3 del citato articolo 11 del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica. Tale comma 3 demanda all'assemblea della singola società a controllo pubblico la decisione di derogare alla disposizione recata dal comma 2 del medesimo articolo 11, ossia che l'organo amministrativo della società a controllo pubblico sia costituito da un amministratore unico. Tale determinazione deve essere assunta con delibera motivata in relazione a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di

contenimento dei costi. In luogo dell'amministratore unico, l'assemblea può ricorrere: al consiglio di amministrazione, composto da tre o cinque membri ovvero alle forme alternative di *governance* di tipo monistico o dualistico (disciplinate, rispettivamente dai paragrafi 5 e 6 della sezione VI-*bis* del capo V del titolo V del libro V del codice civile).

La **novella** in esame - aggiungendo un periodo all'art. 11, comma 3, del testo unico - prevede che nella **relazione sul governo societario** che le società controllate predispongono annualmente, a chiusura dell'esercizio sociale e pubblicano contestualmente al bilancio d'esercizio (prevista dall'art. 6, comma 4, del testo unico medesimo) si dia conto delle **deleghe attribuite ai singoli amministratori e dei criteri di scelta adottati per la loro attribuzione**.

Si rammenta che l'articolo 6 del testo unico reca i principi dell'organizzazione e della gestione delle società a controllo pubblico. Il suo comma 3 introduce la facoltà, per le società a controllo pubblico, di integrare - in considerazione delle dimensioni e delle caratteristiche organizzative nonché dell'attività svolta, e fatte salve le funzioni degli organi di controllo previsti a norma di legge e di statuto - gli ordinari strumenti di governo societario con i seguenti altri: regolamenti interni; un ufficio di controllo interno; codici di condotta propri, o adesione a codici di condotta collettivi; programmi di responsabilità sociale d'impresa. In caso di adozione dei predetti strumenti, gli stessi dovranno, ai sensi del comma 4 di cui si propone novella, essere indicati nella relazione sul governo societario che le società controllate predispongono annualmente. La medesima relazione (comma 5) deve indicare i motivi della eventuale mancata integrazione degli strumenti ordinari del governo societario con i richiamati strumenti.

La **lettera b)** modifica il comma 4 e aggiunge i commi da 4-*bis* a 4-*quinquies* nel citato articolo 11 del testo unico.

Il vigente comma 4, come sopra accennato, prevede una proporzione tra i sessi, nella misura di un terzo (da computare sul numero complessivo delle designazioni o nomine effettuate in corso d'anno).

La novella, modificativa del comma 4, dispone che almeno **due quinti dei membri dell'organo siano da attribuire al sesso meno rappresentato o, nel caso di un organo di tre componenti, almeno un componente sia di sesso diverso rispetto agli altri due**.

I suddetti criteri in materia di parità tra i sessi dovranno essere applicati alle **nomine da effettuare nei dieci anni successivi** alla data di entrata in vigore del presente provvedimento.

Il nuovo comma 4-*bis* attribuisce al Presidente del Consiglio - o al Ministro delegato per le pari opportunità, di seguito "Ministro delegato" - compiti di **vigilanza** sul rispetto dei criteri per l'equilibrio dei sessi negli organi delle società controllate disciplinati dal comma 4.

Si prevede che il Presidente del Consiglio o il Ministro delegato presentino una **relazione triennale alle Camere** sull'attuazione delle disposizioni in esame, che dia conto di tutte le nomine di interesse effettuate nel periodo di riferimento, con il dettaglio del sesso dei nominati e delle relative proporzioni all'interno degli organi di amministrazione.

Occorre rilevare che una relazione triennale al Parlamento sullo stato di applicazione delle norme in tema di parità nelle società a controllo pubblico è prevista, a legislazione vigente, dall'articolo 4, comma 1, del d.P.R. n. 251 del 2012, di cui si propone l'abrogazione (v. *infra* **comma 2** dell'articolo in esame).

La relazione che dovrebbe riferirsi al periodo febbraio 2019-febbraio 2022, non risulta ancora presentata al Parlamento alla data del 23 settembre 2024.

L'ultima relazione disponibile, inviata al Parlamento nel mese di gennaio 2020 e relativa al periodo dal 12 febbraio 2016 al 12 febbraio 2019, evidenzia comunque come dall'entrata in vigore della normativa sull'equilibrio tra i sessi la percentuale delle donne che ricoprono ruoli di vertice sia sensibilmente aumentata in Italia. In tale lasso temporale la percentuale di donne nei *boards* delle società ha continuato a crescere con un ritmo sostenuto, attestandosi, a marzo 2019, a circa un terzo dei componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società pubbliche non quotate, seppur con notevoli differenze territoriali e con una proporzione di donne tra gli Amministratori unici (12,3 per cento a marzo 2019), estremamente più contenuta rispetto a quella registrata all'interno degli organi amministrativi collegiali.

Ai fini della verifica del rispetto dell'equilibrio tra i sessi, le amministrazioni controllanti comunicano le nomine effettuate e le società controllate comunicano la composizione degli organi interessati al Presidente del Consiglio o al Ministro delegato. Tale **comunicazione** deve essere resa entro **quindici giorni** dalla data della nomina o dalla data della modifica della composizione dell'organo in corso di mandato.

La disposizione pone in capo all'organo di amministrazione e all'organo di controllo delle società controllate l'obbligo di comunicare al Presidente del Consiglio – o al Ministro delegato – il **mancato raggiungimento dell'equilibrio dei sessi** qui prescritto, anche quando la situazione di squilibrio si verifichi in corso di mandato.

La medesima **segnalazione** può essere fatta pervenire (al Presidente del Consiglio o al Ministro delegato) **da chiunque vi abbia interesse**.

Il comma 4-*quinquies* stabilisce che la suddetta relazione alle Camere contenga anche le informazioni fornite dalla Consob inerenti al rispetto delle disposizioni sull'equilibrio tra i sessi negli organi di amministrazione delle società quotate in mercati regolamentati.

Per tali società è prevista analoga regola dei “due quinti” applicabile alla composizione del consiglio di amministrazione.

La disposizione richiama esplicitamente il comma 1-*ter* dell'articolo 147-*ter* del decreto legislativo n. 58 del 1998 ("Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria"), introdotto dalla legge n. 120 del 2011 (legge Golfo-Mosca). A seguito di modifiche apportate dalla legge di bilancio per il 2020 (art. 1, comma 302, della legge n. 160 del 2019), tale disposizione prevede un criterio di riparto degli amministratori volto ad assicurare l'equilibrio tra i generi, prevedendo che il sesso meno rappresentato debba ottenere almeno due quinti degli amministratori eletti.

La norma affida alla Consob i compiti di vigilanza e poteri sanzionatori in merito al rispetto dell'equilibrio tra i sessi da parte delle società quotate.

Inoltre, l'articolo 1, comma 305, prevede che la **Consob comunichi annualmente gli esiti delle verifiche sull'attuazione** delle norme in esame al Dipartimento delle pari opportunità presso la Presidenza del consiglio, per il quale viene stanziato un contributo straordinario di 100.000 euro per gli anni dal 2020 al 2022.

Si rammenta che il citato art. 147-*ter*, comma 1-*ter*, del decreto legislativo n. 58 del 1998, prevede che, in caso di mancato rispetto degli obblighi posti in capo alle società quotate, la Consob diffida la società interessata affinché si adegui a al criterio stabilito entro il termine massimo di quattro mesi dalla diffida. In caso di inottemperanza alla diffida, la Consob applica una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 100.000 a euro 1.000.000, secondo criteri e modalità stabiliti con proprio regolamento e fissa un nuovo termine di tre mesi ad adempiere. In caso di ulteriore inottemperanza rispetto a tale nuova diffida, i componenti eletti decadono dalla carica. Lo statuto provvede a disciplinare le modalità di formazione delle liste ed i casi di sostituzione in corso di mandato al fine di garantire il rispetto del criterio di riparto previsto dal presente comma.

Si segnala, altresì, che l'articolo 1, comma 302, della legge di bilancio per il 2020 ha, tra l'altro, modificato il criterio di riparto degli amministratori e dei membri dell'organo di controllo, volto ad assicurare l'equilibrio tra i generi, prevedendo che il sesso meno rappresentato debba ottenere almeno **due quinti** degli amministratori eletti mentre il testo previgente prevedeva che tale quota fosse pari ad almeno un terzo.

I nuovi commi 4-*ter* e 4-*quater* disciplinano i casi di **mancato rispetto dell'equilibrio dei sessi** disciplinato dal comma 4.

Il comma 4-*ter* prevede che ove il mancato rispetto dell'equilibrio tra i sessi da parte delle amministrazioni sia accertato dal Presidente del Consiglio (o dal Ministro delegato), questi inviti l'amministrazione interessata al **rispristino dell'equilibrio tra i sessi, anche attraverso nomine successive**.

Si prevede esplicitamente che fino all'avvenuto riequilibrio si possa derogare alla misura minima dei "due quinti" per ciascun sesso.

Il comma 4-*quater* prevede che ove il **mancato rispetto dell'equilibrio tra i sessi da parte delle società controllate** sia accertato dal Presidente del Consiglio (o dal Ministro delegato), questi diffidi l'amministrazione interessata a **rispristinare l'equilibrio tra i sessi entro sessanta giorni**.

**Decorso inutilmente il termine di sessanta giorni**, ove la società non provveda, i **componenti dell'organo sociale interessato decadono**.

L'organo viene quindi **ricostituito** con le modalità previste dalle norme applicabili e dallo statuto.

Il **comma 2 dell'articolo 3 in esame** prevede l'abrogazione dell'articolo 6 della legge n. 162 del 2021 e del d.P.R. n. 251 del 2012.

L'articolo 6 della legge n. 162 del 2021, ha esteso alle società controllate da pubbliche amministrazioni e non quotate in mercati regolamentati le norme in materia di parità tra i sessi previste per la composizione degli organi collegiali di amministrazione delle società quotate in mercati regolamentati, ossia le norme poste dal citato articolo 147-*ter*, comma 1-*ter*, del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo n. 58 del 1998, e successive modificazioni (v. *supra*).

L'articolo 6 medesimo prevede altresì che con regolamento governativo siano adottate le modifiche all'attuale disciplina regolamentare sulla parità negli organi collegiali di amministrazione e di controllo delle suddette società, controllate da pubbliche amministrazioni e non quotate in mercati regolamentati. Si ricorda, al riguardo, che l'attuale disciplina regolamentare, di cui al D.P.R. 30 novembre 2012, n. 251 (di cui si propone l'**abrogazione**) prevede il criterio della quota minima di un terzo, con riferimento ai tre mandati successivi alla data di entrata in vigore del medesimo D.P.R. n. 251 (per il primo di tali tre mandati la quota minima è, tuttavia, pari ad un quinto).

Riguardo alla nozione di **società controllata**, l'articolo 6 della citata legge n. 162 conferma il riferimento alle disposizioni di cui all'articolo 2359, commi primo e secondo, del codice civile. In base ad esse, sono considerate società controllate: quelle in cui un'altra società disponga della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria; quelle in cui un'altra società disponga di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria; quelle che siano sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa. Ai fini dell'applicazione dei primi due parametri, si computano anche i voti spettanti a società controllate, a società fiduciarie e a persona interposta, mentre non si computano i voti spettanti per conto di terzi.



#### **Articolo 4** *(Comitati di consulenza del Governo)*

Questo articolo traspone la proporzione di equilibrio tra i sessi - nella misura di almeno due quinti - entro il novero di **consulenti e di comitati di consulenza di cui si avvalgono la Presidenza del Consiglio dei ministri od i Ministeri**.

Della legge n. 400 del 1988, la quale reca la disciplina dell'attività di Governo nonché l'ordinamento della Presidenza del Consiglio, è l'articolo 29 a prevedere che il Presidente del Consiglio dei ministri possa avvalersi di consulenti e costituire comitati di consulenza, di ricerca o di studio su specifiche questioni.

Per tali attività si provvede con incarichi a tempo determinato da conferire a magistrati, docenti universitari, avvocati dello Stato, dirigenti e altri dipendenti delle amministrazioni dello Stato, degli Enti pubblici, anche economici, delle aziende a prevalente partecipazione pubblica o anche ad esperti estranei all'amministrazione dello Stato.

Ebbene, il disegno di legge novella quell'articolo 29 della legge n. 400, inserendovi disposizioni aggiuntive.

Si viene a prescrivere al Presidente del Consiglio dei ministri - nonché ai Commissari straordinari del Governo - di “tener conto” dell'equilibrio tra i sessi nella scelta dei **consulenti**, nella misura almeno dei due quinti, “da computare sul numero complessivo delle designazioni o nomine effettuate in corso d'anno”.

Tale prescrizione vale inoltre - si dispone - per “tutte le strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri”.

La medesima proporzione è prescritta per la scelta dei componenti dei **comitati di consulenza** (da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, dei commissari straordinari del Governo e di ciascuna struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri).

La proporzione è disposta per la composizione di ciascun comitato di consulenza.

Qualora la scelta dei componenti di un comitato non assicuri il rispetto dell'equilibrio tra i sessi, l'autorità competente per la nomina provvede al riequilibrio entro trenta giorni. Decorso inutilmente siffatto termine, i componenti del comitato decadono dall'incarico.

Questo insieme di disposizioni è previsto valevole anche per tutti gli incarichi di consulenza conferiti da ciascun Ministro e a tutti comitati di consulenza, di ricerca o di studio su specifiche questioni costituiti presso ciascun Ministero.

Infine è demandata a regolamento governativo la disciplina delle modalità attuative, anche al fine dell'adeguamento della composizione dei comitati attualmente esistenti e della “sostituzione dei componenti decaduti”.

L'insieme di disposizioni così previste si applica alle **nomine da effettuare nei dieci anni successivi** alla data di entrata in vigore del presente provvedimento.

La “vigilanza” sull'applicazione è demandata al Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro delegato per le pari opportunità, anche avvalendosi dell'Osservatorio nazionale per l'integrazione delle politiche per la parità di genere.

È prevista la trasmissione di **una relazione ogni tre anni alle Camere**, nella quale si dia conto di tutte le nomine effettuate, distinte per sesso, e delle relative proporzioni.

L'Osservatorio nazionale per l'integrazione delle politiche per la parità di genere è stato istituito ai sensi dell'articolo 1, comma 141, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Una sua strutturazione è intervenuta con il decreto ministeriale del 22 febbraio 2022, secondo cui l'Osservatorio si articola negli organi: il Presidente; l'Assemblea; il Comitato tecnico-scientifico.



**Articoli 5, 6 e 7**  
*(Disposizioni varie)*

L'**articolo 5** prevede che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nell'ambito delle proprie competenze costituzionalmente riconosciute, adeguino i rispettivi ordinamenti ai principi della presente legge.

Le università, nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, applicano i principi della presente legge.

L'**articolo 6** pone una clausola di invarianza finanziaria, talché dall'attuazione non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

L'**articolo 7** prevede che le disposizioni del presente provvedimento si applichino alle nomine effettuate successivamente alla data della sua entrata in vigore.



## APPENDICE I

# CONDIZIONE FEMMINILE E PARITÀ NELLA NORMATIVA

### *Introduzione*

Si sunteggiano qui di seguito, in modo del tutto sommario, alcuni passaggi legislativi del lungo cammino delle donne verso l'uguaglianza in termini di garanzie lavorative, sia come tutela delle madri lavoratrici sia come opportunità di accesso al mondo del lavoro; sotto il profilo sociale e della tutela giuridica della donna; infine, in relazione alle pari possibilità di accesso alla vita politica ed economica del Paese.

In questo percorso si colloca l'ingresso delle parità opportunità nel dettato della Costituzione.

Dopo che la sentenza n. 422 del 1995 della Corte costituzionale travolse la normativa introdotta nel 1993-1995 per ampliare la presenza delle donne negli organismi rappresentativi elettivi mediante una riserva di quote per l'uno e per l'altro sesso nelle liste dei candidati, si aprì una nuova fase di dibattito e di revisione costituzionale. Il primo risultato fu l'approvazione, nel 2001, della legge costituzionale n. 3, cui si deve l'attuale formulazione dell'articolo 117, settimo comma, della Costituzione, secondo cui le leggi regionali "promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive". Nella XIV legislatura il dibattito è culminato nell'approvazione della **legge costituzionale n. 1 del 2003**, modificativa dell'articolo 51 della Costituzione. Il primo comma di quell'articolo ("Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge") è stato così integrato con il periodo: "A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini". Questo è il dettato dell'attuale **articolo 51 della Costituzione**, destinato ad incidere sulla successiva giurisprudenza costituzionale.

Con la finalità di una complessiva razionalizzazione, posta l'eterogeneità degli interventi legislativi susseguitisi nel tempo, è stato indi adottato il **Codice delle pari opportunità tra uomo e donna** (decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198). che raccoglie le norme statali vigenti volte ad "eliminare ogni discriminazione basata sul sesso, che abbia come conseguenza o come scopo di compromettere o di impedire il riconoscimento, il godimento o l'esercizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale e civile o in ogni altro campo" (articolo 1, comma 1).

L'obiettivo della parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini deve essere tenuto presente nella formulazione e attuazione, a tutti i livelli e ad opera di tutti gli attori, di leggi, regolamenti, atti amministrativi, politiche e attività (articolo 1, comma 4).

A tale riguardo, si può rammentare - quale ulteriore passaggio di interesse - che dal 2016 è stata avviata, con una prima fase di sperimentazione, la redazione del **bilancio di genere** (articolo 38-*septies* della legge di contabilità n. 196 del 2009). Tale disposizione ha previsto la definizione, in sede di rendicontazione, di un bilancio di genere, volto a dare evidenza del diverso impatto delle politiche di bilancio sulle donne e sugli uomini, in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro non retribuito. Successivamente, il decreto

legislativo n. 116 del 2018 ha accentuato la funzione del bilancio di genere quale base informativa per promuovere la parità tramite le politiche pubbliche - attraverso una maggiore trasparenza della destinazione delle risorse e attraverso un'analisi degli effetti delle suddette politiche in base al genere - ridefinendo e ricollocando conseguentemente le risorse e tenendo conto dell'andamento degli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES) inseriti nel Documento di Economia e Finanza (DEF).

La Milestone M1C1-110 (riforma PNRR 1.13) prevede che sin dalla legge di bilancio per il 2024 sia trasmesso al Parlamento un documento informativo finalizzato a dare evidenza delle spese del bilancio dello Stato che promuovono l'uguaglianza di genere, applicando un'apposita riclassificazione delle spese.

In tal senso, la citata riforma del PNRR ha innovato l'assetto informativo relativo ai documenti sulla finanza pubblica includendo anche un'analisi preventiva delle spese secondo una lettura orientata a distinguere l'impatto di genere. Questa analisi sul bilancio di genere, condotta in fase di programmazione della spesa, rappresenta dunque un'ulteriore fonte di dati, che si aggiunge a quella sul rendiconto già avviata dal 2016 (art. 38-septies della legge n. 196 del 2009). Per la prima volta dunque è possibile analizzare la spesa pubblica secondo una prospettiva di riequilibrio tra i sessi sia in termini di previsione della spesa sia in termini di rendicontazione.

Secondo quanto previsto dall'articolo 51-*bis* del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13 (cosiddetto decreto-legge PNRR-ter), a decorrere dal 2023, il Ministro dell'economia e delle finanze trasmette alle Camere, entro 30 giorni dalla presentazione del disegno di legge di bilancio, appositi allegati conoscitivi che illustrano il prospetto delle spese relative alla promozione della parità e delle spese aventi un impatto ambientale.

Il 30 ottobre 2023 i predetti documenti conoscitivi sono stati trasmessi alle Camere, quali allegati al disegno di legge di bilancio per il 2024 (A.S. n. 926, ALLEGATO-*bis*), insieme alle sezioni metodologiche relative al procedimento utilizzato per la riclassificazione delle singole voci di spesa del bilancio dello Stato, con riferimento alle spese che promuovono l'uguaglianza, nonché le relative evidenze contabili, tenendo conto altresì degli obiettivi di sostenibilità stabiliti dall'Agenda 2030.

Secondo la documentazione trasmessa, il 16,6 per cento (201,9 miliardi) della spesa del bilancio dello Stato rientra nella categoria delle spese "sensibile al genere", mentre la spesa considerata come diretta a ridurre le disuguaglianze tra i sessi è pari allo 0,6 per cento del totale (7,0 miliardi circa).

Per contrastare le molteplici dimensioni della discriminazione verso le donne, nel PNRR il Governo ha annunciato l'adozione di una "Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026" entro il primo semestre 2021, ossia un documento programmatico che, in coerenza con la Strategia per la parità di genere 2020-2025 adottata dalla Commissione europea a marzo 2020, dovrebbe definire un sistema di azioni politiche integrate nell'ambito delle quali sono adottate iniziative concrete, definite e misurabili.

All'impegno preso in sede di PNRR ha fatto seguito la presentazione in Consiglio dei ministri (5 agosto 2021) di una **Strategia nazionale per la parità di genere 2021/2026**, predisposta dal Ministero delle pari opportunità all'esito di un processo di consultazione che ha coinvolto amministrazioni centrali, Regioni, Enti Territoriali, parti sociali e principali realtà associative attive nella promozione della parità.

La Strategia, partendo da alcuni dati di analisi, si concentra sulle seguenti cinque priorità strategiche: lavoro, reddito, competenze, tempo, potere.

Il documento per ciascuna delle priorità definisce gli interventi da adottare (incluse le misure di natura trasversale), nonché i relativi indicatori (volti a misurare i principali aspetti del fenomeno della disparità tra i sessi) e *target* (l'obiettivo specifico e misurabile da raggiungere). Gli indicatori e target sono funzionali a guidare l'azione di governo e monitorare l'efficacia degli interventi poste in essere.

Le misure previste dalla Strategia saranno attuate dalle Amministrazioni centrali, dalle Regioni e dagli Enti locali, sulla base delle competenze istituzionali, tenuto conto del settore di riferimento e della natura dell'intervento. Saranno altresì stabilmente coinvolte la Conferenza delle Regioni, l'Unione delle Province e dei Comuni. È altresì prevista un'azione di monitoraggio della strategia, previa selezione di appositi indicatori e relativi *target*.

## **I. Madri al lavoro**

### ***Una prima tutela delle lavoratrici madri***

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

Con la legge 26 agosto 1950, n. 860 "Tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri" vengono introdotte importanti misure - ancora oggi in larga parte valide - a tutela della maternità delle donne lavoratrici. Tra queste: il divieto di licenziamento dall'inizio della gestazione fino al compimento del primo anno di età del bambino; il divieto di adibire le donne incinte al trasporto e al sollevamento di pesi ed altri lavori pericolosi, faticosi o insalubri; il divieto di adibire al lavoro le donne nei tre mesi precedenti il parto e nelle otto settimane successive salvo possibili estensioni.

In effetti non solo le casalinghe, ma anche le donne lavoratrici agricole restavano fuori dall'ambito di applicazione della legge, che aveva un ulteriore grave limite: non assicurava una piena protezione contro le cosiddette "clausole di nubilitato" che, se inserite nei contratti di lavoro, potevano portare le donne, non appena si sposavano, a perdere la propria occupazione. Ci sarebbero voluti altri tredici perché il Parlamento approvasse la **legge 9 gennaio 1963, n. 7**, la quale, oltre a vietare qualsiasi modalità di licenziamento in conseguenza del matrimonio, prevedeva alcune misure a sostegno della maternità delle lavoratrici agricole.

### ***Il valore sociale delle casalinghe***

Con la legge 5 marzo 1963, n. 389, il Parlamento italiano compiva un altro passo: l'istituzione presso l'INPS della gestione separata "mutualità pensioni" per l'assicurazione volontaria delle pensioni delle casalinghe. Era una tappa fondamentale verso il riconoscimento della dignità del lavoro domestico e del ruolo della donna di casa.

Per un pieno riconoscimento del valore sociale del lavoro domestico svolto per la cura del nucleo familiare si dovrà però attendere la legge 8 dicembre 1999, n. 493, con

cui veniva istituita l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni domestici. Dal marzo 2001 è così obbligatoria l'iscrizione presso l'INAIL di tutti coloro, uomini o donne, che hanno un'età compresa tra i 18 e i 65 anni e svolgono, in modo abituale ed esclusivo e senza vincoli di subordinazione, il lavoro domestico per la cura dei componenti della famiglia e dell'ambiente in cui dimora il nucleo familiare.

### ***Madri lavoratrici agricole, artigiane e commercianti***

Un'ulteriore estensione della tutela delle lavoratrici madri è stata prevista dalla legge 30 dicembre 1971, n. 1204. La nuova legge, oltre ad assicurare un'efficace protezione per le gestanti (con il divieto di licenziamento dall'inizio della gravidanza fino al compimento di un anno di età del bambino) introduceva l'astensione facoltativa dal lavoro per sei mesi, oltre ai tre mesi obbligatori dopo il parto. Inoltre rafforzava le misure a tutela delle lavoratrici agricole (alle quali non veniva più corrisposto un assegno *una tantum* ma l'80 per cento della retribuzione) e alle lavoratrici autonome, come le coltivatrici dirette, le artigiane e le commercianti (alle quali era riconosciuta un'indennità di 50 mila lire).

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

Indi la legge 27 dicembre 1997, n. 449: tra le "Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica", all'articolo 59, comma 16, si collocano alcune misure contributive a tutela della maternità delle lavoratrici para-subordinate.

Si ricorda che nel marzo 2023 è stato varato il Codice per le imprese in favore della maternità, quale strumento di autodisciplina volto ad affiancare le misure previste dalla normativa vigente per favorire l'ingresso e la permanenza delle donne nel mondo del lavoro, con l'obiettivo di ridurre il fenomeno delle dimissioni per maternità e di creare una collaborazione sul tema della maternità tra aziende e dipendenti.

### ***Un nuovo obiettivo: conciliare vita e lavoro***

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

In questo contesto si inserivano prima la legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), che agli articoli 65 e 66 introduceva l'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli e l'assegno di maternità, e poi la legge 8 marzo 2000, n. 53, recante disposizioni per il sostegno della maternità e paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città. Quest'ultima legge promuoveva, infatti, un equilibrio tra tempi di lavoro, di cura, di formazione e di relazione, mediante, fra le altre, l'istituzione dei congedi dei genitori e l'estensione del sostegno ai genitori di soggetti portatori di *handicap*.

Si segnalano qui di seguito, senza pretesa di esaustività, alcune misure in materia di **congedi parentali**:

a) per quanto riguarda il **congedo di paternità**:

- ✓ la configurazione come congedo alternativo del congedo di paternità che spetta al padre per tutta la durata del congedo di maternità o per la parte residua che sarebbe spettata alla lavoratrice, in caso di morte o di grave infermità della madre ovvero di abbandono, nonché in caso di affidamento esclusivo del bambino al padre;
- ✓ la configurazione di un congedo di paternità obbligatorio e autonomo rispetto a quello alternativo, fruibile dal padre lavoratore nell'arco temporale che va dai due mesi precedenti ai cinque mesi successivi al parto (sia in caso di nascita che di morte perinatale del bambino), della durata di 10 giorni (20 nel caso di parti plurimi), interamente retribuito;

b) per quanto riguarda il **congedo e l'indennità di maternità**:

- ✓ il riconoscimento alle lavoratrici della facoltà di astenersi dal lavoro esclusivamente dopo il parto, entro i cinque mesi successivi allo stesso, a condizione che il medico competente attesti che tale opzione non porti pregiudizio alla salute della donna e del bambino;

c) per quanto concerne il **congedo parentale**:

- ✓ l'estensione dal sesto al dodicesimo anno di vita del bambino della corresponsione dell'indennizzo già previsto e pari al 30% della retribuzione (per i dipendenti pubblici, in base ai relativi contratti collettivi, tale indennità è generalmente pari, per i primi trenta giorni, al cento per cento della retribuzione) che spetta per ciascuna delle seguenti fattispecie:
  - per tre mesi, non trasferibili, a ciascun genitore lavoratore;
  - per un ulteriore periodo di tre mesi, alternativo tra i due genitori e dunque per un solo genitore;
  - per nove mesi di congedo, qualora vi sia un solo genitore;
  - per tutti i periodi di congedo fruibili dal soggetto, qualora il reddito individuale dell'interessato sia inferiore a 2,5 volte l'importo del trattamento minimo di pensione o qualora si rientri nelle fattispecie di prolungamento del congedo relativo ad un minore disabile (nel qual caso i genitori di figlio disabile minore di 12 anni possono usufruire di un ulteriore periodo di astensione dal lavoro che si aggiunge al congedo parentale ordinario e che, insieme a questo, non può superare i tre anni).
- ✓ l'incremento dal 30 all'80 per cento dell'indennità per le madri e i padri lavoratrici e lavoratori dipendenti, in alternativa tra loro, nel limite massimo di un mese da usufruire entro il sesto anno di vita del figlio con riferimento alle lavoratrici che terminano il periodo di congedo di maternità o di paternità successivamente al 31 dicembre 2022. Successivamente, la legge di bilancio 2024 ha portato tale indennità dal 30 al 60 per cento (80 per il solo 2024) per un ulteriore mese, aggiuntivo rispetto a quello suddetto, con riferimento alle lavoratrici e ai lavoratori che terminano il periodo di congedo di maternità o di paternità successivamente al 31 dicembre 2023;

- ✓ l'aumento del congedo da dieci a undici mesi per l'ipotesi in cui vi sia un solo genitore. Resta fermo che, nell'ambito del limite complessivo di dieci mesi per entrambi i genitori, la durata massima del congedo per la madre lavoratrice e per il padre lavoratore è pari, rispettivamente, a sei e a sette mesi;
- d) per quanto riguarda i **permessi conseguenti ad una disabilità**:
- ✓ l'equiparazione del convivente di fatto e della parte di un'unione civile al coniuge ai fini della possibilità di fruire del congedo fino a due anni riconosciuto dalla normativa in favore del convivente di soggetto disabile;
  - ✓ l'introduzione di una specifica disciplina di tutela contro le discriminazioni a danno dei lavoratori che usufruiscano o facciano domanda di fruizione dei benefici previsti in relazione alla condizione di disabilità propria o di coloro ai quali viene prestata assistenza;
  - ✓ la possibilità che i permessi giornalieri retribuiti previsti dalla normativa vigente per assistere persone disabili siano fruiti, con riferimento alla stessa persona assistita, non solo dai genitori, come previsto in precedenza, ma in generale da più soggetti aventi diritto, fermo restando il limite complessivo di tre giorni al mese (computato con riferimento a tutti coloro che assistono tale persona);
  - ✓ la revisione dei criteri di priorità nelle richieste di esecuzione del lavoro in modalità agile, che attualmente concerne anche:
    - i dipendenti che fruiscono delle due ore di permesso giornaliero fino al terzo anno di vita del figlio disabile o dei permessi previsti dalla normativa vigente per l'assistenza ad una persona con disabilità;
    - i dipendenti aventi almeno un figlio di qualsiasi età in condizione di disabilità grave;
    - i dipendenti che rientrano nella nozione di *caregiver* familiare.

Nelle misure volte a favorire la conciliazione vita-lavoro rientrano anche le disposizioni che prevedono, in determinati casi, la **trasformazione del rapporto di lavoro** da tempo pieno a tempo parziale (di cui al decreto legislativo n. 81 del 2015), nonché le disposizioni in tema di **passaggio di personale tra amministrazioni diverse** (di cui alla legge n. 124 del 2015). Queste ultime prevedono, in particolare, che il genitore, dipendente di amministrazioni pubbliche, con figli minori fino a tre anni di età può chiedere di essere assegnato (a determinate condizioni e per un periodo complessivamente non superiore a tre anni) ad una sede presente nella stessa provincia o regione nella quale lavora l'altro genitore.

In materia di disposizioni volte a favorire il **telelavoro**, si ricorda che anche la legge n. 81 del 2017 (relativa al lavoro autonomo) contiene una disciplina dettagliata (applicabile, fatta salva l'applicazione delle diverse disposizioni specificamente previste, anche ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni) del lavoro agile e dei suoi elementi costitutivi, proprio al fine di agevolare la conciliazione vita-lavoro.

Il datore di lavoro è tenuto a dare priorità alle richieste di esecuzione del lavoro in modalità agile ricevute (art. 33, co. 6-*bis*, L. 104/1992 e articolo 18, co. 3-*bis*, L. 81/2017): dai dipendenti che fruiscono delle due ore di permesso giornaliero fino al terzo anno di vita del figlio disabile o dei permessi previsti dalla normativa vigente per l'assistenza ad una persona con disabilità; dai dipendenti con almeno un figlio fino a 12



anni di età o di qualsiasi età se in condizione di disabilità grave; dai dipendenti con disabilità grave o che rientrano nella nozione di *caregiver* familiare.

Si rammenta altresì il ***Family act*** (Legge n. 32 del 7 aprile 2022 (Deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia), che, tra gli altri obiettivi, include espressamente quello di favorire la conciliazione della vita familiare con il lavoro di entrambi i genitori e sostenere, in particolare, il lavoro femminile.

### ***Baby sitter, part-time, bonus***

Sulla stessa falsariga si pongono le misure previste dalla legge 28 giugno 2012, n. 92, “Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita”. Nell'ambito delle politiche dirette alla conciliazione vita-lavoro, in via sperimentale, viene infatti introdotto il cosiddetto *voucher babysitting*: una misura (prorogata per il 2016 dall'articolo 1, comma 282, della legge 208/2015 - stabilità 2016) che riconosce alla madre lavoratrice dipendente, pubblica o privata, nonché alle madre lavoratrice iscritta alla gestione separata, la possibilità di richiedere (al termine del periodo di congedo di maternità e negli undici mesi successivi), al posto del congedo parentale, un contributo economico da impiegare per il servizio di *baby-sitting* o per i servizi per l'infanzia erogati da soggetti pubblici o da soggetti privati accreditati<sup>2</sup>.

Ulteriori misure a sostegno della maternità/paternità sono contemplate anche dalla recente legge delega di riforma del mercato del lavoro, il cosiddetto *Jobs Act* (legge 10 dicembre 2014 n.183), e dai relativi decreti attuativi. In particolare, il decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 80 prevede l'ampliamento dell'applicazione del congedo di maternità in caso di parto anticipato e di ricovero del neonato; il riconoscimento del congedo di paternità anche se la madre è una lavoratrice autonoma e l'estensione del congedo parentale fino al dodicesimo anno di vita del bambino con una fruizione anche su base oraria.

Con il decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 invece, è stata riconosciuta al lavoratore la possibilità, per una sola volta, di chiedere - al posto del congedo parentale - la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in rapporto a tempo parziale, purché la riduzione d'orario non superi il 50 per cento.

Alla fine di questo lungo *iter* si colloca il decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (ampiamente modificato, anche in attuazione di disposizioni dell'Unione europea): è il Testo Unico che raccoglie (e aggiorna) un cinquantennio di disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità. Si tratta di un provvedimento di riordino e di sistematizzazione di tutta la materia, e quindi delle norme vigenti sulla salute della lavoratrice, sui congedi di maternità, paternità e parentali, sui riposi e permessi, sull'assistenza ai figli malati, sul lavoro stagionale e temporaneo, a domicilio e domestico, nonché delle norme di cui usufruiscono le lavoratrici autonome e le libere professioniste.

Con riferimento al sostegno delle famiglie e della natalità, uno tra gli interventi per il riordino e la sistematizzazione delle politiche nel settore è stato l'istituzione del "Fondo assegno universale e servizi alla famiglia" già a partire dalla legge di bilancio

---

<sup>2</sup> L'articolo 1, comma 283, L. 208/2015 (Stabilità 2016) ha inoltre esteso, per il 2016, il *voucher babysitting* alle madri lavoratrici autonome o imprenditrici, nel limite di spesa di 2 milioni di euro, demandando ad un apposito decreto la definizione dei criteri di accesso e delle modalità di utilizzo del beneficio per le nuove categorie interessate (sul punto si veda il DM 1° settembre 2016)

2020. In seguito, la legge n. 46 del 2021 ha conferito una delega al Governo per riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'introduzione nell'ordinamento nazionale di un Assegno unico e universale (AUU).

Con l'approvazione del D. Lgs. 29 dicembre 2021, n. 230, il Governo ha dato attuazione alla legge delega in materia. L'erogazione dell'AUU è partita dal mese di marzo 2022, quale beneficio economico attribuito su base mensile ai nuclei familiari in base all'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE).

Con l'entrata in vigore dell'AUU, sono state abrogate in quanto assorbite dall'Assegno, le seguenti misure di sostegno alla natalità:

- ✓ il premio alla nascita o all'adozione (Bonus mamma domani);
- ✓ l'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori;
- ✓ gli assegni familiari ai nuclei familiari con figli e orfanili;
- ✓ l'assegno di natalità (cd. Bonus bebè);
- ✓ le detrazioni fiscali per figli fino a 21 anni.

### ***A proposito di alcuni istituti pensionistici***

La legge di bilancio 2017 (legge n. 232 del 2016) ha introdotto, in via sperimentale dal 1° maggio 2017 al 31 dicembre 2021 (termine così prorogato dalla legge di bilancio 2021), l'istituto dell'APE sociale, consistente in una indennità, corrisposta fino al conseguimento dei requisiti pensionistici, a favore di soggetti che si trovino in particolari condizioni. Nell'ambito dell'APE sociale, è stata prevista una riduzione per le donne di 12 mesi per ciascun figlio, nel limite massimo di 2 anni (cd. **APE sociale donna**).

La legge n. 243 del 2004 ha introdotto una misura sperimentale (cd. **opzione donna**) che prevede la possibilità per le lavoratrici che hanno maturato 35 anni di contributi e 57 anni di età per le lavoratrici dipendenti o 58 anni per le lavoratrici autonome (requisito anagrafico da adeguarsi periodicamente all'aumento della speranza di vita), di accedere anticipatamente al trattamento pensionistico, a condizione che optino per il sistema di calcolo contributivo integrale. Con provvedimenti successivi, si è progressivamente ampliato l'ambito di applicazione della misura suddetta. Da ultimo, la legge di bilancio 2021 ha ulteriormente esteso la possibilità di fruizione della predetta opzione alle lavoratrici che abbiano maturato determinati requisiti entro il 31 dicembre 2020.

La legge di bilancio 2024 ha prorogato anche per il 2024 l'istituto del pensionamento anticipato "**Opzione donna**", come ridisegnato dalla legge di bilancio 2023.

Tale istituto riconosce la possibilità di accedere a tale trattamento pensionistico anticipato alle lavoratrici che maturino entro il 31 dicembre 2023 un'anzianità contributiva pari almeno a 35 anni, un'età anagrafica di almeno 61 anni (ridotta di un anno per ogni figlio e nel limite massimo di 2 anni) e siano in possesso di particolari requisiti. Nel caso di lavoratrici licenziate o dipendenti da imprese per le quali è attivo un tavolo di confronto per la gestione della crisi aziendale, il requisito anagrafico è ridotto a 59 anni. Al predetto requisito anagrafico, richiesto per l'accesso al pensionamento in esame, non si applicano gli adeguamenti alla speranza di vita prevista dalla normativa vigente.

L'accesso anticipato al trattamento pensionistico, calcolato secondo le regole del sistema contributivo, è riconosciuto, in particolare, alle lavoratrici che siano in possesso, alternativamente, di uno dei seguenti requisiti:

- ✓ assistano da almeno sei mesi il coniuge o un parente di primo grado convivente con handicap grave, ovvero un parente o un affine di secondo grado convivente qualora i genitori o il coniuge della persona con handicap in situazione di gravità abbiano compiuto 70 anni oppure siano anch'essi affetti da patologie invalidanti o siano deceduti o mancanti. Come specificato dalla Circ. INPS n. 25 del 2023, i sei mesi di assistenza - che si considera soddisfatta dalla convivenza – devono essere continuativi;
- ✓ abbiano una riduzione della capacità lavorativa uguale o superiore al 74% (accertata dalle competenti commissioni per il riconoscimento dell'invalidità civile);
- ✓ siano lavoratrici licenziate o dipendenti da imprese per le quali è attivo un tavolo di confronto per la gestione della crisi aziendale. In questo caso il requisito anagrafico è ridotto a 59 anni.

Resta fermo che le lavoratrici che già entro il 31 dicembre 2021 avevano maturato un'anzianità contributiva di almeno trentacinque anni e un'età di almeno 58 anni per le lavoratrici dipendenti o 59 anni nel caso di lavoratrici autonome possano comunque accedere al trattamento pensionistico anticipato "opzione donna", come disciplinato precedentemente alla legge di bilancio 2023, che ha modificato la disciplina originaria.

## II. Verso la parità

### *Accesso al lavoro e trattamento salariale*

Nel 1956 il Parlamento ha cominciato ad abrogare i limiti di accesso per le donne a determinate carriere. Nonostante i principi sanciti nella Carta Costituzionale, ancora per lunghi anni alcune professioni – dalla magistratura alle forze di polizia e militari - sarebbero state ritenute una prerogativa unicamente maschile.

Con la legge 27 dicembre 1956, n. 1441 anche alle donne è stato consentito accedere alla magistratura, sia pure limitatamente alle funzioni di giudici popolari (ordinari o supplenti) e di componenti dei Tribunali dei minorenni.

Per avere il pieno diritto ad accedere a tutte le cariche, professioni ed impieghi pubblici, compresa la magistratura, nei vari ruoli, carriere e categorie senza limitazioni di mansioni e di svolgimento della carriera, salvi i requisiti stabiliti dalla legge, si dovrà attendere la legge 9 febbraio 1963, n. 66.

Per converso, talune disposizioni riservavano alle donne attività lavorative, come l'insegnamento scolastico, considerate per anni una squisita prerogativa femminile. Basta citare la legge 18 marzo 1968, n. 444 che, nel delineare il nuovo ordinamento della scuola materna statale, riservava alle sole donne (con disposizione peraltro dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale n. 173 del 1983 nella parte in cui discriminava gli uomini) la possibilità di rivestire incarichi di insegnanti e assistenti della scuola dell'infanzia.

In tempi più recenti e riguardo al tema della **parità salariale**, la legge di bilancio 2021 (articolo 1, commi 276 e 277) ha istituito, presso il Ministero del lavoro e delle

politiche sociali, il Fondo per il sostegno della parità salariale di genere (con una dotazione di 2 milioni di euro annui, a decorrere dal 2022). Il Fondo è destinato ad interventi (da definirsi con decreti ministeriali) per il sostegno e il riconoscimento del valore sociale ed economico della parità salariale e delle pari opportunità sui luoghi di lavoro.

### ***Donne in armi***

Anche tra le forze dell'ordine l'inserimento delle donne è stato un processo lento e graduale. La legge 7 dicembre 1959, n. 1083 ha consentito l'accesso in Polizia, ma nel solo "Corpo femminile" e con funzioni ben circoscritte, come la prevenzione e l'accertamento dei reati contro la moralità pubblica e il buon costume, la famiglia, la tutela del lavoro delle donne e dei minori. Solo con la legge 1° aprile 1981, n. 121 è stato sciolto il Corpo di polizia femminile, consentendo l'ingresso delle donne nei ruoli dell'Amministrazione della pubblica sicurezza con parità di attribuzioni, di funzioni, di trattamento economico e di progressione di carriera.

Per porre fine al divieto per le donne di svolgere il servizio militare si è dovuto attendere la legge 20 ottobre 1999, n. 380, che ha dato la delega al Governo a disciplinare il reclutamento, lo stato giuridico e l'avanzamento del personale militare femminile nelle Forze armate e nella Guardia di Finanza. Di lì a pochi mesi giungevano i decreti legislativi e i decreti attuativi<sup>3</sup>.

### ***Per una parità di trattamento***

Verso la parità di trattamento lavorativo un primo intervento legislativo degno di nota era la legge 9 dicembre 1977, n. 903 (frutto dell'iniziativa del Ministro del lavoro Tina Anselmi): sanciva il divieto di discriminazione nell'accesso al lavoro, nella formazione professionale, nelle retribuzioni e nell'attribuzione di qualifiche professionali.

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

La legge 14 febbraio 2003, n. 30, la cosiddetta 'legge Biagi', ha previsto, nel riordino dei contratti di formazione e di tirocinio - oltre al divieto di effettuare qualsivoglia indagine (o trattamento di dati, oppure preselezione) sui lavoratori, sia pure con il loro consenso, in base al sesso, allo stato matrimoniale, o di famiglia, o di gravidanza - anche di "superare il differenziale occupazionale tra uomini e donne". In pratica, di facilitare l'inserimento o il reinserimento di quelle che erano uscite dal

---

<sup>3</sup> Il Decreto Legislativo 31 gennaio 2000, n. 24 "Disposizioni in materia di reclutamento su base volontaria, stato giuridico e avanzamento del personale militare femminile nelle Forze armate e nel Corpo della guardia di finanza, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 20 ottobre 1999, n. 380", e il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 marzo 2000, n. 112 "Regolamento recante modifiche al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 luglio 1987, n. 411, relativo ai limiti di altezza per la partecipazione ai concorsi pubblici".

mercato del lavoro per far fronte ai compiti familiari.

### *Azioni positive*

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

La legge 10 aprile 1991, n. 125 introduceva nell'ordinamento azioni positive volte ad eliminare le disparità di fatto che sfavoriscono l'accesso delle donne al mondo del lavoro; a promuovere l'inserimento delle donne nei settori professionali in cui sono sottorappresentate; a favorire l'equilibrio tra responsabilità familiare e professionale. Ulteriori *positive actions* a sostegno dell'imprenditoria femminile arrivavano l'anno successivo, con la legge 25 febbraio 1992, n. 215 che prevedeva agevolazioni e finanziamenti (anche a fondo perduto) per le imprese "in rosa", sia da avviare che già esistenti. Inoltre, la legge n. 92 del 2012 ha riconosciuto ai datori di lavoro privati, anche non imprenditori, ivi compresi i datori di lavoro del settore agricolo, un **incentivo per le assunzioni** di donne che si trovano in condizioni svantaggiate, tra cui le donne di qualsiasi età che svolgono professioni o attività lavorative in settori economici caratterizzati da un'accentuata disparità occupazionale (individuate, per il 2021, dal d.m. 16 ottobre 2020, n. 234) e prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi.

Per quanto concerne la promozione delle politiche relative ai diritti e alle pari opportunità, l'articolo 19, comma 3, del decreto-legge n. 223 del 2006 ha istituito, presso la Presidenza del Consiglio, un **Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità**. Tale autorizzazione è stata successivamente incrementata sulla base di singole disposizioni nell'ambito delle manovre finanziarie, come evidenziato nella tabella e nel grafico sottostanti. La dotazione del Fondo per il 2021 risulta essere pari a 66,9 milioni di euro.

Il decreto legislativo n. 185 del 2000 (Capo 01 del Titolo I) – introdotto dal D.L. 145/2013 (Legge n. 9/2014) e successivamente modificato – contiene misure dirette a sostenere, attraverso condizioni agevolate di accesso al credito, la **creazione di micro e piccole imprese a prevalente o totale partecipazione giovanile o femminile**, in tutto il territorio nazionale. L'intervento in questione è stato potenziato con la legge di bilancio 2020 (L. n. 160/2019 art. 1, comma 90, lett. d)), che ha introdotto la possibilità di integrare i finanziamenti agevolati di cui al capo 01 del decreto legislativo n. 185/2000, con una quota a fondo perduto.

Riguardo al tema dell'imprenditoria femminile, peraltro, giova ricordare che nell'ambito del Fondo di garanzia per le PMI è stata istituita nel 2013 la Sezione Speciale "Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Pari Opportunità" (cd. Sezione Speciale "imprenditoria femminile"), con la finalità di concedere l'intervento in garanzia a favore delle Imprese femminili e delle donne rientranti tra i Professionisti per facilitarne l'accesso al credito. Una quota pari al 50 per cento della Sezione medesima è riservata alle **start up femminili**.

La legge di bilancio per il 2018 (legge n. 205 del 2017) ha riconosciuto un contributo (da ultimo prorogato dal decreto-legge n. 137 del 2020) alle cooperative sociali per le assunzioni con contratti di lavoro a tempo indeterminato, effettuate nel 2018, di donne vittime di violenza, inserite in appositi percorsi di protezione

debitamente certificati.

La legge di bilancio 2020 (L. n. 160/2019, art. 1, co. 504-506) reca, inoltre, misure agevolative per l'accesso al credito da parte delle imprese femminili in **agricoltura** mediante l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, di apposito Fondo rotativo. Inoltre, la medesima legge di bilancio ha disposto l'istituzione di un Fondo da ripartire per sostenere, mediante garanzie a titolo oneroso o partecipazioni in capitale di rischio e/o debito, progetti economicamente sostenibili con precise finalità (cd. **Fondo Green New Deal**), tra le quali l'imprenditoria giovanile e femminile.

La legge di bilancio 2021 (art. 1, co. 97-106, legge n. 178 del 2020) prevede forme di sostegno diretto mediante l'istituzione, presso il Ministero dello Sviluppo economico, del **Fondo a sostegno dell'impresa femminile**, al fine di promuovere e sostenere l'avvio e il rafforzamento dell'imprenditoria femminile, la diffusione dei valori di imprenditorialità e lavoro tra la popolazione femminile e massimizzare il contributo, quantitativo e qualitativo, delle donne allo sviluppo economico e sociale del Paese. La medesima legge di bilancio 2021 (art. 1, co. 107-108) reca inoltre un rifinanziamento (pari a 3 milioni di euro per l'anno 2021) del Fondo a sostegno del *Venture capital* (istituito dalla legge di bilancio 2019) al fine di sostenere investimenti nel capitale di rischio per progetti di imprenditoria femminile a contenuto di innovazione tecnologica, che prevedono il rientro dell'investimento iniziale esclusivamente nel lungo periodo, realizzati entro i confini del territorio nazionale da società il cui capitale è detenuto in maggioranza da donne.

Si segnala, inoltre, un'ulteriore agevolazione introdotta in attuazione di quanto disposto dalla legge di delega fiscale n. 111 del 2023.

L'art. 4 del D.Lgs. 216/2023 ha introdotto un'agevolazione fiscale per le nuove assunzioni di personale: in particolare, per il periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2023, prevede una maggiorazione del costo ammesso in deduzione per i titolari di reddito d'impresa e per gli esercenti arti e professioni in presenza di nuove assunzioni a tempo indeterminato. Tale maggiorazione viene ulteriormente incrementata laddove le suddette nuove assunzioni riguardino particolari categorie di soggetti, tra cui:

- ✓ donne di qualsiasi età con almeno due figli di età minore di diciotto anni o prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi residenti in regioni ammissibili ai finanziamenti nell'ambito dei fondi strutturali UE;
- ✓ donne vittime di violenza, inserite in percorsi di protezione debitamente certificati.

Infine, la legge di bilancio 2024 (art. 1, c. 191-193, L. 213/2023) ha previsto il riconoscimento di uno sgravio contributivo totale in favore dei datori di lavoro privati, che, nel triennio 2024-2026, assumono donne disoccupate vittime di violenza, beneficiarie del reddito di libertà. Tale sgravio è riconosciuto nel limite massimo di importo di 8.000 euro annui e per la durata di 24 mesi, se l'assunzione è a tempo indeterminato, di 12 mesi, se è a termine, e di 18 mesi, se il relativo contratto è trasformato da tempo determinato a tempo indeterminato.

### ***Quote rosa nelle società***

Per aumentare la presenza femminile negli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate in mercati regolamentati, la legge 12 luglio 2011, n. 120 (cd. legge Golfo-Mosca) è intervenuta per imporre l'obbligo delle cosiddette "quote rosa" nei consigli di amministrazione.

Su tale disciplina interviene l'articolo 3 del disegno di legge A.S. n. 88 in esame. Si rinvia quindi alla relativa scheda di lettura.

### ***Contro le dimissioni in bianco***

Contro la pratica delle 'dimissioni in bianco', cioè le dimissioni senza data che i lavoratori (e soprattutto le lavoratrici) erano costretti un tempo a firmare al momento dell'assunzione, si sono mossi in particolare due provvedimenti: la legge 17 ottobre 2007, n. 188 (disposizioni in materia di modalità per la risoluzione del contratto di lavoro per dimissioni volontarie della lavoratrice, del lavoratore, nonché del prestatore d'opera e della prestatrice d'opera) ed il decreto legislativo 14 settembre 2015 n.151 (disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità). Quest'ultimo provvedimento - adottato in attuazione del cd. *Jobs Act* - ha modificato in particolare la disciplina delle dimissioni volontarie e della risoluzione consensuale del rapporto di lavoro: per essere valide, le dimissioni devono oggi essere redatte in modalità telematica e solo su appositi moduli, resi disponibili dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

### ***La parità nel PNRR***

La proposta di **Piano nazionale di ripresa e resilienza** - trasmessa alle Camere ai fini della successiva presentazione all'Unione europea del Piano e della conseguente attivazione delle risorse del Dispositivo per la ripresa e la resilienza - considera come uno dei tre grandi obiettivi "orizzontali" (degli interventi del Piano) la parità. Nello specifico, il Piano attua il principio della parità con due differenti livelli di intervento, i quali passano attraverso l'attuazione, da un lato, di azioni specifiche e, dall'altro, di azioni trasversali.

Le misure previste dal Piano in favore della parità sono in prevalenza rivolte a promuovere una maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro, attraverso:

- ✓ interventi diretti di sostegno all'occupazione e all'imprenditorialità femminile;
- ✓ interventi indiretti o abilitanti, rivolti in particolare al potenziamento dei servizi educativi per i bambini e di alcuni servizi sociali, che il PNRR ritiene potrebbero incoraggiare un aumento dell'occupazione femminile.

Altri interventi finanziati o programmati con il PNRR si prefiggono l'obiettivo diretto o indiretto di ridurre le asimmetrie che ostacolano la parità sin dall'età scolastica, sia di potenziare il welfare per garantire l'effettivo equilibrio tra vita professionale e vita privata.

Per quanto concerne la Milestone M1C1-110 (riforma PNRR 1.13) inerente alle spese del bilancio dello Stato connesse alle tematiche di genere, v. *supra*.





APPENDICE II

**DONNE ED ELEZIONI:  
VERSO UN RIEQUILIBRIO  
DELLA RAPPRESENTANZA**

*Introduzione*

Il 2 giugno 1946 si svolsero in Italia sia il *referendum* istituzionale per scegliere tra Repubblica o Monarchia sia le elezioni per l'Assemblea costituente.

Un decreto legislativo luogotenenziale (n. 35 del 1° febbraio 1945), emanato sotto il II governo Bonomi, aveva esteso alle donne il diritto di voto attivo. Il decreto legislativo luogotenenziale n. 74 del 10 marzo 1946 aveva riconosciuto loro altresì il diritto di elettorato passivo.

Entrano così a far parte dell'Assemblea Costituente 21 donne (su un totale di 556 eletti)<sup>4</sup>. Nove militano nelle fila della Democrazia Cristiana, nove del Partito Comunista Italiano, due del Partito socialista, una dell'Uomo Qualunque.

La Costituzione italiana entra in vigore il 1° gennaio 1948 - con il suo articolo 3, il quale recita: "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, *senza distinzione di sesso*, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali". "È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

Il successivo 18 aprile si tengono le prime elezioni politiche della Repubblica.

Nella I legislatura siedono in Parlamento 982 parlamentari, tra cui 49 donne: il 5 per cento. Le deputate sono 45 su 613, le senatrici 4 su 369.

*1993. I primi passi verso la parità*

Disposizioni volte alla promozione dell'accesso delle donne alle cariche elettive sono apparse nel nostro ordinamento nel 1993, attraverso una disciplina della formazione delle liste dei candidati.

La riforma del sistema di **elezione del sindaco e del presidente della provincia** (legge 25 marzo 1993, n. 81, articolo 5, comma 2, ultimo periodo, e articolo 7, comma 1, ultimo periodo) veniva a prevedere che nessuno dei due sessi potesse essere rappresentato nelle liste dei candidati in misura superiore ai due terzi.

Seguivano la medesima ispirazione anche leggi di alcune Regioni ad autonomia speciale (di Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta) circa le elezioni comunali. Una disposizione analoga, relativa all'elezione dei Consigli regionali delle

---

<sup>4</sup> Sono: Adele Bei, Bianca Bianchi, Laura Bianchini, Elisabetta Conci, Maria De Unterrichter Jervolino, Filomena Delli Castelli, Maria Federici, Nadia Gallico Spano, Angela Gotelli, Angela Maria Guidi Cingolani, Leonilde Jotti, Teresa Mattei, Angelina Livia Merlin, Angiola Minella, Rita Montagnana Togliatti, Maria Nicotra Fiorini, Teresa Noce Longo, Ottavia Penna Buscemi, Elettra Pollastrini, Maria Maddalena Rossi e Vittoria Titomanlio.

Regioni a Statuto ordinario, era posta nella legge 23 febbraio 1995, n. 43 (articolo 1, comma 6).

**Norme ispirate alla stessa finalità erano previste anche per le elezioni politiche:** per la **Camera** dei deputati, dalla legge 4 agosto 1993, n. 277: articolo 1, comma 1, lettera e); per il **Senato**, dalla legge 4 agosto 1993, n. 276: articolo 1, comma 1.

La **riforma elettorale del 1993** dismetteva il sistema proporzionale a favore di un sistema 'misto' in cui il 75 per cento dei seggi fosse attribuito per collegi uninominali e il restante 25 per cento su base proporzionale. Inoltre, introduceva **disposizioni di genere sulla parte proporzionale del sistema di elezione della Camera dei deputati:** le liste presentate ai fini dell'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale dovevano essere formate da **uomini e donne in ordine alternato**.

Successivamente, attraverso una modifica del regolamento di attuazione della legge elettorale, fu introdotta una norma di chiusura volta a rendere cogente l'alternanza. All'ufficio elettorale centrale circoscrizionale veniva affidato il compito di verificare che le liste recanti più di un nome fossero formate da candidati di entrambi i sessi elencati in ordine alternato e, in caso contrario, di invitare i delegati di lista a ripristinare l'alternanza, e in caso di inottemperanza, di procedere d'ufficio alla modifica delle liste.

Per il Senato non era introdotta una disposizione analoga, poiché il suo sistema elettorale prevedeva solo candidature uninominali (con l'assegnazione del 25 per cento dei seggi in ragione proporzionale, effettuata nell'ambito della circoscrizione regionale tra gruppi di candidati nei collegi uninominali). Per il Senato vi era solamente la scheda per l'uninomiale, e i seggi proporzionali erano assegnati ai candidati non eletti all'uninomiale, che avessero ottenuto più voti.

**Anche la legge elettorale per il Senato conteneva una norma volta a promuovere la presenza delle donne:** era sancito il principio che il sistema di elezione dovesse favorire "l'equilibrio della rappresentanza tra donne e uomini" (articolo 1, là dove riscrivente l'articolo 2 della legge n. 29 del 1948; ed è previsione tuttora vigente, entro l'articolo 2 del decreto legislativo n. 533 del 1993).

Nel **1995** giunse tuttavia la 'bocciatura' da parte della **Corte costituzionale**, la quale **- con la sentenza n. 422 - dichiarò l'illegittimità costituzionale** delle citate leggi per le elezioni politiche, regionali ed amministrative, là dove stabilivano **una riserva di quote per l'uno e per l'altro sesso nelle liste dei candidati**.

Nella motivazione della sua sentenza, la Corte costituzionale ritenne che l'articolo 3, primo comma, e soprattutto l'articolo 51, primo comma (quale allora vigente), della Costituzione "garantiscono l'assoluta eguaglianza fra i due sessi nella possibilità di accedere alle cariche pubbliche elettive, nel senso che l'appartenenza all'uno o all'altro sesso non può mai essere assunta come requisito di eleggibilità, ne consegue che altrettanto deve affermarsi per quanto riguarda la 'candidabilità'".

### ***2001-2003. Le 'pari opportunità' entrano in Costituzione***

La sentenza n. 422 del 1995 della Corte costituzionale travolse la normativa introdotta nel 1993-1995 per ampliare la presenza delle donne negli organismi rappresentativi elettivi.

Si aprì allora una nuova fase di dibattito e di revisione costituzionale. Il primo risultato fu l'approvazione, **nel 2001**, della **legge costituzionale n. 3**, cui si deve l'attuale formulazione dell'articolo 117, settimo comma, della Costituzione, secondo cui **le leggi**

**regionali "promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive".**

Nella XIV legislatura il dibattito è culminato nell'approvazione della **legge costituzionale n. 1 del 2003, modificativa dell'articolo 51 della Costituzione.**

Il primo comma di quell'articolo - "Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge" - è stato così integrato con il periodo: **"A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini"**.

Questo è il dettato dell'attuale articolo 51 della Costituzione, destinato ad incidere sulla successiva giurisprudenza costituzionale (cfr. tra tutte la sentenza n. 4 del 2010).

#### ***2004. Le quote per il Parlamento europeo***

La **legge n. 90 del 2004**, disciplinante l'elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo, introdusse misure temporanee (applicate nelle elezioni europee del 2004 e del 2009) di promozione della partecipazione femminile, mediante la previsione di una **quota di genere nelle candidature**, pari nella sua misura massima a due terzi dei candidati della lista.

Per l'aggiornamento di queste disposizioni in occasione della tornata elettorale europea del 2014, ed anzi quale 'strutturale' modificazione (integralmente applicata nelle successive elezioni del 2019), è **intervenuta la legge n. 65 del 2014** che ha previsto:

a) una **soglia di candidature di genere** nella lista, pari alla metà della lista (pena la riduzione della lista mediante cancellazione dei nominativi di un genere eccedente la soglia, e se ciò non basti, riconsiliazione della lista);

b) **l'alternanza di genere** nelle candidature per i primi due nominativi della lista (pena la modificazione nell'ordine delle candidature);

c) la **doppia preferenza di genere**, cioè l'espressione, sulle tre preferenze consentite, di almeno una preferenza indirizzata a genere diverso (pena l'annullamento della seconda e della terza preferenza).

#### ***2012. Regioni e Comuni: verso il riequilibrio tra i generi***

L'iniziativa parlamentare volta ad introdurre misure di riequilibrio della rappresentanza si manteneva viva anche nelle legislature successive.

Nella XVI legislatura era approvata **la legge n. 215 del 2012** con l'obiettivo di **promuovere il riequilibrio nei Consigli e nelle Giunte degli enti locali e nei Consigli regionali.**

Successivamente, nella XVII legislatura, per i Consigli regionali è stata approvata **la legge n. 20 del 2016.**

Se ne tratterà più avanti, a proposito degli enti territoriali.

#### ***2015. L'Italicum e la parità***

Dopo la sentenza della Corte costituzionale che dichiarò l'incostituzionalità di alcune salienti disposizioni della legge elettorale n. 270 del 2005, era approvata **la legge n. 52 del 2015** (cd. *'Italicum'*).

Tale legge - **valevole solo per la Camera dei deputati** - introduceva, a pena di inammissibilità, un **obbligo di rappresentanza paritaria dei due sessi nel complesso delle candidature circoscrizionali** (quindi a livello regionale, secondo quella disciplina) di ciascuna lista.

Prevedeva inoltre, nella successione interna delle singole liste nei collegi, che i candidati fossero collocati secondo un **ordine alternato di genere** e stabiliva, a pena di inammissibilità della lista, che nel numero complessivo dei capilista nei collegi di ogni circoscrizione **non potesse esservi più del 60 per cento di candidati dello stesso sesso**.

Infine, introduceva la cosiddetta **doppia preferenza di genere**: in caso di espressione della seconda preferenza, l'elettore avrebbe dovuto scegliere un candidato di sesso diverso rispetto al primo, a pena di nullità della seconda preferenza.

Anche l'*Italicum* è stato colpito, in alcune sue altre previsioni, da declaratoria di incostituzionalità, resa dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 35 del 2017.

### ***2017. Uomini e donne nella nuova legge elettorale***

Il tema della rappresentanza di genere è riemerso in primo piano nel corso del dibattito sulla riforma elettorale.

Punto d'approdo sono state le disposizioni della **legge n. 165 del 2017** su:

- ✓ **l'alternanza di genere** nella sequenza della lista;
- ✓ **la quota di genere nelle candidature uninominali**;
- ✓ **la quota di genere nella posizione di capolista per i collegi plurinominali**.

Più in dettaglio, la nuova legge elettorale ha previsto che:

- nella successione interna delle liste per i collegi plurinominali, i candidati devono essere collocati secondo un ordine alternato di genere;
- nel complesso delle candidature presentate da ogni lista o coalizione di liste a livello nazionale (regionale per il Senato), nessuno dei due generi può essere rappresentato nei collegi uninominali in misura superiore al 60 per cento;
- nel complesso delle liste nei collegi plurinominali presentate da ciascuna lista a livello nazionale (regionale per il Senato), nessuno dei due generi può essere rappresentato nella posizione di capolista in misura superiore al 60 per cento.

### ***Elezioni politiche del 2018: la rappresentanza femminile***

Con le elezioni del 2018 per la prima volta sono state sperimentate le misure previste dalla legge elettorale n. 165 del 2017 per promuovere la parità nella rappresentanza politica.

Nel 2018, risultano elette in Parlamento **334 donne, pari a circa il 35 per cento** (di cui 225 alla Camera e 109 al Senato). Questo risultato pone l'Italia oltre la media dei Paesi dell'Unione europea, la quale risulta pari al 32,8 per cento.

Al Senato per la prima volta, con l'elezione di Maria Elisabetta Alberti Casellati, si è insediata una donna alla Presidenza. La carica di Presidente della Camera dei deputati è stata declinata al femminile nelle legislature VIII, IX e X (con l'elezione di Nilde Iotti), nella XII legislatura (Irene Pivetti) e nella XVII legislatura (Laura Boldrini). Nell'attuale XVIII legislatura sono state elette, in entrambi i rami del Parlamento, due

Vicepresidenti donne su quattro.

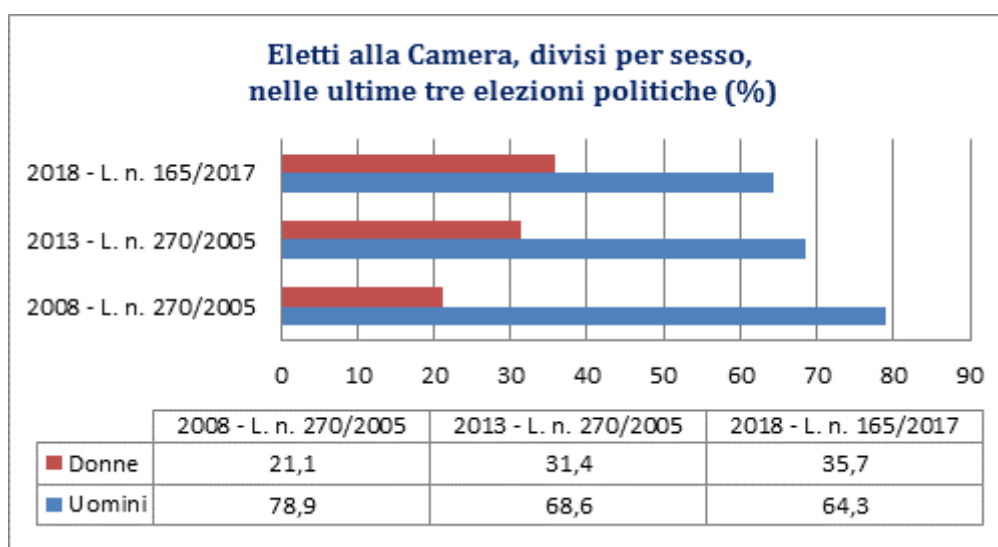
Da un'analisi dei dati<sup>5</sup> risultanti dal complesso di tutte le **candidature presentate** alle elezioni 2018 emerge che per l'elezione della **Camera dei deputati** sono stati presentati:

- ✓ nei collegi **uninominali**, il 57,3% (1.440) di candidati di sesso maschile e il **42,7%** (1.072) di sesso femminile;
- ✓ nei collegi **plurinomiali**, il 52,3% (1.869) di candidature di sesso maschile e il **47,7%** (1.706) di sesso femminile.

Per l'**elezione del Senato** sono stati presentati:

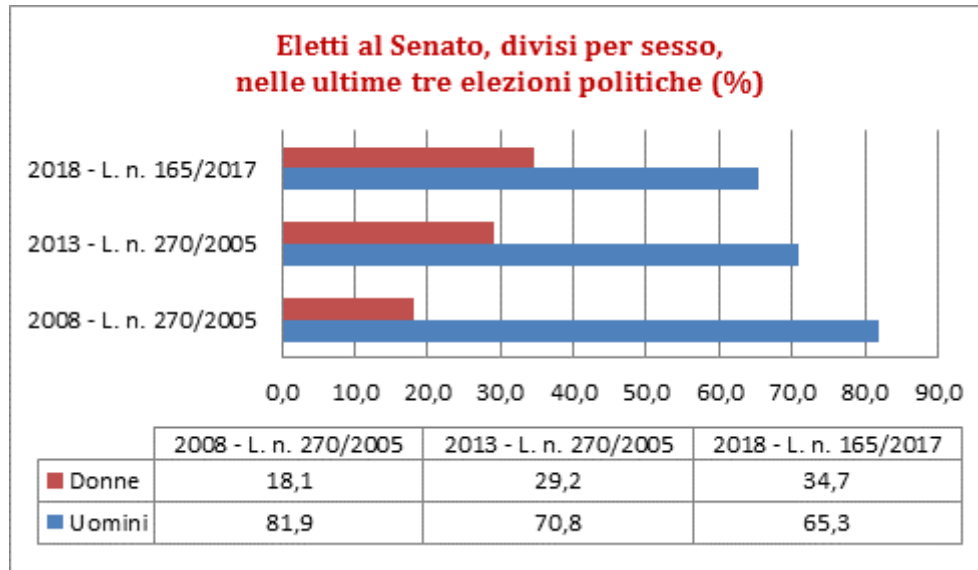
- ✓ nei collegi **uninominali**, il 55,1% (696) di candidati di sesso maschile e il **44,9%** (566) di sesso femminile;
- ✓ nei collegi **plurinomiali**, il 52,1% (996) di candidature di sesso maschile e il **47,9%** (916) di sesso femminile.

Per quanto riguarda i **risultati elettorali**, la percentuale di **donne elette alla Camera** risulta pari al 35,7% (225 su 630), in aumento rispetto alla precedente legislatura (+4,3%), la quale, a sua volta, aveva fatto registrare un incremento di circa il 10 per cento rispetto alla XVI legislatura.



Al **Senato**, la percentuale complessiva di donne elette è pari al 34,7% (109 su 314), in aumento rispetto alla XVII legislatura (+5,5%) che aveva già fatto registrare un significativo aumento rispetto alla legislatura precedente (+11,1%).

<sup>5</sup> Cfr. il dossier n. 104 del Servizio Studi della Camera dei deputati *La partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, 1° marzo 2021, da cui si mutuano altresì le raffigurazioni grafiche riportate nel testo.



All'aumento delle candidature di sesso femminile ha dunque fatto seguito un aumento delle **elette**, che porta l'Italia al di sopra della media dell'Unione europea (pari al 29,3%).

Analizzando i dati più nel dettaglio, alla **Camera**:

- ✓ nei collegi **uninominali**, a fronte del 42,7% di candidate, sono donne il 35,3% degli eletti in tali collegi (82 su 232);
- ✓ nei collegi **plurinomiali**, a fronte del 47,7% di candidature di sesso femminile, sono donne il 36% degli eletti in tali collegi (139 su 386).

Per quanto riguarda l'elezione del **Senato**:

- ✓ nei collegi **uninominali**, a fronte del 44,9% di candidate, sono donne il 38,9% degli eletti in tali collegi (45 su 116);
- ✓ nei collegi **plurinomiali**, a fronte del 47,9% di candidature di sesso femminile, sono donne il 32,1% degli eletti in tali collegi (62 su 193).

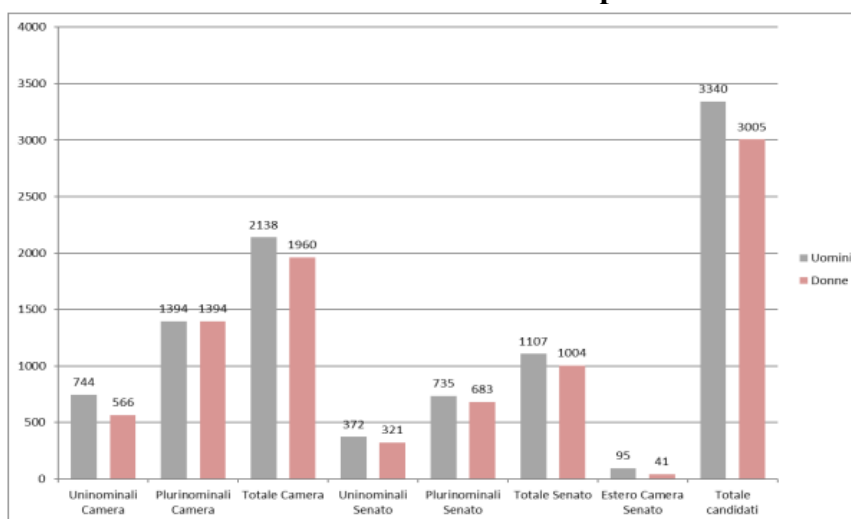
### ***Elezioni politiche del 2022***

La XVIII legislatura ha registrato l'approvazione di due leggi di riforma costituzionale che hanno inciso sulla realtà parlamentare. La legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1, attraverso la modifica degli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione, ha ridotto il numero dei parlamentari: da 630 a 400 deputati e da 315 a 200 senatori elettivi. La legge costituzionale 18 ottobre 2021, n. 1, ha invece abbassato da 25 a 18 anni l'età per eleggere i componenti del Senato della Repubblica. Entrambe le modifiche trovano applicazione a partire da questa legislatura.

Alle elezioni politiche del 2022 si sono presentati 6.345 candidati, di cui circa la metà, il 47 per cento, erano donne.

Seguono estratti dal dossier dell'Ufficio Valutazione di Impatto del Senato "Parità vo cercando" (febbraio 2024).

### Politiche 2022: candidati divisi per sesso



Fonte: Ministero dell'interno

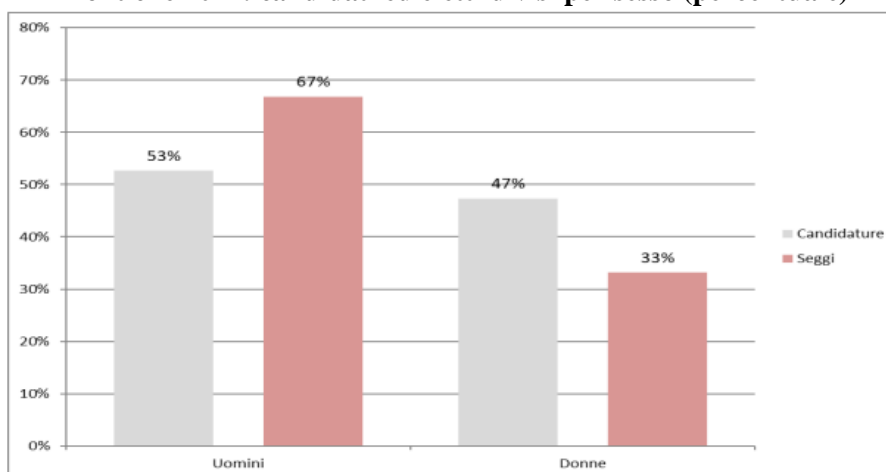
Il 13 ottobre 2022<sup>6</sup> si sono insediate 69 donne al Senato e 129 alla Camera su 600 parlamentari, circa il 33 per cento: la presenza femminile in Parlamento si è ormai stabilizzata

Alla prima seduta, in Senato la presenza femminile si attesta a circa il 35 per cento. Alla Camera dei deputati le donne sono, invece, il 32 per cento.

Il confronto tra il numero delle candidate (3.005, poco meno della metà dei posti in lista) e quello delle elette nei due rami del Parlamento (198) mostra come le donne abbiano avuto più difficoltà degli uomini a conquistare un seggio anche nel nuovo Parlamento, con numeri ridotti rispetto al passato.

Considerando i dati riportati nei grafici precedenti, si evince infatti che 12 candidati uomini su 100 sono stati eletti. Tra le donne, il rapporto scende a 7 su 100.

### Politiche 2022: candidati ed eletti divisi per sesso (percentuale)



<sup>6</sup> Dati e percentuali di questo paragrafo sono stati elaborati sulla base dei parlamentari presenti alla prima seduta.

## **Le donne al Governo**

Dalla I alla XIX legislatura l'Italia ha avuto 65 Governi, retti da 31 diversi Presidenti del Consiglio dei ministri.

È solo con la attuale legislatura che una donna, Giorgia Meloni, è diventata Presidente del Consiglio. Precedentemente due donne avevano avuto mandato dal Presidente della Repubblica di verificare, dopo le elezioni, la possibilità di costituire un Governo: Nilde Iotti nel 1987 e Maria Elisabetta Alberti Casellati nel 2018.

La prima donna a ricoprire un incarico di Governo (sottosegretario all'industria e commercio) è stata Angela Maria Guidi Cingolani nel VII Governo De Gasperi (1951-1953), mentre la prima titolare di un ministero è stata Tina Anselmi nel 1976: responsabile di lavoro e previdenza sociale nel Governo Andreotti III, è poi passata a occuparsi di sanità nei due successivi governi (Andreotti IV e Andreotti V).

Tredici Governi sono stati composti esclusivamente da uomini.

## **La promozione femminile: un obbligo anche per i partiti**

Nella scorsa XVII legislatura, il tema della rappresentanza di genere si è intrecciato con la disciplina del finanziamento dei partiti.

La promozione della partecipazione attiva delle donne alla politica era già apparsa nella legge n. 157 del 1999 (all'articolo 3), destinando a questo fine una quota del finanziamento pubblico: era infatti previsto, a carico dei partiti, l'obbligo di destinare alla promozione femminile almeno un importo pari al 5 per cento dei rimborsi elettorali ricevuti.

La legge n. 96 del 2012 ha poi introdotto per i trasgressori la corrispettiva sanzione amministrativa pecuniaria (un ventesimo dell'importo complessivamente spettante alla formazione politica per l'anno in corso), introducendo un disincentivo (la diminuzione del 5 per cento del contributo pubblico) alla presentazione di candidature non ispirate ad una politica di genere.

Il decreto-legge n. 149 del 2013, come convertito dalla legge n. 13 del 2014, ha ridisegnato la disciplina del finanziamento della politica, prevedendo l'abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti e introducendo forme diverse di contribuzione (il 'due per mille', sulla base di una apposita scelta che sia espressa dai cittadini; agevolazioni fiscali sulle liberalità) una disciplina dei requisiti di trasparenza e democraticità richiesti ai partiti per accedere alle nuove forme di contribuzione; la creazione di un apposito registro dei partiti e dei movimenti politici.

Ai fini dell'iscrizione nel registro sono stati prescritti alcuni requisiti per lo statuto dei partiti. Tra questi figura l'indicazione, nello statuto, delle "modalità per promuovere, attraverso azioni positive, l'obiettivo della parità tra i sessi negli organismi collegiali e per le cariche elettive, in attuazione dell'articolo 51 della Costituzione" (articolo 3, comma 2, lettera f)).

Il medesimo decreto n. 149 del 2013 menziona la parità di accesso alle cariche elettive, sancendo innanzitutto il principio che i partiti politici promuovono tale parità.

In attuazione di tale principio, sono riprese e rafforzate due disposizioni contenute nella precedente legislazione sul finanziamento pubblico ai partiti (le citate legge n. 157 del 1999, articolo 3; legge n. 96 del 2012, articolo 1, comma 7, e articolo 9, comma 13): in primo luogo, per riequilibrare l'accesso alle candidature nelle elezioni, è prevista la



riduzione delle risorse spettanti a titolo di 'due per mille' nel caso in cui, nel numero complessivo dei candidati presentati da un partito per ciascuna elezione (della Camera, del Senato e del Parlamento europeo), uno dei due sessi sia rappresentato in misura inferiore al 40 per cento. La misura della riduzione è pari allo 0,5 per cento per ogni punto percentuale al di sotto del 40 per cento, fino al limite massimo complessivo del 10 per cento (articolo 9, comma 2).

In secondo luogo, ai partiti politici che non abbiano destinato una quota pari ad almeno il 10 per cento del 'due per mille' ad iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne alla politica, la Commissione di garanzia applica una sanzione amministrativa pari a un quinto delle somme spettanti a titolo di 'due per mille' (articolo 9, comma 3).

Le risorse derivanti dall'applicazione delle sanzioni pecuniarie confluiscono in un apposito Fondo, cui si attinge per un meccanismo premiale per i partiti che eleggano candidati di entrambi i sessi. Il Fondo è annualmente ripartito tra i partiti iscritti nell'apposito registro, per i quali la percentuale di eletti (non di semplici candidati) del sesso meno rappresentato sia pari o superiore al 40 per cento (articolo 9, commi 4 e 5).

### ***Pari opportunità nelle elezioni regionali***

L'articolo 122 della Costituzione statuisce che la disciplina del "sistema di elezione" del Consiglio, della Giunta e del presidente delle Regioni spetti alla legge regionale, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica.

L'articolo 117, settimo comma, della Costituzione prevede che le leggi regionali promuovano "la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive".

Tutti gli Statuti regionali contengono disposizioni relative alle pari opportunità elettorali tra uomini e donne.

La legge statale n. 215 del 2012, muovendosi entro questa intelaiatura costituzionale, ha posto una disposizione di principio per quanto riguarda la rappresentanza di genere nell'ordinamento regionale, prescrivendo che le leggi elettorali regionali promuovano "la parità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive attraverso la predisposizione di misure che permettano di incentivare l'accesso del sesso sottorappresentato alle cariche elettive". Spetta poi agli Statuti e alle leggi regionali definire la puntuale disciplina.

Disposizioni più analitiche sono poi arrivate con l'approvazione della legge n. 20 del 2016 ("Modifica all'articolo 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165, recante disposizioni volte a garantire l'equilibrio nella rappresentanza tra donne e uomini nei consigli regionali"), che ha prescritto - benché alla stregua di "principi fondamentali" - che le leggi regionali disciplinino il sistema elettorale regionale secondo tre linee di intervento:

1) **qualora la legge elettorale preveda l'espressione di preferenze:** in ciascuna lista i candidati devono essere presenti in modo tale che quelli dello stesso sesso non eccedano il 60 per cento e, inoltre, sia consentita l'espressione di almeno due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso, pena l'annullamento delle preferenze successive alla prima;

2) **qualora la legge non preveda l'espressione di preferenze** (dunque liste 'bloccate'): deve essere prevista l'alternanza tra candidati di sesso diverso, in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento;

3) **qualora la legge elettorale regionale preveda collegi uninominali:** deve essere disposto l'equilibrio tra candidature presentate col medesimo simbolo in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento.

In relazione al mancato adeguamento della legislazione elettorale regionale, successivamente è intervenuto il **decreto-legge 31 luglio 2020, n. 86**. Prevede che il mancato recepimento nella legislazione regionale in materia di sistemi di elezione del Presidente, degli altri componenti della Giunta regionale e dei Consigli regionali dei principi fondamentali posti dall'articolo 4 della legge n. 165 del 2004 integra la fattispecie di mancato rispetto di norme di cui all'articolo 120 della Costituzione e, contestualmente, costituisce presupposto per l'assunzione delle misure sostitutive ivi contemplate.

***Gli enti locali: tra quote e preferenze***

La **legge n. 215 del 2012** si è posta l'obiettivo di promuovere il riequilibrio dei generi nei Consigli regionali e nei Consigli e nelle Giunte degli enti locali.

Le sue disposizioni concernono l'accesso sia ai Consigli comunali (e circoscrizionali, nei Comuni con popolazione superiore a 300.000 abitanti) sia alle Giunte comunali e provinciali. Non si occupano invece dei Consigli provinciali, sui quali è poi intervenuta la legge n. 56 del 2014 sopprimendone l'elettività diretta.

Per i Consigli dei **Comuni sopra i 5.000 abitanti** la legge ha previsto un duplice strumento:

- ✓ quota di lista;
- ✓ preferenza di genere.

La **quota di lista** importa che **nessuno dei due generi** possa figurare nelle liste di candidati alla carica di consigliere comunale **in misura superiore ai due terzi** (è previsto un arrotondamento all'unità superiore, per il sesso meno rappresentato, in caso di cifra decimale anche inferiore a 0,5).

La **preferenza di genere** importa che l'elettore possa esprimere **due preferenze** anziché una, com'era secondo la normativa previgente. Qualora siano espresse due preferenze, esse devono andare **una a un candidato di un sesso, una a un candidato dell'altro sesso, pena l'annullamento della seconda preferenza**.

Quale 'sanzione' in caso invece di inottemperanza rispetto alla quota di lista, è previsto che la commissione elettorale tenuta alla verifica di liste e candidature cancelli dalla lista, partendo dall'ultimo, i nominativi dei candidati 'eccedenti' la quota massima dei due terzi per il sesso di appartenenza. Per i **Comuni tra 5.000 e 15.000 abitanti** la riduzione della lista non può, in ogni caso, determinare un numero di candidati inferiore al minimo prescritto per l'ammissione della lista medesima. Per i **Comuni con popolazione superiore a 15 mila abitanti**, invece, la riduzione non incontra limiti: qualora ne consegua un numero di candidati inferiore al minimo prescritto dalla legge, la lista decade.

Per i **Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti**, è comunque previsto che nelle liste dei candidati sia **assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi**. Tale disposizione rileva per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, nei quali non si applica la quota di lista sopra illustrata. Questa disposizione sulla presenza di entrambi i sessi nelle liste risulta però priva di sanzione.

La legge n. 215 del 2012 è intervenuta anche sul contenuto degli Statuti comunali e provinciali, prevedendo che **gli Statuti stabiliscano norme per "garantire" (non più semplice-mente "promuovere") la presenza di entrambi i sessi** nelle Giunte e negli

organi collegiali non elettivi del Comune e della Provincia, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti.

Per quanto invece riguarda la composizione delle Giunte, la legge si limita a porre la previsione che si abbia, nella loro composizione, "il rispetto del principio di pari opportunità tra donne e uomini, garantendo la presenza di entrambi i sessi". È materia su cui si è sviluppata ormai consistente giurisprudenza amministrativa.

Due anni dopo, **nel 2014**, è intervenuta la **legge n. 56** con disposizioni più stringenti: **nelle Giunte comunali nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento**. Sono esclusi dall'ambito di applicazione della norma solo i Comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti.

La medesima legge del 2014 ha reso elettivi di secondo grado i Consigli metropolitani (organi delle Città metropolitane) e i Consigli provinciali, così che l'elettorato attivo e passivo spetta oggi ai sindaci ed ai consiglieri comunali dei rispettivi territori. Alle elezioni per i nuovi Consigli **nessuno dei due sessi può essere rappresentato nelle liste in misura superiore al 60 per cento**, a pena di inammissibilità.