

XIX LEGISLATURA



Camera
dei
deputati

SERVIZIO STUDI

documentazione e ricerche

Legislazione e politiche di genere

N. 17



Marzo 2023

documentazione e

Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA

Documentazione e ricerche

Legislazione e politiche di genere

n. 17

marzo 2023

Il dossier è stato coordinato dal Servizio Studi:

Dipartimento Istituzioni con la collaborazione dei Dipartimenti competenti

☎ 066760-9475 – ✉ st_istituzioni@camera.it  @CD_istituzioni

Ha collaborato:

Segreteria Generale – Ufficio Rapporti con l'Unione europea

☎ 066760-2145 – ✉ cdrue@camera.it

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati 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.

File: ID0004.docx

INDICE

| | |
|--|-----------|
| ▪ Premessa..... | 5 |
| L'enforcement delle politiche di genere: il Pnrr e la Strategia nazionale | 11 |
| ▪ I principi dell'ordinamento italiano | 11 |
| ▪ Le politiche di genere nel PNRR | 13 |
| ▪ La Strategia nazionale per la parità di genere | 14 |
| ▪ Il bilancio di genere e la sperimentazione sull'analisi di impatto | 21 |
| ▪ Gli organismi pubblici nazionali a tutela delle pari opportunità..... | 26 |
| Politiche dell'UE in materia di parità di genere..... | 29 |
| ▪ L'uguaglianza di genere nel diritto primario dell'UE | 29 |
| ▪ L'uguaglianza di genere nel diritto derivato | 30 |
| ▪ Documenti programmatici | 35 |
| ▪ Risorse finanziarie in materia di politiche per l'equilibrio di genere | 36 |
| ▪ Attività del Parlamento europeo | 36 |
| ▪ Dati sulla parità tra donne e uomini nell'UE | 39 |
| La promozione delle donne nella vita politica e istituzionale..... | 41 |
| ▪ La rappresentanza di genere nella legislazione elettorale | 41 |
| ▪ Italia: le donne nelle istituzioni..... | 46 |
| Le pari opportunità nelle pubbliche amministrazioni..... | 57 |
| ▪ Quadro normativo | 57 |
| ▪ Il Fondo per le pari opportunità..... | 62 |
| ▪ Le donne ai vertici della pubblica amministrazione..... | 68 |
| Politiche fiscali e impatto di genere | 79 |
| ▪ Le politiche fiscali nel bilancio di genere..... | 79 |
| Donne e istruzione..... | 87 |
| ▪ Competenze..... | 87 |
| ▪ Quota di laureate in discipline STEM..... | 90 |
| ▪ La presenza femminile nel sistema universitario italiano | 93 |
| ▪ Donne negli atenei statali e non statali | 95 |

| | |
|--|------------|
| ▪ Educazione alle differenze | 100 |
| Protezione sociale delle donne nel mondo del lavoro | 103 |
| ▪ La parità di genere nel PNRR: certificazione e clausola di priorità..... | 103 |
| ▪ Misure di conciliazione vita-lavoro | 106 |
| ▪ Proposta di codice di autodisciplina di imprese responsabili in favore della maternità..... | 111 |
| ▪ Parità salariale e misure di sostegno al reddito | 112 |
| ▪ Incentivi all'occupazione..... | 113 |
| ▪ Tutela della lavoratrice in caso di dimissioni e in caso di molestie | 114 |
| ▪ Istituti pensionistici | 115 |
| ▪ Divario occupazionale di genere | 116 |
| ▪ Provvedimenti in corso di esame..... | 117 |
| Politiche sociali e sanitarie in tema di pari opportunità..... | 119 |
| ▪ Politiche sociali..... | 119 |
| ▪ Prestazioni monetarie per cura e assistenza prima infanzia | 120 |
| ▪ Livelli essenziali delle prestazioni nei servizi educativi per l'infanzia..... | 126 |
| ▪ Politiche per la cura e l'assistenza dei soggetti non autosufficienti e disabili (<i>Long term care</i>)..... | 129 |
| ▪ Politiche sanitarie | 136 |
| Strumenti di sostegno all'imprenditoria femminile | 143 |
| ▪ Fondo impresa femminile e PNRR | 147 |
| ▪ Credito agevolato per l'autoimprenditorialità giovanile e femminile..... | 149 |
| ▪ Imprenditoria femminile in agricoltura..... | 153 |
| Equilibrio di genere nelle società | 157 |
| ▪ La legge 12 luglio 2011, n. 120 | 157 |
| ▪ <i>Gender balance</i> nel settore bancario..... | 161 |
| ▪ La direttiva (UE) 2022/2381 sul miglioramento dell'equilibrio di genere fra gli amministratori delle società quotate..... | 162 |
| ▪ Alcune esperienze europee..... | 163 |
| ▪ Dati e statistiche..... | 166 |
| Violenza contro le donne | 173 |
| ▪ I principali interventi legislativi in materia di violenza contro le donne..... | 174 |
| ▪ La legge di riforma del processo penale..... | 180 |
| ▪ Il Piano strategico nazionale contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (e le risorse per la sua attuazione)..... | 181 |

| | |
|---|------------|
| ▪ Le Commissioni parlamentari d'inchiesta sul femminicidio e la violenza di genere | 185 |
| ▪ La raccolta di dati statistici sulla violenza di genere ed il suo potenziamento con la legge n. 53 del 2022 | 186 |
| Focus: la giurisprudenza costituzionale | 193 |
| ▪ La giurisprudenza costituzionale sull'accesso delle donne agli uffici e alle cariche pubbliche..... | 193 |
| ▪ Altri elementi di giurisprudenza costituzionale sulle questioni di pari opportunità | 201 |

Premessa

La parità di genere è riconosciuta come uno straordinario motore di crescita e uno dei capisaldi più rilevanti e urgenti dell'agenda di sviluppo sostenibile e progresso dei Paesi: le Nazioni Unite hanno indicato la parità di genere come il quinto dei 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'**Agenda 2030**, l'Unione Europea ha promosso uno Strategic Engagement sulla *Gender Equality* per il triennio 2016-2019 e una nuova Strategia per il quinquennio 2020-2025.

In particolare, la **strategia per la parità di genere 2020-2025** adottata dalla Commissione europea sottolinea l'impegno delle istituzioni europee a sostegno del principio della parità in tutte le sue forme e attività.

Secondo la Commissione, "malgrado l'Unione europea sia un leader globale nella parità di genere e abbia compiuto notevoli progressi negli ultimi decenni, **la violenza e gli stereotipi di genere** persistono: una donna su tre nell'Unione europea ha subito violenze fisiche e/o sessuali. Le laureate superano numericamente i laureati, ma guadagnano in media il 16% in meno degli uomini; le donne rappresentano appena l'8% degli amministratori delegati nelle principali imprese europee".

Finora nessuno Stato membro dell'UE ha realizzato la parità tra donne e uomini. Come evidenziato dalla Commissione, i progressi sono lenti e i **divari di genere** persistono **nel mondo del lavoro** e a livello di retribuzioni, assistenza e pensioni. Per colmare questi divari e per consentire all'Europa di sviluppare il suo pieno potenziale nelle imprese, nella politica e nella società, la strategia delinea una serie di azioni fondamentali, tra cui: porre fine alla violenza e agli stereotipi di genere; garantire una parità di partecipazione e di opportunità nel mercato del lavoro, compresa la parità retributiva; e conseguire un equilibrio di genere a livello decisionale e politico.

Le donne continuano a essere sottorappresentate nelle **posizioni dirigenziali** e **in politica**. Secondo i dati diffusi, nelle principali imprese dell'UE, le donne rappresentano solo l'8% degli amministratori delegati.

Complessivamente, secondo i dati dell'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE), nonostante più di 50 anni di politiche per l'uguaglianza di genere a livello europeo, le disparità di genere risultano ancora rilevanti nell'Unione europea e i **miglioramenti sono raggiunti lentamente**. Nel periodo compreso **tra il 2005 e il 2021**, l'indice sull'uguaglianza di genere dell'UE è **migliorato di 6 punti**, mentre è cresciuto di soli 0,6 punti dal 2017 e di 4,2 punti dal 2010. I 68 punti per l'UE nel suo complesso e i punteggi medi dei singoli Paesi che vanno da 83,9 (Svezia) a 52,5 (Grecia) attestano come gli Stati prestino una diversa attenzione al raggiungimento degli obiettivi della parità e, al contempo, dimostrano come vi

siano ancora ampi margini di miglioramento (l'Italia presenta il punteggio di 63,8 su 100).

I **sei domini chiave** dell'indice sono potere decisionale, tempo, conoscenza, salute, denaro e lavoro. L'UE è più vicina alla parità di genere nei settori della salute (87,8 punti) e del denaro (82,4 punti) mentre le disuguaglianze di genere risultano più marcate nel settore del potere, inteso come potere decisionale sia politico che economico (55 punti). Tuttavia, il punteggio in questo settore è migliorato maggiormente dal 2010 (+ 13,1 punti), grazie ai progressi compiuti in quasi tutti gli Stati membri sui dati di partecipazione delle donne al processo decisionale economico. Il secondo settore meno equo è la conoscenza (62,7 punti), dove il progresso è limitato dalla persistente disuguaglianza di genere nei diversi campi di studio nell'istruzione universitaria. Il tempo è l'unico dominio ad aver registrato un calo in 12 anni e ora è pari a 64,9. Ciò significa che le disuguaglianze di genere nel tempo dedicato ai lavori domestici e all'assistenza o alle attività sociali sono in aumento.

La Commissione europea sottolinea come l'**azione legislativa** possa aiutare a: favorire la presenza delle donne nelle posizioni decisionali; migliorare le opportunità di conciliazione tra lavoro e vita privata sul posto di lavoro; integrare la dimensione di genere nella progettazione di politiche e misure normative rilevanti per rendere la parità tra donne e uomini una realtà entro e oltre i confini di ciascun Paese, in modo che tutti possano avere le stesse opportunità nella vita, indipendentemente dal genere.

Per quanto riguarda l'**Italia**, la situazione in termini di uguaglianza di genere a confronto con gli altri Paesi dell'Unione europea evidenzia come, nonostante i **progressi** compiuti che hanno portato a raggiungere la 14-esima posizione, rimane l'ultimo Paese per quanto riguarda i **divari nel dominio del lavoro**, misurato in termini di partecipazione (tasso di occupazione equivalente a tempo pieno e durata della vita lavorativa) e condizioni (segregazione settoriale, percezione di flessibilità oraria e prospettive lavorative).

Nel [Gender Equality Index 2022](#) (che si riferisce principalmente a dati 2020), con 65 punti su 100, l'Italia si colloca al 14° posto nell'UE, con un punteggio di 3,6 punti inferiore a quello medio dell'UE. Dal 2019, il punteggio dell'Italia è aumentato di 1,2 punti, ma la sua posizione è rimasta invariata (14° posto). I miglioramenti a lungo e breve termine sono dovuti principalmente a una migliore performance nel settore del potere decisionale.

Il divario di genere è stato certamente acclarato dalla crisi pandemica. Le **conseguenze della pandemia** sul piano economico e sociale hanno **aggravato le disuguaglianze esistenti tra uomini e donne**: dall'aumento della violenza di genere, all'aumento del carico di cura, dall'impatto economico su settori occupati in misura sproporzionata da donne, all'insicurezza dei contratti di lavoro. Come è

emerso nel documento “Donne per un nuovo Rinascimento (2020)”¹, anche in Italia le **donne** hanno **pagato il prezzo più alto dell’epidemia**, e ciò malgrado abbiano dimostrato resilienza nella gestione dei tempi di lavoro e familiari e anche maggiore tenuta biologica.

Le evidenze empiriche finora emerse suggeriscono che la pandemia ha colpito più duramente le donne rispetto agli uomini, aggravando, in particolare la situazione delle donne in condizione di maggiore vulnerabilità e innescando un circolo vizioso che rende ancora più difficile il rilancio dell’occupazione femminile.

Relativamente ai **dati forniti nel Bilancio di genere per l’esercizio finanziario 2021** si evidenzia in particolare che la pandemia ha prodotto a livello UE un significativo aumento della disoccupazione nel periodo che va da marzo 2020 ad ottobre 2020: da 6,7 per cento a 8 per cento per le donne e dal 6,3 per cento al 7,4 per cento per gli uomini. Da aprile 2021 a maggio 2022 il tasso di disoccupazione è poi diminuito, in particolare, il valore medio per le donne dall’inizio 2022 è pari a 6,5 per cento mentre per gli uomini è pari a 5,8 per cento.

Il maggiore impatto negativo sull’occupazione femminile delle misure di restrizione delle attività economiche adottate dai governi nazionali per contenere gli effetti della pandemia è in larga parte legato agli squilibri di genere che caratterizzano la composizione occupazionale dei diversi settori di attività economica. In primo luogo, ad eccezione dell’assistenza sanitaria, gli uomini sono più frequentemente occupati nelle attività economiche che sono state considerate essenziali (trasporti, agricoltura e manutenzione), e sono pertanto risultati meno a rischio di disoccupazione. In secondo luogo, le restrizioni introdotte per la gestione della crisi sanitaria hanno colpito i settori in cui le donne tendono a prevalere numericamente come, ad esempio, i servizi che comportano contatti frequenti con clienti per i quali il telelavoro non è possibile (servizi alla persona, ospitalità, viaggi, turismo).

Nel documento del gruppo di lavoro ci si sofferma su **tre componenti principali**, illustrando i dati e le evidenze scientifiche sull’impatto dell’epidemia nei diversi settori, sviluppando le principali proposte di azioni e raccomandazioni con un **focus per il rilancio sociale, culturale ed economico** dell’Italia:

- ricerca, STEM e formazione delle competenze;
- promozione del lavoro femminile e inclusione delle donne nei ruoli decisionali;
- riorganizzazione dei tempi di vita e di lavoro e metodologie di comunicazione finalizzate all’abbattimento di stereotipi e cambio di paradigma.

Su questi stessi filoni tematici si sono concentrati i lavori della prima Conferenza tra i Paesi del G20 sull’*empowerment* delle donne (26 agosto 2021), nata dalla

¹ Al fine di analizzare anche il profilo dell’impatto dell’emergenza COVID-19 sotto il profilo del divario di genere è stata inoltre costituita, presso il Dipartimento per le Pari Opportunità, una task force che ha pubblicato nel documento “Donne per un nuovo Rinascimento (2020)” le risultanze dei lavori svolti, individuando prime direzioni strategiche di intervento, quale contributo alle politiche di genere.

consapevolezza della necessità di sviluppare una risposta coordinata tra i Paesi del G20 alla sfida globale di promuovere il ruolo delle donne nella società e la leadership femminile.

Quanto alle principali conclusioni della Conferenza, i partecipanti hanno riconosciuto l'esistenza di un perdurante gap digitale di genere (sia in termini di accesso alle piattaforme digitali che di sviluppo di nuove competenze, come ad esempio l'alfabetizzazione finanziaria) e di una scarsa partecipazione delle donne nelle discipline STEM. Vi è stato un comune accordo sulla necessità di rafforzare e sviluppare apposite misure al fine di garantire che le donne possano sfruttare pienamente le opportunità di lavoro emergenti dai processi di transizione digitale. Inoltre, si è discusso del ruolo dell'UNESCO nel sostenere l'educazione di donne e bambine e a supporto delle donne giornaliste. L'alfabetizzazione finanziaria gioca un ruolo fondamentale nel garantire l'indipendenza economica delle donne e nella promozione di iniziative di imprenditoria femminile, anche grazie alla semplificazione dei sistemi di accesso al credito. Le discipline STEM sono inoltre un prerequisito per cogliere le nuove opportunità generate dall'accelerazione della transizione digitale e verde che la pandemia ha comportato.

L'*empowerment* economico femminile richiede inoltre che siano rimosse le barriere per essere contemporaneamente madre e lavoratrice garantendo, per chi lo desidera, gli strumenti necessari a portare avanti entrambe le scelte. I partecipanti alla Conferenza hanno convenuto sulla necessità di rafforzare gli impegni e le azioni politiche volti a colmare i divari di genere nel mercato del lavoro e in particolare la disparità salariale, a rimuovere tutti gli ostacoli che di fatto impediscono l'accesso delle donne a ruoli di leadership e, infine, a sostenere l'imprenditorialità femminile.

I partecipanti hanno convenuto che il raggiungimento della piena parità necessita di un'agenda globale, che affronti con politiche trasversali e sistemiche tutti i diversi aspetti della vita delle donne. Una simile agenda richiede un alto grado di coordinamento multilaterale, da promuovere con accordi efficaci sia a livello nazionale che internazionale. A tal fine hanno concordato sulla necessità di rendere strutturale nell'ambito del G20 uno specifico incontro ministeriale dedicato all'*empowerment* delle donne.

Per innescare un processo che porti la parità di genere ad essere connotato spontaneo nella società e nelle istituzioni, il **Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)**, che riconosce la centralità delle questioni relative al superamento delle disparità di genere, prefigura un *enforcement* in termini sia di norme adeguate a sostenere le politiche di parità sia di investimenti.

Il Piano infatti, individua la parità di genere, insieme con Giovani e Sud e riequilibrio territoriale, come una delle tre **priorità trasversali** perseguite in tutte le missioni che compongono il Piano. L'intero Piano deve inoltre essere valutato in un'ottica di **gender mainstreaming**. In tale quadro, il Piano prevede una decisa azione di sostegno all'occupazione e all'imprenditorialità femminile, l'attuazione di diversi interventi abilitanti, a partire da servizi sociali quali gli asili nido, e di adeguate politiche per garantire l'effettivo equilibrio tra vita professionale e vita privata.

Al contempo, proprio per contrastare le molteplici dimensioni della discriminazione verso le donne, il Governo ha annunciato nel PNRR l'adozione di

una **Strategia nazionale** con cui si impegna a **raggiungere entro il 2026 l'incremento di cinque punti nella classifica dell'Indice sull'uguaglianza di genere** elaborato dall'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE), che attualmente vede l'Italia al 14esimo posto nella classifica dei Paesi UE-27.

La **Strategia nazionale per la parità di genere 2021/2026**, adottata ad agosto 2021, definisce gli indirizzi e le misure volte a delineare l'azione di Governo nei prossimi anni sulle questioni di parità.

Considerando 5 ambiti prioritari (lavoro, reddito, competenze, tempo e potere), è definito un insieme di indicatori volti a misurare i principali aspetti del fenomeno della disparità di genere.

Per tali indicatori, oltre al valore attuale, viene identificato anche un valore target, ovvero l'obiettivo specifico e misurabile da raggiungere, entrambi strumenti volti a guidare l'azione di governo e monitorare in ultima istanza l'efficacia di tutte le iniziative.

L'ambizione è di raggiungere sia un obiettivo complessivo in termini di punteggio assoluto nella classifica EIGE ("guadagnare 5 punti"), sia un obiettivo relativo rispetto agli altri paesi europei, tanto nell'orizzonte di azione della Strategia ("posizionamento migliore della media europea entro il 2026") quanto negli anni successivi ("raggiungere la top 10 in 10 anni").

Nel presente dossier sono raccolte le **principali** e le **più recenti misure** approvate dal **Parlamento italiano** nelle ultime legislature con l'obiettivo di favorire le pari opportunità di genere.

Si tratta di disposizioni che riguardano diversi ambiti di intervento: il mercato del lavoro; la conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro e il supporto alla genitorialità; le forme di previdenza e assistenza; l'istruzione; la partecipazione ai processi economici, decisionali, politici e amministrativi; il contrasto alla violenza di genere; la salute, lo stile di vita e la sicurezza.

Sono inoltre evidenziati gli interventi previsti nel PNRR diretti alla riduzione dei divari di genere nei diversi settori, descritti anche attraverso il ricorso a grafici e tabelle analitiche.

L'ENFORCEMENT DELLE POLITICHE DI GENERE: IL PNRR E LA STRATEGIA NAZIONALE

I principi dell'ordinamento italiano

La tutela delle pari opportunità trova un fondamento a livello costituzionale nel **principio di uguaglianza**, sancito dall'**articolo 3**, sia da un punto di vista **formale**, come uguaglianza davanti alla legge, che da un punto di vista **sostanziale**, come compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza, impediscono la realizzazione di condizioni di effettiva parità.

L'**articolo 51**, primo comma, prevede altresì che 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 seguito della modifica approvata nel 2003 (L. Cost. n. 1/2003) si prevede inoltre che **la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini**.

Si è in tal modo segnato un passaggio dalla dimensione statica della parità di trattamento uomo-donna alla prospettiva dinamica delle pari opportunità, nell'ottica del raggiungimento di un'uguaglianza sostanziale, come già riconosciuta dall'art. 3. La disposizione non si rivolge unicamente al legislatore ma profila un'attività di carattere promozionale ad ampio raggio: il riferimento alla "Repubblica" e l'uso del termine "provvedimenti" significa che la promozione delle pari opportunità coinvolge l'insieme dei pubblici poteri.

Ulteriori statuizioni si rinvencono nell'**articolo 37 Cost.**, che dispone che la donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni spettanti al lavoratore. Vi si stabilisce, inoltre, che le condizioni di lavoro devono essere tali da consentire alla donna l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale e adeguata protezione.

L'**articolo 117, settimo comma, Cost.**, come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, prevede inoltre che 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.

Oltre alle norme costituzionali, le politiche per le pari opportunità si sono arricchite nel tempo di varie norme volte a combattere le discriminazioni ed a promuovere una piena attuazione del principio di uguaglianza, soprattutto in

attuazione della disciplina europea. Con la finalità di una complessiva razionalizzazione del panorama legislativo, alla luce dell'eterogeneità degli interventi legislativi che si erano susseguiti nel tempo, è stato adottato il **Codice delle pari opportunità tra uomo e donna** (D.Lgs. 11 aprile 2006, n. 198) che raccoglie la normativa statale vigente sull'uguaglianza di genere nei settori della vita politica, sociale ed economica.

Il Codice si divide in **quattro libri**: il primo contiene disposizioni generali per la promozione delle pari opportunità tra uomo e donna, mentre nei libri successivi trovano spazio le disposizioni volte alla promozione delle pari opportunità nei rapporti etico-sociali, nei rapporti economici e nei rapporti civili e politici.

Tale fonte è stata oggetto di successive modificazioni, le più numerose recate dal **D.Lgs. 25 gennaio 2010 n. 5**, che ha dato attuazione alla direttiva 2006/54/CE relativa al principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (c.d. rifusione). Successivamente, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, co. 9, lett. l), della legge n. 183/2014, il **D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 151** (Titolo II, Capo II) ha operato un'ulteriore correzione del Codice al fine di semplificare e razionalizzare le disposizioni relative agli organismi che si occupano di pari opportunità. Da ultimo, sono state introdotte ulteriori modifiche con la **legge di bilancio 2018** (art. 1, co. 218, legge n. 205 del 2017) al fine di ampliare la tutela relativa alle molestie ricevute da entrambi i sessi sul luogo di lavoro.

Il Codice ha ad oggetto le misure 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» (art. 1, comma 1).

L'art. 1 del Codice delle pari opportunità prevede che:

- la parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini deve essere **assicurata in tutti i campi**, compresi quelli dell'occupazione, del lavoro e della retribuzione (comma 2).
- il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano **vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato** (comma 3);
- 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 (comma 4).

L'ultima disposizione introduce nel nostro ordinamento il principio del **gender mainstreaming**, ampiamente diffuso a livello di Unione europea e in diversi Stati europei, in base al quale le politiche pubbliche devono tener conto della

dimensione di genere, in modo tale che prima dell'adozione delle decisioni sia valutato il diverso impatto delle misure sulle donne e sugli uomini.

In Italia, il *gender mainstreaming* ha trovato una prima applicazione con l'avvio, a partire dal 2016, di una **sperimentazione per la redazione del bilancio di genere**, in attuazione dell'articolo 38-*septies* della legge n. 196 del 2009, introdotto dal decreto legislativo n. 90 del 2016 (sul quale si rinvia, *infra*, allo specifico paragrafo dedicato al tema).

L'art. 20 del codice prevede la presentazione al **Parlamento**, almeno ogni due anni, di una **relazione** del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, d'intesa con il Ministro per le pari opportunità, contenente i **risultati del monitoraggio** sull'applicazione della legislazione in materia di parità e pari opportunità nel lavoro e sulla valutazione degli effetti delle disposizioni del codice. La relazione era in precedenza prevista dall'art. 4, comma 6, del D.Lgs. n. 196/2000.

La predetta relazione risulta peraltro presentata al Parlamento solo una volta, il 21 marzo 2003, con riferimento al periodo 2000-2002 (Doc. CXC, n. 1, della XIV legislatura).

Le politiche di genere nel PNRR

All'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza la parità di genere rappresenta una delle **tre priorità trasversali** in termini di inclusione sociale, unitamente a Giovani e Mezzogiorno.

Concretamente ciascuna delle 6 Missioni contiene alcune linee di intervento che possono favorire la parità di genere e di cui si tratterà più diffusamente nei capitoli settoriali che seguono.

In sintesi, le **misure previste dal Piano** sono in primo luogo 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 secondo le stime del PNRR 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 di genere sin dall'età scolastica, sia di potenziare il welfare per garantire l'effettivo equilibrio tra vita professionale e vita privata. In tale ambito sono pertanto previsti interventi tesi a:

- garantire l'accesso delle donne alle competenze STEM, linguistiche e digitali, soprattutto tra le studentesse delle scuole superiori, per migliorare l'occupazione femminile;
- rafforzare le strutture assistenziali di prossimità per le comunità caratterizzate da percorsi di prevenzione, diagnosi e cura.

Infine, il Piano prevede, nell'ambito delle attività di monitoraggio, una particolare attenzione alla **valutazione degli effetti di riforme e investimenti in termini di promozione delle pari opportunità di genere**, così come di quelle generazionali.

In proposito, tra i compiti assegnati alla Cabina di regia per il PNRR vi è quello di trasmettere alle Camere, con cadenza semestrale, una relazione sullo stato di attuazione del Piano recante, tra l'altro, ogni elemento utile a valutare lo stato di avanzamento degli interventi, il loro impatto e l'efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti, con anche specifico riguardo alle politiche di sostegno alla parità di genere e alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

Sotto questo profilo, nella seconda relazione al Parlamento del 5 ottobre 2022, il Governo ha sviluppato alcune analisi di contesto per la valutazione delle misure per favorire le pari opportunità nell'attuazione del PNRR, ossia la quota per l'assunzione di donne (si cfr. Sezione I, par. 4.2).

Per approfondimenti sulle singole azioni previste nel Piano dell'Italia con ricadute stimate in termini di genere, nonché allo stato di attuazione, si rinvia alla apposita sezione del [tema web](#) dedicato a tale priorità trasversale.

Per un confronto tra le soluzioni intraprese con i Piani di ripresa e resilienza dei Paesi dell'Ue e le raccomandazioni specifiche paese avanzate dalla Commissione europea si v. lo studio predisposto dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato su [Uguaglianza di genere e intergenerazionale nei PNRR dei Paesi europei](#).

La Strategia nazionale per la parità di genere

Per contrastare le molteplici dimensioni della discriminazione verso le donne, che la pandemia ha contribuito ad evidenziare, nel PNRR il Governo ha annunciato l'adozione di una **Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026** entro il primo semestre 2021, ovverosia un documento programmatico che, in coerenza con la **Strategia per la parità di genere 2020-2025** adottata dalla Commissione europea a marzo 2020 (su cui, si v. *infra*), definisca un sistema di azioni politiche integrate nell'ambito delle quali sono adottate iniziative concrete, definite e misurabili.

Attraverso la Strategia il Governo si è impegnato a **raggiungere entro il 2026 l'incremento di cinque punti nella classifica dell'Indice sull'uguaglianza di genere** elaborato dall'Istituto europeo per l'uguaglianza di

genere (EIGE), che attualmente vede l'Italia al 14esimo posto nella classifica dei Paesi UE-27.

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 di genere.

La Strategia, partendo da alcuni dati di analisi, si concentra sulle seguenti cinque priorità strategiche: lavoro, reddito, competenze, tempo, potere².

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 di genere) 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.

Come già annunciato, l'obiettivo di lungo periodo che si propone la Strategia è di **guadagnare 5 punti** nella classifica del *Gender Equality Index* dell'EIGE nei prossimi **5 anni**, per raggiungere un posizionamento migliore rispetto alla media europea entro il 2026, con l'obiettivo di rientrare **tra i primi 10 paesi europei in 10 anni**.

In merito si segnala che nel corso degli ultimi due anni l'Italia ha acquistato un punteggio migliore nella classifica EIGE, pur tuttavia restando collocata al 14° posto nell'UE.

Infatti, nell'[indice sull'uguaglianza di genere 2020](#), l'Italia aveva ottenuto un punteggio di 63,5 su 100, inferiore alla media dell'UE di 4,4, punti. Mentre nell'[indice sull'uguaglianza di genere 2022](#), l'Italia vanta un punteggio di 65,0 su 100.

Si consideri che i punteggi dell'Italia sono inferiori a quelli della media UE in tutti i settori, ad eccezione di quello della salute. Le disuguaglianze di genere sono più marcate nei settori del potere (56,9 punti) - dove tuttavia si registrano i maggiori progressi - del tempo (59,3 punti) e della conoscenza (61,9 punti).

² Nella Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026, a differenza della Strategia europea sulla parità di genere 2020-2025, non viene affrontato l'ambito della violenza di genere sul quale è focalizzato un altro documento programmatico, ossia il Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne.

L'Italia ha il punteggio più basso di tutti gli Stati membri dell'UE nel settore del lavoro (63,2). Il suo punteggio più alto è invece nel settore della salute (89 punti).

Gli obiettivi specifici e misurabili da raggiungere nell'ambito delle cinque priorità strategiche sono riepilogati nella seguente tabella:

| Target previsti dalla Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026 |
|---|
| Lavoro |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ ridurre la differenza tra il tasso di occupazione femminile e maschile a meno di 24 punti percentuali (nel 2019 è di circa 27 p.p.) ▪ ridurre la differenza tra il tasso di occupazione femminile per le donne con figli e senza figli a meno di 10 punti percentuali (rispetto agli attuali 12) ▪ incrementare la percentuale di imprese “femminili” rispetto al totale delle imprese attive dall’attuale 22% al 30% |
| Reddito |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ ridurre il gender pay gap nel settore privato dal 17 al 10 % ▪ ridurre il gender pay gap per i lavoratori laureati dal 22 al di sotto del 15 % |
| Competenze |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ incrementare la percentuale di studentesse di 5 superiore che non raggiunge i livelli minimi di competenze in matematica dal 50 a meno del 35% ▪ incrementare la percentuale di studentesse che si iscrivono ai corsi di laurea in discipline STEM dal 27 al 35% ▪ incrementare la percentuale di professori ordinari donna rispetto al totale dal 25 al 40% ▪ incrementare la percentuale di donne con competenze digitali “sopra la media” dal 19 al 35% |
| Tempo |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ incrementare la percentuale di padri che usufruiscono dei congedi di paternità dal 21 a più del 50% ▪ incrementare la disponibilità di posti in asili nido esistenti sul totale dei bambini aventi diritto dal 25 a più del 50 % di copertura a livello nazionale (e almeno il 33% di copertura in tutte le regioni) |
| Potere |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ incrementare la quota di donne nei Cda delle aziende quotate dal 38,8 a più del 45% |

| |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ incrementare la quota di donne in posizioni apicali e di direzione, sul totale di tali posizioni, dal 24 a più del 35% |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ incrementare la quota di donne nei consigli regionali dal 21 al 40% a livello medio nazionale |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ applicare in tutte le regioni leggi elettorali regionali che includano principi di parità di genere sia nelle liste elettorali sia nell'espressione del voto secondo quanto definito dalla L. n. 165 del 2004 |

Le principali misure previste per il raggiungimento dei target-obiettivo sono riepilogate nella seguente tabella:

| Misure previste dalla Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026 |
|---|
| Misure di natura trasversale |
| Promozione del <i>gender mainstreaming</i> e del bilancio di genere |
| Introduzione della valutazione dell'impatto di genere di ogni iniziativa legislativa |
| Considerazione dei fattori bloccanti dell'implementazione della parità di genere |
| Sostegno delle fragilità (disabilità, disagio sociale ed economico, presenza di situazioni di violenza, sfruttamento lavorativo e caporalato) nella programmazione delle misure |
| Promozione dei principi e degli strumenti del <i>Gender Responsive Public Procurement</i> (GRPP) |
| Potenziamento delle statistiche ufficiali, per il rafforzamento della produzione di indicatori disaggregati per genere, |
| Promozione di un linguaggio che favorisca il dialogo ed il superamento di espressioni o manifestazioni sessiste |
| Istituzione di un "Patto Culturale" tra il mondo istituzionale e tra questo e la società civile per garantire un'azione collettiva di promozione della parità di genere |
| Rafforzamento della promozione di <i>role model</i> per la parità di genere e per il superamento degli stereotipi di genere |
| Promozione della Medicina-Genere specifica |
| Lavoro |
| Defiscalizzazione o incentivi per imprese che assumono donne |
| Potenziamento, soprattutto nelle regioni del Sud, di alcuni incentivi |
| Incentivo al rientro al lavoro dopo la maternità |
| Riduzione dell'uscita dal mercato del lavoro delle neo-mamme |
| Riduzione dell'uscita dal mercato del lavoro di lavoratrici a tempo determinato |
| Incentivi alla creazione di aziende femminili |

| |
|---|
| Erogazione di credito agevolato a supporto di espansione e sollievo delle imprese femminili |
| Revisione del supporto alle imprenditrici mamme |
| Introduzione di flessibilità aggiuntiva per lo smart working dei genitori con figli a carico in base a criterio di età |
| Uso efficace del Part-time e riduzione del part time involontario |
| Governance e monitoraggio della <i>diversity</i> e della <i>gender parity</i> in azienda e nella PA |
| Definizione di norme per l'adozione di una Policy di Genere nelle società pubbliche e private e la divulgazione delle informazioni relative alla <i>gender parity</i> |
| Introduzione di un sistema nazionale di certificazione della parità di genere, differenziato in base alle dimensioni/fatturato delle aziende |
| Reddito |
| Definizione del <i>gender pay gap</i> a norma di legge per definire con chiarezza le situazioni di illegalità o irregolarità |
| Adozione di sistemi di misurazione di equal pay a livello aziendale |
| Definizione delle linee guida per le aziende per l'adozione di una Policy di Genere |
| Supporto a madri lavoratrici e padri lavoratori |
| Analisi dei fattori penalizzanti per le donne e creazione di prodotti di credito/micro-credito per donne a basso reddito/vittime di violenza/madri single o divorziate |
| Riduzione del <i>Pension Gap</i> dovuto alla maternità |
| Competenze |
| Promozione trasversale del principio di parità di genere in ogni ordine e grado di istruzione e formazione nonché introduzione di nozioni di gender mainstreaming nell'attività didattica |
| Revisione dei requisiti dei libri di testo e dei materiali formativi per incentivare gli editori a garantire visibilità alle donne |
| Promozione di interventi a contrasto della dispersione scolastica e della povertà educativa e formativa |
| Introduzione di corsi di potenziamento nelle discipline STEM |
| Utilizzo degli spazi scolastici per "centri estivi" tematici in area STEM |
| Rafforzamento dei programmi curricolari di matematica in termini di ore e qualità dell'insegnamento |
| Finanziamento di Borse di studio pubbliche a favore di studentesse delle facoltà STEM |
| Potenziamento dei servizi di orientamento scolastico individuale per promuovere l'accesso agli studi delle materie STEM |

| |
|--|
| Revisione delle attività ministeriali e scolastiche per l'orientamento di studentesse e studenti delle scuole superiori al mondo dell'università e del lavoro |
| Promozione e orientamento per il conseguimento delle qualifiche professionali |
| Definizione di un numero di posti riservati alle studentesse nelle facoltà STEM con test di ammissione specialmente negli atenei a bassissima presenza femminile |
| Supporto a studentesse-madri all'università |
| Introduzione di quote di genere nei comitati di valutazione del personale docente universitario, nonché valutazione secondo criteri <i>gender neutral</i> per la performance accademica |
| Revisione del meccanismo di allocazione dei fondi del Ministero dell'Università e della Ricerca alle università per considerare la differenza di genere nel corpo insegnante e/o nelle istituzioni accademiche |
| Potenziamento dei corsi di informatica curricolari e finanziamento di corsi extracurricolari nelle scuole dell'obbligo per promuovere l'alfabetizzazione digitale scolastica |
| Defiscalizzazione o incentivi per aziende private volti all'erogazione di corsi di alfabetizzazione digitale e informatica post-scolastica per il target femminile |
| Organizzazione da parte degli enti pubblici di corsi pubblici e gratuiti di alfabetizzazione digitale e informatica post-scolastica |
| Formazione obbligatoria per insegnanti sulle tematiche di gender mainstreaming e stereotipi di genere, specialmente nelle materie STEM e ad alta segregazione |
| Tempo |
| Misure per favorire la condivisione delle responsabilità genitoriali |
| Adozione di misure ad hoc per la promozione del congedo di paternità |
| Attuazione del piano asili nido, parte del Piano Ripresa e resilienza italiano, al fine di garantire una maggiore offerta di servizi per i bambini da 0 a 3 anni di età |
| Potenziamento dei Poli 0-6 e servizi integrativi |
| Obbligo o sistema di incentivi per grandi aziende con stabilimenti/uffici di realizzare asili nido aziendali o simili |
| Defiscalizzazione del welfare aziendale ove legato a erogazione di servizi o fondi per asili nido |
| Rafforzamento della possibilità di frazionare le ultime settimane di congedo genitoriale per favorire il rientro a lavoro |
| Revisione del regime di defiscalizzazione per i costi sostenuti per servizi di cura di figli piccoli (e.g., baby-sitter), genitori anziani (E.g., badanti) o disabili (e.g., educatori) |
| Promozione dell'assistenza e la cura dell'infanzia, degli anziani, dei degenti e della persona tramite detassazione di beni necessari |

| |
|---|
| Conversione delle indennità a favore di soggetti fragili (e.g., Indennità di accompagnamento) in ore di servizi garantiti |
| Estensione dell'orario e del periodo scolastico sia tramite lezioni curricolari o con istituzione di servizi scolastici estivi |
| Sostenere l'ampliamento del tempo pieno scolastico con particolare riferimento alle regioni del Mezzogiorno |
| Potere |
| Innalzamento dell'attuale quota prevista dalla legge Golfo-Mosca, con possibile estensione ad altre aziende |
| Introduzione di obbligo di trasparenza e pubblicazione delle short-list di selezione (i.e., liste dei candidati considerati per la fase finale della selezione) per i livelli dirigenziali apicali nonché delle pipeline per le aziende quotate |
| Intervento su legge della par condicio per garantire equo tempo in televisione alle candidate ed ai candidati durante la campagna elettorale |
| Attuazione delle vigenti disposizioni di legge in materia di parità di genere nelle leggi elettorali regionali |
| Introduzione di quote di genere negli organi collegiali direttivi della pubblica amministrazione e degli enti pubblici e affini |

Per rafforzare la *governance* della Strategia 2021-2026, la **legge di bilancio 2022** (articolo 1, commi 139-148, L. n. 234/2021), oltre a ricondurre nell'ambito della legge l'adozione di un Piano strategico nazionale per la parità di genere, ha previsto l'istituzione presso il Dipartimento per le pari opportunità di una **Cabina di regia interistituzionale** e di un **Osservatorio nazionale per l'integrazione delle politiche per la parità di genere**.

Ai sensi delle richiamate norme il Piano strategico nazionale per la parità di genere con i seguenti obiettivi:

- individuare buone pratiche per combattere gli **stereotipi di genere**;
- colmare il **divario di genere nel mercato del lavoro**;
- raggiungere la **parità** nella partecipazione ai diversi **settori economici**;
- affrontare il problema del **divario retributivo e pensionistico**;
- conseguire l'equilibrio di genere nel **processo decisionale**.

Il finanziamento del Piano prevede, a decorrere dall'anno 2022, un incremento di **5 milioni di euro** del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità.

Per l'elaborazione e l'adozione del Piano, è prevista l'istituzione presso il Dipartimento per le pari opportunità di una **Cabina di regia interistituzionale** e di

un **Osservatorio nazionale per l'integrazione delle politiche per la parità di genere**.

La Cabina di regia è stata istituita con successivo [decreto 27 gennaio 2022](#) ha funzioni di raccordo tra le diverse amministrazioni coinvolte e tra i diversi livelli di governo al fine di coordinare le azioni a livello centrale e territoriale. Tra i compiti, spetta alla Cabina di regia effettuare la ricognizione periodica sullo **stato di attuazione** delle misure, degli interventi previsti nel Piano strategico nazionale per la parità di genere, nonché garantire la programmazione delle risorse destinate al finanziamento del Piano.

La Cabina di regia è presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri o dall'Autorità politica delegata alle pari opportunità ed è composta da 20 Ministri e 3 designati dalla Conferenza unificata.

L'**Osservatorio Nazionale per l'integrazione delle politiche di genere**, istituito con [decreto 22 febbraio 2022](#) è organismo tecnico di supporto alla Cabina di regia, con funzioni di monitoraggio, analisi, studio e proposta dei possibili strumenti per la definizione e l'attuazione del Piano strategico nazionale, valutandone l'impatto al fine di migliorarne l'efficacia e integrarne gli strumenti.

Il bilancio di genere e la sperimentazione sull'analisi di impatto

La **sperimentazione per la redazione del bilancio di genere** è stata avviata nel nostro ordinamento in attuazione dell'articolo 38-*septies* della legge n. 196 del 2009, introdotto dal decreto legislativo n. 90 del 2016.

Tale disposizione ha infatti 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, con il decreto legislativo del 12 settembre 2018, n. 116, la funzione del bilancio di genere è stata rafforzata, ponendo l'accento sull'opportunità che tale strumento sia **utilizzato come base informativa per promuovere la parità di genere 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).

L'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 ha altresì disposto che la Relazione annuale sulla performance evidenzia a consuntivo i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti, e il bilancio di genere realizzato.

CRITERI E METODOLOGIE PER IL BILANCIO DI GENERE

I criteri e la metodologia generale per il bilancio di genere sono indicati dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 giugno 2017³.

Il decreto ha, a tal fine, disposto che il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato collabori con l'ISTAT e con il Dipartimento delle pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri, al fine di individuare gli indicatori utili al monitoraggio dell'impatto sul genere delle politiche statali, assicurando l'inclusione delle relative statistiche di base, distinte per genere, nel Piano statistico nazionale.

In attuazione di tale previsione normativa il Governo ha presentato negli ultimi anni – a partire dal bilancio 2016 e, da ultimo, per il 2021 - un bilancio di genere “a consuntivo”, accompagnato da periodiche Relazioni al Parlamento che danno conto dell'istruttoria svolta e dei criteri seguiti ai fini della sperimentazione prevista dalla legge (qui i [link](#) della documentazione).

Il bilancio di genere segue dunque la metodologia indicata dal DPCM 16 giugno 2017. Finalità è quella di offrire una rappresentazione delle spese del bilancio dello Stato “riclassificate” contabilmente in chiave di genere alla luce di una valutazione del loro diverso impatto su uomini e donne, una serie di indicatori statistici per monitorare le azioni intraprese per incidere sulle disuguaglianze di genere e la loro associazione alla struttura del bilancio, nonché un'analisi dell'impatto sul genere delle principali misure di politica tributaria. Le analisi mirano, nel bilancio di genere, sia al lato delle spese che delle entrate del bilancio ricorrendo esplicitamente ad indicatori statistici per evidenziare i divari di genere.

L'ISTAT collabora con la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento delle pari opportunità e con il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, al fine dell'individuazione di indicatori utili al monitoraggio dell'impatto sul genere delle politiche statali. Le modalità e i criteri con cui i singoli Centri di Responsabilità delle Amministrazioni centrali dello Stato devono procedere alla riclassificazione delle spese secondo una prospettiva di genere e trasmetterla al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato sono stabilite in apposite linee guida (per il bilancio di genere relativo al Rendiconto dello Stato 2021, cfr. la [Circolare 28 aprile 2022, n. 20](#), ed il relativo Allegato 1 - Linee guida per la classificazione delle spese).

Accanto al Bilancio di genere nella Relazione al Parlamento è altresì elaborata una Rassegna normativa delle disposizioni volte alla riduzione di divari di genere adottate in Italia dal secondo dopoguerra ad oggi.

L'attività è coordinata dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e vede il coinvolgimento delle amministrazioni centrali dello Stato, della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Dipartimento delle Finanze. Inoltre, al fine di assicurare un monitoraggio dei principali divari di genere nell'economia e nella società ci si avvale di una proficua collaborazione con l'ISTAT ed è stata adottata un'apposita convenzione con l'INPS, nell'ambito della quale vengono anche promosse attività di ricerca e valutazione di misure connesse alla riduzione delle disuguaglianze di genere.

³ “Metodologia generale del bilancio di genere ai fini della rendicontazione, tenuto conto anche delle esperienze già maturate nei bilanci degli Enti territoriali”

Nella **sesta** edizione della **Relazione al Parlamento sul bilancio di genere**, presentata il 23 febbraio 2023 (Doc. CCXX, n. 1), si evidenzia come la Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026 concorre a modificare il contesto del bilancio di genere dello Stato. Infatti, il bilancio di genere offre un'ampia scelta di indicatori di monitoraggio a cui attingere per il necessario monitoraggio della Strategia.

Inoltre la **Missione 1, Componente 1-110, del PNRR** richiede che la legge di bilancio 2024 presenti una classificazione delle voci previste secondo i criteri alla base degli obiettivi di sviluppo sostenibile e dell'Agenda 2030, relativamente al bilancio di genere e al bilancio ambientale. Il raggiungimento di tale traguardo può consolidare il bilancio di genere superando l'attuale sperimentazione e integrando la prospettiva di genere (*gender mainstreaming*) nel processo di formazione del bilancio, rafforzando dunque il potenziale impatto di quest'ultimo. A sua volta la promozione del *gender mainstreaming* è un ulteriore obiettivo della stessa Strategia di genere.

Le risultanze principali del [Bilancio di genere 2021](#) evidenziano come molti degli interventi diretti alla riduzione dei divari di genere adottati nel corso del 2021, riguardano la conciliazione tra vita privata e lavorativa, con misure inerenti: l'attività di cura non professionale svolta dal *careviger* familiare; i congedi parentali; l'assegno unico e universale per i figli a carico; la disponibilità di posti negli asili nido comunali. Diverse misure hanno impattato sui divari di genere nel mercato del lavoro o nell'ambito del contrasto alla violenza di genere e altre riguardano la tutela del lavoro, previdenza e assistenza; il tema della salute, stile di vita e sicurezza, nonché quello della parità dei diritti.

L'anno è stato caratterizzato anche da interventi volti ad affrontare o mitigare gli effetti dall'emergenza collegata alla pandemia di COVID-19, concepiti in modo da avere un impatto anche sulla questione di genere. Alcune di queste misure si distinguono per la temporaneità dei loro effetti, mentre altre sono adottate per perdurare anche dopo l'emergenza.

L'analisi di impatto di genere

In sede di discussione del bilancio 2020 della Camera dei deputati nella seduta del 30 luglio 2020 è stato accolto l'ordine del giorno 9/Doc.VIII, n. 6/18 Spadoni e altri in cui si è chiesto di "valutare l'opportunità di prevedere **in via sperimentale e selettiva** nell'ambito dei dossier di documentazione predisposti dal Servizio Studi, sui progetti di legge in esame presso le Commissioni permanenti, la redazione di un paragrafo dedicato all'analisi di impatto di genere".

Al fine di dare attuazione dell'ordine del giorno, che attiene dunque alla fase *ex ante* dei testi normativi, relativa all'istruttoria legislativa svolta dalle Commissioni parlamentari nell'ambito dell'esame in sede referente ai sensi dell'art. 79 del Regolamento della Camera, il Servizio Studi ha proceduto alla messa a punto di uno specifico paragrafo dedicato all'*Analisi di impatto di genere* con riguardo alle proposte di legge di iniziativa parlamentare di cui le Commissioni parlamentari

hanno avviato l'esame **a partire dall'8 marzo 2021**. Dell'avvio di tale attività è stato dato conto anche sul sito internet della Camera e tramite i canali istituzionali dei *network on line*.

In tale analisi si è proceduto tenendo conto dei criteri e della metodologia utilizzati dai principali organismi internazionali e dagli istituti di statistica nonché della metodologia seguita dal MEF-Ragioneria generale dello Stato per la redazione del bilancio di genere e della relazione al Parlamento dal 2016.

A tal fine, è stata avviata un'interlocuzione con la Ragioneria generale dello Stato al fine di acquisire e scambiare esperienze e metodologie in parte già sperimentate nella redazione del bilancio di genere e con l'ISTAT al fine di promuovere uno scambio di esperienze ed attività di formazione nonché con i soggetti specializzati nella analisi di impatto presso gli uffici della Commissione europea e del Parlamento europeo.

Tale analisi è svolta in questa prima fase in via sperimentale, sentito il Comitato di vigilanza sull'attività di documentazione operante presso la Camera dei deputati, in attesa di definire più puntualmente le modalità da seguire e gli indicatori di riferimento e di completare lo svolgimento di attività di formazione del personale del Servizio Studi sul tema.

Nei dossier di documentazione pubblicati dall'8 marzo 2021 ad oggi il Servizio Studi ha dunque proceduto alla redazione del paragrafo dedicato all'*Analisi di impatto di genere* per le proposte di legge all'esame delle Commissioni suscettibili di approfondimento sotto tale profilo. In tale ambito, è stata posta particolare attenzione ai dati statistici riguardanti il settore di intervento della proposta e si è tenuto conto della classificazione operata nell'ambito del bilancio di genere e del contesto normativo e sociale di riferimento. Sono stati quindi evidenziati i profili suscettibili di analisi e approfondimento nell'ambito dell'istruttoria legislativa – che può ricomprendere lo svolgimento di audizioni di esperti del settore e la richiesta di elementi informativi al Governo e ai soggetti specializzati - che le Commissioni parlamentari sono chiamate a svolgere nel corso dell'esame in sede referente.

DOSSIER DEL SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA CON ANALISI DI IMPATTO DI GENERE

I dossier contenenti l'analisi di impatto di genere, ad **un anno** dall'avvio della sperimentazione (8 marzo 2021) sono relativi ai seguenti progetti di legge:

- 8 marzo 2021: Delega al Governo per la disciplina dell'agricoltura multifunzionale e promozione dell'imprenditoria e del lavoro femminile nel settore agricolo – [A.C. 2049](#)
- 29 marzo 2021: Disposizioni concernenti i giudizi di idoneità all'avanzamento degli ufficiali e il conferimento di encomi ed elogi - [A.C. 2715](#)
- 30 marzo 2021: Modifiche alla legge 7 aprile 2014, n. 56, concernenti l'ordinamento della città metropolitana di Roma, capitale della Repubblica - [A.C. 2893](#)
- 31 marzo 2021: Introduzione sperimentale del metodo del budget di salute per la realizzazione di progetti terapeutici riabilitativi individualizzati – seconda edizione - [AC 1752](#)

- 14 aprile 2021: Disposizioni in materia di circolazione dei monopattini a propulsione prevalentemente elettrica - [AC 2675](#)
- 3 maggio 2021: Disposizioni in materia di espropriazione di immobili in stato di degrado o di abbandono per il loro recupero e adeguamento alle norme di prevenzione del rischio sismico – [AC 770](#)
- 12 maggio 2021: Disposizioni per la tutela e la valorizzazione dell'agricoltura contadina – [AA.CC. TU 1825-1968-2905-A](#) (Elementi per l'esame in Assemblea)
- 26 maggio 2021: Prevenzione e repressione della diffusione illecita di contenuti tutelati dalla normativa sul diritto d'autore mediante le reti di comunicazione elettronica - [A.C. 2188](#), [A.C. 1357](#), [A.C. 2679](#)
- 15 giugno 2021: Disposizioni in materia di utilizzo dei defibrillatori semiautomatici e automatici in ambiente extraospedaliero - [A.C. T.U. 181 ed abb.- B](#)
- 6 luglio 2021: Modifiche al codice delle pari opportunità di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, e altre disposizioni in materia di pari opportunità tra uomo e donna in ambito lavorativo - [AC 522 e abb. - A](#)
- 16 luglio 2021: Disposizioni concernenti la conservazione del posto di lavoro e i permessi retribuiti per esami e cure mediche in favore dei lavoratori affetti da malattie oncologiche, invalidanti e croniche - [AC. 2098](#), [AC. 2392](#), [AC. 2247](#), [AC. 2540](#) e [AC. 2478](#)
- 21 settembre 2021: Disposizioni per consentire la libertà di scelta nell'accesso dei lavoratori al trattamento pensionistico - [AC 389](#), [AC. 714](#), [AC 759](#), [AC 900](#), [AC 1163](#), [AC 1164](#), [AC 1170](#), [AC 2855](#) e [AC 2904](#)
- 20 ottobre 2021: Modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali in materia di circoscrizioni di decentramento comunale - [AC 1430](#) e [AC 2404](#)
- 20 ottobre 2021: Rilascio del permesso di soggiorno alle vittime del reato di costrizione o induzione al matrimonio - [AC 3200](#)
- 4 novembre 2021: Disposizioni per la promozione e il sostegno delle attività teatrali negli istituti penitenziari – [AC 2933](#)
- 25 novembre 2021: Disciplina del tirocinio curricolare per l'orientamento e la formazione dei giovani - [A.C. 1063](#) e [A.C. 2202](#)
- 10 febbraio 2022: Disposizioni per l'inserimento lavorativo per le donne vittime di violenze di genere - [AA.CC. 1458](#), [1791](#), [1891](#)
- 14 febbraio 2022: Disposizioni in materia di lavoro agile e di lavoro a distanza - [AA.CC. 2282](#), [2417](#), [2667](#), [2685](#), [2817](#), [2908](#), [3027](#) e [3150](#)
- 1° marzo 2022: Disposizioni in materia di statistiche in tema di violenza di genere – [A.C. 2805](#)
- 9 marzo 2022: Disciplina del contratto di apprendistato - [A.C. 2902](#)
- 18 marzo 2022: Associazioni a carattere sindacale delle Forze armate - [A.C. 875-B](#) (Elementi per l'esame in Assemblea)
- 1° aprile 2022: Rilascio del permesso di soggiorno alle vittime del reato di costrizione o induzione al matrimonio – [A.C. 3200](#) (Elementi per l'esame in Assemblea)
- 17 gennaio 2023: Promozione e sviluppo delle start-up e delle piccole e medie imprese innovative mediante agevolazioni fiscali e incentivi agli investimenti - [A.C. 107](#)

Sempre con riguardo alla **promozione del gender mainstreaming** negli atti normativi si ricorda infine che nel corso della discussione sulla legge di bilancio 2021 è stato accolto uno specifico ordine del giorno (9/2790-bis-AR/301 D'Uva,

Spadoni, Palmisano, Ascari) in cui si impegna il Governo a valutare l'opportunità di prevedere, in particolare, che nell'ambito **dell'AIR e della VIR**, il cui contenuto è attualmente definito dal DPCM n. 169 del 2017, "sia introdotta una specifica voce relativa all'**analisi di impatto di genere sugli atti di iniziativa normativa del Governo**". Finora non è stato dato seguito all'ordine del giorno.

Gli organismi pubblici nazionali a tutela delle pari opportunità

Nel 1996 all'atto della formazione del Governo è stato nominato per la prima volta un **Ministro per le pari opportunità**, ministro senza portafoglio, al quale sono stati conferiti compiti di proposta, coordinamento e attuazione delle politiche governative in materia.

Da allora nei governi è stato sempre previsto un **Ministro per le pari opportunità**, con l'eccezione di:

- Governo Monti, nel quale la delega per le pari opportunità è stata affidata al Ministro del lavoro e delle politiche sociali;
- Governo Renzi, nel quale la delega per le pari opportunità è stata affidata al Ministro per le Riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento;
- Governo Gentiloni e Governo Conte I, nel quale la delega per le pari opportunità è stata affidata ad un Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio.

Nell'attuale Governo Meloni, è stato nominato una **Ministra per la famiglia, la natalità e le pari opportunità**, nella persona dell'on. Eugenia Maria Roccella.

Nel 1997 è stato istituito presso la Presidenza del Consiglio il **Dipartimento per le pari opportunità**: sorto come struttura di supporto per l'attività del Ministro e con compiti di promozione e coordinamento delle politiche di parità, ha ampliato progressivamente le proprie competenze anche nel campo della lotta alla discriminazione razziale e ad altre forme di discriminazione.

Le funzioni del Dipartimento riguardano, in particolare, la promozione ed il coordinamento delle politiche dei diritti della persona, delle pari opportunità, della parità di trattamento e di rimozione di ogni forma e causa di discriminazione, di prevenzione e contrasto della violenza sessuale e di genere e degli atti persecutori, della tratta e dello sfruttamento degli esseri umani, nonché delle mutilazioni genitali femminili e delle altre pratiche dannose.

In tali settori, il Dipartimento provvede: all'indirizzo, al coordinamento ed al monitoraggio della utilizzazione dei fondi nazionali ed europei; agli adempimenti riguardanti l'acquisizione e l'organizzazione delle informazioni e la promozione e il coordinamento delle attività conoscitive, di verifica, controllo, formazione e informazione; alla cura dei rapporti con le amministrazioni e gli organismi operanti in Italia e all'estero; all'adozione delle iniziative necessarie ad assicurare la rappresentanza del Governo negli organismi nazionali e internazionali. L'organizzazione del Dipartimento è stata da ultimo rinnovata con il **D.P.C.M. 8 aprile 2019**.

Nell'ambito del Dipartimento, in attuazione delle previsioni contenute nella legge di bilancio 2022 (articolo 1, commi 139-148, L. n. 234/2021, su cui si v. *supra*), si è insediato l'**Osservatorio nazionale per l'integrazione delle politiche per la parità di genere** (istituito con [decreto 22 febbraio 2022](#)), presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o dall'Autorità politica delegata alle pari opportunità.

All'Osservatorio e al Comitato tecnico-scientifico, istituito all'interno del medesimo e composto da esperte ed esperti di elevata professionalità, è affidato, tra gli altri, il compito di monitorare l'attuazione della Strategia nazionale sulla parità di genere, adottata per la prima volta in Italia nel 2021, valutandone l'impatto al fine di migliorarne l'efficacia e integrarne gli strumenti.

Oltre a ciò, l'Osservatorio svolge funzioni di supporto al Dipartimento ai fini della predisposizione del Piano strategico nazionale per la parità di genere, nonché dell'aggiornamento di quello vigente:

a) assicurando lo sviluppo delle funzioni di analisi e studio della condizione e delle problematiche in tema di pari opportunità e di parità di genere, anche attraverso la realizzazione di un rapporto biennale finalizzato ad aggiornare le conoscenze sulle principali dinamiche demografiche, sociologiche, economiche in Italia;

b) promuovendo iniziative ed incontri seminariali per favorire la conoscenza dei risultati delle ricerche e indagini e la diffusione delle buone pratiche attraverso lo scambio di esperienze;

c) coordinando le proprie attività di ricerca, studio e documentazione con quelle relative al Piano strategico nazionale contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica.

Per la **promozione delle pari opportunità nel mondo del lavoro** presso il Ministero del lavoro, dal 1991 opera il Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento ed uguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici (**Comitato nazionale di parità**), organo consultivo del Ministro con compiti di studio e di promozione in materia di parità nel settore della formazione professionale e del lavoro (art. 8, D.Lgs. n. 198/2006, come modificato da D.Lgs. n. 151 del 2015).

Il Comitato promuove nell'ambito della competenza statale, la rimozione delle discriminazioni e di ogni altro ostacolo che limiti di fatto l'uguaglianza tra uomo e donna nell'accesso al lavoro, nella promozione e nella formazione professionale, nelle condizioni di lavoro compresa la retribuzione, nonché in relazione alle forme pensionistiche complementari collettive di cui al decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252.

È presieduto dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali o da un Sottosegretario delegato ed è composto da: rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro; da componenti delle associazioni di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo; da rappresentanti designati dalle associazioni e dai movimenti femminili operanti nel campo della parità; dalla Consigliera Nazionale di Parità; da esperti in materie giuridiche, economiche e sociologiche con competenze in materie di

lavoro e politiche di genere; da rappresentanti di vari Ministeri, il Ministero del Lavoro, Dipartimento delle pari opportunità.

I componenti durano in carica tre anni e sono nominati dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali.

L'attuale Comitato è stato ricostituito in data 26 luglio 2019.

A livello nazionale, regionale e della città metropolitana e dell'ente di area vasta di cui alla legge 7 aprile 2014, n. 56 sono inoltre nominati **una consigliera o un consigliere di parità**, cui sono attribuiti una serie di interventi volti al rispetto del principio di non discriminazione e della promozione di pari opportunità per lavoratori e lavoratrici (artt. 15 e ss. D.Lgs. n. 198/2006).

In particolare la Consigliera Nazionale di Parità si occupa della trattazione dei casi di discriminazione di genere sul lavoro di rilevanza nazionale e della promozione di pari opportunità per lavoratori e lavoratrici, anche attraverso la collaborazione con gli organismi di rilevanza nazionale competenti in materia di politiche attive del lavoro, di formazione e di conciliazione.

La Consigliera Nazionale di Parità coordina la **Conferenza Nazionale delle Consigliere e dei Consiglieri di Parità**, che comprende tutte le consigliere e i consiglieri (regionali, delle città metropolitane e degli enti di area vasta) con il compito di rafforzare le funzioni delle consigliere e dei consiglieri di parità, di accrescere l'efficacia della loro azione, di consentire lo scambio di informazioni, esperienze e buone prassi.

Infine, la legge di bilancio 2021 (articolo 1, commi 104 e 106 L. n. 178/2020) ha previsto l'istituzione di un **Comitato Impresa Donna** presso il Ministero dello sviluppo economico, a cui è attribuita la funzione di:

- a) contribuire ad aggiornare le linee di indirizzo per l'utilizzo delle risorse del Fondo;
- b) condurre analisi economiche, statistiche e giuridiche relative alla questione di genere nell'impresa;
- c) formulare raccomandazioni relative allo stato della legislazione e dell'azione amministrativa, nazionale e regionale, in materia di imprenditorialità femminile e sui temi della presenza femminile nell'impresa e nell'economia;
- d) contribuire alla redazione della Relazione annuale che il Ministro presenta ogni anno al Parlamento sull'attività svolta e sulle possibili misure da adottare per risolvere i problemi relativi alla partecipazione della popolazione femminile alla vita economica e imprenditoriale del Paese.

In proposito si rinvia, *infra*, al capitolo dedicato al sostegno all'imprenditoria femminile.

POLITICHE DELL'UE IN MATERIA DI PARITÀ DI GENERE

L'uguaglianza di genere nel diritto primario dell'UE

L'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea (TUE) enuncia, tra i valori sui quali si fonda l'Unione, l'**uguaglianza**, statuendo che questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata, tra le altre cose, dalla **non discriminazione**, e dalla **parità tra donne e uomini**.

Il successivo articolo 3, paragrafo 3, ribadisce, tra gli obiettivi perseguiti dall'Unione, la lotta contro le discriminazioni e la promozione della **parità tra uomini e donne**.

Tali valori e obiettivi sono altresì sanciti dall'articolo 21 della **Carta dei diritti fondamentali** dell'Unione europea.

In coerenza con le disposizioni sinora richiamate, l'articolo 8 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) include tra gli obiettivi trasversali a tutte le politiche dell'Unione quello di **eliminare le ineguaglianze** e di **promuovere la parità tra uomini e donne** in tutte le sue attività (concetto noto anche come *gender mainstreaming* - **integrazione della dimensione di genere**).

L'articolo 19 del TFUE attribuisce all'Unione una competenza generale ad adottare provvedimenti legislativi per combattere **tutte le forme di discriminazione**, incluse quelle **fondate sul sesso**.

A questo scopo il **Parlamento europeo e il Consiglio**, deliberando secondo la **procedura legislativa ordinaria**, adottano misure che assicurino l'applicazione del **principio delle pari opportunità e della parità di trattamento** tra uomini e **donne in materia di occupazione e impiego**, ivi compreso il principio della parità delle retribuzioni.

Allo scopo di assicurare **l'effettiva e completa parità** tra uomini e donne nella vita lavorativa, il principio della parità di trattamento non osta a che uno Stato membro mantenga o adotti misure che prevedano **vantaggi specifici diretti a facilitare** l'esercizio di un'attività professionale da parte del sesso sottorappresentato ovvero a **evitare o compensare svantaggi** nelle carriere professionali. Viene dunque contemplata in tal modo **l'azione positiva**.

L'uguaglianza di genere nel diritto derivato

Direttive quadro

In attuazione delle disposizioni dei Trattati sopra richiamate sono stati adottati anzitutto atti legislativi “quadro” di portata generale:

- la [direttiva 2006/54/CE](#), riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di **occupazione e impiego**; la direttiva definisce le **nozioni di discriminazione diretta e indiretta**, di **molestie** e di **molestie sessuali**; inoltre, essa incoraggia i datori di lavoro ad adottare misure preventive per combattere le molestie sessuali, prevede le **sanzioni per i casi di discriminazione** e prevede l'istituzione all'interno degli Stati membri di organismi incaricati di promuovere la parità di trattamento tra uomini e donne;
- la [direttiva 2010/41/CE](#), che stabilisce gli obiettivi relativi all'applicazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le **donne che esercitano un'attività autonoma**, ivi comprese le attività nel settore agricolo, e relativa altresì alla **tutela della maternità**, e che abroga la direttiva 86/613/CEE del Consiglio.

Con la direttiva 2004/113/CE è stato inoltre attuato il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda **l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura**.

La direttiva si applica a tutte le persone che forniscono beni e servizi che sono a disposizione del pubblico, compresi gli organismi pubblici, e che sono offerti al di fuori dell'area della vita privata e familiare e delle transazioni effettuate in questo ambito.

Il 7 dicembre 2022 la Commissione europea ha presentato due proposte di direttiva ([COM\(2022\) 688](#) e [COM\(2022\) 689](#)) volte a modificare le tre direttive sopra richiamate.

In particolare, con le proposte in questione si intendono rafforzare gli **organismi per la parità**, in termini di indipendenza, risorse e poteri, affinché possano garantire più efficacemente la **parità di trattamento e le pari opportunità** tra donne e uomini in materia di **occupazione e impiego**, compreso il lavoro autonomo, nonché in materia di **sicurezza sociale** e per quanto riguarda **l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura**.

A tale scopo viene, tra le altre cose, riconosciuta un'ampia legittimazione agli organismi in questione ad agire in giudizio per garantire il rispetto dei principi sopra indicati.

Conciliazione tra lavoro e vita familiare

Nell'ambito del cosiddetto Pilastro europeo dei diritti sociali, il 13 giugno 2019 l'UE ha adottato la [direttiva \(UE\) 2019/1158](#) relativa all'**equilibrio tra attività professionale e vita familiare** per i genitori e i prestatori di assistenza, che abroga la [direttiva 2010/18/UE](#).

Il nuovo regime mira ad aumentare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e la fruizione di **congedi per motivi familiari** e di modalità di lavoro flessibili; offre altresì ai lavoratori possibilità di vedersi accordare un congedo per occuparsi di **familiari** che necessitano di **sostegno**.

Secondo la nuova direttiva, i **padri** o i **secondi genitori** possono fruire, in occasione della nascita di un figlio, di almeno **dieci giorni lavorativi retribuiti** allo stesso livello di quello attualmente fissato nell'UE per i congedi di maternità. Per usufruire del congedo di paternità, non è necessaria alcuna **anzianità di servizio**; la retribuzione del congedo di paternità è tuttavia subordinata a un'anzianità di servizio di **sei mesi**. Gli Stati membri con sistemi di congedo parentale più favorevoli possono mantenere le disposizioni nazionali vigenti.

È inoltre previsto un **diritto individuale a quattro mesi di congedo parentale**, di cui **due retribuiti** e non trasferibili tra i genitori. Il livello della retribuzione e il limite di età del bambino è fissato dagli Stati membri.

Infine i prestatori di assistenza (lavoratori che aiutano i familiari bisognosi di assistenza o di sostegno a causa di un grave motivo di salute) possono usufruire di **cinque giorni lavorativi all'anno**. Gli Stati membri possono utilizzare un periodo di riferimento diverso, approvare il congedo caso per caso e introdurre criteri aggiuntivi per l'esercizio di tale diritto. Da ultimo, si rafforza il diritto per tutti i genitori e i prestatori di assistenza di richiedere **modalità di lavoro flessibili**.

Amministratori delle società quotate

Con la direttiva (UE) [2022/2381](#), riguardante il **miglioramento dell'equilibrio di genere fra gli amministratori** delle **società quotate** e relative misure, si stabilisce che, entro il 2026, le società quotate debbano garantire che i membri del sesso sottorappresentato detengano almeno il **40%** dei **posti di amministratore senza incarichi esecutivi**. Gli Stati membri possono scegliere di applicare le norme agli amministratori **con e senza** incarichi esecutivi. In questi paesi, l'obiettivo sarebbe quello di avere membri del sesso sottorappresentato che detengano almeno il **33%** di tutti i posti di amministratore.

Nelle società quotate in cui tali obiettivi non sono conseguiti, dovrà essere adeguato il processo di selezione per la nomina dei membri del consiglio di amministrazione. Le **procedure di selezione e di nomina** dovranno essere **equie e trasparenti**, fondate su una valutazione comparativa dei diversi candidati effettuata sulla base di criteri chiari e formulati in modo neutro. Le qualifiche e il merito rimarranno i requisiti fondamentali.

La nuova direttiva prevede:

- un livello minimo di armonizzazione dei requisiti in materia di governo societario, in quanto le decisioni di nomina dovranno basarsi su criteri oggettivi;
- misure integrate in grado di garantire che non vi siano promozioni automatiche e incondizionate del sesso sottorappresentato;
- la preferenza per il candidato del sesso sottorappresentato **avente le medesime qualifiche**, in assenza di una valutazione obiettiva che faccia propendere per il candidato dell'altro sesso.

Le società devono fornire, su base annuale, informazioni sulla rappresentanza di genere nei loro consigli e sulle misure che stanno adottando per conseguire l'obiettivo del 33% o del 40%. Ogni anno gli Stati membri pubblicheranno un elenco delle società che hanno raggiunto gli obiettivi della direttiva.

Trasparenza salariale

Il 15 dicembre 2022 Parlamento europeo e Consiglio hanno raggiunto, nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, un accordo politico sulla proposta di direttiva in materia di **trasparenza salariale** ([COM\(2021\)93](#)), presentata dalla Commissione europea nel marzo 2021. L'atto mira a stabilire **prescrizioni minime per rafforzare l'applicazione del principio della parità retributiva tra uomini e donne e il divieto di discriminazione per motivi di genere** senza peraltro impedire ai datori di lavoro di retribuire in modo diverso chi svolge lo stesso lavoro (o un lavoro di pari valore) sulla base di criteri oggettivi, neutri sotto il profilo del genere (punto n. 10 delle Premesse). Per il conseguimento delle suddette finalità, sono stabiliti *standard* di trasparenza in materia di retribuzioni e garanzie di accesso a determinati strumenti di tutela giurisdizionale in favore dei lavoratori.

Contrasto alla violenza sulle donne

Ulteriori atti legislativi sono indirettamente connessi al tema della parità di genere, tra l'altro, con particolare riguardo al fenomeno del contrasto alla **violenza sulle donne**. Si ricordano:

- la [direttiva 2011/36/UE](#), concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime;
- la [direttiva 2011/99/UE](#), che istituisce l'ordine di protezione europeo allo scopo di proteggere una persona da atti di rilevanza penale di un'altra persona tali da metterne in pericolo la vita, l'integrità fisica o psichica, la dignità, la libertà personale o l'integrità sessuale (onde consentire all'autorità competente di un altro Stato membro di continuare a proteggere la persona nel territorio di tale altro Stato membro);
- il [regolamento \(UE\) n. 606/2013](#) relativo al riconoscimento reciproco delle misure di protezione in materia civile in tutta l'UE;

- la [direttiva 2012/29/UE](#), che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato.

Adesione dell'UE alla Convenzione di Istanbul

La Convenzione sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica - meglio nota come [Convenzione di Istanbul](#) - adottata dal Consiglio d'Europa l'11 maggio 2011, è entrata in vigore il 1° agosto 2014, a seguito del raggiungimento del prescritto numero di dieci ratifiche.

L'Italia è stata tra i primi paesi europei a ratificare la Convenzione con la **legge 27 giugno 2013, n. 77**.

La Convenzione rappresenta **il primo strumento internazionale giuridicamente vincolante** volto a creare un quadro normativo completo a tutela delle donne contro qualsiasi forma di violenza.

Particolarmente rilevante è il riconoscimento espresso della **violenza contro le donne** quale **violazione dei diritti umani**, oltre che come forma di discriminazione contro le donne (art. 3 della Convenzione). La Convenzione stabilisce inoltre un chiaro legame tra l'obiettivo della parità tra i sessi e quello dell'eliminazione della violenza nei confronti delle donne.

A seguito dell'adozione di due decisioni preparatorie del Consiglio nel maggio del 2017, la prima riguardante gli articoli sulla cooperazione in materia penale ([decisione \(UE\) 2017/865](#)), la seconda gli articoli relativi all'asilo, ai rifugiati e al respingimento ([decisione \(UE\) 2017/866](#)) il **13 giugno 2017, l'UE ha firmato la Convenzione di Istanbul**.

Il processo di adesione richiede l'adozione di **decisioni del Consiglio relative alla conclusione della Convenzione**, e l'approvazione del Parlamento europeo. Quest'ultimo ha invitato il Consiglio a ultimare il processo di ratifica, tra l'altro, con [risoluzione](#) del 28 novembre 2019.

La Presidente della Commissione europea, von der Leyen, nel suo programma ha definito l'adesione dell'UE alla Convenzione di Istanbul sulla lotta contro la violenza domestica una **priorità fondamentale per la Commissione**.

Si segnala che l'iter per la conclusione era stato temporaneamente sospeso per consentire alla Corte di giustizia dell'UE l'adozione di un parere su varie questioni attinenti alla base giuridica appropriata per l'atto del Consiglio relativo alla conclusione. Il [parere](#), con il quale la Corte ha chiarito gli **aspetti procedurali** e la corretta **base giuridica**, è stato adottato il 6 ottobre 2021.

Il 21 febbraio 2023 il Consiglio ha chiesto l'approvazione del Parlamento europeo per adottare le decisioni relative alla conclusione da parte dell'UE della Convenzione.

Proposta di direttiva sulla violenza contro le donne

Al fine di conseguire gli obiettivi stabiliti dalla convenzione di Istanbul nell'ambito delle competenze dell'UE, integrando l'*acquis* dell'Unione e la legislazione nazionale degli Stati membri attualmente in vigore nei settori contemplati dalla convenzione, nel marzo del 2022 la Commissione europea ha presentato la **proposta di direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica** ([COM\(2022\) 105](#)).

Tale proposta intende introdurre una normativa specificamente indirizzata a combattere la violenza contro le donne e la violenza domestica a livello dell'UE, considerato che si tratta di tematiche che, attualmente, nessun atto legislativo dell'Unione tratta in modo specifico ed esauriente. In questa prospettiva, la direttiva proposta opera un intervento che si realizza attraverso la **fissazione di norme minime**, lasciando agli Stati membri la flessibilità necessaria a regolare la materia in misura più intensa, tenendo conto delle rispettive specificità.

In sintesi, le misure che la proposta introduce sono rivolte a:

- **configurare come reato determinate forme di violenza** che colpiscono oltremisura le donne, non sono sufficientemente contrastate dalle legislazioni nazionali e rientrano nelle competenze dell'UE; in questo contesto rientrano la definizione del reato di stupro per assenza di consenso, le mutilazioni genitali femminili e alcune specifiche forme di violenza *online*;
- **potenziare l'accesso** delle vittime **alla giustizia** e il **diritto** a ricevere una **protezione adeguata**;
- **prestare alle vittime** di violenza contro le donne o di violenza domestica **un'assistenza adeguata alle loro esigenze specifiche**; tale assistenza include un sostegno specifico in caso di violenza sessuale e di mutilazioni genitali femminili, l'accesso a linee di assistenza telefonica nazionali, una miglior accessibilità delle case rifugio e un sostegno globale alle vittime di molestie sessuali sul lavoro; comporta inoltre un'assistenza mirata alle vittime con esigenze specifiche e ai gruppi a rischio, comprese le donne che fuggono dai conflitti armati;
- **prevenire la violenza** contro le donne e la violenza domestica, anche avviando azioni di sensibilizzazione, formando i professionisti che possono entrare in contatto con le vittime e intervenendo sugli autori dei reati con programmi appositi;
- **rafforzare il coordinamento** e la cooperazione a livello nazionale e dell'UE, anche migliorando la raccolta di dati sulla violenza contro le donne e sulla violenza domestica.

Documenti programmatici

Nel 2020 la Commissione europea ha adottato una serie di documenti programmatici in materia di parità di genere, che prevedono l'adozione di misure e azioni specifiche per i prossimi anni.

Il 5 marzo 2020 è stata presentata la [Strategia per la parità di genere 2020-2025](#), recante una serie di azioni ritenute fondamentali per il raggiungimento dei tradizionali obiettivi in materia di equilibrio di genere: stop alla **violenza** e agli **stereotipi** di genere; parità di partecipazione e di opportunità nel **mercato del lavoro**; parità **retributiva**; equilibrio di genere a livello **decisionale** e **politico**.

L'attuazione della strategia procederà attraverso l'adozione di misure mirate volte a conseguire la parità di genere, combinate a una maggiore integrazione della dimensione di genere.

La strategia prevede, tra l'altro:

- l'ampliamento del novero dei **reati** in cui è possibile introdurre un'**armonizzazione** in tutt'Europa, estendendola a **forme specifiche di violenza** contro le donne, tra cui le molestie sessuali, gli abusi a danno delle donne e le mutilazioni genitali femminili;
- una **legge sui servizi digitali** per chiarire quali misure si attendono dalle piattaforme per contrastare le attività illegali *on line*, compresa la violenza nei confronti delle donne;
- il potenziamento della presenza delle donne nei settori caratterizzati da carenze di competenze, in particolare il **settore tecnologico** e quello dell'**intelligenza artificiale**;
- l'avvio di una **consultazione pubblica sulla trasparenza retributiva** e la presentazione di misure vincolanti per contrastare la disparità sul piano salariale;
- il rafforzamento dell'impegno per l'attuazione delle norme dell'UE sull'**equilibrio tra vita professionale e vita privata**.

Il 24 giugno 2020 la Commissione ha presentato la prima [strategia per i diritti delle vittime](#) per il periodo 2020-2025, che contempla una serie di azioni a livello europeo e nazionale nel quadro degli interventi per il rafforzamento dei diritti delle vittime di reato e la collaborazione a sostegno dei diritti delle vittime.

Il 25 novembre 2020, inoltre, la Commissione europea e l'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune dell'UE hanno presentato il **Piano d'azione dell'Unione europea sulla parità di genere – Un'agenda ambiziosa per la parità di genere e l'emancipazione femminile nell'azione esterna dell'UE (EU Gender Action Plan - GAP III)**. Il piano prevede iniziative, **per il periodo 2021-2025**, volte ad accrescere l'impegno dell'UE per la parità di genere, in quanto priorità trasversale dell'azione esterna, nonché a promuovere un impegno strategico dell'UE a livello multilaterale, regionale e nazionale. Il Piano è volto ad **accrescere il contributo dell'UE per il raggiungimento dell'obiettivo di**

sviluppo sostenibile n. 5 nell'ambito dell'Agenda 2030, relativo al raggiungimento dell'uguaglianza di genere e dell'*empowerment* di tutte le donne e le ragazze.

Il Consiglio dei ministri dell'UE, nella riunione del 2 dicembre 2020, ha adottato [conclusioni](#) nelle quali invita la Commissione e gli Stati membri, tra l'altro, ad intensificare gli sforzi per ridurre il divario retributivo di genere e il divario di genere nell'assistenza e a combattere gli stereotipi di genere.

Risorse finanziarie in materia di politiche per l'equilibrio di genere

Il quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027 prevede l'**integrazione della dimensione di genere nel bilancio**, più specificamente nei vari strumenti di finanziamento e di garanzia di bilancio dell'UE, tra cui il Fondo sociale europeo Plus, il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo di coesione e il programma InvestEU.

L'**uguaglianza di genere** e le **pari opportunità** per tutti sono tenuti in considerazione nella **preparazione e attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza**, che sono presentati dagli Stati membri al fine di beneficiare delle risorse del Dispositivo per la ripresa e la resilienza (che rappresenta il più importante programma nell'ambito dello strumento europeo per la ripresa *Next generation EU* con una dotazione finanziaria di 672,5 miliardi di euro, di cui circa 209 miliardi per l'Italia).

Secondo quanto prevede il [regolamento](#) (UE) 2021/241 istitutivo del dispositivo, i piani devono esplicitare le modalità con cui le misure dovrebbero contribuire alla parità di genere e alle pari opportunità per tutti, come pure all'integrazione di tali obiettivi, in linea con i principi 2 e 3 del pilastro europeo dei diritti sociali, nonché con l'obiettivo di sviluppo sostenibile dell'ONU 5 e, ove pertinente, la strategia nazionale per la parità di genere.

Attività del Parlamento europeo

Il **21 gennaio 2021** il Parlamento europeo ha approvato quattro risoluzioni in materia di parità di genere.

Nella prima [risoluzione](#), il Parlamento europeo accoglie con favore le misure proposte dalla Commissione nella **Strategia dell'Ue sulla parità di genere**, ma chiede **ulteriori azioni e obiettivi specifici e vincolanti**. Si rammarica infatti che la strategia rimanga vaga in merito alla **tempistica di varie misure** e che non fissi obiettivi concreti per la parità di genere da raggiungere entro il 2025 né chiari strumenti di monitoraggio; **invita pertanto la Commissione a stabilire una tabella di marcia** precisa con scadenze, obiettivi, un meccanismo di revisione e monitoraggio annuale, indicatori di successo chiari e misurabili, nonché misure mirate supplementari.

Il Parlamento accoglie, inoltre, con favore l'annuncio di **numerose strategie complementari** dell'UE, tra cui la strategia europea sulla disabilità con misure vincolanti per il periodo successivo al 2020, e invita a predisporre un quadro strategico per connetterle, nonché ad adottare un approccio intersezionale in tutte queste strategie.

Con riferimento all'eliminazione della violenza contro le donne e della violenza di genere, il Parlamento europeo sostiene l'intenzione della Commissione di proporre, nel corso del 2021, misure per **raggiungere gli obiettivi della [Convenzione di Istanbul](#)**, nel caso in cui alcuni Stati membri continuino a bloccarne la ratifica.

Il Parlamento ribadisce inoltre l'opportunità di istituire una **configurazione formale del Consiglio sulla parità di genere**, in modo da istituire un apposito forum di discussione e agevolare meglio l'integrazione della dimensione di genere in tutte le politiche dell'UE, tra cui le politiche sociali e occupazionali. Come rilevato in una precedente risoluzione approvata il 17 dicembre 2020, una formazione del Consiglio dedicata alla parità di genere rappresenterebbe un elemento fondamentale per:

- sbloccare i negoziati sui principali fascicoli relativi alla parità di genere, tra cui la ratifica della convenzione di Istanbul;
- l'adozione della succitata proposta di direttiva relativa alla presenza delle donne nei consigli di amministrazione;
- l'adozione della proposta di direttiva del Consiglio recante applicazione del principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale (direttiva contro le discriminazioni).

Nella riunione del 21 gennaio 2021, il Parlamento europeo ha altresì approvato una [risoluzione](#) sull'eliminazione del **divario digitale** di genere e sulla partecipazione delle donne all'economia digitale, in cui invita la Commissione e gli Stati membri ad allineare le misure volte a promuovere la transizione digitale con gli obiettivi dell'Unione in materia di parità di genere. Il Parlamento propone tra l'altro di **creare programmi di imprenditoria e finanziamento di progetti o nuove imprese tecnologici**, nonché adottare un approccio multilivello per affrontare il divario di genere a tutti i livelli di istruzione e occupazione nel settore digitale.

Nella [risoluzione](#) sulla **prospettiva di genere nella crisi COVID-19**, si sottolinea l'esigenza di rispecchiare i principi dell'integrazione della prospettiva di genere e del bilancio di genere in tutti gli aspetti della risposta alla crisi sanitaria per preservare e tutelare i diritti delle donne durante tutta la pandemia e nel periodo successivo e per rafforzare la parità di genere, tenuto conto del fatto che le donne sono state particolarmente colpite dalla pandemia.

L'11 febbraio 2021 il Parlamento europeo ha approvato una [risoluzione](#) sulle sfide future in relazione ai diritti delle donne in Europa, in cui rileva con preoccupazione che il quinto riesame della piattaforma d'azione di Pechino ([BPFA](#)) ha evidenziato che nessuno Stato membro europeo ha completato gli obiettivi stabiliti dalla Convenzione di Pechino nel 1995.

Nella risoluzione si esprime profonda preoccupazione anche per l'attuale pandemia, che esacerba le disparità di genere esistenti, minaccia di invertire i progressi compiuti fino ad ora e potrebbe spingere **47 milioni di donne e ragazze in più sotto la soglia di povertà in tutto il mondo**.

Per contrastare la violenza contro le donne, il Parlamento ribadisce l'appello a ratificare la Convenzione di Istanbul e sollecita la Commissione a elaborare una **proposta di direttiva volta a prevenire e combattere tutte le forme di violenza di genere**. Si sottolinea l'importanza di affrontare con urgenza l'aumento della violenza domestica durante la pandemia COVID-19 fornendo servizi di protezione per le vittime, come linee di assistenza telefonica, alloggi sicuri e servizi sanitari. Gli Stati sono altresì invitati ad adottare le misure necessarie per sradicare la violenza informatica, comprese le molestie online, il cyberbullismo e l'incitamento all'odio, che colpiscono in modo sproporzionato donne e ragazze.

Nel settembre 2021, il Parlamento europeo ha approvato una [risoluzione](#) con la quale si chiede alla Commissione di presentare una proposta di decisione del Consiglio che identifichi la **violenza di genere come una nuova sfera di criminalità** e di fissare la base giuridica per annoverare la violenza di genere tra i reati comunitari. Questo permetterebbe di equipararla a crimini come il terrorismo, la tratta degli esseri umani, la criminalità informatica, lo sfruttamento sessuale e il riciclaggio di denaro. Tale iniziativa consentirebbe di stabilire definizioni e standard giuridici comuni, nonché fissare sanzioni penali minime in tutta l'UE.

Da ultimo, nell'ottobre 2021 il Parlamento ha chiesto [misure](#) urgenti per proteggere le vittime della violenza nelle battaglie per la **custodia**, sottolineando che le udienze dovrebbero essere condotte da professionisti qualificati e svolgersi in ambienti a misura di bambino. I deputati hanno inoltre esortato i paesi dell'UE a sostenere le vittime per consentire loro di raggiungere l'indipendenza finanziaria e abbandonare le relazioni abusive e violente.

Il 5 luglio 2022, il Parlamento europeo ha approvato una [risoluzione](#) sulla **povertà femminile** in Europa con cui, tra l'altro, invita l'UE e gli Stati membri a proteggere le donne che vivono in condizioni di **povertà energetica** nonché a stabilire migliori politiche di equilibrio tra vita professionale e vita privata e misure adeguate per garantire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro (prevedendo ad esempio un migliore congedo di maternità, periodi di congedo di paternità significativamente più lunghi, un congedo parentale retribuito e non trasferibile, orari di lavoro flessibili, strutture di assistenza all'infanzia in loco, servizi

di assistenza e politiche di lavoro a distanza). Nella risoluzione si osserva infine che il peggioramento della situazione sociale ed economica causato dalla pandemia di COVID-19 ha amplificato le forme di abuso e violenza nei confronti delle donne.

Dati sulla parità tra donne e uomini nell'UE

In base all'[Indice 2022 sull'uguaglianza di genere dell'UE](#), strumento di misurazione dell'equilibrio tra i sessi elaborato dall'EIGE (l'Istituto europeo per la parità di genere) in una serie di domini chiave, gli Stati membri hanno ottenuto un risultato medio di 68,6 punti su 100, con un progresso rispetto all'anno precedente di appena lo 0,6%.

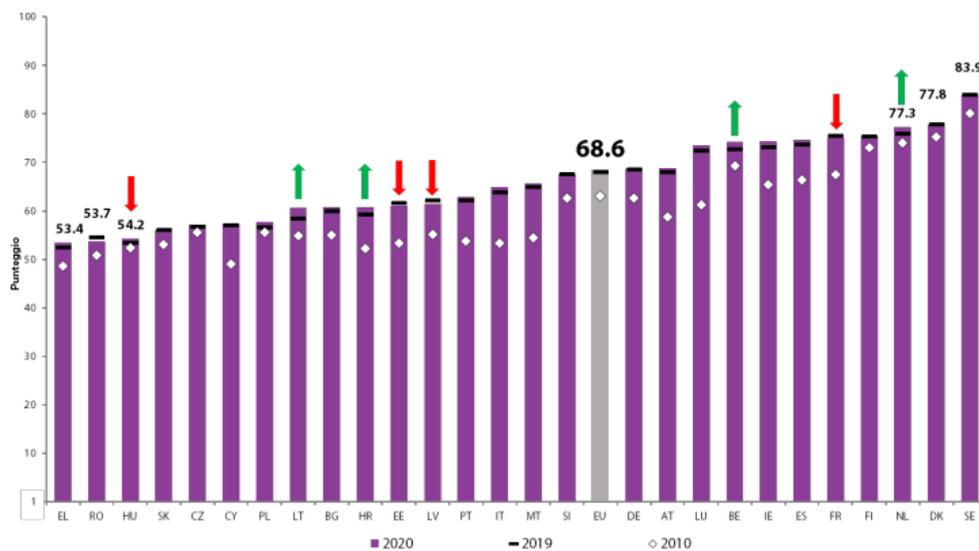
L'Indice utilizza una **scala da 1 a 100**, dove 1 è per la disuguaglianza totale e 100 è per l'uguaglianza totale. I punteggi si basano sul divario tra donne e uomini e sui livelli di rendimento in sei settori principali: **lavoro, denaro, conoscenza, tempo, potere e salute** e i loro **sottodomini**.

Per la prima volta, secondo una la nota dell'EIGE, l'indice ha registrato una diminuzione dei punteggi in diversi settori dei domini principali considerati. Ad esempio, una diminuzione del punteggio relativo alla **partecipazione al mercato del lavoro** indica che è sempre più probabile che le donne trascorrono meno anni di vita nel mondo del lavoro, quindi con **minori prospettive di carriera e pensionistiche**.

Nel 2020 un numero inferiore di donne rispetto agli uomini ha partecipato ad **attività di istruzione formale e informale**. La pandemia da COVID-19 ha creato una pressione senza precedenti sul settore sanitario e ridotto la parità di genere nell'accesso ai servizi sanitari.

Al contrario si è registrata una **maggiore partecipazione femminile al processo decisionale economico e politico**, che a sua volta è legata all'introduzione di **quote** stabilite per legge in alcuni Stati membri dell'UE.

I **punteggi per paese, illustrati dal grafico che segue**, continuano a presentare un quadro eterogeneo. Tra i paesi con i migliori risultati figurano la Svezia, la Danimarca e i Paesi Bassi, sebbene i progressi verso la parità di genere siano in una fase di stallo in Svezia e Danimarca, mentre la Grecia, l'Ungheria e la Romania hanno più difficoltà a promuovere la parità di genere. Un aspetto più positivo è il fatto che, dall'ultima edizione, gli aumenti più significativi dei punteggi dell'indice sono stati riscontrati in Lituania, Belgio, Croazia e nei Paesi Bassi.



Indice sull'uguaglianza di genere 2022

L'[Italia](#) si colloca al 14° posto nell'UE con 65 punti su 100 ed un punteggio complessivo di 3,6 punti inferiore alla media dell'UE.

Dal 2010, il punteggio dell'Italia è aumentato di 11,7 punti, alzando la sua classifica di sette posizioni. Si tratta di uno dei maggiori miglioramenti a lungo termine rispetto ad altri Stati membri. Dal 2019 il punteggio dell'Italia è aumentato di 1,2 punti, ma ciò nonostante la sua posizione è rimasta la stessa (14°). I miglioramenti sia a lungo che a breve termine sono principalmente dovuti a una migliore prestazione nel dominio del potere.

Stando al grafico, i dati relativi al 2020 in **Italia** sarebbero stabili rispetto all'anno precedente. In particolare, secondo il [rapporto](#), l'Italia è caratterizzata da punteggi lievemente più bassi rispetto alla media europea, che tuttavia, rispetto a quest'ultima, stanno crescendo più rapidamente.

LA PROMOZIONE DELLE DONNE NELLA VITA POLITICA E ISTITUZIONALE

Nell'ambito degli interventi di promozione dei diritti e delle libertà fondamentali, particolare attenzione è stata posta negli ultimi anni agli **interventi volti a dare attuazione all'art. 51 della Costituzione**, sulla parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive, incidendo sui **sistemi elettorali** presenti nei diversi livelli istituzionali.

Ai sensi dell'**articolo 51, primo comma, della Costituzione**, 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 seguito di una modifica del 2003 (L. Cost. n. 1/2003) è stato aggiunto un periodo secondo cui la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini.

L'**articolo 117, settimo comma, Cost.** (introdotto dalla L. Cost. n. 3/2001) prevede inoltre che "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." Analogo principio è stato introdotto negli statuti delle regioni ad autonomia speciale dalla legge costituzionale n. 2 del 2001.

Nelle ultime legislature, infatti, sono state introdotte gradualmente misure normative volte a promuovere l'equilibrio di genere all'interno delle assemblee elettive europee, nazionali, regionali e locali (la L. n. 215/2012 per le elezioni comunali; la L. n. 56/2014 per le elezioni - di secondo grado - dei consigli metropolitani e provinciali; la L. n. 20/2016 per le elezioni dei consigli regionali; la L. n. 165/2017 per le elezioni del Parlamento). Misure promozionali delle pari opportunità sono state inserite anche nei più recenti provvedimenti riguardanti la disciplina dei partiti politici.

Dalla modifica costituzionale dell'articolo 51 discendono anche le norme della legge finanziaria 2008, che, disponendo in tema di organizzazione del **Governo** nazionale, stabiliscono che la sua **composizione** deve essere **coerente** con il principio costituzionale delle **pari opportunità** nell'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive (art. 1, commi 376-377, L. 244/2007).

La rappresentanza di genere nella legislazione elettorale

A livello europeo

Nelle **elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia** del maggio 2019 hanno trovato applicazione per la prima volta le previsioni a regime introdotte dalla legge 22 aprile 2014, n. 65 per rafforzare la **rappresentanza di genere**. Tale legge prevede, in particolare:

- la **composizione paritaria delle liste** dei candidati, disponendosi che i candidati dello stesso sesso non possono essere superiori alla metà, a pena di inammissibilità. Inoltre, i primi due candidati devono essere di sesso diverso;
- la **trippla preferenza di genere**: le preferenze devono riguardare candidati di sesso diverso non solo nel caso di tre preferenze, ma anche nel caso di due preferenze. In caso di espressione di due preferenze per candidati dello stesso sesso, la seconda preferenza viene annullata; in caso di espressione di tre preferenze, sono annullate sia la seconda che la terza preferenza (e non solo la terza preferenza, come nella disciplina transitoria che era stata applicata nelle elezioni europee del 2014).

Nel caso in cui risulti violata la disposizione sulla presenza paritaria di candidati nelle liste, l'ufficio elettorale procede dunque alla cancellazione dei candidati del sesso sovrarappresentato, partendo dall'ultimo, fino ad assicurare l'equilibrio richiesto. Se, all'esito della cancellazione, nella lista rimane un numero di candidati inferiore al minimo prescritto dalla legge, la lista è ricusata e non può conseguentemente partecipare alle elezioni.

Nel caso in cui risulti violata la disposizione sull'alternanza di genere tra i primi due candidati, l'ufficio elettorale modifica la lista, collocando dopo il primo candidato quello successivo di genere diverso.

A livello nazionale

Il sistema elettorale del Parlamento, definito dalla L. n. 165 del 2017, che prevede sia collegi uninominali da assegnare con formula maggioritaria, sia collegi plurinominali da assegnare con metodo proporzionale (sistema 'misto'), detta alcune specifiche disposizioni in favore della rappresentanza di genere per le elezioni della Camera e del Senato.

In primo luogo, a pena di inammissibilità, nella successione interna delle **liste nei collegi plurinominali**, sia della Camera sia del Senato, i candidati devono essere collocati secondo un **ordine alternato** di genere (quindi 1-1).

Al contempo, è previsto che nel complesso delle **candidature** presentate da ogni lista o coalizione di liste nei **collegi uninominali** nessuno dei due generi - alla Camera a livello nazionale e al Senato a livello regionale - possa essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima.

Inoltre, nel complesso delle liste nei **collegi plurinominali** nessuno dei due generi può essere rappresentato nella posizione di **capolista** in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima. Anche tale prescrizione si applica alla Camera a livello nazionale e al Senato a livello regionale. Il calcolo delle suddette quote è effettuato, secondo quanto specificato nelle Istruzioni per la presentazione e l'ammissione delle candidature a cura del Ministero dell'interno, riferendosi al numero delle candidature e non a quello delle persone fisiche.

Alla Camera l'Ufficio centrale nazionale assicura il rispetto di tali prescrizioni in sede di verifica dei requisiti delle liste (art. 22 T.U. Camera) comunicando eventuali irregolarità agli Uffici circoscrizionali al fine di apportare eventuali modifiche nella composizione delle liste, assumendo a tal fine rilevanza, anche l'elenco dei candidati supplenti. Al Senato, essendo tali prescrizioni stabilite a livello regionale, spetta all'Ufficio elettorale regionale assicurare il rispetto delle medesime.

Per un focus sull'applicazione della legge elettorale in termini di genere, si rinvia al dossier della collana "Documentazione e ricerche" su *La partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*.

Per quanto riguarda la legislazione di contorno, il decreto-legge sull'abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti (D.L. n. 149/2013, conv. dalla L. n. 13/2014) prescrive, ai fini dell'iscrizione nel registro dei partiti, una serie di requisiti per lo **statuto dei partiti**, tra i quali rientra l'indicazione delle modalità per promuovere, attraverso azioni positive, l'obiettivo della parità tra i sessi negli organismi collegiali e per le cariche elettive. L'articolo 9 del medesimo decreto disciplina inoltre espressamente la **parità di accesso alle cariche elettive**, sancendo il principio in base al quale i partiti politici promuovono tale parità.

A livello regionale

La legge 15 febbraio 2016, n. 20 introduce, tra i principi fondamentali in base ai quali le **Regioni a statuto ordinario** sono tenute a disciplinare con legge il sistema elettorale regionale, l'adozione di specifiche misure per la promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive.

A tal fine, è stata modificata la legge n. 165/2004, che - in attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione - stabilisce i **principi fondamentali cui le regioni devono attenersi nella disciplina del proprio sistema elettorale**.

A seguito delle modifiche introdotte, la legge nazionale non si limita a prevedere tra i principi, come stabilito nel testo originario, la "promozione della parità tra uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive attraverso la predisposizione di misure che permettano di incentivare l'accesso del genere sottorappresentato alle cariche elettive", ma indica anche le specifiche **misure** adottabili, declinandole sulla base dei diversi sistemi elettorali per la scelta della rappresentanza dei consigli regionali.

Al riguardo, la legge prevede **tre ipotesi**:

1. **Liste con preferenze**: qualora la legge elettorale regionale preveda l'espressione di preferenze, sono previsti due meccanismi per promuovere la rappresentanza di genere: a) quota di lista del 40 per cento (in ciascuna lista i candidati di uno stesso sesso non devono eccedere il 60 per cento del totale); b) preferenza di genere (deve essere assicurata l'espressione

di almeno due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso. In caso contrario, le preferenze successive alla prima sono annullate).

2. **Liste 'bloccate'**: nel caso in cui la legge elettorale regionale preveda le liste senza espressione di preferenze, 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 del totale.
3. **Collegi uninominali**: nel caso in cui il sistema elettorale regionale preveda collegi uninominali, nell'ambito delle candidature presentate con il medesimo simbolo i candidati di un sesso non devono eccedere il 60 per cento del totale.

L'entrata in vigore della legge del 2016 ha indotto le regioni, la cui legislazione elettorale non soddisfaceva gli elementi richiesti, ad introdurre le modifiche necessarie per adeguarsi alla normativa di principio.

In relazione al mancato adeguamento della legislazione elettorale è intervenuto successivamente il **decreto-legge n. 86 del 2020**, al fine di stabilire che il mancato recepimento nella legislazione regionale in materia di sistemi di elezione 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 (che disciplina l'esercizio dei poteri sostitutivi) e, contestualmente, costituisce presupposto per l'assunzione delle misure sostitutive ivi contemplate.

Contestualmente il medesimo decreto (art. 1, co. 2-3) ha attivato il potere sostitutivo dello Stato nei confronti della regione Puglia a causa del mancato adeguamento della legislazione elettorale ai principi della L. n. 165/2014, per le elezioni del Consiglio regionale del 20 e 21 settembre 2020.

Per un quadro di sintesi delle disposizioni vigenti per ciascuna regione, si rinvia al dossier della collana "Documentazione e ricerche" su *La partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*.

A livello locale

La disciplina della parità di genere nelle **elezioni comunali** è stata introdotta dalla legge 23 novembre 2012, n. 215, prevedendo per i consigli comunali una differenziazione di regime, graduando i vincoli e le sanzioni per la loro violazione, in ragione di tre diverse dimensioni dei comuni.

Nei **comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti e in quelli con popolazione superiore a 15.000 abitanti**⁴ la legge contempla una duplice misura volta ad assicurare il riequilibrio di genere:

- la previsione della c.d. **quota di lista**, in base al quale nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore a due terzi (art. 71, co. 3-bis, secondo periodo e art. 73, co. 1, ultimo periodo, TUEL, come novellati da L. n. 215/2012);
- l'introduzione della c.d. **doppia preferenza di genere**, che consente all'elettore di esprimere due preferenze purché riguardanti candidati di sesso diverso, pena l'annullamento della seconda preferenza (art. 71, co. 5 e art. 73, co. 3, TUEL, come novellati da L. n. 215/2012).

In caso di violazione delle disposizioni sulla quota di lista, inoltre, è previsto un **meccanismo sanzionatorio differenziato** in relazione alle dimensioni del comune.

In particolare, nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, la Commissione elettorale, in caso di mancato rispetto della quota, riduce la lista, cancellando i candidati del genere più rappresentato, partendo dall'ultimo, fino ad assicurare il rispetto della quota; la lista che, dopo le cancellazioni, contiene un numero di candidati inferiore al minimo prescritto dalla legge è riusata e, dunque, decade.

Nei comuni con popolazione compresa fra 5.000 e 15.000 abitanti, la Commissione elettorale, in caso di mancato rispetto della quota, procede anche in tal caso alla cancellazione dei candidati del genere sovrarappresentato partendo dall'ultimo; la riduzione della lista non può però determinare un numero di candidati inferiore al minimo prescritto dalla legge. Per tali comuni, pertanto, si prevede la riduzione, ma non la decadenza della lista (art. 30, primo comma, lett. d-bis) ed e), d.P.R. n. 570 del 1960, come mod. da art. 2, co. 2, lett. a), n. 1), L. n. 215/2012).

Diversamente, nei **comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti** non è prevista né la quota di lista, né la doppia preferenza di genere, ma è disposto unicamente che “nelle liste dei candidati è assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi” (art. 71, co. 3-bis, primo periodo, TUEL, introdotto dall'art. 2, co. 1, lett. c), n. 1), legge n. 215 del 2012). Tale disposizione è stata dichiarata incostituzionale con la [sentenza 10 marzo 2022, n. 62](#) della Corte costituzionale, nella parte in cui non prevede **l'esclusione delle liste elettorali che non assicurino la presenza di candidati di entrambi i sessi**.

Secondo la Consulta le citate disposizioni si pongono in contrasto con gli articoli 3, secondo comma e 51, primo comma della Costituzione, in quanto inadeguate a promuovere le pari opportunità tra donne e uomini per l'accesso alle cariche elettive. Al

⁴ Le disposizioni per l'elezione dei consigli dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti volte a garantire la parità di accesso di donne e uomini alle cariche elettive si applicano anche alle elezioni dei consigli circoscrizionali, secondo le disposizioni dei relativi statuti comunali.

contempo, la Corte ha ritenuto che l'esclusione delle liste che non assicurano la rappresentanza di entrambi i sessi costituisca una soluzione costituzionalmente adeguata a porvi rimedio. La Corte ha infine ricordato al legislatore che resta ferma la possibilità di individuare, nell'ambito della propria discrezionalità, altra soluzione congrua purché rispettosa dei principi costituzionali.

Per quanto riguarda gli **esecutivi**, la legge n. 215/2012 prevede inoltre che il sindaco nomina la giunta nel rispetto del principio di pari opportunità tra donne e uomini, garantendo la presenza di entrambi i sessi. Uguale disposizione è inserita nell'ordinamento di Roma capitale, per quanto riguarda la nomina della Giunta capitolina. Anche la legge n. 56/2014 è intervenuta su questo punto introducendo una disposizione più incisiva: nelle **giunte comunali, nessuno dei due sessi** può essere rappresentato in **misura inferiore al 40 per cento**, con arrotondamento aritmetico; sono **esclusi** dall'ambito di applicazione della norma i comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti.

La legge n. 215/2012 ha inoltre modificato la norma che disciplina il contenuto degli **statuti comunali e provinciali** con riferimento alle pari opportunità. In particolare, è previsto che gli statuti stabiliscono norme per "**garantire**" - e non più semplicemente "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.

Anche per i **consigli metropolitani** ed i **consigli provinciali**, come riformati dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, vigono alcune disposizioni volte a promuovere la rappresentanza di genere. In particolare, la legge stabilisce che nelle **liste nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento**, con arrotondamento all'unità superiore per i candidati del sesso meno rappresentato, a pena di inammissibilità. Tale disposizione ha trovato applicazione a decorrere dal 2018 (art. 1, commi 27-28 e commi 71-72).

Non è prevista la possibilità della doppia preferenza di genere, in quanto ritenuta incompatibile con il sistema del voto ponderato.

Italia: le donne nelle istituzioni

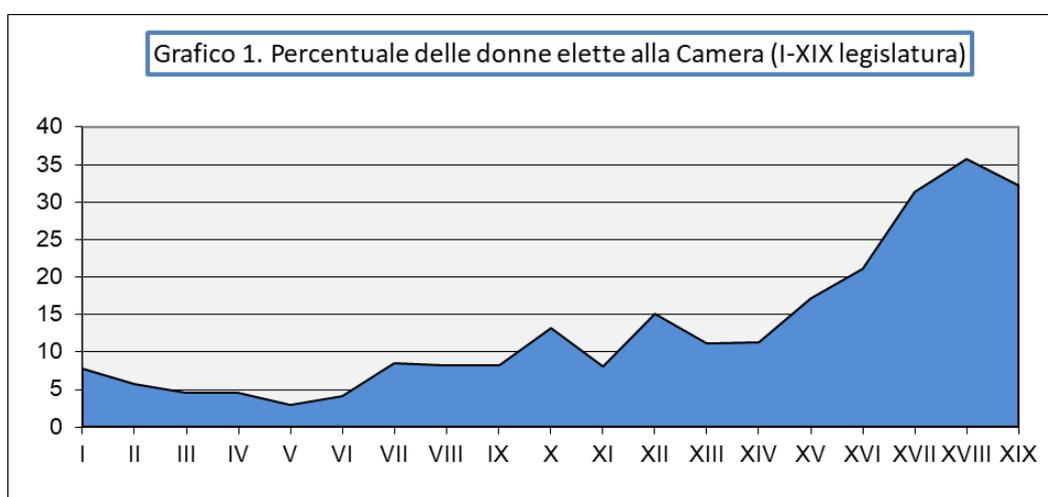
I dati relativi alla presenza femminile negli **organi costituzionali** italiani hanno sempre mostrato una presenza contenuta nei numeri e molto limitata quanto alle posizioni di vertice.

In tale contesto, i risultati delle **elezioni politiche del 2013** hanno presentato un segnale di **inversione di tendenza**: infatti, la media complessiva della presenza femminile nel Parlamento italiano, storicamente molto al di sotto della soglia del 30%, considerato valore minimo affinché la rappresentanza di genere sia efficace, è salita dal 19,5 della XVI legislatura al 30,1 per cento dei parlamentari eletti nella XVII legislatura. Tale tendenza si è rafforzata con le **elezioni del 2018**,

in cui per la prima volta sono state sperimentate le misure previste dalla legge elettorale n. 165 del 2017 per promuovere la parità di genere nella rappresentanza politica (si v. *supra*). Nel 2018, infatti, sono state elette in Parlamento 334 donne, pari a circa il 35 per cento (di cui 225 alla Camera e 109 al Senato).

Nella **XIX legislatura**, la prima con la riduzione del numero dei parlamentari, la rappresentanza femminile è in lieve flessione, con un calo che si registra in entrambe le Camere: le donne elette in Parlamento sono circa il 33 per cento del totale (di cui 129 alla Camera e 69 al Senato). Questo risultato ci pone appena sopra la media dei Paesi UE-27, che risulta pari al 32,4 per cento.

Di seguito, due grafici mostrano l'andamento storico della presenza delle donne in ciascun ramo del Parlamento⁵.



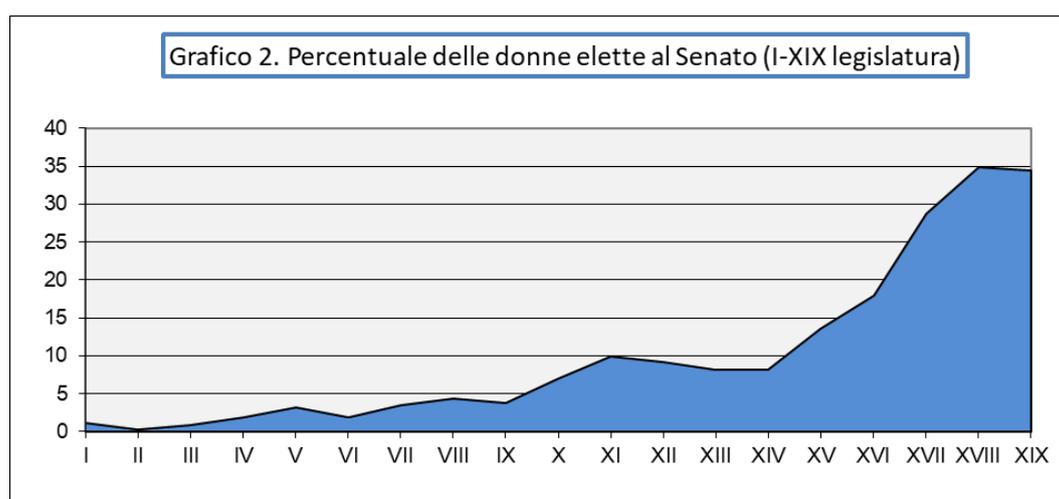
Le prime donne elette alla **Consulta Nazionale** sono state 14; della Consulta faceva parte un numero variabile di membri (circa 400) alcuni di diritto, altri di nomina governativa, su designazione partitica e di altre organizzazioni. Le donne elette all'**Assemblea Costituente**, composta da 556 membri, sono state 21 (3,8 per cento).

Nella **XII legislatura** (la prima con il sistema elettorale maggioritario e con il sistema delle quote dichiarato poi illegittimo dalla Corte costituzionale) le donne elette alla Camera dei deputati sono state 95, di cui 43 elette con la quota maggioritaria e 52 con quella proporzionale, mentre nella **XIII legislatura** (senza l'applicazione del sistema delle quote) le donne elette alla Camera dei deputati sono scese a 70 (rispettivamente 42 e 28). Al Senato sono state elette nella XIII legislatura 26 donne. Nella **XIV legislatura** le donne elette alla Camera sono state

⁵ Il grafico mostra la percentuale di donne elette al Parlamento suddivise tra Camera e Senato nelle legislature che vanno dalla I (1948) alla XIX (2022). La quota è stata calcolata considerando per ciascuna serie il totale di eletti nella rispettiva aula. Sono considerati i dati a inizio legislatura quindi non sono comprese le cessazioni e i subentri. In tutte le legislature sono inclusi i senatori e senatrici a vita.

73. Al Senato le donne elette sono state 25. Le donne elette alla Camera nella **XV legislatura** sono state 108 (17,1 per cento) e le donne senatrici 44 (13,6 per cento). Nella **XVI legislatura** sono state elette alla Camera dei deputati 133 donne, al Senato 58. Nella **XVII legislatura** sono state elette alla Camera dei deputati 198 donne (31,4 per cento), al Senato 92 donne (28,8 per cento). Nella **XVIII legislatura** la percentuale di **donne elette alla Camera** risulta pari al 35,7% (225 su 630), in crescita 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; sono 109 le donne elette al Senato della Repubblica (34,9 per cento). Nella **XIX legislatura**, da poco inaugurata, sono state elette: alla Camera, 129 donne (pari al 32,2 per cento), dato che fa registrare una flessione nella presenza femminile del 3,5 per cento e, al Senato, 69 donne (34,5 per cento).

Tra i **senatori a vita**, quattro volte, nel 1982, nel 2001, nel 2013 e nel 2018, è stata nominata una donna: Camilla Ravera, Rita Levi Montalcini, Elena Cattaneo e Liliana Segre.



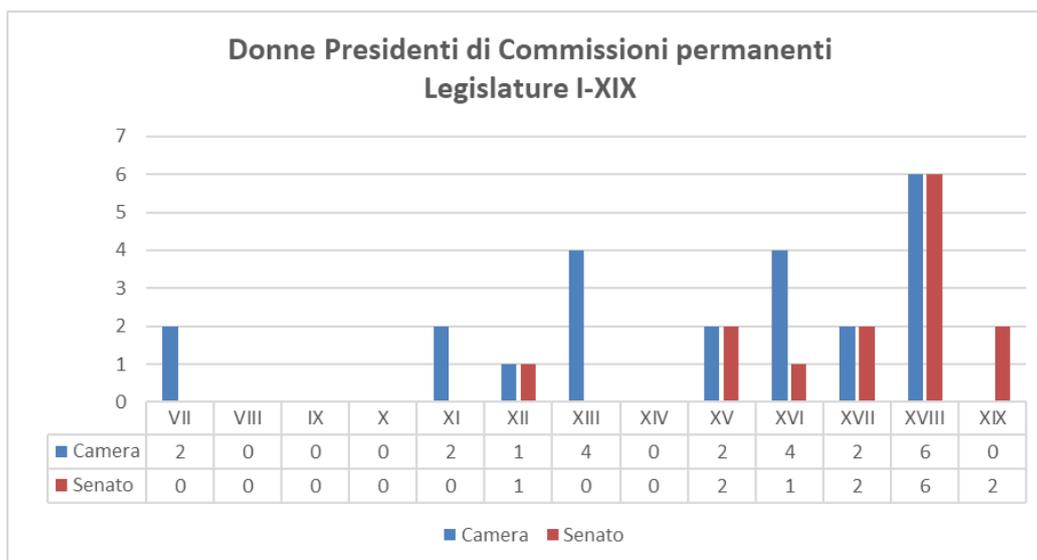
Quanto alle **posizioni di vertice**, per la prima volta nel 2022 in Italia è stata nominata una donna **Presidente del Consiglio**, mentre nessuna donna ha ancora mai rivestito la carica di Capo dello Stato. Attualmente, nell'Unione europea, la carica di Primo ministro o Presidente del Consiglio è ricoperta da donne in 5 Stati, oltre l'Italia (Danimarca, Estonia, Francia, Finlandia e Lituania). Nel 2019 alla Presidenza della Commissione europea è stata eletta per la prima volta una donna.

La carica di **Presidente della Camera** è stata declinata al femminile nelle legislature VIII, IX e X, con l'elezione di Nilde Iotti, nella XII legislatura con l'elezione di Irene Pivetti e nella XVII con l'elezione di Laura Boldrini. Anche al Senato, per

la prima volta nella XVIII legislatura, con l'elezione di Maria Elisabetta Alberti Casellati si è insediata una donna alla **Presidenza del Senato**.

Il grafico che segue individua le donne che, a partire dalla VII legislatura, sono state elette **Presidenti di Commissioni permanenti**.

I dati fino alla XVII legislatura sono tratti dal dossier "*Parità vo cercando 1948-2018. Le donne italiane in settanta anni di elezioni*", a cura dell'Ufficio valutazione impatto del Senato.

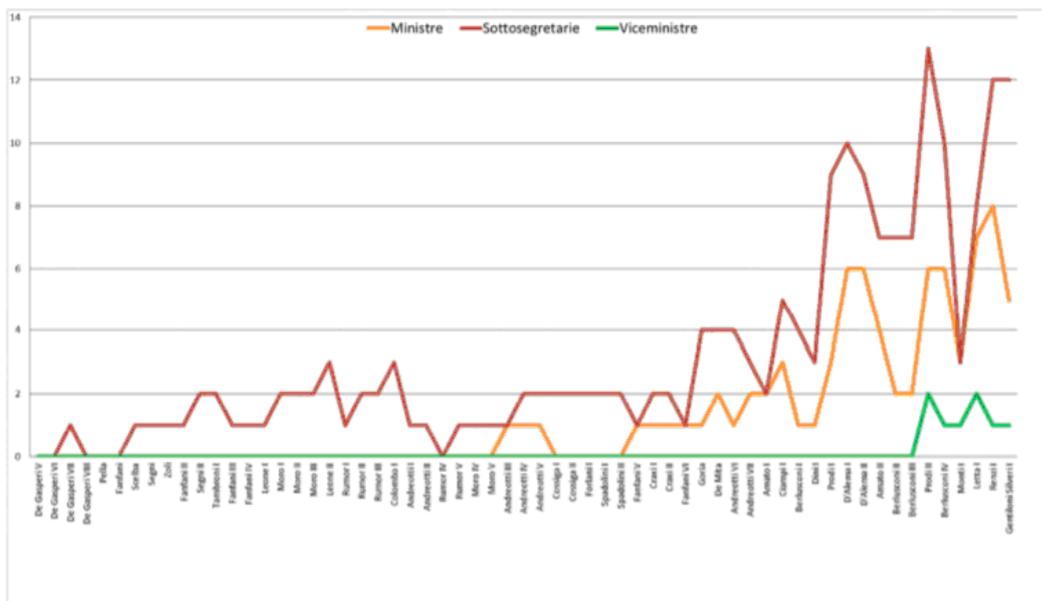


Nella **XIX legislatura** alla Camera, nessuna delle quattordici Commissioni permanenti è attualmente presieduta da una donna; al Senato la presidenza è assegnata ad una donna in due Commissioni su dieci (Commissione giustizia e Commissione esteri).

Dalla I alla XVII legislatura l'Italia ha avuto 64 **governi** e 28 Presidenti del Consiglio dei ministri.

Sulla base dei dati elaborati dall'Ufficio valutazione impatto del Senato, l'analisi degli incarichi di ministra, viceministra (la carica di viceministro è stata introdotta dalla legge n. 81 del 2001) o sottosegretaria conferiti in ciascun governo evidenzia che tredici governi sono stati composti esclusivamente da uomini. Solo **dal 1983**, col governo Fanfani V, la presenza di donne è diventata costante. Su oltre 1.500 incarichi di ministro assegnati nei 64 governi della Repubblica, le donne ne hanno ottenuti 78 (più 2 interim). Di questi, 38 incarichi sono stati di ministro senza portafoglio. Alle donne sono stati affidati incarichi prevalentemente nei settori sociali, della sanità e dell'istruzione: ben 48 dicasteri su 80 (inclusi i 2 interim). Di seguito si riporta un grafico con l'andamento storico delle nomine dalla I alla XVII legislatura, tratto dal dossier "*Parità vo cercando 1948-2018. Le donne italiane in settanta anni di elezioni*" (Documento di analisi n. 13).

Ministre, viceministre, sottosegretarie: le nomine dalla I alla XVII legislatura



Nella **XVIII legislatura**, si sono succeduti tre governi. Nel **Governo Conte I** (giugno 2018 - settembre 2019) sono state nominate 6 donne a guida di un ministero, di cui quattro senza portafoglio (Pubblica Amministrazione, Affari regionali e autonomie, Sud, Disabilità e famiglia, Difesa e Salute), su un totale di 19 ministri (31,6%). Le nomine dei sottosegretari hanno riguardato 5 donne su 47 (pari al 10,6%). Nella compagine del **Governo Conte II** (settembre 2019 – febbraio 2021) le ministre sono state 8 (Interno; Politiche agricole; Infrastrutture e trasporti; Lavoro e politiche sociali; Istruzione; Innovazione tecnologica e digitalizzazione; Pubblica amministrazione; Pari opportunità e famiglia) su un totale di 23 ministri (34,7%) e le sottosegretarie 14 su 42 (33%). Nel **Governo Draghi** (febbraio 2021 – ottobre 2022) si registra la partecipazione di 8 donne (34,7%) nella compagine dei 23 ministri (Interno; Giustizia; Università e ricerca; Affari regionali e autonomie; Sud e coesione territoriale; Politiche giovanili; Pari opportunità e famiglia; Disabilità). Le cariche di viceministro e sottosegretario ricoperte da donne sono 18 (43,9%) su un totale di 41.

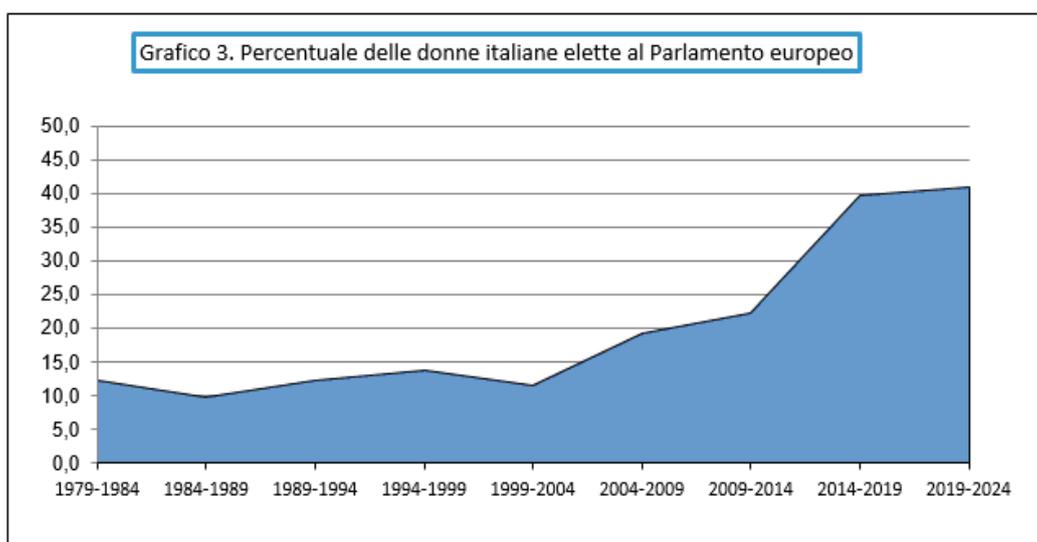
Nell'attuale **Governo Meloni**, il primo nella storia repubblicana ad essere guidato da un Presidente del Consiglio donna, si registra la partecipazione di 6 donne (25%) nella compagine dei 24 ministri (Lavoro e Politiche sociali; Università e ricerca; Turismo; Riforme istituzionali e semplificazione normativa; Famiglia, Natalità, Pari opportunità; Disabilità). Le cariche di viceministro e sottosegretario ricoperte da donne sono 12 (31,6%) su un totale di 38.

In ambito UE-27, la media della donne al Governo è del 32,3%, con risultati molto diversi tra gli Stati. La presenza di donne nella compagine governativa va oltre la parità in Spagna (60,9%), Finlandia (57,9%), Belgio (53,3%), Francia e Paesi Bassi (50%). Seguono Germania (47,1%), Lituania ed Estonia (46,7%) e la Svezia (45,8%). Nella composizione della Commissione europea la presenza femminile è pari al 48,1%: 12 donne e 14 uomini come commissari e, a partire dal 2019, per la prima volta la **Commissione europea** è presieduta da una donna (Ursula von der Leyen).

Per quanto riguarda la composizione della **Corte costituzionale**, nel 2019 è stata eletta per la prima volta come sua Presidente una donna, nella persona della giudice Marta Cartabia. Nella attuale composizione, dei quindici giudici costituzionali quattro sono donne: Silvana Sciarra, attuale Presidente, e Daria De Petris, nominate entrambe nel 2014; Emanuela Navarretta e Maria Rosaria San Giorgio, nominate nel 2020. Nella storia della Consulta ci sono state altre tre giudici donne: Fernanda Contri, giudice della Corte dal 1996 al 2005, Maria Rita Saulle, giudice dal 2005 al 2011 e Marta Cartabia, giudice dal 2011 al 2020.

Per quanto riguarda la presenza femminile nel **Parlamento europeo** (PE) nelle prime cinque legislature le donne italiane elette risultavano sempre in percentuali inferiori al 15%. Come si rileva dal grafico successivo, con l'introduzione delle quote di lista nel sistema elettorale nelle elezioni del 2004, il numero delle donne italiane elette al Parlamento europeo è aumentato della metà, passando da 10 donne nella V legislatura (1999-2004) a 15 nella VI (2004-2009). In termini percentuali, la componente femminile è passata, nella VI legislatura, dall'11,5 per cento al 19,2 per cento ed è salita ulteriormente nella VII legislatura (2009-2014), dove le donne elette al Parlamento europeo sono risultate 16 su 72 seggi spettanti all'Italia (pari al 22,2%).

A partire dalle elezioni del 2014 è stata introdotta ed applicata dapprima la doppia preferenza di genere e dal 2019 la c.d. 'tripla preferenza di genere', in base alla quale, nel caso in cui l'elettore decida di esprimere tre preferenze, queste devono riguardare candidati di sesso diverso, pena l'annullamento della seconda e della terza preferenza. All'esito delle consultazioni elettorali, nel 2014 il numero delle donne italiane elette al PE risulta quasi raddoppiato, passando a 29 su 73 seggi spettanti all'Italia, pari al 39,7%. Il dato è ulteriormente migliorato con i risultati delle **elezioni del 2019**, in cui le donne italiane elette sono 30, pari al 41,1% dei seggi spettanti all'Italia (sopra la media delle donne al Parlamento europeo, pari al 40,6%).



Anche il numero delle donne che ricoprono alte cariche nel Parlamento europeo è in crescita, seppur non in modo stabile. Nella legislatura corrente, è stata eletta per la terza volta una donna alla carica di Presidente del Parlamento (Roberta Metsola nel 2022). Inoltre 6 dei 14 vice-presidenti e 8 dei 26 presidenti di Commissione sono donne.

Per quanto riguarda gli organi delle **regioni**, la presenza femminile nelle **assemblee regionali** italiane si attesta in media intorno al 19,8% a fronte della media registrata a livello UE, pari al 35,1%. Solo in una regione (Umbria) la carica di Presidente della regione è ricoperta da una donna.

Di seguito, la tabella riporta la consistenza numerica e percentuale delle donne elette nei consigli delle regioni e delle province autonome: nel numero dei consiglieri sono stati computati anche i membri di diritto (come il Presidente della regione).

| Presenza delle donne nei Consigli delle Regioni e delle Province autonome <i>(dato al 24 febbraio 2023)</i> | | | | |
|---|------------|------------|------------|-------------|
| | donne | uomini | totale | % donne |
| Abruzzo | 5 | 26 | 31 | 16,1 |
| Basilicata | 2 | 19 | 21 | 9,5 |
| Calabria | 3 | 28 | 31 | 9,7 |
| Campania | 11 | 40 | 51 | 21,6 |
| Emilia Romagna | 16 | 34 | 50 | 32,0 |
| Friuli Venezia Giulia | 6 | 43 | 49 | 12,2 |
| Lazio (*) | | | | |
| Liguria | 3 | 28 | 31 | 9,7 |
| Lombardia (*) | | | | |
| Marche | 6 | 25 | 31 | 19,4 |
| Molise | 5 | 16 | 21 | 23,8 |
| Piemonte | 8 | 43 | 51 | 15,7 |
| Puglia | 5 | 46 | 51 | 9,8 |
| Sardegna | 8 | 52 | 60 | 13,3 |
| Sicilia | 15 | 55 | 70 | 21,4 |
| Toscana | 12 | 29 | 41 | 29,3 |
| Umbria | 8 | 13 | 21 | 38,1 |
| Valle d'Aosta | 10 | 25 | 35 | 28,6 |
| Veneto | 11 | 40 | 51 | 21,6 |
| Provincia autonoma di Bolzano | 9 | 26 | 35 | 25,7 |
| Provincia autonoma di Trento | 9 | 26 | 35 | 25,7 |
| totale | 152 | 614 | 766 | 19,8 |

(*) Nella Regione, a seguito delle elezioni del 12 e 13 febbraio 2023, non è ancora avvenuta la proclamazione delle consigliere e dei consiglieri regionali

Più alto il dato negli **esecutivi regionali**, dove le donne sono pari al 25% (fonte: elaborazione di dati tratti da siti web delle regioni e delle province autonome).

| Presenza delle donne nelle Giunte delle Regioni e delle Province autonome (dato al 24 febbraio 2023) | | | |
|---|--|-------------------|-------------|
| | componenti della Giunta compreso il Presidente | (di cui) donne | % donne |
| Abruzzo | 8 | 1 | 12,5 |
| Basilicata | 6 | 1 | 16,7 |
| Calabria | 8 | 2 | 25,0 |
| Campania | 12 | 3 | 25,0 |
| Emilia Romagna | 12 | 3 | 25,0 |
| Friuli Venezia Giulia | 10 | 3 | 30,0 |
| Lazio (*) | | | |
| Liguria | 7 | 1 | 14,3 |
| Lombardia (*) | | | |
| Marche | 7 | 1 | 14,3 |
| Molise | 7 | 1 | 14,3 |
| Piemonte | 12 | 3 | 25,0 |
| Puglia | 11 | 3 | 27,3 |
| Sardegna | 13 | 4 | 30,8 |
| Sicilia | 13 | 4 | 30,8 |
| Toscana | 9 | 4 | 44,4 |
| Umbria | 6 | 2 | 33,3 |
| Valle d'Aosta | 6 | - | - |
| Veneto | 9 | 3 | 33,3 |
| Provincia autonoma di Bolzano | 8 | 2 | 25,0 |
| Provincia autonoma di Trento | 8 | 2 | 25,0 |
| totale | 172 | 43 | 25,0 |

(*) Nella Regione, a seguito delle elezioni del 12 e 13 febbraio 2023, non è stata ancora costituita la Giunta regionale

In entrambe le tabelle non è presente il dato delle due regioni, Lombardia e Lazio, in cui si sono svolte le elezioni il 12 e 13 febbraio 2023, in quanto non ancora avvenuta la proclamazione degli eletti, né la composizione della Giunta regionale.

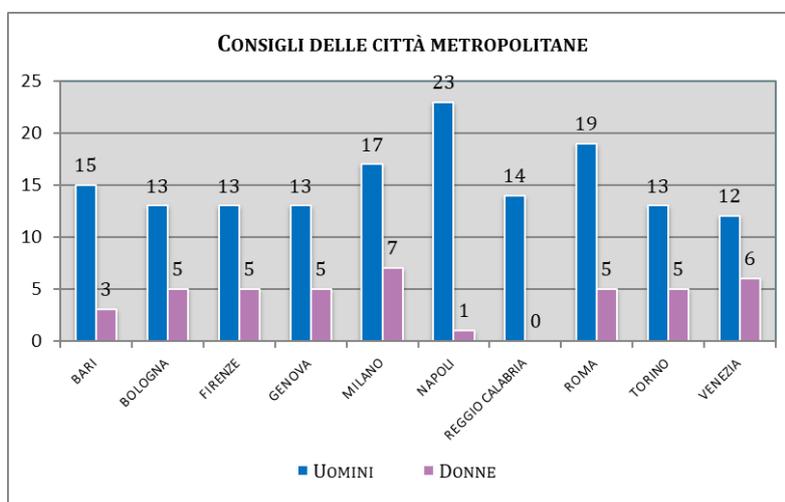
Negli **enti locali**, a seguito di una serie di riforme tese a incentivare la parità di genere, la percentuale di donne è cresciuta, soprattutto a livello comunale, mentre l'incremento è più contenuto in ambito provinciale e metropolitano.

Il dato della presenza femminile in Italia è pari al **34%** nelle assemblee dei **comuni** con popolazione fino a 15.000 abitanti, a circa il **32%** nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti (fonte: rielaborazione di dati tratti da Anagrafe degli amministratori locali - Ministro dell'interno, dati aggiornati al 13 febbraio 2023). Il dato medio di presenza femminile nelle stesse assemblee rilevato in ambito UE risulta pari al 34,5%.

Più visibile la presenza delle donne nelle giunte degli enti locali, in quanto la percentuale di donne che riveste la carica di **assessore** è pari al 43% nei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti, al 44% nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti. Le **sindache** in carica sono, in tutti i comuni di Italia, 1.180 su 7.773, pari al 15% (la media UE è del 17,7%).

Per quanto concerne le **città metropolitane** delle regioni a statuto ordinario, a seguito delle elezioni svolte con il sistema di secondo livello per i Consigli metropolitani previsto dalla riforma introdotta con la legge n. 56 del 2014 (c.d. legge Delrio), risultano eletti 194 consiglieri metropolitani in 10 città metropolitane, di cui, attualmente 42 donne, pari al 21,6% del totale.

In relazione alle **province**, tra i 74 presidenti di provincia in carica nelle regioni a statuto ordinario, ci sono solo 6 donne, pari all'8,1% del totale.



Nella [Relazione al Parlamento sul Bilancio di genere 2021](#) emerge complessivamente che la rappresentanza femminile negli enti territoriali (Regioni, Province e Comuni), seppur in crescita sotto il profilo diacronico, evidenzia in ogni caso una sottorappresentazione delle donne (pari al 29% in media nel 2021). I dati evidenziano inoltre un *trade-off* tra l'incidenza della componente femminile degli eletti e il relativo livello di istruzione: le donne in carica negli organi politici degli enti territoriali italiani, pur essendo numericamente assai inferiori rispetto ai loro colleghi maschi, possiedono in generale titoli di studio più elevati.

Nella tabella che segue si riepilogano i dati della presenza delle donne nelle Assemblee elettive di primo grado (Parlamento europeo, Parlamento italiano, Consigli regionali e Consigli comunali), espressi in percentuale.

| Le donne italiane nelle assemblee elettive | | | |
|--|----------------------|--------------------|-------------------|
| Parlamento europeo | Parlamento nazionale | Consigli regionali | Consigli comunali |
| 41,10% | 33,00% | 19,80% | 34% |

Nelle **autorità amministrative indipendenti**, infine, su un totale di 38 componenti di diritto, 12 sono donne (pari al 31,6%). Nessuna delle nove Autorità considerate è attualmente presieduta da una donna. In una autorità si registra una maggioranza di componenti donne.

Le autorità considerate sono quelle di cui all'art. 22 del D.L. 90/2014 (conv. L. 114/2014), che ha dettato alcune misure per la razionalizzazione delle autorità indipendenti: l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, la Commissione nazionale per le società e la borsa, l'Autorità di regolazione dei trasporti, l'Autorità di regolazione per Energia Reti e Ambiente, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, il Garante per la protezione dei dati personali, l'Autorità nazionale anticorruzione, la Commissione di vigilanza sui fondi pensione e la Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali.

Si ricorda, infine, che è ricoperto da una donna il ruolo di Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza.

Tutti i dati relativi ai Paesi europei e alle medie UE, sono tratti dal Database dell'EIGE relativo alla sezione: *Women and men in decision making.*

LE PARI OPPORTUNITÀ NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Quadro normativo

Il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante norme generali sul lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, presta grande attenzione al tema delle pari opportunità.

Le **finalità** della disciplina dell'organizzazione degli uffici e dei rapporti di impiego sono infatti l'accrescimento dell'efficienza delle amministrazioni, la razionalizzazione del costo del lavoro pubblico e la realizzazione della **migliore utilizzazione delle risorse umane** nelle pubbliche amministrazioni, curando la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti e garantendo **pari opportunità** alle lavoratrici ed ai lavoratori, nonché l'assenza di qualunque forma di discriminazione e di violenza morale o psichica (art. 1, comma 1).

In particolare, i **criteri di conferimento degli incarichi dirigenziali** tengono conto delle condizioni di pari opportunità (art. 19, commi 4-*bis* e 5-*ter*).

Le amministrazioni pubbliche curano la **formazione** e l'aggiornamento del personale, ivi compreso quello con qualifiche dirigenziali, garantendo altresì l'adeguamento dei programmi formativi, al fine di contribuire allo sviluppo della **cultura di genere** della pubblica amministrazione (art. 7, comma 4).

Le pubbliche amministrazioni, al fine di garantire pari opportunità tra uomini e donne:

- conformano le **procedure di reclutamento** del personale al rispetto delle pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori (art. 35, co. 3);
- riservano alle **donne**, salva motivata impossibilità, almeno **un terzo dei posti di componente delle commissioni di concorso** (art. 57, co. 1, lett. a));
- adottano propri **atti regolamentari** per assicurare pari opportunità fra uomini e donne sul lavoro, conformemente alle **direttive impartite dalla Presidenza del Consiglio** dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica (art. 57, co. 1, lett. b));
- garantiscono la partecipazione delle proprie dipendenti ai corsi di **formazione** e di **aggiornamento** professionale in rapporto proporzionale alla loro presenza nelle amministrazioni, adottando modalità organizzative atte a favorirne la partecipazione, consentendo la **conciliazione** fra vita professionale e vita familiare (art. 57, co. 1, lett. c));
- possono **finanziare programmi di azioni positive** e l'attività dei Comitati unici di garanzia (CUG) per la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni, nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio (art. 57, co. 1, lett. d)).

In recepimento di direttive comunitarie, il legislatore ha previsto (art. 21, L. 183/2010) che le **pubbliche amministrazioni** costituiscano al proprio interno il **Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni (CUG)**, che ha assunto tutte le funzioni che la legge e i contratti collettivi previgenti attribuivano ai Comitati per le pari opportunità e ai Comitati paritetici sul fenomeno del *mobbing*.

Nell'ambito dell'amministrazione di appartenenza, il CUG esercita prevalentemente compiti propositivi, consultivi e di verifica sui risultati delle attività intraprese e opera in collaborazione con la consigliera o il consigliere nazionale di parità (art. 57, co. 01-05).

La direttiva del 4 marzo 2011 del Ministro per la Pubblica Amministrazione e per l'Innovazione e del Ministro per le pari opportunità, contiene una serie di indicazioni riguardanti composizione, funzioni e metodologie di lavoro dei Comitati. Ulteriori indicazioni sono state fornite dalla direttiva n. 2 del 26 giugno 2019 al fine di rafforzare il ruolo dei CUG all'interno delle amministrazioni.

Il Codice per le pari opportunità prevede inoltre l'obbligo per le **pubbliche amministrazioni di adottare piani di azioni positive** (art. 48).

In particolare, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le province, i comuni e gli altri enti pubblici non economici, sentite le organizzazioni sindacali e gli organismi preposti alla tutela delle pari opportunità, predispongono piani di azioni positive tendenti ad assicurare, nel loro ambito rispettivo, la rimozione degli ostacoli che, di fatto, impediscono la piena realizzazione di pari opportunità di lavoro e nel lavoro tra uomini e donne. Detti piani, fra l'altro, al fine di promuovere l'inserimento delle donne nei settori e nei livelli professionali nei quali esse sono sottorappresentate, **favoriscono il riequilibrio della presenza femminile nelle attività e nelle posizioni gerarchiche** ove sussiste un divario fra generi non inferiore a due terzi.

A tale scopo, in occasione tanto di assunzioni quanto di promozioni, a fronte di analoga qualificazione e preparazione professionale tra candidati di sesso diverso, **l'eventuale scelta del candidato di sesso maschile è accompagnata da un'esplicita ed adeguata motivazione**. I piani hanno durata triennale. In base al Codice, in caso di mancato adempimento, le pubbliche amministrazioni **non possono procedere all'assunzione di personale**.

La promozione delle pari opportunità è inoltre uno degli obiettivi del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in materia di produttività del lavoro pubblico. Il Sistema di **misurazione e valutazione della performance organizzativa** concerne infatti, tra l'altro, il raggiungimento degli obiettivi di **promozione delle pari opportunità** (art. 8). Nella valutazione della *performance* individuale non sono considerati i periodi di congedo di maternità, di paternità e parentale (art. 9, co. 3).

Gli organismi indipendenti di valutazione della *performance*, di cui ogni amministrazione deve dotarsi, provvedono inoltre alla verifica dei risultati e delle buone pratiche di promozione delle pari opportunità (art. 14).

La Presidenza del Consiglio – **Dipartimenti della funzione pubblica e delle pari opportunità** – ha adottato il 23 maggio 2007 una prima **direttiva** recante misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche, che ha fornito indicazioni per una piena attuazione del principio di pari opportunità.

In ragione degli indirizzi comunitari nel frattempo intervenuti e delle disposizioni nazionali entrate in vigore successivamente al 2007, le indicazioni operative per le pubbliche amministrazioni sono state riviste e aggiornate con la direttiva n. 2 del 26 giugno 2019, che ha sostituito integralmente la precedente.

Con riferimento all'**ambito di applicazione**, la direttiva si pone l'obiettivo di:

- promuovere e diffondere la piena **attuazione delle disposizioni** vigenti;
- **augmentare** la presenza delle **donne in posizioni apicali**;
- sviluppare una **cultura organizzativa** di qualità tesa a promuovere il rispetto della dignità delle persone all'interno delle PA.

La direttiva indica le seguenti aree di intervento:

- I. Prevenzione e rimozione delle discriminazioni;
- II. Piani triennali di azioni positive;
- III. Politiche di reclutamento e gestione del personale;
- IV. Organizzazione del lavoro;
- V. Formazione e diffusione del modello culturale improntato alla promozione delle pari opportunità e alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro;
- VI. Rafforzamento dei Comitati unici di garanzia.

Le **politiche di reclutamento e gestione del personale** devono rimuovere i fattori che ostacolano le pari opportunità e promuovere la **presenza equilibrata** delle lavoratrici e dei lavoratori **nelle posizioni apicali**. Occorre, in particolare, evitare penalizzazioni nell'assegnazione degli incarichi, siano essi riferiti alle posizioni organizzative, alla preposizione agli uffici di livello dirigenziale o ad attività rientranti nei compiti e doveri d'ufficio, e nella corresponsione dei relativi emolumenti. A questo scopo le amministrazioni pubbliche, fra l'altro, devono:

- rispettare la normativa vigente in materia di composizione delle **commissioni di concorso**, con l'osservanza delle disposizioni in materia di equilibrio di genere;
- osservare il principio di pari opportunità nelle procedure di reclutamento (art. 35, comma 3, lett. c), del D.Lgs. n. 165 del 2001) per il personale a tempo determinato e indeterminato;
- curare che i criteri di conferimento degli **incarichi dirigenziali** tengano conto del principio di pari opportunità;
- **monitorare gli incarichi** conferiti sia al personale dirigenziale che a quello non dirigenziale, le indennità e le posizioni organizzative al fine di individuare eventuali differenziali retributivi tra donne e uomini e promuovere le conseguenti azioni correttive;

- adottare iniziative per favorire il **riequilibrio** della presenza femminile nelle attività e nelle posizioni gerarchiche **ove sussista un divario fra generi non inferiore a due terzi**.

Per quanto riguarda l'**organizzazione del lavoro**, la direttiva rileva la necessità che essa sia progettata e strutturata con modalità che favoriscano, per i lavoratori e per le lavoratrici, la conciliazione tra tempi di lavoro e tempi di vita. A questo scopo le amministrazioni pubbliche devono:

- attuare tutte le disposizioni normative e contrattuali in materia di **lavoro flessibile e conciliazione dei tempi di vita e di lavoro**, attribuendo criteri di priorità per la fruizione delle relative misure;
- garantire la piena attuazione della normativa vigente in materia di **congedi parentali**;
- favorire il **reinserimento del personale assente dal lavoro per lunghi periodi** (maternità, congedi parentali ecc.) mediante il miglioramento dell'informazione fra amministrazione e lavoratori in congedo e la predisposizione di percorsi formativi che, attraverso orari e modalità flessibili, garantiscano la massima partecipazione di donne e uomini con carichi di cura;
- promuovere progetti finalizzati alla **mappatura delle competenze** professionali.

Con riferimento alla **formazione e cultura organizzativa** delle amministrazioni, la direttiva sottolinea che deve essere orientata alla valorizzazione del contributo di donne e uomini e superare gli stereotipi. A questo scopo le amministrazioni pubbliche devono:

- garantire la partecipazione dei propri dipendenti ai **corsi di formazione e di aggiornamento** professionale in rapporto proporzionale tale da garantire pari opportunità;
- curare che la **formazione** e l'aggiornamento del **personale**, ivi compreso quello con qualifica dirigenziale anche apicale, contribuiscano allo sviluppo della "**cultura di genere**" innanzi tutto attraverso la diffusione della conoscenza della normativa a tutela delle pari opportunità, sui congedi parentali e sul contrasto alla violenza, inserendo moduli a ciò strumentali in tutti i programmi formativi;
- avviare azioni di **sensibilizzazione e formazione della dirigenza** sulle tematiche delle pari opportunità;
- produrre **tutte le statistiche sul personale** ripartite **per genere**. La ripartizione per genere non deve interessare solo alcune voci, ma tutte le variabili considerate (comprese quelle relative ai trattamenti economici e al tempo di permanenza nelle varie posizioni professionali) devono essere declinate su tre componenti: uomini, donne e totale;
- utilizzare in tutti i documenti di lavoro **un linguaggio non discriminatorio**;
- promuovere analisi di bilancio che mettano in evidenza quanta parte e quali voci del bilancio di una amministrazione siano (in modo diretto o indiretto) indirizzate alle donne, quanta parte agli uomini e quanta parte a entrambi. Si auspica pertanto che i **bilanci di genere** diventino pratica consolidata nelle attività di rendicontazione sociale delle amministrazioni.

Inoltre, le amministrazioni devono promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, eventualmente adottando anche apposite "**Carte della conciliazione**", attraverso:

- la valorizzazione delle politiche territoriali;
- l'istituzione e l'organizzazione, anche attraverso accordi con altre amministrazioni pubbliche, di **servizi di supporto alla genitorialità**, aperti durante i periodi di chiusura scolastica;
- la sperimentazione di **sistemi di certificazione di genere**; tali sistemi rappresentano uno strumento manageriale adottato su base volontaria dalle

organizzazioni che intendono certificare il costante impegno profuso nell'ambito della valorizzazione delle risorse umane in un'ottica di genere e per il bilanciamento della vita lavorativa con la vita personale e familiare.

In relazione al monitoraggio e all'attuazione della direttiva, si prevede che **entro il 1° marzo di ogni anno**, l'amministrazione dovrà trasmettere al CUG, secondo il format messo a disposizione dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, le seguenti **informazioni**:

- **l'analisi quantitativa del personale suddiviso per genere** e per appartenenza alle aree funzionali e alla dirigenza, distinta per fascia dirigenziale di appartenenza e per tipologia di incarico conferito ai sensi dell'articolo 19 del d.lgs. n. 165 del 2001;
- l'indicazione aggregata distinta per genere delle **retribuzioni medie**, evidenziando le eventuali differenze tra i generi;
- la **descrizione delle azioni realizzate nell'anno precedente** con l'evidenziazione, per ciascuna di esse, dei capitoli di spesa e dell'ammontare delle risorse impiegate;
- l'indicazione dei **risultati raggiunti** con le azioni positive intraprese al fine di prevenire e rimuovere ogni forma di discriminazione, con l'indicazione dell'incidenza in termini di genere sul personale;
- la **descrizione delle azioni da realizzare negli anni successivi** con l'evidenziazione, per ciascuna di esse, dei capitoli di spesa e dell'ammontare delle risorse da impegnare;
- il **bilancio di genere** dell'amministrazione.

Tali informazioni confluiranno integralmente in allegato alla relazione che il CUG predisponde entro il 30 marzo e saranno oggetto di analisi e verifica da parte del Comitato.

Entro il 30 marzo di ciascun anno la relazione dei CUG è indirizzata al Dipartimento della funzione pubblica e al Dipartimento per le pari opportunità, che elaborano un **rapporto periodico di sintesi** che deve essere pubblicato e distribuito a tutte le amministrazioni interessate.

In questo contesto normativo si colloca l'impegno assunto nel PNRR di **rafforzare l'equilibrio di genere nell'organizzazione e nella gestione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle PA**. A tale impegno hanno fatto seguito specifiche novità normative. Innanzitutto, il **decreto legge n. 80/2021**:

- contiene disposizioni volte a garantire il rispetto del principio della parità di genere nella **composizione delle commissioni esaminatrici** delle procedure di selezione e reclutamento disciplinate dal decreto (articolo 1, comma 12);
- stabilisce che le amministrazioni debbano assicurare la parità di genere quando invitano i candidati ai colloqui selettivi nell'**attribuzione di incarichi a esperti e professionisti** ai fini dell'attuazione dei progetti del PNRR (articolo 1, comma 8);
- introduce il **Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)**, un documento unico di programmazione e *governance* delle singole amministrazioni, che supera la frammentazione degli strumenti di programmazione fino ad allora in uso, accorpando, tra gli altri, il Piano delle Azioni Positive (articolo 6). Il PIAO, tra gli altri contenuti, deve infatti individuare modalità ed azioni per la piena parità di genere, anche con riguardo alla composizione delle commissioni esaminatrici dei concorsi.

Inoltre, il D.L. 30 aprile 2022, n. 36 (articolo 5), prevede l'**adozione da parte delle amministrazioni di misure** che attribuiscono **vantaggi specifici ovvero evitino o compensino svantaggi nelle carriere al genere meno rappresentato**, sulla base di specifiche [linee guida](#) adottate dal Dipartimento della funzione pubblica, di concerto con il Dipartimento delle pari opportunità con provvedimento del 6 ottobre 2022. Tale documento fornisce alcune raccomandazioni e suggerimenti operativi per la misurazione del fenomeno della parità di genere, per assicurare una più ampia partecipazione femminile nelle procedure di reclutamento e selezione, per accrescere la cultura manageriale di genere, nonché per regolamentare l'organizzazione del lavoro in chiave non discriminatoria.

Il Fondo per le pari opportunità

Con l'intento di promuovere le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità, l'articolo 19, comma 3, del D.L. n. 223/2006 ha istituito, presso la Presidenza del Consiglio, un **Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità**, dotandolo di 3 milioni di euro per l'anno 2006 e di 10 milioni di euro a decorrere dall'anno 2007. Tale autorizzazione è stata successivamente **incrementata** sulla base di singole disposizioni nell'ambito delle manovre finanziarie, come evidenziato nella tabella e nel grafico sottostanti.

Le risorse sono allocate – a bilancio statale - nel capitolo 2108 (Programma 17.4, Promozione dei diritti e delle pari opportunità) dello stato di previsione del Ministero dell'economia, rubricato "Somme da corrispondere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per le politiche delle pari opportunità", per essere successivamente trasferite al bilancio della Presidenza del Consiglio, dove sono ripartite tra i diversi interventi.

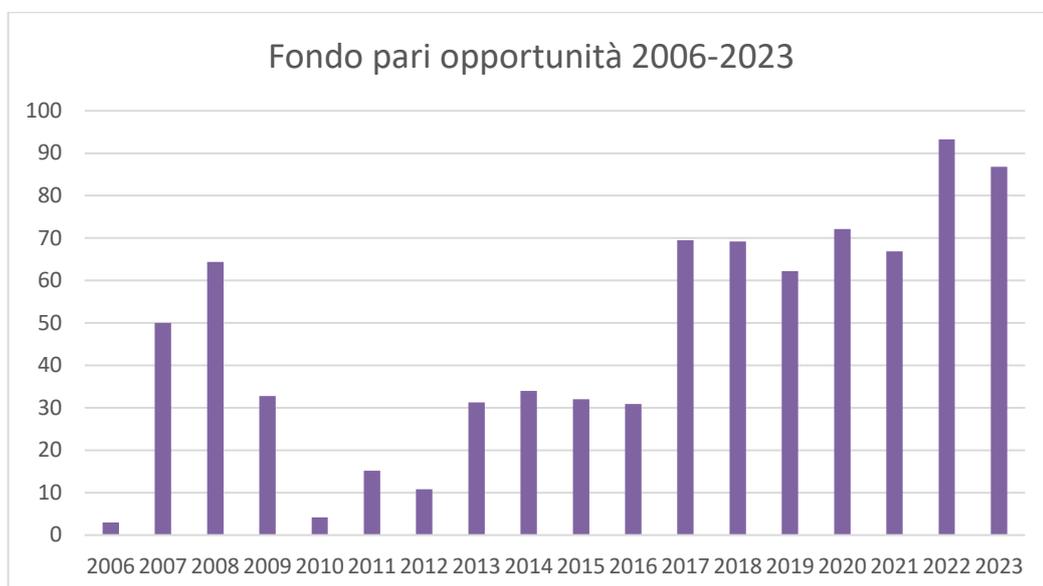
Sul bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Fondo è iscritto sul programma "coordinamento delle politiche relative ai diritti e le pari opportunità", Centro di responsabilità 8 "Diritti e pari opportunità", capitolo 815.

in milioni di euro

| Cap. 2108/MEF | | |
|----------------------|----------------------------|------------------------------|
| | Previsioni iniziali | Previsioni definitive |
| 2006 | 3,0 | 3,0 |
| 2007 | 50,0 | 50,0 |
| 2008 | 64,4 | 64,4 |
| 2009 | 30,0 | 32,8 |
| 2010 | 4,3 | 4,2 |
| 2011 | 18,1 | 15,2 |
| 2012 | 11,0 | 10,8 |
| 2013 | 11,4 | 31,3 |
| 2014 | 32,1 | 34 |

| | | |
|-------------|-------------|-------------|
| 2015 | 32,3 | 32 |
| 2016 | 30,9 | 30,9 |
| 2017 | 70,1 | 69,5 |
| 2018 | 69,2 | 69,2 |
| 2019 | 62,3 | 62,2 |
| 2020 | 60,2 | 72,1 |
| 2021 | 66,9 | 66,9 |
| 2022 | 93,3 | <i>n.d.</i> |
| 2023 | 86,8 | |

La Tabella precedente illustra gli stanziamenti – iniziali e definitivi - del Fondo presenti sul capitolo 2108 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e finanze del Bilancio di previsione dello Stato. Per gli esercizi 2022 e 2023 sono presi in considerazione solo i dati relativi alle previsioni iniziali.



La **dotazione del Fondo** è stata oggetto di una serie di interventi legislativi che si sono susseguiti nel corso degli anni e che ne hanno **ampliato le finalizzazioni in quota parte**.

In particolare, già a partire dal 2007, la dotazione del Fondo è stata finalizzata parzialmente in favore delle **politiche di prevenzione e contrasto della violenza sessuale e di genere**.

IL FONDO PER LE POLITICHE DI PARI OPPORTUNITÀ NELLA LEGISLAZIONE FINANZIARIA

La **legge finanziaria 2007** (L. n. 296/2006, art. 1, comma 1261), ha incrementato il Fondo di **40 milioni** di euro per ciascuno degli anni **2007, 2008 e 2009**. La disposizione ha inoltre stabilito che una quota parte dell'incremento fosse destinata al **Fondo nazionale contro la violenza sessuale e di genere**, successivamente istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità.

La **legge finanziaria 2008** (L. n. 244/2007) ha rideterminato lo stanziamento per il Fondo in **44,4 milioni** per il **2008**, a **44,4 milioni** per il **2009** e a **4,9 milioni** per il **2010**, nonché ha istituito, per il solo anno 2008, un fondo con una dotazione di **20 milioni di euro**, destinato ad un Piano contro la violenza alle donne, le cui risorse sono confluite nel citato cap. 2108 dello stato di previsione del Ministero dell'economia. Pertanto, la legge di bilancio 2008 (legge n. 245/2007) esponeva sul capitolo 2108 uno stanziamento pari a 64,4 milioni per il 2008.

La **legge finanziaria 2009** (L. n. 203/2008) ha rideterminato lo stanziamento del Fondo nella misura di circa **30,0 milioni** nel **2009**, di **3,3 milioni** nel **2010** e di **2,5 milioni** nel **2011**. Inoltre l'articolo 10, comma 5 del D.L. n. 39/2009 destinava 3 milioni di euro del Fondo pari opportunità per l'anno 2009 al sostegno alla ricostruzione di centri di accoglienza per le donne e le madri in situazioni di difficoltà nelle zone dell'aquilano colpite dal sisma dell'aprile 2009.

Nel corso dell'esercizio 2009, l'**articolo 13, comma 3 del D.L. n. 11/2009**⁶ (legge n. 38/2009), ha autorizzato la spesa di 1 milione di euro a decorrere dal 2009 per l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio - Dipartimento pari opportunità del **numero verde per le vittime degli atti persecutori** mediante l'utilizzo del Fondo pari opportunità. L'articolo 6, comma 2 del medesimo D.L. n. 11/2009 (legge n. 38/2009) ha disposto un rifinanziamento del Fondo di **3 milioni** di euro per il 2009 al sostegno e alla diffusione sul territorio dei progetti di assistenza alle vittime di violenza sessuale e di genere (articolo 1, comma 1261, legge n. 296/2006).

La **legge finanziaria 2010** (L. n. 191/2009) ha rideterminato lo stanziamento in **4,3 milioni** per il **2010**, per il 2011 in 2,4 milioni e per il 2012 in 2,4 milioni.

La **legge di stabilità 2011** (L. n. 220/2010) ha ridefinito le risorse del Fondo in circa **18,1 milioni** per ciascuno degli anni **2011**, **2012** e **2013**.

La **legge di stabilità 2012** (L. n. 183/2011) ha rideterminato le risorse del Fondo in circa **10,5 milioni** per il **2012**, in **11,6 milioni** per il **2013** e in **12,8 milioni** per il **2014**.

La **legge di stabilità 2013** (L. n. 228/2012) ha rideterminato lo stanziamento del Fondo in **10,8 milioni** per il **2013**, in **11,6 milioni** per il **2014** e in **11,7 milioni per il 2013**.

Importanti misure sono state adottate con il **D.L. 93/2013** (conv. L. n. 119/2013) che:

- ha disposto un incremento del predetto Fondo di 10 milioni di euro, limitatamente all'anno 2013, vincolati al finanziamento del **piano contro la violenza di genere** (art. 5, comma 4). Per gli anni 2014, 2015, e 2016 ha provveduto la legge di stabilità 2014, aumentando ulteriormente il Fondo di 10 milioni per ciascuno di questi anni, con vincolo di destinazione al piano medesimo (art. 1, comma 217, L. n. 147/2013). Per il triennio 2017-2019 è intervenuta la legge di bilancio 2017, che ha aumentato di 5 milioni di euro per ciascun anno del triennio la dotazione finanziaria del Fondo sempre in favore del Piano (art. 1, co. 359, L. n. 232/2016). Per il triennio 2019-2022 la legge di bilancio 2020 ha incrementato la dotazione del Fondo di 4 milioni di euro per ciascun anno del triennio per la realizzazione del piano (L. n. 160 del 2019);
- ha incrementato il Fondo per le pari opportunità di 10 milioni di euro per il 2013, di 7 milioni per il 2014 e di 10 milioni annui a decorrere dal 2015 per il potenziamento delle forme di assistenza e di sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli attraverso

⁶ D.L. 23 febbraio 2009 n. 11 Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori.

il rafforzamento della rete dei servizi territoriali, dei **centri antiviolenza e dei servizi di assistenza alle donne vittime di violenza** (art. 5-bis, co. 2).

Successivamente, le **leggi di bilancio 2017** (L. n. 232 del 2016) e **2018** (L. n. 205 del 2017) hanno disposto, con interventi di sezione seconda, un rifinanziamento del Fondo per le politiche di pari opportunità di circa 40 milioni di euro annui aggiuntivi fino al 2020.

La **legge di bilancio 2017** (art. 1, co. 358) aveva altresì stabilito la **possibilità di destinare risorse aggiuntive** in favore delle politiche di pari opportunità, nel limite massimo di **20 milioni** di euro per il 2017, a valere sulle risorse dei pertinenti programmi operativi cofinanziati dai fondi strutturali 2014/2020. Tale disposizione era prevista per il solo 2017.

La **legge di bilancio 2019** (L. n. 145 del 2018) ha operato con interventi di sezione seconda un definanziamento del Fondo di 1,75 milioni di euro nel 2019, nonché di 1,78 mln nel 2020 e 1,79 nel 2021, facendo risultare le previsioni del bilancio integrato pari a 62,3 milioni di euro per il 2019.

La **legge di bilancio 2020** (L. n. 160 del 2019), da un lato, ha operato, con interventi di sezione seconda, un definanziamento di 1,28 milioni di euro nel 2020, nonché di 1,44 mln nel 2021 e 2,2 nel 2022 delle previsioni a legislazione vigente. Al contempo, la dotazione del Fondo è stata incrementata di 0,1 milioni di euro per l'anno 2020 per l'attuazione delle nuove disposizioni sul **numero telefonico nazionale anti violenza e anti stalking** (art. 1, co. 352), nonché di 4 milioni di euro, per ciascuno degli anni del triennio 2019-2022, al fine di finanziare il **Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere** (art. 1, co. 353).

Tra gli interventi legislativi approvati nel corso degli ultimi, che prevedono una **specificazione destinazione delle risorse del Fondo**, si ricorda in particolare che:

- il decreto legge n. 34 del 2020, il c.d. decreto legge rilancio, ha incrementato la dotazione del Fondo di **4 milioni di euro a decorrere dal 2020** (art. 105-*quater*)⁷ al fine di finanziare politiche per la prevenzione e il contrasto della **violenza per motivi legati all'orientamento sessuale e all'identità di genere** e per il sostegno delle vittime. Nei limiti delle risorse stanziato, è istituito un programma per la realizzazione in tutto il territorio nazionale di **centri contro le discriminazioni** motivate da orientamento sessuale e identità di genere, che garantiscono adeguata assistenza legale, sanitaria, psicologica, di mediazione sociale e ove necessario adeguate condizioni di alloggio e di vitto alle vittime, nonché a soggetti che si trovino in condizione di vulnerabilità legata all'orientamento sessuale o all'identità di genere in ragione del contesto sociale e familiare di riferimento;
- con un'ulteriore disposizione (art. 105-*bis*), il medesimo D.L. n. 34 del 2020 ha integrato il Fondo con **3 milioni di euro per il 2020**, finalizzando le risorse incrementalmente a **contenere i gravi effetti economici derivanti dal COVID-19 sulle donne** in condizione di maggiore vulnerabilità e a favorire, attraverso l'indipendenza economica, percorsi di autonomia e di emancipazione delle donne vittime di violenza in condizione di povertà. Per le medesime finalità la **legge di bilancio 2021** (L. n. 178

⁷ Lo stanziamento previsto dal D.L. 34 del 2020 solo per il 2020 è stato stabilizzato, confermandone l'importo di 4 milioni a decorrere dall'anno 2020, per effetto delle previsioni dell'art. 38-bis, comma 1, lett. a), D.L. 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla L. 13 ottobre 2020, n. 126.

- del 2020) ha destinato **2 mln di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022** (art. 1, comma 28);
- il decreto legge n. 104 del 2020 (articolo 26-*bis*), ha **incrementato** la dotazione del Fondo **di un ulteriore milione di euro a decorrere dal 2020**, destinando tale incremento esclusivamente all'**istituzione e al potenziamento dei centri di riabilitazione per uomini maltrattanti**.

La **legge di bilancio 2022** (L. n. 234 del 2021) ha incrementato il Fondo:

- di 5 milioni di euro a decorrere dal 2022 per il **finanziamento del Piano strategico di genere** (art. 1, co. 139-148);
- di 5 milioni di euro a decorrere dal 2022 per il finanziamento del Piano strategico nazionale contro la violenza di genere (art. 1, co. 149-150);
- di 2 milioni di euro per il 2022, per misure di recupero degli uomini autori di violenze (art. 1, co. 661-667);
- di 5 milioni di euro per l'anno 2022, destinando tali risorse ai centri antiviolenza e alle case rifugio (art. 1, co. 668);
- di 5 milioni di euro per il 2022 per l'istituzione e il potenziamento dei centri di riabilitazione per uomini maltrattanti (art. 1, co. 669) e di ulteriori 5 milioni per il 2022 al fine di favorire, attraverso l'indipendenza economica, percorsi di autonomia e di emancipazione delle donne vittime di violenza in condizione di povertà (art. 1, co. 670).

Da ultimo il Fondo è stato rifinanziato, per il 2023, di circa 13 milioni di euro con la **legge di bilancio 2023** (L. n. 199 del 2022), destinati alle diverse finalità. In particolare, la legge di bilancio:

- ✓ incrementa – portandole da 5 a 15 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2023 - le risorse del fondo al fine di potenziare le azioni previste dal **Piano strategico nazionale contro la violenza sulle donne** (art. 1, co. 338);
- ✓ stanziava 2 milioni di euro per il 2023 e 7 milioni di euro annui a decorrere dal 2024 da destinare all'**attuazione del Piano nazionale d'azione contro la tratta** e il grave sfruttamento degli esseri umani (co. 339);
- ✓ incrementa il Fondo rispettivamente di 4 milioni di euro per il 2023 e di 6 milioni di euro annui a decorrere dal 2024 - da destinare al potenziamento dell'assistenza e del sostegno alle **donne vittime di violenza** – e di 1.850.000 euro per il 2023 da destinare al Fondo per il reddito di libertà delle donne vittime di violenza (co. 340 e 341).

All'esito di tali più recenti interventi le previsioni di spesa per la promozione e la garanzia delle pari opportunità risultano pari a **86,8 milioni di euro per il 2023, 89,1 milioni per il 2024 e 87,9 milioni di euro per il 2025**.

Occorre infine segnalare che negli ultimi anni si nota una tendenza del legislatore a moltiplicare gli strumenti diretti di finanziamento delle politiche di genere, mediante la creazione di nuovi Fondi gestiti da diverse amministrazioni.

Senza pretesa di esaustività si ricordano:

- il **Fondo a sostegno dell'impresa femminile**, con una dotazione di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022, destinato al fine di promuovere e sostenere l'avvio e il rafforzamento dell'imprenditoria femminile (art. 1, co. 97, L. n. 178 del 2020);
- il **Fondo per il sostegno della parità salariale di genere**, con una dotazione di 2 milioni di euro per l'anno 2022 e di 52 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2023 (art. 1, co. 276, L. n. 178 del 2020);
- il **Fondo contro le discriminazioni e la violenza di genere**, con una dotazione di 2.000.000 di euro annui per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023 (art. 1, co. 1134, L. n. 178 del 2020);
- il **Fondo per le attività di formazione propedeutiche all'ottenimento della certificazione della parità di genere**, con una dotazione di 3 milioni di euro per l'anno 2022 (art. 1, comma 660, L. n. 234 del 2021);
- il **Fondo per il professionismo negli sport femminili** (art. 12-bis, D.L. n. 104 del 2020, confluito in art. 39, D.Lgs. n. 36/2021) al fine di promuovere il professionismo nello sport femminile ed estendere alle atlete le condizioni di tutela previste dalla normativa;
- il **Fondo per la formazione personale delle casalinghe e dei casalinghi**, con una dotazione di 3 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020, finalizzato alla promozione di attività di formazione, svolte da enti pubblici e privati, di coloro che svolgono attività nell'ambito domestico, in via prioritaria delle donne (art. 22, D.L. n. 104 del 2020).

Le donne ai vertici della pubblica amministrazione

I divari di genere del personale stabile delle amministrazioni centrali dello Stato vengono monitorati annualmente tramite elaborazioni dei dati della rilevazione del [“Conto annuale”](#) volte a evidenziare le caratteristiche degli uomini e delle donne che lavorano per i Ministeri nell’ambito dei diversi comparti e per la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Anche nella pubblica amministrazione, che pure già da anni rappresenta un significativo sbocco occupazionale per l’offerta di lavoro femminile, con una quota di donne maggioritaria (57,2% nel 2020), le donne hanno più difficoltà rispetto ai loro colleghi a vedersi riconoscere posizioni di vertice, seppur in modo diverso a seconda del settore di riferimento.

Persiste inoltre un significativo *gender gap* in rilevanti istituzioni i cui componenti sono nominati o eletti da organi politici, cioè dal Governo, dal Parlamento in seduta comune, dalle Camere o dai loro Presidenti (autorità indipendenti, enti pubblici, ecc.).

Proprio su queste tematiche, nel corso della XVIII legislatura è stato istituito presso il dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio un **gruppo di studio sul riequilibrio della rappresentanza di genere nei procedimenti di nomina** che, partendo dai dati incoraggianti che emergono per i settori in cui l’intervento del legislatore statale e anche regionale ha regolamentato la partecipazione con norme di riequilibrio, propone di estendere l’intervento a livello normativo ad altri settori (finora esclusi), andando ad incidere sui procedimenti di nomina, in modo tale da tutelare, ad un tempo, l’eguaglianza di genere, la trasparenza dei procedimenti e il buon andamento della pubblica amministrazione. In particolare, il **documento finale del gruppo**, presentato a dicembre 2021, si sofferma su alcune proposte di intervento nei seguenti settori: a) enti pubblici, autorità amministrative indipendenti e organi di garanzia; b) società partecipate; c) enti disciplinati a livello regionale e locale.

Dirigenza statale

Dal confronto dei dati relativi al genere degli ultimi anni, è emersa una «discreta ‘femminilizzazione’ della dirigenza pubblica». Le donne dirigenti nell’ambito delle pubbliche amministrazioni statali (Ministeri e Presidenza del Consiglio) sono passate, infatti, dal 39% nel 2008 al 46,6% del personale dirigente nel 2020⁸. Come si legge nell’ultima Relazione al bilancio di genere per l’esercizio 2021, l’incremento nell’incidenza femminile tra i dirigenti dipende da due fattori: da un lato è da collegare ai pensionamenti intervenuti tra il 2008 e il 2020 che hanno riguardato in maniera predominante gli uomini e che hanno anche determinato una

⁸ Dati tratti dalla Relazione al Parlamento sul Bilancio di genere per l’esercizio finanziario 2021.

riduzione nella numerosità complessiva dei dirigenti. Dall'altro, nel periodo considerato è aumentata comunque la quota delle donne tra gli assunti.

Passando dal contesto evolutivo ai dati del [Conto annuale della Ragioneria di Stato](#), relativi alla dirigenza generale e apicale dello Stato centrale (2020), si registra che nei Ministeri, escludendo i dirigenti delle professionalità sanitarie, su un totale di 2.262 dirigenti, le donne sono 1007 (44,5%, in diminuzione rispetto al dato del 2019, che era pari a 1.035 posti di funzione dirigenziale, ossia il 45,1%).

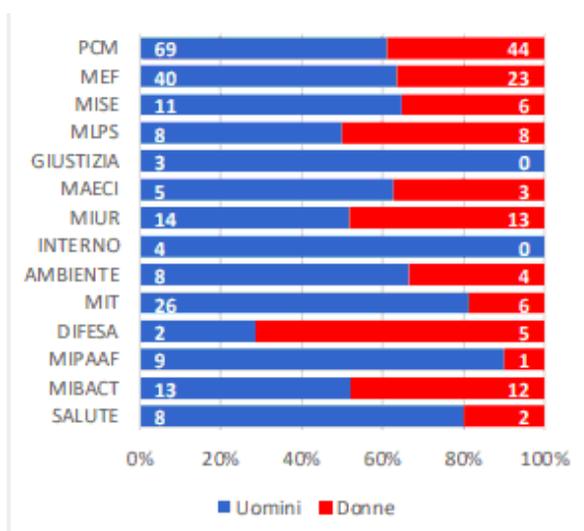
Nelle agenzie fiscali la presenza femminile nella dirigenza si attesta al 32,1%; negli enti pubblici statali non economici al 40,4%; presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri la percentuale sale al 46,5%. Infine, nell'ambito delle autorità indipendenti, le dirigenti donne rappresentano il 39,3% del totale.

| Personale dirigente per tipologia di amministrazione statale e composizione di genere | | |
|--|---------------|--------------|
| | Uomini | Donne |
| <i>Ministeri</i> | 1.255 | 1.007 |
| <i>Agenzie fiscali</i> | 258 | 122 |
| <i>Enti pubblici non economici</i> | 456 | 309 |
| <i>Presidenza del Consiglio dei ministri</i> | 146 | 127 |
| <i>Autorità indipendenti</i> | 159 | 102 |

Fonte: elaborazione su dati Rgs - Conto annuale 2020

Nell'ambito della **dirigenza apicale dei Ministeri** (dirigenti di prima fascia), i dati più aggiornati fanno emergere come solo il Ministero della Difesa è a maggioranza femminile. Escludendo il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, per il quale il numero di donne e di uomini è equivalente, per tutti gli altri dicasteri, nel 2020, la presenza femminile nelle posizioni apicali è minoritaria, se non addirittura assente.

Composizione dirigenti di I fascia, per genere e amministrazione (Ministeri e Presidenza del Consiglio di ministri). Anno 2020 – Relazione bilancio di genere 2021



Sono escluse le professionalità sanitarie del Ministero della salute che non sono articolate in fasce

Carriera diplomatica

Ai vertici della carriera diplomatica⁹ la presenza femminile resta inferiore rispetto a quella registrata nelle altre aree professionali interne all'amministrazione degli affari esteri. Le donne rappresentano infatti il 24% dei diplomatici in carriera, seppur occorre segnalare che si registra un tendenziale aumento nel medio-lungo periodo¹⁰.

Come mostrano i dati disaggregati, nel 2021 nei gradi apicali della diplomazia italiana si registra la presenza di 5 ambasciatrici, nella perdurante prevalenza della componente maschile (storicamente riconducibile alla data di ingresso nella carriera diplomatica delle donne, che hanno avuto accesso a tale concorso solo a partire dal 1967). Negli altri gradi della carriera diplomatica sono 25 le Ministre Plenipotenziarie, 61 le Consigliere d'Ambasciata, 47 le Consigliere di Legazione e 105 le Segretarie di Legazione, per un totale di 243 donne su 1.016 funzionari appartenenti alla carriera diplomatica.

⁹ Si v. Ministero Affari esteri, [Annuario statistico 2022](#).

¹⁰ Gli ultimi dati disponibili sono riferiti all'anno 2021 e la percentuale risulta in crescita negli ultimi anni e, segnatamente, di un punto percentuale rispetto al 2020.

Carriera prefettizia

Appartengono alla carriera prefettizia 1.045 unità di personale (dati Conto annuale 2020). Nel complesso le donne sono più della metà (601 contro 444 uomini); le percentuali sono simili nel grado di viceprefetto e viceprefetto aggiunto (le donne sono circa il 61% del totale). La situazione è diversa quando si considera il grado di prefetto: in questo caso è predominante la componente maschile mentre le donne sono 60 su 160 (pari al 37,5%).

Magistratura ordinaria

Le donne hanno accesso alla magistratura ordinaria dal 1965. Risale a tale anno infatti il primo concorso che - in attuazione della legge n. 66 del 1963, che ha introdotto l'accesso delle donne a tutte le cariche ed impieghi pubblici – vede vincitrici 27 donne, pari al 6% del totale dei vincitori.

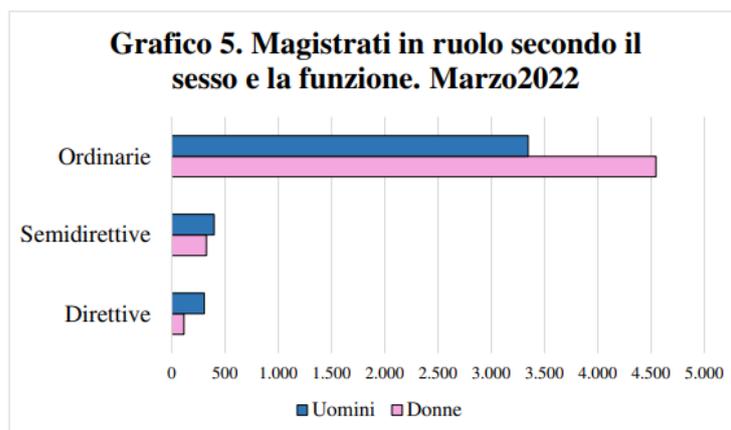
Da allora, la percentuale di **donne vincitrici del concorso** è costantemente cresciuta fino ad arrivare, per la prima volta nel **1987**, a **superare la percentuale degli uomini**. Questo *trend* ha determinato, a partire dal 2015, la preminenza nei ruoli della magistratura ordinaria delle donne sugli uomini.

Al 2 marzo 2022, su un totale di 9.576 magistrati ordinari si registra la presenza di 5.283 donne, pari a circa il 55,2% del totale.

| | MAGISTRATURA ORDINARIA | | | | |
|---------------|------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | feb-22 | feb-21 | feb-20 | feb-19 | feb-18 |
| donne | 5.283 | 5.217 | 5.308 | 5.013 | 5.061 |
| uomini | 4.293 | 4.335 | 4.479 | 4.388 | 4.482 |
| totale | 9.576 | 9.552 | 9.787 | 9.401 | 9.543 |

Fonte: CSM, Ufficio statistico

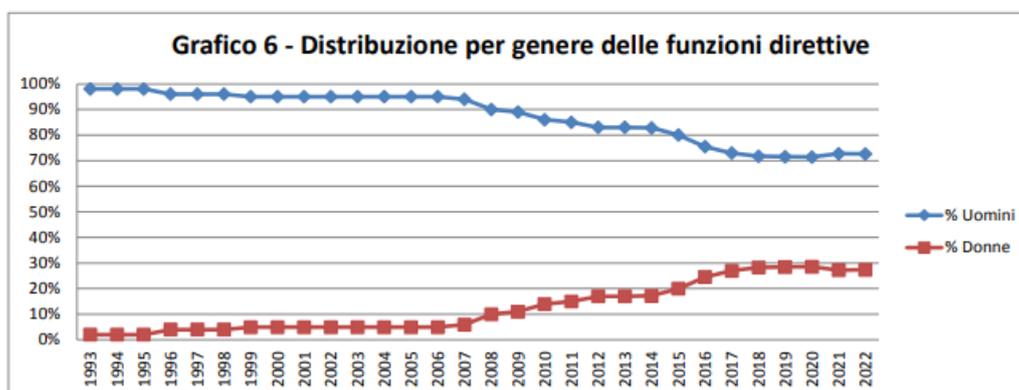
Le percentuali crescenti di presenza delle donne in magistratura non hanno finora trovato riscontro nell'assegnazione degli **incarichi direttivi e semidirettivi**, rispetto ai quali è ancora prevalente il genere maschile: sono uomini il 72,6% dei magistrati che esercitano funzioni direttive (con un dato in crescita rispetto al 70,5% del 2021) e quasi il 55% dei magistrati che esercitano funzioni semidirettive (in calo rispetto al 57% del 2021).



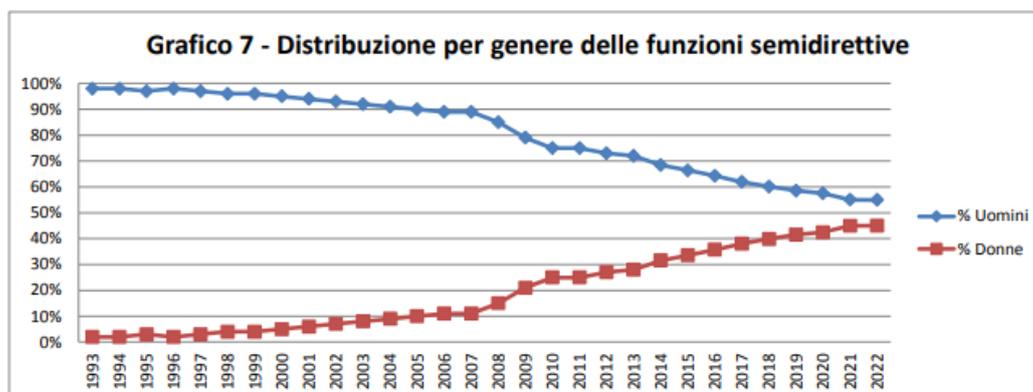
Fonte: CSM, Ufficio statistico

Anche nelle assegnazioni degli incarichi, tuttavia, la tendenza in atto soprattutto negli ultimi anni, evidenziata nelle tabelle seguenti, dimostra che il **divario** tra uomini e donne **si sta riducendo**.

FUNZIONI DIRETTIVE



FUNZIONI SEMIDIRETTIVE



Per approfondimenti sulla distribuzione per genere del personale di magistratura si rinvia alle pubblicazioni dell'Ufficio statistico del Consiglio Superiore della Magistratura.

Tuttavia, un importante segnale è stato dato dal *plenum* del CSM che, nella seduta del 1° marzo 2023, ha nominato all'unanimità la prima donna alla carica di **Primo Presidente della Corte di cassazione** nella persona della giudice Margherita Cassano. La nomina a tale ruolo implica che per la prima volta una donna, in qualità di membro di diritto del **Consiglio Superiore della magistratura**¹¹, sarà componente del Comitato di presidenza del CSM, ovvero dell'organo che si occupa dell'organizzazione e del funzionamento del collegio e che è composto dai membri di diritto e dal vicepresidente.

Per quanto riguarda più in generale i membri del CSM, la componente femminile ha sempre rappresentato una esigua minoranza sia tra i membri laici che tra i membri togati del Consiglio.

Nella consiliatura appena insediatasi (2023-2027) a seguito delle elezioni avvenute dopo la riforma (legge n. 71 del 2022) che ha riportato a 30 i membri elettivi (di cui 20 appartenenti alla magistratura e 10 eletti dal Parlamento) del CSM, **le donne elette risultano essere 9**: 5 “togate” e 4 “laiche”.

In precedenza, nelle consiliature successive alla riforma del 2002, in cui i componenti elettivi del Consiglio erano 24 (16 togati scelti dai magistrati e 8 eletti dal Parlamento), le donne elette erano state:

- **2** nel 2002 (una togata e una laica),
- **6** nel 2006 (4 togate e 2 laiche),
- **2** nel 2010 (entrambe togate, il Parlamento non ha eletto alcuna donna),
- **3** nel 2014 (una togata e 2 laiche),
- **6** nel 2018 (tutte togate, il Parlamento non ha eletto alcuna donna). In quest'ultima consiliatura (2018-2022), peraltro, a seguito di elezioni suppletive tenutesi ad aprile 2021 per le dimissioni di un membro togato, era stato raggiunto il numero record di donne componenti il CSM: con l'elezione di una donna magistrato salivano per la prima volta a **7** le donne presenti nel Consiglio superiore della magistratura.

Il personale femminile nelle forze armate

In Italia il servizio militare femminile, avviato nell'anno **2000** a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 380/1999, costituisce uno dei grandi cambiamenti che hanno segnato il profondo processo di trasformazione del mondo militare dell'ultimo ventennio.

Da allora, le Forze armate italiane hanno ammesso le donne in tutte le categorie e a tutti i ruoli, di comando e di base, attraverso l'arruolamento di Allieve Ufficiali nei corsi

¹¹ Si ricorda che in base all'art. 104 della Costituzione sono membri di diritto del Consiglio Superiore della Magistratura il Presidente della Repubblica, che lo presiede, il Primo Presidente e il Procuratore generale della Corte di cassazione.

regolari delle Accademie, di Allieve Sottufficiali nei corsi delle Scuole per Sottufficiali, di Ufficiali a nomina diretta reclutate con bandi di concorso per laureati, di militari di truppa in ferma prefissata. Sul piano formale l'assenza di preclusioni di incarichi e di impieghi oltre che di ruolo o di categorie, rende il modello di reclutamento italiano tra i più avanzati del mondo per quanto riguarda le pari opportunità (si veda, in proposito, il Doc. XXXVI, n. 1, Relazione sullo stato della disciplina militare e sullo stato dell'organizzazione delle Forze armate - anno 2021).

Al 31 dicembre **2021**, le Forze Armate e l'Arma dei Carabinieri, incluse le capitanerie di porto, hanno registrato la presenza di **19.138 unità** di personale femminile, confermando il trend in crescita rispetto alle 15.995 unità presenti alla fine del 2018, alle 17.707 a fine 2019 e alle 17.945 unità a fine 2020.

Le unità sono così ripartite:

- 2.129 Ufficiali;
- 3.167 Sottufficiali;
- 13.029 Graduati e Militari di truppa;
- 813 Allievi di accademie e scuole militari.

La tabella seguente mostra la ripartizione del personale femminile al 31 dicembre 2021 per Forza armata e per categoria.

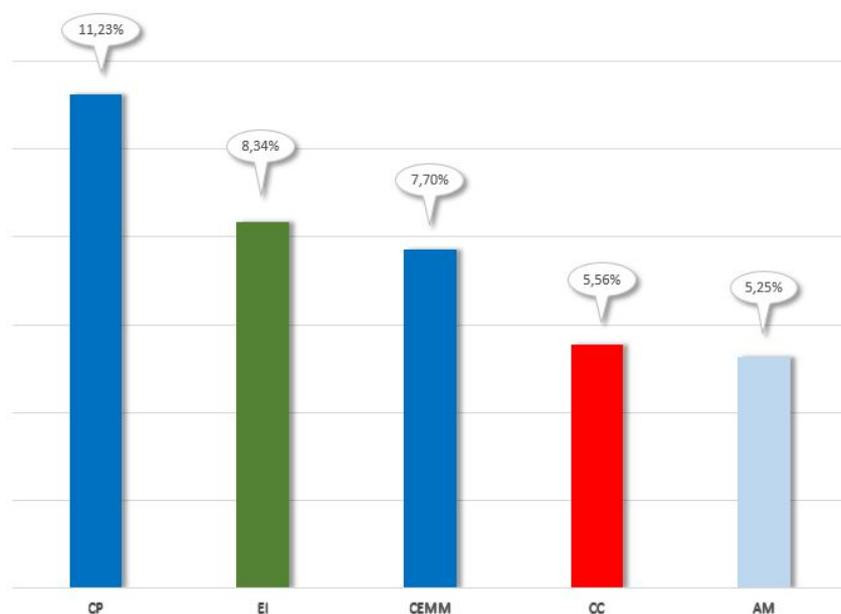
Tabella 1 – Personale femminile al 31 dicembre 2021

| | U F F I C I A L I | S O T T U F F I C I A L I | G R A D U A T I | M I L I T A R I D I T R U P P A | A L L I E V I | TOTALE PERSONALE FEMMINILE | TOTALE (uomini+donne) | % personale femminile sul totale |
|----------------------|---|---|--------------------------------------|--|---------------------------------|----------------------------------|--------------------------|---|
| Esercito Italiano | 541 | 495 | 3.714 | 2.769 | 248 | 7.767 | 93.123 | 8,34 |
| Marina Militare | CEMM* | 234 | 322 | 1.012 | 234 | 2.305 | 29.927 | 7,70 |
| | Capitanerie di Porto | 214 | 66 | 284 | 580 | 27 | 1.171 | 10.430 |
| Aeronautica Militare | 408 | 486 | 495 | 573 | 134 | 2.096 | 39.899 | 5,25 |
| Arma dei Carabinieri | 463 | 1.886 | 3.280 | - | 170 | 5.799 | 104.356 | 5,56 |
| Totale | 2.129 | 3.167 | 8.095 | 4.934 | 813 | 19.138 | 277.735 | 6,89 |

*C.E.M.M.= Corpo degli equipaggi militari marittimi

Fonte: Rielaborazione Servizio Studi – Dipartimento Difesa – su dati tratti dalla Relazione sullo stato della disciplina militare e sullo stato dell'organizzazione delle Forze armate (anno 2021) – Doc. XXXVI n. 1.

Grafico 1 – Percentuale di personale femminile per Corpo al 31/12/2021



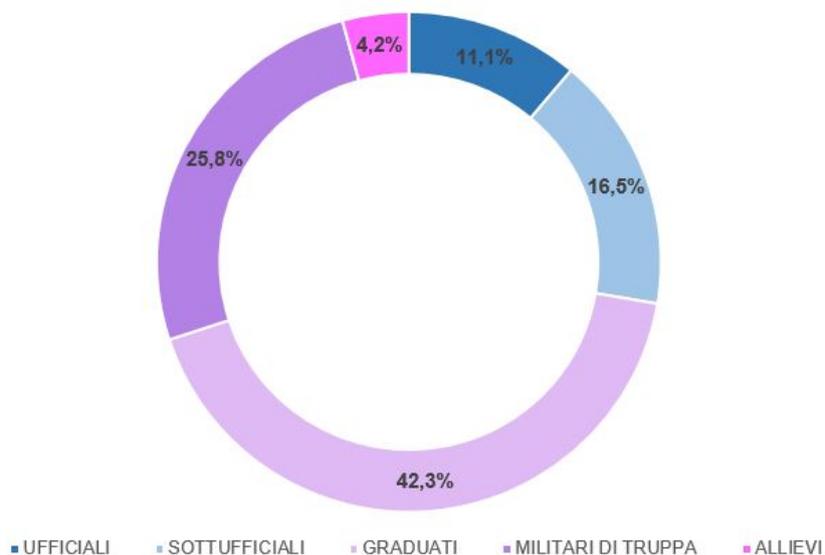
Legenda:

CP = Capitanerie di Porto; **EI** = Esercito Italiano; **CEMM** = Corpo degli equipaggi militari marittimi;

CC = Arma dei Carabinieri; **AM** = Aeronautica Militare.

Fonte: Rielaborazione Servizio Studi – Dipartimento Difesa – su dati tratti dalla Relazione sullo stato della disciplina militare e sullo stato dell'organizzazione delle Forze armate (anno 2021) – Doc. XXXVI n. 1.

Grafico 2 – Composizione del personale femminile per grado (anno 2021)



Fonte: Rielaborazione Servizio Studi – Dipartimento Difesa – su dati tratti dalla Relazione sullo stato della disciplina militare e sullo stato dell'organizzazione delle Forze armate (anno 2021) – Doc. XXXVI n. 1.

Per quanto riguarda **il reclutamento**, non esistono percorsi differenziati di selezione se non per quanto riguarda le prestazioni richieste per agilità, forza e

resistenza che prevedono, in alcuni concorsi, parametri diversi tra uomini e donne, alla stregua di quanto avviene per la valutazione delle prestazioni sportive degli atleti.

La tabella seguente espone il personale femminile reclutato nel corso dell'anno 2021.

Tabella 2 – Personale femminile reclutato nel 2021

| PROVENIENZA | DOMANDE PRESENTATE DALLE DONNE | POSTI A CONCORSO | PERSONALE FEMMINILE RECLUTATO | % Personale femminile reclutato sui posti messi a concorso |
|---|--------------------------------|------------------|-------------------------------|--|
| ACCADEMIE | 7.508 | 448 | 96 | 21,4 |
| UFFICIALI NOMINA DIRETTA | 1.187 | 74 | 22 (*) | 29,7 |
| TRANSITO PER CONCORSO INTERNO DEI LGT., RU. ISPETTORI, SOVRINTENDENTI, APPUNTATI E CARABINIERI AL RUOLO NORMALE | 19 | 40 | 5 | 12,5 |
| RUOLI SPECIALI | 755 | 609 | 29 | 4,8 |
| ALLIEVI UFFICIALI IN FERMA PREFISSATA | 991 | 207 | 88 | 42,5 |
| ALLIEVI UFFICIALI PILOTI DI CPL | 36 | 6 | - | - |
| ALLIEVI MARESCIALLI | 16.188 | 1.088 | 274 | 25,2 |
| SOTTUFFICIALI NOMINA DIRETTA | 799 | 37 | 12 | 32,4 |
| MARESCIALLI (PROFESSIONI SANITARIE) | 17 | 60 | 11 | 18,3 |
| ORCHESTRE BANDE MUSICALI | 82 (*) | 41 | 1 (*) | 2,4 |
| VOLONTARI IN SERVIZIO PERMANENTE | 201 | 898 | (*) | - |
| TRANSITO PER CONCORSO INTERNO NELLA CATEGORIA SOTTUFFICIALI (RUOLI MARESCIALLI/ISPETTORI) | 837 (*) | 1.107 | 40 (*) | 3,6 |
| TRANSITO PER CONCORSO INTERNO NELLA CATEGORIA SOTTUFFICIALI (RUOLI SERGENTI/SOVRINTENDENTI) | 822 (*) | 6.386 | 93 (*) | 1,5 |
| VOLONTARI IN FERMA PREFISSATA DI 4 ANNI | 2.647 | 2.463 | (*) | |
| VOLONTARI IN FERMA PREFISSATA DI 4 ANNI (ATLETI) | 184 | 56 | 28 | 50,0 |
| VOLONTARI IN FERMA PREFISSATA DI UN ANNO | 26.228 | 13.656 | 1.678 (*) | 12,3 |
| SCUOLE MILITARI | 1.023 | 198 | 76 | 38,4 |
| TOTALE | 59.524 | 27.374 | 2.453 | 9,0 |

(*) dato non definitivo – procedure concorsuali in atto

Fonte: Rielaborazione Servizio Studi – Dipartimento Difesa – su dati tratti dalla Relazione sullo stato della disciplina militare e sullo stato dell'organizzazione delle Forze armate (anno 2021) –Doc. XXXVI n. 1.

Nel campo **della formazione e dell'addestramento** della componente femminile non sussistono particolari differenziazioni tra uomini e donne, in quanto

tutto il personale frequenta i medesimi corsi presso gli istituti militari e le scuole di addestramento. Particolari forme di tutela sono previste per il personale femminile che durante i corsi di formazione e di specializzazione risulti in stato di gravidanza e per il personale frequentatore di corsi di formazione di base con figli fino al dodicesimo anno di età.

Relativamente alla **progressione di carriera** nella Relazione sullo stato della disciplina militare e sullo stato dell'organizzazione delle Forze armate (anno 2021) si evidenzia che, secondo una proiezione teorica, **le prime Ufficiali donne** saranno valutate per l'avanzamento **al grado di Colonnello** tra circa 3 anni. L'Arma dei Carabinieri ha già Ufficiali donna nei gradi di Generale di Brigata e Colonnello provenienti dal Corpo Forestale e dalla Polizia di Stato.

Per quanto riguarda **l'impiego**, il personale militare femminile, svolge incarichi, sia sul territorio nazionale, sia in tutti i principali teatri operativi, nei diversi ruoli/corpi e specialità, senza particolari differenziazioni rispetto alla componente maschile. Nessuna differenziazione di genere è prevista per la scelta del personale da impiegare presso gli organismi internazionali in Italia e all'estero: la selezione operata viene fatta sulla base dei requisiti individuali e professionali posseduti.

Con riferimento alle **professionalità operative** personale femminile è impiegato come piloti di aerei e di elicotteri, come equipaggi di carri armati, sottomarini, nel controllo del territorio e come responsabili di importanti porti lungo le coste del Paese.

Nelle **missioni all'estero**, in particolare, la Difesa italiana sta continuando a favorire le candidature di personale militare femminile per la copertura di posizioni quali Ufficiali di Staff e Osservatori militari all'interno delle missioni a guida ONU, in virtù della sua adesione al progetto delle Nazioni Unite di incrementare il numero di donne schierate nei teatri operativi. Lo spirito di iniziative come quella promossa dalle Nazioni Unite è da ricercare nel fatto che le donne militari, in alcuni contesti operativi in cui la popolazione femminile locale è particolarmente esposta a violazioni dei diritti umani, rappresentano uno strumento di fondamentale importanza per lo sviluppo della missione.

Nel 2021 sono state 53 le unità di personale femminile impiegate nella missione UNIFIL in Libano (erano 42 nel 2020), 45 nell'operazione "Mare sicuro" (nel 2020 il contingente era stimato nel 10 per cento del totale), 16 nella missione bilaterale di assistenza e supporto in Libia, 15 nella missione IRINI (anche in questo caso nel 2020 il contingente era stimato nel 10 per cento del totale), 15 nella missione NATO *Resolute support* in Afghanistan, 10 nella missione UE Atalanta (10 per cento del totale nel 2020), 9 nella missione EUTM Somalia, 9 nella missione *Joint enterprise* nei Balcani, 6 nel dispositivo aeronavale nel Golfo di Guinea (10 per cento del totale nel 2020), 5 nella missione *Nato Sea Guardian* nel Mar

Mediterraneo (10 per cento del totale nel 2020). Numerose altre missioni impiegano personale femminile, in contingenti inferiori alla decina di unità.

Nel 2021, il personale militare femminile è stato impiegato **in 21 missioni**. Le unità di personale femminile impiegate, secondo i dati comunicati nella Relazione analitica, **assommano a 242 unità**, di cui 96 unità in Europa, 49 in Africa e 97 in Asia (fonte: elaborazione Servizio Studi Camera dei Deputati su dati comunicati nella Relazione analitica presente nel [DOC. XXVI n. 5](#)).

Unico caso di impiego differenziato sulla base del genere di appartenenza è rappresentato dai *Female Engagement Team* (FET), nuclei specializzati formati da personale militare femminile specializzate nell'interagire con la popolazione locale femminile dei territori dove operano, al fine di accrescere il consenso della comunità locale verso il personale militare e creare un ambiente di cooperazione ottimale per il raggiungimento degli obiettivi della missione (cfr. pagina 44 della Relazione sullo stato della disciplina militare e sullo stato dell'organizzazione delle Forze armate, anno 2021).

POLITICHE FISCALI E IMPATTO DI GENERE

Le politiche fiscali nel bilancio di genere

Con riferimento all'attività di **gender mainstreaming** avviata in via sperimentale a partire dal 2016 con la redazione del bilancio di genere (per cui si rinvia all'introduzione e ai principi del presente dossier) una specifica parte della [Relazione sul Bilancio di genere per l'esercizio finanziario 2021](#) (Doc CCXX n. 1) è dedicata **all'impatto sul genere delle principali misure di politica tributaria**.

Il diverso impatto esercitato dai sistemi fiscali e dalle decisioni di politica fiscale su uomini e donne rappresenta infatti una parte fondamentale per la valutazione delle politiche di bilancio in una prospettiva di genere, sia nel caso in cui ci siano specifiche norme destinate a un genere in particolare, sia in presenza di interventi universalistici.

L'impatto dell'imposizione fiscale è condizionato, tra l'altro, da numerosi **fattori**, in particolare **dall'asimmetria nella ripartizione del lavoro retribuito e non tra uomini e donne**: gli uomini sono più presenti sul mercato del lavoro e, in media, guadagnano di più e detengono maggiori ricchezze; le donne dedicano invece più tempo al lavoro non retribuito e sono sotto-rappresentate tra i proprietari di società e tra gli investitori.

In linea generale, la Relazione evidenzia che il sistema fiscale può avere **impatti** di genere **diretti** – o espliciti: uomini e donne sono trattati diversamente a causa di disposizioni specifiche di legge - e **indiretti** o impliciti quando, anche in assenza di una disparità normativa, i comportamenti economici e sociali indotti dall'imposizione tendono ad avere implicazioni diverse per uomini e donne.

Rinviando alla predetta Relazione per quanto attiene dibattito e alle principali tendenze di analisi delle politiche fiscali in una prospettiva di genere, in questa sede giova rilevare che il MEF, attraverso le competenze del Dipartimento delle finanze, nel medesimo documento espone un'analisi sulle principali politiche tributarie con riferimento all'Irpef e, in particolare, si concentra su alcune agevolazioni fiscali (agevolazioni per la conciliazione vita-lavoro in generale e, in particolare, sul cd. **rientro dei cervelli**).

Infine, il Dipartimento finanze fornisce una ampia illustrazione dei **dati delle dichiarazioni fiscali relativi al 2020, disaggregati per genere**.

Agevolazioni fiscali per la conciliazione vita-lavoro

Secondo quanto riportato nella Relazione, le vigenti agevolazioni fiscali finalizzate direttamente a minimizzare le differenze di genere intervengono principalmente nell'ambito della **conciliazione tra la vita privata e la vita**

professionale (es. deduzione dei contributi previdenziali e assistenziali per gli addetti ai servizi domestici e all'assistenza familiare; detrazione del 19 per cento, per le spese sostenute per la retribuzione di addetti all'assistenza, anche tramite colf e badanti, per le persone non autosufficienti; agevolazioni per frequenza di asili nido).

Il MEF al riguardo fa presente che i dati aggiornati alle dichiarazioni relative all'anno d'imposta **2020** risultano **sostanzialmente in linea rispetto agli anni precedenti**.

Prendendo in esame il **periodo 2006 – 2019**, si può verificare che in particolar modo fino al 2017, non si riscontrano significative differenze né nel numero di beneficiari, né nell'ammontare di deduzione/detrazione corrispondente. A partire dal 2018 le spese per la frequenza di asili nido mostrano un decremento generalizzato annuale, sia per quanto concerne le frequenze che l'ammontare, senza variazioni sostanziali con riferimento alle percentuali di genere. Le detrazioni delle spese per addetti all'assistenza personale e le deduzioni dei contributi per addetti ai servizi domestici e familiari, sono utilizzate prevalentemente da donne, sia in termini di frequenze che di ammontare. Al contrario, la detrazione delle spese per la frequenza di asili nido risulta essere utilizzata prevalentemente da soggetti di genere maschile.

Tali risultati sono ricondotti al minor tasso di occupazione femminile che, per definizione, riduce le percentuali di utilizzo delle detrazioni e delle deduzioni per le donne. Inoltre, in un'ottica di massimizzazione delle detrazioni e delle deduzioni usufruibili, è rilevato che le famiglie ripartiscono tali incentivi tra i dichiaranti; pertanto, l'utilizzo dell'agevolazione da parte di un soggetto non indica necessariamente che solo tale soggetto usufruisca del servizio corrispondente.

Regime agevolato per il rientro di docenti e ricercatori

Nello specifico, la Relazione sul bilancio di genere conduce una specifica analisi sulla normativa riguardante il cd. **rientro dei cervelli**. Si tratta della disciplina approvata con la legge n. 238 del 2010 e consistente nella parziale detassazione dei redditi di lavoro dipendente, di lavoro autonomo o d'impresa in favore dei cittadini dell'Unione europea che abbiano risieduto continuativamente per almeno ventiquattro mesi in Italia, e che abbiano studiato, lavorato o conseguito una specializzazione *post lauream* all'estero decidendo poi di rientrare in Italia. I beneficiari della misura, anziché godere delle agevolazioni di cui sopra, dal 2016 hanno avuto la possibilità di aderire alle agevolazioni per i cd. lavoratori impatriati (di cui all'articolo 16 del decreto legislativo 147/2015) fino al 2020.

Sulla base degli ultimi dati disponibili (anno d'imposta 2020), i soggetti che hanno beneficiato delle agevolazioni sono stati per il **31% circa di genere femminile**. Il reddito da lavoro **dipendente** medio dichiarato dai soggetti rientrati è stato pari a 60.579 euro, un livello **più elevato rispetto al reddito medio da lavoro dipendente dichiarato dai contribuenti italiani**, ma con un *trend*

decescente rispetto agli anni precedenti: tuttavia il valore elevato del reddito medio è una conferma del fatto che la misura ha effettivamente attratto il rientro di lavoratori particolarmente qualificati.

Con riferimento al più ampio concetto di **reddito medio**, quello dichiarato dalle **donne** che hanno usufruito della misura, pur se inferiore a quello dichiarato dagli uomini (68.110 euro contro 138.994 euro) è comunque **più elevato del reddito medio dei contribuenti italiani**.

Confrontando i dati con il periodo d'imposta 2019, si osserva un *trend* costante nella quota di dipendenti di genere femminile, (al 31% circa nel 2018) ed una riduzione dei redditi medi delle donne (68.110 euro nel 2020 rispetto a 70.701 euro nel 2019).

Di conseguenza la misura, sebbene finalizzata all'obiettivo di incentivare il rientro in Italia di lavoratori qualificati, senza lo scopo diretto di incidere sulle differenze di genere, **sembrerebbe essere andata a beneficio delle donne in misura proporzionalmente superiore**.

Infatti, analizzando l'insieme dei lavoratori con redditi medio alti (superiori a 55.000 euro) solo il 26,4% del totale è costituito da donne, mentre ponendo l'attenzione sui lavoratori qualificati rientrati dall'estero grazie all'agevolazione, **la quota delle donne sale al 31% del totale**.

Tavola 4.1.2 Numerosità e redditi dichiarati dai beneficiari del rientro dei cervelli.

| anno di imposta | Beneficiari | % donne | reddito lordo da lavoro dipendente | | |
|-----------------|-------------|---------|------------------------------------|--------|---------|
| | | | Euro | | % donne |
| | | | Uomini | Donne | |
| 2018 | 8.590 | 31 | 131.906 | 80.540 | 61 |
| 2019 | 12.945 | 31 | 121.950 | 70.701 | 58 |
| 2020 | 16.317 | 31 | 138.994 | 68.110 | 49 |

(*) Nel caso del reddito la % donne è il rapporto tra il reddito lordo medio delle donne e quello degli uomini. Fonte: Dipartimento delle Finanze

I dati delle dichiarazioni fiscali disaggregate per genere

Il Dipartimento delle Finanze da marzo 2018 rende disponibili, in formato *Open*, i dati delle **dichiarazioni fiscali relative all'IRPEF** per le persone fisiche, secondo un'analisi di profondo dettaglio contenente anche la ripartizione per genere in relazione alla situazione del 2020. Tra le altre dimensioni incluse nei dati elaborabili figurano l'imposta netta, i *bonus* spettanti, il reddito imponibile ai fini delle addizionali regionale e comunale, il valore delle addizionali e altro.

La relazione esamina in particolare i dati relativi al quinquennio 2016 – 2020, con particolare attenzione alla distribuzione in base alle tipologie di redditi dichiarati, alle classi di reddito, e al genere dei dichiaranti.

Rinviando alla Relazione per un'analisi dettagliata di ogni tipologia di reddito, in questa sede sono esposti e illustrati i dati relativi al **reddito da lavoro dipendente, da pensione e da lavoro autonomo**.

I dati si riferiscono ai redditi assoggettati ad Irpef ordinaria, non comprendono pertanto i dati del regime forfetario (che è stato progressivamente esteso negli anni) e la cedolare secca sulle locazioni.

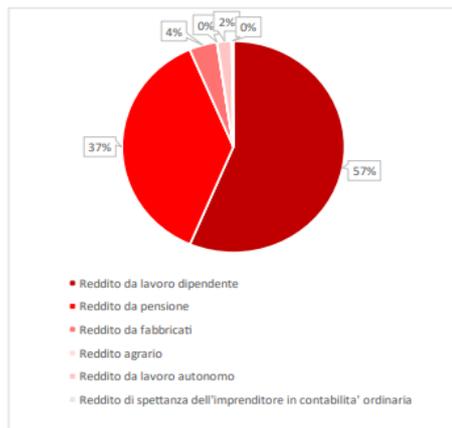
Considerando l'insieme dei contribuenti per l'anno 2020, senza distinzione di genere, la tipologia di reddito prevalente è quella relativa al lavoro dipendente e assimilati, che ammonta a circa 459 miliardi di euro (58 per cento del totale) seguita dal reddito da pensione, che ammonta a circa 271 miliardi di euro (35 per cento del totale). Il reddito da fabbricati e assimilati ammonta a 25 miliardi di euro e il reddito da lavoro autonomo e assimilati a 26 miliardi di euro (entrambe le tipologie di reddito pari al 3 per cento del totale).

Nell'anno **2020**, le **contribuenti donne** presentano un **reddito da lavoro dipendente e assimilati come fonte prevalente di reddito** e pari a **174 miliardi di euro** (57 per cento del totale di genere), seguito dal **reddito da pensione** pari a circa **115 miliardi di euro** (37 per cento del totale).

Il **reddito da lavoro autonomo e assimilati** rappresenta il 2 per cento del totale (circa 6 miliardi di euro).

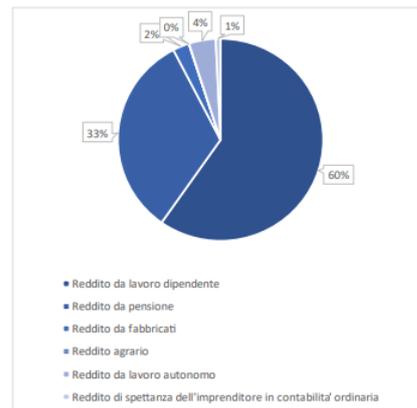
Sempre per il 2020, i **contribuenti uomini** presentano un ammontare di reddito da lavoro dipendente e assimilati pari a **286 miliardi di euro** (60 per cento del totale di genere), seguito dal **reddito da pensione pari a circa 156 miliardi di euro** (33 per cento del totale). Il reddito da lavoro autonomo e assimilati rappresenta il 4 per cento del totale (circa 20 miliardi).

Figura 4.3.2 Reddito totale per tipologia, donne, valore percentuale. Anno 2020.



Fonte: elaborazione dati Dipartimento delle Finanze

Figura 4.3.3 Reddito totale per tipologia, uomini, valore percentuale. Anno 2020.



Fonte: elaborazione dati Dipartimento delle Finanze

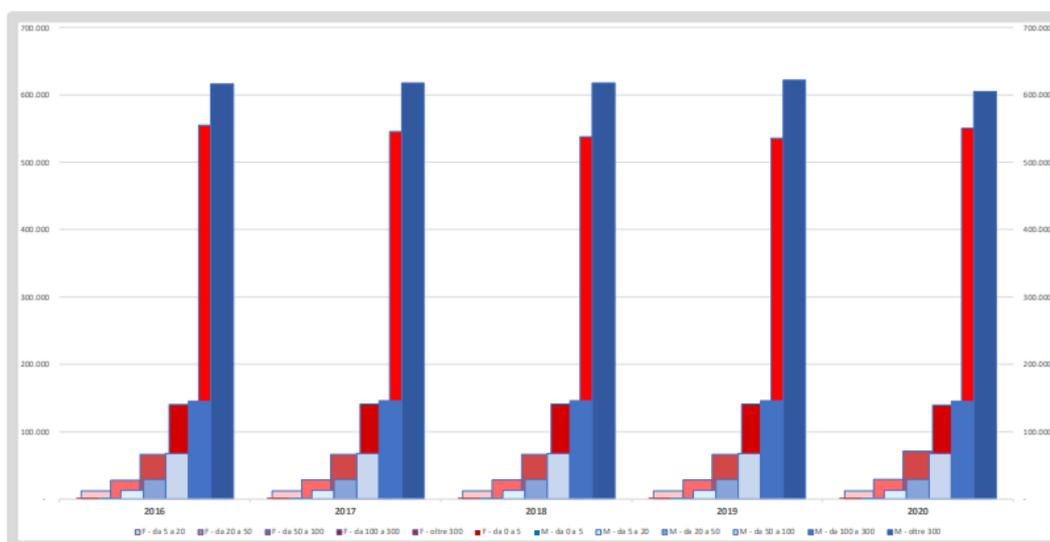
Considerando il quinquennio 2016-2020 per la totalità dei contribuenti, le tipologie di reddito prevalenti rimangono piuttosto stabili. Maggiormente dichiarati, sia in termini di frequenza sia di ammontare, sono i redditi da lavoro dipendente e assimilati - pari al 58,1 per cento del totale nel 2016, e al 58,4 per cento nel 2020 – e quello da pensioni –33,3 per cento del totale nel 2016 e 34,5 per cento nel 2020. Il reddito da lavoro autonomo e assimilati risulta essere costante per i primi tre anni e registra una lieve diminuzione nel 2019 (-0,9 punti percentuali).

Nel 2020, il reddito da lavoro dipendente e assimilati presenta il più alto differenziale di genere, nello specifico il reddito degli uomini rappresenta il 36 per cento del reddito complessivo (286 miliardi di euro), mentre quello delle donne il 22 per cento del reddito complessivo (174 miliardi di euro). Il reddito da lavoro autonomo e assimilati rappresenta il 2,6 per cento del totale per gli uomini (circa 20 miliardi di euro), e lo 0,8 per cento per le donne (circa 6 miliardi di euro).

Il reddito pro-capite registra valori stabili nel tempo, con una lieve diminuzione nel 2020, legata in buona misura alla leggera diminuzione del numero di redditi dichiarati da parte degli uomini.

Nel periodo in analisi, **il reddito complessivo pro-capite mostra i più alti differenziali di genere nella fascia di reddito oltre i 300.000 euro**, con le donne che nel 2020 presentano un reddito pro capite di 550.905 euro e gli uomini di 604.755 euro (+53.850 euro). Al contrario, **il differenziale di genere minore nell'anno 2020**, si registra nella **fascia di reddito tra 0 e 5 mila euro**, in quanto le donne presentano un reddito pro capite di 1.859 e gli uomini di 1.849 euro (+10 euro)

Figura 4.3.6 Reddito pro capite complessivo, per genere, valore assoluto. Quinquennio 2016-2020



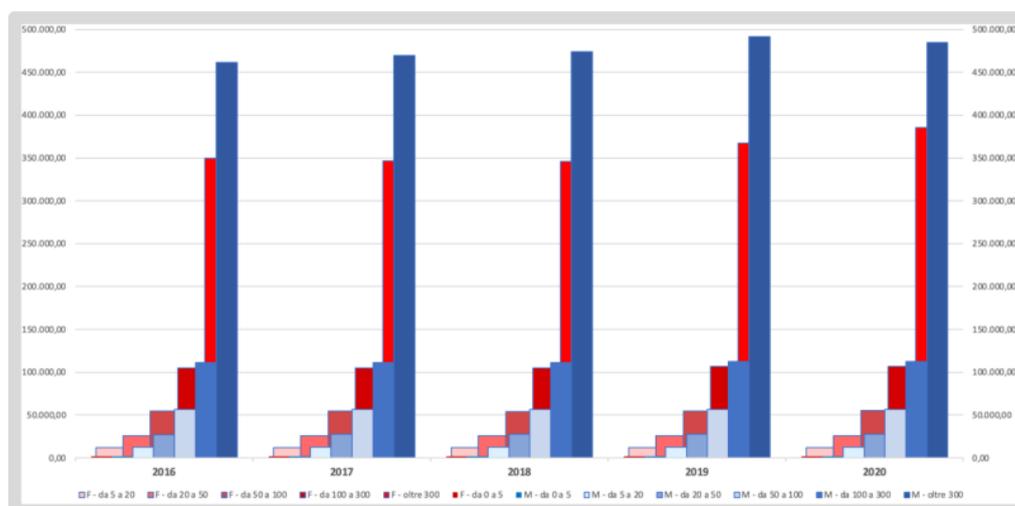
Fonte: elaborazione dati Dipartimento delle Finanze

Per quanto riguarda la maggiormente dichiarata, ovvero il reddito da lavoro dipendente e **tipologia di reddito** assimilati, è possibile notare come nel periodo in esame il reddito pro-capite risulta essere tendenzialmente stabile sia per gli uomini che per le donne.

Il **reddito pro-capite da lavoro dipendente** e assimilati è pari a 20.347 euro nel 2016 (uomini: 23.426 euro e donne: 17.268 euro con una differenza di - 6.158 euro rispetto agli uomini) a 20.417 euro nel 2020 (uomini: 23.452 euro e donne: 17.382 euro con una differenza di - 6.070 euro rispetto agli uomini). Anche per il reddito pro-capite da lavoro dipendente e assimilati il valore più alto del differenziale di genere si presenta nella fascia di reddito oltre i 300.000 euro, con le donne che nel 2020 presentano un reddito pro capite di 385.683 euro e gli uomini di 484.528 euro (+98.845 euro).

Al contrario, il differenziale di genere minore è presente nella fascia di reddito tra 50 e 100 mila euro, in quanto le donne presentano un reddito pro capite di 55.276 e gli uomini di 56.429 euro.

Figura 4.3.7 Reddito pro capite da lavoro dipendente e assimilati, per genere, valore assoluto. Quinquennio 2016-2020

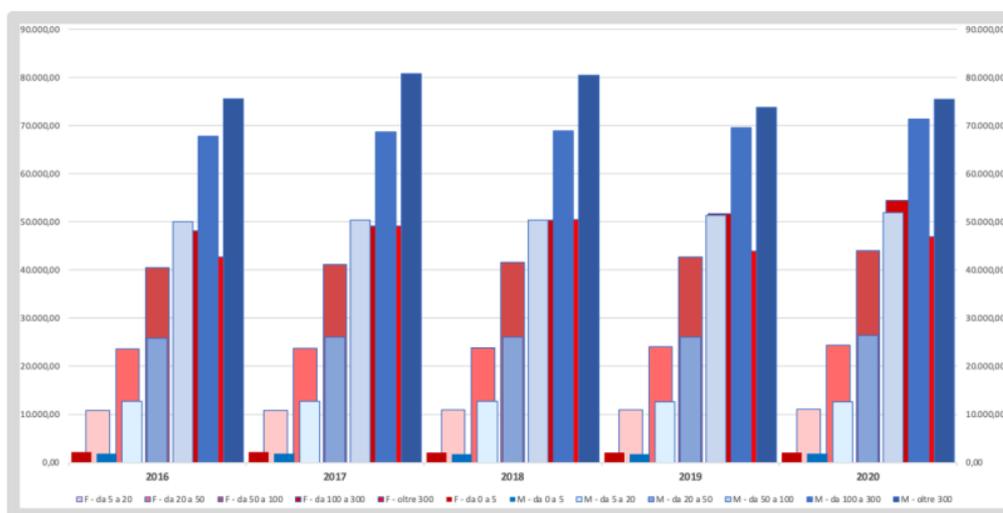


Fonte: elaborazione dati Dipartimento delle Finanze

Per quanto riguarda il **reddito da pensione**, è possibile notare una crescita stabile del reddito pro-capite, nel quinquennio 2016-2020, sia per gli uomini sia per le donne. Infatti, il reddito pro-capite da pensione è pari a 17.351 euro nel 2016 (uomini: 20.743 euro e donne: 13.959 euro con una differenza di - 6.784 euro rispetto agli uomini) a 17.778 euro nel 2020 (uomini: 22.303 euro e donne: 15.253 euro con una differenza di - 7.050 euro rispetto agli uomini).

Analogamente a quanto avviene per le altre tipologie di reddito pro-capite, il differenziale di genere maggiore si registra per i contribuenti che si collocano nella fascia di reddito oltre i 300.000 euro, con le donne che nel 2020 presentano un reddito pro-capite da pensione pari a 46.957 euro e gli uomini pari a 75.473 euro. Al contrario, il differenziale di genere minore, sempre nel 2020, è presente nella fascia di reddito tra 20 e 50 mila euro, in quanto le donne presentano un reddito pro-capite da pensione pari a 24.357 euro e gli uomini pari a 26.364 euro.

Figura 4.3.8 Reddito pro capite da pensione, per genere, valore assoluto. Quinquennio 2016-2020

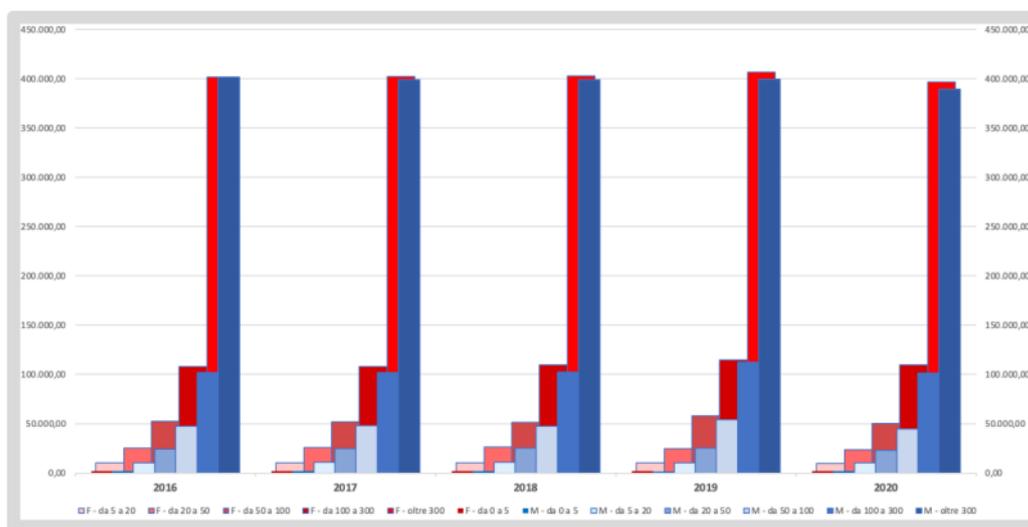


Fonte: elaborazione dati Dipartimento delle Finanze

Per quanto riguarda il **reddito pro-capite da lavoro autonomo e assimilati**, è possibile notare come nel periodo 2016-2020, il reddito pro-capite risulta in aumento sia per gli uomini che per le donne. Infatti, il reddito pro-capite da lavoro autonomo e assimilati è pari a 39.519 euro nel 2016 (uomini: 45.574 euro e donne: 33.465 euro con una differenza di -12.109 euro rispetto agli uomini) a 50.457 euro nel 2020 (uomini: 56.297 euro e donne: 44.617 euro con una differenza di - 11.680 euro rispetto agli uomini).

Nel 2020, il **reddito pro-capite da lavoro autonomo e assimilati presenta il differenziale di genere più alto, a favore delle donne**, nella fascia di reddito da **100.000 a 300.000 euro**, con le donne che nel 2020 presentano un reddito pro capite di 109.696 euro e gli uomini di 101.447 euro (-8.249 euro). Al contrario, il differenziale di genere minore è presente nella fascia di reddito tra 0 e 5 mila euro, in quanto le donne presentano un reddito pro capite di 1.875 e gli uomini di 1.786 euro (-89 euro).

Figura 4.3.11 Reddito pro capite da lavoro autonomo, per genere, valore assoluto. Quinquennio 2016-2020



Fonte: elaborazione dati Dipartimento delle Finanze

DONNE E ISTRUZIONE

Competenze

Il [Report Istat sui livelli di istruzione e ritorni occupazionali](#), riferito al **2021**, ci ricorda che **il diploma** è considerato il livello di formazione indispensabile per una partecipazione al mercato del lavoro che abbia potenziale di crescita. La quota di popolazione **tra i 25 e i 64 anni** in possesso di almeno un titolo di studio secondario superiore è, quindi, il principale indicatore del livello di istruzione di un Paese.

In Italia, nel 2021, il 62,7% dei 25-64enni ha almeno un titolo di studio secondario superiore (-0,2 punti rispetto al 2020), contro il 79,3% della media Ue27 (+0,3 punti rispetto al 2020), l'84,8% della Germania e l'82,2% della Francia.

Nella stessa fascia di età, anche la percentuale di chi ha un titolo di studio terziario (20,0%) è più bassa della media europea (33,4%) ed è circa la metà di quella registrata in Francia e Spagna (40,7% in entrambi i Paesi).

LIVELLI DI ISTRUZIONE E RITORNI OCCUPAZIONALI: I NUMERI CHIAVE. Anni 2018, 2019, 2020 e 2021, valori percentuali

| Livelli di istruzione della popolazione | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2021 - Ue27 |
|---|------|------|------|------|-------------|
| Quota di 25-64enni con almeno un titolo secondario superiore | 61,8 | 62,3 | 62,6 | 62,7 | 79,3 |
| Quota di 25-64enni con un titolo terziario | 19,4 | 19,7 | 20,0 | 20,0 | 33,4 |
| 30-34enni con istruzione universitaria | 28,0 | 27,8 | 27,8 | 26,8 | 41,6 |
| Giovani 18-24enni usciti precocemente dal sistema di istruzione e formazione | 14,3 | 13,3 | 14,2 | 12,7 | 9,7 |
| Effetti dell'istruzione sull'occupazione | | | | | |
| Differenziale nel tasso di occupazione dei 25-64enni con titolo terziario e con titolo secondario superiore | 10,3 | 10,1 | 10,6 | 11,8 | 10,3 |
| Quota di 15-29enni né occupati né in formazione (NEET) | 23,2 | 22,1 | 23,7 | 23,1 | 13,1 |
| Tasso di occupazione dei 18-24enni che hanno abbandonato precocemente gli studi (ELET) | 33,6 | 35,2 | 32,9 | 33,5 | 42,3 |
| Tasso di occupazione dei 20-34enni che hanno conseguito il titolo secondario superiore da uno a tre anni prima e non più in istruzione e formazione | 50,3 | 52,9 | 49,7 | 49,9 | 73,1 |
| Tasso di occupazione dei 20-34enni che hanno conseguito il titolo terziario da uno a tre anni prima e non più in istruzione e formazione | 62,9 | 65,1 | 63,8 | 67,5 | 84,9 |

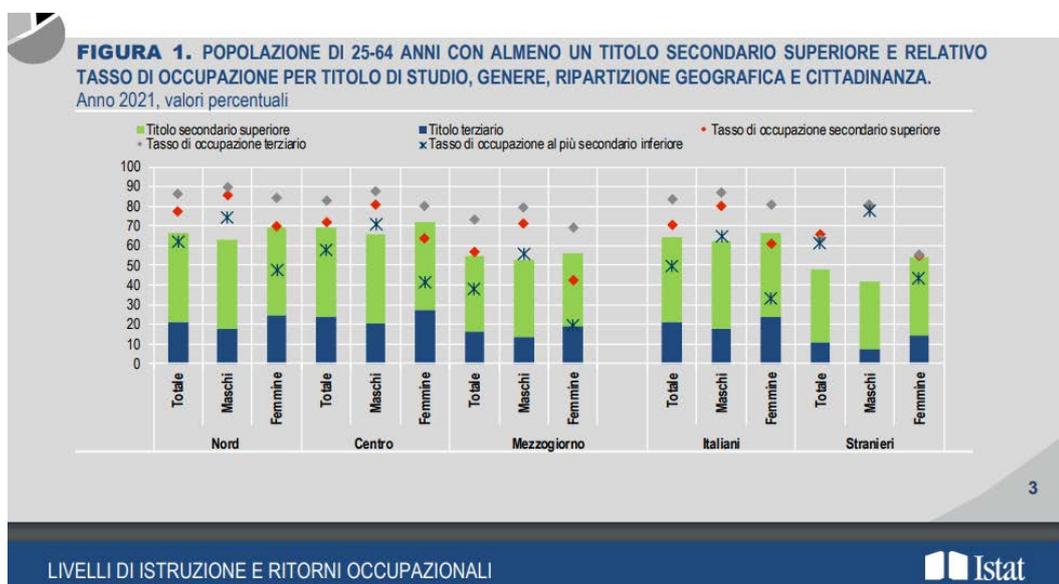
2

LIVELLI DI ISTRUZIONE E RITORNI OCCUPAZIONALI Istat

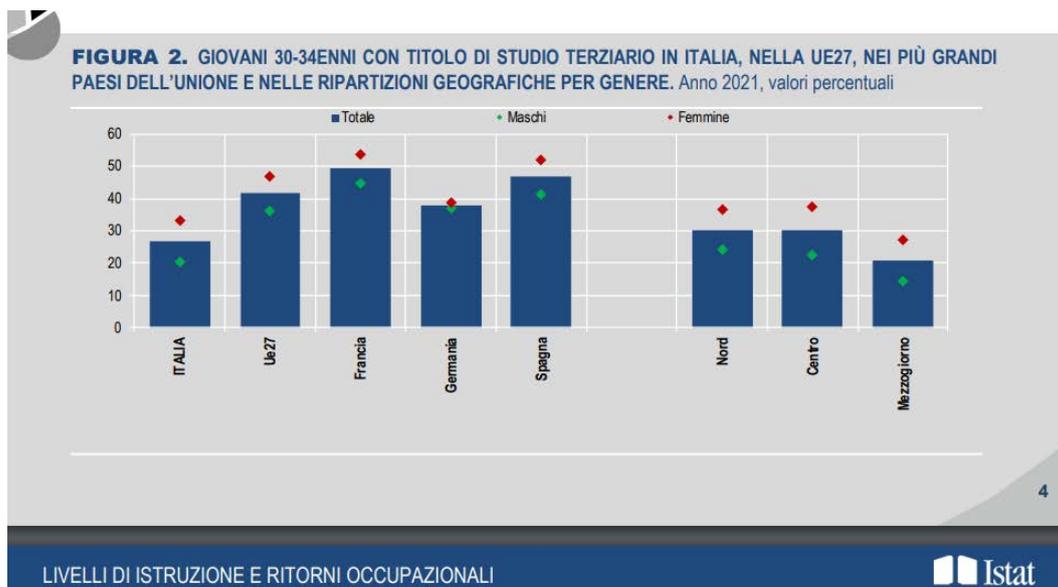
Il livello di istruzione delle donne rimane più elevato di quello maschile: il 65,3% delle donne italiane, tra i 25 e i 64 anni, ha almeno un diploma (60,1% tra gli uomini) e **le laureate** arrivano al **23,1%** (16,8% tra gli uomini), differenze ben più marcate di quelle osservate nella media Ue27.

Il vantaggio femminile nell'istruzione non si traduce però in un vantaggio in ambito lavorativo. **Il tasso di occupazione femminile è molto più basso di quello maschile (55,7% contro il 75,8%),** ma il divario di genere si riduce al crescere del livello di istruzione (31,7 punti per i titoli bassi, 20,3 per i medi e 7,3 punti per gli alti). All'aumentare dei livelli di istruzione, i tassi di occupazione

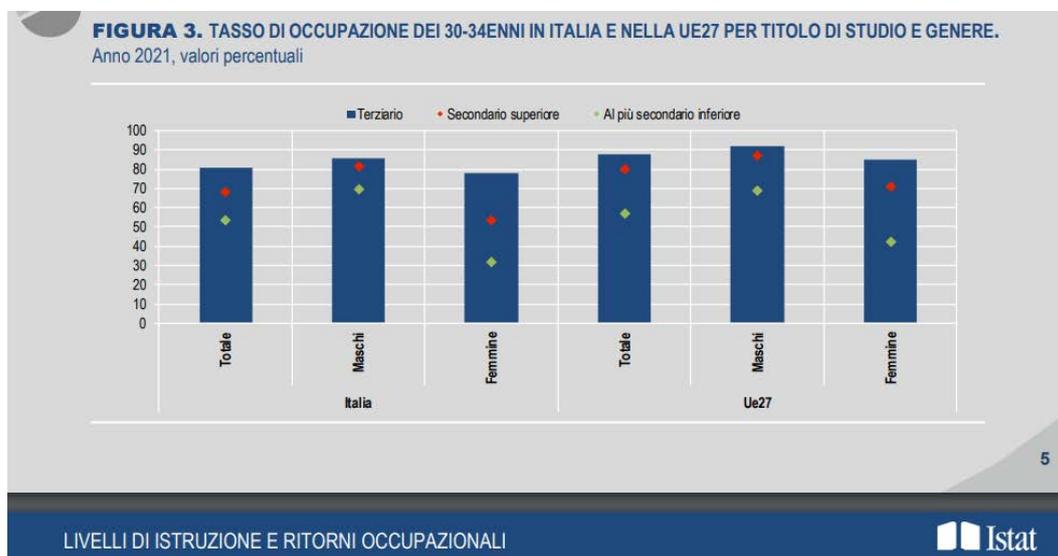
femminili crescono più marcatamente di quelli maschili: 19 punti tra laureate e diplomate (6 punti tra gli uomini) e 25,5 punti tra diplomate e donne con al massimo la licenza media inferiore (14,1 tra gli uomini).



In Italia, **una giovane su tre nella fascia di età 30-34 anni (33,3%)** e solo un giovane su cinque nella medesima fascia d'età (20,4%) possiede un titolo terziario (ossia un titolo di studio post scuola secondaria di secondo grado): ne deriva che il divario con l'Europa è maggiore per gli uomini (le medie Ue sono pari al 47,0% e 36,3% rispettivamente). Il divario diventa ancora più marcato tra i giovani adulti di cittadinanza straniera: la quota di laureati è pari all'11,0% in Italia e al 36,8% nella media Ue. Anche il divario territoriale a sfavore del Mezzogiorno è molto marcato: è laureato un giovane su cinque (20,7%), contro tre giovani su dieci nel Centro e nel Nord (30,0% e 30,4%).

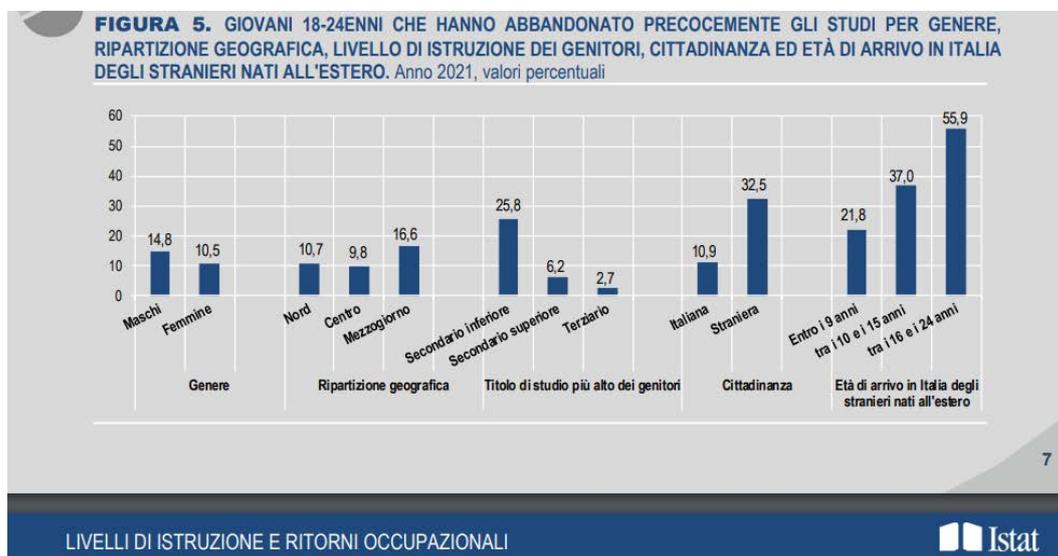


Tra le giovani il tasso di occupazione delle laureate resta significativamente inferiore a quello maschile (78,3% contro 85,7% dei laureati), sebbene il vantaggio occupazionale della laurea rispetto al diploma per le giovani adulte sia più elevato di quello delle donne più mature.



Tra le giovani che hanno abbandonato gli studi il tasso di occupazione è molto più basso di quello dei coetanei maschi (20,8% contro 41,9%). Nel 2021, il divario di genere sale a 21,1 punti (da 14,3 nel 2018), a causa della più marcata riduzione del tasso di occupazione degli ELET (*Early Leavers from Education and Training*)

durante la pandemia e della mancata ripresa nel 2021. **Il vantaggio femminile** osservato rispetto agli abbandoni scolastici precoci si annulla, dunque, per effetto della maggiore difficoltà delle donne a inserirsi nel mondo del lavoro e si traduce spesso in forme di esclusione sociale.



Quota di laureate in discipline STEM

La quota di lauree STEM tra le donne laureate – sempre secondo il [rapporto ISTAT riferito al 2021](#) - è la metà di quella che si riscontra **tra gli uomini laureati**.

Nel 2021, infatti, il 24% dei giovani adulti (**25-34enni**) con un titolo terziario ha una laurea nelle aree disciplinari scientifiche e tecnologiche, le cosiddette lauree STEM (**Science, Technology, Engineering and Mathematics**). La quota sale al 33,7% tra gli uomini (un laureato su tre) e scende al 17,6% tra le donne (una laureata su sei), evidenziando un importante divario di genere. Differenze territoriali per i laureati in discipline STEM sono evidenti per la componente maschile: la quota varia dal 30,8% del Mezzogiorno al 36,4% del Nord.

L'indirizzo di studio universitario sembra determinare importanti differenze nei tassi di occupazione dei laureati. Nel 2021, il tasso di occupazione tra i 25-64enni laureati nell'area Umanistica e dei servizi è pari al 75,9%, sale all'81,7% per i laureati in area Socio-economica e giuridica, si attesta all'85,3% per le STEM e raggiunge il massimo valore (88,5%) tra i laureati nell'area Medico-sanitaria e farmaceutica.

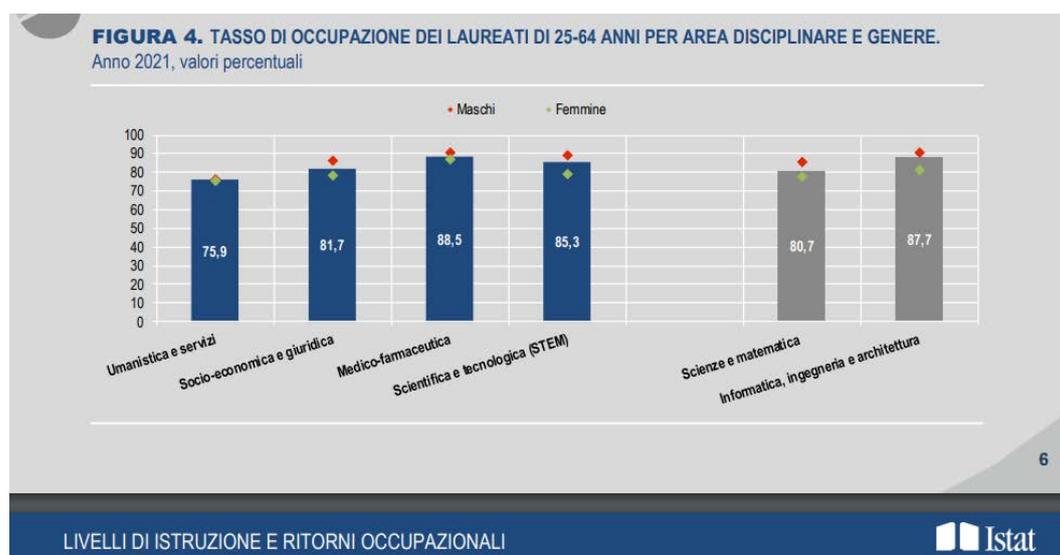
I divari occupazionali di genere risultano più forti in alcune aree disciplinari di laurea.

L'ISTAT rileva che **lo svantaggio delle donne** rispetto agli uomini nei ritorni occupazionali è più ampio nelle discipline Socioeconomiche e giuridiche e

raggiunge il massimo nelle lauree STEM. Tale risultato non dipende dalla bassa quota di donne laureate nelle aree disciplinari STEM a maggiore occupabilità (informatica, ingegneria e architettura). Il forte divario si osserva infatti anche a parità di macro area STEM: il tasso di occupazione femminile nell'area "scienze e matematica" è inferiore a quello maschile di otto punti e nell'area "informatica, ingegneria e architettura" si arriva a circa nove punti.

Queste differenze si riducono leggermente tra i più giovani, di 25-44 anni (sei e sette punti rispettivamente). **Ciò conferma come le disuguaglianze di genere (e gli stereotipi) debbano essere combattute sia nelle scelte degli indirizzi di studio, sia nel mercato del lavoro.**

Le opportunità occupazionali risentono del tessuto produttivo che caratterizza l'area geografica di residenza. La bassa concentrazione industriale e di impresa del Mezzogiorno determina una bassa domanda di lavoro verso *skills* economici, tecnici e scientifici. Le differenze territoriali nei tassi di occupazione dei laureati si riducono solo per le lauree medico-farmaceutiche.



Si ricorda, inoltre, che la Risoluzione del Parlamento europeo del 10 giugno 2021 sulla promozione della **parità tra donne e uomini in materia di istruzione e occupazione** nel campo della scienza, della tecnologia, dell'ingegneria e della matematica (STEM) ribadisce l'importanza di **eliminare tutti gli ostacoli**, in particolare gli ostacoli socioculturali, psicologici e pedagogici che limitano gli interessi, le preferenze e le scelte delle donne e delle ragazze (compresi gli stereotipi di genere, la discriminazione di genere e una combinazione di fattori biologici e sociali, in particolare la sovrapposizione della maternità con gli anni più decisivi per la carriera di una donna), **incoraggiando gli Stati membri** a promuovere, nei loro piani d'azione o strategie nazionali o regionali in materia di genere, la partecipazione delle donne e delle ragazze agli studi e alle carriere STEM, offrendo incentivi adeguati. La linea di investimento del PNRR su Nuove

competenze e nuovi linguaggi (Missione 4, Componente 1 – Investimento 3.1) intende pertanto rafforzare l'azione delle scuole per **garantire pari opportunità e uguaglianza di genere**, in termini didattici e di orientamento, rispetto alle **materie STEM** (scienza, tecnologia, ingegneria e matematica), alla **computer science** e alle **competenze multilinguistiche**, per tutti i cicli scolastici, con focus specifico sulle studentesse e con un pieno approccio interdisciplinare. Inoltre il piano mira a rafforzare l'internazionalizzazione del sistema scolastico e le competenze multilinguistiche di studenti e insegnanti attraverso l'ampliamento dei programmi di consulenza e informazione su Erasmus+. Nel 2025 si prevede il rilascio di certificazione delle competenze e l'adozione di linee guida STEM nelle scuole. Alla linea di intervento sono dedicati complessivamente **1,1 miliardi di euro di sovvenzioni**.

In relazione a quanto sopra, si sottolinea che l'art. 1, commi 548 -554, della [legge n. 197 del 2022](#) (legge di bilancio 2023), in attuazione del **PNRR**, Missione 4 «Istruzione e ricerca» – Componente 1 «Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle Università», introduce una serie di misure volte a promuovere e **potenziare le competenze e le discipline STEM** in tutti i livelli del sistema educativo di istruzione e formazione, con particolare attenzione a **favorire il riequilibrio di genere**.

Si ricorda che nel **Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)** sono delineate alcune **azioni trasversali** che si ritengono suscettibili di rilevanza ai fini di una **riduzione dei divari di genere** sia con riferimento all'aspetto occupazionale, sia in senso più ampio, con riferimento alle condizioni sociali e culturali.

Tra queste, si segnalano, in particolare, nell'ambito della Missione 4:

- l'attuazione di specifiche misure nell'ambito della **ricerca di base**, come gli **investimenti** a valere sul Fondo per il PNR (Programma nazionale per la ricerca) e i PRIN (Progetti di ricerca di rilevante interesse nazionale) ovvero l'allargamento dei partenariati di ricerca, che dovrebbero prevedere azioni mirate a determinare l'**aumento delle ricercatrici** (M4C2-Investimenti 1.1 e 1.3);
- il **potenziamento dei servizi di asili nido e per la prima infanzia**, delle scuole per l'infanzia e del **tempo pieno a scuola**, che secondo il PNRR possono arrecare benefici in termini di conciliazione vita-lavoro ed aumentare il tasso di occupazione femminile (M4C1-Investimenti 1.1 e 1.2);
- la **promozione** – come appena visto - dell'accesso da parte delle donne all'acquisizione di **competenze STEM**, linguistiche e digitali, in virtù del quale il Governo stima un possibile incremento dell'occupazione femminile in tali settori (M4C1-Investimento 3.1).

Per un approfondimento **sull'attuazione delle misure previste dal PNRR**, si rinvia, rispettivamente, all'apposita sezione relativa al [settore dell'istruzione](#) e a

quella relativa ai [settori dell'università e della ricerca](#) del Portale della documentazione della Camera dei deputati.

Si veda anche la [sezione sulle pari opportunità](#) del sito del Ministero dell'istruzione e del merito.

La presenza femminile nel sistema universitario italiano

Il *Focus* del Ministero dell'istruzione "[Le carriere femminili in ambito accademico](#)", del **marzo 2022**, rileva come in Italia **la presenza femminile diminuisca nel passaggio dalla formazione universitaria alla carriera accademica** e diventi sempre più esigua con il progredire della posizione; questo non è diverso da quanto si osserva mediamente nei Paesi europei come evidenziato dal rapporto triennale "[She Figures 2021](#)" della Commissione Europea. In particolare, nel Focus si analizza, **con riferimento all'anno 2020**, il sistema universitario italiano (**studenti, personale docente e non docente**) presentando alcune sintesi dei dati che evidenziano la presenza di fenomeni di **segregazione orizzontale**, dovuta alle scelte dei percorsi di studio sin dall'immatricolazione (tra discipline STEM e non STEM, in particolare per la "persistenza di stereotipi culturali"), e di **segregazione verticale** legata alla carriera, con un'attenzione particolare alle aree STEM e al contesto europeo.

Di seguito alcuni dei principali risultati emersi evidenziati nel Focus:

• **nei percorsi di laurea di primo e secondo livello le donne rappresentano stabilmente oltre la metà della popolazione studentesca universitaria italiana**, mentre si registra un calo nei corsi di dottorato;

- complessivamente circa il 31% delle matricole sceglie corsi di studio universitari delle **aree STEM** e in questi ambiti le donne sono meno rappresentate degli uomini (**39,5%** donne; 60,5% uomini), sebbene il trend risulti in leggero aumento;
- sebbene siano ancora poche le studentesse che scelgono le "scienze dure", l'Italia vanta una percentuale di donne che hanno conseguito il dottorato di ricerca in area STEM superiore di 5 punti percentuali alla media europea;
- **nell'ambito della carriera accademica, alla segregazione orizzontale si aggiunge quella verticale**; si osserva comunque nel tempo un aumento della percentuale delle donne, sia nei livelli più alti della professione, sia nelle aree STEM;
- il personale tecnico-amministrativo (PTA), composto in maggioranza da donne, presenta analogamente al personale docente una segregazione sia di tipo orizzontale che verticale.

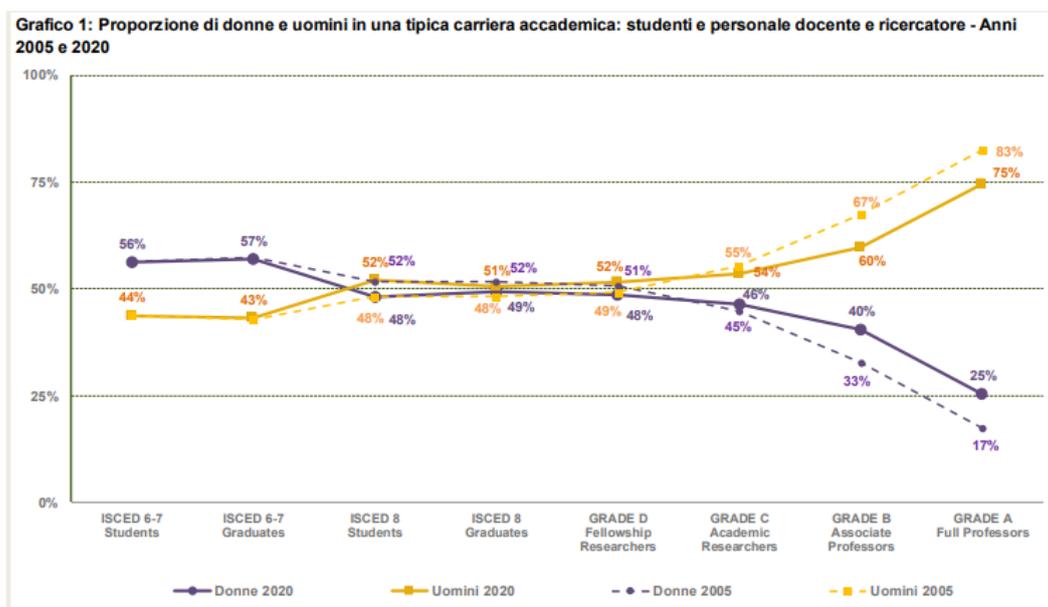
Nello specifico, **nel 2020**, in Italia nei percorsi di laurea di primo e secondo livello, le donne sono il **56,3% degli iscritti** ai corsi di laurea ed il **56,9% del totale dei laureati**; la loro presenza diminuisce al 48% tra gli iscritti ai corsi di dottorato

ed al 49,4% tra i dottori di ricerca (Graf. 1). Il dato relativo ai corsi di dottorato è in lieve diminuzione rispetto a quanto osservato nell'anno precedente.

Nel successivo passaggio dalla formazione universitaria alla carriera accademica la presenza femminile continua a diminuire al progredire della scala gerarchica: nel 2020, la percentuale di donne si attesta al 48,5% tra i titolari di assegni di ricerca (Grade D), al 46,4% tra i ricercatori universitari (Grade C), al 40,4% tra i professori associati (Grade B) e al **25,4% tra i professori ordinari (Grade A; Graf. 1)**.

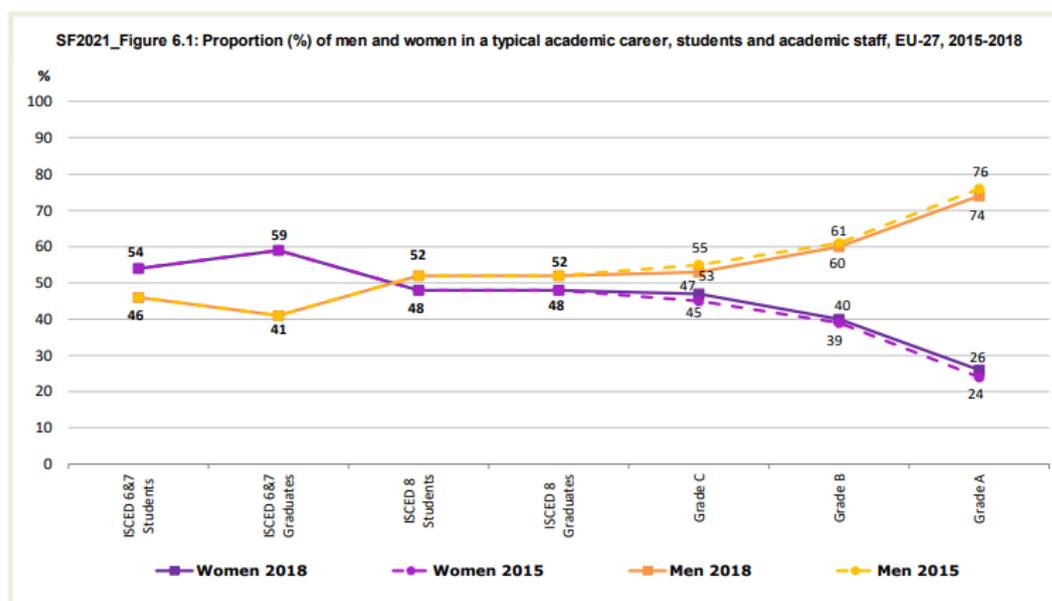
Nel sottostante Grafico 1, sulla base di quanto proposto nella citata pubblicazione triennale "She Figures" della Commissione Europea, viene presentato il confronto di questi dati del sistema universitario italiano negli anni 2005 e 2020, utile ad evidenziare alcuni fenomeni ben noti nell'ambito degli studi sul *gender equality*, ovvero:

- la segregazione verticale della carriera delle donne in ambito accademico, rappresentata dall'andamento a forbice del grafico: poche donne raggiungono i vertici apicali della carriera accademica;
- il *glass ceiling* (soffitto di cristallo), la barriera invisibile che impedisce alle donne di accedere alle posizioni apicali per ostacoli spesso difficili da individuare;
- il cosiddetto *leaky pipeline*, ovvero la progressiva uscita delle donne dal percorso delle carriere accademiche una volta concluso il periodo di formazione universitaria.



Confronto tra le carriere femminili e maschili in ambito accademico, solo per le aree STEM per gli anni 2005 e 2020 dal Focus del Ministero dell'istruzione "[Le carriere femminili in ambito accademico](#)" del marzo 2022.

Il corrispondente grafico del rapporto *She Figures 2021* mostra un andamento analogo a livello europeo (cfr. SF2021_Figure 6.1) sia nei percorsi di formazione che in quelli della carriera, dove in particolare la percentuale di donne nel 2018 passa dal 47% al Grade C (ricercatori universitari) al 26% al Grade A (professori ordinari).



Donne negli atenei statali e non statali

In premessa si ricorda che, nel rispetto delle Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 2/2019¹² e in linea con la Comunicazione COM n. 152 del 5 marzo 2020 della Commissione Europea¹³, le Università sono tenute a predisporre - in continuità con il processo di redazione del Bilancio di Genere -, il Piano delle Azioni Positive (PAP) finalizzato alla programmazione di azioni tendenti a rimuovere gli ostacoli alla piena ed effettiva parità tra uomini e donne. Uno fra gli obiettivi del PAP è l'adozione del *Gender Equality Plan (GEP)*¹⁴, che identifica la strategia dei singoli Atenei per l'uguaglianza di genere e costituisce il requisito di accesso richiesto dalla Commissione Europea per la partecipazione a

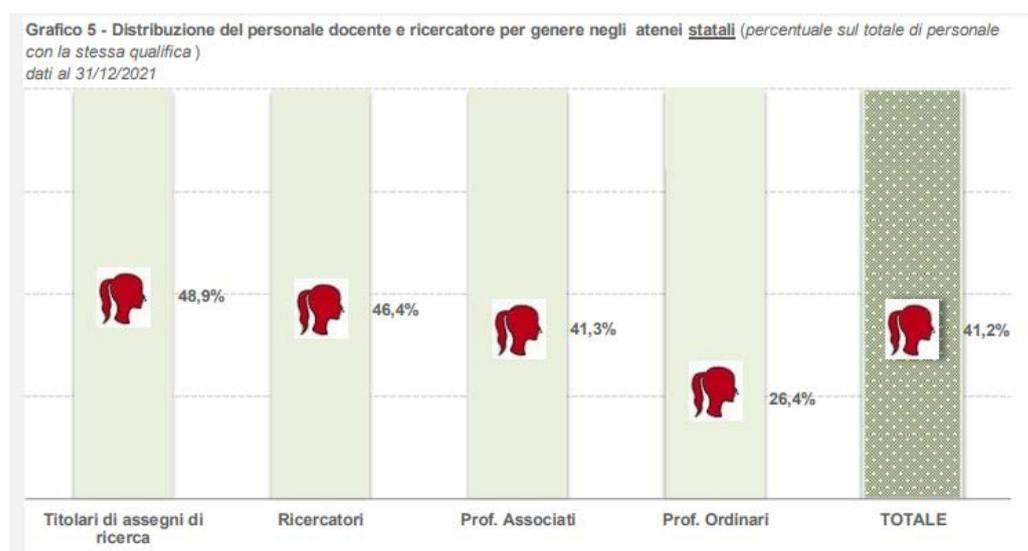
¹² *Misure per promuovere le pari opportunità e rafforzare il ruolo dei Comitati Unici di Garanzia nelle amministrazioni pubbliche.*

¹³ *Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025.*

¹⁴ Il GEP è un piano strategico finalizzato a: condurre valutazioni d'impatto/audit di procedure e pratiche per identificare i pregiudizi (bias) di genere; identificare e implementare delle strategie innovative volte a correggere pregiudizi di genere; definire obiettivi e processi di monitoraggio dei progressi tramite degli indicatori.

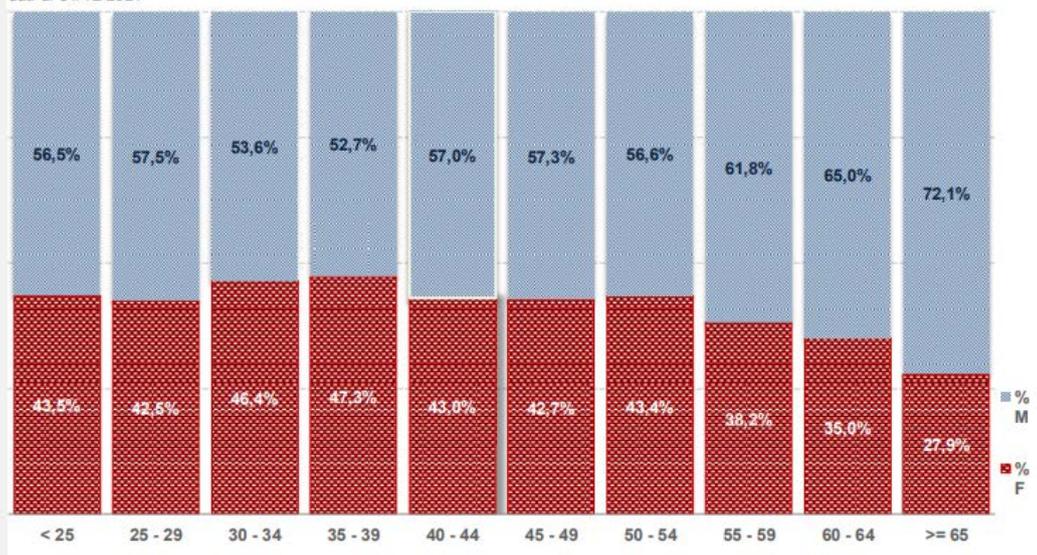
tutti bandi *Horizon Europe* per la ricerca e l'innovazione con scadenza 2022. Si segnala, inoltre, il documento Indicazioni per azioni positive del MIUR sui temi di genere nell'Università e nella Ricerca (del 2018), che illustra l'esistenza di una discriminazione di genere nel mondo professionale e del lavoro che può essere di tipo orizzontale, verticale e territoriale, perché la presenza femminile in determinati ambiti lavorativi o una maggiore presenza di donne in ruoli apicali varia anche rispetto alla nazione o alla regione ([qui il relativo comunicato stampa](#)).

Il Focus "[Il personale docente e non docente nel sistema universitario italiano - a.a 2021/2022](#)" dell'Ustat, di **settembre 2022**, rileva che, nell'anno accademico 2021/2022, la distribuzione per genere nel personale docente e nei ricercatori mostra una prevalenza degli uomini (58,8%) rispetto alle **donne (41,2%)** con delle differenze tra le varie qualifiche. Il Grafico 5 evidenzia infatti che la quota delle donne diminuisce al progredire della carriera: sono circa il 49% tra i titolari di assegni di ricerca, il 46,4% tra i ricercatori, il 41,3% tra i professori associati ed il **26,4%** tra i **professori ordinari**.



La distribuzione per genere e classe di età (Graf. 6) evidenzia una sotto rappresentazione delle donne in tutte le classi: non solo in quelle relative ad età più elevate, dove la minore presenza femminile si potrebbe spiegare con un minor numero di laureate rispetto ai laureati di pari età, ma anche - sebbene in modo meno marcato - nei gruppi di età più "giovani", tipiche dei nuovi ingressi in ambito accademico, nonostante da diversi anni si osservi una prevalenza di laureate sul totale di coloro che conseguono il titolo.

Grafico 6 - Distribuzione del personale docente e ricercatore per genere e classe di età negli atenei statali (percentuale sul totale di personale nella stessa classe di età)
dati al 31/12/2021

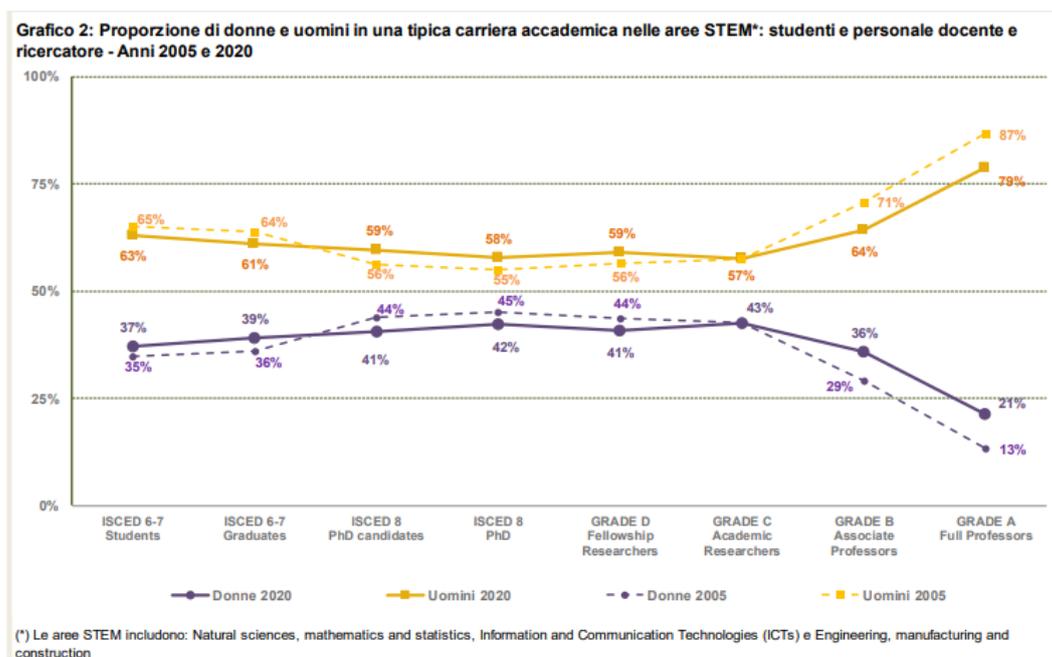


Con riguardo, poi, alla **distribuzione per genere del personale tecnico-amministrativo degli atenei statali e non statali**, il Focus rileva che le donne costituiscono il 60,5% del personale tecnico-amministrativo e che tale prevalenza si osserva sia tra i tecnico-amministrativi con contratto a tempo indeterminato (60,1%) sia tra tutti i tecnico-amministrativi con contratto a tempo determinato (68,3%). Inoltre, le donne rappresentano oltre la metà delle unità di personale tecnico-amministrativo in quasi tutte le aree funzionali, fanno eccezione l'area della Dirigenza amministrativa (41,7%), l'area Tecnica, Tecnico-scientifica ed Elaborazione dati (39,3%) e quella relativa ai Servizi generali e tecnici (37,6%; Graf. 4).

Grafico 4 - Distribuzione del personale tecnico-amministrativo per genere negli atenei statali e non statali (percentuale sul totale di personale con la stessa qualifica)
dati al 31/12/2021

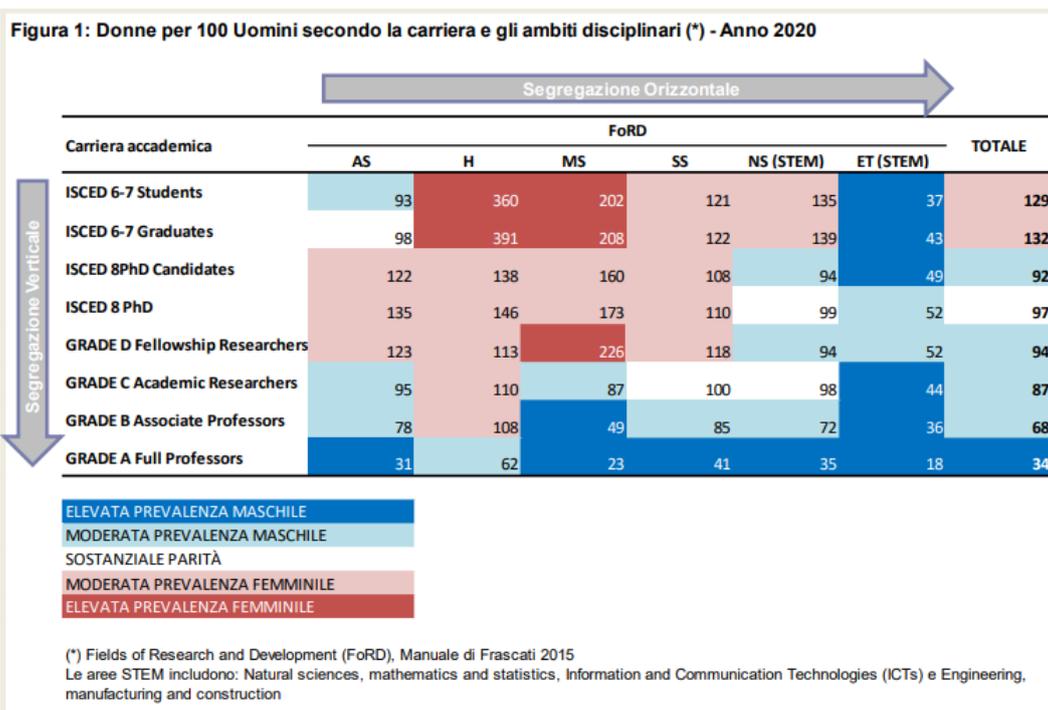
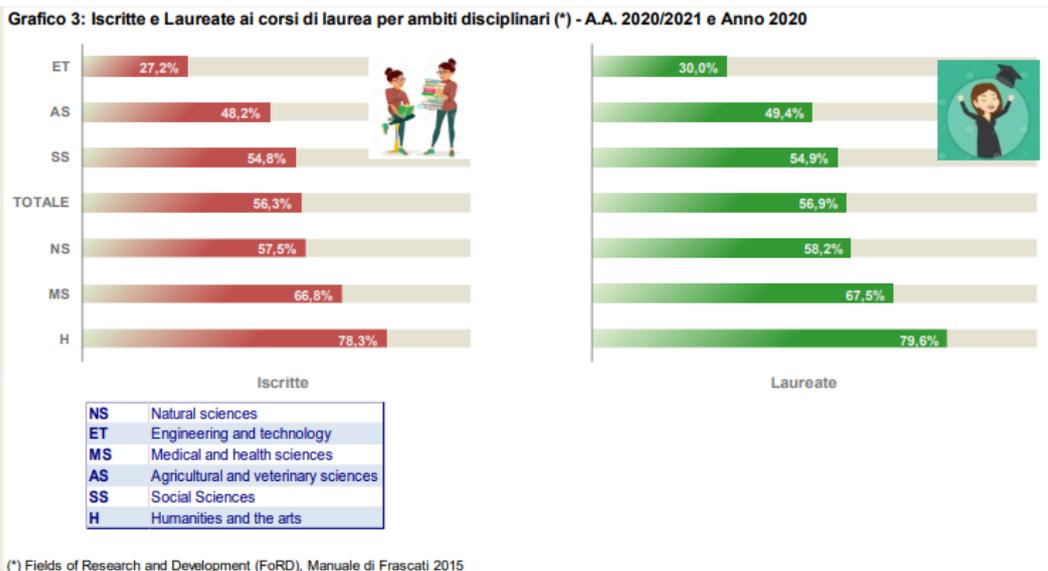


Sullo stesso tema, si segnala anche quanto registrato dal già citato [Focus del Ministero dell'istruzione nell'ambito della carriera accademica](#) di marzo 2022, dove, **alla segregazione orizzontale si aggiunge quella verticale** anche se si osserva comunque nel tempo un aumento della percentuale delle donne, sia nei livelli più alti della professione, sia nelle aree STEM.

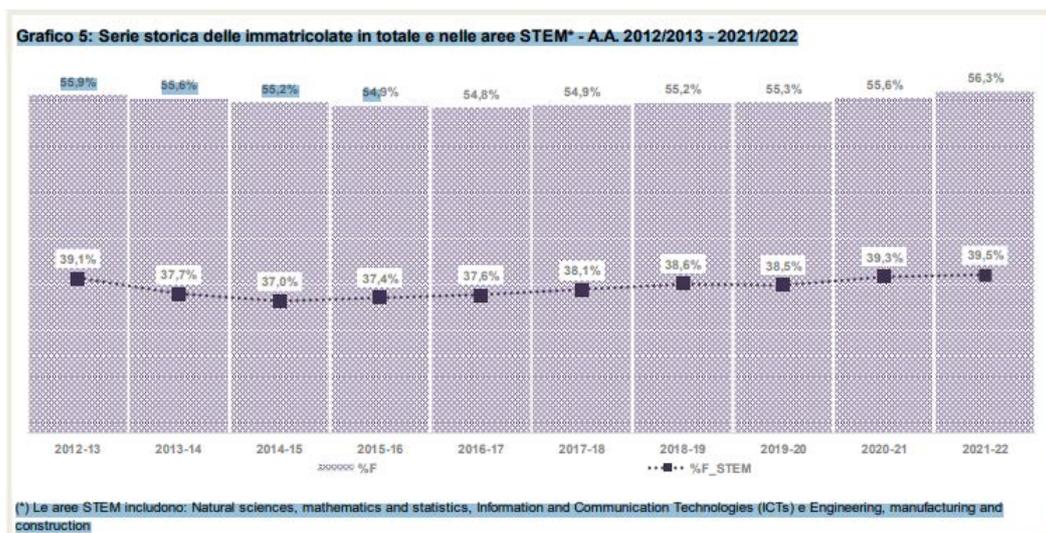


La distribuzione per genere e area di studio evidenzia che gli ambiti disciplinari non sono neutri rispetto alle scelte effettuate da uomini e donne (Graf. 3)

Nell'anno accademico 2020/2021, su 1.793.210 iscritti ai corsi di laurea, le studentesse rappresentano più della metà della popolazione studentesca, sia complessivamente (56,3%), sia nella maggior parte degli ambiti. Si registra un picco nell'area "Humanities and the Arts" (78,3%), tradizionalmente scelta dalle studentesse, mentre la loro presenza diminuisce negli ambiti di carattere più scientifico o tecnico raggiungendo i livelli più bassi nell'area "Agricultural and veterinary sciences" (48,2%) e soprattutto nell'area "Engineering and technology" (27,2%). Analoghe osservazioni si possono fare relativamente alla distribuzione delle laureate per settore di studi. Nel 2020 il 56,9% dei 344.850 laureati è costituito da donne e, anche in questo caso, agli estremi della distribuzione troviamo da una parte l'area "Humanities and the Arts" (79,6%) e dall'altra l'area "Engineering and technology" (30,0%; Graf. 3).



Dal Focus del Ministero dell'istruzione "[Le carriere femminili in ambito accademico](#)" del marzo 2022.



Si veda anche l'apposita sezione del sito Ministero dell'università e della ricerca dedicata ai [dati per bilancio di genere 2021](#).

Educazione alle differenze

Educare al riconoscimento e al rispetto delle differenze riveste un ruolo centrale nel superamento degli stereotipi di genere.

L'Eige (*European Institute for Gender Equality*) sottolinea che la stereotipizzazione di genere può limitare lo sviluppo dei talenti e delle abilità naturali delle ragazze e dei ragazzi, delle donne e degli uomini, nonché le loro esperienze nell'ambito dell'istruzione e della professione e, in generale, le loro opportunità nella vita. Gli stereotipi sulle donne sono sia il prodotto sia la causa di atteggiamenti, valori, norme e pregiudizi profondamente radicati nei confronti delle donne. Sono usati per giustificare e mantenere le relazioni di potere che vedono gli uomini storicamente prevalere sulle donne, nonché atteggiamenti sessisti che ostacolano il progresso delle donne.

L'articolo 5 del decreto legge n. 93 del 2013¹⁵ e il suo correlato Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere ha per questo inteso promuovere un'adeguata formazione del personale della scuola contro la violenza e la discriminazione di genere, anche attraverso la valorizzazione della tematica nei libri di testo.

¹⁵ [Decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93](#) (L. 119/2013), recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province".

Non a caso, la [legge n. 107 del 2015](#) (c.d. Buona scuola)¹⁶ attribuisce alla scuola il compito di contribuire allo “sviluppo delle competenze in materia di cittadinanza attiva e democratica attraverso la valorizzazione dell’educazione interculturale e alla pace, il rispetto delle differenze e il dialogo tra le culture, il sostegno dell’assunzione di responsabilità nonché della solidarietà e della cura dei beni comuni e della consapevolezza dei diritti e dei doveri”. Inoltre, l’art.1, comma 16, della Buona scuola stabilisce che il piano triennale dell’offerta formativa deve assicurare l’attuazione dei principi di pari opportunità, promuovendo nelle scuole di ogni ordine e grado l’educazione alla parità tra i sessi, la prevenzione della violenza di genere e di tutte le discriminazioni.

Sulla base di queste sollecitazioni normative, **l’Istituto Nazionale di Documentazione, Innovazione e Ricerca Educativa - Indire** – su incarico del Dipartimento pari opportunità – ha realizzato il progetto “Gender School – Affrontare la violenza di genere” – che si pone come obiettivo generale quello di educare gli studenti e le studentesse alla parità di genere ed al contrasto della violenza attraverso una combinazione articolata di azioni di comunicazione didattica, di educazione e formazione e di sensibilizzazione socio-culturale. che punta a diffondere nella scuola due temi estremamente attuali e fra loro collegati, quali quello della parità di genere e del contrasto della violenza. Parte del progetto è il sito [genderschool.it](#), ricco di materiali (fra cui un kit didattico con schede e un glossario), riferimenti normativi e altri documenti utili a integrare nella didattica un nuovo approccio di genere basato sulla costruzione di relazioni non discriminatorie tra ragazzi e ragazze e su prevenzione dei contrasti, valorizzazione delle differenze, superamento degli stereotipi, promozione del rispetto dell’identità culturale, religiosa, sessuale.

In ultimo si segnala il progetto europeo Mind the gap: step up for gender equality coordinato da Aidos (Associazione Italiana donne per lo sviluppo) e sviluppato in collaborazione con associazioni del Belgio, Portogallo e Spagna.

Il progetto (qui la scheda) intende contribuire ad affrontare gli stereotipi di genere in ambito scolastico, riducendo così l’influenza delle aspettative di genere sulle scelte di ragazze e ragazzi. Il progetto intende rafforzare le capacità di educatori/rici e altri adulti a contatto con bambini/e di identificare e affrontare gli stereotipi di genere nell’istruzione, compresi i propri pregiudizi inconsci. Per raggiungere gli obiettivi è fra l’altro stata prevista la produzione di una Guida su come costruire l’uguaglianza di genere in ambito educativo.

¹⁶ [L. 13 luglio 2015, n. 107](#), Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti.

PROTEZIONE SOCIALE DELLE DONNE NEL MONDO DEL LAVORO

Tra gli interventi di protezione sociale a favore delle donne assumono particolare rilievo sia la **priorità trasversale** della parità di genere in termini di inclusione sociale presente nel **Piano nazionale di ripresa e resilienza**, sia le misure volte a facilitare la **conciliazione dei tempi di vita con i tempi di lavoro**, nonché quelle dirette ad **incentivare l'occupazione femminile** (anche a seguito di **violenza di genere**), con lo scopo, tra gli altri, di tutelare le donne dai rischi che possono manifestarsi nel corso della loro vita lavorativa.

Si segnalano inoltre, per le medesime finalità, taluni **istituti pensionistici** diretti ad ovviare ai rischi strettamente connessi alle disuguaglianze che esistono nel mercato del lavoro e nell'occupazione tra donne e uomini, dovute, in particolar modo, alla carriera lavorativa discontinua che riguarda maggiormente le donne rispetto agli uomini, con una conseguente minore copertura previdenziale contributiva.

La parità di genere nel PNRR: certificazione e clausola di priorità

Come anticipato, all'interno del PNRR la parità di genere rappresenta una delle tre priorità trasversali in termini di inclusione sociale, unitamente a quelle riguardanti l'occupazione giovanile ed il Mezzogiorno.

Per quanto di interesse in questa sede, assumono particolare rilievo l'investimento relativo all'attivazione di un **Sistema nazionale di certificazione della parità di genere** e la previsione della cosiddetta **clausola di priorità**, che si sostanzia nell'inserimento, nei progetti finanziati dal PNRR e dai Fondi REACT-EU e FCN, di previsioni dirette a condizionarne l'esecuzione all'assunzione di giovani e donne.

Certificazione della parità di genere

Nell'ambito della Missione 5, componente 1, del Piano, l'investimento 1.3 è dedicato alla attivazione di un **Sistema nazionale di certificazione della parità di genere**, con l'obiettivo di **incentivare le imprese ad adottare *policy* adeguate a ridurre il divario di genere** in tutte le aree che presentano maggiori criticità, come le opportunità di carriera, la parità salariale a parità di mansioni, le politiche di gestione delle differenze di genere e la tutela della maternità.

Tale certificazione – con **validità triennale** e soggetta a monitoraggio annuale - è stata **istituita a decorrere dal 1° gennaio 2022 dall'articolo 46-bis del D.Lgs. 196/2008 (codice delle pari opportunità), inserito dalla L. 162/2021**. Successivamente, il [decreto del Dip.to delle pari opportunità del 29 aprile 2022](#) ha dettato le linee guida per la concessione della certificazione in oggetto da parte

delle imprese, che richiamano esplicitamente i parametri minimi stabiliti dalla prassi di riferimento Uni/PdR 125:2022, delineata nel marzo 2022.

La richiamata L. 162/2021 collega altresì al possesso di tale certificazione la concessione di un apposito **sgravio contributivo** nella misura dell'1% dal versamento dei complessivi contributi previdenziali a carico del datore di lavoro (fermo restando il limite massimo di 50.000 euro annui¹⁷ e l'eventuale riduzione che può essere disposta in taluni casi), nonché l'attribuzione di un punteggio premiale per la valutazione, da parte di autorità titolari di fondi europei nazionali e regionali, di proposte progettuali ai fini della concessione di aiuti di Stato a cofinanziamento degli investimenti sostenuti e può costituire un criterio premiale nell'affidamento di appalti pubblici. I **criteri e le modalità** di concessione di tale esonero sono definite nel [DM 20 ottobre 2022](#) il quale prevede altresì che ulteriori interventi finalizzati alla **promozione della parità salariale di genere e della partecipazione delle donne al mercato del lavoro** siano realizzati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in collaborazione con l'INAPP e in accordo con il Dipartimento per le Pari Opportunità che ne assicurerà la coerenza rispetto al Piano strategico nazionale per la parità di genere.

Il Sistema della certificazione della parità di genere è dunque **già operativo** in quanto Accredia, l'ente italiano di accreditamento, ha abilitato 21 organismi di valutazione che a loro volta hanno certificato 203 imprese¹⁸.

Con riferimento alla certificazione in oggetto, si segnala che il D.L. 36/2022, all'articolo 34, prevede una **riduzione del 30 per cento della “garanzia provvisoria”**, ossia della cauzione o fideiussione fissata nella misura del 2% del prezzo base indicato nel bando o nell'avviso, **per le imprese in possesso di tale certificazione**. Il medesimo articolo 34 prevede altresì che nei bandi venga indicato il maggiore punteggio relativo all'offerta concernente anche l'adozione di politiche tese al raggiungimento della parità di genere comprovata dal possesso della relativa certificazione.

Si ricordano poi alcuni organismi istituiti al fine di monitorare costantemente l'attuazione della parità di genere in ambito lavorativo:

- la **Cabina di regia interistituzionale per la parità di genere e l'Osservatorio nazionale per l'integrazione delle politiche per la parità di genere**, istituiti, rispettivamente, con i Decreti del Dip.to Pari opportunità del [27 gennaio 2022](#) e del [22 febbraio 2022](#), al fine di garantire il coordinamento e il supporto necessario al Dipartimento per le pari opportunità in vista della predisposizione e dell'attuazione del Piano

¹⁷ A valere sul Fondo per il sostegno della parità salariale di genere, di cui all'articolo 1, c. 276, L. 178/2020, il quale ha una dotazione pari a 52 milioni di euro annui a decorrere dal 2023. Di tali risorse complessive, 50 milioni sono destinati al riconoscimento dell'esonero contributivo in oggetto riconosciuto in favore dei datori di lavoro in possesso della certificazione della parità di genere.

¹⁸ Dati al 23 febbraio 2023, presenti sul sito <https://certificazione.pariopportunita.gov.it/public/home>

strategico nazionale per la parità di genere, in coerenza con gli obiettivi della Strategia europea per la parità di genere 2020-2025;

- il **Tavolo di lavoro permanente sulla certificazione di genere alle imprese**, istituito con il [Decreto del Dipartimento delle pari opportunità del 5 aprile 2022](#).

Il possesso della certificazione della parità di genere di cui al richiamato articolo 46-bis del Codice delle pari opportunità è attualmente richiesto anche per comprovare il rispetto di quanto disposto dall'articolo 95, co. 13, del D.Lgs. 50/2016, il quale prevede che le amministrazioni aggiudicatrici indicano nel bando di gara il maggiore punteggio relativo all'offerta concernente l'adozione di politiche tese al raggiungimento della parità di genere.¹⁹

Clausola di priorità

Una delle azioni previste dal PNRR per incrementare la parità di genere e generazionale nel mercato del lavoro è costituita dall'**inserimento nei progetti** finanziati dal PNRR stesso e dai Fondi REACT-EU e FCN **di previsioni dirette a condizionarne l'esecuzione all'assunzione di giovani e donne**.

A tale previsione è stata data attuazione con l'**articolo 47 del D.L. 77/2021** che prevede che le stazioni appaltanti inseriscano nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti specifiche clausole dirette all'inserimento - come requisiti necessari e come ulteriori requisiti premiali dell'offerta - di criteri volti a promuovere la parità di genere e l'assunzione di donne. Con il [DM 7 dicembre 2021](#) sono state adottate le linee guida per la definizione degli orientamenti in ordine alle modalità e ai criteri applicativi delle previsioni di cui al richiamato articolo 47 la cui applicazione, come disposto nel medesimo DM, deve intendersi generalizzata e riferibile a tutti i contratti pubblici del PNRR e del Piano nazionale per gli investimenti complementari.

In particolare, il richiamato articolo 47 prevede, in relazione alle **procedure afferenti agli investimenti pubblici finanziati dal PNRR o dal PNC**:

- per gli operatori economici tenuti alla redazione del rapporto sulla situazione del personale ai sensi della normativa vigente, ossia quelli con più di 50 dipendenti, l'obbligo, a pena di esclusione, di produrre copia

¹⁹ Si segnala che lo schema di decreto legislativo [n. 19](#), recante codice dei contratti pubblici, contiene le seguenti norme in tema di parità di genere:

- l'art. 61, c. 2, che dispone che le stazioni appaltanti possano prevedere nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti, come requisiti necessari o come ulteriori requisiti premiali dell'offerta, meccanismi e strumenti idonei a realizzare le pari opportunità di genere;
- l'art. 102, che dispone che le stazioni appaltanti, nei bandi, negli avvisi e negli inviti, richiedono agli operatori economici, tenuto conto della prestazione oggetto del contratto, di assumere tra l'altro l'impegno di garantire le pari opportunità di genere. In tali casi l'operatore economico indica nell'offerta le modalità con le quali intende adempiere quegli impegni e la stazione appaltante verifica l'attendibilità degli impegni assunti con qualsiasi adeguato mezzo solo nei confronti dell'offerta dell'aggiudicatario.

dell'ultimo rapporto redatto al momento della presentazione della domanda di partecipazione o dell'offerta;

- per gli operatori economici non tenuti per legge a redigere il suddetto rapporto, ma che hanno almeno 15 dipendenti, l'obbligo di consegnare comunque alla stazione appaltante entro sei mesi dalla conclusione del contratto una relazione di genere sulla situazione del personale maschile e femminile;
- l'inserimento nell'offerta, come requisito necessario, dell'assunzione dell'obbligo di assicurare, in caso di aggiudicazione del contratto, una quota pari almeno al 30 per cento delle assunzioni necessarie per l'esecuzione del contratto medesimo sia all'occupazione giovanile che all'occupazione femminile;
- la possibilità di inserire ulteriori misure premiali che dispongano l'assegnazione di un punteggio aggiuntivo all'offerente o al candidato che si impegna ad assumere donne oltre alla suddetta soglia minima del 30 per cento²⁰.

Misure di conciliazione vita-lavoro

Di seguito una panoramica sulle misure attualmente vigenti volte a facilitare la **conciliazione dei tempi di vita con i tempi di lavoro**, tra le quali assumono particolare rilievo quelle poste a tutela della **maternità e della paternità** e per l'assistenza dei soggetti con **disabilità**, alla luce delle modifiche introdotte dal **D.Lgs. n. 105/2022** (di attuazione della direttiva (UE) 2019/1158) in tema di equilibrio tra attività professionale e vita familiare nonché quelle che introducono misure economiche a sostegno della maternità.

Altre disposizioni riguardano più strettamente il mondo del lavoro. Tra queste si segnalano, in particolare, quelle in tema di **lavoro agile** e di trasformazione del contratto di lavoro da tempo pieno a **tempo parziale**.

Congedi

Tra le principali modifiche apportate in attuazione della richiamata Direttiva UE in materia di congedi parentali – che si applicano anche ai casi di adozione o affidamento - si segnalano in particolare:

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

²⁰ Sul punto, l'art. 1 dell'allegato II.3 dello schema di decreto legislativo [n. 19](#), recante codice dei contratti pubblici, contiene una norma transitoria di analogo tenore all'art. 47 del D.L. 77/2021.

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;
- la messa a regime da parte della legge di bilancio 2022 del congedo facoltativo di paternità - introdotto dalla L. 92/2012 e oggetto di successive proroghe – che consente al padre lavoratore dipendente di astenersi per un periodo ulteriore di un giorno, previo accordo con la madre e in sua sostituzione, in relazione al periodo di astensione obbligatoria spettante a quest'ultima. Tale congedo tuttavia non è stato riconfermato dal D.Lgs. 105/2022;

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;
- in favore delle coltivatrici dirette, colone e mezzadre, delle imprenditrici agricole, delle lavoratrici autonome artigiane ed esercenti attività commerciali, delle pescatrici autonome della piccola pesca e delle libere professioniste iscritte ad una forma obbligatoria di previdenza gestita da un ente di diritto privato, l'estensione dell'indennità di maternità (già prevista nella misura dell'80 per cento della retribuzione per i due mesi antecedenti e i tre mesi successivi la data del parto) anche per i periodi antecedenti i due mesi prima del parto, qualora ricorrano gravi complicanze della gravidanza;
- il riconoscimento in favore delle lavoratrici iscritte alla gestione separata non iscritte ad altre forme obbligatorie di previdenza, alle lavoratrici autonome e alle imprenditrici agricole, nonché alle libere professioniste iscritte ad un ente che gestisce forme obbligatorie di previdenza, dell'indennità di maternità per ulteriori tre mesi dalla fine del periodo di maternità in caso di reddito inferiore a 8.145 euro (incrementato del 100 per cento dell'aumento derivante dalla variazione annuale dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e impiegati);
- la riduzione da tre a una del numero di mensilità di contribuzione (nei dodici mesi precedenti l'inizio del periodo oggetto del trattamento) necessarie ai fini del riconoscimento del congedo di maternità (**e anche di quello parentale**) in favore dei soggetti iscritti alla Gestione separata;

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. In precedenza, tale indennità era riconosciuta per sei mesi in via cumulativa tra i due genitori;
 - 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).
In tutte le suddette fattispecie, l'indennità - nella cui retribuzione posta come base di calcolo viene inserito anche il rateo giornaliero relativo alla gratifica natalizia o alla tredicesima mensilità e agli altri premi o mensilità o trattamenti accessori eventualmente erogati al dipendente - viene riconosciuta a prescindere dalla collocazione temporale dei periodi di congedo nell'ambito dei primi dodici anni di vita del bambino, mentre in precedenza era riconosciuta a condizione che il periodo di congedo si collocasse nei primi sei anni di vita (otto in presenza del suddetto limite di reddito), e i relativi periodi non comportano riduzioni di ferie, tredicesima mensilità o gratifica natalizia, mentre viene confermato che sono computati ai fini dell'anzianità di servizio;
- 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;
- 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;
- per le lavoratrici iscritte alla Gestione separata, il prolungamento della durata del congedo parentale da 6 a 9 mesi, prevedendo che se ne

possa fruire fino al dodicesimo anno di vita del bambino e per un periodo massimo, da parte di un genitore, di sei mesi;

- l'estensione ai padri lavoratori autonomi iscritti all'INPS - coltivatori diretti, coloni, mezzadri ed imprenditori agricoli professionali, artigiani, esercenti attività commerciali, pescatori autonomi della piccola pesca - dell'istituto del congedo parentale, negli stessi termini già previsti per le omologhe lavoratrici autonome per le quali era già prevista l'applicazione della disciplina dei congedi parentali dettata per i lavoratori dipendenti, limitatamente ad un periodo di tre mesi ed entro il primo anno di vita del bambino;

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.

Lavoro agile

In linea generale, come esplicitato dalla normativa in materia di lavoro agile (articolo 18, L. n. 81/2017), la promozione e l'implementazione delle forme di lavoro agile all'interno dei rapporti di lavoro subordinato possono comportare una riduzione delle disuguaglianze di genere, essendo dirette, tra l'altro, ad agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

Ai sensi della richiamata normativa, i datori di lavoro, pubblici e privati, possono stipulare accordi, a termine o a tempo indeterminato (salva facoltà di recesso con

preavviso di almeno trenta giorni), con i lavoratori per lo svolgimento dell'attività lavorativa in modalità agile. In tali casi, la prestazione lavorativa viene eseguita in parte all'interno di locali aziendali e in parte all'esterno, entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale, derivante dalla legge e dalla contrattazione collettiva.

Il datore è tenuto a dare priorità alle richieste di esecuzione del lavoro in modalità agile rivolte (articolo 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 ricorda inoltre che **sino al 30 giugno 2023** è riconosciuto il diritto allo svolgimento dell'attività lavorativa in modalità agile ai genitori lavoratori dipendenti del settore privato che hanno almeno un figlio minore di anni 14 (art. 9, co. 5-*ter*, D.L. n. 198/2022).

Perché le finalità enunciate dalla L. 81/2017 siano effettivamente realizzate è necessario affrontare il tema della **condivisione dei carichi di cura familiare**, attraverso la previsione di misure volte ad un maggior equilibrio di genere nella suddivisione del lavoro domestico e di cura.

Come emerso anche dalla [Relazione](#) elaborata dal **Gruppo di studio "Lavoro agile"** - istituito dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali il 13 aprile 2021, con il DM n. 87 del 2021 – che analizza gli effetti dello svolgimento dell'attività di lavoro in modalità di agile in vista della individuazione di soluzioni alle criticità emerse sia riguardo al settore privato che pubblico, il diritto al lavoro agile dovrebbe spettare ad entrambi i genitori in quanto tale diritto non è configurabile come congedo, ma come una modalità flessibile di esecuzione della prestazione lavorativa subordinata che dovrebbe permettere la conciliazione e la condivisione delle responsabilità genitoriali: laddove infatti il diritto a svolgere il lavoro in modalità agile continui ad essere concepito quale rimedio esclusivo di un solo genitore (per lo più della madre) in alternativa alla sua fruizione da parte dell'altro, "vi è il forte rischio di inevitabili diseguaglianze in danno delle lavoratrici, le quali si vedranno costrette a rinunciare al lavoro per svolgere le funzioni assistenziali".

Trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale

Tra le misure volte a favorire la conciliazione vita-lavoro rientra anche il **diritto alla trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in lavoro a tempo parziale**.

Tale diritto è riconosciuto ai **lavoratori affetti da patologie** oncologiche nonché da gravi patologie cronico-degenerative ingravescenti, per i quali residui una ridotta capacità lavorativa.

Inoltre, la priorità nella trasformazione del contratto di lavoro a tempo parziale è attualmente riconosciuta:

- ai genitori di figli conviventi di età fino ai tredici anni o portatori di handicap;
- ai lavoratori che assistono conviventi con totale o permanente inabilità lavorativa nonché ai coniugi, alle parti di un'unione civile, ai conviventi di fatto, ai figli o ai genitori di persone affette da patologie oncologiche o gravi patologie cronico-degenerative ingravescenti.

Anche la lavoratrice che usufruisce del **congedo per violenza di genere** ha diritto alla trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in lavoro a tempo parziale, verticale od orizzontale, ove disponibili in organico. Il rapporto di lavoro a tempo parziale deve essere nuovamente trasformato, a richiesta della lavoratrice, in rapporto di lavoro a tempo pieno.

Analoga trasformazione, inoltre, può essere richiesta anche dai genitori in luogo della fruizione del congedo parentale.

Passaggio di personale tra amministrazioni

Tra le misure volte a favorire la conciliazione tra vita e lavoro vanno annoverate anche quelle in tema di passaggio di personale tra amministrazioni diverse.

In particolare, il genitore, dipendente di amministrazioni pubbliche, con figli minori fino a tre anni di età può chiedere di essere assegnato (a determinate condizioni) ad una sede presente nella stessa provincia o regione nella quale lavora l'altro genitore. L'eventuale dissenso deve essere motivato.

Anche la dipendente vittima di violenza di genere, inserita in specifici percorsi di protezione debitamente certificati, può chiedere il trasferimento ad altra amministrazione pubblica presente in un comune diverso da quello di residenza, previa comunicazione all'amministrazione di appartenenza che, entro quindici giorni, dispone il trasferimento presso l'amministrazione indicata dalla dipendente, ove vi siano posti vacanti corrispondenti alla sua qualifica professionale.

Proposta di codice di autodisciplina di imprese responsabili in favore della maternità

La Ministra per la famiglia, la natalità e le pari opportunità, On. Roccella, in occasione di un intervento ad un convegno in data 1° marzo 2023, ha lanciato la [proposta](#) di un [Codice di autodisciplina di imprese responsabili in favore della maternità](#), 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.

Tale Codice, a cui le imprese possono aderire liberamente, propone i seguenti ambiti di comportamento aziendale:

- favore per la **continuità di carriera delle madri**, attraverso le seguenti azioni:
 - una continua informazione sulla evoluzione dell'impresa e dell'area professionale della lavoratrice durante i periodi di astensione;
 - una formazione mirata e un sostegno al benessere psico-fisico nella fase di rientro al lavoro;
 - la considerazione della maternità nei percorsi di carriera che richiedono necessità logistiche;
 - analisi relative al divario retributivo di genere che neutralizzino i periodi di astensione.
- iniziative di **prevenzione e cura dei bisogni di salute**, attraverso:
 - campagne di prevenzione e vaccinazione;
 - *screening* periodici e pacchetti *check-up* dedicati alla maternità;
 - attenzione alla medicina di genere;
 - assistenza sanitaria integrativa (contrattuale e non).
- **l'adattamento dei tempi e modi di lavoro**, attraverso:
 - la possibilità di congedi e aspettative più lunghi, in caso di maternità o paternità, rispetto alla legge e al CCNL integrate economicamente tra l'80 e il 100 per cento;
 - la flessibilità di orario d'ingresso e di uscita;
 - il passaggio a part-time verticale e orizzontale;
 - l'utilizzo del corretto *smart working*, ovvero la transizione dal vincolo spazio-temporale agli obiettivi della prestazione;
 - la disponibilità di asili nido (o la previsione di un loro rimborso) e copertura delle spese per la prima infanzia, l'educazione e la assistenza domestica.

Parità salariale e misure di sostegno al reddito

Per favorire la parità salariale tra uomini e donne, attualmente l'obbligo di redazione del **rapporto biennale relativo alla situazione del personale** e ai diversi aspetti inerenti le pari opportunità sul luogo di lavoro concerne le aziende (pubbliche e private) che impiegano **più di 50 dipendenti** (in luogo degli oltre 100 previsti prima della L. 162/2021).

Inoltre, le aziende, anche di piccole dimensioni (con almeno 15 dipendenti), che partecipano alle gare di appalto relative agli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR (o che risultano affidatarie dei relativi

contratti) l'**obbligo di consegnare, a pena di esclusione, una relazione sulla situazione del personale** maschile e femminile.

Sempre al fine di favorire la parità salariale, è stato incrementato il **Fondo per il sostegno della parità salariale di genere** – istituito con la legge di bilancio 2021 (articolo 1, c. 276-277, L. 178/2020) - con una dotazione complessiva di 52 milioni di euro annui a decorrere dal 2023, di cui **2 milioni** destinati ad interventi finalizzati al **sostegno** e al riconoscimento del valore sociale ed economico della **parità salariale di genere** e delle pari opportunità sui luoghi di lavoro.

Si ricorda altresì che con norma di legge (articolo 5 del D.L. 36/2022) è stato attribuito alle amministrazioni pubbliche il compito di adottare misure che attribuiscano **vantaggi specifici ovvero evitino o compensino svantaggi nelle carriere al genere meno rappresentato**. Al fine di dare concreta attuazione alla disposizione, il Dipartimento della funzione pubblica ha adottato le [Linee guida sulla parità di genere nell'organizzazione e gestione del rapporto di lavoro con le P.A.](#).

Per completezza, si segnala che è all'esame del Parlamento europeo e del Consiglio la proposta di [direttiva COM\(2021\) 93 final](#) che ha lo scopo di contrastare l'applicazione inadeguata del diritto fondamentale alla parità retributiva e di garantire il rispetto di tale diritto in tutta l'UE. La proposta di direttiva persegue tali obiettivi:

- garantendo la trasparenza retributiva all'interno delle organizzazioni;
- agevolando l'applicazione dei concetti chiave relativi alla parità retributiva, compresi quelli di "retribuzione" e "lavoro di pari valore";
- rafforzando i meccanismi di applicazione.

Per quanto concerne le misure di sostegno al reddito, si segnala che la legge di bilancio 2021 (articolo 1, c. 356, L. 178/2020, come modificato dal D.L. 41/2021) ha introdotto un contributo mensile, fino ad un massimo di **500 euro netti**, per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023, in favore di uno dei genitori disoccupati o monoreddito facenti parte di **nuclei familiari monoparentali** con figli a carico aventi una disabilità riconosciuta in misura non inferiore al 60 per cento

Incentivi all'occupazione

Incentivo assunzioni donne

La L. 92/2012 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, intendendosi per tali le donne:**

- con almeno 50 anni di età e disoccupate da oltre 12 mesi;
- di qualsiasi età, residenti in regioni ammissibili ai finanziamenti nell'ambito dei fondi strutturali dell'Unione europea, prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi (cfr. la Carta degli aiuti a

finalità regionale 2014-2020, come modificata con decisione C (2016) *final* del 23 settembre 2016);

- di qualsiasi età che svolgono professioni o attività lavorative in settori economici caratterizzati da un'accentuata disparità di genere, con un tasso di disparità uomo-donna che superi di almeno il 25 per cento la disparità media uomo-donna, e prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi (si cfr il [DM del 16 novembre 2022](#));
- di qualsiasi età, ovunque residenti e prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno ventiquattro mesi.

Per tali assunzioni è riconosciuta la riduzione del 50 per cento dei contributi a carico del datore di lavoro per la durata di dodici mesi (diciotto se la suddetta assunzione è a tempo indeterminato o se vi è una trasformazione del contratto da tempo determinato a indeterminato).

La legge di bilancio 2023 ha disposto che per le assunzioni delle donne rientranti nelle suddette caratteristiche effettuate nel 2023 l'esonero contributivo in oggetto è riconosciuto nella misura del 100 per cento dei contributi dovuti dal datore di lavoro e fino a 8.000 euro su base annua.

In merito all'utilizzo di tali incentivi, il [Bilancio di genere per l'esercizio finanziario 2021](#) riporta i [dati INPS](#) secondo cui le assunzioni registrate nel 2021 derivano per circa il 24 per cento dall'utilizzo di incentivi, in particolare quello in oggetto e quelli previsti per i contratti di apprendistato e per le assunzioni in aree svantaggiate (cosiddetta Decontribuzione Sud). Sono infatti 1,7 milioni le assunzioni per le quali si è fatto ricorso a misure di vario titolo su un totale di 7,2 milioni assunzioni. Tra queste, 685 mila sono assunzioni di donne, che corrispondono al 23,2 per cento del totale delle donne assunte, e 1 milione sono assunzioni di uomini, ovvero il 24,7 per cento del totale degli uomini.

In particolare, l'**agevolazione contributiva in oggetto prevista in via strutturale dalla L. 92/2012 nella misura del 50% dei contributi dovuti dal datore di lavoro**, nel 2021 è stata utilizzata per il **7,4% delle assunzioni di donne** (in calo rispetto al 17 per cento del 2020). La medesima agevolazione, così come incrementata al 100% dei contributi dovuti dal datore di lavoro per le assunzioni effettuate nel 2021 e nel 2022 (ex L. 178/2020), nel 2021 è stata utilizzata per un ulteriore **5,8% di assunzioni di donne**

Tutela della lavoratrice in caso di dimissioni e in caso di molestie

Il testo unico a tutela della maternità e paternità (D.Lgs. 151/2001) dispone che, in caso di **dimissioni volontarie** presentate durante il periodo per cui è vietato il licenziamento (durante la gravidanza e sino al compimento di un anno di vita o fino ad un anno dall'ingresso del minore nel nucleo familiare) la lavoratrice ha diritto alle indennità previste da disposizioni di legge e contrattuali per il caso di licenziamento. Inoltre, per rafforzare la tutela contro dimissioni indotte o pressioni, la risoluzione consensuale del rapporto o la richiesta di dimissioni presentate dalla lavoratrice, durante il periodo di gravidanza, e dalla lavoratrice o dal lavoratore

durante i primi tre anni di vita del bambino o nei primi tre anni di accoglienza del minore adottato o in affidamento, devono essere convalidate dal servizio ispettivo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali competente per territorio. La convalida opera come condizione sospensiva dell'efficacia della risoluzione del rapporto di lavoro.

Sul punto, il **Bilancio di genere per l'esercizio finanziario 2021** evidenzia che nel 2021 si è registrata una **sproporzione tra il numero di padri (28,2 per cento) e di madri (71,8 per cento)** che si dimettono, e i valori sono risultati superiori, complessivamente del 23,7 per cento, a quelli registrati nel 2020 (32.812 donne e 9.565 uomini, per un totale di 42.377 convalide).

Il Codice delle pari opportunità (articolo 26 del D.Lgs. 198/2006, come modificato dalla legge di stabilità 2018) dispone il **divieto** di demansionamento, licenziamento, trasferimento o sottoposizione ad altra misura organizzativa con effetti negativi sulle condizioni di lavoro per le lavoratrici ed i lavoratori che **agiscano in giudizio** per la dichiarazione delle discriminazioni per molestie o molestie sessuali, poste in essere in violazione dei relativi divieti in materia contenuti nello stesso Codice. Stabilisce, inoltre, la **nullità** del licenziamento ritorsivo o discriminatorio del soggetto denunciante, nonché del mutamento di mansioni e di qualsiasi altra misura ritorsiva o discriminatoria adottata nei confronti del denunciante. Le richiamate tutele **non sono comunque garantite** qualora sia accertata (anche con sentenza di primo grado) l'infondatezza della denuncia o la responsabilità penale del denunciante per calunnia o diffamazione.

Inoltre, il medesimo Codice pone a carico del datore di lavoro **l'obbligo di** assicurare condizioni di lavoro tali da **garantire l'integrità fisica e morale e la dignità dei lavoratori**.

Istituti pensionistici

APE sociale donna

Nell'ambito dell'istituto dell'APE sociale (previsto fino al 31 dicembre 2023), che consiste in una indennità a favore di soggetti che si trovino in particolari condizioni e corrisposta fino al conseguimento dei requisiti pensionistici, è prevista una riduzione per le donne di 12 mesi per ciascun figlio, nel limite massimo di 2 anni (cd. APE sociale donna).

Secondo quanto riportato dal **Bilancio di genere per l'esercizio finanziario 2021**, nel 2021 le donne beneficiarie dell'APE sociale sono state 6,5 mila, mentre le domande accolte per gli uomini sono state 5,8 mila.

Il medesimo Bilancio di genere evidenzia ancora una volta le criticità insite nelle forme di pensionamento anticipato tese a favorire il pensionamento femminile. Si afferma che, in generale, misure di prepensionamento o sostegno in attesa della pensione rivolte specificatamente alle donne non sono necessariamente strumenti efficaci per la riduzione dei divari di genere e potrebbero, al contrario, ampliarli. Il divario pensionistico di genere

si genera principalmente a monte, nell'ambito della ineguale partecipazione di uomini e donne al lavoro remunerato e non remunerato; compensare questo sbilanciamento a valle, potrebbe di fatto accentuare e legittimare tale divisione del lavoro.

Opzione donna

Attualmente, la possibilità di accedere al trattamento pensionistico anticipato denominato "Opzione donna" è riconosciuta in favore delle lavoratrici che abbiano maturato **entro il 31 dicembre 2022 un'anzianità contributiva** pari almeno a **35 anni**, un'età anagrafica di almeno **60 anni** (ridotta di un anno per ogni figlio e nel limite massimo di 2 anni) e 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;
- 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** presso la struttura per la crisi d'impresa di cui all'articolo 1, comma 852, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. In questo caso, la riduzione requisito anagrafico a 58 anni opera **a prescindere dal numero di figli**.

Il **Bilancio di genere per l'esercizio finanziario 2021** riporta che nel 2021 il numero delle pensioni erogate tramite la misura in oggetto (che per tale annualità prevedeva requisiti parzialmente diversi) è stata pari a circa 78 mila unità, composte da 24,4 mila in gestione privata e 53,6 mila in gestione pubblica e in aumento rispetto alle 59,4 mila pensioni del 2020.

Divario occupazionale di genere

Gli ultimi [dati Istat](#) evidenziano una **dinamica diversa tra donne e uomini**. Infatti, a dicembre 2022, su base annua, uomini e donne mostrano una crescita dell'occupazione (+1,6 punti per gli uomini e +0,5 per le donne) che si associa al calo della disoccupazione (-1,3 e -0,6 punti) e dell'inattività (-0,7 e -0,2 punti). Su base annua, l'occupazione aumenta per entrambi i generi (di 1,2 punti per gli uomini e di 2,5 per le donne, rispetto al dicembre dello scorso anno), così come per entrambi diminuiscono disoccupazione (di 0,5 punti percentuali per i maschi e di 1,5 punti per le femmine) e inattività (di 0,9 punti tra gli uomini e 1,9 tra le donne).

Il valore percentuale del tasso di occupazione femminile nella fascia d'età 15-64 anni si attesta quindi al termine del 2022 al 51,3 per cento (rispetto al 69,6 per cento degli uomini).

Per quanto riguarda le caratteristiche dell'occupazione femminile, l'INAPP, nel [Gender policies report 2022](#), evidenzia le criticità strutturali che determinano la "bassa partecipazione al lavoro" delle donne: occupazione ridotta, in larga parte precaria, in settori a bassa remuneratività o poco strategici e una netta prevalenza del part time, che riguarda, nel primo semestre 2022, il 49 per cento delle donne occupate (contro il 26,2 per cento degli uomini).

Come riportato anche nel **Bilancio di genere per l'esercizio finanziario 2021**, l'occupazione femminile continua ad essere caratterizzata da una minore domanda di lavoro stabile. Le donne infatti, rappresentano circa il 42 per cento della forza lavoro, ma incidono solo per un terzo sul totale delle posizioni a tempo indeterminato.

Per quanto riguarda il divario retributivo di genere dagli ultimi dati elaborati dalla Commissione europea (riferiti all'anno 2020) risulta che quello medio (ossia la differenza nella retribuzione oraria lorda tra uomini e donne) è pari al 4,2²¹ (al di sotto della media europea che è del 13%²²), mentre il divario retributivo di genere complessivo (ossia la differenza tra il salario annuale medio percepito da donne e uomini) è pari al **43%**²³ (al di sopra della media europea, che è invece pari al 37%).

Il richiamato Bilancio di genere evidenzia altresì come le donne siano impiegate maggiormente in lavori con bassa paga, risultando impiegate principalmente nel commercio, nella sanità e nell'istruzione, mentre sono meno presenti tra le libere professioni rispetto agli uomini.

Per quanto concerne il **divario occupazionale di genere**, secondo l'ultimo [report Eurostat](#) (pag. 114), con dati riferiti al 2019, l'Italia è tra i paesi UE con il divario occupazionale più ampio, pari al 19,60% (contro una media UE pari a meno del 12%).

Provvedimenti in corso di esame

Si segnala, infine, che il programma dei lavori dell'Assemblea del trimestre febbraio-aprile 2023 ha previsto la calendarizzazione, nel prossimo mese di aprile, di una proposta di inchiesta parlamentare recante l'istituzione di una **Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati** (Doc. XXII, n. 6).

²¹ Dati Commissione europea, novembre 2022, "[Equal pay? Time to close the gap](#)".

²² Dati Commissione europea, novembre 2022, "[Equal pay? Time to close the gap](#)".

²³ Dati Eurostat, marzo 2022, "[Gender statistics](#)".

In particolare, tale proposta di inchiesta parlamentare – il cui esame in sede referente presso le Commissioni XI e XII ha avuto inizio il 21 febbraio 2023 - prevede che la Commissione, nel novero dei suoi diversi compiti, abbia anche quello di **approfondire la conoscenza della dimensione del fenomeno degli infortuni sul lavoro**, con particolare riguardo al numero di incidenti mortali, di malattie e di invalidità nonché agli interventi di assistenza prestati alle famiglie delle vittime, **verificando l'esistenza di eventuali differenze tra i sessi**.

POLITICHE SOCIALI E SANITARIE IN TEMA DI PARI OPPORTUNITÀ

Politiche sociali

Nel [Report Natalità e fecondità della popolazione residente](#) riferito al 2021 l'Istat registra ancora un record negativo: i nati nel 2021 sono 400.249 (-4.643 rispetto al 2020).

La denatalità prosegue nel 2022. Secondo i dati provvisori di gennaio-settembre le nascite sono circa 6 mila in meno rispetto allo stesso periodo del 2021. Il numero medio di figli per donna, per il complesso delle residenti, risale lievemente a 1,25 rispetto al 2020 (1,24). Negli anni 2008-2010 era a 1,44

Il numero medio di figli per donna scende nel 2021 a 1,18 per il complesso delle residenti, da 1,44 negli anni 2008-2010, anni di massimo relativo della fecondità. Nel corso degli anni il continuo aumento della sopravvivenza nelle età più avanzate e il costante calo della fecondità hanno reso l'Italia uno dei paesi più vecchi al mondo.

Il calo demografico ha portato con sé la **diminuzione della popolazione attiva** a 24,9 milioni di persone dai 25,4 del febbraio 2020 con la conseguenza di un tasso di occupazione (occupati rispetto alle forze di lavoro) che appare tornato al livello pre pandemia del 59%. Per quanto riguarda le differenze di genere, il mese di dicembre 2021 ha visto salire solo l'**occupazione femminile** (+54mila), effetto in gran parte attribuibile alla ripresa (+5,8%) del settore dei servizi (sospesi o interrotti nei momenti più difficili della pandemia); il **tasso di occupazione femminile** sale così al 50,5% (Istat, [Il mercato del lavoro III trimestre 2021](#), dicembre 2021). Percentuale ancora molto bassa rispetto agli altri paesi europei. A incidere pesantemente sul tasso di occupazione femminile anche il fatto che il 67% del lavoro di cura domestica e familiare nella coppia viene assorbito dalla donna. Come sottolineato nell'Indagine Ipsos "[La condizione economica delle donne in epoca Covid-19](#)", avere figli ha avuto (soprattutto nel periodo del confinamento) conseguenze molto diverse per uomini e donne.

Inoltre nel periodo pandemico, le donne hanno sofferto moltissimo delle contrazioni del mercato del lavoro e delle crisi innestate dai periodi di *lockdown*.

Il Rapporto Caritas 2022 su povertà ed esclusione sociale in Italia²⁴ ci racconta che il 50,9% dei **nuovi poveri** è di genere maschile, il 49,1% femminile; la proporzione si è esattamente invertita rispetto allo scorso anno quando il peso del genere maschile era invece minoritario. Il peso delle persone straniere è in crescita rispetto al 2020 e si attesta al 55% (a fronte del 52%), con punte che arrivano al

²⁴ Cfr. "L'anello debole" Rapporto 2022 su povertà ed esclusione sociale in Italia.

65,7% e al 61,2% nelle regioni del Nord-Ovest e del Nord-Est; di contro, nel Sud e nelle Isole, prevalgono gli assistiti di cittadinanza italiana che corrispondono rispettivamente al 68,3% e al 74,2% dell'utenza.

Prestazioni monetarie per cura e assistenza prima infanzia

Dal mese di marzo 2022 è iniziata l'erogazione **dell'assegno unico e universale (AUU)**, che però poteva essere richiesto all'INPS fin dal mese di gennaio 2022 ([FAQ INPS](#) su Assegno unico e universale – [Focus del MEF](#)).

Con l'erogazione dell'assegno unico e universale vengono abrogati: il Premio alla nascita (Bonus mamma domani), l'Assegno di natalità (Bonus bebè), il [Fondo di sostegno alla natalità](#), gli Assegni al Nucleo Familiare (ANF) e le detrazioni per i figli a carico al di sotto dei 21 anni. Rimangono in vigore l'[assegno di maternità dei Comuni](#) e il Bonus nido (si veda *infra*). Dalla soppressione di questi strumenti (le detrazioni per figli a carico sono state soppresse con riferimento ai figli con età non superiore a 21 anni e gli ANF con riferimento ai nuclei con figli) derivano **risorse impiegabili per l'AUU** per quasi 13 miliardi che si sommano ai 6 miliardi aggiuntivi stanziati dalla Legge di bilancio per il 2021 e confermati per il 2022.

Per quanto riguarda le **risorse necessarie** all'erogazione dell'AUU, la legge di bilancio 2023 (L. n. 197/2022) ha provveduto alla riquantificazione degli oneri, resasi necessaria a seguito delle modifiche introdotte (incremento di 409,2 milioni di euro per il 2023, di 525,7 milioni di euro per il 2024, di 542,5 milioni di euro per il 2025, di 550,8 milioni di euro per il 2026, di 554,2 milioni di euro per il 2027, di 557,6 milioni di euro per il 2028 e di 560,9 milioni di euro annui a decorrere dal 2029). A tale quantificazione occorre aggiungere quanto disposto dall'art. 1, comma 320, della medesima legge di bilancio 2023 che ha, a sua volta previsto, in seguito all'abrogazione delle norme istitutive del reddito e della pensione di cittadinanza dal 1° gennaio 2024, un incremento dello stanziamento a favore dell'assegno unico e universale per i figli a carico, per 11 milioni di euro nel 2023, 708,8 milioni di euro nel 2024, 717,2 milioni di euro nel 2025, 727,9 milioni di euro nel 2026, 732,2 milioni di euro nel 2027, 736,5 milioni di euro nel 2028 e 740,8 milioni di euro l'anno dal 2029. In ultimo si ricorda che gli oneri inizialmente previsti dall'art. 6, comma 8 del D.Lgs. n. 230 del 2021 per il riconoscimento dell'assegno, sono stati valutati in 14.219,5 milioni di euro per il 2022; 18.222,2 milioni di euro per il 2023; 18.694,6 milioni di euro per il 2024; 18.914,8 milioni di euro per il 2025; 19.201,0 milioni di euro per il 2026; 19.316,0 milioni di euro per il 2027; 19.431,0 milioni di euro per il 2028 e 19.547,0 milioni di euro annui a decorrere dal 2029.

L'introduzione dell'AUU intende riformare gli strumenti di sostegno alle famiglie e alla natalità attraverso una razionalizzazione delle prestazioni e degli strumenti vigenti. La Riforma, per la sua vocazione universalistica, interessa anche gli

incapienti, i disoccupati di lungo periodo e le famiglie di lavoratori autonomi, nonché alcune categorie precedentemente escluse (quali gli stagionali). In tale prospettiva, la misura intende contribuire alla ripresa della natalità e al sostegno dell'occupazione dei genitori, con particolare riguardo a quella femminile.

Assegno unico e universale (AUU)

L'assegno unico e universale (istituito dal D. Lgs. 21 dicembre 2021, n. 230, in attuazione della delega conferita al Governo ai sensi della legge 1 aprile 2021, n. 46), è **riconosciuto mensilmente**:

- per ciascun figlio minorenni a carico, a decorrere dal settimo mese di gravidanza. Per i figli successivi al secondo all'importo dell'assegno viene applicata una maggiorazione;
- per ciascun figlio maggiorenne a carico, fino al compimento del ventunesimo anno di età, con possibilità di corresponsione dell'importo direttamente al figlio, su sua richiesta, al fine di favorirne l'autonomia (assegno mensile, di importo inferiore a quello riconosciuto per i minorenni). L'assegno ai maggiorenni è concesso solo nel caso in cui il figlio frequenti un percorso di formazione scolastica o professionale, un corso di laurea, svolga un tirocinio ovvero un'attività lavorativa limitata con reddito complessivo inferiore a un determinato importo annuale, sia registrato come disoccupato e in cerca di lavoro presso un centro per l'impiego o un'agenzia per il lavoro o svolga il servizio civile universale.

È previsto inoltre il riconoscimento dell'assegno mensile:

- di importo maggiorato a favore delle madri di età inferiore a 21 anni;
- di importo maggiorato in misura non inferiore al 30% e non superiore al 50% per ciascun figlio con disabilità, con maggiorazione graduata secondo le classificazioni della condizione di disabilità;
- senza maggiorazione, anche dopo il compimento del ventunesimo anno di età, qualora il figlio con disabilità risulti ancora a carico.

L'assegno è concesso nella forma di credito d'imposta ovvero di erogazione mensile di una somma in denaro.

L'assegno, proprio perché basato sul principio universalistico, costituisce un beneficio economico *attribuito con criteri di progressività a tutti i nuclei familiari* con figli a carico, nell'ambito delle risorse del Fondo assegno universale e servizi alla famiglia e dei risparmi di spesa derivanti da graduale superamento o dalla soppressione delle misure ora vigenti per il sostegno dei figli a carico.

La domanda per l'assegno dovrà essere inoltrata ogni anno. Ma chi percepisce il reddito di cittadinanza (RdC) non dovrà inoltrarla, in quanto l'assegno unico verrà pagato d'ufficio dall'Inps (parte della copertura, per circa 0,8 miliardi, deriva dalla decurtazione dell'AUU per i percettori di RdC. Pur essendo stata confermata la compatibilità tra il RdC e l'AUU, per questi soggetti, infatti, è prevista una

decurtazione dell'AUU pari all'ammontare della quota figlio del RdC determinando in questo modo un risparmio di spesa).

Come stabilito dal decreto delegato, **l'importo dell'assegno unico e universale è parametrato ai diversi livelli ISEE e alle diverse tipologie di nucleo familiare**. Il **valore massimo** dell'assegno è pari a **175 euro al mese** per ciascun figlio minore nelle famiglie con ISEE inferiore o pari a 15.000 euro. Tale importo si riduce gradualmente a seconda dei livelli ISEE fino a raggiungere un **valore minimo e costante** (pari a **50 euro**) in corrispondenza di ISEE pari o superiore a 40.000 euro. Pertanto, gli importi mensili per ciascun figlio minore variano dalla misura piena di 175 euro ad un minimo di 50 euro.

Uguualmente, **l'importo dell'assegno diminuisce al crescere della condizione economica anche per ciascun figlio maggiorenne** (anche se disabile) dai 18 ai 21 anni; in questi casi gli importi variano **da 85 a 25 euro** mensili. Nel caso di assenza di ISEE (dati autodichiarati dal richiedente l'assegno) spettano gli importi minimi previsti per ISEE pari o superiore a 40.000 euro e le maggiorazioni fisse e variabili (queste ultime negli importi minimi previsti).

Sono poi previste una serie di **maggiorazioni** dell'importo dell'assegno:

- per ciascun figlio successivo al secondo: maggiorazione d'importo variabile compresa tra 85 e 15 euro mensili (a seconda dei livelli ISEE);
- per ciascun figlio minore con disabilità: maggiorazione fissa differenziata sulla base della condizione di disabilità come definita ai fini ISEE, da applicare agli importi dell'assegno per i figli minorenni o per i figli successivi al secondo, pari a 105 euro mensili in caso di non autosufficienza, a 95 euro mensili in caso di disabilità grave e a 85 euro mensili in caso di disabilità media;
- per le madri di età inferiore a 21 anni: maggiorazione fissa pari a 20 euro mensili per ciascun figlio;
- per i nuclei familiari in cui entrambi i genitori siano titolari di reddito da lavoro: maggiorazione variabile per ciascun figlio minore (30 euro mensili in misura piena in corrispondenza di un ISEE inferiore o pari a 15.000 euro che si riducono gradualmente fino ad annullarsi in corrispondenza di un ISEE pari a 40.000 euro).

È altresì prevista una maggiorazione fissa pari a 50 euro mensili per ciascun figlio con disabilità dai 18 ai 21 anni e una maggiorazione forfettaria pari a 100 euro mensili per i nuclei familiari con quattro o più figli.

Al fine di consentire la graduale transizione alla nuova misura e di garantire il rispetto della progressività, si prevede, per le **prime tre annualità**, una **maggiorazione transitoria mensile dell'assegno unico riconosciuta in favore dei nuclei familiari con valore ISEE non superiore a 25.000 euro**, che, in presenza di figli minori - da parte del richiedente o da parte di altro componente del nucleo familiare del richiedente - abbiano effettivamente percepito nel corso del 2021 l'assegno per il nucleo familiare (ANF). In tale ambito, la maggiorazione

è riconosciuta, nel periodo 1° marzo 2022-31 dicembre 2022, per intero e, nel periodo 1° gennaio 2023-28 febbraio 2025, secondo una percentuale decrescente nel tempo.

La legge di bilancio 2020 (art. 1, co. 339, [legge n. 160 del 2019](#)) ha istituito il "[Fondo assegno universale e servizi alla famiglia](#)", indirizzato al riordino e alla sistematizzazione delle politiche di sostegno alle famiglie con figli. Dal 2021, nel Fondo, confluiscono le risorse dedicate all'erogazione dell'[assegno di natalità](#) (c.d. bonus bebè) e del [Bonus asilo nido](#), rifinanziato dalla legge di bilancio 2021. Per il 2021, anche il rifinanziamento del congedo di paternità (106,1 milioni di euro) è a valere sul Fondo.

Il Fondo è stato istituito con una dotazione inizialmente pari a 1.044 milioni di euro per il 2021 e a 1.244 milioni di euro annui a decorrere dal 2022. La legge di bilancio 2021 (art. 1, co. 7, della [legge n. 178 del 2020](#)) ha incrementato il Fondo di 3.012,1 milioni di euro. Per gli anni successivi, la manovra di bilancio 2021 ha inoltre destinato all'assegno universale e servizi alla famiglia una quota di risorse del Fondo per l'attuazione della delega fiscale, comprese tra un minimo di 5.000 e un massimo di 6.000 milioni (art. 1, co. 2 della legge n. 178 del 2020).

Si ricorda infine che la legge delega ha impegnato il Governo ad adottare, entro dodici mesi dall'entrata in vigore, uno o più decreti legislativi volti a definire nel dettaglio l'applicazione della misura, attenendosi ai principi e criteri direttivi previsti dalla medesima legge delega n. 46. Nelle more dell'approvazione dei decreti legislativi, il decreto legge n. 79 del 2021, considerata la necessità di introdurre in via temporanea misure immediate volte a sostenere la genitorialità e a favorire la natalità, ha autorizzata, per il semestre luglio-dicembre 2021, l'erogazione su base mensile, da parte dell'INPS, di un assegno temporaneo per figli minori per ogni figlio al di sotto dei 18 anni, inclusi i figli minori adottati e in affidio preadottivo.

Per le risorse stanziare dalla legge di bilancio 2023 (L. n. 197/2022) cfr. *supra*.

Family act

Nel corso del 2022 è stato approvato all'unanimità dalle Camere un altro provvedimento significativo, il **Family act**, divenuto [legge n. 32 del 7 aprile 2022](#) "Deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia", che intende ridisegnare il perimetro delle politiche per la famiglia incidendo su materie e ambiti diversi, quali:

- **sostegno all'occupazione femminile** (esercizio della delega entro ventiquattro mesi). Più in particolare, si prevede di estendere la disciplina dei congedi parentali anche ai lavoratori autonomi; di stabilire un periodo minimo (non inferiore ai due mesi) di congedo parentale non cedibile all'altro genitore; di introdurre modalità di lavoro flessibile nonché di estendere la possibilità di usufruire, previo preavviso, di un permesso retribuito di durata non inferiore alle cinque ore per anno, per consentire ai genitori lavoratori di partecipare ai colloqui scolastici. Con riferimento ai congedi di paternità, si intende stabilire il principio che tale diritto sia concesso a prescindere dallo stato civile o di famiglia del padre lavoratore, non sia subordinato a

una determinata anzianità lavorativa e di servizio e che sia garantito a parità di condizioni anche per i lavoratori delle pubbliche amministrazioni. Inoltre, nei primi mesi dalla nascita del figlio, viene previsto per il padre un periodo di congedo obbligatorio non inferiore a dieci giorni lavorativi. Per quanto riguarda la conciliazione dei tempi vita/lavoro si intende prevedere, tenendo conto dell'ISEE del nucleo familiare, una percentuale di detraibilità o la deducibilità delle spese sostenute dal contribuente per addetti ai servizi domestici e all'assistenza di familiari, nonché una modulazione graduale della retribuzione percepita dal lavoratore nei giorni di assenza dal lavoro nel caso di malattia dei figli. Al fine di sostenere l'applicazione di modalità flessibili di lavoro, si prevede l'introduzione di incentivi per i datori di lavoro che applicano le clausole dei contratti nazionali in materia (artt. 3 e 4);

- **importanza del valore sociale delle attività educative e di apprendimento formale e non formale dei figli** (delega da esercitare entro 12 mesi) tramite il riconoscimento di agevolazioni fiscali, esenzioni, deduzioni dalla base imponibile o detrazioni dall'imposta sul reddito delle spese sostenute dalle famiglie, ovvero attraverso la messa a disposizione di un credito o di una somma di denaro vincolata allo scopo. A tal fine, si intende razionalizzare il sistema dei benefici fiscali relativi ai figli a carico, introducendo anche nuove agevolazioni inerenti alle spese per la crescita, per il mantenimento e per l'educazione formale (acquisto dei libri scolastici, di beni e servizi informatici per i figli a carico che non beneficiano di altre forme di sostegno) e l'educazione non formale dei figli (iscrizione/abbonamento ad associazioni sportive, palestre, piscine nonché alla frequenza di corsi di lingua straniera, di arte e di musica; biglietti di ingresso a rappresentazioni teatrali e cinematografiche, musei, mostre ed eventi culturali, monumenti, gallerie, aree archeologiche e parchi naturali). D'altra parte, si intende intervenire per garantire in tutto il territorio nazionale, in forma progressiva, l'istituzione e il sostegno dei servizi socio-educativi e dei servizi educativi per l'infanzia, e, al fine di assicurare alle famiglie parità nelle condizioni di accesso e pari opportunità e si prevedono contributi destinati a coprire, anche per l'intero ammontare, il costo delle rette relative alla frequenza di tali servizi. Per i figli affetti da patologie fisiche e non fisiche, comprese la diagnosi e la cura di disturbi specifici dell'apprendimento, la delega indica la necessità di introdurre misure di sostegno, fino al completamento della scuola secondaria di secondo grado (art. 2);
- **sostegno dell'autonomia finanziaria dei giovani** (delega da esercitare entro 24 mesi) attraverso detrazioni e agevolazioni per spese documentate per la locazione di abitazioni per figli maggiorenni iscritti a corsi universitari e in favore di giovani coppie - meno di trentacinque anni - (art. 5);

- **misure organizzative, di comunicazione e di semplificazione che favoriscano l'accesso delle famiglie ai servizi offerti e l'individuazione dei medesimi;**
- **responsabilità familiari** (delega da esercitare entro 12 mesi) diffusione di attività informative e formative volte a fornire la conoscenza dei diritti e dei doveri dei genitori, nonché la diffusione di centri e servizi di supporto nelle diverse fasi della vita familiare e di sostegno delle scelte dei genitori, anche tramite attività di mediazione familiare, come quelle svolte proprio dai consultori familiari (art. 6).

Bonus asilo nido per il pagamento di rette relative alla frequenza di asili nido o forme di supporto presso la propria abitazione

Il bonus è l'unica prestazione economica rivolta alle famiglie che continua ad essere erogata contestualmente all'assegno unico ed universale. La prestazione è stata introdotta dalla legge di bilancio 2017 (art. 1, comma 355, legge n. 232 del 2016), per il pagamento di rette per la **frequenza di asili nido pubblici e privati autorizzati** e di **forme di assistenza domiciliare** in favore di bambini con meno di tre anni affetti da gravi patologie croniche. La legge di bilancio 2020 (art. 1, commi 343 e 344, della legge n. 160 del 2019) ha rimodulato e incrementato il bonus **in base a soglie ISEE differenziate**:

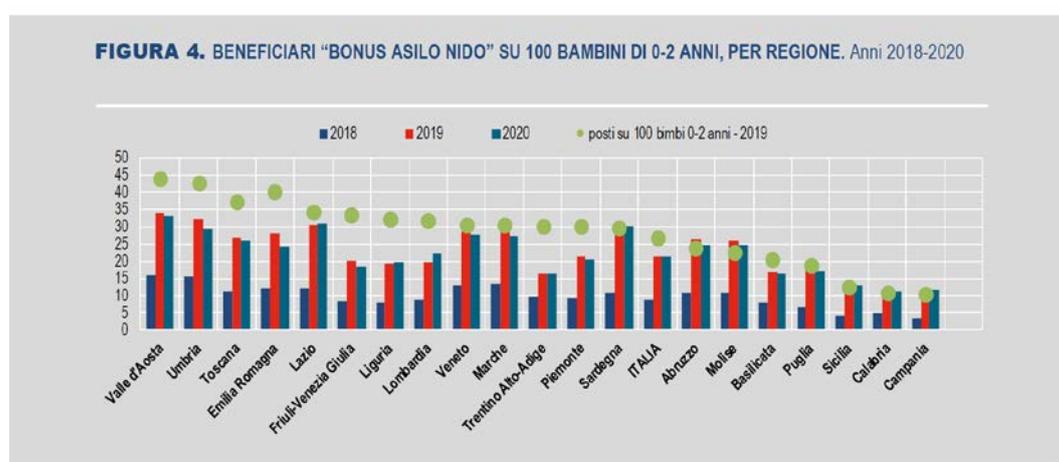
- è pari a 1.500 euro per i nuclei familiari con ISEE minorenni superiore a 40.000 euro;
- è incrementato di 1.000 euro per i nuclei familiari con un ISEE minorenni da 25.001 euro a 40.000 euro (raggiungendo l'importo di 2.500 euro);
- è incrementato di ulteriori 1.500 euro per i nuclei familiari con un valore ISEE minorenni fino a 25.000 euro, (raggiungendo così l'importo di 3.000 euro).

Il buono è corrisposto dall'INPS al genitore richiedente, previa presentazione di idonea documentazione attestante l'iscrizione e il pagamento della retta a strutture pubbliche o private. Dal 2021 le risorse sono a valere sul "Fondo assegno universale e servizi alla famiglia" istituito dall'articolo 1, comma 339, della legge di bilancio 2020 (legge n. 160/2019).

L'Istat²⁵ evidenzia che dal 2017 al 2020, l'INPS ha erogato complessivamente per il bonus 523 milioni di euro, con una spesa crescente fino al 2019. Nel 2020 i dati forniti dall'INPS mostrano una battuta d'arresto, a causa delle chiusure temporanee dei servizi per la pandemia da Covid-19 e della rinuncia delle famiglie a utilizzare regolarmente il servizio nel corso dell'anno. Sono 271.780 i beneficiari del bonus nel 2020 (21,2% dei bambini 0-2 anni), quasi 18mila in meno rispetto

²⁵ Istat, [Nidi e servizi integrativi per la prima infanzia: anno educativo 2019/2020](#), novembre 2021

all'anno precedente (21,5%). Il lieve calo dei percettori del bonus si accompagna a un minor numero di mensilità percepite nell'anno: la media per beneficiario passa da 6,4 mensilità nel 2019 a 4,6 nel 2020. Diminuiscono quindi l'importo medio annuo percepito dal singolo beneficiario (da 833 a 725 euro annui) e la spesa complessivamente erogata dall'INPS (197 milioni di euro nel 2020, 44 milioni in meno rispetto al 2019). Nel 2020 si rilevano disequaglianze territoriali già riscontrate negli anni precedenti. La quota di bambini di 0-2 anni fruitori del bonus è 28,8% al Centro, 24,3% al Nord-est, 21,6% al Nord-ovest, 14,7% al Sud e 16,1% nelle Isole. Varia notevolmente anche l'importo pro-capite percepito: al Centro un bambino residente di 0-2 anni riceve in media 210 euro all'anno a fronte dei 93 euro erogati a un bambino residente del Sud.



Fonte Istat, Offerta di asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia: anno educativo 2018/2020

Livelli essenziali delle prestazioni nei servizi educativi per l'infanzia

La **legge di bilancio 2022** (commi 172 e 173 della legge n. 234 del 2021) ha incrementato la quota del Fondo di solidarietà comunale (FSC) destinato a potenziare il **numero di posti disponibili negli asili nido** e nei servizi educativi per l'infanzia, e ha fissato un livello minimo garantito (**33% su base locale** entro il **2027**, considerando anche il servizio privato) che ciascun comune o bacino territoriale è tenuto a garantire per i bambini compresi nella fascia di età da 3 a 36 mesi. Inoltre, sono stati esclusi i costi di gestione degli asili nido dal costo dei servizi individuali che i comuni strutturalmente deficitari sono tenuti a coprire. Dal 2022 l'obiettivo di servizio, per fascia demografica del comune o del bacino territoriale di appartenenza, è fissato con decreto ministeriale, dando **priorità ai bacini territoriali più svantaggiati**, tenendo conto di una **soglia massima del 28,88%**, valida sino a quando anche tutti i comuni svantaggiati non avranno raggiunto un pari livello di prestazioni. L'obiettivo di servizio è annualmente

incrementato sino al raggiungimento, nel 2027, del livello minimo garantito del 33 per cento su base locale, anche attraverso il servizio privato.

Le **risorse assegnate** possono essere (e saranno) utilizzate dai comuni anche per l'**assunzione del personale necessario alla diretta gestione dei servizi educativi per l'infanzia**.

L'incremento annuale del FSC, disposto dal comma 564 della medesima legge di bilancio 2022, è illustrato dalla seguente tabella.

| Risorse aggiuntive FSC da destinare agli asili nido (mln di euro) | | | |
|--|----------------|----------------|-------------------|
| | LB 2021 | LB 2022 | <i>Differenza</i> |
| 2022 | 100 | 120 | +20 |
| 2023 | 150 | 175 | +25 |
| 2024 | 200 | 230 | +30 |
| 2025 | 250 | 300 | +50 |
| 2026 | 300 | 450 | +150 |
| dal 2027 | 300 | 1.100 | +800 |

La misura *supra* illustrata è volta a **garantire la gestione del servizio asili nido, una volta realizzate le infrastrutture previste nell'ambito del PNRR**, il quale ha stanziato ulteriori risorse per finanziare il **Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia** (Missione 4, Componente 1, Investimento 1.1) per un totale di **4,6 miliardi di euro fino al 2026**.

Con il **D.M. n. 343 del 2 dicembre 2021** sono stati definiti i criteri di riparto, su base regionale, delle risorse del PNRR e le modalità di individuazione degli interventi di edilizia scolastica. Sulla base del decreto è stato pubblicato l'avviso pubblico del 2 dicembre 2021 con il quale il Ministero dell'istruzione ha avviato la procedura per la costruzione, riqualificazione e messa in sicurezza degli asili nido e delle scuole dell'infanzia, con una dotazione di 3 miliardi di euro, di cui 2,4 miliardi destinati al potenziamento delle infrastrutture per la fascia di età 0-2 anni e 0,6 miliardi destinati al potenziamento delle infrastrutture per la fascia di età 3-5 anni. Il 55,29% delle risorse per il potenziamento delle infrastrutture per la fascia di età 0-2 anni e il 40% delle risorse per il potenziamento delle infrastrutture per la fascia di età 3-5 anni sono destinati a candidature proposte da parte di enti locali appartenenti alle Regioni del Mezzogiorno.

La **legge di bilancio 2021** (art. 1, comma 969, della legge n. 178 del 2020) ha **incrementato** di 60 milioni annui il Fondo per il Sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita ai 6 anni (c.d. **Fondo 0-6**). Inoltre, per il 2021, ha destinato una quota parte dell'incremento (1,5 milioni di euro) al Ministero dell'istruzione per l'attivazione del sistema informativo nazionale coordinato con le regioni, le province autonome e gli enti locali. Per effetto di tale incremento, le risorse del Fondo per il 2021 sono state a 309 milioni di euro.

La medesima legge di bilancio 2021 (art. 1, commi da 791 a 794) ha disposto l'**incremento** della dotazione del **fondo di solidarietà comunale**. Le risorse aggiuntive sono destinate a finanziare lo sviluppo dei servizi sociali comunali svolti in forma singola o associata dai comuni delle regioni a statuto ordinario²⁶ e a incrementare il numero di posti disponibili negli asili nido dei comuni delle regioni a statuto ordinario e delle regioni Sicilia e Sardegna, con particolare attenzione ai comuni nei quali i predetti servizi denotano maggiori carenze. Per l'incremento dei posti negli asili nido comunali²⁷ sono stati destinati 700 milioni di euro dal 2021 al 2025 e 300 milioni di euro a decorrere dal 2026.

Come evidenziato da Istat²⁸, i dati disponibili mostrano importanti criticità del sistema di offerta, soprattutto per il segmento da 0 a 3 anni. In particolare, si riscontra una carenza strutturale di servizi educativi per la prima infanzia, rispetto al potenziale bacino di utenza (bambini di età inferiore a 3 anni), e una distribuzione profondamente disomogenea sul territorio nazionale che continua a penalizzare molte regioni del Mezzogiorno.

Secondo il Report Istat "Nidi e servizi integrativi per la prima infanzia", nell'anno educativo 2019-2020 (prima dell'interruzione del normale andamento dell'anno educativo 2019/2020 dovuta all'emergenza sanitaria da Covid-19) sono attivi sul territorio nazionale 13.834 i servizi educativi per la prima infanzia con oltre 361 mila posti autorizzati (circa la metà nel settore pubblico). L'offerta si compone principalmente di nidi d'infanzia (78,8%), ovvero gli asili nido istituiti nel 1971 (Legge 1044/1971). I posti rimanenti sono in parte nelle sezioni primavera (12,6%), che accolgono bambini dai 24 ai 36 mesi e si collocano prevalentemente nelle scuole d'infanzia, in parte nei servizi integrativi per la prima infanzia (8,6%), che comprendono le tipologie degli spazi gioco, dei centri per bambini e genitori e dei servizi educativi in contesto domiciliare.

In lieve incremento, dal 25,5% dell'anno educativo 2018/2019 al **26,9% del 2019/2020**, la **percentuale di copertura dei posti rispetto ai residenti da 0 a 2 anni**, sia per l'aumento dell'offerta complessiva e sia per la riduzione dei bambini sotto i tre anni (dovuta al calo delle nascite). Nonostante i segnali di miglioramento, l'offerta si conferma ancora sotto il parametro Ue pari al 33% di copertura dei posti rispetto ai bambini. Questo era il target da raggiungere entro il 2010, stabilito nel 2002 in sede di Consiglio europeo di Barcellona, a sostegno della conciliazione tra vita familiare e lavorativa e della maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Permangono ampi divari territoriali come dimostrato dalla tabella a seguire:

²⁶ I servizi del Settore sociale includono una molteplicità di prestazioni rivolte al territorio comunale e che interessano numerose fasce di utenza: i minori, i giovani, gli anziani, le famiglie, le persone con disabilità, le persone dipendenti da alcol o droghe, le persone con problemi di salute mentale, gli immigrati e i nomadi, nonché gli adulti con disagio socio-economico.

²⁷ Il potenziamento degli asili nido nei comuni delle RSO e delle regioni Siciliana e Sardegna, negli importi sopra indicati, è finalizzato ad incrementare l'ammontare dei posti disponibili negli asili nido, equivalenti in termini di costo standard al servizio a tempo pieno, in proporzione alla popolazione con età compresa tra 0 e 2 anni nei comuni nei quali il predetto rapporto è inferiore ai LEP. Fino alla definizione dei LEP, o in assenza degli stessi, il livello di riferimento del rapporto è dato dalla media relativa alla fascia demografica del comune individuata dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard contestualmente all'approvazione dei fabbisogni standard per la funzione "Asili nido".

²⁸ Istat, [Memoria](#) depositata in occasione dell'Audizione nel corso dell'esame delle proposte di legge 1818 (Murelli) e 1885 (De Maria) in materia di lavoro, occupazione e produttività presso la Commissione XI (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei Deputati, 12 novembre 2020

**POSTI NEI SERVIZI EDUCATIVI PER LA PRIMA INFANZIA PER 100 BAMBINI
DI 0-2 ANNI NELLE AREE METROPOLITANE.** Anno educativo 2019/2020

| | Torino | Genova | Milano | Venezia | Bologna | Firenze | Roma | Napoli | Bari | Reggio Calabria | Palermo | Messina | Catania | Cagliari |
|--------------------------------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|------|--------|------|-----------------|---------|---------|---------|----------|
| Centro dell'area metropolitana | 40,7 | 37,9 | 37,8 | 38,6 | 47,6 | 49,4 | 47,1 | 12,8 | 16,3 | 16,7 | 11,8 | 8,0 | 6,8 | 32,1 |
| Resto dell'area metropolitana | 27,9 | 30,6 | 34,7 | 23,0 | 45,2 | 36,3 | 23,6 | 8,4 | 18,3 | 9,9 | 10,7 | 25,5 | 10,8 | 33,0 |

Fonte Istat, [Nidi e servizi integrativi per la prima infanzia | anno educativo 2019/2020](#), novembre 2021

Il Report sottolinea che, nonostante lo scarto dal Centro-nord, nel Sud e nelle Isole si registra l'incremento più significativo di posti nei servizi educativi, rispettivamente +4,9% e +9,1%, contro +1,5% nazionale (con aumenti principalmente nel settore privato e nelle sezioni primavera). L'incremento nel Mezzogiorno è il risultato delle misure statali adottate nel corso degli anni a sostegno del riequilibrio dei divari territoriali. I servizi educativi per la prima infanzia sono tra i settori prioritari di intervento dei PAC (Piani di azione per la coesione) avviati dal 2012 dal Ministero per lo sviluppo e la coesione, d'intesa con la Commissione europea. Il successivo Piano di azione nazionale per il Sistema integrato di educazione e istruzione da 0 a 6 anni (D.Lgs. 65/2017) ha stanziato ulteriori risorse a sostegno dei servizi per la prima infanzia, destinate soprattutto alle regioni del Mezzogiorno (a eccezione della Sardegna) sulla base di criteri di perequazione.

La spesa impegnata per i servizi educativi nel 2019 è pari a un miliardo e 496 milioni di euro, di cui il 18,7% è la quota rimborsata dalle rette pagate dalle famiglie. La quota a carico dei comuni, pari a 1,2 miliardi di euro, sostanzialmente stabile nel 2019 a livello nazionale (+0,6%), è sostenuta soprattutto dall'andamento positivo del Sud Italia (+7,1%).

Nel 2021, un'indagine ad hoc evidenzia aumenti generalizzati sia dei costi di gestione delle strutture (85% dei casi), sia dei costi straordinari (88%). A fronte delle criticità riscontrate, il 55% dei gestori ha ricevuto contributi straordinari dal settore pubblico e circa il 62% ha attivato ammortizzatori sociali come la Cassa integrazione o il Fondo d'integrazione salariale.

Politiche per la cura e l'assistenza dei soggetti non autosufficienti e disabili (*Long term care*)

Gli interventi previsti dal sistema di *Long term care* (LTC) italiano possono essere suddivisi in **trasferimenti monetari** e **servizi reali**, con la conseguenza che nel tempo è stato rafforzato l'**orientamento** verso la **soluzione familistica supportata da trasferimenti monetari**. Il contributo monetario più importante è l'**indennità di accompagnamento** (IDA), erogato dall'INPS sia agli anziani over 65 non autosufficienti che agli invalidi di età inferiore ai 65 anni. Inoltre, i comuni (e in alcuni contesti anche le Regioni e le aziende sanitarie locali) possono erogare i cosiddetti *assegni di cura* o *voucher* con lo scopo di sostenere l'assistenza e la cura a domicilio delle persone non autosufficienti. I criteri per la loro assegnazione

e l'importo variano da ente a ente, ma in linea generale vengono tenuti in considerazione: il reddito, il bisogno assistenziale, la presenza di particolari patologie e l'assistenza di *caregiver* informali. Accanto ai trasferimenti monetari, l'assistenza ai soggetti fragili è garantita dal sistema pubblico dei servizi e degli interventi sociali e dalla rete informale del lavoro di cura.

Nel corso dell'audizione del 29 gennaio 2021, presso la Commissione bilancio della Camera, l'Istat ha ricordato che nel nostro Paese, nel 2019, le **persone con disabilità** – ovvero coloro che soffrono a causa di problemi di salute, di gravi limitazioni che impediscono loro di svolgere attività abituali – sono 3 milioni e 150 mila (il 5,2% della popolazione). Gli anziani sono i più colpiti: quasi 1 milione e mezzo di ultrasessantacinquenni (il 22% della popolazione in quella fascia di età) si trovano in condizione di disabilità e 1 milione di essi sono donne. La spesa sostenuta dai Comuni per interventi e servizi sociali rivolti ai disabili, dal 2003 al 2018, è passata da circa un miliardo e 22 milioni di euro nel 2003 a oltre 2 miliardi e 5 milioni di euro nel 2018. Tale crescita è dovuta principalmente all'istituzione del fondo nazionale per la non autosufficienza. Nell'ambito dei servizi per le persone con disabilità, fra le principali voci di spesa vi sono i centri diurni (circa 312 milioni) e le strutture residenziali (circa 366 milioni), le quali offrono assistenza ai disabili e supporto alle famiglie o durante il giorno o in modo continuativo. Dei centri diurni comunali si avvalgono oltre 27.000 persone disabili e altre 16.500 circa beneficiano di contributi comunali per servirsi di centri privati convenzionati. Gli utenti delle strutture residenziali, sia comunali che private convenzionate, sono oltre 30.000.

Il Rapporto Istat dedicato alla spesa sociale dei comuni sottolinea che la spesa per il welfare dei comuni nel 2018 cresce per il quinto anno consecutivo e aumenta anche quello per le persone con disabilità, ma rimane al di sotto della media dell'Unione Europea

Nel 2018 la spesa sociale per le persone con disabilità è aumentata del 6,9% rispetto al 2017. Rispetto al 2003, primo anno in cui l'Istat ha raccolto i dati sulla spesa dei Comuni per interventi e servizi sociali, le risorse destinate alle persone disabili sono quasi raddoppiate: da un miliardo e 22 milioni di euro nel 2003 a 2 miliardi e 5 milioni di euro nel 2018. Nello stesso periodo la spesa annua pro-capite per persona disabile residente è passata da €1.478 a 3.212 ed è aumentato il peso di questa tipologia di beneficiari sulla spesa sociale totale dei Comuni: dal 19,7% al 26,8%.

Tale crescita è riconducibile principalmente all'introduzione del Fondo nazionale per la non autosufficienza, istituito con l'intento di fornire sostegno a persone con gravissima disabilità e ad anziani non autosufficienti. Le risorse sono finalizzate alla copertura dei costi di rilevanza sociale dell'assistenza socio-sanitaria e si aggiungono a quelle già destinate da Regioni e autonomie locali a prestazioni e servizi a favore di persone non autosufficienti. Il Fondo sembra aver garantito una maggiore tutela alle persone con disabilità rispetto ad altri segmenti vulnerabili della popolazione.

Dal punto di vista territoriale le risorse impiegate per i servizi di supporto ai disabili continuano a essere disomogenee e con differenziali di crescita. Il Nord-est in particolare è l'area d'Italia con l'aumento più sostenuto nel 2018 (+10,7%), seguono il Centro (+7,9%), il Nord-ovest (+7,6%) e le Isole (+3,5%); la spesa è rimasta stabile al Sud, in linea col precedente anno. In termini pro-capite i valori oscillano tra i 5.509 euro del Nord-est e i 1.017 del Sud.

La spesa per la protezione sociale riferita alla disabilità, che include le pensioni di invalidità civile e altri interventi statali in denaro, rapportata al totale dei residenti, è inferiore in Italia rispetto alla media europea (€426 per abitante contro i 566 della UE). La differenza

è ancora più evidente rispetto alla Francia (676) o alla Germania (898). Il divario più marcato riguarda la quota non monetaria, riferita a servizi per le persone con disabilità, di cui i servizi sociali dei Comuni rappresentano una componente importante.

La metà della spesa dei Comuni per i disabili (50,7%) è destinata a interventi e servizi, in particolare quelli educativo-assistenziali e per l'inserimento lavorativo, i quali da soli assorbono il 25,6% della spesa totale. La seconda voce di spesa, che assorbe il 27% dell'area disabilità, è rappresentata dai trasferimenti in denaro e il 22,3% dalla gestione di strutture (centri diurni e strutture residenziali). Cresce il ruolo dei servizi di assistenza domiciliare e degli assegni di cura (il 13,4% della spesa totale per i disabili, per una platea di beneficiari pari a 82.824 utenti). La spesa per l'assistenza domiciliare socio-assistenziale ammonta a 162 milioni di euro, con una media annua per utente di €3.677 a livello nazionale ma con ampi divari regionali che vedono in testa il Lazio (€7.560 per disabile) e fanalino di coda la Calabria (€1.621).



Fonte Istat, La spesa dei Comuni per i servizi sociali riferita al 2018, febbraio 2021

Fondi nazionali indirizzati ai servizi di cura

Per dare copertura ai costi di rilevanza sociale dell'assistenza socio-sanitaria (quindi costi per interventi e servizi) rivolta al sostegno di persone con gravissima disabilità e ad anziani non autosufficienti, e favorirne la permanenza presso il proprio domicilio evitando il rischio di istituzionalizzazione, è stato istituito il **Fondo per le non autosufficienze (FNA)** (art. 1, comma 1264, della legge 296/2006 - finanziaria 2007), le cui risorse, sono aggiuntive rispetto a quelle destinate alle prestazioni e ai servizi in favore delle persone non autosufficienti da parte delle Regioni e delle autonomie locali. Nel il 2021 la dotazione del Fondo è stata pari 669 milioni di euro, comprensivi delle somme stanziare nel periodo emergenziale da COVID-19 nell'ottica di rafforzare i servizi e i progetti di supporto alla domiciliarità per le persone disabili e non autosufficienti, e per il sostegno di coloro che se ne prendono cura. In tal senso, l'art. 104 del Decreto Rilancio (decreto legge

34/2020) ha incrementato il Fondo di 90 milioni di euro, finalizzando 20 milioni alla realizzazione di progetti per la vita indipendente.

Nel 2021, l'art. 37-*bis* del decreto legge n. 73 del 2021 (c.d. Decreto Sostegni bis), ha incrementato il Fondo di 40 milioni di euro per il 2022 con le stesse finalità a cui erano indirizzate le risorse incrementalmente del 2020 (programmi di assistenza domiciliare integrata e potenziamento dell'assistenza e dei servizi relativi ai progetti di vita indipendente). Il Fondo per le non autosufficienze è stato ulteriormente incrementato dalla **legge di bilancio 2022** (art. 1, comma 168, della legge n. 234 del 2021) per un ammontare pari a 100 milioni di euro per l'anno 2022, a 200 milioni per l'anno 2023, a 250 milioni per l'anno 2024 e a 300 milioni di euro a decorrere dal 2025. Tali integrazioni sono espressamente collegate alla graduale introduzione dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) e al rafforzamento dei servizi socioassistenziali rivolti alle persone anziane non autosufficienti previsto dalla medesima legge di bilancio 2022 (art. 1, commi da 159 a 171). Inoltre il Fondo è stato incrementato per il 2022 di ulteriori 15 milioni dal successivo comma 677 della medesima legge di bilancio. Pertanto, la dotazione finale del Fondo per il 2022 è pari a 822 milioni di euro.

La legge di bilancio 2020 (art. 1, comma 330, della legge 160/2019) ha poi istituito, nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, un ulteriore fondo denominato Fondo per la disabilità e la non autosufficienza, con una dotazione pari a 29 milioni di euro per il 2020, a 200 milioni di euro per il 2021, a 300 milioni di euro annui a decorrere dal 2022. Le risorse del Fondo sono indirizzate all'attuazione di interventi a favore della disabilità finalizzati al riordino e alla sistematizzazione delle politiche di sostegno in materia. Tali interventi, ai sensi della norma istitutiva, dovranno essere attuati con appositi provvedimenti normativi, nei limiti di spesa previsti. La **legge di bilancio 2022** (art. 1, comma 178 della legge n. 234 del 2021) ha incrementato il Fondo di 50 milioni annui nel periodo 2022-2026 e gli ha attribuito, dal 1° gennaio 2022, la nuova denominazione di "**Fondo per le politiche in favore delle persone affette da disabilità**", disponendone al contempo il trasferimento nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, al fine di mettere a disposizione tali risorse all'Autorità politica delegata in materia di disabilità (Ministro per le disabilità). Nel 2022 la dotazione del Fondo è di **350 milioni di euro**. Le risorse del Fondo saranno, come detto, impiegate per le finalità individuate nel processo di riorganizzazione e riordino della normativa sulla disabilità, il cui primo tassello è stata l'approvazione della legge n. 227 del 22 dicembre 2021 ***Delega al Governo in materia di disabilità***, che fra l'altro rappresenta l'attuazione di una delle Riforme (Riforma 1.1) previste dalla Missione 5 "Inclusione e Coesione" Componente 2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore" del PNRR. La legge delega impegna il Governo ad adottare, entro 20 mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge, uno o più decreti legislativi per la revisione ed il riordino

delle disposizioni vigenti in materia di disabilità. La finalità perseguita è quella di garantire alla persona con disabilità il riconoscimento della propria condizione, mediante una valutazione congruente della stessa, trasparente ed agevole, tale da consentire il pieno esercizio dei suoi diritti civili e sociali ivi inclusi i diritti alla vita indipendente e alla piena inclusione sociale e lavorativa, nonché l'effettivo e pieno accesso al sistema dei servizi, delle prestazioni, dei trasferimenti finanziari previsti e di ogni altra relativa agevolazione, per promuovere l'autonomia della persona con disabilità e il suo vivere su base di pari opportunità con gli altri, nel rispetto dei principi di autodeterminazione e di non discriminazione.

Di particolare importanza la legge n. 112 del 2016²⁹ (c.d. **Dopo di noi**) e il **Fondo a questa collegato** che prevedono interventi di residenzialità a finanziamento misto pubblico/privato volti a favorire percorsi di deistituzionalizzazione e di supporto alla domiciliarità delle persone con disabilità grave in abitazioni o gruppi-appartamento che riproducono condizioni abitative e relazionali della casa familiare. Si prevedono inoltre detrazioni sulle spese sostenute per sottoscrivere polizze assicurative e contratti a tutela dei disabili gravi nonché esenzioni e sgravi su trasferimenti di beni dopo la morte dei familiari, costituzione di *trust* e altri strumenti di protezione legale. Le risorse stanziare per il 2021 e per il **2022** sono pari a **76,1 milioni di euro**.

Nel periodo emergenziale da COVID-19, il Fondo per le non autosufficienze e il Fondo Dopo di noi sono stati rifinanziati dall'art. 104 del c.d. decreto rilancio (D.L. n. 34 del 2020) rispettivamente con 100 e 20 milioni di euro.

Negli ultimi anni, a partire dalla legge di bilancio 2018 (art. 1, comma 255, della legge n. 205 del 2017), si è inoltre provveduto a definire la **figura del caregiver familiare** e a stanziare delle risorse dedicate.

Si stima che i *caregiver* familiari siano almeno 7.293.000, soprattutto donne (57%) e abbiano un'età compresa tra i 45 e i 64 anni (3.884.000) pari al 53% del totale. Da notare che una percentuale non trascurabile è rappresentata anche dai *caregiver* familiari con più di 65 anni (1.362.000 pari al 18,6%).

Attualmente, esistono due **Fondi per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del caregiver familiare**. Il primo è stato istituito dalla legge di bilancio 2018; il secondo dalla legge di bilancio 2021.

Più nel dettaglio, la **legge di bilancio 2018** (commi 254-256 della legge n. 205 del 2017) ha istituito, nello stato di previsione del MEF, il "Fondo per il sostegno del titolo di cura e di assistenza del *caregiver* familiare" con una dotazione iniziale di 20 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2018-2020. Successivamente,

²⁹ "Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare".

la legge di bilancio 2019 (art. 1, commi 483-484, della legge 145/2018) ha disposto l'incremento di 5 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2019-2021. Le somme residue e non impiegate del Fondo, al termine di ciascun esercizio finanziario, sono state versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate al medesimo Fondo. In ultimo, la Sezione II della legge di bilancio 2021 (legge n. 178 del 2020), ha dotato il fondo, per il 2021, di risorse pari a circa 23,7 milioni di euro. Inizialmente il Fondo era finalizzato a sostenere gli interventi legislativi per il riconoscimento del valore sociale ed economico dell'attività di cura non professionale del prestatore di cure familiare; il decreto legge 86/2018, di riordino delle competenze dei ministeri, ne ha in seguito disposto il trasferimento dallo stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali al bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri e ha previsto che la dotazione del Fondo fosse destinata ad interventi in materia, adottati secondo criteri e modalità stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio, ovvero del Ministro delegato per la famiglia e le disabilità, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentita la Conferenza unificata. Recentemente, il decreto di riparto 22 ottobre 2020 ha previsto che le risorse del Fondo (pari a circa 68,3 milioni per gli anni 2018, 2019 e 2020) siano destinate alle Regioni per interventi di sollievo e sostegno destinati al *caregiver* familiare, secondo i seguenti criteri e priorità:

- ai *caregiver* di persone in condizione di disabilità gravissima (ivi inclusi quelli a sostegno delle persone affette da SLA), così come definita dall'art. 3 del decreto 26 settembre 2016 recante «Riparto delle risorse finanziarie del "Fondo nazionale per le non autosufficienze, anno 2016", tenendo anche conto dei fenomeni di insorgenza anticipata delle condizioni previste dall'art. 3, del medesimo decreto;
- ai *caregiver* di coloro che non hanno avuto accesso alle strutture residenziali a causa delle disposizioni normative emergenziali, comprovata da idonea documentazione;
- a programmi di accompagnamento finalizzati alla deistituzionalizzazione e al ricongiungimento del *caregiver* con la persona assistita.

Il Dipartimento per le politiche della famiglia provvederà a **monitorare la realizzazione degli interventi finanziati**. La dotazione del Fondo per il 2022 è pari a circa 25,8 milioni di euro.

Il **secondo Fondo**, istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali dalla **legge di bilancio 2021** (art. 1, comma 334, della legge n. 178 del 2020), è destinato alla **copertura finanziaria degli interventi legislativi per il riconoscimento dell'attività non professionale del prestatore di cure familiare**, come definita dall'articolo 1, comma 255, della legge di bilancio per il 2018 (legge n. 205/2017), con una dotazione di **30 milioni** per ciascun anno del triennio di programmazione di bilancio 2021-2023. Il Fondo è stato incrementato, ad opera della sezione II della legge di bilancio 2022 (legge n. 234 del 2021), di 50

milioni di euro per ciascun anno del triennio 2022-2024. La dotazione finale del Fondo per **il 2022** è pertanto pari a **80 milioni**

Il *caregiver*, a livello legislativo, è stato definito dalla legge di bilancio 2018 (comma 255) come "la persona che assiste e si prende cura del coniuge, dell'altra parte dell'unione civile tra persone dello stesso sesso o del convivente di fatto ai sensi della legge n. 76 del 2016, di un familiare o di un affine entro il secondo grado, ovvero, in presenza di un handicap grave, di un familiare entro il terzo grado che, a causa di malattia, infermità o disabilità, anche croniche o degenerative, non sia autosufficiente e in grado di prendersi cura di sé, sia riconosciuto invalido in quanto bisognoso di assistenza globale e continua di lunga durata, o sia titolare di indennità di accompagnamento".

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza

Per quanto qui interessa, si ricorda la **Missione 5 " Inclusion e Coesione"**, nella **Componente 2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore" (M5C2.1)**, che intende rafforzare il ruolo dei servizi sociali territoriali, mirando alla definizione di **modelli personalizzati per la cura delle famiglie**, delle **persone di minore età**, degli **anziani**, così come delle **persone con disabilità**. Ulteriori interventi prevedono investimenti infrastrutturali, finalizzati alla prevenzione dell'istituzionalizzazione attraverso la **riconversione delle RSA** o il reperimento di **soluzioni alloggiative alternative**. Interventi mirati sono inoltre previsti per la **povertà estrema** e i **senza dimora**.

Gli interventi inclusi in M5C2, con particolare riferimento all'investimento 1, definendo la componente sociale dell'assistenza territoriale, sono complementari e pienamente coerenti con gli investimenti della Componente 1 della Missione 6 Salute, che mira al rafforzamento dell'assistenza sanitaria e dei servizi territoriali a questa collegati. Il rafforzamento dell'assistenza sociale rivolta alla cura dei soggetti fragili e dei malati cronici e la contemporanea riprogettazione ed il potenziamento dei servizi pubblici di cura rivolti agli anziani non autosufficienti e ai disabili disegnano una assistenza sul territorio con ricadute molto importanti per l'occupazione femminile, poiché, da un lato alleggeriscono le donne dall'impegno di cura familiare, del quale sono prevalentemente responsabili, dall'altro creano nuove possibilità di impiego in un settore tradizionalmente occupato dalle donne. Ugualmente centrale per la definizione di una corretta assistenza territoriale è la prima linea di azione prevista dalla Componente M5C3 per le aree interne che rafforza la dotazione di servizi sociali e sanitari nelle aree del Mezzogiorno e in quelle marginalizzate, contribuendo ad aumentare l'attrattività dei territori a maggior rischio di spopolamento, accrescendo le opportunità di lavoro e affermando il diritto a restare per le nuove generazioni.

Politiche sanitarie

Medicina di genere

Con riferimento alle politiche sanitarie, occorre **porre attenzione alle differenze di genere nelle politiche sanitarie**, aprendo nuove prospettive in termini di appropriatezza, efficacia ed equità degli interventi di prevenzione e cura, che influenzano la qualità e la sostenibilità del Servizio Sanitario Nazionale, migliorandone i risultati e diminuendone i costi.

La parità di genere è diventata negli anni un obiettivo delle politiche pubbliche anche in tema di sanità. Il riconoscimento di differenze oltre che somiglianze biologiche, ha promosso la ricerca per approfondire i fattori attraverso cui le differenze legate al sesso/genere agiscono sull'insorgenza e il decorso di molte malattie in tutte le fasi della vita dell'individuo, nonché sulla risposta alle terapie.

Se in termini di mera quantità, le donne hanno un vantaggio strutturale, tenendo conto invece della qualità della vita, la situazione tende ad invertirsi. Per l'indicatore di **speranza di vita in buona salute** (ossia il numero medio di anni che alla nascita un individuo può aspettarsi di vivere in buona salute, se nel corso della sua esistenza futura fosse esposto ai rischi di malattia e morte osservati nel suo anno di nascita) fino al 2020 si registra un miglioramento sia per gli uomini che per le donne, con un gap di genere a svantaggio delle donne per l'intera serie storica. Nel 2021, invece, la speranza di vita in buona salute diminuisce rispetto all'anno precedente ma continua ad essere più alta rispetto al livello pre-pandemia, sia per gli uomini che per le donne, con un divario di 2,5 anni a favore degli uomini (61,8 per gli uomini e 59,3 per le donne).

Tali aspetti rientrano nella cosiddetta Medicina di Genere, la cui applicazione ha avuto l'avvio grazie all'articolo 3, della [legge n. 3/2018](#) sulla sperimentazione clinica. Tra le differenze più significative, occorre considerare l'impatto dei farmaci, in quanto le donne, anche per la loro longevità, fanno maggior consumo di medicinali. Il problema correlato più rilevante è l'impatto delle reazioni avverse, che sono più numerose e più frequenti nelle donne (sulle quali i diversi farmaci sono stati anche meno studiati, in particolare per quanto riguarda il dosaggio). Ma ancor più rilevante è il discorso relativo all'appropriatezza d'uso. Proprio perché la patogenesi delle stesse malattie nelle donne può essere diversa rispetto all'uomo, i farmaci non funzionano (o meglio la loro efficacia è diversa) nello stesso modo nell'uomo della donna. È il caso, ad esempio, dell'aspirina e delle statine, per le quali esiste una vastissima e recente letteratura.

Dal punto di vista farmaceutico, questo concetto è stato ufficialmente recepito dalle grandi agenzie regolatorie, l'FDA americana e l'EMA europea, che oggi prescrivono l'obbligatorietà di condurre studi clinici che includano sostanziali percentuali di donne affinché un farmaco possa essere immesso sul mercato. In

Italia, l’Agenzia italiana del Farmaco (AIFA) ha istituito nel 2011 il “Gruppo di Lavoro su farmaci e genere”. con la finalità di contrastare la c.d. “cecità di genere”, causa della mancanza di ricerche, analisi e pubblicazioni di dati disaggregati rispetto al sesso, richiedendo per questo alle aziende farmaceutiche di sviluppare disegni di ricerca orientati al genere e di elaborare i dati ottenuti considerando la variabile sesso.

È inoltre sempre più evidente che molte malattie colpiscono di più la donna, oppure si manifestano e hanno un decorso diverso rispetto alle stesse malattie nell’uomo (tipico esempio sono le malattie cardiovascolari).

Le implicazioni della medicina di genere si sono rivelate centrali nell’ambito dell’epidemia da SARS-CoV-2 (COVID-19), che ha manifestato una ampia suscettibilità alla dimensione del genere, riguardo, fra l’altro, la prevalenza, la severità e la mortalità. In tale contesto, la diffusione dell’epidemia è andata di pari passo con la ricerca e con la proliferazione di letteratura dedicata alla componente del genere. La pubblicazione [Medicina di genere e COVID-19](#)³⁰, redatta da referenti del tavolo permanente IRCCS per la medicina di genere, raccoglie, analizza e organizza le evidenze scientifiche emerse e emergenti sulla correlazione tra l’infezione da SARS-CoV-2 e il genere articolandosi in due principali dorsali: una inerente al legame tra patologia e genere e l’altra inerente alla correlazione tra patologia e genere in condizioni di fragilità e comorbilità.

Tra i diversi ambiti in cui ha un più forte impatto la medicina di genere, si segnalano:

- le **malattie cardiovascolari**, per cui l’incidenza di patologie cardiovascolari è inferiore per la donna rispetto all’uomo durante l’età fertile e va ad eguagliare quella dell’uomo dopo la menopausa, fino a superarlo dopo i 75 anni. Non sono peraltro chiari i meccanismi fisiopatologici delle patologie cardiovascolari nella donna che può ad esempio presentare sintomi dell’infarto differenti;
- le **malattie tumorali**: con riferimento alla prevalenza, il del [Piano oncologico nazionale 2023-2027](#) riporta una stima di **3,6 milioni nel 2020** (il 5,7% della popolazione) di persone che in Italia hanno ricevuto una **pregressa diagnosi di tumore** (2,5 milioni nel 2006), di cui 1,9 milioni femmine e 1,7 milioni maschi. Con riferimento alle **aspettative di sopravvivenza ad una diagnosi tumorale**, l’aumento è stato particolarmente marcato per coloro che vivono da oltre 10 o 15 anni dalla diagnosi. Nel 2020, circa 2,4 milioni, il 65% del totale e il 3,8% della popolazione, hanno avuto una diagnosi da più di 5 anni, mentre 1,4 milioni

³⁰ Ministero della salute - Direzione Generale della ricerca e dell’innovazione in sanità, Medicina di genere e COVID-19, Bussole IRCCS 2/2020, aprile 2021.

di persone, pari al 39% del totale, hanno ricevuto la diagnosi da oltre 10 anni³¹.

Rispetto a due precedenti punti, si segnala che, da ultimo, il comma 531, art. 1, della legge di Bilancio per il 2023 (L. n. 197/2022) ha autorizzato una spesa di 250.000 euro per il 2023 e di 500 mila euro per ciascuno degli anni 2024 e 2025 a favore degli IRCCS (Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico) della “Rete oncologica” del Ministero della salute per lo sviluppo di nuove tecnologie antitumorali CAR-T e di 5 milioni per ciascuno degli anni dal 2023 al 2026 a favore degli IRCCS della “Rete cardiovascolare” del Ministero della salute, impegnati nei programmi di prevenzione primaria cardiovascolare, a valere sulle risorse del Fondo per esigenze indifferibili, come rifinanziato dall’articolo 152, comma 3, del presente disegno di legge. L’intervento è disposto in attuazione della linea progettuale prevista nell’ambito del PNRR Investimento 2.1 Missione 6 – C2, “Valorizzazione e potenziamento della ricerca biomedica del SSN”.

Con riferimento alla lotta ai tumori, inoltre, il decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 di proroga termini legislativi³², ha previsto (articolo 4, commi 9-*bis* e 9-*quater*) l’istituzione per gli anni 2023-2024, nello stato di previsione del Ministero della Salute, di un fondo denominato **Fondo per l’implementazione del Piano oncologico Nazionale 2023-2027 – PON**, con una dotazione pari a 10 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2023 al 2027 destinato al potenziamento delle strategie e delle azioni per la prevenzione, la diagnosi, la cura e l’assistenza al malato oncologico, in base alle specifiche esigenze regionali e, in particolare, al raggiungimento della piena operatività delle reti oncologiche regionali, al potenziamento dell’assistenza domiciliare integrata con l’ospedale ed i servizi territoriali, nonché ad attività di formazione degli operatori sanitari e di monitoraggio delle azioni poste in essere. In proposito si ricorda peraltro che il comma 539, articolo 1, della richiamata legge di Bilancio 2023, ha incrementato di 200.000 euro, per ciascuno degli anni 2023, 2024 e 2025, lo stanziamento del Fondo per i test *Next generation sequencing*, istituito nello stato di previsione del Ministero della salute per il potenziamento dei test di profilazione genomica. L’incremento del Fondo è espressamente finalizzato al potenziamento dei test di profilazione genomica del colangiocarcinoma³³.

³¹ Tra le persone che vivono dopo una diagnosi di tumore, il 53 per cento sono donne, cioè il 6 per cento della intera popolazione femminile italiana e il 47 per cento uomini, vale a dire il 5,6 per cento della popolazione maschile.

³² Le norme sono state inserite durante l’esame in prima lettura in Commissione al Senato del decreto-legge n. 198/2022 (v. AS. 452-A). Al momento dell’uscita del presente Dossier, si è in attesa della seconda lettura e della pubblicazione finale del provvedimento in Gazzetta ufficiale.

³³ I colangiocarcinoma è il secondo più comune tumore primitivo del fegato: si sviluppa nelle cellule dei dotti biliari (i colangiociti) tra il fegato e l’intestino, e da qui va a intaccare il fegato al suo

- le **malattie neurologiche**, quali Alzheimer, sclerosi multipla e depressione maggiore colpiscono più frequentemente le donne;
- le **malattie dell'osso**, tra cui l'osteoporosi è ancora oggi una patologia percepita come caratteristica del sesso femminile legata alla carenza di estrogeni che si verifica in età postmenopausale;
- gli **screening diagnostici**, finalizzati a favorire le donne grazie a tassi di adesione più alti, sia riequilibrando l'allocazione di tutte le attività di cura ed assistenza familiare non remunerate.
Si segnala in proposito che il comma 530, art. 1, della legge di Bilancio 2023 (L. n. 197/2022) ha istituito nello stato di previsione del Ministero della salute un fondo con una dotazione pari a 500.000 euro per l'anno 2023 e un milione di euro per ciascuno degli anni 2024 e 2025, allo scopo di finanziare futuri interventi normativi per la realizzazione di un programma pluriennale di screening su base nazionale nella popolazione pediatrica per l'individuazione degli anticorpi del diabete di tipo 1 e della celiachia.
- le **malattie psichiatriche**, in quanto l'esposizione maggiore delle donne a eventi e situazioni di vita fortemente logoranti (non solo atti di violenza) contribuisce all'insorgere di patologie psichiatriche. Come riportato nel Conto del Bilancio dello Stato 2021 (Bilancio di genere), i servizi psichiatrici fanno parte della rete extra-ospedaliera. L'incidenza degli utenti trattati è tuttavia un indicatore chiave per comprendere l'**accessibilità dei servizi di salute mentale**, evidenziando che i tassi standardizzati sono complessivamente più elevati tra l'utenza di sesso femminile in tutti i 6 anni considerati, anche se si evidenziano delle differenze per i singoli gruppi diagnostici.
La legge di bilancio 2023 (comma 538, art. 1, della L. n. 197/2022) ha previsto la corresponsione del **cosiddetto bonus psicologo**, già disposto dalla normativa previgente limitatamente all'anno 2022, **anche per l'anno 2023 e per gli anni 2024 e seguenti**, innovando in ordine al limite massimo *pro capite* del contributo (elevato a 1.500 euro a persona, rispetto al limite massimo di 600 euro a persona previsto per il 2022) e ponendo al contempo nuovi limiti complessivi (5 milioni di euro per il 2023 e 8 milioni di euro a decorrere dal 2024, a fronte di un limite complessivo per il 2022 pari a 25 milioni di euro).

interno (colangiocarcinoma intraepatico), o al suo esterno (colangiocarcinoma extraepatico e della colecisti).

- i **vaccini**, dal momento che è noto che le donne sviluppano risposte immunitarie innate e acquisite, anche umorali, più intense rispetto agli uomini. Questo si riflette in una diversa risposta ai vaccini nei due sessi: nelle donne si raggiungono titoli di anticorpi protettivi in risposta ai vaccini significativamente più elevati che negli uomini, mentre le donne manifestano più spesso reazioni avverse ai vaccini.

Si segnala che negli anni si sono succeduti **stanziamenti dedicati a singole patologie**, fra i quali più recentemente quelli per la ricerca sull'**endometriosi** e alla **fibromialgia**.

Con riferimento alla prima malattia sopra indicata³⁴, l'art. 1, comma 498, della legge n. 178 del 2020 (legge di Bilancio per il 2021) ha autorizzato la spesa di 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023 per il sostegno allo studio, alla ricerca e alla valutazione dell'incidenza dell'endometriosi nel territorio nazionale.

Con riferimento alla seconda malattia³⁵, si segnala che la legge di bilancio 2022 (art. 1, comma 972, della legge n. 234 del 2021) ha invece istituito, nello stato di previsione del Ministero della salute, un Fondo per lo studio, la diagnosi e la cura della fibromialgia, malattia che colpisce in prevalenza le donne, con una dotazione di 5 milioni di euro per il 2022.

Un ultimo non secondario aspetto della medicina di genere è la capacità di accesso ai servizi. È ampiamente dimostrato che il disagio socio-economico riduce la probabilità di sottoporsi al *pap test* e alla mammografia. In altre parole, la donna è spesso svantaggiata nei confronti del SSN: arriva più tardi ai controlli, sottovaluta spesso i sintomi premonitori di malattia: da *caregiver*, perché è questo spesso il

³⁴ Tale patologia, inserita nell'[allegato 8](#) (malattie croniche e invalidanti) del [DPCM 12 gennaio 2017 che definisce i LEA](#) - livelli essenziali di assistenza negli stadi clinici più avanzati ("moderato o III grado" e "grave o IV grado") con esenzione di esami e prestazioni specialistiche di controllo, anche strumentali, comporta un accumulo anomalo di tessuto endometriale nell'utero, sotto l'influenza ormonale può determinare la formazione di noduli, lesioni ed escrescenze che provocano sintomatologie diverse tra cui dolore pelvico cronico, accompagnata da stanchezza cronica nelle pazienti, e varie complicazioni che possono interessare l'apparato riproduttivo, compromettendo il potenziale attecchimento degli embrioni, generando infertilità e, nei casi più gravi, la funzionalità degli organi vitali situati in distretti pelvici, sedi addominali ed extra-addominali. Il dolore nelle pazienti si manifesta principalmente nel periodo mestruale, premestruale e dell'ovulazione e può essere accompagnato da stanchezza cronica e dalle complicazioni menzionate.

³⁵ La sindrome fibromialgica, che in Italia interessa circa due milioni di persone, in maggioranza donne (che rappresentano circa il 90% dei malati), è una forma di dolore muscoloscheletrico diffuso, accompagnato da affaticamento (astenia), facile esauribilità muscolare, sonno disturbato e alterazioni neurocognitive (difficoltà a mantenere la concentrazione, difficoltà nella memoria a breve termine). Spesso i pazienti riferiscono anche cefalea muscolotensiva, e una serie di altri disturbi legati al sistema nervoso autonomo (crampi, occhi secchi, minzione alterata, disturbi gastrointestinali). La sua diagnosi rimane essenzialmente clinica in quanto non è attualmente disponibile un biomarcatore diagnostico, specialmente nelle fasi precoci della malattia.

ruolo della donna all'interno del nucleo familiare, non beneficia di altrettanta attenzione nei confronti del proprio stato di salute.

Le agevolazioni fiscali dei dispositivi medici

Sotto il profilo delle **agevolazioni fiscali**, la legge di bilancio 2022 (articolo 1, comma 13 della legge n. 234 del 2021) e la legge di bilancio 2023 (articolo 1, comma 72 della legge n. 197 del 2022) hanno progressivamente **ridotto l'Iva sui prodotti per l'igiene intima femminile**.

Per effetto di tali provvedimenti, si applica l'aliquota ridotta **al 5%** su tutti i **prodotti per la protezione dell'igiene intima femminile**, ivi compresi i tamponi e gli assorbenti non compostabili o lavabili. La legge di bilancio 2023 ha altresì assoggettato alla medesima aliquota ridotta al 5% anche alcuni prodotti per l'infanzia (tra cui il latte in polvere, le preparazioni alimentari per l'alimentazione dei lattanti o dei bambini, i pannolini e i seggiolini da installare negli autoveicoli).

Le misure previste nel PNRR nell'ambito della Missione 6 (Salute)

Nel corso dell'[audizione](#) sullo stato di attuazione del PNRR del 15 febbraio 2022 presso la Commissione XII (Affari sociali) della Camera, il Ministro della salute ha annunciato che la **Commissione europea** investirà 625 milioni in un **Piano operativo per la sanità** del Mezzogiorno: risorse indirizzate alla medicina di genere, ed in particolare all'istituzioni di nuovi Consultori familiari, alla povertà sanitaria e agli *screening* oncologici.

Tali risorse si sommano a quelle previste dal **PNRR** per Missione 6 dedicata alla sanità. In particolare nella Componente 1 della Missione 6 è previsto un investimento (pari a 2 miliardi di euro) finalizzato all'attivazione di 1.350 **Case della Comunità**, identificate come strutture sociosanitarie deputate a costituire un punto di riferimento continuativo per la popolazione, indipendentemente dal quadro clinico dell'utenza (malati cronici, persone non autosufficienti che necessitano di assistenza a lungo termine, persone affette da disabilità, disagio mentale, povertà), garantendo l'attivazione, lo sviluppo e l'aggregazione di servizi di assistenza primaria e la realizzazione di centri di erogazione dell'assistenza (efficienti sotto il profilo energetico) per una risposta multiprofessionale.

All'interno della Casa della Comunità sono previsti:

- un punto unico di accesso alle prestazioni sanitarie per le valutazioni multidimensionali (servizi socio -sanitari);
- i servizi sociali e assistenziali rivolti prioritariamente alle persone anziane e fragili;
- i servizi dedicati alla tutela della donna, del bambino e dei nuclei familiari (Consultori).

Il personale sarà costituito da *team* multidisciplinari di professionisti della salute (MMG, PLS, medici specialistici e infermieri di comunità identificati come la figura chiave della struttura), e assistenti sociali.

STRUMENTI DI SOSTEGNO ALL'IMPRENDITORIA FEMMINILE

il panorama imprenditoriale femminile è caratterizzato da **peculiarità e fragilità** che il legislatore ha cercato di affrontare, implementando, negli ultimi anni, gli strumenti di sostegno alla creazione e allo sviluppo di imprese a prevalente o totale partecipazione di donne. Gli interventi hanno riguardato il **sostegno al credito** e ma anche il **sostegno finanziario diretto**, assieme all'avvio di **azioni** per la **diffusione della cultura imprenditoriale** tra la popolazione femminile, affidate ad organismi pubblici a ciò preposti. Presso il Ministero delle imprese e del *made in Italy* è stato costituito il **Comitato Impresa Donna** tra le cui attribuzioni rientra quella di formulare raccomandazioni relative allo **stato della legislazione e dell'azione amministrativa**, nazionale e regionale, in materia di imprenditorialità femminile e sui temi della presenza femminile nell'impresa e nell'economia.

Le **risorse del PNRR** hanno contribuito a rafforzare il quadro.

Le imprese femminili in Italia

A fine **giugno 2022**, secondo i [dati Unioncamere](#)³⁶, le imprese femminili erano **un milione e 345mila**, circa il 22% del totale delle imprese italiane. Rispetto al 30 giugno 2021, le imprese femminili sono aumentate del +0,1%, contro una diminuzione delle imprese non femminili del -0,7%.

Il contesto imprenditoriale femminile ha caratteristiche proprie rispetto alle imprese gestite da uomini: una **maggior concentrazione** nel settore dei **servizi** (66,9% contro il 55,7%), minori dimensioni - il **96,8% sono micro imprese** fino a 9 addetti, contro il 94,7% delle maschili -, una **forte diffusione nel Mezzogiorno** (il 36,8% delle imprese guidate da donne opera in queste regioni, contro il 33,7% delle non femminili).

Le analisi effettuate mostrano anche che le imprese femminili hanno una **minore capacità di sopravvivenza**: a tre anni dalla loro costituzione, restano ancora aperte il 79,3% delle attività guidate da donne, rispetto all'83,9% di quelle a guida maschile e, dopo cinque anni, la quota delle imprese femminili che sopravvivono è del 68,1%, contro il 74,3% delle altre.

Più giovani donne scelgono l'attività d'impresa: le **imprese giovanili femminili sono il 10,5%** del totale delle aziende condotte da donne, mentre l'imprenditoria giovanile pesa il 7,6% sull'insieme delle imprese maschili.

³⁶ Unioncamere, [V Rapporto sull'imprenditoria femminile](#), presentato il 29 luglio 2022. Qui anche il [comunicato stampa](#) e la [sintesi](#).

Tra le imprese femminili, le **imprenditrici di origine straniera** sono **percentualmente più numerose**: l'11,8%, a fronte del 10,4% di quelle condotte da uomini.

IL PROFILO DELLE IMPRESE FEMMINILI

Imprese FEMMINILI vs imprese non femminili

Le imprese femminili sono*:

- più concentrate nei **servizi**: **66,9%** (899.224) vs 55,7%
- più **piccole** di dimensione: **96,8%** micro imprese (1.301.721) vs 94,7%
- più **ditte individuali**: **61,4%** (825.518) vs 48,2%
- più nel **Mezzogiorno**: **36,8%** (494.952) vs 33,7%
- più **giovani** secondo l'età degli imprenditori (under 35): **10,5%** (141.360) vs 7,6%
- un po' più **straniere**: **11,8%** (158.364) vs 10,4%
- meno **artigiane**: **16,3%** (219.710) vs 22,6%
- poco strutturate in forma **cooperativa**: **2,2%** (29.238) vs 2,3%



* % sul totale imprese femminili e non femminili, tra parentesi valori assoluti delle imprese femminili

Fonte: V Rapporto IF, Unioncamere - SiCamera - Centro Studi Guglielmo Tagliacarne

La Tabella che segue indica le **imprese femminili per regione** e l'incidenza sul totale delle imprese registrate.

| | % imprese femminili | Valori assoluti | | |
|------------------------------|---------------------|-------------------|-----------------------|----------------|
| | | Imprese femminili | Imprese non femminili | Totale imprese |
| Piemonte | 22,5 | 96.286 | 332.136 | 428.422 |
| Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste | 23,8 | 2.923 | 9.372 | 12.295 |
| Lombardia | 19,1 | 183.348 | 774.880 | 958.228 |
| Provincia aut. Bolzano/Bozen | 18,2 | 11.046 | 49.706 | 60.752 |
| Provincia aut. Trento | 18,5 | 9.469 | 41.835 | 51.304 |
| Veneto | 20,4 | 97.390 | 380.219 | 477.609 |
| Friuli-Venezia Giulia | 22,4 | 22.548 | 78.087 | 100.635 |
| Liguria | 22,1 | 35.672 | 125.742 | 161.414 |
| Emilia-Romagna | 20,9 | 94.214 | 355.506 | 449.720 |
| Toscana | 23,4 | 95.122 | 312.252 | 407.374 |
| Umbria | 24,8 | 23.505 | 71.295 | 94.800 |
| Marche | 23,2 | 37.597 | 124.755 | 162.352 |
| Lazio | 22,9 | 140.921 | 475.764 | 616.685 |
| Abruzzo | 25,6 | 38.392 | 111.492 | 149.884 |
| Molise | 27,3 | 9.551 | 25.450 | 35.001 |
| Campania | 22,8 | 140.146 | 474.071 | 614.217 |
| Puglia | 23,1 | 89.383 | 296.961 | 386.344 |
| Basilicata | 26,3 | 15.958 | 44.617 | 60.575 |
| Calabria | 23,5 | 44.572 | 144.722 | 189.294 |
| Sicilia | 24,4 | 117.228 | 363.861 | 481.089 |
| Sardegna | 23,0 | 39.722 | 132.904 | 172.626 |

| | % imprese femminili | Valori assoluti | | |
|-------------|---------------------|-------------------|-----------------------|----------------|
| | | Imprese femminili | Imprese non femminili | Totale imprese |
| Nord-Ovest | 20,4 | 318.229 | 1.242.130 | 1.560.359 |
| Nord-Est | 20,6 | 234.667 | 905.353 | 1.140.020 |
| Centro | 23,2 | 297.145 | 984.066 | 1.281.211 |
| Sud e Isole | 23,7 | 494.952 | 1.594.078 | 2.089.030 |
| Italia | 22,2 | 1.344.993 | 4.725.627 | 6.070.620 |

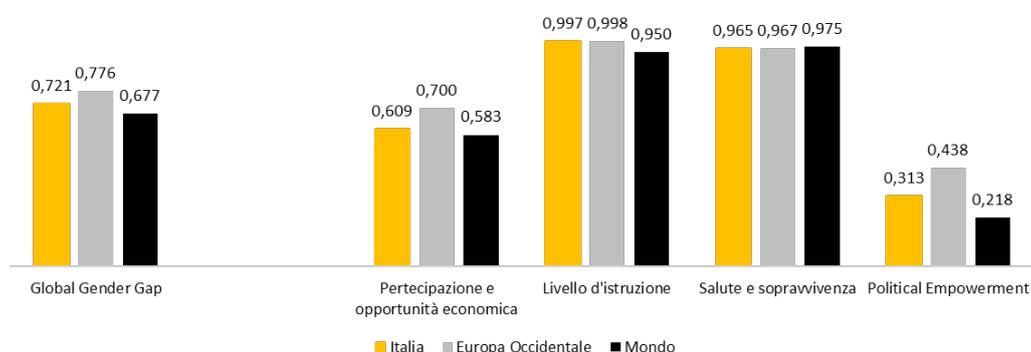
La necessità di affrontare il *gap* tra impegno imprenditoriale femminile e impegno imprenditoriale maschile trova il suo fondamento nei dati sul **divario di genere** già consolidati, nonché nelle **raccomandazioni** specifiche formulate in sede europea nei confronti del nostro Paese, già prima dell'evento pandemico.

Nelle *Country Specific Recommendations 2019* del Consiglio dell'UE si evidenziava, infatti, la necessità di sostenere la **partecipazione delle donne** al mercato del lavoro attraverso una **strategia globale** (...). Nelle *Country-Specific Recommendations 2020* si evidenziava come fondamentale per il futuro, al fine di **promuovere una ripresa sostenibile e inclusiva**, l'integrazione nel mercato del lavoro delle **donne** e dei giovani inattivi.

Per quanto riguarda la «**partecipazione e le opportunità economiche**» i dati sul *gender gap* non sono infatti particolarmente confortanti: l'**Italia** fa registrare un sub-indicatore pari a 0,609, di poco superiore al dato medio globale (0,583) e **ben al sotto** del dato relativo all'**Europa Occidentale** (0,700).

In particolare, per quanto riguarda la **partecipazione delle donne alla vita economica** il nostro paese è ultimo tra quelli dell'Europa occidentale e si pone in **114esima posizione** nella classifica stilata a livello **mondiale**. Il mercato del lavoro italiano è caratterizzato da un basso tasso di occupazione (in Italia lavora meno di una donna su due) e da una forte differenza salariale (stimata al 5,6% dal *World Economic Forum* - WEF).

Global gender gap in Italia, Europa Occidentale e Mondo, anno 2021 (valori %)



Score: da 0 (massima disparità di genere) a 1 (perfetta parità di genere)

Fonte: Elaborazioni Unioncamere su dati *Global Gender Gap Report 2021*

Il **Piano nazionale italiano di ripresa e resilienza**, nel porre la parità di genere come priorità trasversale, prevede, dunque, al suo interno, uno specifico **investimento «Creazione di imprese femminili»** (Missione 5 «Inclusione e coesione», Componente 1 «Politiche per l'occupazione» Investimento.1.2) dotato di **400 milioni di euro**. L'importo, come meglio si dirà di seguito, è stato ripartito in modo da **integrare talune misure** previste a legislazione vigente:

- il **Fondo impresa femminile**, istituito dalla **legge di bilancio 2021**,
- la misura cd. **NITO-ON** per l'**autoimprenditorialità femminile** (credito agevolato integrato da contribuzione a fondo perduto per le micro, piccole e medie femminili, di cui al Tit. I, Capo 01, del D.Lgs. n. 185/2000), e
- la misura cd. **smart & start** per le *startup* innovative, con specifica destinazione alle *startup* femminili (di cui al D.M. 24 settembre 2014 e ss. mod. e int.).

Il fine esplicitato dell'investimento del PNRR è contribuire ad **augmentare il livello di partecipazione delle donne al mercato del lavoro** e così rispondere alle Raccomandazioni specifiche per paese rivolte all'Italia, in particolare nel 2019 e nel 2020³⁷.

Accanto a norme di sostegno finanziario, sono state introdotte, per ciò che attiene alla **fase attuativa** degli **investimenti del PNRR, norme “di metodo”**, volte a garantire la **partecipazione femminile** e il **rispetto** del lavoro femminile anche in sede di **appalti di lavori pubblici**. Così, l'articolo 47, comma 4 del D.L. n. 77/2021 impone alle stazioni appaltanti di prevedere, nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti, **specifiche clausole dirette all'inserimento, come requisiti necessari e come ulteriori requisiti premiali** dell'offerta, **criteri orientati a promuovere** l'imprenditoria giovanile, l'inclusione lavorativa delle persone disabili, **la parità di genere** e l'assunzione di giovani, con età inferiore a trentasei anni, e **donne**.

Poste queste premesse, si illustreranno di seguito le principali specifiche misure vigenti a sostegno delle donne, con uno specifico approfondimento al sostegno proveniente dal PNRR³⁸.

³⁷ Cfr. **Documento di lavoro della Commissione** sulla proposta di decisione del Consiglio sul PNRR italiano, [SWD\(2021\) 165 final](#), pag. 50.

³⁸ Alle agevolazioni specificamente dirette alle imprese femminili, possono applicarsi, entro i limiti di cumulabilità derivanti dalla disciplina europea in materia di aiuti di Stato, ulteriori forme incentivanti generalmente previste per le imprese, quali, ad esempio, quelle a sostegno delle *start up* innovative o a sostegno delle imprese dislocate nelle aree del Mezzogiorno. In questo capitolo si darà conto delle misure *ad hoc* per le imprese femminili.

Fondo impresa femminile e PNRR

Con la **legge di bilancio 2021** è stato istituito, con una dotazione di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022, il **Fondo impresa femminile** per promuovere e sostenere l'avvio e il rafforzamento delle imprese femminili, programmi ed iniziative per la diffusione della cultura dell'imprenditorialità tra la popolazione femminile, inclusi programmi di formazione e orientamento anche verso percorsi di studio STEM e verso professioni tipiche dell'economia digitale (articolo 1, commi 97-103, [legge 30 dicembre 2020, n. 178](#)) .

La gestione del Fondo è stata assegnata ad INVITALIA, ai sensi della [convenzione](#), stipulata il 29 aprile 2022, tra Ministero e la Società, approvata con [decreto direttoriale del 13 maggio 2022](#).

Ai sensi della legge, il Fondo può concedere:

- **contributi a fondo perduto** per l'avvio di imprese femminili (con particolare attenzione alle imprese individuali, alle attività libero professionali e alle attività avviate da donne disoccupate di qualsiasi età); nonché
- **finanziamenti a tasso zero o agevolati** per avviare e sostenere le attività di imprese femminili. È ammessa anche la combinazione di contributi a fondo perduto e finanziamenti.

Le attività devono incentrarsi sulla **collaborazione** con le **regioni** e gli **enti locali**, con le associazioni di categoria, con il sistema delle camere di commercio e con i comitati per l'imprenditoria femminile, **anche** attraverso forme di **cofinanziamento** tra i rispettivi programmi in materia.

Il [Decreto interministeriale 30 settembre 2021](#) ha disciplinato l'**ambito di applicazione**, le finalità dell'intervento, la ripartizione della dotazione finanziaria del **Fondo** autorizzata dalla legge di bilancio 2021, pari, come detto, a di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022. Il Decreto ha previsto **due tipologie di incentivi**:

- a favore di nuove imprese femminili con sede legale e/o operativa ubicata su tutto il territorio nazionale, costituite da meno di dodici mesi alla data di presentazione della domanda di agevolazione. Queste agevolazioni per la **nascita di nuove imprese femminili** sono a **fondo perduto (Capo II)**. Per tale tipologia di incentivo, sono stati assegnati dal decreto 8,2 milioni di euro;
- per **lo sviluppo e il consolidamento** delle imprese femminili. In questo caso, le agevolazioni sono miste, a **fondo perduto e finanziamento a tasso zero**: la percentuale dell'uno e dell'altro varia a seconda che le imprese siano costituite dal almeno dodici mesi ma meno di trentasei; ovvero da oltre 36 mesi (**Capo III**). Per tale tipologia di incentivo, sono stati assegnati dal decreto 25,6 milioni di euro.

Il decreto ha inoltre assegnato ai progetti per la diffusione della cultura imprenditoriale e l'orientamento 6,2 milioni di euro.

La dotazione iniziale del Fondo è stata successivamente integrata. Con il [decreto interministeriale del 24 novembre 2021](#) si sono aggiunti 160 milioni di euro provenienti dall'investimento 1.2 «Creazione di imprese femminili», previsto nell'ambito della Missione 5 «Inclusione e coesione», Componente 1 «Politiche per l'occupazione» del **PNRR**. Il Decreto, in dettaglio, ha così ripartito le risorse:

- 38,8 milioni agli “Incentivi per la nascita delle imprese femminili” (gli incentivi di cui al **Capo II** del D.M. di settembre, sopra citato) e
- 121,2 milioni agli “Incentivi per lo sviluppo e il consolidamento delle imprese femminili” (di cui al **Capo III** del D.M. di settembre).

Quanto all'impiego delle altre risorse, 240 milioni di euro, provenienti dall'investimento PNRR, anch'esse ripartite dal decreto ministeriale in oggetto, esse sono state destinate ad ulteriori misure a favore delle donne imprenditrici, che hanno mostrato particolare efficacia in sede attuativa:

- **100 milioni** di euro per la misura cd. **NITO-ON**, per l'**autoimprenditorialità femminile** (credito agevolato integrato da contribuzione a fondo perduto per le micro, piccole e medie femminili, di cui al Tit. I, Capo 01, del [D.Lgs. n. 185/2000](#));
- **100 milioni** per la misura cd. **Smart & Start Italia** per le *startup* innovative (di cui al D.M. 24 settembre 2014 e ss.mod. e int.). Questa misura, in via generale, non è esclusivamente diretta a sostenere le **startup innovative femminili**, sebbene per esse rechi delle **percentuali di agevolazione maggiori**. Le risorse PNRR assegnatele costituiscono dunque una riserva per le imprese femminili.
- **40 milioni** per l'attuazione di misure di accompagnamento, monitoraggio e campagne di comunicazione. Una quota, pari a 1,2 milioni è utilizzata dal Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri per la realizzazione di campagne pluriennali di informazione e comunicazione.

Ai sensi dell'articolo 2, comma 6-*bis*, del [D.L. n. 77/2021](#) ([L. n. 108/2021](#)) almeno **il 40%** delle risorse PNRR deve essere destinato al finanziamento di progetti da realizzare nelle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia.

A **giugno 2022**, le **risorse** del Fondo si sono **esaurite** e i relativi sportelli sono stati chiusi.

Ai sensi della legge di bilancio 2021, il **Ministro delle imprese e del *made in Italy*** deve presentare annualmente alle Camere una **relazione** sull'attività svolta e sulle possibili misure da adottare per risolvere i problemi relativi alla partecipazione della popolazione femminile alla vita economica e imprenditoriale del Paese (art. 1, comma 102, L. n. 178/2020).

A tal fine, la legge ha previsto la costituzione del **Comitato impresa donna**, di cui il Ministro si avvale per l'esercizio delle attività sopra indicate (art. 1, comma 104-106, L. n. 178/2020).

Il [Decreto interministeriale 27 luglio 2021](#) ha disciplinato la **composizione** e le modalità di nomina del Comitato impresa donna.

I **componenti** del Comitato sono stati **nominati** con [decreto ministeriale 8 marzo 2022](#).

Credito agevolato per l'autoimprenditorialità giovanile e femminile

L'**accesso al credito** per le piccole e medie imprese a totale o prevalente partecipazione femminile è sostenuto anche attraverso il riconoscimento di mutui a tasso zero, anche con una quota a fondo perduto, e l'accesso agevolato alla Sezione speciale del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese – Sezione Pari Opportunità.

Mutui a tasso zero e quota a fondo perduto

Il **Capo 01 del Titolo I del D.Lgs. n. 185/2000** - introdotto dal [D.L. 145/2013](#) ([Legge n. 9/2014](#)) e riformato dall'[articolo 29 del D.L. n. 34/2019](#) ([L. n. 58/2019](#))³⁹ - 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.

I **mutui agevolati a tasso zero** sono della durata massima di **dieci anni** (anziché 8 come previsto prima del [decreto-legge n. 34/2019](#)) e di **importo non superiore al 75% della spesa ammissibile** nei limiti consentiti dalla disciplina sugli aiuti di Stato di importanza minore, cd. "*de minimis*" (**Regolamento (UE) n. 1407/2013**), per cui l'entità dell'aiuto - in termini di sgravio sugli interessi - non può essere superiore a 200.000 euro nell'arco di tre esercizi finanziari.

³⁹ Il [Decreto-Legge n. 34/2019](#) ha demandato ad un **decreto del Ministro delle imprese e del *made in Italy***, da adottarsi di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro il 29 luglio 2020, la **ridefinizione della disciplina di attuazione** del Capo 01 del [decreto legislativo n. 185/2000](#), prevedendo anche, per le imprese di più recente costituzione, l'offerta di servizi di tutoraggio e la copertura dei costi iniziali di gestione, per una percentuale comunque non superiore al 20 per cento del totale delle spese ammissibili.

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 [D.Lgs. n. 185/2000](#), con una **quota a fondo perduto**⁴⁰, concessa **con procedura a sportello**, in misura **non superiore al 20 per cento delle spese ammissibili**.

In ogni caso, **la misura massima delle agevolazioni** complessivamente concedibili **non può superare il 90 per cento delle spese ammissibili**⁴¹.

Possono essere finanziate le iniziative che prevedono **investimenti non superiori a 1,5 milioni di euro**, ovvero – in virtù della novella apportata alla normativa dal [decreto-legge n. 34/2019](#) - **3 milioni di euro** per le **imprese costituite da almeno trentasei mesi** e da non oltre sessanta⁴².

Le **iniziative di investimento** devono riguardare la produzione di beni nei settori dell'industria, dell'artigianato, della trasformazione dei prodotti agricoli ovvero l'erogazione di servizi in qualsiasi settore, incluso il commercio e il turismo, nonché le iniziative relative agli ulteriori settori di particolare rilevanza per lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile (individuata dal decreto interministeriale attuativo).

I beneficiari sono le **imprese**:

a) **costituite da non più di sessanta mesi** alla data di presentazione della domanda di agevolazione;

b) di **micro e piccola dimensione**;

c) costituite in forma **societaria**;

d) in cui la compagine sia composta, **per oltre la metà numerica dei soci e di quote partecipazione**, da soggetti di età compresa tra i 18 ed i 35 anni ovvero **da donne**.

⁴⁰ Nel dettaglio, la **Legge di bilancio 2020** ([L. n. 160/2019](#) art. 1, comma 90, lett. d) ha disposto che i finanziamenti **agevolati** per l'autoimprenditorialità giovanile e femminile di cui al Capo 01 del [D.Lgs. n. 185/2000](#) possano essere **integrati**, nel rispetto della normativa dell'UE, con una **quota a fondo perduto**, concesso **con procedura a sportello**, in misura **non superiore al 20 per cento delle spese ammissibili**, a valere su risorse dei fondi strutturali e d'investimento europei (**Fondi SIE**), sulla base di convenzioni tra il Ministero delle imprese e del made in Italy e le amministrazioni titolari dei programmi, sentito il Ministero dell'economia e delle finanze. A tale fine, la legge di bilancio ha stanziato **10 milioni di euro** per ciascuno degli anni **dal 2020 al 2023**. Per l'erogazione dei contributi a fondo perduto, **possono essere utilizzate** anche le **risorse originariamente destinate a contributi della stessa natura** che si rendessero **eventualmente disponibili** sul conto aperto presso la tesoreria dello Stato per la gestione delle agevolazioni in questione, quantificate dal **gestore, INVITALIA**, al 31 dicembre di ciascun anno dal 2019 al 2022. La disciplina attuativa della previsione è stata demandata ad uno o più decreti di natura non regolamentare del MISE, di concerto con il MEF

⁴¹ In base alla riforma contenuta nel [D.L. n. 34/2019](#) e al successivo intervento contenuto nella Legge di bilancio 2020, la percentuale di **copertura delle spese ammissibili** è stata innalzata al **90% del totale** e le agevolazioni possono essere concesse **alle condizioni e nei limiti** dei massimali degli **aiuti di Stato** stabiliti dall'articolo 22 (per le micro e piccole imprese in fase di avviamento, costituite da meno di 36 mesi) e 17 (per le micro e piccole imprese costituite da più di 36 mesi) del Regolamento UE di esenzione per categoria (**GBER**) [Reg. n. 651/2014/UE](#)

⁴² Il [decreto-legge n. 34/2019](#) ha introdotto la **cumulabilità** delle **agevolazioni** con altri regimi di aiuti, **nei limiti** previsti dalla **disciplina europea** di riferimento (*cf.* nuovo art. 4-ter nel [decreto legislativo n. 185/2000](#))

Possono, altresì, richiedere le agevolazioni le **persone fisiche che intendono costituire un'impresa** purché esse, entro 45 giorni dalla comunicazione di ammissione alle agevolazioni, facciano pervenire la documentazione necessaria a comprovare l'avvenuta costituzione dell'impresa e il possesso dei requisiti richiesti per l'accesso alle agevolazioni.

L'inclusione delle imprese agricole di nuova costituzione è stato inserito con il [decreto-legge n. 23/2020](#) (art. 41, comma 4-ter).

La disciplina attuativa è contenuta nel [decreto interministeriale 4 dicembre 2020](#). La gestione degli interventi è affidata ad INVITALIA S.p.a.

Come sopra già rilevato, con [decreto interministeriale del 24 novembre 2021](#) sono stati destinati alla misura in esame ulteriori **100 milioni** a valere sulle risorse **PNRR** dell'investimento M5C1-1.2 «Creazione di imprese femminili».

Con [circolare 4 maggio 2022, n. 168851](#) sono stati definiti i requisiti e le condizioni per il sostegno finanziario a valere sulle risorse del PNRR destinate agli interventi previsti dall'investimento 1.2 "Creazione di imprese femminili", nonché i termini a decorrere dai quali le imprese femminili interessate o le persone fisiche che intendono costituire un'impresa femminile potranno ricevere il predetto sostegno finanziario.

La **legge di bilancio 2022** (L. n. 234/2021, **Sez. II**) ha poi stanziato in favore degli interventi per l'autoimprenditorialità di cui al D.lgs.185/2000 - **50 milioni** di euro per ciascun anno del triennio **2022-2024**.

Il **24 marzo 2022** è stato così **riaperto lo sportello** per l'accesso ai benefici. Al 15 aprile 2022 sono pervenuti complessivamente 599 progetti, per un **importo richiesto complessivo superiore** alla dotazione finanziaria stanziata dalla legge. Lo sportello è stato comunque mantenuto aperto in attesa degli esiti istruttori delle domande valutate positivamente e delle risorse liberate dalle domande valutate con esito negativo, a seguito delle istruttorie stesse. Si rinvia al [sito](#) istituzionale di INVITALIA.

La Sezione speciale del Fondo di garanzia per le PMI

Il **Fondo di garanzia per le PMI** costituisce uno dei principali strumenti finalizzati a **facilitare l'accesso al credito delle piccole e medie imprese**, garantendone la liquidità attraverso un sostegno in garanzia per la contrazione di finanziamenti. Con l'intervento del Fondo, l'impresa non ha un contributo in denaro, ma ha la concreta **possibilità di ottenere finanziamenti senza garanzie aggiuntive** (e quindi senza costi di fidejussioni o polizze assicurative) **sugli importi garantiti dal Fondo** stesso.

La Sezione Speciale "Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Pari Opportunità" (cd. [Sezione Speciale "imprenditoria femminile"](#)) è stata

istituita ai sensi del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato di concerto con il Ministro delle imprese e del *made in Italy*, 26 gennaio 2012 e dell'Atto di Convenzione del 14 marzo 2013 tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Pari opportunità, il Ministero delle imprese e del *made in Italy* e il Ministero dell'economia e delle finanze. L'atto di convenzione è stato successivamente integrato da un Atto aggiuntivo, sottoscritto in data 2 dicembre 2014 e approvato con decreto della Presidenza del Consiglio - Dipartimento per le Pari Opportunità, del Ministero delle imprese e del *made in Italy* e del Ministero dell'economia e finanze del 20 aprile 2015.

La Sezione speciale è destinata alla concessione dell'intervento in garanzia a favore delle Imprese femminili e delle donne rientranti tra i Professionisti⁴³. Nel dettaglio, le imprese femminili sono le micro, piccole e medie imprese con le seguenti caratteristiche:

- società cooperative e le società di persone costituite in misura non inferiore al 60% da donne
- società di capitali le cui quote di partecipazione spettano in misura non inferiore ai due terzi a donne e i cui organi di amministrazione siano costituiti per almeno i due terzi da donne
- imprese individuali gestite da donne.

Le **disponibilità residue (somme non impegnate)** della **Sezione Speciale**, alla data del **10 febbraio 2023**, ammontano a **12,2 milioni** di euro⁴⁴.

In favore delle imprese **Start up femminili** è riservata una quota pari al 50 per cento della dotazione della Sezione speciale "Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Pari opportunità". Tale riserva può subire modifiche in aumento o in diminuzione sulla base di opportune valutazioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Sono *start up* femminili, ai sensi della Convenzione, le PMI aventi i requisiti sopra indicati che sono state costituite o hanno iniziato la propria attività da meno di tre anni rispetto alla data di presentazione della richiesta di ammissione alla garanzia del Fondo, come risultanti dalle ultime due dichiarazioni fiscali presentate dall'impresa.

⁴³ La [circolare n. 11/2015](#) del Mediocredito Centrale, ha reso operativa l'estensione degli interventi della Sezione speciale alle **donne professioniste**. Le donne professioniste sono quelle iscritte agli ordini professionali o aderenti alle associazioni professionali iscritte nell'elenco tenuto dal Ministero delle imprese e del *made in Italy* ai sensi della L. n. 4/2013 e in possesso dell'attestazione rilasciata ai sensi della medesima legge

⁴⁴ I contributi della Presidenza del Consiglio dei ministri sono versati sul **conto corrente infruttifero n. 22034** intestato al Medio Credito Centrale S.p.A. rubricato Fondo di Garanzia PMI, aperto presso la Tesoreria Centrale dello Stato. L'atto di convenzione aveva fissato il *plafond* iniziale della Sezione in 10 milioni di euro.

Alle imprese femminili e alle donne professioniste sono riservate **condizioni speciali vantaggiose** per la concessione dell'intervento in garanzia del Fondo, e, in particolare:

- possibilità di prenotare direttamente la garanzia;
- priorità di istruttoria e di delibera;
- esenzione dal versamento della commissione *una tantum* al Fondo.

La Sezione è finalizzata alla concessione di agevolazioni nella forma di **garanzia diretta** e di **riassicurazione** per operazioni finanziarie finalizzate all'attività di impresa.

Per tutto ciò che non è esplicitamente previsto dalla specifica regolamentazione della Sezione Speciale per le Pari Opportunità, vale la normativa generale del Fondo.

Si rammenta infine che la legge di bilancio 2021 ha autorizzato, a decorrere **dall'anno 2021**, la spesa di **0,8 milioni** di euro **annui** a favore dell'**Ente nazionale per il microcredito** per le attività istituzionali finalizzate alla concessione di finanziamenti per l'avvio o l'esercizio di attività di lavoro autonomo o di microimpresa, con particolare riferimento alla promozione e al rafforzamento della **microimprenditoria femminile** (art. 1, comma 255, L. n. 178/2020).

Imprenditoria femminile in agricoltura

La partecipazione femminile nella conduzione delle aziende agricole

Analizzando la composizione di genere della classe imprenditoriale, è possibile evidenziare un contributo della componente femminile del **31% circa**, che è rimasto costante rispetto al 2010, di cui circa il 16% lavora per oltre 200 giornate *standard* procapite in azienda. Il contributo lavorativo dei capi azienda di genere femminile, in termini di presenza media in azienda, risulta aumentato rispetto al 2010, quando soltanto il 7,6% dedicava oltre 200 giornate lavorative in un anno e la maggioranza (il 60,9%) lavorava fino a 30 giornate in un anno.

TAB. 2.6 - CARATTERISTICHE DEMOGRAFICHE DEI CAPI AZIENDA, ANNO 2020

| | Italia | % su totale | Nord | % su totale | Centro | % su totale | Meridione | % su totale |
|--------------------------------|-----------|-------------|---------|-------------|---------|-------------|-----------|-------------|
| Totale aziende ¹ | 1.130.528 | 100,0 | 300.106 | 100,0 | 178.972 | 100,0 | 651.450 | 100,0 |
| <i>Classi d'età</i> | | | | | | | | |
| Fino a 29 anni | 25.322 | 2,2 | 7.391 | 2,5 | 3.996 | 2,2 | 13.935 | 2,1 |
| da 30 a 44 anni | 126.985 | 11,2 | 36.405 | 12,1 | 19.201 | 10,7 | 71.379 | 11,0 |
| da 45 a 59 anni | 328.169 | 29,0 | 93.891 | 31,3 | 46.699 | 26,1 | 187.579 | 28,8 |
| da 60 a 74 anni | 409.361 | 36,2 | 104.774 | 34,9 | 66.454 | 37,1 | 238.133 | 36,6 |
| Da 75 in poi | 240.691 | 21,3 | 57.645 | 19,2 | 42.622 | 23,8 | 140.424 | 21,6 |
| <i>Genere</i> | | | | | | | | |
| Maschi | 774.761 | 68,5 | 227.773 | 75,9 | 121.681 | 68,0 | 425.307 | 65,3 |
| Femmine | 355.767 | 31,5 | 72.333 | 24,1 | 57.291 | 32,0 | 226.143 | 34,7 |
| <i>Titolo di studio</i> | | | | | | | | |
| Nessun titolo | 26.238 | 2,3 | 2.665 | 0,9 | 2.365 | 1,3 | 21.208 | 3,3 |
| Licenza elementare | 247.784 | 21,9 | 58.639 | 19,5 | 39.258 | 21,9 | 149.887 | 23,0 |
| Licenza media | 391.268 | 34,6 | 103.200 | 34,4 | 56.743 | 31,7 | 231.325 | 35,5 |
| Diploma (2-3 anni) | 76.422 | 6,8 | 35.277 | 11,8 | 10.642 | 5,9 | 30.503 | 4,7 |
| Diploma scuola media superiore | 279.215 | 24,7 | 73.315 | 24,4 | 48.475 | 27,1 | 157.425 | 24,2 |
| Laurea/diploma universitario | 109.601 | 9,7 | 27.010 | 9,0 | 21.489 | 12,0 | 61.102 | 9,4 |

1. Sono escluse le proprietà collettive.

Fonte: ISTAT, Censimento Agricoltura 2020.

Interventi legislativi

Le **misure agevolative** di cui al **Titolo I, Capo III del D.Lgs. n. 185/2000** già riservate alla giovane imprenditorialità agricola (dai 18 ai 40 anni) sono state **estese alle imprese condotte da donne**, a prescindere dall'età, dal **D.L. n. 73/2021** (art. 68, comma 9). La legge di bilancio 2022 ha poi precisato che l'estensione dei benefici opera anche per le imprese composte, **per oltre la metà delle quote** di partecipazione, **da donne** [art.1, co. 523, lett. b), L. n. 234/2021].

Le misure agevolative in questione consistono in **mutui agevolati** per gli investimenti, a **tasso zero**, della durata massima di dieci anni comprensiva del periodo di preammortamento e di importo non superiore al 60 per cento della spesa ammissibile, nonché un **contributo a fondo perduto** fino al 35 per cento della spesa ammissibile. Per le iniziative nel settore della produzione agricola il mutuo agevolato ha una durata, comprensiva del periodo di preammortamento, non superiore a quindici anni.

La legge di bilancio 2020 ha istituito **Fondo rotativo per favorire lo sviluppo dell'imprenditoria femminile in agricoltura** con una dotazione iniziale di **15 milioni** di euro per il **2020** (**L. n. 160/2019**, art. 1, co. 504-506). Con il **D.M. 9 luglio 2020** sono stati definiti i criteri e le modalità di concessione dei mutui a tasso zero nel limite di 300.000 euro, per la durata massima di quindici anni comprensiva del periodo di preammortamento, nel rispetto della normativa in materia di aiuti di Stato. Per il 2022 le risorse a favore delle attività riservate all'imprenditoria giovanile e femminile sono pari a 15 milioni di euro e in particolare in favore delle imprese agricole a prevalente o totale partecipazione femminile le risorse del

Fondo rotativo sono state incrementate di **5 milioni** di euro per il 2022 (art. 1, comma 523-524, [L. n. 234/2021](#)). Con [D.M. 20 luglio 2022](#) sono state emanate le misure in favore dell'auto-imprenditorialità giovanile e femminile in agricoltura.

Un [comunicato ISMEA](#) informa dell'esaurimento delle risorse disponibili per la misura e della chiusura, a partire dall'11 novembre 2022, del portale dedicato.

A favore dell'imprenditoria giovanile e femminile - di cui al **titolo I, capo III, del D.Lgs. n.185/2000**, la **legge di bilancio 2023** (articolo 1, comma 301, L.n. 197/2022).ha previsto un ulteriore stanziamento di **20 milioni** di euro per l'anno 2023.

EQUILIBRIO DI GENERE NELLE SOCIETÀ

La legge 12 luglio 2011, n. 120

Con la **legge 12 luglio 2011, n. 120** (cd. legge Golfo – Mosca) sono state apportate significative modifiche al testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria – TUF (di cui al D.Lgs. n. 58 del 1998) allo scopo di tutelare la **parità di genere nell'accesso agli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate in mercati regolamentati e nelle società pubbliche**. La legge, preso atto della situazione di cronico squilibrio nella rappresentanza dei generi nelle posizioni di vertice delle predette imprese, ha perseguito lo scopo di riequilibrare a favore delle donne l'accesso agli organi apicali.

In **origine** era previsto un doppio binario normativo, e cioè:

- per le **società quotate in borsa**, la disciplina in materia di equilibrio di genere veniva recata puntualmente dalle disposizioni di rango primario;
- per le **società a controllo pubblico**, fermi restando applicabili i principi di legge, la disciplina di dettaglio era affidata ad un apposito regolamento, con la finalità di garantire una disciplina uniforme per tutte le società interessate. Tale regolamentazione è contenuta nel D.P.R. 30 novembre 2012, n. 251.

Società quotate

L'articolo 1 della **legge n. 120 del 2011** (che ha introdotto il comma 1-ter all'articolo 147-ter del testo unico dell'intermediazione finanziaria – TUF, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58) ha imposto agli statuti delle **società quotate** di prevedere un riparto degli amministratori da eleggere che sia effettuato in base a un criterio tale da assicurare l'equilibrio tra i generi, dovendo il genere meno rappresentato ottenere almeno una quota fissa degli amministratori, in origine pari a un terzo degli amministratori eletti, elevata poi a due quinti dalla legge di bilancio 2020.

È stata prevista un'articolata procedura per l'ipotesi di **mancato rispetto** dei predetti criteri di equilibrio dei generi. In particolare, la Consob diffida la società inottemperante affinché si adegui entro il termine massimo di quattro mesi. L'inottemperanza alla diffida comporta l'applicazione di una **sanzione** pecuniaria amministrativa (da 100.000 euro a 1 milione di euro) e la fissazione di un ulteriore termine di tre mesi per adempiere. Solo all'inosservanza di tale ultima diffida consegue la **decadenza** dei membri del consiglio di amministrazione. Le norme affidano allo statuto societario la disciplina delle modalità di formazione delle liste

e dei casi di sostituzione in corso di mandato, al fine di garantire l'equilibrio dei generi.

Le disposizioni in materia di equilibrio di genere sono state rese applicabili (attraverso l'inserimento, all'articolo 147-*quater* del TUF, del comma 1-*bis* che rinvia all'articolo 147-*ter*) anche al **consiglio di gestione**, ove costituito da almeno tre membri. Anche per il **collegio sindacale** si prevede che l'atto costitutivo della società disciplini il riparto dei membri (introdotto comma 1-*bis* dell'articolo 148 TUF) secondo i già commentati criteri di tutela del genere meno rappresentato. Anche in tale ipotesi si prevede l'attivazione di apposita procedure di diffida da parte della Consob in caso di inottemperanza, con eventuale applicazione di una **sanzione** pecuniaria (da 20.000 a 200.000 euro) e, in ultima istanza, la **decadenza** dei membri del collegio sindacale della società inottemperante.

Le norme sulla parità di genere negli organi apicali delle società quotate (articolo 2 della legge n. 120) hanno trovato applicazione dal primo rinnovo degli organi societari interessati successivo al 12 agosto 2012 (ovvero un anno dall'entrata in vigore delle norme stesse). Sono state previste disposizioni transitorie per il primo mandato degli organi eletti secondo le nuove prescrizioni, al fine di renderne graduale l'applicazione: almeno un quinto degli organi amministrativi e di controllo societario dovevano essere riservati al genere meno rappresentato.

Le norme della legge n. 120 del 2011 sono destinate ad avere un'efficacia temporanea. Per le società quotate (articolo 147-*ter* del TUF) il criterio di riparto degli organi apicali volto a tutelare la parità di genere era previsto, in origine, come operativo per tre mandati consecutivi (articolo 147-*ter*, comma 1-*bis*; articolo 148, comma 1-*bis*).

Tuttavia l'efficacia delle disposizioni della legge 120 è stata prorogata con due interventi normativi molto ravvicinati.

In prima battuta, l'articolo 58-*sexies* del decreto-legge n. 124 del 2019 ha prorogato da tre a sei i mandati in cui trovano applicazione, per gli organi apicali delle società quotate, le disposizioni in tema di tutela del genere meno rappresentato.

Successivamente è intervenuta la **legge di bilancio 2020** (articolo 1, commi 302-305 della legge n. 160 del 2019) che:

- ha **prorogato** da tre a sei i **mandati** in cui trovano **applicazione**, per gli organi apicali delle **società quotate**, **le disposizioni in tema di tutela del genere meno rappresentato** previste dalla legge n. 120 del 2011 sostanzialmente assorbendo e superando la disposizione del citato articolo 58-*sexies*;
- ha **modificato il criterio di riparto degli amministratori e dei membri dell'organo di controllo, volto ad assicurare l'equilibrio tra i generi**, in particolare disponendo che il **genere meno rappresentato debba ottenere almeno due quinti degli amministratori eletti** (40 per cento), in luogo

della quota di almeno un terzo (33 per cento circa) disposta dalle norme previgenti.

La medesima legge di bilancio (successivo comma 304) ha stabilito che il criterio di riparto di almeno **due quinti** venga applicato a decorrere **dal primo rinnovo degli organi di amministrazione e controllo delle società quotate** successivo al 1° gennaio 2020 (data di entrata in vigore della legge di bilancio). Resta fermo, per il **primo rinnovo successivo alla data di inizio delle negoziazioni**, il criterio di riparto di almeno un quinto previsto dall'articolo 2 della legge Golfo-Mosca.

Infine, il provvedimento ha disposto (comma 305) 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.

L'estensione a sei mandati era una prescrizione contenuta anche in alcune proposte di legge, assegnate alle competenti Commissioni permanenti di Camera e Senato (A.S. 1095, A.S. 1028, A.C. 1481) intese a prorogare nel tempo l'operatività delle norme introdotte dalla legge Golfo-Mosca. La 6a Commissione finanze del Senato ha avviato l'esame degli A.S. 1095 e 1028. Tali iniziative sono state sostanzialmente superate per effetto dell'approvazione della legge di bilancio 2020.

La **Consob** ha pubblicato una [Comunicazione](#) con la quale ha fornito al mercato finanziario chiarimenti interpretativi su come debba essere applicata agli organi sociali composti da tre membri la nuova disciplina sulle quote di genere, introdotta dalle modifiche agli articoli 147-ter e 148 del Testo unico della finanza, apportate dalla legge di bilancio per il 2020. Inoltre la Consob ha approvato, **con delibera n. 21359/2020**, le modifiche all'art. 144-undecies.1 del Regolamento Emittenti che definisce i criteri applicativi delle nuove quote di genere introdotte con la legge di bilancio 2020. Si veda al riguardo anche [l'approfondimento di Assonime](#).

Società a controllo pubblico

Alla luce dell'**articolo 6** della legge n. 162 del 2021, si applicano **anche alle società - costituite in Italia - non quotate, controllate da pubbliche amministrazioni, le disposizioni** in tema di **equilibrio di genere nell'organo di amministrazione delle società quotate**.

Le norme sull'equilibrio di genere nell'ambito delle società a controllo pubblico hanno avuto un *iter* complesso e stratificato nel tempo, che di seguito si riporta.

In origine, le disposizioni della legge Golfo-Mosca, per espresso rinvio (articolo 3) avrebbero dovuto *ab initio* trovare applicazione anche alle società a controllo pubblico non quotate, con il rinvio a un regolamento per la definizione di termini e modalità di attuazione delle prescrizioni in tema di equilibrio dei generi negli organi di amministrazione e controllo delle società pubbliche.

Sul punto è intervenuto in prima battuta il D.P.R. n. 251 del 2012, che ha imposto agli statuti delle società pubbliche non quotate di prevedere modalità di nomina degli organi di amministrazione e di controllo, se a composizione collegiale, secondo modalità tali da garantire che il genere meno rappresentato ottenga almeno un terzo dei componenti di ciascun organo, affidando agli statuti il compito di disciplinare la formazione delle liste in applicazione del criterio di riparto tra generi, prevedendo modalità di elezione e di estrazione dei singoli componenti idonee a garantire il rispetto delle previsioni di legge. Anche in tale ipotesi, per il primo mandato degli organi apicali la quota riservata al genere meno rappresentato era fissata in misura pari ad almeno un quinto del numero dei componenti dell'organo. La vigilanza sul rispetto delle disposizioni in materia di parità di genere è stata affidata al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro delegato per le pari opportunità, con presentazione al Parlamento di apposita relazione triennale.

A tal fine, le società sono state obbligate a comunicare la composizione degli organi sociali entro quindici giorni dalla data di nomina degli stessi o dalla data di sostituzione, ove avvenuta. L'organo di amministrazione e quello di controllo sono stati tenuti a comunicare altresì la mancanza di equilibrio tra i generi, anche in corso di mandato.

Ai sensi del richiamato D.P.R., in caso di mancato rispetto della quota di un terzo nella composizione degli organi sociali, era prevista la diffida alla società a ripristinare l'equilibrio tra i generi entro sessanta giorni. In caso di inottemperanza alla diffida, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro delegato per le pari opportunità era tenuto a fissare un nuovo termine di sessanta giorni per adempiere, con l'avvertimento che, decorso inutilmente detto termine, ove la società non avesse provveduto, i componenti dell'organo sociale interessato sarebbero decaduti con ricostituzione dell'organo nei modi e nei termini previsti dalla legge e dallo statuto. Rispetto, dunque, alla disciplina delle società private, non era prevista alcuna sanzione pecuniaria. Anche la disciplina del richiamato D.P.R. n. 251 è stata introdotta con un'efficacia limitata nel tempo: l'articolo 3 del provvedimento prevedeva infatti che il rispetto della composizione degli organi sociali fosse assicurata per tre mandati consecutivi a partire dal primo rinnovo successivo al 12 febbraio 2013 (data di entrata in vigore del D.P.R.).

Successivamente sul tema è intervenuto il **Testo Unico sulle società a controllo pubblico** (D. Lgs. n. 175 del 2016) che all'articolo 11, comma 4, ha disposto, con una disciplina destinata a operare a regime, che nella scelta degli amministratori di tali società le amministrazioni devono assicurare il rispetto del principio di equilibrio di genere, almeno nella misura di un terzo, da computare sul numero complessivo delle designazioni o nomine effettuate in corso d'anno. Ove la società abbia un organo amministrativo collegiale, lo statuto prevede che la scelta degli amministratori da eleggere sia effettuata nel rispetto dei criteri stabiliti dalla legge 12 luglio 2011, n. 120.

Il D.P.R. n. 251 del 2012 ha esplicitamente previsto che la parità di genere sia tutelata sia negli organi di amministrazione, sia in quelli di controllo delle società pubbliche, ancorché in via temporanea, mentre il TU sulle società a partecipazione pubblica prevede invece che il rispetto dell'equilibrio di genere, applicabile a regime, riguardi esclusivamente gli organi di amministrazione e non anche quelli di controllo; inoltre, a regime, inoltre, non sono previste specifiche conseguenze sanzionatorie per il mancato rispetto dell'equilibrio di genere.

Come anticipato, da ultimo sulla disciplina delle **società a controllo pubblico** è intervenuto il già richiamato *supra* articolo 6 della legge n. 162 del 2021. Esso prevede che si **applicino anche alle società** - costituite in Italia - **non quotate, controllate da pubbliche amministrazioni, le disposizioni** in tema di **equilibrio di genere nell'organo di amministrazione delle società quotate** (di cui al comma 1-*ter* dell'articolo 147-*ter* già menzionato *supra*: riserva di due quinti degli amministratori al genere meno rappresentato; applicazione della riserva per sei mandati consecutivi; procedura di diffida e decadenza in caso di mancata ottemperanza).

La disposizione ha demandato a un regolamento (che avrebbe dovuto essere adottato entro il 3 febbraio 2021 ma che non risulta emanato) le modifiche opportune al D.P.R. 30 novembre 2012, n. 251.

Di conseguenza la disciplina degli organi di amministrazione di società pubbliche e private sono state equiparate, non così per gli organi di controllo per cui valgono le considerazioni di cui *supra*.

Gender balance nel settore bancario

Con specifico riguardo alla **disciplina applicabile al settore bancario**, le Disposizioni di vigilanza sul governo societario, contenute nella Circolare n. 285 della Banca d'Italia (Circolare n. 285 del 17 dicembre 2013, Parte Prima, Titolo IV, Capitolo 1) richiedono a tutte le banche di assicurare che la composizione dell'organo con funzione di supervisione strategica e dell'organo con funzione di gestione sia adeguatamente diversificata, anche in termini di genere. In particolare, in linea con quanto previsto dalla normativa europea (Direttiva 2013/36/UE- *Capital Requirements Directive* - CRD) e dagli Orientamenti dell'Autorità Bancaria Europea sulla valutazione dell'idoneità dei membri dell'organo di gestione e del personale che riveste ruoli chiave (EBA/GL/2017/12), le disposizioni della Banca d'Italia ravvisano nel *gender balance* un ulteriore presidio volto ad assicurare la più generale *diversity* nella composizione degli organi, che deve riguardare anche aspetti ulteriori come le competenze, l'età o la provenienza geografica dei componenti; ciò nel presupposto che l'interazione di esponenti con profili differenti tra loro contribuisca ad assicurare pluralità di approcci e prospettive nell'analisi dei problemi e nell'assunzione delle decisioni

nonché maggiore dibattito critico nel *board* contrastando così il rischio di comportamenti di mero allineamento a posizioni prevalenti, interne o esterne alla banca (fenomeno noto come 'mentalità di gruppo' o *groupthinking*). Le stesse Disposizioni, sempre in linea con gli indirizzi europei, richiedono al **comitato nomine** (da istituire obbligatoriamente nelle banche di maggiori dimensioni o complessità operativa) di **fissare un obiettivo (*gender target*) in termini di quota di genere meno rappresentato** e predisporre un **piano per accrescere questa quota sino al *target* fissato**. Le banche sono anche tenute a fornire informazioni al pubblico sulla composizione degli organi, almeno per età, genere e durata di permanenza in carica, nonché sull'obiettivo di genere sopra richiamato, sul piano e sulla sua attuazione.

Più in dettaglio, con l'aggiornamento delle disposizioni di vigilanza del 30 giugno 2021, è stata introdotta la **prescrizione di una quota di genere minima, pari al 33%** sia nei consigli di amministrazione che nei collegi sindacali. L'adeguamento a tali prescrizioni deve avvenire non oltre il primo rinnovo integrale dell'organo, effettuato dopo il 1° gennaio 2022, e comunque entro il 30 giugno 2024, fatto salvo quanto specificamente prescritto per le banche di minori dimensioni o complessità operativa: per tali istituti, l'adeguamento alla quota di genere è assicurato nella misura di almeno il 20% dei componenti dell'organo non oltre il primo rinnovo integrale dell'organo, effettuato dopo il 1° gennaio 2022, e comunque entro il 30 giugno 2024; per i rinnovi successivi, e comunque non oltre il 30 giugno 2027, anche a queste banche si applica la quota del 33%.

La direttiva (UE) 2022/2381 sul miglioramento dell'equilibrio di genere fra gli amministratori delle società quotate

A livello europeo, la principale novità è rappresentata dalle prescrizioni della [direttiva \(UE\) 2022/2381](#) sul **miglioramento dell'equilibrio di genere fra gli amministratori delle società quotate**.

La direttiva si colloca nel solco di precedenti iniziative delle istituzioni unionali: il Parlamento europeo, nella sua [risoluzione del 6 luglio 2011 sulle donne e la direzione delle imprese](#), ha incoraggiato le imprese a raggiungere entro il 2015 la soglia critica del 30% di donne negli organi di gestione ed entro il 2020 quella del 40 %, e ha chiesto alla Commissione di proporre entro il 2012, nel caso in cui le misure adottate dalle imprese e dagli Stati membri fossero risultate inadeguate, un intervento legislativo (quote incluse). Il Parlamento europeo ha ribadito tale richiesta d'intervento legislativo nelle successive risoluzioni del 13 marzo 2012 e del 21 gennaio 2021. Nella comunicazione del 5 marzo 2020 intitolata «[Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025](#)» la Commissione ha sottolineato che le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione dovrebbero garantire l'equilibrio di genere nelle posizioni dirigenziali. Nella comunicazione del 5 aprile 2022 intitolata «Una nuova strategia per le risorse umane», la Commissione si è impegnata a garantire al suo interno la piena parità di genere a tutti i livelli dirigenziali entro il 2024.

La **direttiva (UE) 2022/2381** dispone che gli Stati membri devono provvedere affinché le **società quotate** siano soggette al conseguimento di uno dei seguenti obiettivi, entro il 30 giugno 2026:

- gli appartenenti al sesso sottorappresentato devono occupare almeno il 40% dei posti di amministratore senza incarichi esecutivi (ovvero che non si occupano della gestione quotidiana della società, ma che svolgono una funzione di sorveglianza);
- gli appartenenti al sesso sottorappresentato devono occupare almeno il 33% del totale dei posti di amministratore, con e senza incarichi esecutivi.

Le società **esentate dall'obbligo (piccole, medie e micro imprese)** devono invece fissare obiettivi individuali di miglioramento dell'equilibrio di genere tra gli amministratori aventi incarichi esecutivi.

Le norme UE inoltre intendono introdurre requisiti minimi per le società quotate prive di una rappresentanza di genere equilibrata, relativi alla **selezione di candidati** per la nomina o l'elezione degli amministratori: essa deve avvenire sulla base di un processo di selezione trasparente e chiaramente definito e di una valutazione comparativa oggettiva delle loro qualifiche in termini di idoneità, competenza e rendimento professionale.

Al momento della selezione dei candidati per la nomina o l'elezione a posizioni di amministratore, la direttiva prescrive agli Stati membri di provvedere affinché, nella scelta tra candidati ugualmente qualificati in termini di idoneità, competenza e rendimento professionale, sia data **priorità al candidato del sesso sottorappresentato**, a meno che, in **casi eccezionali**, motivi di maggiore rilevanza giuridica, quali il perseguimento di altre politiche in materia di diversità, invocati nell'ambito di una valutazione obiettiva che tenga conto della situazione specifica di un candidato dell'altro sesso e che sia basata su criteri non discriminatori, non facciano propendere per il candidato dell'altro sesso.

Viene mantenuta la facoltà per gli Stati membri di introdurre o mantenere disposizioni più favorevoli di quelle previste dalla direttiva per garantire una rappresentanza più equilibrata di donne e uomini nelle società quotate registrate sul loro territorio nazionale.

Gli Stati devono recepire la direttiva entro il 28 dicembre 2024.

Alcune esperienze europee

A cura del Servizio Biblioteca - Ufficio per la legislazione straniera

In **diversi paesi europei** sono state introdotte norme per la tutela di genere presso gli organi apicali delle società quotate.

In **Belgio**, dal 2011 nelle società quotate vi deve essere una rappresentanza in consiglio pari ad almeno un terzo degli amministratori per entrambi i sessi (*Loi du*

28 juillet 2011 modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, etc.). Le società quotate di grandi dimensioni si sono adeguate a questo intervento normativo a partire dal 2017 mentre le società di minori dimensioni hanno dovuto recepire la normativa a partire dal 2019. In caso di mancato rispetto degli equilibri di genere introdotti dalla normativa, le sanzioni possono prevedere il mancato pagamento dei compensi degli amministratori e l'obbligo di prevedere che, fino al raggiungimento dei requisiti richiesti, i nuovi consiglieri nominati appartengano necessariamente al genere meno rappresentato.

La **Germania**, con la Legge sulla partecipazione paritaria di donne e uomini nelle posizioni dirigenziali del settore pubblico e privato (*Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst*) del 24 aprile 2015, ha introdotto una quota obbligatoria, pari al 30%, per donne e uomini che compongono il Consiglio di sorveglianza (*Aufsichtsrat*) delle società quotate soggette alla disciplina della cogestione. La quota era stata introdotta per entrambi i generi soltanto nell'organo di sorveglianza e soltanto nelle società di maggiori dimensioni, tenute ad assicurare nel medesimo organo anche una rappresentanza qualificata di consiglieri eletti in rappresentanza dei lavoratori. La normativa è stata successivamente integrata e modificata dalla Legge del 7 agosto 2021 (*Gesetz zur Ergänzung und Änderung der Regelungen für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst*), recante regole vincolanti per assicurare un'adeguata rappresentanza femminile anche negli organi gestionali delle imprese. Con le nuove disposizioni, in vigore dal 12 agosto 2021, è stata introdotta una **quota di genere obbligatoria**, in base alla quale le società per azioni quotate in borsa con più di tre membri nel Consiglio di gestione (*Vorstand*) sono tenute a nominare almeno una donna e almeno un uomo. Nel caso in cui una società non dovesse rispettare il sistema delle quote di genere, la nomina sarà ritenuta nulla e la posizione rimarrà vacante. Anche le aziende che non rientrano nel requisito della "partecipazione minima", ma che sono quotate o soggette alla cogestione, dovranno in futuro motivare l'assenza di donne in posizioni apicali per non incorrere in sanzioni. Inoltre, la quota di genere obbligatoria del 30% nei Consigli di sorveglianza, già prevista dalla legge del 2015, è stata estesa anche alle società in cui lo Stato federale detiene una partecipazione di maggioranza.

In **Francia**, la normativa (*Code commercial*, artt. L. 225-18-1 e L. 225-53) richiede che i consigli di amministrazione assicurino la presenza del 40% di consiglieri donna nelle società quotate che superano determinati minimi dimensionali per tre esercizi consecutivi (250 dipendenti e un fatturato di 50 milioni di euro). In questi casi è espressamente previsto che, per i consigli con numero pari o inferiore a 8, la differenza tra il numero dei consiglieri donna e uomo non può essere superiore a 2. Il codice commerciale richiede inoltre al consiglio di

amministrazione e al suo amministratore delegato di assicurare che nella selezione dei vice-direttori generali, che assistono l'amministratore delegato, sia sempre assicurata la parità di genere tra i candidati vagliati per tale incarico, mentre non è stabilito alcun obbligo di risultato in tal senso.

In **Norvegia**, pur in presenza di una quota del 40%, la legge stabilisce un numero minimo di posti da assegnare al genere meno rappresentato (*Legge sull'uguaglianza di genere e sul divieto di discriminazione, Lov 2017-06-16-51, art. 28*).

In **Olanda** il secondo libro del Codice civile (*Burgerlijk Wetboek – Boek 2*, nel testo in vigore dal 1° gennaio 2022) prevede agli artt. 166 e 276 che una società che, in due date consecutive di bilancio, successivamente e ininterrottamente, non abbia rispettato almeno due dei requisiti di cui all'art. 397, parr. 1 e 2 (il valore delle attività secondo lo stato patrimoniale con note esplicative, sulla base del prezzo di acquisizione e di produzione, non supera € 20.000.000; il fatturato netto dell'esercizio non supera € 40.000.000; il numero medio di dipendenti per l'esercizio è inferiore a 250), deve fissare obiettivi appropriati e ambiziosi per rendere più equilibrato il rapporto tra il numero di uomini e donne nel consiglio di amministrazione e nel consiglio di sorveglianza, nonché per le categorie di dipendenti in posizioni dirigenziali che devono essere determinate dalla società.

Se il consiglio di amministrazione e il consiglio di vigilanza sono composti da una sola persona, può essere fissato congiuntamente un obiettivo per entrambi gli organi. La società deve redigere un piano per raggiungere gli obiettivi citati. Ogni anno, entro dieci mesi dalla fine dell'esercizio finanziario, la società riferisce al consiglio economico e sociale sul numero di uomini e donne che sono membri del consiglio di amministrazione e del consiglio di sorveglianza alla fine dell'esercizio finanziario, nonché sulle categorie di dipendenti in posizioni dirigenziali che devono essere determinate dalla società; sugli obiettivi sotto forma di risultati concreti programmati; sul piano per raggiungere questi obiettivi e se uno o più obiettivi non sono stati raggiunti, indica le motivazioni per i quali gli obiettivi non sono stati raggiunti.

Una società appartenente a un gruppo non è tenuta a rispettare tali obblighi a condizione che gli obblighi in questione vengano adempiuti dalla società capogruppo. Se si applica l'art. 142 ter, parr. 2 o 3, non è necessario fissare alcun obiettivo per il consiglio di vigilanza o gli amministratori senza incarichi esecutivi.

Quest'ultima disposizione, che si applica alle società quotate in borsa, prevede, in particolare, che fino a quando il consiglio di vigilanza non è composto per almeno un terzo da uomini e per almeno un terzo da donne, una persona la cui nomina non renderebbe più equilibrato il rapporto tra il numero di uomini e donne nel consiglio di vigilanza non può essere nominata amministratore delegato, a meno che non vi sia una nuova nomina entro otto anni dall'anno di nomina o si verifichino le circostanze eccezionali di cui all'art. 135 bis, par. 5, del codice ("per circostanze eccezionali si intendono solo le circostanze in cui la deviazione dalla politica

retributiva è necessaria per servire gli interessi a lungo termine e la sostenibilità della società nel suo complesso o per garantirne la redditività”). Se il numero dei membri del consiglio di vigilanza non è divisibile per tre, si tiene conto del numero superiore adiacente che è divisibile per tre ai fini della determinazione del numero dei membri in questione. Le disposizioni in questione non si applicano se il consiglio di vigilanza è composto da una sola persona. In caso di applicazione dell'art. 129 bis (società che scelgono il modello del consiglio di amministrazione), le disposizioni precedenti si applicano *mutatis mutandis* agli amministratori senza incarichi esecutivi.

Il **Regno Unito** non ha adottato alcuna quota di genere a livello normativo: l'impulso a sviluppare *best practice* in tale ambito è stato infatti innescato da alcuni rapporti di natura governativa ed è stato successivamente sviluppato in sede autodisciplinare.

In **Spagna**, ai sensi della *Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres* del 2007, le società commerciali che non possono pubblicare il bilancio in forma abbreviata devono cercare di includere nel proprio consiglio di amministrazione un numero di donne che consenta di ottenere una presenza equilibrata tra donne e uomini nell'arco di otto anni dalla sua entrata in vigore (art. 75). Con disposizione interpretativa, la medesima legge intende per “composizione equilibrata” la situazione in cui nessun genere sia rappresentato per più del 60% e per meno del 40% (*Disposición adicional primera*). Al contempo, l'indicazione della quota è stata trasposta nel codice di buon governo (ed. 2015), che ha introdotto il target del 30% di donne entro il 2020, aumentato al 40% entro il 2022 (ed. 2020). L'art. 529 bis della *Ley de Sociedades de Capital* prevede che il consiglio di amministrazione delle società quotate assicuri che i procedimenti di selezione dei propri componenti favoriscano la diversità rispetto a questioni quali età, genere, disabilità o formazione ed esperienza professionale, e non comportino discriminazioni ma, in particolare, facilitino la selezione di consigliere in un numero che permetta di raggiungere una presenza equilibrata di donne e uomini.

Dati e statistiche

Per quanto riguarda le società **quotate** italiane, il [Rapporto di corporate governance 2021](#) della Consob rileva che a fine 2021 la presenza femminile negli organi sociali degli emittenti quotati italiani ha raggiunto il massimo storico osservato sul mercato italiano (41% degli incarichi), per effetto delle norme volte a riservare una quota dell'organo sociale al genere meno rappresentato (per effetto delle norme sopra illustrate: legge n. 120 del 2011 e legge n. 160 del 2019).

A fine 2021, le 131 imprese che hanno applicato la quota di genere dei due quinti, prevista dalla Legge n. 160/2019, contano nei propri CdA in media 4 donne

(quasi il 44% del *board*, mentre nelle restanti società i dati sulla presenza femminile sono solo marginalmente inferiori. In linea con quanto osservato negli ultimi anni, rimane limitato il numero di casi in cui le donne ricoprono il ruolo di amministratore delegato o di presidente dell'organo amministrativo, mentre risulta più diffuso il ruolo di consigliere indipendente. I dati sulla presenza femminile sono solo marginalmente inferiori nelle imprese che ancora non hanno applicato la nuova normativa. In particolare, nei 43 casi in cui l'ultimo rinnovo è stato effettuato ai sensi della Legge Golfo-Mosca, applicando la quota di genere di un terzo del *board*, le donne sono in media titolari di 4 incarichi e rappresentano circa il 38% dell'organo.

Quest'ultimo dato si registra anche nelle società di recente quotazione che, sia ai sensi della Legge Golfo-Mosca sia della più recente legge di bilancio 2020, hanno applicato al primo rinnovo successivo alla quotazione la più ridotta quota di genere di un quinto dell'organo sociale. Infine, anche nei *board* delle 22 società che all'ultimo rinnovo non erano tenute ad applicare alcun criterio di riparto di genere (poiché tale rinnovo era avvenuto prima della quotazione ovvero le società avevano completato i tre rinnovi previsti dalla Legge Golfo-Mosca) siedono in media 3 donne corrispondenti a oltre un terzo del board (34,2). Con riguardo al ruolo svolto nel *board*, in linea con quanto osservato negli anni precedenti, a fine 2021 si conferma limitato il numero di casi in cui le donne ricoprono il ruolo di amministratore delegato (16 società, rappresentative di poco più del 2% del valore totale di mercato) o di presidente dell'organo amministrativo (30 emittenti, rappresentativi del 20,7% della capitalizzazione complessiva) a fronte della prevalenza del ruolo di consigliere indipendente (tre casi su quattro). La presenza di donne nominate dai soci di minoranza in applicazione del voto di lista è aumentata, portandosi al valore massimo di 91 amministratrici, nominate in 71 società a elevata capitalizzazione. Le donne sono titolari di più di un incarico di amministrazione (*interlocker*) nel 30% dei casi, un dato in flessione rispetto all'anno precedente e al massimo raggiunto nel 2019 (34,9%).

Il rapporto Italy Board Index 2022 (SpencerStuart), effettuato su un campione di riferimento diverso (le prime 100 società italiane quotate) afferma anch'esso come l'intervento legislativo abbia avviato una tendenza strutturale e creato i presupposti per raggiungere il risultato di una maggiore diversità di genere a livello di CdA.

Si sottolinea come il beneficio apportato a livello di percentuali di Consiglieri donne presenti nei CdA sia evidente: si passa dal 5,7% del 2012 all'attuale 41% (sono state individuate 69 società già allineate con le disposizioni, avendo già in Consiglio un numero di donne pari o superiore al 40%). Nell'Osservatorio 2022, il 53% dei Consiglieri di nuova nomina sono donne, ed è donna il 34% di quei Consiglieri che per la prima volta vengono nominati in un Consiglio di una azienda quotata negli ultimi 5 anni.

Da tempo si auspica la stessa progressione di crescita anche rispetto alla percentuale delle donne con ruoli esecutivi nelle aziende e nei Board. Secondo i dati raccolti nell'Osservatorio di quest'anno, le donne al vertice che ricoprono ruoli esecutivi sono in tutto solo 23 (erano 26 nel 2020) ovvero rappresentano l'11% delle cariche esecutive ricoperte. Le donne Presidenti sono 17 (erano 15 nel 2020), di cui 2 con ruolo esecutivo. Per quanto riguarda il ruolo di Amministratore Delegato, la percentuale è scesa al 5,4% rispetto al già basso 8,5% riscontrato lo scorso anno. In controtendenza la significativa progressione di crescita delle donne nel ruolo di *Lead Independent Director* (anche *Senior Independent Director*): erano il 18% nel 2019 quando abbiamo avviato l'osservazione, il 30% lo scorso anno e sono il 44% quest'anno. È importante sottolineare questa crescita poiché si tratta di processi di nomina interni e senza vincoli o previsioni normative che richiedano quote di genere per il ruolo: è la dimostrazione della volontà di valorizzare le competenze e la maturità acquisite sul campo.

Fonte: Italy Board Index 2022 (SpencerStuart)

GRAFICO 13: BACKGROUND DEI CONSIGLIERI, SUDDIVISIONE PER GENERE



L'8 marzo 2021 è stato pubblicato il **Rapporto** del menzionato **Osservatorio interistituzionale sulla partecipazione femminile negli organi di amministrazione e controllo delle società italiane**.

In esso si afferma che la presenza femminile nelle posizioni di vertice delle imprese italiane è nel complesso limitata, sebbene nell'ultimo decennio si siano registrati significativi progressi, in particolare per le società interessate dalle disposizioni della legge 120/2011.

La quota delle donne nei **consigli di amministrazione** all'inizio del periodo esaminato (2011) risultava piuttosto bassa per tutte le tipologie di società considerate, e cioè pari al 22 per cento nelle società di capitali e significativamente inferiore nelle società quotate e nelle banche, dove si attestava rispettivamente al 7 e al 6 per cento. La presenza delle donne negli organi amministrativi delle società è aumentata negli anni successivi, sebbene in misura eterogenea nelle diverse tipologie di società. Nei settori senza vincoli sulla composizione di genere, la quota

delle donne negli organi amministrativi è rimasta stabile (nelle società private) o è cresciuta in misura modesta (nelle banche) arrivando nel 2019 al 24 e al 17 per cento, rispettivamente. Per le società quotate e le società a controllo pubblico, invece, il Rapporto osserva un aumento notevole della presenza femminile per effetto delle misure introdotte dalla legge Golfo-Mosca (la quota nel 2019 era pari rispettivamente al 37 e al 25 per cento). La minore presenza di donne negli organi amministrativi delle società a controllo pubblico rispetto alle società quotate è ritenuta in parte attribuibile alla diffusione tra le prime di numerose società con amministratore unico (38,6 per cento del totale nel 2019). In tali società solo il 10,4 per cento degli amministratori sono donne, mentre in quelle con un consiglio di amministrazione queste ultime sono il 27,4 per cento dei componenti.

Per quanto riguarda gli **organi di controllo** delle società, i dati rilevano una situazione piuttosto simile: nel 2011 la quota delle donne era molto bassa nelle banche e nelle società quotate (il 10 e il 7 per cento, rispettivamente), mentre era più elevata (il 17 e il 20 per cento rispettivamente) nelle società di capitali a controllo pubblico e in quelle private. La dinamica è in linea con quella osservata negli organi di amministrazione e, nel 2019, la presenza femminile ha raggiunto il 39 e il 33 per cento del totale degli incarichi nelle società quotate e a controllo pubblico, soggette alle quote di genere, mentre la crescita è stata moderata nelle banche e nelle società di capitali dove si colloca al 18 e al 22 per cento, rispettivamente.

In sostanza, secondo il Rapporto i progressi ottenuti grazie all'introduzione della normativa sulle quote di genere sono ragguardevoli e riconosciuti a livello europeo e internazionale. Anche nelle banche la presenza femminile negli organi amministrativi è aumentata nel periodo di riferimento, sebbene in maniera eterogenea, riflettendo il diverso regime in vigore per le banche quotate e per quelle non quotate (alla fine del 2019 la quota di donne era pari al 37 per cento nelle prime ed al 15 per cento nelle seconde).

Tuttavia, a fronte di un innegabile avanzamento rispetto alla situazione ante legge 120/2011, si riscontrano ancora **eterogeneità** nella partecipazione femminile agli organi di amministrazione e controllo e ai processi decisionali delle società, a seconda dell'esistenza e della natura dei vincoli normativi in materia di quote di genere. Il Rapporto auspica dunque che le analisi condotte possano costituire il punto di partenza di un percorso più ampio, attraverso il quale il tema della parità di genere negli organi di governo e controllo delle organizzazioni aziendali possa essere ulteriormente approfondito e indagato e trovare soluzioni adeguate.

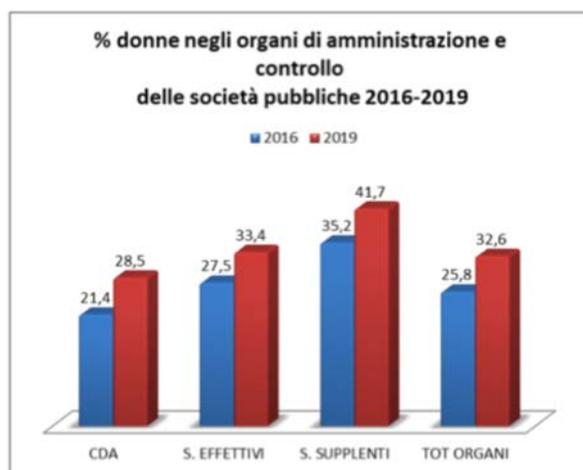
Con riferimento alle **società pubbliche non quotate** è stato istituito, con decreto del Ministro delle pari opportunità del 12 febbraio 2013, un apposito **gruppo di lavoro**.

Nel mese di gennaio 2020 è stata inviata al Parlamento la Relazione triennale sullo stato di applicazione delle norme in tema di parità di genere nelle società a controllo pubblico, relativa al periodo dal 12 febbraio 2016 al 12 febbraio 2019.

La Relazione in particolare sottolinea che, analizzando i dati complessivi a partire dall'entrata in vigore della normativa sull'equilibrio di genere nelle società pubbliche non quotate, emerge chiaramente che **la percentuale delle donne che ricoprono ruoli di vertice è sensibilmente aumentata in Italia**.

A marzo 2019, al termine del secondo triennio di applicazione della normativa, le donne rappresentavano circa **un terzo dei componenti** degli organi di amministrazione e controllo delle società pubbliche non quotate. Al termine del primo triennio (2013-2016) le donne rappresentavano più di un quarto essendo passate da 17.5% a 25.7% con un incremento di 8 punti percentuali. L'incremento di quasi sette punti percentuali (da 25,8 a 32,6) registrato a partire da febbraio 2016 per la percentuale di donne nei *board* delle società pubbliche mostra che la presenza femminile continua a crescere con un ritmo sostenuto anche nel secondo triennio di applicazione della normativa.

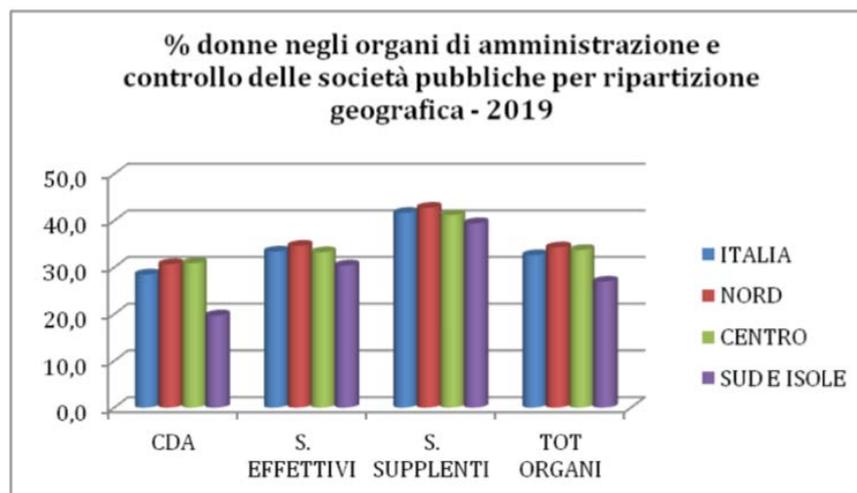
Dipartimento per le Pari Opportunità



Fonte: elaborazione Dipartimento pari opportunità su dati CERVED

Tuttavia, la **distribuzione geografica** della presenza femminile negli organi sociali delle società sottoposte a monitoraggio evidenzia notevoli differenze territoriali. I livelli più elevati caratterizzano il Nord ed il Centro Italia: in entrambe le ripartizioni la percentuale di donne negli organi collegiali supera la quota di un terzo (rispettivamente 34,3% e 33,7%) segnando una notevole differenza con quanto riscontrato per il Sud e le Isole (26,9%), che scontano una presenza particolarmente limitata delle donne negli organi di amministrazione. Al Sud e nelle Isole, infatti, le donne non arrivano a ricoprire una carica su cinque nei CdA (19,7%), proporzione ben al di sotto delle quote, entrambe superiori al 30%, registrate per il Centro (30,9%) e per il Nord (30,7%) e di quella complessiva nazionale, pari a 28,5%.

Dipartimento per le Pari Opportunità



Fonte: elaborazione Dipartimento pari opportunità su dati CERVED

I dati relativi alle nomine negli organi delle **società non quotate controllate dalle pubbliche amministrazioni** mostrano una rilevante tendenza incrementale di nomine di Amministratori unici. A marzo 2019, 46 società su 100 risultano dirette da un Amministratore unico mentre a febbraio 2016 la percentuale di società amministrate da un organo monocratico era pari a 35.

La proporzione di **donne tra gli Amministratori unici (12,3% a marzo 2019)**, pur manifestando un trend crescente, è estremamente più contenuta rispetto a quella registrata all'interno degli organi amministrativi collegiali.

Con il Protocollo d'intesa sottoscritto nel novembre 2018 dal Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei ministri per le Pari Opportunità, dalla Consob e dalla Banca d'Italia, è stato istituito un **Osservatorio** interistituzionale per promuovere congiuntamente iniziative volte all'attuazione nel concreto della partecipazione femminile nei *board* delle società, con la finalità di verificare nel tempo gli effetti dell'applicazione della legge n. 120 del 2011.

L'Osservatorio è operativo dal primo gennaio 2019 e nasce come centro di raccolta dati, analisi e ricerche nel campo della parità di genere alla luce dell'applicazione della legge n. 120 del 2011. Consob e Banca d'Italia si impegnano a fornire al Dipartimento per le Pari Opportunità i dati raccolti attraverso le proprie attività di monitoraggio. Il patrimonio informativo è inteso come base comune di riferimento a fini di ricerca per individuare, tra l'altro, le aree critiche su cui eventualmente formulare proposte di intervento. Il protocollo resterà in vigore per cinque anni da gennaio 2019.

VIOLENZA CONTRO LE DONNE

L'evoluzione della normativa italiana in materia di violenza sulle donne prende le mosse dalla ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011 (legge n. 77 del 2013), che rappresenta il primo strumento internazionale *giuridicamente vincolante* per la protezione delle donne contro qualsiasi forma di violenza. A seguito della ratifica, l'Italia ha compiuto una serie di interventi volti a istituire una strategia integrata per combattere la violenza nel solco tracciato dalla Convenzione. Tale strategia si basa su un approccio integrato che vede, a fianco di misure di natura penale e processuale, con l'introduzione di fattispecie di reato che non erano contemplate nell'ordinamento italiano e di misure procedurali specifiche, anche strumenti di carattere preventivo e azioni di supporto, con l'istituzione di percorsi agevolati per le donne che vogliono sottrarsi alla violenza domestica e il riconoscimento di specifici indennizzi.

Il primo intervento in tal senso è stato operato dal decreto-legge n. 93 del 2013, adottato a pochi mesi di distanza dalla ratifica della Convenzione, che ha apportato rilevanti modifiche in ambito penale e processuale ed ha previsto l'adozione periodica di Piani d'azione contro la violenza di genere.

Successivamente, la legge n. 69 del 2019 ha compiuto interventi ancora più incisivi, che vanno dall'introduzione di quattro nuovi delitti, all'inasprimento delle pene per i reati già esistenti, che tipicamente vedono le donne come vittime, alla creazione di una corsia preferenziale per consentire, da un lato, un più rapido esplicarsi dell'azione penale e, dall'altro, la tempestiva adozione di misure di tutela per le vittime.

La Convenzione di Istanbul

La Convenzione sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica - meglio nota come Convenzione di Istanbul – costituisce il punto più avanzato degli interventi a tutela delle donne in ambito internazionale.

Come si è visto ciò è dovuto principalmente alla sua natura di strumento giuridicamente vincolante, che impegna gli Stati aderenti al rispetto degli obblighi in essa previsti. In particolare, la Convenzione comprende un elenco dettagliato dei reati di genere che i paesi firmatari si impegnano a contrastare: si tratta di violenza psicologica, atti persecutori e stalking, violenza fisica, violenza sessuale, matrimonio forzato, mutilazioni genitali femminili, aborto forzato e sterilizzazione forzata, molestie sessuali. Qualora gli ordinamenti giuridici non prevedessero tali fattispecie di reato, gli Stati sarebbero quindi obbligati ad introdurli (come accaduto per l'Italia, che ha provveduto, per alcuni delitti non previsti, con la legge n. 69 del 2019).

Dal punto di vista dei principi enunciati, è particolarmente rilevante che la Convenzione abbia per la prima volta definito la violenza contro le donne come violazione dei diritti umani, oltre che come forma di discriminazione contro le donne (art. 3 della Convenzione),

stabilendo inoltre un chiaro parallelismo tra l'obiettivo della parità tra i sessi e quello dell'eliminazione della violenza nei confronti delle donne.

Gli obiettivi della Convenzione sono elencati nel dettaglio dall'articolo 1: proteggere le donne da ogni forma di violenza e prevenire, perseguire ed eliminare la violenza contro le donne e la violenza domestica; contribuire ad eliminare ogni forma di discriminazione contro le donne e promuovere la concreta parità tra i sessi, attraverso il rafforzamento della loro autonomia e autodeterminazione; predisporre un quadro globale di politiche e misure di protezione e assistenza a favore di tutte le vittime di violenza contro le donne e di violenza domestica; promuovere la cooperazione internazionale al fine di eliminare la violenza contro le donne e la violenza domestica; sostenere e assistere le organizzazioni e autorità incaricate dell'applicazione della legge in modo che possano collaborare efficacemente, al fine di adottare un approccio integrato per l'eliminazione della violenza contro le donne e la violenza domestica.

È importante sottolineare come la Convenzione, nell'ambito del contrasto alla violenza domestica, protegge non solo le donne, ma anche altri soggetti vittime di tale violenza, come bambini ed anziani, ai quali si applicano le medesime norme di tutela.

Un aspetto significativo della Convenzione è l'elaborazione di una strategia globale e integrata attraverso la quale combattere la violenza contro le donne e la violenza domestica. Tale strategia poggia su quattro pilastri: prevenire (che riguarda l'aspetto culturale del problema ed è volto all'eradicazione degli atteggiamenti culturali e degli stereotipi lesivi della dignità delle donne); proteggere (garantendo i bisogni e la sicurezza delle vittime, con misure di sostegno medico, psicologico e materiale); perseguire (rafforzando l'impianto penale per determinati delitti che colpiscono prevalentemente le donne ed eliminando riferimenti a tradizioni e culture che possano in qualche modo essere usate come giustificazione alla violenza); adottare politiche integrate (aspetto che coinvolge la responsabilità delle istituzioni nel fornire un quadro di misure adeguate all'obiettivo di eliminare la violenza contro le donne).

I principali interventi legislativi in materia di violenza contro le donne

Gli interventi di natura penale e processuale penale nel decreto-legge n. 93 del 2013

A pochi mesi di distanza dalla ratifica della Convenzione di Istanbul, nella scorsa legislatura il Parlamento ha convertito in legge il [decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93](#), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119, volto tra l'altro a *prevenire e reprimere la violenza domestica e di genere*.

Oltre a prevedere l'obbligo per il Governo di adottare un Piano d'azione contro la violenza di genere, il decreto-legge è intervenuto sul codice penale, introducendo un'**aggravante** comune per i delitti contro la vita e l'incolumità individuale, contro la libertà personale nonché per i maltrattamenti in famiglia, **da applicare se i fatti sono commessi in danno o in presenza di minori o di una donna in gravidanza**; modificando le **aggravanti per i delitti di violenza sessuale** per prevedere specifiche circostanze **relative alla commissione dei delitti nei confronti di familiari**; modificando il **reato di atti persecutori** (art. 612-

bis, c.d. *stalking*), con particolare riferimento al regime della querela di parte e all'**aggravante per fatto commesso attraverso strumenti informatici o telematici**.

Il decreto-legge ha inoltre modificato alcune previsioni del codice di procedura penale, intervenendo sulla disciplina delle **intercettazioni** (consentite anche nelle indagini per *stalking*), sulle misure dell'allontanamento - anche d'urgenza - dalla casa familiare e dell'**arresto obbligatorio in flagranza** dell'autore delle violenze, sugli obblighi di comunicazione da parte dell'autorità giudiziaria alla persona offesa dai reati di *stalking* e maltrattamenti in ambito familiare nonché sulle modalità protette di assunzione della prova e della testimonianza di minori e di adulti particolarmente vulnerabili. Inoltre, con una modifica delle disposizioni di attuazione del codice di procedura, il decreto-legge ha inserito i reati di maltrattamenti in famiglia, violenza sessuale e *stalking* tra quelli che hanno **priorità assoluta nella formazione dei ruoli d'udienza**.

Sempre a tutela delle vittime dei reati di violenza domestica e di genere, la riforma del 2013: ha introdotto la **misura di prevenzione dell'ammonimento del questore** anche per condotte di violenza domestica, sulla falsariga di quanto già previsto per il reato di *stalking*; ha esteso alle vittime dei reati di *stalking*, maltrattamenti in famiglia e mutilazioni genitali femminili l'ammissione al gratuito patrocinio anche in deroga ai limiti di reddito; ha riconosciuto agli stranieri vittime di violenza domestica la possibilità di ottenere uno specifico permesso di soggiorno ed ha infine stabilito che la relazione annuale al Parlamento sull'attività delle forze di polizia e sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica debba contenere un'analisi criminologica della violenza di genere.

Il sostegno economico alle vittime della violenza di genere

Il diritto all'indennizzo alle vittime di reato è stato pienamente riconosciuto nella XVII legislatura con la legge n. 122 del 2016 (Legge europea 2015-2016), dando completa attuazione alla direttiva 2004/80/CE, relativa all'indennizzo delle vittime di reato, che vincola gli Stati membri UE a prevedere un sistema di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori, che garantisca un indennizzo equo ed adeguato delle vittime.

Con la citata legge n. 122, peraltro poi modificata dalla legge europea 2017 (legge n. 167 del 2017), il legislatore ha riconosciuto il diritto all'indennizzo «alla vittima di un reato doloso commesso con violenza alla persona e comunque del reato di cui all'articolo 603-bis del codice penale [caporalato], ad eccezione dei reati di cui agli articoli 581 [percosse] e 582 [lesioni personali], salvo che ricorrano le circostanze aggravanti previste dall'articolo 583 del codice penale».

L'indennizzo è elargito per la rifusione delle spese mediche e assistenziali; per i reati di violenza sessuale e di omicidio l'indennizzo è comunque elargito, alla vittima o agli aventi diritto, anche in assenza di spese mediche e assistenziali.

La determinazione degli importi dell'indennizzo riconoscibile alle vittime dei reati intenzionali violenti è stata effettuata Con [decreto del Ministero dell'interno](#) del 22 novembre 2019, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 23 gennaio 2020, n. 18, e sono i seguenti:

| Reato | Importo indennizzo |
|---|---|
| Omicidio | 50.000 euro |
| Omicidio commesso dal coniuge, anche separato o divorziato, o da persona che è o è stata legata da relazione affettiva alla persona offesa | 60.000 euro (esclusivamente in favore dei figli della vittima) |
| Violenza sessuale, salvo che ricorra la circostanza attenuante del caso di minore gravità prevista dall'art. 609-bis, terzo comma, c.p. | 25.000 euro |
| Lesioni personali gravissime di cui all'art. 583, comma 2, c.p. Deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso di cui all'art. 583-quinquies c.p. | 25.000 euro |

Per i delitti per i quali è previsto l'indennizzo, tale somma può essere incrementata fino a ulteriori 10.000 euro per le spese mediche e assistenziali documentate.

Per ogni altro delitto, l'indennizzo è erogato solo per la rifusione delle spese mediche e assistenziali documentate, fino a un massimo di 15.000 euro.

La tutela delle vittime di violenza domestica e di genere nella legge n. 69 del 2019 (c.d. Codice Rosso)

Mutuando l'approccio integrato adottato dalla Convenzione di Istanbul per la lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, la [legge n. 69 del 2019](#), approvata dal Parlamento nella XVIII legislatura, e conosciuta dall'opinione pubblica con l'espressione *Codice rosso*, per sottolineare uno specifico percorso di tutela, anche processuale, delle vittime di reati violenti, con particolare riferimento ai reati di violenza sessuale e domestica, si pone come obiettivi la prevenzione, la punizione e la protezione delle vittime dei reati di violenza di genere.

In particolare, per quanto riguarda il **diritto penale**, la legge ha **introdotto nel codice quattro nuovi delitti**:

- il delitto di ***deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso*** (nuovo art. 583-quinquies c.p.), punito con la **reclusione da 8 a 14 anni**. Contestualmente, è stato abrogato il reato di lesioni personali gravissime di cui all'art. 583, secondo comma, n. 4 c.p.,

che puniva con la reclusione da 6 a 12 anni le lesioni personali gravissime con deformazione o sfregio permanente del viso. Quando dalla commissione di tale delitto consegue l'omicidio si prevede la pena dell'ergastolo. La riforma inserisce, inoltre, questo nuovo delitto nel catalogo dei reati intenzionali violenti che danno diritto all'indennizzo da parte dello Stato;

- il delitto di **diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti** senza il consenso delle persone rappresentate (c.d. *Revenge porn*, inserito all'art. 612-ter c.p. dopo il delitto di *stalking*), punito con la **reclusione da 1 a 6 anni e la multa da 5.000 a 15.000 euro**; la pena si applica anche a chi, avendo ricevuto o comunque acquisito le immagini o i video, li diffonde a sua volta al fine di recare nocimento agli interessati. La fattispecie è aggravata se i fatti sono commessi nell'ambito di una relazione affettiva, anche cessata, o con l'impiego di strumenti informatici;
- il delitto di **costrizione o induzione al matrimonio** (art. 558-bis c.p.), punito con la **reclusione da 1 a 5 anni**. La fattispecie è aggravata quando il reato è commesso in danno di minori e si procede anche quando il fatto è commesso all'estero da, o in danno, di un cittadino italiano o di uno straniero residente in Italia;
- il delitto di **violazione dei provvedimenti di allontanamento** dalla casa familiare **e del divieto di avvicinamento** ai luoghi frequentati dalla persona offesa (art. 387-bis), punito con la **reclusione da 6 mesi a 3 anni**.

Con ulteriori interventi sul codice penale, la legge n. 69 del 2019 ha previsto modifiche al delitto di **maltrattamenti contro familiari e conviventi** (art. 572 c.p.) volte a **inasprire la pena**; prevedere una **fattispecie aggravata** speciale (pena aumentata fino alla metà) quando il delitto è commesso **in presenza o in danno** di minore, di donna in stato di gravidanza o di persona con disabilità, ovvero se il fatto è commesso con armi; considerare sempre il minore che assiste ai maltrattamenti come persona offesa dal reato.

Inoltre, il delitto di maltrattamenti contro familiari e conviventi è inserito nell'elenco dei delitti che consentono nei confronti degli indiziati l'applicazione di **misure di prevenzione**, tra le quali è inserita la misura del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona da proteggere.

La legge ha modificato anche:

- il delitto di **atti persecutori** (art. 612-bis c.p.), con un **inasprimento della pena**;
- i delitti di **violenza sessuale** (artt. 609-bis e ss. c.p.), **inasprendo le pene** e ampliando il termine concesso alla persona offesa per sporgere querela (dagli attuali 6 mesi a 12 mesi). Il provvedimento, inoltre, rimodula e inasprisce le aggravanti quando la violenza sessuale è commessa **in danno di minore**;

- il delitto di **atti sessuali con minorenne** (art. 609-quater c.p.) con la previsione di un'**aggravante** (pena aumentata fino a un terzo) quando gli atti siano commessi con **minori di anni 14 in cambio di denaro** o di qualsiasi altra utilità, anche solo promessi. Tale delitto diviene inoltre **procedibile d'ufficio**;
- il delitto di omicidio, con l'estensione del campo di applicazione delle aggravanti dell'**omicidio aggravato dalle relazioni personali**.

Infine, con una modifica all'art. 165 c.p., la legge n. 69 del 2019 ha previsto che la concessione della **sospensione condizionale della pena** per i delitti di violenza domestica e di genere sia subordinata alla partecipazione a specifici percorsi di recupero.

Per quanto riguarda la **procedura penale**, l'impianto della legge mira a velocizzare l'instaurazione del procedimento penale per i delitti di violenza domestica e di genere, conseguentemente accelerando l'eventuale adozione di provvedimenti di protezione delle vittime (c.d. Codice rosso).

A tal fine, la legge n. 69 del 2019 prevede, a fronte di **notizie di reato relative a delitti di violenza domestica e di genere**:

- che la **polizia giudiziaria**, acquisita la notizia di reato, **riferisca immediatamente al pubblico ministero, anche in forma orale**; alla comunicazione orale seguirà senza ritardo quella scritta;
- che il pubblico **ministero**, **entro 3 giorni** dall'iscrizione della notizia di reato, **assuma informazioni dalla persona offesa** o da chi ha denunciato i fatti di reato; tale termine può essere prorogato solo in presenza di imprescindibili esigenze di tutela di minori o della riservatezza delle indagini, anche nell'interesse della persona offesa;
- che la **polizia giudiziaria** proceda senza **ritardo** al compimento degli **atti di indagine delegati dal PM** e ponga, sempre senza ritardo, a disposizione del PM la documentazione delle attività svolte.

Con ulteriori interventi sul codice di procedura penale, inseriti nel corso dell'esame alla Camera, la legge, tra l'altro:

- introduce l'obbligo per il giudice di penale - se sono in corso procedimenti civili di separazione dei coniugi o cause relative all'affidamento di minori o relative alla responsabilità genitoriale - di trasmettere senza ritardo al giudice civile i provvedimenti adottati nei confronti di una delle parti, relativi ai delitti di violenza domestica o di genere;
- modifica la misura cautelare del **divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa** per consentire al giudice di garantire il rispetto della misura coercitiva attraverso procedure di controllo mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici (c.d. **braccialetto elettronico**);

- prevede una serie di obblighi di **comunicazione alla persona offesa** da un reato di violenza domestica o di genere e al suo difensore relativi all'adozione di provvedimenti di scarcerazione, di cessazione della misura di sicurezza detentiva, di evasione, di applicazione delle misure dell'allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, di revoca o la sostituzione di misure coercitive o interdittive a carico dell'indagato.

Infine, accanto alle modifiche al codice di procedura penale e al codice penale, la legge n. 69 del 2019 prevede ulteriori disposizioni volte:

- a prevedere l'attivazione di specifici **corsi di formazione** per il personale della **Polizia di Stato**, dell'**Arma dei Carabinieri** e della **Polizia penitenziaria** che esercita funzioni di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria in relazione alla prevenzione e al perseguimento dei reati di violenza domestica e di genere; interviene nel trattamento penitenziario delle persone condannate per reati di violenza domestica e di genere;
- a **modificare l'ordinamento penitenziario** (legge n. 354 del 1975) per consentire l'applicazione dei **benefici penitenziari** per i condannati per il delitto di deformazione dell'aspetto mediante lesioni permanenti al viso solo sulla base dei risultati dell'**osservazione scientifica della personalità** condotta collegialmente per almeno un anno e per estendere ai condannati per i delitti di violenza domestica e di genere la possibilità di sottoporsi a un **trattamento psicologico con finalità di recupero** e di sostegno suscettibile di valutazione ai fini della concessione dei benefici penitenziari;
- ad individuare nella procura presso il tribunale, in luogo dell'attuale procura presso la Corte d'appello, l'autorità di assistenza cui rivolgersi quando il reato che dà diritto all'indennizzo sia stato commesso nel territorio di uno Stato membro dell'Unione europea e il richiedente l'indennizzo sia stabilmente residente in Italia.

Per approfondimenti sulla legge n. 69 del 2019 si segnalano le seguenti pubblicazioni:

- la relazione n. 62/2019 a cura dall'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione;
- il rapporto del Ministero della Giustizia su Un anno di Codice Rosso, che contiene notizie dettagliate su come le Procure della Repubblica si siano conformate al dettato legislativo che ha introdotto il termine di 3 giorni per l'assunzione di informazioni dalla persona offesa;
- l'opuscolo dal titolo Il Punto: La violenza contro le donne, in cui Il Ministero dell'interno ha reso noti i dati sull'incidenza dei nuovi reati dalla data di entrata in vigore della legge al 31 ottobre 2021, riportati nella tabella seguente:

| Bilancio dall'entrata in vigore della legge 69/2019 | 9 Agosto 2019 31 Ottobre 2021 | |
|---|----------------------------------|---|
| | Delitti commessi | Incidenza % vittime di genere femminile |
| Violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa (Art. 387 bis C.P.) | 4.234 | 81,37% |
| Costrizione o induzione al matrimonio (Art. 558 bis C.P.) | 32 | 86,21% |
| Deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso (Art. 583 quinquies C.P.) | 143 | 21,97% |
| Diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti (Art. 612 ter C.P.) | 2.329 | 73,42% |

La legge di riforma del processo penale

La legge n. 134 del 2021 (legge delega per la riforma del processo penale), contiene anche alcune novelle al codice penale e al codice di procedura penale, immediatamente precettive. Tra queste si segnalano in questa sede le disposizioni per il rafforzamento degli istituti di tutela della vittima del reato.

In particolare, l'articolo 2, commi 11-13, **integra le disposizioni** a tutela delle vittime di violenza domestica e di genere **introdotte con legge n. 69 del 2019** (c.d. Codice rosso), estendendone la portata applicativa anche alle vittime dei suddetti **reati in forma tentata** e alle vittime di tentato omicidio.

Con le novelle introdotte, si applicheranno dunque anche alle fattispecie di tentato omicidio ed ai delitti di violenza domestica e di genere in forma tentata le seguenti disposizioni, tutte introdotte nell'ordinamento dalla legge n. 69 del 2019:

- la previsione (di cui all'art. 90-ter, comma 1-bis c.p.p.) in base alla quale le comunicazioni relative ai provvedimenti di scarcerazione e di cessazione della misura di sicurezza detentiva, nonché dell'evasione dell'imputato sono sempre effettuate alla persona offesa e al suo difensore, ove nominato;
- la previsione (art. 362, comma 1-ter c.p.p.) in base alla quale il pubblico ministero assume informazioni dalla persona offesa e da chi ha presentato denuncia, querela o istanza, entro il termine di tre giorni dall'iscrizione della notizia di reato, salvo che sussistano imprescindibili esigenze di tutela di minori di anni diciotto o della riservatezza delle indagini, anche nell'interesse della persona offesa;
- la previsione (art. 370, comma 2 bis c.p.p.) in base alla quale la polizia giudiziaria procede senza ritardo al compimento degli atti delegati dal pubblico ministero;
- la previsione (art. 659, comma 2 bis c.p.p.) in base alla quale quando a seguito di un provvedimento del giudice di sorveglianza deve essere disposta la scarcerazione del condannato, il pubblico ministero che cura

l'esecuzione ne dà immediata comunicazione, a mezzo della polizia giudiziaria, alla persona offesa e, ove nominato, al suo difensore;

- la previsione (di cui all'art. 64-bis, disp. att. c.p.p) in base alla quale ai fini della decisione dei procedimenti di separazione personale dei coniugi o delle cause relative ai figli minori di età o all'esercizio della potestà genitoriale, copia delle ordinanze che applicano misure cautelari personali o ne dispongono la sostituzione o la revoca, dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari, del provvedimento con il quale è disposta l'archiviazione e della sentenza emessi nei confronti di una delle parti in relazione a determinati reati è trasmessa senza ritardo al giudice civile procedente;
- la previsione (di cui all'art. 165 c.p.) relativa agli obblighi per il condannato in base alla quale nei casi di condanna per determinati delitti, la sospensione condizionale della pena è comunque subordinata alla partecipazione a specifici percorsi di recupero presso enti o associazioni che si occupano di prevenzione, assistenza psicologica e recupero di soggetti condannati per i medesimi reati.

Un'ulteriore disposizione (articolo 2, comma 15) è volta ad inserire tra i delitti per i quali è previsto l'**arresto obbligatorio in flagranza** quello di violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa.

Il Piano strategico nazionale contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (e le risorse per la sua attuazione)

In attuazione dell'art. 5 del decreto-legge n. 93 del 2013, il Governo adotta piani straordinari per contrastare la violenza contro le donne. La disciplina del Piano è stata in parte recentemente modificata dall'art. 1, comma 149, della legge di bilancio 2022 (legge n. 234/2021), che ne ha innanzitutto mutato la denominazione da Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere a **Piano strategico nazionale contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica**. Tale denominazione ricalca la terminologia utilizzata nella Convenzione di Istanbul; inoltre il Piano perde la qualifica di "straordinario" per diventare uno strumento "strategico" nel contrasto alla violenza sulle donne.

Ulteriori modifiche apportate dalla legge di bilancio riguardano:

- l'elaborazione del Piano da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri o dell'Autorità politica delegata per le pari opportunità (non più dal Ministro per le pari opportunità), con cadenza almeno triennale (non più biennale) e previo parere (anziché previa intesa) in sede di Conferenza unificata;
- l'istituzione di una Cabina di regia interistituzionale e di un Osservatorio sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e sulla violenza

domestica presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

- la soppressione dell'obbligo di trasmissione annuale alle Camere di una relazione sull'attuazione del Piano da parte del Ministro delegato per le pari opportunità.

Dopo l'emanazione nel 2015 del primo Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere e del Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020, è stato recentemente adottato il terzo Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne per il biennio 2021-2023.

Il Piano 2021-2023 ripropone la struttura del Piano precedente, con un'articolazione in 4 Assi tematiche (prevenzione, protezione e sostegno, perseguire e punire, assistenza e promozione) secondo le linee indicate dalla Convenzione di Istanbul, a ciascuna delle quali si ricollegano specifiche priorità.

Quanto alla **prevenzione**, le priorità sono: l'aumento del livello di consapevolezza nella pubblica opinione e nel sistema educativo e formativo sulle cause e le conseguenze della violenza maschile sulle donne; il coinvolgimento del settore privato (social, piattaforme, mass media) sul ruolo di stereotipi e sessismo, anche in relazione alla cyberviolenza e alla diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti; la promozione dell'empowerment femminile; l'attivazione di azioni di emersione e contrasto della violenza contro donne vittime di discriminazione multipla; il rafforzamento per la prevenzione della recidiva per uomini autori di violenza; la formazione delle figure professionali che, a vario titolo, interagiscono con le donne vittime e con i minori nel percorso di prevenzione, sostegno e reinserimento; il raccordo delle misure normative anche nell'ambito della prevenzione della vittimizzazione secondaria.

Sul versante della **protezione e del sostegno alle vittime**, la priorità sono: la presa in carico delle donne vittime di violenza e dei minori vittime di violenza assistita; l'attivazione di percorsi di *empowerment* economico finanziario, lavorativo e autonomia abitativa; il monitoraggio ed il miglioramento dell'efficacia dei "Percorsi rivolti alle donne che subiscono violenza" attivi presso le aziende sanitarie e ospedaliere; il potenziamento della Linea telefonica nazionale gratuita antiviolenza 1522; la tutela e il sostegno psicosociale delle/dei minori vittime di violenza assistita; l'implementazione di soluzioni operative per garantire l'accesso ai servizi di prevenzione, sostegno e reinserimento, in particolare per le donne vittime di discriminazione multipla (migranti, richiedenti asilo e rifugiate).

Riguardo all'asse **perseguire e punire**, le priorità sono: garantire procedure e strumenti per la tutela delle donne vittime di violenza che consentano una efficace e rapida valutazione e gestione del rischio di letalità, di reiterazione e di recidiva; definire un modello condiviso di approccio, gestione e valutazione del rischio all'interno del reparto sicurezza; migliorare l'efficacia dei procedimenti giudiziari nell'applicazione di misure cautelari e della sospensione condizionale della pena; definire linee guida per l'analisi ed il monitoraggio qualitativo e quantitativo degli interventi svolti nell'ambito dei programmi per uomini maltrattanti.

Infine, nel campo dell'**assistenza e della promozione**, le priorità sono: l'implementazione del sistema informativo integrato per la raccolta e l'analisi dei dati sul fenomeno; l'implementazione di un sistema di monitoraggio e valutazione a livello

nazionale degli interventi, delle politiche, delle attività e delle risorse; la predisposizione di linee guida, in accordo con le regioni, per uniformare a livello nazionale gli standard qualitativi e quantitativi dei servizi erogati dai centri antiviolenza, dalle reti territoriali e dal sistema socio sanitario; la costruzione di luoghi stabili di confronto e programmazione per gli organismi politici, le istituzioni e le strutture amministrative; la comunicazione e degli strumenti normativi e degli interventi operativi in sostegno alle donne vittime di violenza maschile.

Per quanto riguarda le **risorse finanziarie** a sostegno degli interventi previsti dal Piano, l'ultima legge di bilancio (legge n. 197 del 2022) ha previsto un incremento di **15 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2023** (dai 5 milioni precedentemente previsti) delle risorse del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità, finalizzato proprio al potenziamento delle azioni previste dal **Piano strategico nazionale contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica** (art. 1, comma 338).

Le risorse del **Fondo per le pari opportunità** sono appostate - unitamente agli altri eventuali ulteriori interventi a carico del Fondo - nel cap. 2108 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), per essere successivamente trasferite al **bilancio della Presidenza del Consiglio**, dove il cap. 496 contiene le **somme da destinare al Piano contro la violenza alle donne**.

Nel [bilancio di previsione 2023 della Presidenza del Consiglio](#) il cap. 496 reca uno stanziamento di **46 milioni di euro**.

Stanziamenti per il Piano nel bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio

(in mln di euro)

| anno | 2023 | 2024 | 2025 |
|--------------|------|------|------|
| stanziamento | 46 | 45,1 | 43,9 |

Nella [nota preliminare](#) di accompagnamento del bilancio 2023 della Presidenza del Consiglio dei ministri si legge che le risorse disponibili per l'anno in corso (euro 46.000.000) saranno destinate a:

- iniziative connesse all'attuazione del **Piano** strategico nazionale contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica **2021-2023**;
- azioni di sistema per la prevenzione e il contrasto della violenza e la protezione delle vittime;
- ripartizione a favore delle Regioni delle risorse del "Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità", annualità 2023, di cui all'articolo 5-bis, comma 1, del decreto-legge n. 93 del 2013 (v. infra);
- istituzione e potenziamento dei centri per uomini autori di violenza (in attuazione dell'art. 26-bis del d.l. n. 104/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 126/2020);
- iniziative di comunicazione e sensibilizzazione per la prevenzione della violenza maschile sulle donne;
- potenziamento del monitoraggio delle politiche e dei progetti in materia di prevenzione e contrasto della violenza maschile sulle donne.

Inoltre, l'articolo 5-bis del decreto-legge n. 93 del 2013 prevede che annualmente le risorse del Fondo per le pari opportunità siano ripartite alle **Regioni** al fine di **finanziare** le forme di assistenza e di sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli, attraverso modalità omogenee di rafforzamento della rete dei servizi territoriali, dei **Centri antiviolenza** e dei servizi di assistenza (Case rifugio) alle donne vittime di violenza.

Da ultimo, il [D.P.C.M. 22 settembre 2022](#) ha decretato la ripartizione del Fondo a favore delle regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano per l'anno **2022**.

Le risorse, nella misura di **30 milioni di euro** (10 milioni di euro in più rispetto all'anno precedente), sono state ripartite tra Regioni e Province autonome in base ai seguenti criteri:

a) 15 milioni per il finanziamento dei centri antiviolenza pubblici e privati già esistenti in ogni regione;

b) 15 milioni per il finanziamento delle case-rifugio pubbliche e private già esistenti in ogni regione.

Lo stato di utilizzo delle risorse stanziato per potenziare le forme di assistenza e di sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli attraverso il rafforzamento della rete dei servizi territoriali e dei centri antiviolenza è oggetto di una Relazione che il Governo presenta annualmente al Parlamento (cfr. Doc. CCLIII): l'ultima relazione, [aggiornata al 30 marzo 2022](#), è stata presentata il 30 giugno 2022.

Ulteriori stanziamenti effettuati dalla legge di bilancio 2023 per interventi riconducibili al contrasto alla violenza di genere riguardano:

- l'incremento di 4 milioni di euro per il 2023 e di 6 milioni di euro a decorrere dal 2024 del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità, da destinare, nell'ambito del contrasto della violenza di genere, alle azioni per i **centri antiviolenza e le case rifugio** (art. 1, comma 340);

- l'incremento di 1.850.000 euro per il 2003 del medesimo Fondo da destinare al Fondo per il **reddito di libertà per le donne vittime di violenza** (art. 1, comma 341).

Si segnala inoltre lo stanziamento di 2 milioni di euro per il 2023 e 7 milioni di euro annui a decorrere dal 2024 (art. 1, comma 339) per l'attuazione del **Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani**, che pur non riguardando in particolare le donne, propone un *gender sensitive approach* e misure specifiche per le donne e le fanciulle vittima di tratta che, come si legge nello stesso [Piano 2022-2025](#) "subiscono maggiormente violenza fisica e sessuale, anche contestualmente, da parte dei trafficanti/sfruttatori/clienti" e necessitano pertanto di un supporto sanitario "volto a curare dapprima specifiche lesioni corporee (in relazione al genere), con conseguenze ovviamente anche sulla salute fisica, ginecologica e mentale, producendo effetti di lungo termine".

Le Commissioni parlamentari d'inchiesta sul femminicidio e la violenza di genere

Nelle ultime legislature, in Parlamento sono state istituite Commissioni d'inchiesta sul fenomeno del femminicidio e della violenza di genere. In particolare, al Senato l'istituzione della Commissioni suddette ha avuto luogo tanto nella XVII quanto nella XVIII legislatura.

Entrambe le Commissioni hanno svolto indagini sui molteplici aspetti della violenza contro le donne, i cui risultati sono illustrati in maniera approfondita nelle relazioni finali del [6 febbraio 2018](#) e del [6 settembre 2022](#). Nella XVIII legislatura, la Commissione ha inoltre pubblicato numerose relazioni su specifici argomenti, toccando temi come l'educazione scolastica, la salute femminile, le mutilazioni genitali, i percorsi trattamentali per uomini autori di violenza, il finanziamento dei centri antiviolenza, la violenza domestica nel periodo Covid.

Nella legislatura corrente è stata approvata una legge ([legge 9 febbraio 2023, n. 12](#), pubblicata sulla G.U. n. 41 del 17 febbraio 2023) che prevede l'istituzione di una **Commissione bicamerale d'inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere**.

L'istituenda Commissione, che sarà composta da 18 senatori e 18 deputati, avrà il compito di:

- svolgere indagini sulle reali dimensioni e cause del femminicidio e, più in generale, di ogni forma di violenza di genere;
- monitorare la concreta attuazione della Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, nonché di ogni altro accordo sovranazionale e internazionale in materia e della legislazione nazionale ispirata agli stessi principi, con particolare riguardo al decreto-legge n. 93 del 2013 e alla legge n. 69 del 2019 (c.d. "Codice rosso");
- accertare le possibili incongruità e carenze della normativa vigente in materia rispetto allo scopo di tutelare la vittima della violenza e gli eventuali minori coinvolti, al fine di una sua eventuale revisione (con specifico riferimento alla normativa penale concernente le molestie sessuali perpetrate in luoghi di lavoro), come pure a proseguire l'analisi degli episodi di femminicidio, verificatisi a partire dal 2016, per accertare se siano riscontrabili condizioni o comportamenti ricorrenti, valutabili sul piano statistico, allo scopo di orientare l'azione di prevenzione;
- accertare il livello di attenzione e la capacità di intervento delle autorità e delle amministrazioni pubbliche competenti a svolgere attività di prevenzione e di assistenza;
- verificare, come raccomandato dall'OMS, la realizzazione di progetti educativi nelle scuole;
- proporre soluzioni di carattere legislativo e amministrativo per realizzare adeguata prevenzione e contrasto ad ogni forma di violenza di genere nonché per tutelare la vittima della violenza e gli eventuali minori coinvolti; valutare inoltre la necessità di redigere testi unici, al fine di implementare la coerenza e la completezza della regolamentazione in materia di violenza sulle donne;

- monitorare il lavoro svolto dai centri antiviolenza operanti sul territorio, ivi compresi i centri di riabilitazione per uomini maltrattanti, e l'effettiva applicazione da parte delle Regioni del Piano antiviolenza e delle linee guida nazionali per le aziende sanitarie e ospedaliere in tema di soccorso e assistenza socio-sanitaria alle vittime di violenza;
- verificare l'effettiva destinazione delle risorse stanziata dal decreto-legge n. 93 del 2013 e dalle leggi di stabilità e di bilancio alle strutture che si occupano di violenza di genere e fare in modo che siano assicurati finanziamenti certi e stabili al fine di evitarne la chiusura.

Come noto le Commissioni parlamentari d'inchiesta svolgono la funzione investigativa con gli stessi poteri e limiti dell'autorità giudiziaria, esclusa l'adozione di provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza delle comunicazioni relative alle indagini stesse nonché alla libertà personale, salvo il caso di accompagnamento coattivo di testimoni, periti e consulenti tecnici.

La raccolta di dati statistici sulla violenza di genere ed il suo potenziamento con la legge n. 53 del 2022

L'ordinamento italiano non prevede misure volte a contrastare specificamente ed esclusivamente condotte violente verso le donne, né prevede specifiche aggravanti quando alcuni delitti abbiano la donna come vittima. Per il nostro diritto penale, se si esclude il delitto di mutilazioni genitali femminili, il genere della persona offesa dal reato non assume uno specifico rilievo, e conseguentemente non è stato fino a pochi anni fa censito nelle statistiche giudiziarie.

Alla carenza di dati sull'incidenza dei reati che hanno le donne come vittime hanno ora ovviato l'**Istituto nazionale di statistica** e il Dipartimento delle Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio, che hanno reso disponibile, sul sito dell'ISTAT, un apposito portale internet, che fornisce un **quadro informativo integrato** sulla violenza contro le donne in Italia. È a questo portale che occorre riferirsi per i dati più aggiornati sulla violenza di genere, anche in prospettiva europea e internazionale.

Un'accurata analisi dei delitti riconducibili al fenomeno della violenza maschile contro le donne viene svolta periodicamente dal Dipartimento della Pubblica sicurezza del **Ministero dell'interno**, che sul sito web pubblica report settimanali e semestrali di monitoraggio dei più diffusi reati contro le donne.

L'analisi al momento più aggiornata su tali reati è quella contenuta nella pubblicazione [Donne vittime di violenza](#) dell'8 marzo 2022. Il rapporto contiene statistiche sugli **omicidi volontari** e sui c.d. **reati spia** della violenza di genere ovvero quei delitti che, essendo espressione di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica, diretta contro una donna in quanto tale, sono indicatori

di violenza di genere (atti persecutori, di cui all'art. 612-*bis* c.p., maltrattamenti contro familiari e conviventi, di cui all'art. 572 c.p. e violenze sessuali, di cui agli artt. 609-*bis*, 609-*ter* e 609-*octies* c.p.). I dati messi a confronto sono quelli relativi al quadriennio 2018-2021, dai quali si rileva un tendenziale incremento per tutte le fattispecie in esame; l'**incidenza delle vittime di sesso femminile** sul totale delle vittime si mantiene pressoché costante, attestandosi intorno al 75% per gli atti persecutori, mentre presenta valori oscillanti tra l'81 e l'83% per i maltrattamenti contro familiari e conviventi e tra il 91 e il 93% per le violenze sessuali.



Numero di delitti commessi e incidenza delle vittime di genere femminile
(Dati fonte SDI/SSD non consolidati per l'anno 2021)

| Descrizione reato | 2018 | | 2019 | | 2020 | | 2021 | | Var% Reati commessi 2018-2021 |
|--|----------------|---------------------------|----------------|---------------------------|----------------|---------------------------|----------------|---------------------------|-------------------------------|
| | Reati commessi | Incidenza % vittime donne | |
| ATTI PERSECUTORI | 14.871 | 76% | 16.065 | 76% | 16.744 | 73% | 17.539 | 74% | 18% |
| MALTRATTAMENTI CONTRO FAMILIARI E CONVIVENTI | 17.453 | 82% | 20.850 | 83% | 21.709 | 81% | 22.602 | 82% | 30% |
| VIOLENZE SESSUALI | 4.886 | 92% | 4.884 | 91% | 4.497 | 93% | 5.004 | 92% | 2% |

Il report contiene anche una dettagliata indagine circa la diffusione geografica di tali reati (le regioni in cui si registra l'incidenza maggiore di atti persecutori e maltrattamenti sono Sicilia e Campania, mentre per le violenze sessuali l'incidenza maggiore si registra in Emilia Romagna e Liguria), l'età delle vittime (che sono maggiorenni nella quasi totalità dei casi di atti persecutori e maltrattamenti e nel 92% delle violenze sessuali) e la loro nazionalità (italiane nel 77% dei casi di maltrattamenti e violenza sessuale, con un picco dell'88% per gli atti persecutori).

Il Dipartimento della Pubblica sicurezza del Ministero dell'interno pubblica inoltre report relativi a reati a singole tipologie di reato, come quello di **costrizione o induzione al matrimonio**. La [pubblicazione](#) più recente, del febbraio 2022, riporta i dati a partire dal 9 agosto 2019 (data di introduzione del reato da parte della legge n. 69/2019) fino a tutto l'anno 2021.

Nr. reati commessi in Italia

(Dati di fonte SDI/SSD, non consolidati per il 2021)

| Descrizione reato | 2019* | 2020 | 2021 |
|---------------------------------------|-------|------|------|
| COSTRIZIONE O INDUZIONE AL MATRIMONIO | 7 | 8 | 20 |

* dal 9 agosto 2019, data di introduzione della Legge n. 69

Il fenomeno, tuttavia, come viene sottolineato nel report, è “certamente più ampio rispetto a quello che emerge, ed è difficile da dimensionare visto che, nella maggior parte dei casi, si tratta di una costrizione che si realizza nel contesto familiare” e nella pratica è spesso associato “alla contestuale commissione di altre

condotte lesive, anche reiterate, quali violenze, maltrattamenti, lesioni e segregazioni”.

Per questo reato, di cui sono vittime le donne per l'85%, risultano prevalenti le vittime straniere (64%) e nell'ambito di queste le nazionalità più rappresentate sono quella pakistana (57%) e quella albanese (10%).

Per quanto riguarda in particolare i **femminicidi**, dati ancora più aggiornati sono stati pubblicati dal Ministero dell'interno nel [report settimanale](#) sugli omicidi volontari del **13 febbraio 2023**. Nel report vengono confrontati i dati relativi al periodo 1° gennaio 2022 / 12 febbraio 2022 con quelli dello stesso periodo dell'anno 2023, dai quali emergerebbe un lieve calo sia delle vittime donne in generale (15 nel 2022 / 13 nel 2023), sia di quelle uccise in ambito familiare/affettivo in particolare (13 nel 2022 / 12 nel 2023). Tuttavia lo stesso report evidenzia come la limitatezza dell'arco temporale preso in considerazione non consenta di elaborare dati statistici significativi.

Maggiore rilievo dal punto di vista statistico presentano i **dati relativi al triennio 2020-2022**, che nella tabella seguente sono posti a raffronto con quelli dei periodi sopra indicati:

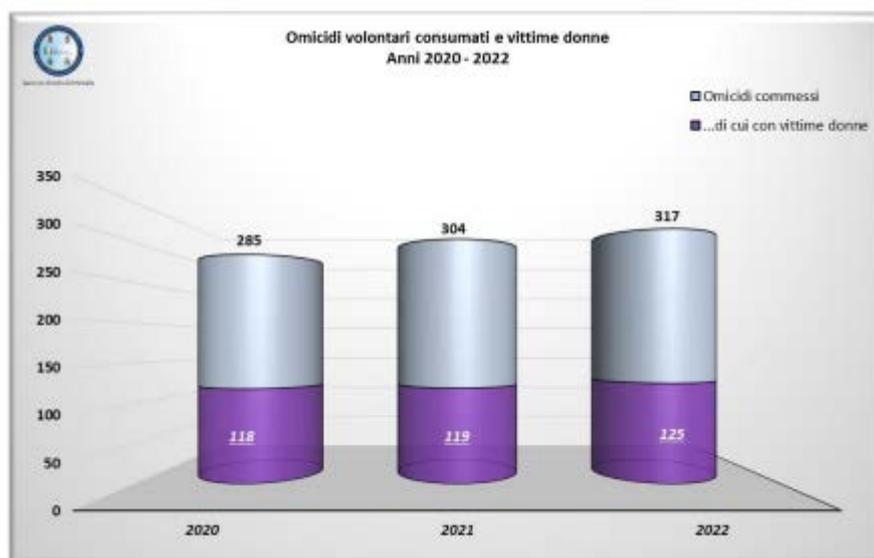


Omicidi volontari consumati in Italia
(fonte D.C.P.C. - dati operativi)

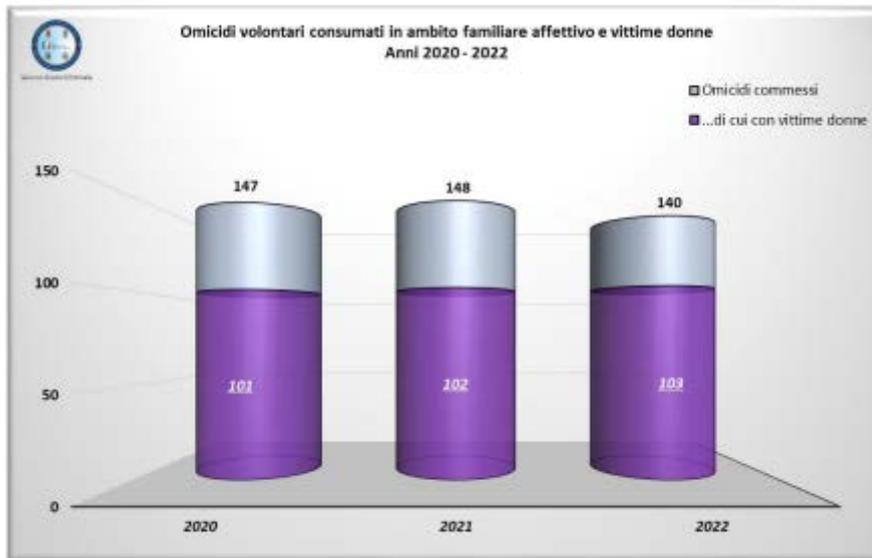
| | 2020 | 2021 | 2022 | 1 gennaio 12 febbraio 2022 | 1 gennaio 12 febbraio 2023 |
|--|------|------|------|-------------------------------|-------------------------------|
| Omicidi commessi | 285 | 304 | 317 | 39 | 33 |
| ...di cui con vittime di sesso femminile | 118 | 119 | 125 | 15 | 13 |
| ...di cui in ambito familiare/affettivo | 147 | 148 | 140 | 20 | 17 |
| ...di cui con vittime di sesso femminile | 101 | 102 | 103 | 13 | 12 |
| ...di cui da partner/ex partner | 73 | 78 | 67 | 9 | 10 |
| ...di cui con vittime di sesso femminile | 68 | 69 | 61 | 9 | 8 |

Dall'analisi di tali dati si evidenzia che nell'ultimo triennio il numero delle **donne vittime di omicidio volontario** è costantemente aumentato, pur mostrando un *trend* di crescita minore rispetto a quello che registra il dato generale degli omicidi volontari (con l'effetto di una diminuzione dell'incidenza delle vittime di sesso

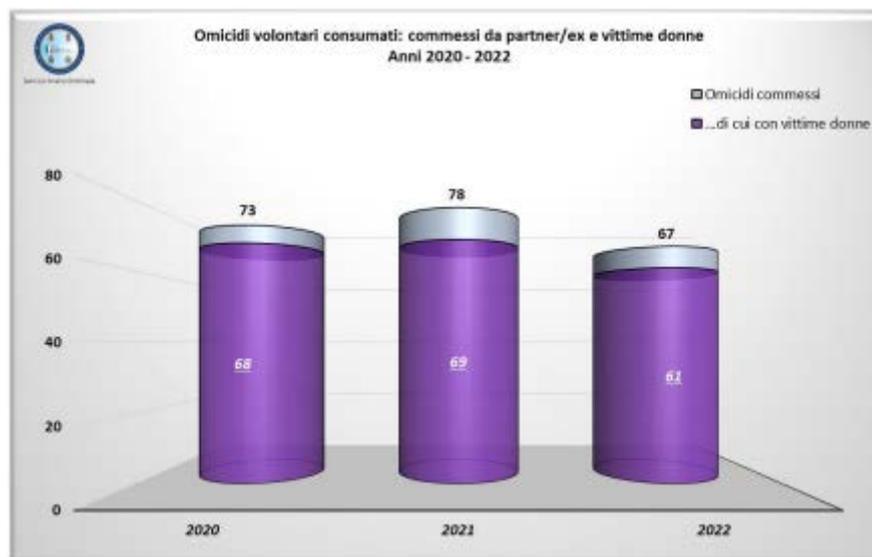
femminile nel 2021 e nel 2022 rispetto al 2020, malgrado l'aumento in termini assoluti dai 118 eventi del 2020 ai 125 del 2022, pari a quasi il 6% in più).



Esaminando più in dettaglio i dati degli **omicidi commessi in ambito familiare/affettivo** (ovvero i c.d. femminicidi), si rileva che gli stessi sono rimasti pressoché stabili in termini assoluti (101 omicidi nel 2020, 102 nel 2021 e 103 nel 2022); tuttavia l'incidenza delle donne vittime ha subito un marcato aumento nell'ultimo anno del triennio, a fronte di una sensibile diminuzione del numero generale delle vittime di tale tipologia di omicidi (arrivando a rappresentare il 73% del totale delle vittime nel 2022).



In particolare, nella sottocategoria degli **omicidi commessi da partner o ex partner**, il dato che viene alla luce è quello dell'assoluta preponderanza delle vittime di sesso femminile, con percentuali ben oltre il 90% nel 2020 e nel 2022; nel 2021, anno in cui maggiore è stato il numero di donne vittime (69), l'incidenza si è invece attestata all'88%.



Nell'ottica del potenziamento e del coordinamento nella raccolta dei dati statistici si pone la [legge n. 53 del 2022](#), con cui il Parlamento ha disciplinato la raccolta di dati e informazioni sulla violenza di genere esercitata contro le donne, al fine di monitorare il fenomeno ed elaborare politiche che consentano di prevenirlo e contrastarlo.

A tal fine, la legge:

- introduce l'obbligo per gli uffici, gli enti, gli organismi e i soggetti pubblici e privati che partecipano all'informazione statistica ufficiale di fornire i dati e le notizie per le rilevazioni previste dal programma statistico nazionale, nonché di rilevare, elaborare e diffondere i dati relativi alle persone disaggregati per uomini e donne;
- introduce l'obbligo per tutte le strutture sanitarie pubbliche e in particolare le unità operative di pronto soccorso di fornire i dati e le notizie relativi alla violenza contro le donne;
- istituisce un sistema integrato tra i Ministeri dell'interno e della giustizia per la rilevazione dei dati riguardanti la commissione di reati ascrivibili al fenomeno della violenza contro le donne, con particolare riguardo a quei dati che consentono di ricostruire la relazione esistente tra l'autore e la vittima del reato;
- prevede che alle rilevazioni concernenti specifici reati siano apportate le opportune modifiche affinché vengano registrati i dati riguardanti la relazione tra l'autore e la vittima del reato, la loro età e genere e le circostanze del reato, attraverso l'emanazione di due appositi decreti del Ministro della giustizia;
- perfeziona, arricchendole di ulteriori dati informativi, le rilevazioni annuali condotte da Istat sulle prestazioni e i servizi offerti rispettivamente dai Centri antiviolenza e dalle case rifugio.

FOCUS: LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

La giurisprudenza costituzionale sull'accesso delle donne agli uffici e alle cariche pubbliche

Principi costituzionali

L'**articolo 3** della Costituzione sancisce il principio di eguaglianza **senza distinzione di sesso**, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. Alla Repubblica è affidato il compito di **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.

Al contempo, norma fondamentale in tema di partecipazione alla vita politica è l'**articolo 51**, primo comma, della Costituzione, secondo il quale "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 seguito di una modifica del 2003 (L. Cost. n. 1/2003), dovuta anche ad un orientamento espresso dalla Corte costituzionale in una sentenza del 1995 (v. *infra*) è stato aggiunto un periodo all'art. 51 Cost. in base al quale "A tal fine, la Repubblica promuove con **appositi provvedimenti** le pari opportunità tra donne e uomini".

Si è in tal modo segnato un passaggio dalla dimensione statica della parità di trattamento uomo-donna alla prospettiva dinamica delle pari opportunità, con la finalità di raggiungimento di un'uguaglianza sostanziale come già riconosciuta dall'art. 3 e secondo lo spirito della Convenzione ONU per la eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne (CEDAW) del 1979 nonché della Dichiarazione di Pechino del 1995, atti che mirano al raggiungimento di una parità *de facto*.

A livello sovranazionale, la **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea** - che con il trattato di Lisbona ha assunto valore vincolante per il nostro ordinamento - prevede che la parità tra uomini e donne deve essere assicurata in tutti i campi e che il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato (art. 23 inserito nel Capo III relativo all'uguaglianza).

L'articolo 117, settimo comma, Cost. (introdotto dalla L. Cost. n. 3/2001) prevede inoltre che "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."

Analogo principio è stato introdotto negli statuti delle regioni ad autonomia differenziata dalla legge costituzionale n. 2 del 2001.

I principali orientamenti della giurisprudenza costituzionale

La sentenza della Corte costituzionale n. 422/1995 sulle c.d. "quote rosa" in materia elettorale (ante riforma dell'art. 51 Cost.)

Secondo un primo orientamento della Corte costituzionale risalente alla metà degli anni Novanta, espresso nella **sentenza n. 422** del 12 settembre **1995**, la previsione di quote di genere in campo elettorale si pone in contrasto con il principio di uguaglianza, sancito dagli articoli 3 e 51 della Costituzione.

La **Corte costituzionale** ha dichiarato **l'illegittimità costituzionale** delle norme contenute nelle leggi per le elezioni politiche, regionali ed amministrative che stabilivano una riserva di quote per l'uno e per l'altro sesso nelle liste dei candidati⁴⁵. Diversamente è stata valutata la disposizione contenuta nella legge elettorale del Senato, in quanto – ha argomentato la Corte – quest'ultima ha carattere essenzialmente programmatico, limitandosi a sancire il principio dell'equilibrio della rappresentanza tra donne e uomini.

Nella motivazione della sentenza, la Corte ha affermato che l'art. 3, primo comma e l'art. 51, primo comma Cost. (*ante riforma del 2003*) «garantiscono l'assoluta eguaglianza tra 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'». Infatti, la possibilità di essere candidato «non è che la condizione pregiudiziale e necessaria per poter essere eletto e beneficiare quindi in concreto del diritto di elettorato passivo» sancito dall'art. 51 Cost. Secondo la Corte, viene pertanto a porsi in contrasto con i citati parametri costituzionali «la norma di legge che impone nella presentazione delle candidature alle cariche pubbliche elettive qualsiasi forma di quote in ragione del sesso dei candidati».

In conseguenza della pronuncia della Corte costituzionale le norme sopra richiamate volte alla tutela della rappresentanza femminile decadde.

Dopo la sentenza della Corte costituzionale del 1995 si pose la questione della necessità di modificare la Costituzione in modo da consentire interventi normativi sulle leggi elettorali tali da incentivare la presenza delle donne negli organismi rappresentativi elettivi.

⁴⁵ Si tratta dell'art. 5, comma 2 e art. 7, comma 1 della L. 81/1993 e art. 2 della L. 415/1993 (elezioni amministrative) e dell'art. 4, comma 2, n. 2 del D.P.R. 361/1957, come modificato dall'art. 1 della L. 277/1993 (elezioni della Camera); art. 1, comma 6, della L. 43/1995 (elezioni delle regioni a statuto ordinario). Parimenti, furono dichiarate illegittime disposizioni analoghe previste per le elezioni comunali in alcune regioni a statuto speciale e segnatamente Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta.

Successivamente, il quadro costituzionale è mutato, anche in conseguenza della posizione espressa dalla Corte, fino a giungere alla modifica dell'art. 51 Cost.

La riforma costituzionale del Titolo V del 2001 ha riaffermato il principio della parità di accesso alle cariche elettive in ambito regionale e la legge costituzionale n. 1 del 2003 ha riconosciuto espressamente la promozione, con appositi provvedimenti, delle pari opportunità tra uomini e donne nella vita pubblica.

La prima sentenza della Corte sulle c.d. quote rosa interveniva a due anni da un'altra pronuncia importante (**sentenza n. 109 del 1993**) con la quale la Corte aveva riconosciuto la legittimità costituzionale delle **azioni positive in favore delle donne**, in particolare nel campo del sostegno all'imprenditoria femminile.

Secondo il ragionamento condotto dalla Corte in tale occasione, le incentivazioni finanziarie disposte dalla L. n. 215 del 1992 a favore di imprese a prevalente partecipazione femminile o condotte da donne, mirando a compensare (ovvero ad attenuare) lo squilibrio storicamente esistente a danno del sesso femminile nel campo dell'imprenditoria, rientrano fra le "azioni positive" finalizzate alla realizzazione dell'eguaglianza effettiva tra uomini e donne; perciò, trattandosi di una disciplina positivamente differenziata in vista dell'attuazione uniforme, su tutto il territorio nazionale, di un valore costituzionale primario, l'indiretta incidenza di essa sulle politiche di incentivazione promosse dalle regioni nei settori materiali di loro competenza, non può costituire motivo di illegittimità costituzionale, ma esige, piuttosto, la previsione di adeguati strumenti di cooperazione fra lo Stato e le regioni (o le province autonome).

Gli orientamenti giurisprudenziali successivi alla riforma dell'art. 51 Cost.

Dopo la sentenza del 1995, la Corte costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi nuovamente sul tema delle pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive con la **sentenza n. 49 del 13 febbraio 2003**, pronunciata dopo le riforme costituzionali del 2001 relative agli ordinamenti regionali ma prima della modifica dell'articolo 51.

Innovando notevolmente il proprio orientamento, la Corte ha ritenuto legittime le modifiche alla **normativa per l'elezione dei consigli regionali approvate dalla regione Valle d'Aosta** che stabiliscono che ogni lista di candidati all'elezione del Consiglio regionale deve prevedere la presenza di candidati di entrambi i sessi e che vengano dichiarate non valide dall'ufficio elettorale regionale le liste presentate che non corrispondano alle condizioni stabilite. La stessa Corte ha evidenziato che tale normativa deve essere valutata alla luce di un quadro costituzionale di riferimento che si è evoluto rispetto a quello in vigore all'epoca della pronuncia n. 422/1995.

Le disposizioni censurate, secondo il ragionamento svolto dalla Corte, "stabiliscono un vincolo non già all'esercizio del voto o all'esplicazione dei diritti dei cittadini eleggibili, ma alla formazione delle libere scelte dei partiti e dei gruppi che formano e presentano le liste elettorali, precludendo loro (solo) la possibilità di presentare liste formate da candidati tutti dello stesso sesso. Tale **vincolo negativo** opera soltanto nella fase anteriore alla vera e propria competizione

elettorale, e non incide su di essa. La scelta degli elettori tra le liste e fra i candidati, e l'elezione di questi, non sono in alcun modo condizionate dal sesso dei candidati”.

Ribadito che il vincolo resta limitato al **momento della formazione delle liste**, e non incide in alcun modo sui diritti dei cittadini, sulla libertà di voto degli elettori e sulla parità di *chances* delle liste e dei candidati e delle candidate nella competizione elettorale, né sul carattere unitario della rappresentanza elettiva, la Corte ha ritenuto che la “misura disposta dalla regione Valle D’Aosta può senz’altro ritenersi una legittima espressione sul piano legislativo dell’intento di realizzare la finalità promozionale espressamente sancita dallo statuto speciale in vista dell’obiettivo di equilibrio della rappresentanza”. Infine, la Corte ha affermato che la finalità di conseguire una “parità effettiva” fra uomini e donne anche nell’accesso alla rappresentanza elettiva è “positivamente apprezzabile dal punto di vista costituzionale” e che tale esigenza è espressamente riconosciuta anche nel contesto normativo dell’Unione europea ed internazionale.

Nella successiva **ordinanza n. 39 del 2005**, la Corte costituzionale affronta una questione sollevata dal Consiglio di Stato riguardante l’obbligo legislativamente previsto di inserire almeno un terzo di donne nelle Commissioni di concorso, quindi una vera quota di risultato sia pure prevista per un organo amministrativo. Il Consiglio di Stato richiama proprio la sentenza del 1995 a sostegno delle proprie argomentazioni nel senso dell’incostituzionalità della disposizione che prevedeva l’obbligo della presenza femminile. La Corte costituzionale ritiene peraltro che il richiamo alla sentenza del 1995 non è sufficiente alla luce della modifica dell’articolo 51 intervenuta nel 2003 e dichiara pertanto la questione manifestamente inammissibile per carenza di motivazione.

Nel solco tracciato dalla pronuncia del 2003 si inserisce la **sentenza n. 62 del 2022**, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale della normativa in materia di elezioni comunali, nella parte in cui non prevede l’**esclusione delle liste elettorali** che non assicurino la rappresentanza di entrambi i sessi **anche nei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti**.

Pur ribadendo l’ampiezza della discrezionalità di cui il legislatore gode nella materia elettorale e, quindi, anche in sede di scelta delle concrete modalità attraverso le quali promuovere la parità di accesso alle cariche elettive, la Corte ha ritenuto **manifestamente irragionevole** la circostanza per la quale, in tali comuni, l’obbligo di garantire la presenza di entrambi i sessi nelle liste elettorali non risulta presidiato da **alcuna sanzione** per l’ipotesi di violazione.

Per ricondurre il sistema al rispetto del dettato costituzionale, la Corte indica quale rimedio – facendo proprie le prospettazioni del rimettente Consiglio di Stato – l’estensione al caso in esame della sanzione, già prevista nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, dell’**esclusione** dalla competizione elettorale delle liste non conformi. Si tratta, tuttavia, sottolinea la Corte, di una soluzione non obbligata, che, pertanto, lascia impregiudicata “la possibilità per il legislatore di individuare, nell’ambito della propria discrezionalità, altra – e in

ipotesi più congrua – soluzione, purché rispettosa dei principi costituzionali [...], nonché l'armonizzazione del sistema, anche considerando il caso dei comuni con popolazione da 5.000 a 15.000 abitanti, nei quali la riduzione della lista non può andare oltre il numero minimo di candidati prescritto”.

La sentenza 14 gennaio 2010, n. 4 sulla 'doppia preferenza di genere'

La pronuncia più rilevante sul tema delle misure positive per promuovere le pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive è rappresentata dalla **sentenza n. 4 del 2010**, con cui la Corte, richiamando il principio di uguaglianza inteso in senso sostanziale, ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Governo relativa all'introduzione della 'doppia preferenza di genere' da parte della legge elettorale della Campania, in considerazione del carattere promozionale e della finalità di riequilibrio di genere della misura.

La L.R. Campania n. 4/2009, è la prima legge regionale ad introdurre la c.d. “**preferenza di genere**” nelle elezioni regionali, che poi verrà utilizzata ampiamente anche nelle altre regioni e per le elezioni dei membri italiani del Parlamento europeo, sulla base delle previsioni della legge n. 65 del 2014. Con tale espressione ci si riferisce alla possibilità per l'elettore di esprimere uno o due voti di preferenza e che, nel caso, di espressione di due preferenze, una deve riguardare un candidato di genere maschile ed una un candidato di genere femminile della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza (art. 4, co. 3).

Con la **sentenza 14 gennaio 2010, n. 4**, la Corte ha dichiarato che tale innovativa previsione **non viola la Costituzione**. Piuttosto, **la finalità** della nuova regola elettorale è dichiaratamente quella di ottenere un **riequilibrio della rappresentanza politica dei due sessi** all'interno del Consiglio regionale, in linea con i principi ispiratori del riformato art. 51, primo comma, Cost., e dell'art. 117, settimo comma, Cost., nel testo modificato dalla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (entrambi espressione del principio di uguaglianza sostanziale, di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.).

È vero che la giurisprudenza costituzionale esclude che possano essere legittimamente introdotte nell'ordinamento misure che «non si propongano di “rimuovere” gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati, bensì di attribuire loro direttamente quei risultati medesimi» (sent. n. 422 del 1995). Tenendo ferma questa fondamentale statuizione, la Corte, in epoca precedente alla riforma dell'art. 51 Cost., ha precisato che i vincoli imposti dalla legge per conseguire l'equilibrio dei generi nella rappresentanza politica non devono incidere sulla «parità di *chances* delle liste e dei candidati e delle candidate nella competizione elettorale» (sent. n. 49 del 2003).

Sulla scorta di questi precedenti, la Corte ha motivato la sentenza di rigetto della questione di legittimità costituzionale basandosi sui seguenti argomenti:

- la disposizione campana, per la sua formulazione, **non prefigura il risultato elettorale**, ossia non altera la composizione dell'assemblea elettiva rispetto a quello che sarebbe il risultato di una scelta compiuta dagli elettori in assenza della regola contenuta nella norma medesima né attribuisce ai candidati dell'uno o dell'altro sesso maggiori opportunità di successo elettorale rispetto agli altri. In altri termini, la «nuova regola rende maggiormente possibile il riequilibrio, ma non lo impone. Si tratta, quindi, di una **misura promozionale, ma non coattiva**»;

Infatti, «l'espressione della doppia preferenza è meramente facoltativa per l'elettore, il quale ben può esprimerne una sola, indirizzando la sua scelta verso un candidato dell'uno o dell'altro sesso. Solo se decide di avvalersi della possibilità di esprimere una seconda preferenza, la scelta dovrà cadere su un candidato della stessa lista, ma di sesso diverso da quello del candidato oggetto della prima preferenza. Nel caso di espressione di due preferenze per candidati dello stesso sesso, l'invalidità colpisce soltanto la seconda preferenza, ferma restando pertanto la prima scelta dell'elettore»⁴⁶;

- **i diritti fondamentali di elettorato attivo e passivo rimangono inalterati.** Il primo perché l'elettore può decidere di non avvalersi della possibilità di esprimere la seconda preferenza, che gli viene data in aggiunta al regime della preferenza unica, e scegliere indifferentemente un candidato di genere maschile o femminile. Il secondo perché la regola della differenza di genere per la seconda preferenza non offre possibilità maggiori ai candidati dell'uno o dell'altro sesso di essere eletti, posto il reciproco e paritario condizionamento tra i due generi nell'ipotesi di espressione di preferenza duplice».

Merita segnalare anche la **sentenza n. 81 del 2012** con la quale la Corte ha esaminato un conflitto di attribuzione fra enti proposto dalla Regione Campania, avente ad oggetto la sentenza del Consiglio di Stato, sezione V, n. 4502 del 27 luglio 2011, che aveva annullato l'atto del Presidente della Giunta regionale di nomina di un assessore. Secondo quanto previsto infatti nella norma statutaria il Presidente della Giunta nella nomina degli assessori è tenuto ad assicurare "il pieno rispetto del principio di una equilibrata presenza di donne e uomini", principio che il giudice amministrativo non riteneva soddisfatto con la nomina di undici assessori uomini e di una sola donna nell'esecutivo campano.

La Corte costituzionale dichiara inammissibile il conflitto, ma non manca di cogliere l'occasione per entrare nel merito della questione della **equilibrata presenza di genere all'interno delle Giunte**, sostenendo che la discrezionalità politica incontra un limite nell'esistenza di un vincolo giuridico derivante dal **quadro**

⁴⁶ Proprio poiché si tratta di una mera facoltà di cui gli elettori potrebbero giovare oppure no, «sarebbe astrattamente possibile, in seguito alle scelte degli elettori, una composizione del Consiglio regionale maggiormente equilibrata rispetto al passato, sotto il profilo della presenza di donne e uomini al suo interno, ma anche il permanere del vecchio squilibrio, ove gli elettori si limitassero ad esprimere una sola preferenza».

normativo, costituzionale e legislativo, attualmente vigente in materia di equilibrio di genere anche con riferimento alla nomina dei componenti di una Giunta. La sentenza infatti riconosce indirettamente la **natura prescrittiva** delle norme poste in tema di parità di genere dallo Statuto Campano, "in armonia" con l'art. 51, primo comma, e 117, settimo comma, della Costituzione, e la loro natura di vincolo per il vertice dell'esecutivo.

La Corte e l'accesso agli uffici pubblici

Le possibilità di discriminazione delle donne in politica, nell'accesso alle cariche pubbliche, sono solo una delle manifestazioni di una serie di discriminazioni che hanno interessato le donne in diversi settori delle attività lavorative, sia nel settore pubblico che in quello privato, legate a stereotipi sulle professioni appannaggio dell'uno e dell'altro sesso.

La Corte costituzionale si è soffermata innanzitutto sulle c.d. discriminazioni dirette, cioè quelle previsioni di legge che pongono trattamenti esplicitamente differenti tra un genere e l'altro, affermate in molti casi da normative risalenti al periodo precedente l'entrata in vigore della Costituzione ed il suo articolo 51.

Tra queste, si può ricordare, per importanza, la sentenza n. 33 del 1960, con la quale venne dichiarata **l'illegittimità della norma** (articolo 7 della legge 17 luglio 1919, n. 1176) **che escludeva le donne da tutti gli uffici pubblici che implicano poteri pubblici giurisdizionali o l'esercizio di diritti e di potestà politiche, o che attengono alla difesa militare dello Stato** (tra i quali, ad es., l'ufficio di prefetto e di magistrato), norma che fu considerata in aperto contrasto col principio di eguaglianza sancito nell'art. 3 e riaffermato, per quanto riguarda l'accesso agli uffici pubblici, nell'art. 51 della Costituzione.

Con la **sentenza n. 33 del 1960**, la Corte in particolare ebbe modo di chiarire che la diversità di sesso, in sé e per sé considerata, non può essere mai ragione di discriminazione legislativa. L'art. 51 della Costituzione, con l'inciso "secondo i requisiti stabiliti dalla legge", non sta a significare che il legislatore ordinario possa, senza limiti alla sua discrezionalità, dettare norme attinenti al requisito del sesso, ma vuol dire soltanto che il legislatore può assumere, in casi determinati e senza infrangere il principio fondamentale dell'eguaglianza, l'appartenenza all'uno o all'altro sesso come requisito attitudinario, che faccia presumere, senza bisogno di ulteriori prove, gli appartenenti ad un sesso forniti della idoneità, che manca o esiste in misura minore negli appartenenti all'altro sesso, a ricoprire un ufficio pubblico determinato.

Non sono mancate pronunce "a rovescio", nelle quali la Corte ha stigmatizzato l'esclusione degli uomini dall'esercizio di determinate professioni, come quella di insegnante nella scuola materna.

Con la **sentenza n. 173 del 1983**, la Corte dichiara illegittime per violazione dell'art. 3 della Costituzione le norme degli artt. 39 del r.d. 5 febbraio 1928, n. 577, 41 dello stesso

decreto (come modificato dall'art. 1 della legge 3 aprile 1958, n. 470) e degli artt. 6 del citato r.d. n. 1286 del 1933 e 9 della legge 18 marzo 1968, n. 444, che escludevano gli allievi maschi dalla frequenza delle scuole magistrali del grado preparatorio e i candidati privatisti maschi dai relativi esami di abilitazione, e contemplavano, per la scuola materna soltanto insegnanti donne - norme all'epoca ancora applicabili a casi, come quello di specie, anteriori alla legge n. 903 del 1977 sulla parità fra uomo e donna in materia di lavoro. In materia di scuola materna non si può certo presumere che gli uomini non siano idonei ad insegnarvi. La presenza di una componente maschile nel corpo insegnante può anzi arricchire la scuola materna del contributo di più varie risorse educative e di una maggiore apertura di tutta l'attività didattica alla realtà sociale.

In altri casi, la giurisprudenza della Corte ha individuato e sanzionato le ipotesi di **discriminazione indiretta**, laddove un trattamento giuridico apparentemente uniforme presenta una ricaduta diversa su un gruppo sociale ristretto o su un genere. In proposito, merita ricordare la **sentenza n. 163 del 1993** con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale – per contrasto con l'articolo 3, che sancisce il principio di uguaglianza, e con gli articoli 37 e 51, che stabiliscono il principio di parità di trattamento tra uomini e donne nei rapporti di lavoro e nell'accesso ai pubblici uffici, della Costituzione - dell'art. 4, n. 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 15 febbraio 1980, n. 3, nella parte in cui prevedeva, tra i **requisiti per l'accesso alle carriere direttive e di concetto del ruolo tecnico del servizio antincendi** della Provincia di Trento, il **possesso di una statura fisica minima** (1,65 m) indifferenziata per uomini e donne.

La Corte costituzionale, nella **sentenza n. 163 del 1993**, ha ritenuto che «l'adozione di un trattamento giuridico uniforme - cioè la previsione di un requisito fisico per l'accesso al posto di lavoro, che è identico per gli uomini e per le donne, - è causa di una "discriminazione indiretta" a sfavore delle persone di sesso femminile, poiché svantaggia queste ultime in modo proporzionalmente maggiore rispetto agli uomini, in considerazione di una differenza fisica statisticamente riscontrabile e obiettivamente dipendente dal sesso.»

La Corte, rafforza il principio secondo cui, fermo restando il particolare ruolo sociale della donna connesso ai valori della maternità e della famiglia, dall'insieme dei principi posti dall'art. 3, commi primo e secondo, Cost., e - in sede di specificazione applicativa - dagli artt. 37 e 51 Cost., deriva il divieto (significativamente enunciato anche dalla direttiva CEE n. 76/207 del 9 febbraio 1976) volto ad impedire qualsiasi discriminazione, diretta o indiretta, basata sul sesso in relazione alle condizioni di accesso nel posto di lavoro e, in particolare, nei pubblici uffici (si cfr. S. nn. 210/1986, 137/1986, 123/1969).

Altri elementi di giurisprudenza costituzionale sulle questioni di pari opportunità

L'attenzione della Corte costituzionale su altre specifiche questioni legate alla condizione femminile, emersa più di recente, riguarda due filoni principali: il primo attiene alla maternità e alla piena affermazione dell'uguaglianza tra uomo e donna all'interno della famiglia ed un secondo che riguarda il tema della violenza sulle donne.

Di seguito si sintetizzano alcune delle principali pronunce.

Sulla parità all'interno della famiglia la Corte, prima della riforma del 1975, nel concordare con "l'opinione che considerava il sistema del Codice civile non aderente in ogni sua parte allo spirito informatore della sopravvenuta Costituzione repubblicana, la quale ha tenuto conto della trasformazione verificatasi nella **posizione della donna nella moderna società**", ha ripetutamente richiamato l'attenzione del legislatore sull'esigenza di un "sollecito adeguamento del sistema al nuovo ordine sociale" (v. sentenze n. 101 del 1965, nn. 49 e 71 del 1966, n. 144 del 1967). Non ritenne tuttavia possibile farne decadere singole disposizioni, "per l'incertezza che ne sarebbe derivata, data l'intima connessione che le lega fra loro e ne fa un tutto unitario".

Al contempo, la Corte ha dato alcuni contributi significativi su questioni puntuali. Si può ricordare, in particolare, la **sentenza della Corte costituzionale n. 126 del 1968** - con cui è stata dichiarata l'illegittimità dell'art. 559 c.p., che prevedeva il reato per il solo **adulterio femminile**, ritenuto in contrasto con gli artt. 3 e 29 della Costituzione, il quale proclama l'uguaglianza morale e giuridica dei coniugi - e la successiva sentenza n. 147 del 1969, con cui è stata tra l'altro dichiarata l'illegittimità dell'art. 560 c. p., che invece prevedeva la fattispecie dell'adulterio del marito, denominato "concubinato", con diverse e più attenuate condizioni di punibilità. In tale occasione, la Corte ha riconosciuto che si tratta di una deroga al principio di eguaglianza dei coniugi non essenziale per la garanzia dell'unità familiare, ma risolvendosi, piuttosto, per il marito, in un privilegio; e questo, come tutti i privilegi, viola il principio di parità.

La distinzione della disciplina penale originava dal fatto che, mentre per quanto concerneva la possibilità dell'adulterio della moglie era considerato sufficiente il determinarsi di un solo rapporto sessuale illecito, diverso trattamento era stabilito per il marito. La punibilità dei rapporti sessuali extramatrimoniali di quest'ultimo veniva infatti a delinearsi solo nel momento in cui essi concretassero una vera e propria relazione stabile, sfociante nel cosiddetto concubinato.

Sulla norma la Corte era già intervenuta con la sentenza n. 64 del 1961, con la quale non si ravvisava alcuna violazione del principio di eguaglianza, giustificando il diverso

trattamento adeguato alla valutazione dell'ambiente sociale, che reputava questa diversa punizione a garanzia dell'unità familiare.

In materia di cittadinanza, con la **sentenza n. 87 del 1975** la Corte Costituzionale dichiarò l'illegittimità costituzionale della allora vigente legge sulla cittadinanza italiana (L. n. 555 del 1912) nella parte che prevedeva esclusivamente nei riguardi della donna che si mariti con uno straniero la cui cittadinanza le si comunicò a seguito del matrimonio, la **perdita della cittadinanza italiana**, indipendentemente dalla volontà della donna stessa.

Fra i punti fondamentali della sentenza, la Corte riconosce che una siffatta norma si ispirasse all'idea che la donna sia in uno stato di evidente inferiorità, privandola automaticamente, per il solo fatto di matrimonio, dei diritti di cittadina italiana: una siffatta concezione viene ritenuta illegittima per violazione degli artt. 3 e 29 Cost.

Con la successiva **sentenza n. 30 del 1983** la Corte ha eliminato dall'ordinamento la disposizione relativa all'**acquisto della cittadinanza per nascita** da solo padre cittadino, nella parte in cui non prevedeva che sia cittadino per nascita anche il figlio di madre cittadina. Ciò in quanto l'attribuzione a titolo originario della sola cittadinanza paterna lede la posizione giuridica della madre e non è necessaria a garantire l'unità familiare, risolvendosi in "superstite espressione di una inaccettabile diversità di posizione giuridica e morale dei coniugi".

Nella seconda metà degli anni Ottanta vi è uno sviluppo ulteriore, che è quello della emersione del **valore della genitorialità**, cioè della fungibilità dei ruoli tra madre e padre, entro certi limiti. A questo percorso la Corte costituzionale ha dato un importante contributo, stabilendo nella sua giurisprudenza l'estensione anche ai padri di tanti istituti di tutela sociale che erano stati introdotti dalla legislazione avviata negli anni Settanta esclusivamente per le madri lavoratrici.

Tra le prime pronunce costituzionali si ricorda la **sentenza n. 179 del 1993**, che dichiarava costituzionalmente illegittima, l'art. 7 della legge 9 dicembre 1977, n. 903, nella parte in cui non estendeva, in via generale ed in ogni ipotesi, al padre lavoratore, in alternativa alla madre lavoratrice consenziente, il diritto ai riposi giornalieri previsti per l'assistenza al figlio nel suo primo anno di vita.

La Corte motiva il proprio orientamento in quanto conforme ai principi costituzionali espressi anche nella legislazione vigente - quali quello della tutela della maternità (l. n. 1204 del 1971), dell'autonomo interesse del minore (l. n. 176 del 1991), della parità tra i coniugi e tra uomini e donne in materia di lavoro (l. n. 903 del 1977) - e alla evoluzione normativa e giurisprudenziale che ha sostenuto al diritto-dovere all'assistenza del figlio da parte di entrambi i coniugi, e, soprattutto, al superamento della concezione di una rigida distinzione dei ruoli fra di essi.

Già dal 1987 la Corte si era mossa in questa direzione, determinando l'estensione al padre lavoratore del diritto all'astensione obbligatoria ed ai riposi giornalieri, ove

l'assistenza della madre sia divenuta impossibile per decesso o grave infermità (**sentenza n. 1/1987**).

Con successive sentenze sono state estesi ulteriori istituti sulla base dei medesimi presupposti:

- sul riconoscimento al padre lavoratore, in alternativa alla madre lavoratrice, del diritto all'astensione obbligatoria in caso di affidamento provvisorio, v. la sentenza n. 341/1991;
- sul riconoscimento del diritto del padre di percepire in alternativa alla madre l'indennità di maternità, v. la sentenza 385/2005.

Tra le pronunce più recenti sull'uguaglianza di genere all'interno della famiglia si ricorda la **sentenza n. 286 del 2016 sull'attribuzione del cognome materno**, con la quale la Corte è intervenuta, dopo essere stata investita ripetutamente sulla questione⁴⁷, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle norme che prevedevano l'attribuzione del solo cognome paterno e consentendo la possibilità di aggiungere anche il cognome materno (sotto la spinta della Corte europea dei diritti dell'uomo che aveva indicato la strada più corretta sia per tutelare l'uguaglianza dei coniugi, sia per tutelare l'identità dei figli). In tale occasione la Corte, pur riaffermando la necessità di ristabilire il principio della parità dei genitori, ha preso atto che, in via temporanea, «**in attesa di un indifferibile intervento legislativo**, destinato a disciplinare organicamente la materia, secondo **criteri finalmente consoni al principio di parità**», "sopravvive" la generale previsione dell'attribuzione del cognome paterno, destinata a operare in mancanza di accordo espresso dei genitori. Successivamente, con l'**ordinanza n. 18 del 2021** la Corte costituzionale ha sollevato dinanzi a sé la questione di legittimità costituzionale dell'art. 262, primo comma, del codice civile nella parte in cui, in mancanza di accordo dei genitori, impone l'acquisizione alla nascita del **cognome paterno**, anziché dei cognomi di entrambi.

L'ordinanza di autorimessione, e dunque la risposta a questo dubbio di costituzionalità, è per la Corte pregiudiziale per poter poi affrontare la questione di legittimità posta dal Tribunale di Bolzano, che ha chiesto alla Consulta di dichiarare incostituzionale l'art. 262 c.c. laddove non prevede, in caso di accordo tra i genitori, la possibilità di trasmettere al figlio il cognome materno invece di quello paterno.

A sostegno della decisione di autorimessione della questione di legittimità, la Corte ha infatti osservato che, qualora venisse accolta la prospettazione del Tribunale di Bolzano, in tutti i casi in cui manchi l'accordo dovrebbe essere ribadita la regola che impone l'acquisizione del solo cognome paterno. E poiché si tratta dei casi verosimilmente più frequenti, verrebbe ad essere così riconfermata la prevalenza del patronimico, la cui incompatibilità con il valore fondamentale dell'uguaglianza è stata riconosciuta, ormai da tempo, dalla stessa Corte, che ha **più volte invitato il legislatore a intervenire**.

⁴⁷ Già con l'ordinanza n. 61 del 2006 la Corte aveva affermato che «l'attuale sistema di attribuzione del cognome è retaggio di una concezione patriarcale della famiglia, la quale affonda le proprie radici nel diritto di famiglia romanistico, e di una tramontata potestà maritale, non più coerente con i principi dell'ordinamento e con il valore costituzionale dell'uguaglianza tra uomo e donna».

Si ricorda che un tentativo di riformare la disciplina dell'attribuzione del cognome ai figli è stato effettuato in XVII legislatura con l'approvazione alla Camera di un progetto di legge che non ha poi concluso l'iter al Senato.

Da ultimo, la Corte è tornata sul tema con la **sentenza n. 131 del 2022**, con la quale ha dichiarato costituzionalmente illegittime le previsioni normative che attribuiscono al figlio riconosciuto da entrambi i genitori, al figlio nato nel matrimonio e all'adottato il cognome paterno, **anziché i cognomi di entrambi i genitori, nell'ordine dai medesimi concordato**, fatta sempre salva l'ipotesi di un **accordo** per l'attribuzione del cognome di uno solo di essi.

Difatti, “[l]a selezione, fra i dati preesistenti all’attribuzione del cognome, della sola linea parentale paterna, oscura unilateralmente il rapporto genitoriale con la madre. A fronte del riconoscimento contemporaneo del figlio, il segno dell’unione fra i due genitori si traduce nell’**invisibilità della donna**. L’automatismo imposto reca il sigillo di una disegualianza fra i genitori, che si riverbera e si imprime sull’identità del figlio, così determinando la contestuale violazione degli artt. 2 e 3 Cost.” ed è il “**retaggio di una concezione patriarcale della famiglia** (sentenze n. 286 del 2016 e n. 61 del 2006)”.

Nella pronuncia, la Corte formula, al proposito, un **duplice invito al legislatore**, chiamato a “impedire che l’attribuzione del cognome di entrambi i genitori comporti, nel succedersi delle generazioni, un **meccanismo moltiplicatore che sarebbe lesivo della funzione identitaria del cognome**” e, al contempo, a “valutare l’interesse del figlio a non vedersi attribuito – con il sacrificio di un profilo che attiene anch’esso alla sua identità familiare – un **cognome diverso rispetto a quello di fratelli e sorelle**”.

Un ulteriore filone di sentenze ha messo al centro della giurisprudenza costituzionale **la salute e la dignità delle donne**.

Al riguardo, si possono richiamare:

- la **sentenza n. 49 del 1971** che, prendendo atto del mutato sentimento della coscienza comune e tenuto anche conto del progressivo allargarsi della educazione sanitaria, dichiarava l’illegittimità costituzionale dell’art. 553 del codice penale che puniva, prevedendo un’autonoma fattispecie di reato, l’incitamento o la propaganda di **pratiche contro la procreazione**;
- la **sentenza n. 27 del 1975**, che ha depenalizzato il c.d. **aborto terapeutico** stabilendo che non poteva esistere “equivalenza fra il diritto non solo alla vita ma anche alla salute proprio di chi è già persona, come la madre, e la salvaguardia dell’embrione che persona deve ancora diventare”. La sentenza della Corte è stata tutta incentrata sulla garanzia di un’adeguata tutela della salute della donna gestante, laddove l’ulteriore gestazione implichi danno o pericolo grave alla salute della madre;
- la **sentenza n. 27 del 2009**, prima di una serie di pronunce sulla L. 40 del 2004 concernente la **procreazione medicalmente assistita**: la sentenza in

particolare sottolinea il contrasto della scelta di un numero prestabilito di embrioni destinati all'impianto con l'art. 32 Cost., per il pregiudizio recato alla salute della donna;

- la **sentenza n. 272 del 2017**, con la quale la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 263 c.c., sollevata nella parte in cui non prevede che l'impugnazione, per difetto di veridicità, del riconoscimento del figlio minore (nato da madre surrogata all'estero) possa essere accolta solo quando sia rispondente all'interesse dello stesso. In tale contesto la Corte ha ripetutamente stigmatizzato la **maternità surrogata** definendola una "pratica vietata dalla legge, che offende in modo intollerabile la dignità della donna e mina nel profondo le relazioni umane" ed ha ribadito "[l]elevato grado di disvalore che il nostro ordinamento riconnette alla surrogazione di maternità, vietata da apposita disposizione penale";
- la **sentenza n. 79 del 2022**, relativa all'istituto dell'adozione in casi particolari (L. n. 184 del 1983) con specifico riferimento all'ipotesi di coppie, composte da individui anche del medesimo sesso, all'interno delle quali uno dei due *partner* intenda adottare il figlio biologico dell'altro, spesso nato a seguito di ricorso a pratiche di PMA all'estero o di maternità surrogata. La Corte ribadisce, sul punto, il proprio orientamento, con il quale, da un lato, esclude "che il «desiderio di genitorialità», attraverso il ricorso alla **procreazione medicalmente assistita** «lasciata alla libera autodeterminazione degli interessati», possa legittimare un presunto «diritto alla genitorialità comprensivo non solo dell'*an* e del quando, ma anche del *quomodo*» (sentenza n. 221 del 2019)" e, dall'altro, conferma "le ragioni del divieto di **surrogazione di maternità**, che «offende in modo intollerabile la **dignità della donna** e mina nel profondo le relazioni umane» (sentenza n. 272 del 2017 e, da ultimo, sentenza n. 33 del 2021), assecondando un'inaccettabile **mercificazione del corpo, spesso a scapito delle donne maggiormente vulnerabili sul piano economico e sociale**⁴⁸;
- la **sentenza n. 202 del 2022**, in materia di copertura assicurativa contro gli infortuni domestici, nella quale il riconoscimento della piena equiparazione del **lavoro prestato in ambito domestico-familiare** alle forme di lavoro

⁴⁸ La Corte non manca, tuttavia, di sottolineare la centralità che dev'essere in ogni caso riconosciuta all'interesse del minore, tanto a mantenere le relazioni affettive già di fatto instaurate e consolidate con il *partner* del genitore biologico (sent. n. 79 del 2022), quanto a conservare lo *status filiationis* già acquisito in tutti i casi in cui si riscontri una divergenza tra identità genetica e identità legale (sent. n. 272 del 2017). Entrambi gli aspetti concorrono, infatti, a comporre l'identità stessa del minore, con la conseguenza che il giudice è chiamato a tenere conto, nelle sue valutazioni, di elementi complessi e ulteriori rispetto alla mera esigenza di verità della filiazione, quali la durata dei rapporti personali instauratisi e quindi la condizione identitaria già acquisita in via di fatto dal minore, le modalità del concepimento e della gestazione e la presenza di strumenti legali che consentano la costituzione di un legame giuridico con il genitore contestato.

svolte fuori casa rappresenta un ulteriore elemento di affermazione della dignità della donna.

Un tema delicato che la Corte ha avuto modo di affrontare riguarda inoltre il **rapporto tra il carcere e le detenute madri**, tra i soggetti più deboli in un istituto pensato prevalentemente al maschile, anche per ragioni di ordine quantitativo.

Sono stati molti gli interventi su tale tematica, quale la **sentenza n. 239 del 2014** che, facendo leva sul bilanciamento tra le esigenze punitive dello Stato, anch'esse di livello costituzionale, e le esigenze del migliore interesse del minore, ha dichiarato la illegittimità costituzionale della norma (articolo 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975 che includeva tra i benefici penitenziari che potevano essere oggetto di divieto anche la detenzione domiciliare speciale per detenute madri di prole di anni inferiore a dieci di cui all'articolo 47-quinquies della medesima legge n. 354 del 1975.

Nella **sentenza n. 350 del 2003** viene affrontata specificamente la condizione di un figlio portatore di handicap, estendendo la possibilità della concessione della detenzione domiciliare anche nei confronti della madre condannata e, nei casi previsti del padre condannato, conviventi con un figlio portatore di 'handicap' totalmente invalidante, a fronte di una normativa che stabiliva tale beneficio in caso di figli di età non superiore a dieci anni.

Infine, il tema della **prostituzione** è affrontato dalla Corte da ultimo in una recente sentenza del 2019, centrata sulla dignità della donna, conclusa con una pronuncia di non fondatezza. Le questioni sollevate erano rivolte alla configurazione come illecito penale del reclutamento e del favoreggiamento della prostituzione, anche quando si tratti di prostituzione liberamente e volontariamente esercitata.

In tale pronuncia la Corte evidenzia in particolare come risulti “inconfutabile che, anche nell'attuale momento storico, quando pure non si sia al cospetto di vere e proprie forme di prostituzione forzata, la scelta di ‘vendere sesso’ trova alla sua radice, nella larghissima maggioranza dei casi, fattori che condizionano e limitano la libertà di autodeterminazione dell'individuo, riducendo, talora drasticamente, il ventaglio delle sue opzioni esistenziali. Può trattarsi non soltanto di fattori di ordine economico, ma anche di situazioni di disagio sul piano affettivo o delle relazioni familiari e sociali, capaci di indebolire la naturale riluttanza verso una ‘scelta di vita’ quale quella di offrire prestazioni sessuali contro mercede”.

La Corte non accoglie quindi la tesi in base alla quale la prostituzione volontaria rappresenterebbe una «modalità autoaffermativa della persona umana», ribadendo invece che le residue forme di compressione delle possibilità di sviluppo dell'attività di prostituzione è strumentale al perseguimento della tutela dei diritti

fondamentali delle persone vulnerabili e della dignità umana (**sentenza n. 141 del 2019**).

Nella (**sentenza n. 1 del 2022**) prende in esame una disposizione che mantiene ferma la **distinzione tra gli educatori di sesso maschile e femminile nell'ambito** della dotazione organica delle **strutture convittuali destinate separatamente agli alunni convittori e alle alunne convittrici**.

La *ratio* della disposizione in scrutinio, secondo il rimettente, si rivelerebbe anacronistica e sproporzionata nel perseguire lo scopo di creare le condizioni idonee per uno svolgimento delle attività educative in modo paritario, confidenziale e libero da ogni soggezione per gli allievi e le allieve accolti nelle rispettive istituzioni convittuali.

Secondo la Corte, con tale disposizione il legislatore avrebbe inteso configurare un sistema educativo conforme al sistema delle strutture convittuali, “nel quale la distinzione tra educatori ed educatrici è speculare e funzionale alla separazione tra gli allievi convittori e le allieve convittrici”.

Ne consegue che “l’ablazione della norma censurata – che tale differenziazione assicura con riferimento a coloro che svolgono la funzione educativa – inciderebbe sulla funzionalità dell’assetto così congegnato, generando, di conseguenza, disarmonie nel sistema complessivamente considerato”.

In conclusione, pur dichiarando inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice *a quo* in riferimento agli artt. 3 e 51 Cost., la Corte evidenzia come “la verifica della perdurante rispondenza della finalità presidiata dalla disposizione in esame agli orientamenti e ai valori radicati nella coscienza sociale richiederebbe una **rimeditazione della disciplina delle istituzioni educative nella sua globalità, che spetta alla discrezionalità del legislatore**. Ad esso solo compete di rimodulare il sistema normativo in esame, apprezzando, «quale interprete della volontà della collettività» (sentenza n. 84 del 2016), la persistente opportunità del filtro selettivo prescritto dalla disposizione in scrutinio attraverso una rivalutazione delle ragioni che sorreggono la distinta configurazione delle istituzioni convittuali per allieve e per allievi”.

Appare interessante richiamare, altresì, un breve passaggio contenuto nella **sentenza n. 2 del 2022**, in materia di reati commessi da minorenni.

Nel ricordare gli elementi di specialità che connotano il rito e la fase esecutiva della condanna, entrambi improntati alle preminenti finalità di recupero e tutela della personalità del minore, la Corte offre particolare risalto alla previsione della **diversificazione di genere nella composizione dell’organo giudicante**, sottolineando che “l’art. 50-bis, comma 2, del r.d. n. 12 del 1941, esigendo che i componenti onorari siano «un uomo e una donna», garantisce che «nelle sue decisioni il collegio possa sempre avvalersi del **peculiare contributo di esperienza e di sensibilità proprie del sesso di appartenenza**» (ordinanza n. 172 del 2001)”.