

**LE PARI OPPORTUNITÀ TRA DONNE E UOMINI  
QUADRO NORMATIVO EUROPEO E NAZIONALE**



## I N D I C E

▪ <b>Il quadro europeo</b>	<b>1</b>
- <i>L'uguaglianza di genere nel diritto derivato</i>	1
- <i>Recente attività del Parlamento europeo</i>	3
- <i>Posizione del Consiglio europeo</i>	4
▪ <b>I principi dell'ordinamento italiano</b>	<b>8</b>
▪ <b>Gli organismi pubblici a tutela delle pari opportunità</b>	<b>10</b>
▪ <b>Le pari opportunità nella vita politica</b>	<b>13</b>
- <i>I principi costituzionali</i>	13
- <i>Quadro normativo</i>	15
▪ <b>Le pari opportunità nel lavoro</b>	<b>23</b>
- <i>Quadro normativo</i>	23
- <i>Alcuni interventi recenti per il sostegno dell'occupazione femminile e la tutela della genitorialità</i>	26
- <i>La legge sulla parità di accesso agli organi delle società quotate in borsa e delle società pubbliche</i>	33
▪ <b>Le pari opportunità nelle pubbliche amministrazioni</b>	<b>36</b>
- <i>Quadro normativo</i>	36



## Il quadro europeo

La parità tra uomini e donne è uno dei principi basilari dell'ordinamento europeo. L'azione dell'Unione europea in questo ambito si è sviluppata perseguendo sostanzialmente due obiettivi: garantire la parità di opportunità e di trattamento tra uomini e donne, eliminare le discriminazioni fondate sul sesso.

Per quanto attiene ai principi di parità di trattamento e non discriminazione, rileva l'articolo 19 del **Trattato di Lisbona** (Trattato sul funzionamento dell'Unione europea - TFUE) che - riprendendo quanto già stabilito dal Trattato della Comunità europea (articolo 13, introdotto dal Trattato di Amsterdam e successivamente modificato dal Trattato di Nizza) – individua, tra i compiti fondamentali dell'Unione, il **contrasto alle “discriminazioni fondate sul sesso**, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale”.

Accanto a questo articolo fondamentale, se ne possono rinvenire altri, quali:

- l'articolo 3, ai sensi del quale la **promozione della parità** tra donne e uomini è considerata uno dei **compiti essenziali** dell'Unione;
- l'articolo 8, secondo cui nelle sue azioni l'Unione mira ad eliminare le ineguaglianze, nonché a **promuovere la parità** tra uomini e donne.
- gli articoli 153 e 157, che affermano il principio della **completa parità** tra uomini e donne **nella vita lavorativa**.

Tali principi, già indicati dal Trattato sulla Comunità europea, sono stati ripresi solennemente dalla **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea** (adottata a Nizza il 12 dicembre 2000), che all'articolo 21, ha riaffermato il divieto di qualsiasi forma di discriminazione, e in particolare di quella fondata sul sesso, e all'articolo 23, ha stabilito che la **parità tra uomini e donne deve essere assicurata in tutti i campi**, segnatamente in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione, sancendo altresì che il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano **vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato**.

### ***L'uguaglianza di genere nel diritto derivato***

L'Unione ha adottato, già a partire dagli anni Settanta, numerose **direttive volte ad armonizzare gli ordinamenti dei Paesi membri** in materia di parità tra i sessi e di non discriminazione.

Per quanto riguarda la legislazione dell'UE in materia di parità di genere si ricordano, tra le altre:

- la direttiva 2004/113/CE, del 13 dicembre 2004, che attua 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 2006/54/CE del 5 luglio 2006 riguardante la **parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego** (rifusione). Questa direttiva fornisce una definizione delle 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, aumenta 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.

Con la risoluzione del 24 maggio 2012 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore, il Parlamento europeo ha chiesto la revisione delle disposizioni della direttiva che riguardano la parità di retribuzione;

- la direttiva 2010/18/UE, dell'8 marzo 2010 (come modificata alla fine del 2013), che attua l'accordo quadro riveduto in materia di congedo parentale concluso da BUSINESSEUROPE, EAPME, CEEP e CES e abroga la direttiva 96/34/CE;
- la direttiva 2010/41/CE, del 7 luglio 2010, 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;
- la direttiva 2011/36/UE, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la **repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime**. La disciplina, volta al ravvicinamento delle sanzioni per la tratta di esseri umani tra gli Stati membri e delle misure di sostegno per le vittime, invita, tra l'altro, gli Stati membri a valutare la possibilità di adottare misure affinché costituisca reato la condotta di chi ricorre consapevolmente ai servizi, oggetto di sfruttamento, prestati da una persona che è vittima della tratta, al fine di scoraggiare la domanda;
- la direttiva 2011/99/UE, del 13 dicembre 2011, che istituisce l'Ordine di protezione europeo allo scopo di proteggere una persona da atti di rilevanza penale compiuti da un'altra persona tali da metterne in pericolo la vita, l'integrità fisica o psichica, la dignità, la libertà personale o l'integrità sessuale, e che consente all'autorità competente di un altro Stato membro di continuare a proteggere la persona all'interno di tale altro Stato membro. La direttiva è rafforzata dal regolamento (UE) n. 606/2013 del 12 giugno 2013 relativo al riconoscimento reciproco delle misure di protezione in materia civile;

- la direttiva 2012/29/UE, del 25 ottobre 2012, che stabilisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI.

Tra le azioni più recenti intraprese a livello europeo nel settore della parità tra uomini e donne, si segnala, innanzitutto la Carta per le donne e l'impegno strategico per la parità di genere 2016-2019.

Il 5 marzo 2010 la Commissione ha adottato la [Carta per le donne](#) nell'ottica di migliorare la promozione dell'uguaglianza tra donne e uomini in Europa e in tutto il mondo.

Nel dicembre 2015 la Commissione ha pubblicato [l'impegno strategico per l'uguaglianza di genere 2016-2019 \(traduzione in italiano\)](#) al fine di monitorare e prorogare la strategia della Commissione per l'uguaglianza tra uomini e donne (2010-2015).

L'impegno strategico è incentrato sui seguenti cinque settori prioritari:

- aumento della partecipazione delle donne al mercato del lavoro e pari indipendenza economica;
- riduzione del divario di genere in materia di retribuzioni, salari e pensioni e, di conseguenza, lotta contro la povertà tra le donne;
- promozione della parità tra donne e uomini nel processo decisionale;
- lotta contro la violenza di genere e protezione e sostegno a favore delle vittime;
- promozione della parità di genere e dei diritti delle donne in tutto il mondo.

Inoltre, nel dicembre 2006 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno creato l'**Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE)**, con sede a Vilnius, in Lituania, con l'obiettivo generale di sostenere e rafforzare la promozione della parità di genere, ivi compresa l'integrazione di genere in tutte le politiche unionali e nazionali.

L'Istituto si prefigge altresì l'obiettivo di combattere le discriminazioni fondate sul sesso e di svolgere un'opera di sensibilizzazione sul tema della parità di genere, fornendo assistenza tecnica alle istituzioni europee mediante la raccolta, l'analisi e la diffusione di dati e strumenti metodologici.

### ***Recente attività del Parlamento europeo***

Negli ultimi anni il Parlamento europeo ha contribuito alla definizione generale delle politiche nel settore della parità di genere elaborando relazioni di iniziativa e richiamando l'attenzione delle altre istituzioni su problemi specifici.

In particolare, ogni anno il Parlamento europeo approva una risoluzione che valuta i progressi compiuti verso il raggiungimento della parità tra donne e uomini (risoluzioni non legislative). Tra le iniziative più recenti si ricordano :

- la [risoluzione del Parlamento europeo del 10 marzo 2015](#) sui **progressi** concernenti la parità tra donne e uomini nell'Unione europea nel 2013;
- la [risoluzione dell'8 marzo 2016](#) sull'integrazione della **dimensione di genere** nei lavori del Parlamento europeo (*gender mainstreaming*);
- la [risoluzione dell'8 marzo 2016](#) sulla situazione delle **donne rifugiate e richiedenti asilo nell'UE**;

Si segnala anche la recente [risoluzione del 13 settembre 2016](#) sulla creazione di condizioni del mercato del lavoro favorevoli all'**equilibrio tra vita privata e vita professionale**.

Il Parlamento europeo si sta adoperando per l'integrazione della dimensione di genere nelle attività di tutte le sue Commissioni. A tal fine, sono state istituite **due reti sull'integrazione della dimensione di genere**, coordinate dalla commissione FEMM. La rete dei presidenti e vicepresidenti per la dimensione di genere riunisce deputati che sostengono l'introduzione di una dimensione di genere nel lavoro delle loro rispettive commissioni. Sono assistiti da una rete di amministratori incaricati dell'integrazione della dimensione di genere in ognuna delle segreterie di commissione. Il gruppo ad alto livello sull'uguaglianza di genere promuove la **formazione e la sensibilizzazione sull'integrazione della dimensione di genere** tra il personale del Parlamento europeo e dei gruppi politici.

### ***Posizione del Consiglio europeo***

Il 26 ottobre 2015 il Consiglio dell'UE ha adottato il «[Piano d'azione sulla parità di genere 2016-2020](#)», che è basato sul documento congiunto dei servizi della Commissione e del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) sul tema «Parità di genere ed emancipazione femminile: trasformare la vita delle donne e delle ragazze attraverso le relazioni esterne dell'UE (2016-2020)». Il nuovo Piano d'azione sulla parità di genere sottolinea «la necessità di realizzare pienamente il godimento, pieno e paritario, di tutti i diritti umani e le libertà fondamentali da parte delle donne e delle ragazze e il conseguimento della loro emancipazione e della parità di genere».

Il 16 giugno 2016 il Consiglio europeo ha adottato le [Conclusioni sulla parità di genere](#). Dopo avere accolto con favore i cinque settori di intervento prioritari e le questioni orizzontali indicati nell'impegno strategico della Commissione per la parità di genere 2016-2019 (par. 19), il Consiglio europeo rivolge specifici e dettagliati inviti alla Commissione europea ed agli Stati membri per l'attuazione dell'impegno medesimo (par. 23-33). In particolare, la Commissione viene invitata a "integrare in tutte le politiche e le attività dell'UE un piano d'azione concreto per l'attuazione di una prospettiva di parità di genere sistematica e visibile" (par. 27).

Si auspica in quest'ottica l'adozione di una nuova strategia ad alto livello sulla parità di genere sotto forma di comunicazione ma anche l'integrazione della dimensione di genere nel contesto del semestre europeo (par. 31).

*Il Consiglio dell'UE (EPSCO) del 3 marzo 2017*

Da ultimo si ricorda che il 3 marzo 2017 il Consiglio dell'UE Occupazione, politica sociale, salute e consumatori ha approvato [conclusioni sul miglioramento delle competenze delle donne e degli uomini nel mercato del lavoro dell'UE](#), recanti una serie di indicazioni anche in materia di **divario di genere**.

In particolare, il Consiglio ha, tra l'altro, invitato gli Stati membri a

- dare la priorità, nell'attuazione della strategia Europa 2020, all'eliminazione degli ostacoli alla partecipazione di donne e uomini al mercato del lavoro, prestando particolare attenzione all'importanza delle competenze, al fine di raggiungere l'obiettivo principale di innalzare al **75% il tasso di occupazione delle donne e degli uomini di età compresa tra 20 e 64 anni**;
- intensificare gli sforzi tesi a **integrare la prospettiva di genere nelle rispettive politiche nazionali in materia di competenze e mercato del lavoro** e a tal fine, ove pertinente, includere tali misure nei **piani d'azione nazionali** e/o nell'ambito del **semestre europeo**, conformemente agli orientamenti in materia di occupazione, prestando **particolare attenzione agli svantaggi specifici che le donne devono affrontare nel mercato del lavoro e nel corso della vita**. Secondo il Consiglio misure che tengano conto della dimensione di genere dovrebbero essere concepite in modo da conseguire, tra l'altro i seguenti obiettivi:
- **combattere la segregazione occupazionale orizzontale basata sul genere** e promuovere misure volte a migliorare il riconoscimento e lo status di settori che occupano principalmente donne, quali i lavori **domestici**, il settore **sanitario**, i **servizi sociali** e il settore dell'**assistenza**, nonché prendere in considerazione misure per **migliorare la retribuzione in tali settori** rispettando nel contempo le circostanze nazionali e il ruolo delle parti sociali;
- promuovere la **parità di accesso delle donne e degli uomini alla professione docente**, anche per offrire ai discenti **modelli di riferimento sia maschili che femminili**;
- **combattere la discriminazione di genere**, la segregazione e gli stereotipi basati sul genere **nell'istruzione**, nella **formazione**, anche **professionale**, e nell'orientamento professionale; promuovere la parità di genere nelle scuole, negli istituti superiori e nelle università; incoraggiare ragazze, ragazzi, donne e uomini provenienti da tutti i contesti a scegliere percorsi di studio e di lavoro conformi alle loro

capacità e competenze, non sulla base di stereotipi di genere, in particolare promuovendo **l'accesso di donne e ragazze a settori di studio e lavoro come la scienza, la tecnologia, l'ingegneria e la matematica ("STEM")** e, per contro, incoraggiando uomini e ragazzi a studiare e lavorare in settori quali i servizi sociali, l'assistenza all'infanzia e l'assistenza a lungo termine;

- continuare ad analizzare il **fenomeno dell'abbandono scolastico da una prospettiva di genere** prendendo in considerazione le varie difficoltà che ostacolano il successo scolastico,
- affrontare il **divario di genere in materia di occupazione tra i lavoratori vicini alla pensione** mediante un **approccio intersettoriale**, prestando particolare attenzione alla necessità di fornire sostegno alle donne e agli uomini in situazioni di disoccupazione di lungo periodo, salvaguardando le **pari opportunità** nell'occupazione, ad esempio nell'avanzamento e **progressione** di carriera nonché nelle **retribuzioni** o nelle **promozioni**, e fornendo servizi di **sostegno per le donne** e gli uomini con responsabilità di assistenza.

Il Consiglio dell'UE ha infine invitato la Commissione europea a:

- **sostenere gli Stati membri nei loro sforzi volti ad integrare la prospettiva di genere nelle politiche relative al mercato del lavoro**, anche nell'ambito dell'attuazione della strategia Europa 2020 (in particolare attraverso il semestre europeo) e della nuova agenda per le competenze per l'Europa, nonché nell'ambito dei **Fondi strutturali e di investimento europei** e nel **pilastro europeo dei diritti sociali** annunciato nel programma di lavoro della Commissione per il 2017;
- garantire che la prospettiva di genere sia integrata nelle politiche e nelle misure finalizzate al **miglioramento delle competenze**, in particolare nelle occupazioni connesse alla **digitalizzazione**, alla **scienza**, alla **ricerca e allo sviluppo**, nonché nei settori dell'apprendimento permanente e nel mercato del lavoro;
- promuovere programmi e politiche che riconoscano e tengano conto delle diverse circostanze ed esigenze di donne e uomini - in particolare di **genitori e prestatori di assistenza in situazioni di lavoro precario** - in modo da migliorare l'accesso a iniziative favorevoli alla famiglia, a modalità di lavoro flessibile e "agile" per donne e uomini e a servizi di assistenza formale accessibili, di **qualità e a costi sostenibili per i figli e le altre persone a carico** (compresa l'educazione e cura della prima infanzia); incoraggiare i padri a utilizzare il congedo di paternità e parentale e i datori di lavoro ad agevolarne l'esercizio, in modo da consentire alle donne di aumentare la loro partecipazione al mercato del lavoro. La Commissione dovrebbe tenere conto di tali aspetti al momento di porre in essere **l'iniziativa intesa ad affrontare le sfide**

**incontrate dalle famiglie che lavorano per equilibrare vita professionale e vita privata**, annunciata nel **programma di lavoro della Commissione per il 2017**;

- fornire **finanziamenti e sostegno** per iniziative di **sensibilizzazione sulla parità e i diritti in materia di lavoro delle lavoratrici e dei lavoratori**, nonché sui vantaggi dell'apprendimento permanente e i servizi disponibili per orientare e assistere le persone scarsamente qualificate che desiderano migliorare la loro capacità di trovare occupazione, anche nell'ambito dell'attuazione della nuova agenda per le competenze per l'Europa.

## 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 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**.

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 rinvengono 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.

Si ricorda, inoltre, l'**articolo 117, settimo comma, Cost.**, come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, che prevede 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. Gli interventi del legislatore, tuttavia, sono risultati eterogenei, al punto da rendere opportuno un'operazione di razionalizzazione del panorama legislativo.

Con questo obiettivo, 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).

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 è volta ad introdurre 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* non ha peraltro ancora mai trovato applicazione a livello nazionale.

Nell'ambito delle pari opportunità nel lavoro, il codice definisce la nozione di **discriminazione** (v. *infra*).

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.

*Si segnala peraltro che la predetta relazione è stata presentata al Parlamento solo una volta, il 21 marzo 2003, con riferimento al periodo 2000-2002 (Doc. CXC, n. 1, della XIV legislatura).*

Inoltre, l'art. 55-novies, comma 2, lettera f) del Codice, come introdotto dall'art. 1 del decreto legislativo 6 novembre 2007, n.196, prevede una relazione annuale del Governo al Parlamento sull'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento nell'accesso a beni e servizi e loro fornitura e sull'efficacia dei meccanismi di tutela, in relazione alla Direttiva 2004/113/CE.

Si segnala che l'ultima relazione è stata presentata al Parlamento il 5 agosto 2014, aggiornata al mese di gennaio 2014 ([Doc. CLIX, n. 1](#), della XVII legislatura).

## **Gli organismi pubblici 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 previsto un **Ministro per le pari opportunità**, con l'eccezione: del Governo Monti, nel quale la delega per le pari opportunità è stata affidata al Ministro del lavoro e delle politiche sociali; del Governo Renzi, nel quale la delega è stata affidata al Ministero per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, e del Governo Gentiloni, che ha delegato la materia ad un sottosegretario alla Presidenza del Consiglio.

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.

Il Dipartimento per le pari opportunità viene istituito con il D.P.C.M. n. 405 del 28 ottobre 1997, modificato con il D.M. del 30 novembre 2000, il D.M. del 30 settembre 2004, D.P.C.M del primo marzo 2011 e D.M. del 4 dicembre 2012.

Per la promozione delle pari opportunità nel mondo del lavoro presso il Ministero del lavoro, in cui dal 1991 opera il **Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento ed uguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici**, che promuove, nell'ambito della competenza statale, la rimozione delle discriminazioni e di ogni altro ostacolo che limiti di fatto l'uguaglianza fra uomo e donna nell'accesso al lavoro, nella promozione e nella

formazione professionale, nelle condizioni di lavoro compresa la retribuzione (art. 8, D.Lgs. n. 198/2006, come modificato dal D.Lgs. n. 151/2015).

Il Comitato è presieduto dal Ministro del lavoro 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 materia di lavoro e politiche di genere; da rappresentanti di vari Ministeri.

**A livello nazionale, regionale, della città metropolitana e dell'ente di area vasta** sono inoltre nominati **una consigliera o un consigliere di parità**, cui sono attribuite funzioni di promozione e di controllo dell'attuazione dei principi di uguaglianza di opportunità e di non discriminazione tra donne e uomini nel lavoro (artt. 12 e ss. D.Lgs. n. 198/2006, come modificato dal D.Lgs. n. 151/2015).

Le consigliere e i consiglieri di parità intraprendono ogni utile iniziativa, nell'ambito delle competenze dello Stato, ai fini del rispetto del principio di non discriminazione e della promozione di pari opportunità per lavoratori e lavoratrici, in particolare,

a) rilevano le situazioni di squilibrio di genere, anche in collaborazione con le direzioni interregionali e territoriali del lavoro;

b) promuovono progetti di azioni positive, anche attraverso l'individuazione delle risorse dell'Unione europea, nazionali e locali finalizzate allo scopo;

e) collaborano con le direzioni interregionali e territoriali del lavoro al fine di rilevare l'esistenza delle violazioni della normativa in materia di parità, pari opportunità e garanzia contro le discriminazioni, anche mediante la progettazione di appositi pacchetti formativi;

f) danno diffusione della conoscenza e dello scambio di buone prassi e attività di informazione e formazione culturale sui problemi delle pari opportunità e sulle varie forme di discriminazione;

g) collaborano con i competenti assessorati e con gli organismi di parità degli enti locali.

Entro il 31 marzo di ogni anno la Consigliera Nazionale di Parità elabora un [rapporto](#) sulla propria attività, anche sulla base dei [rapporti delle consigliere di parità territoriali](#).



## Le pari opportunità nella vita politica

### *I principi costituzionali*

Norma fondamentale in tema di partecipazione alla vita politica è l'**articolo 51**, primo comma, della Costituzione, a mente del 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 secondo cui **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, e secondo lo spirito della **Convenzione ONU per la eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne** (CEDAW) del 1979 e della **Dichiarazione di Pechino** del 1995, che mirano al raggiungimento di una parità *de facto*.

A livello sovranazionale, la **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea** - che dopo 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](#).

### *La giurisprudenza costituzionale*

Secondo un orientamento della Corte costituzionale risalente alla metà degli anni Novanta, espresso nella **sentenza n. 422 del 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. Con tale sentenza, la Corte ha

dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni normative che avevano introdotto le quote per le elezioni nazionali, regionali e locali, sulla base dell'assunto che, in campo elettorale, il principio di uguaglianza deve essere inteso in senso rigorosamente formale. In base a tale interpretazione i diritti di elettorato passivo sono rigorosamente garantiti in egual misura a tutti i cittadini in quanto tali ed è esclusa qualsiasi differenziazione in base al sesso, sia che essa riguardi l'eleggibilità (quote di risultato, quali erano previste dalla legge elettorale nazionale) sia che riguardi la candidabilità (quote di lista, quali quelle previste dalla legge sulle elezioni amministrative).

Successivamente, il **quadro costituzionale è mutato**, anche in conseguenza della posizione espressa dalla Corte.

Come già visto, le riforme costituzionali del 2001 hanno 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.

Nella **sentenza n. 49 del 2003**, dopo le riforme costituzionali del 2001 relative agli ordinamenti regionali ma prime della modifica dell'articolo 51, la Corte costituzionale dichiara infondata una questione di legittimità costituzionale relativa ad una disposizione della legge elettorale della Valle d'Aosta che impone l'obbligo di inserire nelle liste elettorali candidati di entrambi i sessi. Viene dunque **superata la sentenza del 1995**, che aveva affermato che il sesso non poteva essere rilevante ai fini della candidabilità.

Nell'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.

La pronuncia più rilevante sul tema è la **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.

Secondo la Corte «il quadro normativo, costituzionale e statutario, è complessivamente ispirato al **principio fondamentale dell'effettiva parità tra i due sessi nella rappresentanza politica**, nazionale e regionale, nello spirito dell'art. 3, secondo comma, Cost., che impone alla Repubblica la rimozione di tutti

gli ostacoli che di fatto impediscono una piena partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica del Paese. Preso atto della **storica sotto-rappresentanza delle donne nelle assemblee elettive**, non dovuta a preclusioni formali incidenti sui requisiti di eleggibilità, ma a **fattori culturali, economici e sociali**, i legislatori costituzionale e statutario indicano la via delle **misure specifiche volte a dare effettività ad un principio di eguaglianza** astrattamente sancito, ma **non compiutamente realizzato** nella prassi politica ed elettorale.».

### **Quadro normativo**

Nell'ordinamento italiano si rinvencono diverse norme, sia nazionali che regionali, finalizzate alla promozione della partecipazione delle donne alla politica e dell'accesso alle cariche elettive, emanate in attuazione dei già richiamati articoli 51, primo comma, e 117, settimo comma, Cost.

#### *A livello nazionale*

Il decreto-legge sull'abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti ([D.L. 28 dicembre 2013, n. 149](#), conv. dalla [L. n. 13/2014](#)) disciplina i requisiti di trasparenza e democraticità richiesti ai partiti per accedere alle nuove forme di contribuzione previste ('due per mille' sulla base delle scelte espresse dai cittadini e agevolazioni fiscali sulle liberalità), istituendo a tal fine un apposito registro.

Ai fini dell'iscrizione del registro, la legge prescrive 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, in attuazione dell'[art. 51 Cost.](#)" (art. 3, comma 2, lett. f).

L'[articolo 9](#) del [D.L. n. 149/2013](#) del medesimo decreto disciplina espressamente la **parità di accesso alle cariche elettive**, sancendo innanzitutto il principio che i partiti politici promuovono tale parità.

In attuazione di tale principio, sono riprese e rafforzate due disposizioni contenute nella precedente legislazione sul finanziamento pubblico ai partiti (L. n. 157/1999, art. 3; [L. n. 96/2012](#), art. 1, comma 7, e art. 9, comma 13).

In primo luogo, per riequilibrare l'accesso alle candidature nelle elezioni, è prevista la riduzione delle risorse spettanti a titolo di 'due per mille' nel caso in cui, **nel numero complessivo dei candidati** presentati da un partito per ciascuna elezione della Camera, del Senato e del Parlamento europeo, **uno dei due sessi** sia rappresentato in misura **inferiore al 40 per cento**. In particolare, la misura della riduzione è pari allo 0,5% per ogni punto percentuale al di sotto del 40 per cento, fino al limite massimo complessivo del 10% ([art. 9, comma 2, D.L. n. 149/2013](#)).

In secondo luogo, ai partiti politici che non abbiano destinato una quota pari ad almeno il **10 per cento** delle somme ad essi spettanti a titolo di 'due per mille' ad **iniziative volte ad accrescere la partecipazione attiva delle donne** alla politica,

la Commissione di garanzia sui partiti politici applica una sanzione amministrativa pecuniaria pari a un quinto delle somme ad essi spettanti a titolo di 'due per mille'. (art. 9, comma 3).

È infine previsto un **meccanismo premiale** per i partiti che eleggono candidati di entrambi i sessi. Le risorse derivanti dall'applicazione delle due disposizioni esaminate confluiscono infatti in un apposito fondo, annualmente ripartito tra i partiti iscritti nell'apposito registro, per i quali la percentuale di eletti – e non di semplici candidati - del sesso meno rappresentato sia pari o superiore al 40 per cento (art. 9, commi 4 e 5). Tale disposizione non ha peraltro ricevuto attuazione.

A livello di **legge elettorale nazionale**, occorre considerare il nuovo **sistema elettorale del Parlamento**, approvato in via definitiva lo scorso 26 ottobre, prevede sia collegi uninominali da assegnare con formula con formula maggioritaria, sia collegi plurinominali da assegnare con metodo proporzionale (sistema 'misto').

La legge 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, alla Camera è previsto che nel complesso delle candidature presentate da ogni lista o coalizione di liste nei collegi uninominali a livello nazionale, nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima. Inoltre, nel complesso delle liste nei collegi plurinominali presentate da ciascuna lista a livello nazionale, nessuno dei due generi può essere rappresentato nella posizione di capolista in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima. L'Ufficio centrale nazionale assicura il rispetto di tali prescrizioni.

Al Senato le medesime previsioni sono stabilite a livello regionale e spetta all'Ufficio elettorale regionale assicurare il rispetto delle medesime.

Per le **elezioni del Parlamento europeo**, la [legge 22 aprile 2014, n. 65](#), ha introdotto nella **legge elettorale europea** disposizioni volte a rafforzare la **rappresentanza di genere**.

La **disciplina a regime**, destinata ad applicarsi **dal 2019**, prevede:

- la **composizione paritaria delle liste** dei candidati, disponendosi che, all'atto della presentazione della lista, 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'**, con una disciplina più incisiva rispetto a quella prevista in via transitoria per il 2014: le preferenze devono infatti 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.

Sono poi disciplinate le **verifiche dell'ufficio elettorale** al fine di garantire il rispetto delle disposizioni sull'equilibrio di genere nelle liste, assicurando al tempo stesso, ove possibile, la conservazione della lista.

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.

Dalla modifica costituzionale dell'articolo 51 discendono anche le norme inserite nella legge finanziaria 2008, che, disponendo in tema di organizzazione del **Governo**, 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 [legge n. 215/2012](#), modificando la legge sulla *par condicio*, ha infine introdotto una disposizione di principio, secondo cui i mezzi di informazione, nell'ambito delle **trasmissioni per la comunicazione politica**, sono tenuti al rispetto dei principi di **pari opportunità tra donne e uomini** sanciti dalla Costituzione.

#### *A livello regionale*

Dopo la *modifica* degli articoli 122 e 123 della Costituzione, che ha dato avvio al processo di elaborazione di nuovi statuti regionali e di leggi per l'elezione dei consigli nelle regioni a statuto ordinario, **tutte le regioni** che hanno adottato norme in materia elettorale hanno introdotto **disposizioni specifiche per favorire la parità di accesso alle cariche elettive**, in attuazione dell'art. 117, settimo comma, Cost.

Le misure sono diverse e sono prevalentemente incentrate sulle cosiddette 'quote di lista', ossia sull'obbligo di inserire nelle liste di candidati una quota minima di candidati del genere meno rappresentato, variabile tra un terzo e la metà. Le quote di lista sono applicate in sistemi elettorali proporzionali, con premio di maggioranza e con voto di preferenza. Alcune regioni hanno messo a punto uno

strumento ulteriore, ossia la 'doppia preferenza di genere', misura adottata per la prima volta dalla regione Campania e successivamente ripresa dalla legge elettorale per i comuni e da altre leggi elettorali regionali.

Per rafforzare le garanzie di parità nella rappresentanza regionale, nella legislatura in corso il Parlamento ha approvato la [legge 15 febbraio 2016, n. 20](#), che introduce, tra i principi fondamentali in base ai quali le Regioni 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, si modifica la [legge n. 165/2004](#), che - in attuazione dell'[articolo 122, primo comma, della Costituzione](#) - reca per l'appunto i **principi fondamentali** concernenti il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali. Con le modifiche introdotte, la legge nazionale non si limita a prevedere tra i principi, come stabilito finora, 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.

*A livello comunale*

Di grande rilevanza è stata l'approvazione, sul finire della XVI legislatura, della [legge 23 novembre 2012, n. 215](#), recante disposizioni per promuovere il

riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali.

Per l'elezione dei **consigli comunali**, nei **comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti** la legge, riprendendo un modello già sperimentato dalla legge elettorale della Regione Campania, contempla una duplice misura volta ad assicurare il riequilibrio di genere:

- la previsione della cd. **quota di lista**: nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore a due terzi. E' previsto l'arrotondamento all'unità superiore per il genere meno rappresentato, anche in caso di cifra decimale inferiore a 0,5;
- l'introduzione della cd. **doppia preferenza di genere**, che consente all'elettore di esprimere due preferenze (anziché una, come previsto dalla normativa previgente) purché riguardanti candidati di sesso diverso, pena l'annullamento della seconda preferenza. Resta comunque ferma la possibilità di esprimere una singola preferenza.

In caso di violazione delle disposizioni sulla **quota di lista**, peraltro, è previsto un meccanismo sanzionatorio differenziato, a seconda che la popolazione superi o meno i 15.000 abitanti, che di fatto rende la quota effettivamente vincolante solo nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti.

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 ruscata 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. Ne deriva che l'impossibilità di rispettare la quota **non comporta la decadenza** della lista.

Per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti è comunque previsto che nelle liste dei candidati è assicurata la **rappresentanza di entrambi i sessi**. Tale disposizione ha particolare rilievo per i comuni con popolazione **inferiore a 5.000 abitanti**, nei quali non si applica la quota di lista.

La disposizione sulla presenza di entrambi i sessi nelle liste risulta peraltro priva di sanzione.

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.

Per 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.

#### *A livello di città metropolitane e province*

La [legge 7 aprile 2014, n. 56](#), sull'istituzione delle **Città metropolitane** ed il **riordino delle province** ha eliminato l'elezione diretta dei consigli provinciali.

I **consigli metropolitani** (organi delle nuove città metropolitane) ed i **consigli provinciali** divengono organi elettivi di secondo grado; l'elettorato attivo e passivo spetta ai sindaci ed ai consiglieri comunali dei rispetti territori.

L'elezione di questi due organi avviene con modalità parzialmente differenti, che comunque prevedono l'espressione di un voto di preferenza e la ponderazione del voto (in base ad un indice rapportato alla popolazione complessiva della fascia demografica di appartenenza del comune).

Ai fini di promuovere la rappresentanza di genere, 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 troverà peraltro applicazione decorsi 5 anni dall'entrata in vigore della legge n. 215/2012, sulle rappresentanze di genere negli organi elettivi degli enti locali e quindi, di fatto, dalle elezioni del 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.

Non è inoltre più prevista la giunta, ma un altro organo assembleare (consiglio metropolitano nelle città metropolitane e assemblea dei sindaci nelle province), composto da tutti i sindaci del territorio.

Agli statuti di città metropolitane e province sono inoltre applicabili le già esaminate disposizioni volte a garantire le pari opportunità negli organi collegiali non elettivi (si v. *supra*).



## Le pari opportunità nel lavoro

### **Quadro normativo**

Negli ultimi decenni la **condizione delle donne nel mercato del lavoro** in Italia è stata oggetto di numerosi interventi normativi volti a riconoscere equiparazione dei diritti e maggiori tutele alle donne lavoratrici (legata anche alla peculiarità delle diverse situazioni che sono chiamate ad affrontare nel corso della loro vita lavorativa).

La **Costituzione** (art. 37) riconosce alla lavoratrici gli stessi diritti e, a parità di lavoro, la stessa retribuzione riconosciuti al lavoratore, disponendo, inoltre, che le condizioni di lavoro siano tali da consentire alla lavoratrice di adempiere alla sua funzione familiare.

Tra i più significativi provvedimenti organici in materia si ricorda, in primo luogo, il **Testo unico per la tutela della maternità e paternità** (D.Lgs. n. 151/2001, sostanzialmente modificato nel corso dell'attuale legislatura, in particolar modo dal D.Lgs. 80/2015) che riconosce alla madre lavoratrice una serie di prerogative volte a far sì che possa adempiere al suo ruolo attraverso, tra l'altro, il riconoscimento: di congedi retribuiti; del divieto di essere adibita a determinati lavori (posto a tutela della salute sua e del bambino); di riposi giornalieri; di permessi per accudire i figli con handicap; del divieto di licenziamento (dall'inizio della gravidanza fino al termine dei periodi di interdizione dal lavoro, nonché fino al compimento di un anno di età del bambino); del diritto all'indennità di maternità anche in caso di licenziamento o di dimissioni volontarie.

Successivamente, il **Codice per le pari opportunità** (D.Lgs. n. 198/2006) ha eliminato ogni discriminazione basata sul sesso in qualunque campo della vita. Nel campo dell'occupazione, il divieto di discriminazione concerne, tra l'altro, l'accesso al lavoro, la progressione di carriera e la retribuzione.

Al fine di promuovere la rimozione di ogni ostacolo alla realizzazione delle pari opportunità, si ricorda l'istituzione del "Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento ed uguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici", che opera nell'ambito della competenza statale; e del "Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni", istituito nelle singole amministrazioni pubbliche. Allo stesso scopo, è prevista la nomina di una consigliera o un consigliere di parità a livello nazionale, regionale e della città metropolitana e dell'ente di area vasta.

Infine, il D.Lgs. 5/2010 ha ulteriormente esteso la nozione di discriminazione - comprendendovi anche, ad esempio, ogni trattamento meno favorevole subito in

ragione dello stato di gravidanza, di maternità o di paternità, nonché in conseguenza del rifiuto di atti di molestie o di molestie sessuali - e ha inasprito le sanzioni previste in caso di inosservanza di sentenze che accertano i comportamenti discriminatori di carattere collettivo.

Nell'ambito delle pari opportunità nel lavoro il codice delle pari opportunità (D.Lgs. n. 198/2006, come successivamente modificato) definisce la nozione di **discriminazione** (art. 25).

In particolare, costituisce **discriminazione diretta** qualsiasi disposizione, criterio, prassi, atto, patto o comportamento, nonché l'ordine di porre in essere un atto o un comportamento, che produca un effetto pregiudizievole discriminando le lavoratrici o i lavoratori in ragione del loro sesso e, comunque, il trattamento meno favorevole rispetto a quello di un'altra lavoratrice o di un altro lavoratore in situazione analoga (comma 1).

Si ha **discriminazione indiretta** quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri mettono o possono mettere i lavoratori di un determinato sesso in una posizione di particolare svantaggio rispetto a lavoratori dell'altro sesso, salvo che riguardino requisiti essenziali allo svolgimento dell'attività lavorativa, purchè l'obiettivo sia legittimo e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari (comma 2).

Costituisce **discriminazione** ogni trattamento meno favorevole in ragione dello stato di gravidanza, nonché di maternità o paternità, anche adottive, ovvero in ragione della titolarità e dell'esercizio dei relativi diritti (comma 2-bis).

Sono inoltre considerate come **discriminazioni** (art. 26):

- le **molestie**, ovvero quei comportamenti indesiderati, posti in essere per ragioni connesse al sesso, aventi lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una lavoratrice o di un lavoratore e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante o offensivo;

- le **molestie sessuali**, quando i comportamenti indesiderati assumono connotazione sessuale, espressi in forma fisica, verbale o non verbale, aventi lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una lavoratrice o di un lavoratore e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante o offensivo.

- i trattamenti meno favorevoli subiti per aver rifiutato le molestie o per essersi sottomessi; gli atti, i patti o i provvedimenti concernenti il rapporto di lavoro delle vittime di molestie sono nulli se adottati in conseguenza del rifiuto o della sottomissione;

- i trattamenti sfavorevoli da parte del datore di lavoro che costituiscono una reazione ad un reclamo o ad una azione volta ad ottenere il rispetto del principio di parità di trattamento tra uomini e donne.

È inoltre vietata qualsiasi discriminazione nell'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e nelle condizioni di lavoro (art. 27), relativamente alle condizioni retributive (art. 28), nella prestazione lavorativa e nella progressione di carriera (art. 29).

Particolare rilievo assumono ai fini della realizzazione di una parità sostanziale le **azioni positive**, introdotte nel nostro ordinamento dalla legge n. 125/1991 e ora disciplinate dagli artt. 42 e ss. del codice delle pari opportunità.

Le **azioni positive** hanno in particolare lo scopo di:

a) eliminare le disparità nella formazione scolastica e professionale, nell'accesso al lavoro, nella progressione di carriera, nella vita lavorativa e nei periodi di mobilità;

b) favorire la diversificazione delle scelte professionali delle donne in particolare attraverso l'orientamento scolastico e professionale e gli strumenti della formazione;

c) favorire l'accesso al lavoro autonomo e alla formazione imprenditoriale e la qualificazione professionale delle lavoratrici autonome e delle imprenditrici;

d) superare condizioni, organizzazione e distribuzione del lavoro che provocano effetti diversi, a seconda del sesso, nei confronti dei dipendenti con pregiudizio nella formazione, nell'avanzamento professionale e di carriera ovvero nel trattamento economico e retributivo;

e) promuovere l'inserimento delle donne nelle attività, nei settori professionali e nei livelli nei quali esse sono sottorappresentate e in particolare nei settori tecnologicamente avanzati ed ai livelli di responsabilità;

f) favorire, anche mediante una diversa organizzazione del lavoro, delle condizioni e del tempo di lavoro, l'equilibrio tra responsabilità familiari e professionali e una migliore ripartizione di tali responsabilità tra i due sessi;

f-bis) valorizzare il contenuto professionale delle mansioni a più forte presenza femminile.

Il codice delle pari opportunità (art. 46) prevede inoltre l'**obbligo** per le **aziende pubbliche e private** che occupano oltre 100 dipendenti di redigere un **rapporto** almeno ogni due anni **sulla situazione del personale maschile e femminile** in ognuna delle professioni ed in relazione allo stato di assunzioni, della formazione, della promozione professionale, dei livelli, dei passaggi di categoria o di qualifica, di altri fenomeni di mobilità, dell'intervento della Cassa integrazione guadagni, dei licenziamenti, dei prepensionamenti e pensionamenti, della retribuzione effettivamente corrisposta. In caso di inosservanza dell'obbligo è prevista una diffida da parte della Direzione regionale del lavoro, su segnalazione delle rappresentanze sindacali aziendali o della consigliera regionale di parità; in caso di inadempimento alla diffida, si applica una sanzione amministrativa (da lire

duecentomila a lire un milione) e nei casi più gravi può essere disposta la sospensione per un anno dei benefici contributivi eventualmente spettanti.

I **contratti collettivi** possono prevedere misure specifiche, ivi compresi codici di condotta, linee guida e buone prassi, per prevenire tutte le forme di discriminazione sessuale (art. 50-*bis* del codice delle pari opportunità).

Il codice delle pari opportunità appresta infine contro le discriminazioni forme specifiche di **tutela giurisdizionale**, che consentono l'adozione di provvedimenti **in via d'urgenza** (art. 38 e ss.).

Inoltre, quando il ricorrente fornisce elementi di fatto, desunti anche da dati di carattere statistico relativi alle assunzioni, ai regimi retributivi, all'assegnazione di mansioni e qualifiche, ai trasferimenti, alla progressione in carriera ed ai licenziamenti, idonei a fondare, in termini precisi e concordanti, la presunzione dell'esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori in ragione del sesso, **spetta al convenuto l'onere della prova sull'insussistenza della discriminazione** (art. 40).

In questo quadro si inseriscono le diverse misure introdotte o prorogate dall'attuale legislatura, dirette in particolar modo a favorire la conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro (anche attraverso il bonus per servizi di babysitting e la possibilità per le donne lavoratrici di richiedere la trasformazione del contratto da tempo pieno a tempo parziale), l'introduzione di un congedo per le donne vittime di violenza di genere, la previsione di una normativa per il contrasto della pratica delle cosiddette dimissioni in bianco e per la valorizzazione del welfare aziendale (la conversione in benefit dei premi di produttività).

Di seguito, le principali misure in materia.

### ***Alcuni interventi recenti per il sostegno dell'occupazione femminile e la tutela della genitorialità***

#### ***Misure a sostegno della genitorialità***

##### **Conciliazione vita-lavoro**

Nel corso dell'attuale legislatura, diversi provvedimenti (D.Lgs. 80/2015, legge di bilancio 2017 e L. 81/2017) sono intervenuti in tema di congedi parentali in senso lato (maternità, paternità, parentali in senso stretto) per ampliarne sia la portata, sia la platea di beneficiari.

Di seguito, le principali novità introdotte:

##### ***Congedo di maternità***

- viene ampliato l'ambito temporale di applicazione del **congedo di maternità** in caso di parto anticipato e di ricovero del neonato;
- per le lavoratrici iscritte alla Gestione separata:
  - l'indennità di maternità è riconosciuta anche in caso di mancato versamento dei contributi da parte del committente e, in caso di adozione o affidamento, per i 5 mesi successivi dall'ingresso del minore in famiglia;
  - non è più necessaria l'effettiva astensione dall'attività lavorativa (come già previsto per le lavoratrici autonome);
- per le lavoratrici autonome:
  - l'indennità di maternità viene riconosciuta anche nel caso di adozione o affidamento, alle stesse condizioni previste per le altre lavoratrici
  - in caso di gravidanza si prevede che:
    - il rapporto di lavoro non si estingue;
    - il lavoratore può chiedere la sospensione (senza corrispettivo) del rapporto di lavoro per un periodo non superiore a 150 giorni per anno solare;
    - (previo consenso del committente) la lavoratrice autonoma in maternità possa essere sostituita, totalmente o parzialmente, dai suoi familiari;

#### *Congedo di paternità*

- è riconosciuto **anche se la madre è una lavoratrice autonoma**;
- in caso di adozione o affidamento, il congedo previsto per la lavoratrice per il periodo di permanenza all'estero può essere utilizzato dal padre **anche se la madre non è una lavoratrice**.

#### *Congedo di paternità obbligatorio*

La legge di bilancio 2017 proroga fino al 2018 il congedo obbligatorio per il padre lavoratore dipendente che deve essere goduto entro i cinque mesi dalla nascita del figlio, anche in via non continuativa, e la cui durata è pari a 2 giorni (analogamente a quanto già disposto per il 2016) per il 2017 e elevata a quattro giorni per il 2018.

#### *Congedo di paternità facoltativo*

**Per il 2018 il padre può astenersi per un ulteriore giorno** in accordo con la madre e in sua sostituzione in relazione al periodo di astensione obbligatoria spettante a quest'ultima.

#### *Congedo parentale*

Viene esteso dall'ottavo al dodicesimo anno di vita del bambino e la fruizione può essere anche su base oraria. L'indennizzo (nella misura del 30% per un periodo massimo complessivo di 6 mesi) viene esteso dal terzo al sesto anno di

vita del bambino, mentre l'indennizzo per i periodi ulteriori di congedo (dovuto solo in presenza di determinate condizioni<sup>1</sup>) è previsto fino all'ottavo anno di età;

Per le lavoratrici e lavoratori iscritti alla Gestione separata si prevede il prolungamento (da 3) a 6 mesi, con possibilità di fruirne fino al terzo anno di età per un periodo max complessivo di 6 mesi (anche se fruiti in altra gestione o cassa di previdenza).

Infine, per i genitori di minore con handicap si dispone che il congedo parentale possa, a determinate condizioni, essere prolungato (dall'ottavo) al dodicesimo anno di età

Si ricorda che, in via sperimentale, per il triennio 2016-2018, il D.Lgs. 80/2015 prevede che parte delle risorse del Fondo per la contrattazione di secondo livello sia destinato alla **promozione della conciliazione tra lavoro e vita privata** (38,3 milioni di euro per l'anno 2016, 36,2 milioni di euro per l'anno 2017 e 35,6 milioni di euro per l'anno 2018). In attuazione di ciò è stato adottato il Decreto ministeriale 12 settembre 2017 che riconosce uno sgravio contributivo ai datori di lavoro privati che sottoscrivono contratti collettivi aziendali contenenti misure di conciliazione vita-lavoro.

### **Bonus Bebé**

La legge di stabilità 2015 (legge 190/2014), ai commi da 125 a 129, ha previsto, per ogni figlio nato o adottato dal 1° gennaio 2015 fino al 31 dicembre 2017, un assegno di importo annuo di 960 euro per famiglie con ISEE fino a 25.000 euro (1.920 euro per le famiglie con ISEE inferiore a 7.000 euro) erogato mensilmente a decorrere dal mese di nascita o adozione.

Come sottolineato nella Relazione tecnica all'Atto del Governo 430 "Nei due anni di esercizio precedenti della misura sono state registrate in media poco più di 21.000 domande al mese (con una tendenza crescente nel 2016 rispetto al 2015), per un totale di oltre 250.000 domande l'anno. Sono domande presentate dalla metà (49,8%) da famiglie con ISEE inferiore a 7.000 euro, per le quali il beneficio è di 160 euro al mese.

Il finanziamento della misura è stato previsto fino al 2020: 202 milioni di euro per il 2015, 607 milioni per il 2016, 1.012 milioni per ciascun anno del biennio 2017-2018, 607 milioni per il 2019 e 202 milioni di euro il 2020

Al 31 dicembre 2016 risulta **impegnata l'intera somma di 607 milioni di euro prevista per il medesimo anno**, mentre **al 27 luglio 2017 sono stati impegnati circa 759 milioni di euro** sui 1.012 milioni stanziati.

### **Voucher baby-sitting**

---

<sup>1</sup> Un'indennità pari al 30 per cento della retribuzione, a condizione che il reddito individuale dell'interessato sia inferiore a 2,5 volte l'importo del trattamento minimo di pensione a carico dell'assicurazione generale obbligatoria.

L'articolo 4, comma 24, lettera b), della legge 92/2012 ha introdotto in via sperimentale, per il triennio 2013-2015, la possibilità per la madre lavoratrice di richiedere, al termine del congedo di maternità e in alternativa al congedo parentale, un contributo (pari attualmente a 600 euro mensili) per l'acquisto di servizi di babysitting, ovvero un contributo per fare fronte agli oneri della rete pubblica dei servizi per l'infanzia o dei servizi privati accreditati, da utilizzare negli undici mesi successivi al congedo obbligatorio, per un massimo di sei mesi.

Il voucher è stato **prorogato** una prima volta, fino al 2016, dalla legge di stabilità 2016 (comma 282 della legge 208/2015) che ne ha previsto anche l'estensione alle lavoratrici autonome, e successivamente, **fino al 2018**, dalla legge di bilancio 2017 (comma 356 della legge 232/2016) con una **allocazione massima di risorse di 40 milioni di euro per ciascuno dei due anni per le lavoratrici dipendenti e iscritte alla Gestione separata e di 10 milioni per le autonome e imprenditrici**.

Come rilevato nel [XVI Rapporto INPS](#) l'iter applicativo del beneficio può essere distinto in **due fasi**. Nel 2013, i due bandi del luglio e novembre, che consentivano la presentazione delle domande esclusivamente per via telematica, ebbero scarsa adesione, tanto che venne utilizzato solo un quarto del budget allocato. Negli anni successivi, il sussidio è stato alzato a 600 euro mensili, e la procedura è cambiata, consentendo la presentazione delle domande nel corso di tutto l'anno. Questi cambiamenti, nonché la maggiore diffusione di informazione e consapevolezza rispetto all'offerta del beneficio, hanno portato ad una maggiore adesione, con **l'esaurimento del budget allocato nel 2015 (il 14 dicembre) e nel 2016 (il 3 agosto)**.

#### **Premio alla nascita (Bonus Mamma Domani)**

La legge di bilancio 2017 (art. 1, comma 353, della legge 232/2016) ha previsto, a decorrere dal 1° gennaio 2017, un premio alla nascita o all'adozione di minore, pari ad 800 euro. Il beneficio (anche detto Bonus mamma domani) è corrisposto in unica soluzione dall'INPS a domanda della futura madre al compimento del settimo mese di gravidanza o all'atto dell'adozione.

**Il beneficio è diventato operativo dal 4 maggio 2017.**

**Il 18 maggio**, l'INPS ha comunicato che erano già state **inoltrate 100mila domande**.

#### **Contributi asilo nido e supporto domiciliare**

L'articolo 1 comma 355 della legge di bilancio 2017 (legge 232/2016), ha disposto che "con riferimento ai nati a decorrere dal 1 gennaio 2016 per il pagamento di rette relative alla frequenza di asili nido pubblici e privati, nonché per l'introduzione di forme di supporto presso la propria abitazione in favore dei bambini al di sotto dei tre anni, affetti da gravi patologie croniche, è attribuito, a partire dall'anno 2017, un buono di 1000 euro su base annua e parametrato a undici mensilità".

Il beneficio è riconosciuto nel limite massimo di 144 milioni di euro per l'anno 2017, 250 milioni di euro per l'anno 2018, 300 milioni di euro per l'anno 2019 e 330 milioni di euro annui a decorrere dal 2020.

È possibile presentare le **domande online attraverso il servizio dedicato INPS dal 17 luglio 2017 al 31 dicembre 2017**.

### **Passaggio di personale tra amministrazioni**

L'art. 14 della L. 124/2015 limita a casi o esigenze eccezionali l'eventuale dissenso alla richiesta del genitore, dipendente di amministrazioni pubbliche, con figli minori fino a tre anni di età di essere assegnato ad una sede presente nella stessa provincia o regione nella quale lavora l'altro genitore.

### **Promozione conciliazione vita-lavoro nelle P.A.**

L'art. 14, c. 2, della L. 124/2015 dispone che le amministrazioni pubbliche, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, procedono a stipulare convenzioni con asili nido e scuole dell'infanzia e a organizzare, anche attraverso accordi con altre amministrazioni pubbliche, servizi di supporto alla genitorialità, aperti durante i periodi di chiusura scolastica<sup>2</sup>.

### **Trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale**

L'art. 8, c. 7, del D.Lgs. 81/2015 dispone che In luogo del congedo parentale (o entro i limiti della parte ancora spettante) può essere chiesta, per una sola volta, la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in rapporto a tempo parziale (purché con una riduzione d'orario non superiore al 50 per cento).

### **Welfare aziendale**

L'articolo 1, commi da 182 a 189, della L. 208/2015 (Stabilità 2016) ha reintrodotto, in via permanente, una tassazione sostitutiva per i premi di produttività e per le somme erogate a titolo di partecipazione agli utili dell'azienda, prevedendo anche, al fine di dare impulso allo sviluppo del **welfare aziendale**, la possibilità di convertire i premi in denaro in prestazioni di *welfare* aziendale (servizi di assistenza ad anziani, servizi di istruzione, ecc.) esclusi da ogni forma di imposizione.

Successivamente, l'articolo 1, commi da 160 a 162, della L. 232/2016 (legge di bilancio per il 2017), nel confermare la predetta tassazione sostitutiva per i premi di produttività, ha innalzato i limiti dell'imponibile ammesso al beneficio (da 2.000 a 3.000 euro) e la soglia di reddito entro la quale esso è riconosciuto (da 50.000 a 80.000 euro annui). Inoltre, nel confermare la possibilità di convertire i premi di produttività in strumenti di welfare aziendale, ha esteso l'elenco dei servizi richiedibili disponendo che non concorrono a formare il reddito da lavoro

---

<sup>2</sup> Con direttiva del Presidente del consiglio del 1° giugno 2017, sono state definite le linee guida per l'organizzazione del lavoro finalizzate a promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti.

dipendente, e sono quindi esclusi da ogni forma di imposizione anche i contributi alle forme pensionistiche complementari e i contributi di assistenza sanitaria (anche se versati in eccedenza rispetto ai relativi limiti di deducibilità), nonché il valore di azioni offerte alla generalità dei dipendenti o di categorie di dipendenti, anche se ricevute per un importo complessivo superiore a quello escluso dal reddito da lavoro dipendente ai fini IRPEF.

Inoltre si prevede che non siano considerati imponibili i contributi ed i premi versati dal datore di lavoro per prestazioni aventi per oggetto il rischio di non autosufficienza nel compimento degli atti della vita quotidiana o il rischio di gravi patologie, nonché i sussidi occasionali concessi in occasione di rilevanti esigenze personali o familiari del dipendente.

Da ultimo, l'articolo 55 del D.L. 50/2017 ha riportato a 3.000 euro (da 4.000) il limite massimo di importo complessivo dell'imponibile ammesso al regime tributario agevolato per le imprese che coinvolgono pariteticamente i lavoratori nell'organizzazione del lavoro ed introduce, con riferimento ad una quota degli emolumenti in oggetto non superiore a 800 euro, le seguenti misure aggiuntive:

- una riduzione, pari a venti punti percentuali, dell'aliquota contributiva pensionistica a carico del datore di lavoro;
- l'esclusione di ogni contribuzione a carico del dipendente;
- la corrispondente riduzione dell'aliquota di computo per il calcolo del trattamento pensionistico (nell'ambito del sistema cosiddetto contributivo).

#### Misure a sostegno dell'occupazione femminile

##### **Sgravi contributivi**

La L. 92/2012 prevede una riduzione, nella misura del 50%, dei contributi a carico del datore di lavoro (per un massimo di 12 mesi per assunzioni a tempo determinato e di 18 mesi per quelle a tempo indeterminato) per assunzione di donne prive di impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi, se residenti in regioni ammissibili ai finanziamenti nell'ambito dei fondi strutturali dell'Unione europea e in determinate aree (annualmente individuate con apposito DM), o da almeno 24 mesi, ovunque residenti.

Inoltre, nell'ambito dell'estensione dell'esonero contributivo previsto per il 2016 per le assunzioni a tempo indeterminato del 2017 realizzate dai datori di lavoro privati operanti nelle regioni Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna, è stata prevista una maggiorazione della percentuale di decontribuzione per l'assunzione di donne di qualsiasi età, prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi (**manca il DPCM per l'attuazione dello sgravio**).

##### **Diritto di precedenza**

L'art. 24 del D.Lgs. 81/2015 dispone che i periodi di astensione obbligatoria per le lavoratrici in congedo di maternità devono computarsi ai fini dell'integrazione del requisito temporale (più di 6 mesi di durata del rapporto a termine) che dà diritto di precedenza nelle assunzioni a tempo indeterminato.

Tale diritto di precedenza è riconosciuto alle medesime lavoratrici anche per le assunzioni a tempo determinato effettuate dal medesimo datore di lavoro entro i successivi 12 mesi, con riferimento alle mansioni già espletate in esecuzione dei precedenti rapporti a termine.

### **Dimissioni in bianco**

Per contrastare la pratica (riguardante prevalentemente le lavoratrici) delle cd. dimissioni "in bianco", consistente nel far firmare le dimissioni al lavoratore al momento dell'assunzione (in bianco, appunto) e quindi nel momento in cui la sua posizione è più debole, il decreto legislativo n.151/2015 (attuativo del D.Lgs. 183/2014, cd. Jobs act) ha modificato la disciplina delle dimissioni volontarie e della risoluzione consensuale del rapporto di lavoro, prevedendo che le dimissioni sono valide solo se redatte in modalità telematica su appositi moduli, resi disponibili dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

### **Congedo per violenza di genere**

Il decreto legislativo 80/2015 (attuativo del D.Lgs. 183/2014, cd. Jobs act) ha introdotto il **congedo per le donne vittime di violenza di genere**, riconoscendo alle lavoratrici dipendenti, pubbliche e private (con esclusione del lavoro domestico), alle lavoratrici titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e, come previsto dalla legge di bilancio 2017, alle lavoratrici autonome inserite in percorsi certificati di protezione relativi alla violenza di genere, la possibilità di astenersi dal lavoro (per motivi legati al suddetto percorso) per un periodo massimo di tre mesi.

L'art. 30 del D.Lgs. 165/2001 prevede, inoltre, che la dipendente vittima di violenza di genere può presentare domanda di trasferimento ad altra amministrazione pubblica ubicata in un comune diverso da quello di residenza, previa comunicazione all'amministrazione di appartenenza.

### ***La legge sulla parità di accesso agli organi delle società quotate in borsa e delle società pubbliche***

Con la legge 12 luglio 2011, n. 120 sono state apportate significative modifiche al testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, 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, intende riequilibrare a favore delle donne l'accesso agli organi apicali.

A tal fine è previsto un “doppio binario” normativo:

- per le **società quotate in borsa**, la disciplina in materia di equilibrio di genere è recata puntualmente dalle disposizioni di rango primario;
- per le società a controllo pubblico, i principi applicabili rimangono quelli di legge, mentre la disciplina di dettaglio è 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.

L'articolo 1 della legge (che introduce il comma 1-*ter* all'articolo 147-*ter* del testo unico dell'intermediazione finanziaria – TUIF, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58) impone che lo statuto societario preveda un riparto degli amministratori da eleggere effettuato in base a un criterio che assicuri l'equilibrio tra i generi, dovendo il genere meno rappresentato ottenere almeno un terzo degli amministratori eletti.

E' prevista un'articolata procedura per l'ipotesi in cui il consiglio di amministrazione eletto non rispetti i 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 proposte 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 estese (inserendo, all'articolo 147-*quater* del TUIF, il comma 1-*bis*) anche al **consiglio di gestione**, ove costituito da almeno tre membri; è affidato all'atto costitutivo della società il

compito di disciplinare il **riparto dei membri del collegio sindacale** (a tal fine inserendo il comma 1-*bis* all'articolo 148 del TUIF) secondo i già commentati criteri di tutela del genere meno rappresentato.

Anche per tale ipotesi si prevede l'attivazione di apposita procedure di diffida da parte della Consob per l'ipotesi 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 (articolo 2) trovano applicazione dal **primo rinnovo** degli organi societari interessati **successivo al 12 agosto 2012** (ovvero un anno dall'entrata in vigore delle norme stesse).

Sono inoltre 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 devono essere riservati al genere meno rappresentato.

Come già anticipato, le disposizioni in materia di equilibrio di genere (articolo 3 della legge) si applicano anche alle **società a controllo pubblico non quotate**. Si demanda però a un regolamento 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, con lo scopo di recare una disciplina uniforme per tutte le società interessate.

Al predetto regolamento è affidata la disciplina della vigilanza sull'applicazione delle norme introdotte, nonché delle forme e dei termini dei provvedimenti da adottare e le modalità di sostituzione dei componenti decaduti.

In particolare, il già richiamato **DPR n. 251/2012** impone – come avviene per le società private - 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. Anche in tali ipotesi gli statuti disciplinano 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.

Tuttavia, il DPR n. 251 del 2012 **vieta agli statuti delle società pubbliche** di prevedere il **rispetto del criterio** di riparto tra generi, ove le liste presentino un numero di **candidati inferiore a tre**. Inoltre gli statuti disciplinano l'esercizio dei diritti di nomina, ove previsti, affinché non contrastino con quanto previsto dal regolamento stesso.

Anche in tale ipotesi, per il primo mandato degli organi apicali la quota riservata al genere meno rappresentato deve essere pari ad almeno un quinto del numero dei componenti dell'organo.

La **vigilanza** sul rispetto delle disposizioni in materia di parità di genere 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 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 comunicano altresì la mancanza di equilibrio tra i generi, anche in corso di mandato. Tale segnalazione può essere altresì fatta pervenire da chiunque vi abbia interesse.

Ove si accerti il mancato rispetto della quota di un terzo nella composizione degli organi sociali, si prevede una **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 fissano un nuovo termine di sessanta giorni ad adempiere, con l'avvertimento che, decorso inutilmente detto termine, ove la società non provveda, i componenti dell'organo sociale interessato **decadono** e si provvede alla **ricostituzione dell'organo** nei modi e nei termini previsti dalla legge e dallo statuto.

Rispetto, dunque, alla disciplina delle società private, non è prevista alcuna sanzione pecuniaria in caso di inottemperanza alla prima diffida.

Per il monitoraggio sull'attuazione della nuova disciplina nelle società pubbliche è stato istituito, con decreto del Ministro delle pari opportunità del 12 febbraio 2013, un apposito **gruppo di lavoro**.

Il Dipartimento per le Pari Opportunità ha altresì attivato la **casella di posta elettronica** `monitoraggioquodidigenere@governo.it`, attraverso la quale le società ricadenti nell'ambito di applicazione del DPR comunicano la composizione degli organi sociali entro 15 giorni dalla data di nomina degli stessi o dalla data di sostituzione.

Chiunque vi abbia interesse può altresì segnalare alla medesima casella di posta elettronica la carenza di equilibrio tra i generi nella composizione degli organi sociali.

Si ricorda infine che il 14 novembre 2012 la Commissione europea, su impulso della Vice-Presidente Viviane Reding, ha adottato una **proposta di direttiva** volta a raggiungere l'obiettivo di una presenza pari ad almeno il 40% del genere meno rappresentato nei consigli di amministrazione delle società quotate in borsa. La procedura legislativa ordinaria risulta ancora all'esame dei colegislatori, Consiglio dell'UE e Parlamento europeo. Quest'ultimo si è espresso con una [risoluzione](#) approvata il 20 novembre 2013.

Nell'ultima riunione del Consiglio dell'UE in cui si è discussa la proposta (il 15 giugno 2017), i rappresentanti di alcuni Paesi membri hanno rilevato che la proposta stessa violerebbe i principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Nel mese di settembre 2016 è stata inviata dal Governo 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 12 febbraio 2013 - 12 febbraio 2016.

Si ricorda infine che l'articolo 11, comma 4 del decreto legislativo n. 175 del 2016, **Testo unico sulle società a partecipazione pubblica**, ha introdotto specifiche regole in tema di parità di genere negli organi apicali di tali enti.

In particolare, la norma dispone che nella scelta degli **amministratori delle società a controllo pubblico** le amministrazioni assicurino 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 deve prevedere che la scelta degli amministratori da eleggere sia effettuata nel rispetto dei criteri stabiliti dalla legge n. 120 del 2011.

## **Le pari opportunità nelle pubbliche amministrazioni**

### ***Quadro normativo***

Il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante norme generali sul pubblico impiego, 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.

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).

Infine, le pubbliche amministrazioni, al fine di garantire pari opportunità tra uomini e donne (art. 57, co. 1):

- riservano alle **donne**, salva motivata impossibilità, almeno **un terzo dei posti di componente delle commissioni di concorso**. L'atto di nomina della commissione di concorso è inviato, entro tre giorni, alla consigliera o al consigliere di parità nazionale ovvero regionale, in base all'ambito territoriale dell'amministrazione che ha bandito il concorso, che, qualora ravvisi la violazione, diffida l'amministrazione a rimuoverla entro il termine massimo di trenta giorni;

- 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;
- 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;
- possono **finanziare programmi di azioni positive** e l'attività dei Comitati unici di garanzia (CUG).

In recepimento di direttive comunitarie, il legislatore ha infatti 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 sostituisce, unificando le competenze in un solo organismo, i comitati per le pari opportunità e i comitati paritetici sul fenomeno del *mobbing*, costituiti in applicazione della contrattazione collettiva, dei quali assume tutte le funzioni previste dalla legge, dai contratti collettivi relativi al personale delle amministrazioni pubbliche o da altre disposizioni. Nell'ambito dell'amministrazione di appartenenza, il CUG esercita prevalentemente compiti propositivi, consultivi e di verifica sui risultati delle attività intraprese.

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, gli enti territoriali 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 caso di mancato adempimento, le pubbliche amministrazioni **non possono procedere all'assunzione di personale.**

Per quanto riguarda l'attuazione della norma, si cfr. i dati dell'ultimo [rapporto](#) della Presidenza del Consiglio (Dipartimenti funzione pubblica e pari opportunità) sulle misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche del 2013 (su dati 2012).

La **Presidenza del Consiglio** – Dipartimenti della funzione pubblica e delle pari opportunità ha adottato il **23 maggio 2007** una **direttiva** recante misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche. La direttiva, oltre a ribadire la necessità di una piena applicazione disposizioni vigenti in materia di parità nel pubblico impiego, fornisce nuove indicazioni per una piena attuazione del principio di pari opportunità.

Con riferimento all'**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. Inoltre, è necessario valorizzare le competenze delle lavoratrici che rappresentano la maggioranza del personale delle amministrazioni pubbliche, ma non sono proporzionalmente presenti nelle posizioni di vertice.

A questo scopo le amministrazioni pubbliche devono:

- favorire la diffusione del **telelavoro**, attraverso la progettazione e la relativa sperimentazione, evitando che lo strumento si traduca in fattore di discriminazione dei lavoratori e delle lavoratrici coinvolte;
- attivare progetti di miglioramento organizzativo volti alla valorizzazione delle competenze attraverso, ad esempio, la **mappatura delle competenze professionali**;
- favorire il **reinserimento del personale assente dal lavoro per lunghi periodi** (maternità, congedi parentali ecc.) mediante l'adozione di **misure di accompagnamento** (ad esempio istituzionalizzare/migliorare i flussi informativi tra amministrazione e lavoratore o lavoratrice durante l'assenza) che assicurino il mantenimento delle competenze dei lavoratori e delle lavoratrici, il loro accesso alla possibilità di formazione oltre che la **garanzia del proseguimento della carriera**.

Le **politiche di gestione del personale** devono inoltre rimuovere i fattori che ostacolano le pari opportunità e promuovere la **presenza delle lavoratrici 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:

- curare che i criteri di conferimento degli **incarichi dirigenziali** tengano conto del principio di pari opportunità;
- individuare e **rimuovere eventuali aspetti discriminatori nei sistemi di valutazione privilegiando i risultati rispetto alla mera presenza**;
- **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**.

Con riferimento alla **formazione e cultura organizzativa** delle amministrazioni, la direttiva sottolinea che deve essere orientata alla valorizzazione del contributo di donne e uomini. Occorre, pertanto, che le culture organizzative superino gli stereotipi (**la "neutralità" non sempre è sinonimo di equità**) e adottino modelli organizzativi che rispettino e valorizzino le donne e gli uomini. A questo scopo le amministrazioni pubbliche devono:

- curare che la **formazione** e l'aggiornamento del **personale**, ivi compreso quello con qualifica dirigenziale, contribuiscano allo sviluppo della "**cultura di genere**" innanzi tutto attraverso la diffusione della conoscenza della normativa a tutela delle pari opportunità e sui congedi parentali, 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 scuole di formazione per le amministrazioni pubbliche devono inserire moduli obbligatori sulle pari opportunità in tutti i corsi di gestione del personale da esse organizzati, ivi compreso nei corsi per la formazione di ingresso alla dirigenza.

Per ciò che attiene ai **Comitati per le pari opportunità (ora CUG)**, le pubbliche amministrazioni devono inoltre:

- rafforzare il ruolo del Comitato per le pari opportunità all'interno dell'amministrazione, attraverso la **nomina**, come componenti di parte dell'amministrazione, **di dirigenti/funzionari dotati di potere decisionale**;
- nell'ambito dei vari livelli di **relazioni sindacali** previsti per le diverse materie, tenere in adeguata considerazione le proposte formulate dal Comitato per le pari opportunità, per individuare le misure idonee a favorire effettive pari opportunità nelle condizioni di lavoro e di sviluppo professionale;
- **valorizzare e pubblicizzare con ogni mezzo**, nell'ambito lavorativo, i risultati del lavoro svolto dal comitato.

Entro il 20 febbraio di ogni anno la direzione del personale, in collaborazione con il comitato pari opportunità, redige una **relazione di sintesi delle azioni** effettuate nell'anno precedente e di quelle previste per l'anno in corso per l'attuazione della direttiva.

Sull'attuazione delle direttive la Presidenza del consiglio redige annualmente una relazione di sintesi.

La promozione delle pari opportunità è inoltre uno degli obiettivi del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in materia produttività del lavoro pubblico (cd. 'decreto Brunetta'), che ha introdotto un nuovo sistema di misurazione e

valutazione della *performance* delle pubbliche amministrazioni, sia livello organizzativo che a livello individuale (art. 1).

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 di *performance* individuale non sono considerati i periodi di congedo di maternità, di paternità e parentale (art. 9).

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).

