

XVIII LEGISLATURA



Camera
dei
deputati

SERVIZIO STUDI

documentazione e ricerche

Legislazione e politiche di genere

N. 62 Terza edizione



2 marzo 2021

documentazione e

ricerche

Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Documentazione e ricerche

Legislazione e politiche di genere

n. 62

Terza edizione

3 marzo 2021

Il dossier è stato coordinato dal Servizio Studi:

Dipartimento Istituzioni con la collaborazione dei Dipartimenti competenti

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

Ha collaborato:

Segreteria Generale – Ufficio Rapporti con l'Unione europea

☎ 066760-2145 – ✉ cdrue@camera.it

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

File: ID0007.docx

INDICE

Premessa	3
I principi dell'ordinamento italiano	9
▪ Gli organismi pubblici nazionali a tutela delle pari opportunità.....	13
Politiche dell'UE in materia di parità di genere	17
▪ Adesione dell'UE alla Convenzione di Istanbul.....	19
▪ Documenti programmatici	20
▪ Risorse finanziarie in materia di politiche per l'equilibrio di genere	21
▪ Attività del Parlamento europeo	22
▪ Dati sulla parità tra donne e uomini nell'UE	24
▪ Il contrasto alle mutilazioni genitali femminili in Europa	29
Politiche sociali e sanitarie in tema di pari opportunità	33
▪ Politiche sociali.....	33
▪ Prestazioni monetarie per cura e assistenza prima infanzia	33
▪ Ricorso a nidi e servizi integrativi per l'infanzia.....	37
▪ Politiche per la cura e l'assistenza dei soggetti non autosufficienti e disabili (<i>Long term care</i>).....	40
▪ Politiche sanitarie	45
▪ La salute della donna	45
Protezione sociale delle donne nel mondo del lavoro	53
▪ Misure di conciliazione vita-lavoro	53
▪ Incentivi all'occupazione.....	56
▪ Direttiva in materia di conciliazione vita-lavoro	58
▪ Istituti pensionistici	58
▪ La parità di genere nel Piano nazionale di ripresa e resilienza	59
▪ La conciliazione vita-lavoro durante l'emergenza da Covid-19	59
▪ Il contagio da Covid-19 per le lavoratrici.....	61
▪ Dati su occupazione e divario di genere	61
▪ Provvedimenti in corso di esame.....	62

Strumenti di sostegno all'imprenditoria femminile	63
▪ Autoimprenditorialità giovanile e femminile: il decreto legislativo n. 185/2000	63
▪ La Sezione speciale del Fondo di garanzia per le PMI	68
▪ Imprenditoria femminile in agricoltura	71
▪ Altri interventi per l'impresa femminile e azioni di diffusione della cultura imprenditoriale	73
Violenza contro le donne	79
▪ La tutela delle vittime di violenza domestica e di genere nella legge n. 69 del 2019 (c.d. Codice Rosso)	80
▪ Il Piano di azione contro la violenza di genere (e le risorse per la sua attuazione)	85
▪ Il sostegno economico alle vittime della violenza di genere	87
▪ Evoluzione del fenomeno e recenti dati statistici	89
La promozione delle donne nella vita politica e istituzionale	95
▪ La rappresentanza di genere nella legislazione elettorale	95
▪ Italia: le donne nelle istituzioni	99
▪ Focus: equilibrio di genere e prima applicazione della legge 165/2017 ...	109
Le pari opportunità nelle pubbliche amministrazioni	113
▪ Quadro normativo	113
▪ Il Fondo per le pari opportunità	117
▪ Le donne ai vertici della pubblica amministrazione	121
Equilibrio di genere nelle società	133
▪ La legge 12 luglio 2011, n. 120	133
▪ Le iniziative successive	137
▪ Alcune esperienze europee	139
▪ Dati e statistiche	140
Giurisprudenza costituzionale sull'accesso delle donne agli uffici e alle cariche pubbliche	143
▪ Principi costituzionali	143
▪ I principali orientamenti della giurisprudenza costituzionale	144
▪ La Corte e l'accesso agli uffici pubblici	148
Altri elementi di giurisprudenza costituzionale sulle questioni di pari opportunità	151

PREMESSA

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

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

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

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

Complessivamente, secondo i dati dell'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE), nonostante più di 50 anni di politiche per l'uguaglianza di genere a livello europeo, le disparità di genere risultano ancora rilevanti nell'Unione europea e i **miglioramenti sono raggiunti lentamente**. Nel periodo compreso **tra il 2005 e il 2020**, [l'indice sull'uguaglianza di genere dell'UE](#) è **migliorato di 5,9 punti**, mentre è cresciuto di soli 0,5 punti dal 2017 e di 4,1 punti dal 2010. I 67,9 punti per l'UE nel suo complesso e i punteggi medi dei singoli Paesi che vanno da 83,8 (Svezia) a 52,2 (Grecia) attestano come gli Stati prestino una diversa attenzione al raggiungimento degli obiettivi della parità e, al contempo, dimostrano come vi siano ancora ampi margini di miglioramento (l'Italia presenta il punteggio di 63,5 su 100).

I **sei domini chiave** dell'indice sono potere, tempo, conoscenza, salute, denaro e lavoro. L'UE è più vicina alla parità di genere nei settori della salute (88 punti) e del denaro (80,6 punti) mentre le disuguaglianze di genere risultano più marcate nel settore del potere, inteso come potere decisionale sia politico che economico (53,5 punti). Tuttavia, il punteggio in questo settore è migliorato maggiormente dal 2010 (+ 11,6 punti), grazie ai

progressi compiuti in quasi tutti gli Stati membri sui dati di partecipazione delle donne al processo decisionale economico. Il secondo settore meno equo è la conoscenza (63,6 punti), dove il progresso è limitato dalla persistente disuguaglianza di genere nei diversi campi di studio nell'istruzione universitaria. Il tempo è l'unico dominio ad aver registrato un calo in 12 anni e ora è pari a 65,7. Ciò significa che le disuguaglianze di genere nel tempo dedicato ai lavori domestici e all'assistenza o alle attività sociali sono in aumento.

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

Per quanto riguarda l'Italia, la situazione in termini di uguaglianza di genere a confronto con gli altri Paesi dell'Unione europea evidenzia come sia il Paese che ha registrato, nel complesso, i **maggiori progressi** nel periodo 2005-2017, guadagnando dodici posizioni e raggiungendo la 14-esima. Ciononostante, l'Italia rimane l'ultimo Paese in termini di **divari nel dominio del lavoro**, misurato in termini di partecipazione (tasso di occupazione equivalente a tempo pieno e durata della vita lavorativa) e condizioni (segregazione settoriale, percezione di flessibilità oraria e prospettive lavorative).

Se poi si estende il confronto alle percezioni in tema di parità di genere, ricavate attraverso recenti indagini dell'Eurobarometro, si ha evidenza di una convinzione meno radicata tra gli italiani della rilevanza di questo tema per garantire una società giusta e democratica: la promozione della parità di genere è fondamentale solo per circa quattro cittadini su dieci (rispetto al 54% a livello europeo). In particolare, con riferimento all'affermazione sul fatto che il ruolo primario della donna sia occuparsi della cura della casa e della famiglia si rilevano fortissime differenze tra i Paesi: la quota di consenso su questa affermazione raggiunge il **51% in Italia**, che si colloca dopo la Grecia (69%) e alcuni Paesi dell'Est Europa (Bulgaria, Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca) dove tale quota sfiora l'80%, lontano dai Paesi del Nord Europa come la Svezia (11%) e la Danimarca (14%). In più, l'Italia è il Paese in cui le donne molto più degli uomini hanno interiorizzato questo stereotipo: lo condivide il 53% delle donne a fronte del 44% degli uomini¹.

¹ Elementi tratti dall'[audizione della Sottosegretaria di Stato al Ministero dell'economia e delle finanze, Maria Cecilia Guerra, svolta il 20 ottobre 2020](#) presso gli Uffici di presidenza, integrati dai rappresentanti dei gruppi, delle Commissioni Bilancio della Camera e del Senato sulla Relazione sul bilancio di genere 2019. Il confronto si basa in particolare sull'indice relativo ai sei domini di benessere lavoro, denaro, conoscenza, tempo, potere decisionale, salute e due domini satellite che non sono inclusi nell'indice sintetico, disuguaglianze incrociate e violenza di genere.

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

Nel documento si evidenzia preliminarmente come **l'epidemia da Covid-19** abbia coinvolto a livello globale tutte le nazioni e le popolazioni, senza distinzione alcuna. Ma gli effetti non si riflettono allo stesso modo e con la stessa intensità su tutti. Le conseguenze dell'epidemia sul piano economico e sociale hanno **aggravato le disuguaglianze esistenti tra uomini e donne** anche in quei Paesi occidentali, **come l'Italia**, in cui si lavora costantemente per la piena parità tra donne e uomini, ben sapendo che l'obiettivo è ancora lontano.

Le **donne** hanno già pagato il prezzo più alto di questa epidemia, e ciò malgrado abbiano ancora una volta dimostrato resilienza nella gestione dei tempi di lavoro e familiari e anche maggiore tenuta biologica. I **settori di lavoro, a partire dalla sanità**, più cruciali in questi mesi, sono quelli in cui la maggior parte dei lavoratori è costituita da donne.

Relativamente ai dati forniti dall'ISTAT con particolare riguardo al mondo del lavoro ([documentazione consegnata in occasione dell'audizione presso la Commissione Lavoro](#) sulle pdl C. 1818 e abb., 2020) viene evidenziato con specifico riguardo al **tema lockdown e conciliazione** come alle difficoltà nel compiere il ruolo genitoriale si è aggiunta, a partire dai primi mesi del 2020, l'emergenza sanitaria. I decreti che si sono susseguiti per gestire l'emergenza hanno previsto la possibilità di proseguire l'attività lavorativa non in presenza e tra le donne le quote sono state più elevate e si è raggiunto il valore massimo, pari al 26,3%, tra le occupate in coppia con almeno un figlio tra 0 e 14 anni. Questo nuovo elemento del contesto che ha esercitato un forte impatto sull'organizzazione familiare, con significativi riflessi sui carichi di cura, sugli equilibri di convivenza e sulle opportunità di apprendimento dei bambini.

La **chiusura delle scuole** di ogni ordine e grado, seguita alla diffusione del virus, ha comportato importanti difficoltà per le famiglie e ha **amplificato le disuguaglianze a sfavore di donne e bambini**. Nonostante i diversi decreti abbiano previsto sostegni per i lavoratori che devono occuparsi dei figli (possibilità di usufruire di congedi ordinari retribuiti, fruizione di voucher per l'uso di servizi di baby-sitting, ecc.), la chiusura delle scuole ha prodotto – e non solo per chi lavora nei settori rimasti attivi – notevoli problemi di conciliazione tra lavoro e tempi di vita. Nei casi in cui sia stato possibile il lavoro da casa, questo si è sovrapposto alla necessità dei figli di svolgere la didattica a distanza. Quando invece non ci sono state alternative al lavoro in presenza, il venir meno, oltre che dei servizi formali, anche di quelli informali, come il più ridotto affidamento ai nonni imposto dal distanziamento sociale, ha comportato grandi difficoltà nel gestire le esigenze familiari parallelamente a quelle del lavoro. Si stima che lo **shock organizzativo familiare** provocato dal lockdown possa aver potenzialmente coinvolto almeno 2milioni e 900mila nuclei, quelli che nel 2019 avevano almeno un figlio tra 0 e 14 anni e che, in una fase in cui la pandemia ancora non aveva avuto impatto sul mercato del lavoro, si caratterizzavano per la presenza di entrambi i genitori (2milioni e 460mila) o dell'unico genitore (440 mila) occupati/o.

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

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

La centralità delle questioni relative al superamento delle disparità di genere viene ribadita anche nella [bozza](#) di **Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)** trasmessa dal Governo al Parlamento il 15 gennaio 2021 per rilanciare lo sviluppo nazionale.

Il Piano infatti, individua la Parità di genere, insieme con Giovani e Sud e riequilibrio territoriale, come una delle tre **priorità trasversali** perseguite in tutte le missioni che compongono il Piano. L'intero Piano dovrà inoltre essere valutato in un'ottica di **gender mainstreaming**.

In tale quadro, viene sottolineato preliminarmente che – alla luce delle disuguaglianze di genere, sociali e territoriali del Paese che la pandemia ha contribuito ad evidenziare - il Piano prevede l'avvio di una decisa azione a favore della parità di genere, attraverso il sostegno all'occupazione e all'imprenditorialità femminile, l'attuazione di diversi interventi abilitanti, a partire da servizi sociali quali gli asili nido, e di adeguate politiche per garantire l'effettivo equilibrio tra vita professionale e vita privata. Sarà rilevante anche l'impegno per ridurre la precarizzazione del lavoro e gli alti tassi di disoccupazione, che colpiscono soprattutto i giovani e – di nuovo – le donne.

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

Si tratta di disposizioni in parte volte a riconoscere equiparazione dei diritti e maggiori tutele alle donne lavoratrici: in questa direzione vanno, in particolare, le disposizioni volte a favorire la conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro e il supporto alla genitorialità, le disposizioni per il contrasto delle cd. dimissioni in bianco, l'erogazione di servizi di cura dell'infanzia e di servizi per l'assistenza dei soggetti non autosufficienti e disabili.

Anche al fine di incentivare l'occupazione femminile sono stati attivati alcuni strumenti di sostegno finalizzati alla creazione e allo sviluppo di imprese a prevalente o totale partecipazione femminile.

Con la ratifica della **Convenzione di Istanbul**, a partire dalla XVII legislatura, il Parlamento ha inoltre adottato una serie di misure volte a contrastare la violenza contro le donne, perseguendo tre obiettivi: prevenire i reati, punire i colpevoli e proteggere le vittime.

Negli ultimi anni, il legislatore ha, infine, posto particolare attenzione agli interventi volti a dare attuazione all'art. 51 della Costituzione, sulla parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive, incidendo sui sistemi elettorali presenti nei diversi livelli (nazionale, regionale, locale e al Parlamento europeo), nonché sulla promozione della partecipazione delle donne negli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate in mercati regolamentati.

I PRINCIPI DELL'ORDINAMENTO ITALIANO

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

L'**articolo 51**, primo comma, prevede altresì che tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in **condizioni di eguaglianza**, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A seguito della modifica approvata nel 2003 (L. Cost. n. 1/2003) si prevede inoltre che **la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini**.

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

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

L'**articolo 117, settimo comma, Cost.**, come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, prevede inoltre che le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

Oltre alle norme costituzionali, le politiche per le pari opportunità si sono arricchite nel tempo di varie norme volte a combattere le discriminazioni ed a promuovere una piena attuazione del principio di uguaglianza, soprattutto in attuazione della disciplina europea. Con la finalità di una complessiva razionalizzazione del panorama legislativo, alla luce dell'eterogeneità degli interventi legislativi che si erano susseguiti nel tempo, è stato adottato il **Codice delle pari opportunità tra uomo e donna** (D.Lgs. 11 aprile 2006, n. 198) che

raccoglie la normativa statale vigente sull'uguaglianza di genere nei settori della vita politica, sociale ed economica.

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

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

Il Codice ha ad oggetto le misure volte ad «eliminare ogni discriminazione basata sul sesso, che abbia come conseguenza o come scopo di compromettere o di impedire il riconoscimento, il godimento o l'esercizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale e civile o in ogni altro campo» (art. 1, comma 1).

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

- la parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini deve essere **assicurata in tutti i campi**, compresi quelli dell'occupazione, del lavoro e della retribuzione (comma 2).
- il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano **vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato** (comma 3);
- l'obiettivo della parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini deve essere tenuto presente **nella formulazione e attuazione, a tutti i livelli** e ad opera di tutti gli attori, di leggi, regolamenti, atti amministrativi, politiche e attività (comma 4).

L'ultima disposizione introduce nel nostro ordinamento il principio del **gender mainstreaming**, ampiamente diffuso a livello di Unione europea e in diversi Stati europei, in base al quale le politiche pubbliche devono tener conto della dimensione di genere, in modo tale che prima dell'adozione delle decisioni sia valutato il diverso impatto delle misure sulle donne e sugli uomini.

In Italia, il *gender mainstreaming* ha trovato una prima applicazione con l'avvio, a partire dal 2016, di una **sperimentazione per la redazione del bilancio di**

genere, in attuazione dell'articolo 38-*septies* della legge n. 196 del 2009, introdotto dal decreto legislativo n. 90 del 2016.

Tale disposizione ha infatti previsto la definizione, in sede di rendicontazione, di un bilancio di genere, volto a dare evidenza del diverso impatto delle politiche di bilancio sulle donne e sugli uomini, in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro non retribuito.

Successivamente, con il decreto legislativo del 12 settembre 2018, n. 116, la funzione del bilancio di genere è stata rafforzata, ponendo l'accento sull'opportunità che tale strumento sia **utilizzato come base informativa per promuovere la parità di genere tramite le politiche pubbliche** - attraverso una maggiore trasparenza della destinazione delle risorse e attraverso un'analisi degli effetti delle suddette politiche in base al genere - ridefinendo e ricollocando conseguentemente le risorse e tenendo conto dell'andamento degli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES) inseriti nel Documento di Economia e Finanza (DEF).

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

CRITERI E METODOLOGIE PER IL BILANCIO DI GENERE

I criteri e la metodologia generale per il bilancio di genere sono indicati dal [decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 giugno 2017](#)².

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

In attuazione di tale previsione normativa il Governo ha presentato negli ultimi anni – a partire dal bilancio 2016 e, da ultimo, per il 2019 - un bilancio di genere “a consuntivo”, accompagnato da periodiche Relazioni al Parlamento che danno conto dell'istruttoria svolta e dei criteri seguiti ai fini della sperimentazione prevista dalla legge (qui i [link](#) della documentazione).

Il bilancio di genere segue dunque la metodologia indicata dal [DPCM 16 giugno 2017](#). Finalità è quella di offrire una rappresentazione delle spese del bilancio dello Stato “riclassificate” contabilmente in chiave di genere alla luce di una valutazione del loro diverso impatto su uomini e donne, una serie di indicatori statistici per monitorare le azioni intraprese per incidere sulle disuguaglianze di genere e la loro associazione alla struttura del bilancio, nonché un'analisi dell'impatto sul genere delle principali misure di politica

² “Metodologia generale del bilancio di genere ai fini della rendicontazione, tenuto conto anche delle esperienze già maturate nei bilanci degli Enti territoriali”

tributaria. Le analisi mirano, nel bilancio di genere, sia al lato delle spese che delle entrate del bilancio ricorrendo esplicitamente ad indicatori statistici per evidenziare i divari di genere.

L'ISTAT collabora con la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento delle pari opportunità e con il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, al fine dell'individuazione di indicatori utili al monitoraggio dell'impatto sul genere delle politiche statali.

Le modalità e i criteri con cui i singoli Centri di Responsabilità delle Amministrazioni centrali dello Stato dovranno procedere alla riclassificazione delle spese secondo una prospettiva di genere e trasmetterla al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato sono stabilite in apposite linee guida (per il bilancio di genere per il Rendiconto dello Stato 2019, cfr. la [Circolare 16 aprile 2020, n. 7](#), ed il relativo [Allegato 1 - Linee guida per la classificazione delle spese](#)).

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

Nella Relazione al Parlamento 2019 sul bilancio di genere, presentata il 1° ottobre 2020 ([Doc. XXVII, n. 17](#)) si evidenzia come – al fine di monitorare i divari di genere in Italia - nella analisi si è fatto ricorso ad una più ampia batteria di indicatori per evidenziare le diverse caratteristiche e i differenti comportamenti di uomini e donne rispetto a molteplici fenomeni di natura socio-economica. Gli indicatori sono articolati secondo gli ambiti di intervento adottati anche per la suddetta Rassegna normativa delle disposizioni volte alla riduzione di divari di genere adottate in Italia dal secondo dopoguerra ad oggi.

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

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

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

Sempre con riguardo alla **promozione del gender mainstreaming** negli atti normativi si ricorda che da ultimo, nel corso della discussione sulla legge di bilancio 2021 è stato poi accolto uno specifico ordine del giorno (9/2790-bis-AR/301 D'Uva, Spadoni, Palmisano, Ascari) in cui si impegna il Governo a valutare l'opportunità di prevedere, in particolare, che nell'ambito **dell'AIR e della VIR**, il cui contenuto

è attualmente definito dal DPCM n. 169 del 2017, “sia introdotta una specifica voce relativa all'**analisi di impatto di genere sugli atti di iniziativa normativa del Governo**”.

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

Gli organismi pubblici nazionali a tutela delle pari opportunità

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

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

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

Nell'attuale Governo Draghi, è stato nominato un **Ministro Pari Opportunità e Famiglia, nella persona della prof.ssa Elena Bonetti**.

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

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

In tali settori, il Dipartimento provvede: all'indirizzo, al coordinamento ed al monitoraggio della utilizzazione dei fondi nazionali ed europei; agli adempimenti riguardanti l'acquisizione e l'organizzazione delle informazioni e la promozione e il coordinamento delle attività conoscitive, di verifica, controllo, formazione e informazione; alla cura dei

rapporti con le amministrazioni e gli organismi operanti in Italia e all'estero; all'adozione delle iniziative necessarie ad assicurare la rappresentanza del Governo negli organismi nazionali e internazionali. L'organizzazione del Dipartimento è stata da ultimo rinnovata con il [D.P.C.M. 8 aprile 2019](#).

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

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

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

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

L'[attuale Comitato](#) è stato ricostituito in data 26 luglio 2019.

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

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

La Consigliera Nazionale di Parità coordina la **Conferenza Nazionale delle Consigliere e dei Consiglieri di Parità**, che comprende tutte le consigliere e i consiglieri (regionali, delle città metropolitane e degli enti di area vasta) con il compito di rafforzare le funzioni delle consigliere e dei consiglieri di parità, di

accrescere l'efficacia della loro azione, di consentire lo scambio di informazioni, esperienze e buone prassi.

POLITICHE DELL'UE IN MATERIA DI PARITÀ DI GENERE

L'uguaglianza di genere nel diritto primario dell'UE

L'Unione europea si fonda su un insieme di valori, tra cui l'**uguaglianza**, e promuove la **parità tra uomini e donne** (articolo 2 e articolo 3, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea - TUE). Tali obiettivi sono altresì sanciti dall'articolo 21 della **Carta dei diritti fondamentali**.

Inoltre, l'articolo 8 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) attribuisce all'Unione il compito di **eliminare le ineguaglianze** e di **promuovere la parità tra uomini e donne** in tutte le sue attività (questo concetto è noto anche come *gender mainstreaming* - **integrazione della dimensione di genere**).

Sin dal 1957, i Trattati sanciscono il principio della **parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro**. A tal proposito, l'UE può intervenire nell'ambito più ampio delle pari opportunità e della parità di trattamento nei settori dell'**impiego** e dell'**occupazione**. In tale contesto, l'articolo 157 del TFUE autorizza anche l'**azione positiva finalizzata all'emancipazione femminile**. L'articolo 19 del TFUE consente altresì l'adozione di provvedimenti legislativi per combattere **tutte le forme di discriminazione**, incluse quelle **fondate sul sesso**.

L'uguaglianza di genere nel diritto derivato

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

- la [direttiva 2006/54/CE](#), riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di **occupazione e impiego**; la direttiva definisce le **nozioni di discriminazione diretta e indiretta**, di **molestie** e di **molestie sessuali**; inoltre, essa incoraggia i datori di lavoro ad adottare misure preventive per combattere le molestie sessuali, prevede le **sanzioni per i casi di discriminazione** e prevede l'istituzione all'interno degli Stati membri di organismi incaricati di promuovere la parità di trattamento tra uomini e donne³;
- la [direttiva 2010/41/CE](#), che stabilisce gli obiettivi relativi all'applicazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le **donne che esercitano un'attività autonoma**, ivi comprese le attività nel settore agricolo, e relativa

³ Attuata nell'ordinamento italiano con il decreto legislativo 25 gennaio 2010, n. 5.

altresì alla **tutela della maternità**, e che abroga la direttiva 86/613/CEE del Consiglio⁴.

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

- la [direttiva 2011/36/UE](#), concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime;
- la [direttiva 2011/99/UE](#), che istituisce l'ordine di protezione europeo allo scopo di proteggere una persona da atti di rilevanza penale di un'altra persona tali da metterne in pericolo la vita, l'integrità fisica o psichica, la dignità, la libertà personale o l'integrità sessuale (onde consentire all'autorità competente di un altro Stato membro di continuare a proteggere la persona nel territorio di tale altro Stato membro);
- il [regolamento \(UE\) n. 606/2013](#) relativo al riconoscimento reciproco delle misure di protezione in materia civile in tutta l'UE;
- la [direttiva 2012/29/UE](#), che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato.

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

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

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

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

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

⁴ Attuata nell'ordinamento italiano con la legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Legge di stabilità 2013).

Nel novembre 2012, la Commissione europea ha presentato una proposta di direttiva [COM\(2012\)614](#) riguardante il miglioramento dell'**equilibrio di genere fra gli amministratori senza incarichi esecutivi** delle società quotate in Borsa e le relative misure (proposta di direttiva relativa alla presenza delle donne nei consigli di amministrazione).

Dopo diversi anni dalla presentazione della suddetta proposta e dall'adozione della posizione [in prima lettura](#) da parte del Parlamento europeo, **l'iter legislativo non è stato ancora perfezionato** in quanto non si sono registrati progressi in sede di Consiglio a causa delle riserve di alcuni Stati membri. Inoltre, hanno sollevato rilievi sul rispetto del principio di sussidiarietà i Parlamenti nazionali di Danimarca, Paesi Bassi, Polonia, Svezia e Regno Unito, nonché la Camera dei deputati della Repubblica ceca.

Si ricorda infine che la Commissione aveva proposto la revisione della [direttiva 92/85/CEE](#) del Consiglio, del 19 ottobre 1992, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici **gestanti, puerpere** o in periodo di **allattamento**. Poiché non è stato raggiunto un accordo tra il Parlamento e il Consiglio (in prima lettura il Parlamento europeo aveva sostenuto un congedo di maternità pienamente retribuito di 20 settimane), la Commissione ha **ritirato** la proposta e l'ha sostituita con una [tabella di marcia](#) per l'iniziativa "Nuovo inizio per affrontare le sfide dell'equilibrio tra vita professionale e vita privata incontrate dalle famiglie che lavorano."

Adesione dell'UE alla Convenzione di Istanbul

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

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

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

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

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

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

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

Documenti programmatici

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

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

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

La strategia prevede, tra l'altro:

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

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

Il 25 novembre 2020, inoltre, la Commissione europea e l'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune dell'UE hanno presentato il **Piano d'azione dell'Unione europea sulla parità di genere – Un'agenda ambiziosa per la parità di genere e l'emancipazione femminile nell'azione esterna dell'UE (EU Gender Action Plan - GAP III)**. Il piano prevede iniziative, **per il periodo 2021-2025**, volte ad accrescere l'impegno dell'UE per la parità di genere, in quanto priorità trasversale dell'azione esterna, nonché a promuovere un impegno strategico dell'UE a livello multilaterale, regionale e nazionale. Il Piano è volto ad **accrescere il contributo dell'UE per il raggiungimento dell'obiettivo di sviluppo sostenibile n. 5** nell'ambito dell'Agenda 2030, relativo al raggiungimento dell'uguaglianza di genere e dell'*empowerment* di tutte le donne e le ragazze.

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

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

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

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

Secondo quanto prevede il nuovo [regolamento](#) istitutivo del dispositivo, recentemente approvato in via definitiva da Parlamento europeo e Consiglio, i piani dovranno esplicitare le modalità con cui le misure dovrebbero contribuire alla parità di genere e alle pari opportunità per tutti, come pure all'integrazione di tali obiettivi, in linea con i principi 2 e 3 del pilastro europeo dei diritti sociali, nonché con

l'obiettivo di sviluppo sostenibile dell'ONU 5 e, ove pertinente, la strategia nazionale per la parità di genere.

Attività del Parlamento europeo

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

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

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

Con riferimento all'eliminazione della violenza contro le donne e della violenza di genere, il Parlamento europeo sostiene l'intenzione della Commissione di proporre, nel corso del 2021, misure per **raggiungere gli obiettivi della Convenzione di Istanbul**, nel caso in cui alcuni Stati membri continuino a bloccare la ratifica, nonché l'intenzione di presentare iniziative volte alla prevenzione di pratiche dannose e di istituire una rete dell'UE per la prevenzione della violenza di genere e della violenza domestica.

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

- sbloccare i negoziati sui principali fascicoli relativi alla parità di genere, tra cui la ratifica della convenzione di Istanbul;
- l'adozione della succitata proposta di direttiva relativa alla presenza delle donne nei consigli di amministrazione;
- l'adozione della proposta di direttiva del Consiglio recante applicazione del principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla

religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale (direttiva contro le discriminazioni).

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

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

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

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

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

Dati sulla parità tra donne e uomini nell'UE

La Commissione ha sottolineato che nessuno Stato membro ha raggiunto la piena parità di genere e i progressi proseguono lentamente. In base ai dati contenuti nella Strategia sulla parità di genere presentata dalla Commissione europea il 5 marzo 2020, risulta che:

- la **differenza tra il tasso di occupazione femminile e maschile** nell'Ue è dell'11,6%; in Italia si attesta al 19,6%;
- il 10% dei lavoratori edili e il 25 % degli occupati nei **settori dell'agricoltura della silvicoltura, della pesca e dei trasporti** sono donne; mentre il 25 % degli operatori dell'istruzione e il 20 % degli occupati in attività socio-sanitarie sono uomini;
- sebbene in Europa le **laureate** superino numericamente i laureati, le donne continuano a essere **sottorappresentate nelle professioni più remunerate**; nei lavori e nei settori scarsamente retribuiti e negli inquadramenti di livello più basso, la presenza femminile è superiore a quella maschile;
- per quanto riguarda il **settore digitale**, la **percentuale degli uomini** che lavorano in tale ambito è **3,1 volte superiore** a quella delle donne. **Solo il 22%** dei programmatori che si occupa di intelligenza artificiale è rappresentato da donne;
- solo il 17 % di chi intraprende studi o abbraccia una professione nel **settore delle TIC** (Tecnologie dell'informazione e della comunicazione) e solo il 36% dei laureati nel **settore STEM** (scienze, tecnologia, ingegneria e matematica) è rappresentato da donne;
- le donne percepiscono **salari inferiori** in media di circa il 16 per cento rispetto a quelli degli uomini;
- il **divario pensionistico** di genere è del 30,1%;
- solo il 7,5% dei presidenti dei consigli di amministrazione e il 7,7% degli amministratori delegati delle maggiori società dell'UE quotate in borsa sono donne;
- con riferimento alla politica, nelle elezioni europee del 2019 le donne hanno rappresentato il 39% dei deputati eletti contro il 37% del 2014;
- la Commissione Von der Leyen ha la più alta percentuale di commissarie nella storia.

In base all'indice 2020 sull'uguaglianza di genere dell'UE, strumento di misurazione dell'equilibrio tra i sessi elaborato dall'EIGE (l'Istituto europeo per la

parità di genere⁵) in una serie di domini chiave, gli Stati membri hanno ottenuto in media 67,9 punti su 100.

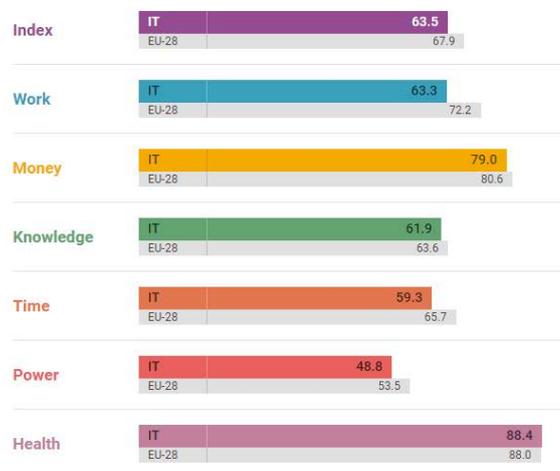
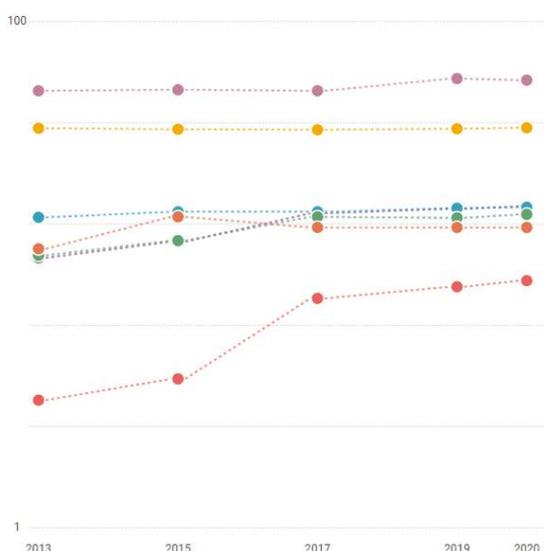
L'Indice utilizza una **scala da 1 a 100**, dove 1 è per la disuguaglianza totale e 100 è per l'uguaglianza totale. I punteggi si basano sul divario tra donne e uomini e sui livelli di rendimento in sei settori principali: **lavoro, denaro, conoscenza, tempo, potere e salute** - e i loro **sottodomini**.

Secondo l'indice il **potere** è il dominio che continua a registrare il punteggio più basso (53,5) nell'UE, anche se ha conosciuto i progressi più rapidi. Il tempo è l'unico dominio ad aver registrato un calo in 10 anni e ora è pari a 65,7. Ciò significa che le disuguaglianze di genere nel tempo dedicato ai lavori domestici e all'assistenza o alle attività sociali sono in aumento.

L'indice assegna all'Italia il 14° posto nell'UE con un punteggio di **63,5**, circa **4 punti e mezzo sotto** la media europea.

Pur nel contesto di un andamento generale dell'UE sotto le attese, l'Indice rileva che l'Italia sta progredendo verso l'uguaglianza di genere a un ritmo più veloce rispetto agli altri Stati membri dell'UE. La sua classifica è migliorata di otto posizioni dal 2010.

Di seguito il trend 2013- 2020 in Italia dei principali parametri dell'Indice UE sulla parità di genere (Indice generale=viola; lavoro=azzurro; denaro=giallo; conoscenza=verde; tempo=arancione; potere=rosso; salute=rosa). In grigio il valore della media UE.



⁵ Istituito nel dicembre del 2006, con l'obiettivo generale di sostenere e rafforzare la promozione della parità di genere, ivi compresa l'integrazione di genere, in tutte le politiche dell'UE 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 dell'UE mediante la raccolta, l'analisi e la diffusione di dati e strumenti metodologici.

I punteggi più alti dell'Italia riguardano i domini della **salute** (88,4 punti) e del **denaro** (79,0 punti), in cui si colloca al 12° e 15° posto rispetto agli altri Stati membri. Le disuguaglianze di genere sono più pronunciate nei domini del **potere** (48,8 punti), del **tempo** (59,3 punti) e della **conoscenza** (61,9 punti). L'Italia ha il punteggio più basso nell'UE nel dominio del **lavoro** (63,3 punti). Circa l'andamento decennale, dal 2010, i punteggi dell'Italia sono migliorati maggiormente nei domini del **potere** (+ 23,6 punti) e della **conoscenza** (+ 8,1 punti). In questi domini l'Italia è avanzata rispettivamente di otto e nove posizioni. L'Italia ha fatto i progressi minori nel dominio del **denaro** (+ 0,1 punti) dal 2010, dominio in cui la sua classifica non è cambiata (15°). Tra gli elementi di criticità in Italia l'Indice rileva che: la retribuzione mensile media delle donne ammonta a quasi un quinto in meno di quella degli uomini; le donne hanno quattro volte più probabilità degli uomini di trascorrere del tempo nei lavori domestici ogni giorno per almeno un'ora; il tasso di occupazione equivalente a tempo pieno (ETP) si è appena mosso per le donne (31 per cento) ed è diminuito per gli uomini dal 2010; nelle coppie con figli, il divario di genere è molto più ampio che nelle coppie senza figli.

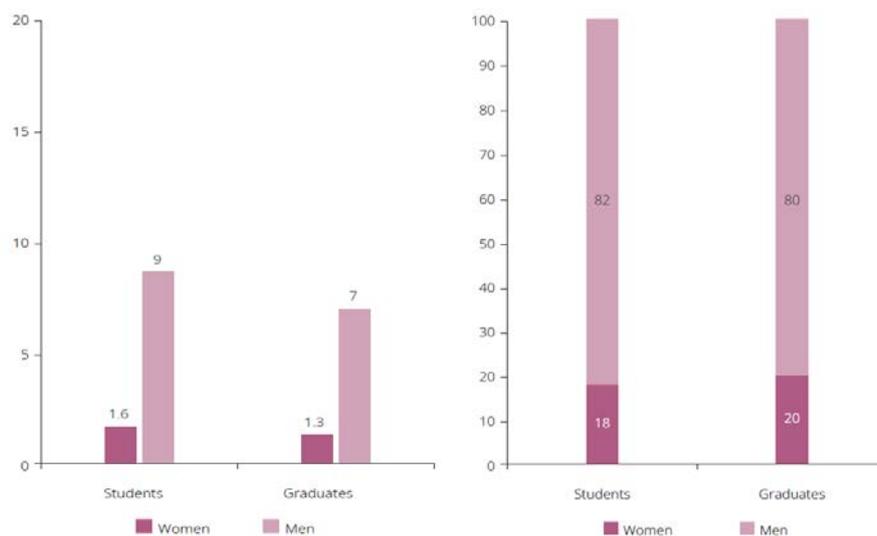
Da ultimo, si ricorda che nel 2020 l'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere ha elaborato un focus sulla **digitalizzazione**, che riguarda tre aree:

- l'uso e lo sviluppo di competenze e tecnologie digitali;
- la trasformazione digitale del mondo del lavoro (segregazione, condizioni di lavoro, conciliazione vita-lavoro);
- conseguenze più ampie della digitalizzazione per i diritti umani, la violenza contro le donne e le attività di assistenza.

Tra le risultanze più significative della ricerca dell'EIGE, vi sono i dati relativi alla formazione e l'occupazione nel settore dell'ICT (tecnologia della comunicazione e dell'informazione): in tale ambito solo il 20 per cento delle persone laureate è rappresentato da donne; la quota di donne impiegate nei lavori ICT è del 18 per cento (con una diminuzione di 4 punti percentuali rispetto al 2010). Si registra un notevole divario di genere tra scienziati e ingegneri in settori ad alta tecnologia, che riproduce il fenomeno della segregazione di genere concernente le materie STEM.

A tal proposito, secondo l'EIGE, nel 2018 solo il 17 per cento degli studenti che hanno iniziato un percorso nei settori STEM sono donne, rispetto al 42 per cento degli studenti maschi. La presenza complessiva di studenti maschi in tali settori supera notevolmente quella femminile (68% contro il 32%). Nell'ITC si registrano tendenze analoghe. Nel 2018, il 9 per cento degli studenti maschi ha scelto di studiare tali materie rispetto all'1,6% delle studentesse nell'UE. L'alto livello della segregazione di genere nei lavori ICT supera lo squilibrio di genere in molti altri lavori STEM (per esempio, le donne rappresentano circa il 27 per cento di scienziati e ingegneri nell'UE).

Di seguito grafici recanti le percentuali di studenti e laureati in materie ITC (divisi per genere) rispetto all'intera popolazione di studenti (grafico di sinistra), e le percentuali di donne e uomini tra studenti e laureati nelle medesime materie (grafico di destra) (fonte Eurostat).



Lo squilibrio di genere aumenta per quanto riguarda l'imprenditorialità nel settore ICT: secondo l'EU Startup Monitor 2018, solo il 17% delle start-up è stato fondato da imprenditrici. Inoltre secondo l'OCSE le start-up di proprietà femminile ricevono in media il 23% in meno di finanziamenti rispetto alle imprese guidate da uomini.

Di seguito il report dell'EIGE sull'Italia (incluso il confronto con la media UE) con particolare riferimento ai principali indicatori sull'equilibrio di genere nell'ICT (Fonte Eurostat).

	Italy		EU-28	
	Women	Men	Women	Men
Digital skills				
Internet daily users (16-74, %, 2019) ⓘ	71%	75%	78%	80%
Above basic digital skills (16-74, %, 2019) ⓘ	19%	25%	31%	36%
Information skills	44%	49%	71%	71%
Communication skills	53%	56%	67%	66%
Problem-solving skills	33%	42%	56%	63%
Software skills	29%	36%	39%	44%
Training to improve digital skills (16-74, %, 2019) ⓘ	10%	12%	18%	22%
Segregation in education and labour market				
ICT graduates (% , 2018) ⓘ	20.9%	79.1%	20.1%	79.9%
ICT specialists (15+, %, 2019) ⓘ	14.8%	85.2%	17.7% (s)	82.3% (s)
Scientists and engineers in high-technology sectors (25-64, %, 2019) ⓘ	22.8%	77.2%	20%	80%
Working in ICT				
ICT at work and activities performed (16-74, %, 2018) ⓘ	27%	37%	37%	42%
Used other computerized equipment	1%	5%	8%	13%
Exchanged emails	23%	30%	32%	36%
Created or edited electronic documents	16%	21%	24%	28%
Used social media	7%	10%	9%	11%
Used applications to receive tasks or instructions	6%	10%	10%	14%
Used occupational specific software	10%	15%	19%	24%
Developed or maintained IT systems or software	3%	6%	3%	7%
Part-time in ICT (20-64, %, 2018) ⓘ	18%	4.8%	16.5%	5.4%
Working time arrangements among ICT specialists (20-64, %, 2015), National level data is not available ⓘ	In the EU, 21% of women and 22% of men entirely determined the working hours by themselves, compared to 13% of women and 18% of men in other occupations.			
Gender pay gap in ICT (% , 2014) ⓘ	14.6%		11.1%	

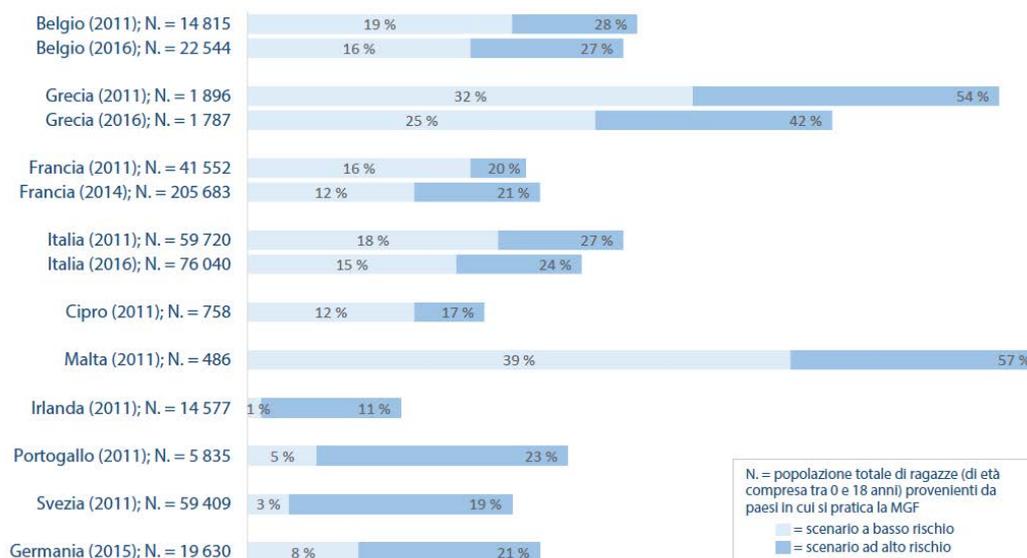
Il contrasto alle mutilazioni genitali femminili in Europa

Il fenomeno

La Commissione europea ritiene che siano circa **600 mila** le donne e le ragazze che in Europa hanno subito mutilazioni genitali e che 180 mila ragazze corrano lo stesso rischio. L'Istituto europeo per la parità di genere (EIGE), inoltre, ha stimato le **percentuali di rischio** nei singoli Stati membri.

In particolare, in uno studio dell'EIGE (condotto nel biennio 2017-2018 nei seguenti Stati membri: Belgio, Cipro, Francia, Grecia, Italia e Malta) si stima che in **Italia dal 15 al 24 %** delle ragazze siano a **rischio** di mutilazioni genitali femminili (MGF) su una popolazione totale di circa 76 mila ragazze di età compresa tra 0 e 18 anni provenienti da Paesi in cui esiste tale fenomeno. Le ragazze a rischio di mutilazioni genitali femminili in Italia sono per lo più originarie dell'**Egitto**. Gruppi più piccoli di ragazze a rischio provengono da **Senegal, Nigeria, Burkina Faso, Costa d'Avorio, Etiopia e Guinea**.

Di seguito una tabella con il numero e la percentuale stimati di ragazze di età compresa tra 0 e 18 anni nella popolazione migrante residente a rischio di MGF:



Strumenti di prevenzione

Varie misure, nel contesto generale della lotta alla violenza sulle donne, e specificamente in materia di MGF, sono state adottate dall'UE in particolare a partire dal 2017, anno dedicato dall'Unione europea al contrasto alla violenza sul genere femminile.

Si ricordano, in particolare, il sito *web* dedicato [NON.NO.NEIN - Say No, Stop Violence Against Women](#), che fornisce la piattaforma principale dell'UE contro la violenza sulle donne, e [l'iniziativa UE-ONU Spotlight](#) che si concentra sull'educazione sanitaria, i diritti dei bambini e le leggi che vietano le MGF.

Nel mese di febbraio 2017, è stata lanciata una [piattaforma web](#) sulla mutilazione genitale femminile per **formare giudici, infermieri**, addetti agli **asili, medici, insegnanti**, agenti di **polizia** e altri professionisti che sono in contatto con ragazze a rischio e donne che hanno subito MGF.

Inoltre la Commissione diffonde materiale formativo sulle MGF per i **professionisti del diritto**, attraverso il **portale europeo della giustizia elettronica**. Il corso di e-learning "Uniti contro le mutilazioni genitali femminili" affronta il problema delle MGF nel contesto dei **servizi sanitari e di asilo**. La Commissione europea ha altresì pubblicato un'analisi dei **casi giudiziari europei** relativi alle MGF nel 2016, nel tentativo di identificare ciò che ha permesso agli Stati di perseguire efficacemente tale fenomeno.

L'UE sostiene progetti in tutto il mondo dedicati all'eliminazione della violenza sessuale e di genere, e più in particolare delle MGF, in **19 paesi dell'Africa** (importo totale di circa 13,8 milioni di euro). Un esempio di questo sostegno dell'UE comprende un progetto dedicato al rafforzamento delle capacità della Corte africana per i diritti umani e delle persone di combattere la violenza sessuale contro le donne e le sue conseguenze. Comprende, inoltre, un contributo dell'UE di **11 milioni di euro ai programmi congiunti UNICEF-UNFPA sull'abbandono delle MGF**, i quali mirano a:

- sostenere 17 Paesi nell'attuazione di quadri giuridici e politici per l'eliminazione delle MGF;
- fornire servizi a ragazze e donne a rischio di MGF o che hanno avuto esperienza nei Paesi partecipanti ai programmi;
- sostenere attività volte a convincere le comunità locali a non praticare tali pratiche.

La Commissione sostiene inoltre gli sforzi volti all'eliminazione della pratica delle MGF nel vicinato meridionale, ad esempio in Egitto, con il progetto: "Abbandono delle mutilazioni genitali femminili (MGF) e il programma congiunto per *l'empowerment* delle famiglie" iniziato nel mese di dicembre 2011 e terminato nel 2017.

Il recente Piano d'azione per il periodo 2021-2025 (GAP III) è volto ad accrescere il contributo dell'UE per il raggiungimento dell'obiettivo di sviluppo sostenibile n. 5 nell'ambito dell'Agenda 2030, che prevede tra gli altri l'obiettivo di eliminare ogni forma di violenza contro tutte le donne, bambine e ragazze nella sfera pubblica e privata, incluso il traffico a fini di prostituzione, lo sfruttamento sessuale e altri tipi di sfruttamento e di eliminare tutte le pratiche abusive, come il matrimonio delle bambine, forzato e combinato, e le mutilazioni dei genitali femminili.

Recenti iniziative del Parlamento europeo

Il Parlamento europeo ha ripetutamente dimostrato un forte impegno per aiutare ad eliminare questa pratica della mutilazione genitale femminile in tutto il mondo adottando norme e risoluzioni.

L'Assemblea plenaria ha approvato una [risoluzione](#) il 12 febbraio 2020 con la quale si invitano, tra l'altro, la Commissione europea e gli Stati membri a:

- garantire che il **futuro bilancio dell'UE** sia in grado di far fronte alla complessità del problema e sostenga **interventi transfrontalieri** per sradicare le mutilazioni genitali femminili in tutto il mondo;
- garantire che i sopravvissuti alle mutilazioni abbiano accesso a **servizi di supporto** specializzati e riservati;
- garantire i più elevati standard di **protezione internazionale** per quanto riguarda le **richiedenti asilo** vulnerabili che hanno subito mutilazioni genitali femminili;
- avviare una **revisione della comunicazione del 2013** intitolata "Verso l'eliminazione delle mutilazioni genitali femminili" al fine di garantire l'ampliamento delle azioni contro la pratica in tutto il mondo;
- affrontare le **disparità di leggi, politiche e prestazione di servizi** tra Stati membri, in modo che le donne/ragazze colpite o a rischio di MGF possano accedere a pari standard di trattamento in tutta l'UE;
- garantire che i prossimi documenti programmatici dell'UE per l'uguaglianza di genere includano misure per sradicare le mutilazioni genitali femminili e fornire assistenza alle sopravvissute;
- creare **piattaforme** che riuniscano una varietà di parti interessate per coordinare meglio la cooperazione e garantire l'esistenza di meccanismi strutturati per coinvolgere i rappresentanti delle comunità colpite dalle mutilazioni genitali femminili e le organizzazioni femminili locali;
- garantire che i **negoziati e la revisione degli accordi commerciali** e di cooperazione dell'UE con i Paesi terzi tengano conto del rispetto delle norme internazionali in materia di diritti umani, compresa l'eliminazione della mutilazione genitale femminile come una violazione sistematica dei diritti fondamentali.

Da ultimo, nella [risoluzione](#) sulla strategia dell'Ue sulla parità di genere, approvata nella seduta del 21 gennaio 2021, il Parlamento europeo sostiene la necessità di una direttiva europea per prevenire e combattere tutte le forme di violenza di genere, tra cui le mutilazioni genitali femminili. La necessità di tale direttiva è stata ribadita anche nella [risoluzione](#) approvata dall'assemblea plenaria l'11 febbraio scorso.

POLITICHE SOCIALI E SANITARIE IN TEMA DI PARI OPPORTUNITÀ

Politiche sociali

Come evidenziato dal Rapporto Istat 2020, la pandemia da COVID-19 si è innestata su una situazione sociale caratterizzata da forti disuguaglianze, più ampie ed incisive di quelle esistenti al momento della crisi del 2008-2009. **Le donne, insieme ai giovani e ai lavoratori del Mezzogiorno, sembrano aver pagato il prezzo maggiore**, sia in termini occupazionali sia per l'ulteriore criticità legata alle difficoltà di conciliare i tempi tra vita privata e vita professionale. La **segmentazione orizzontale** del mercato del lavoro con i comparti in cui tradizionalmente è più forte la presenza femminile - con circa il **40% delle donne** occupate **nel commercio, nella sanità, nell'assistenza sociale e nell'istruzione** – ha inciso molto sulla vita professionale e privata delle donne, in prima linea nella lotta contro l'emergenza sanitaria. Inoltre, la chiusura delle scuole e, nella prima fase della pandemia, dei centri dedicati all'infanzia, alla cura e al sostegno delle persone disabili e fragili⁶, ha aumentato di molto i carichi legati all'assistenza dei figli ma anche alla cura degli anziani e dei componenti fragili del nucleo familiare, confermando l'**asimmetria di genere nella distribuzione delle responsabilità di cura domestica e familiare**. In tal senso, l'emergenza COVID 19 ha evidenziato la necessità di una profonda riforma del sistema di tutte le attività di cura, nonché di quelle riferibili al sistema di istruzione (asili nido, centri estivi, centri diurni e servizi residenziali per non autosufficienti, per persone con disabilità, per i soggetti fragili e per le dipendenze).

Prestazioni monetarie per cura e assistenza prima infanzia

Di seguito, si ricordano le prestazioni monetarie erogate per la cura e l'assistenza dell'infanzia (per i congedi parentali e le altre misure previste in ambito lavorativo si rinvia, *infra*, al paragrafo su *Protezione sociale delle donne nel mondo del lavoro*).

⁶ Tra aprile e giugno 2020, oltre il 23% degli alunni con disabilità (circa 70 mila) non ha preso parte alle lezioni (gli altri studenti che non partecipano costituiscono invece l'8% degli iscritti). Fonte Istat, audizione del Presidente Istat presso la Commissione V (Bilancio) della Camera del 29 gennaio 2021 nel corso dell'esame del Doc. XXVII, n. 18 Proposta di "Piano nazionale di ripresa e resilienza".

Bonus bebè (Assegno di natalità)

La **legge di bilancio 2021** (art. 1, comma 362, della legge n. 178 del 2020) ha rinnovato l'assegno di natalità (c.d. Bonus bebè) per ogni **figlio nato o adottato dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2021**. Il **bonus è erogato con le modalità previste dalla legge di bilancio 2020** (art. 1, comma 340, della legge n. 160/2019), ovvero esclusivamente **fino al compimento del primo anno di età** o del primo anno di ingresso nel nucleo familiare a seguito dell'adozione.

La **legge di bilancio 2020 ha rimodulato la prestazione con nuove soglie di ISEE: attualmente spetta**, in applicazione del principio dell'**accesso universale**, nei limiti di un importo minimo, **anche per ISEE superiori alla soglia di 40.000 euro** o anche in assenza dell'indicatore ISEE. Più precisamente, l'importo dell'assegno annuo è così modulato:

a) 1.920 euro (160 euro al mese) qualora il nucleo familiare di appartenenza del genitore richiedente l'assegno sia in una condizione economica corrispondente a un valore dell'ISEE minorenni non superiore a 7.000 euro annui;

b) 1.440 euro (120 euro al mese) per nuclei familiari in una condizione economica corrispondente a un valore dell'ISEE minorenni compreso fra le soglie ISEE di 7.000 e 40.000 euro;

c) 960 euro (80 euro al mese) per nuclei familiari in una condizione economica corrispondente a un valore dell'ISEE minorenni superiore a 40.000 euro;

d) in caso di figlio successivo al primo, nato o adottato tra il 1° gennaio 2021 e il 31 dicembre 2021, l'importo dell'assegno di cui alle lettere a), b) e c) è aumentato del 20 per cento.

Il Bonus bebè, istituito dalla legge di stabilità 2015 (commi 125-129 della legge 190/2014) per un periodo di tre anni a favore dei nati o dei minori adottati nel triennio 2015-2017, è stato in seguito riconosciuto soltanto per la durata di un anno anche per i nati o adottati nel 2018 (art. 1, commi 248-249 della legge 205/2017). Successivamente, è stato esteso (art. 23-quater, commi da 1 a 3 del decreto legge 119/2018) anche ai nati o adottati dal 1° gennaio 2019 al 31 dicembre 2019, fino al compimento del primo anno di età o di ingresso nel nucleo familiare. L'assegno è corrisposto dall'INPS, su domanda del genitore, ai cittadini italiani, UE, e stranieri in possesso di permesso di soggiorno. Il decreto legge 119/2018 ha anche previsto una maggiorazione del 20 per cento dell'importo dell'assegno per le nascite e adozioni relativamente ai figli successivi al primo.

Fino al 2019, l'importo del Bonus bebè dipendeva dal valore dell'ISEE minorenni: con ISEE uguale o inferiore a 25.000 euro annui (soglia ISEE di accesso), ammontava a 80 euro al mese per un massimo di 12 mesi (960 euro annui, con la maggiorazione del 20 per cento, 1.152 euro annui); con un valore ISEE non superiore a 7.000 euro annui, ammontava a 160 euro al mese per un massimo di 12 mesi (1.920 euro annui, con la maggiorazione del 20 per cento, 2.304 euro annui).

Premio alla nascita o bonus mamma domani

La legge di bilancio 2017 (art. 1, co. 353, L. 232/2016) ha previsto, a decorrere dal 1° gennaio 2017, un **premio alla nascita o all'adozione di minore, pari ad**

800 euro. Si tratta di un assegno *una tantum*, il cui maggior onere è stato stimato, al momento della sua istituzione, in 392 milioni di euro annui. Il beneficio 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 premio non concorre alla formazione del reddito complessivo. La prestazione è rivolta alle donne in gravidanza o alle madri per uno dei seguenti eventi: compimento del settimo mese di gravidanza; parto, anche se antecedente all'inizio dell'ottavo mese di gravidanza; adozione nazionale o internazionale del minore, disposta con sentenza divenuta definitiva ai sensi della legge 4 maggio 1983, n. 184; affidamento preadottivo nazionale disposto con ordinanza ai sensi dell'art. 22, co. 6, L. 184/1983 o affidamento preadottivo internazionale ai sensi dell'art. 34, L. 184/1983.

Il beneficio è concesso in un'unica soluzione per ogni evento (gravidanza, parto, adozione o affidamento) e in relazione a ogni figlio nato, adottato o affidato. Dal febbraio 2018, come reso noto dall'INPS con il Messaggio n. 661 del 13 febbraio 2018, il beneficio è stato esteso alle donne straniere titolari del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (di cui all'art. 9 del D.Lgs. 286/1998), della carta di soggiorno o carta di soggiorno permanente (di cui agli articoli 10 e 17 del D.Lgs. 30/2007).

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

La legge di bilancio 2020 (art. 1, commi 343 e 344, della legge 160/2019) ha modificato la normativa relativa al Bonus asilo nido e forme di supporto presso la propria abitazione. A decorrere **dal 2020**, il **Bonus** di 1.500 euro è stato **rimodulato e incrementato in base a soglie ISEE differenziate**:

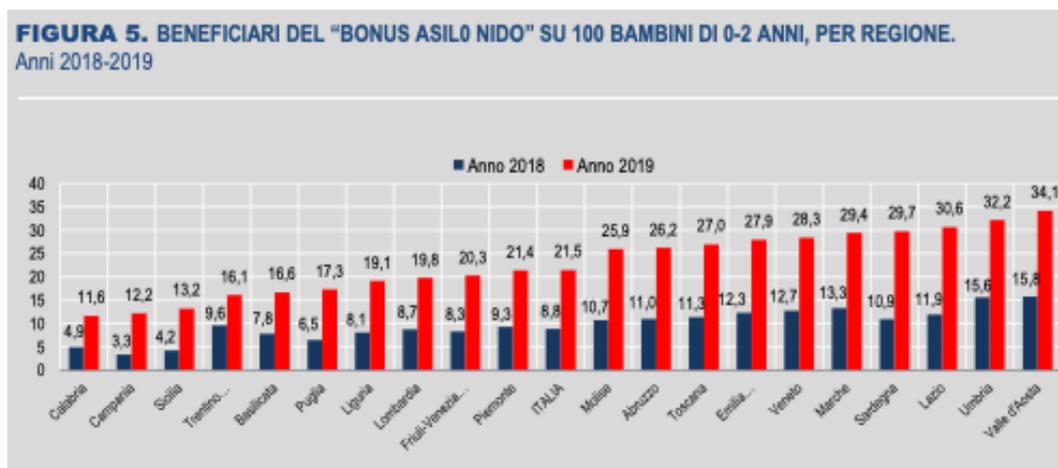
- è pari a 1.500 euro per i nuclei familiari con ISEE minorenni superiore a 40.000 euro;
- è incrementato di 1.000 euro per i nuclei familiari con un ISEE minorenni da 25.001 euro a 40.000 euro (raggiungendo l'importo di 2.500 euro);
- è incrementato di ulteriori 1.500 euro per i nuclei familiari con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

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

La legge di bilancio 2017 (art. 1, comma 355, della legge n. 232/2016) ha introdotto, a decorrere dal 2017, l'erogazione di un buono di 1.000 euro su base annua, corrisposti in 11 mensilità, pari a circa 90,9 euro mensili, per il pagamento di rette relative alla frequenza di asili nido pubblici o privati. Il beneficio è anche utilizzabile per il supporto, presso la propria abitazione, dei bambini al di sotto dei tre anni affetti da gravi patologie croniche.

La legge di bilancio 2019 (art. 1, comma 488, della legge 145/2018) ha portato il buono da 1.000 a 1.500 euro su base annua e lo ha esteso a ciascun anno del triennio 2019-2021. A decorrere dal 2022, il buono è determinato con DPCM, da adottare entro il 30 settembre 2021, nel rispetto del limite di spesa programmato, e comunque per un importo non inferiore a 1.000 euro su base annua, tenuto conto degli esiti del monitoraggio previsto per la misura.

L'Istat⁷ evidenzia che dopo un impiego limitato nel suo primo anno di erogazione, il bonus è stato maggiormente utilizzato nel 2018, con una spesa totale di circa 76 milioni di euro, di cui ha beneficiato l'8,8% dei bambini sotto i 3 anni (121.500 beneficiari). Nel 2019 la fruizione del contributo si è ampliata, con un importo complessivo di quasi 241 milioni di euro, erogato a 289.496 utenti, (21,5% dei bimbi tra 0 e 2 anni). L'importo medio annuo percepito è passato da 625 euro del 2018 a 833 euro del 2019, in linea con l'incremento del bonus erogabile previsto dalla normativa. Come evidenziato nella Figura 5, la minore concentrazione dei contributi erogati e dei beneficiari al Mezzogiorno va correlata alla minore disponibilità di servizi e di posti negli asili nido in questa area del Paese, che condiziona l'accesso delle famiglie alla fruizione del contributo statale. Al Centro-nord il numero di utenti del bonus si mantiene sotto il totale dei posti disponibili nei nidi pubblici e privati mentre nel Mezzogiorno tale margine si annulla completamente e i beneficiari del bonus nel 2019 si collocano poco sopra i posti censiti al 31 dicembre 2018 (questa eccedenza si rileva per effetto della possibile rotazione, nell'anno educativo, dei bambini percettori del contributo, e dello sfasamento temporale fra anno educativo e anno di riferimento del bonus).



Fonte Istat, Offerta di asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia: anno educativo 2018/2019

⁷ Istat, [Offerta di asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia: anno educativo 2018/2019](#), ottobre 2020.

Ricorso a nidi e servizi integrativi per l'infanzia

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

Al riguardo, si ricorda, preliminarmente, che allo scopo di superare la frammentazione fra servizi socio-educativi per la prima infanzia (da 0 a 3 anni), afferenti al sistema dei servizi sociali, e scuola dell'infanzia (da 3 a 6 anni), afferente al Sistema nazionale di istruzione, il D.Lgs. n. 65 del 2017 – emanato sulla base della delega recata dalla legge n. 107 del 2015 (c.d. Buona scuola) – ha previsto la progressiva istituzione del **Sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita ai 6 anni**, costituito dai servizi educativi per l'infanzia (nidi e micronidi; sezioni primavera; servizi integrativi⁸) e dalle scuole dell'infanzia statali e paritarie, alla cui realizzazione partecipano finanziariamente Stato, regioni, province autonome di Trento e di Bolzano ed enti locali. Tra gli obiettivi strategici del Sistema integrato rientrano il progressivo ampliamento e la progressiva accessibilità dei servizi educativi per l'infanzia – anche attraverso un loro riequilibrio territoriale – con l'obiettivo tendenziale di raggiungere almeno il 33% di copertura della popolazione sotto i 3 anni di età, a livello nazionale; la graduale diffusione della presenza dei servizi educativi per l'infanzia, con l'obiettivo tendenziale di giungere al 75% nei comuni; la qualificazione universitaria del personale dei servizi educativi per l'infanzia; la generalizzazione progressiva della scuola dell'infanzia; la formazione in servizio di tutto il personale del Sistema integrato; il coordinamento pedagogico territoriale. Per l'estensione del Sistema integrato, è stato istituito un Fondo nazionale presso il Ministero dell'istruzione, il quale, sulla base del numero di iscritti, della popolazione di età compresa tra 0 e 6 anni e di eventuali esigenze di riequilibrio territoriale, nonché dei bisogni effettivi dei territori e della loro capacità massima fiscale, provvede all'erogazione delle risorse esclusivamente come cofinanziamento della programmazione regionale dei servizi educativi per l'infanzia e delle scuole dell'infanzia, operando la ripartizione delle risorse tra le regioni. Le risorse sono erogate dal Ministero direttamente ai comuni previa programmazione regionale, sulla base delle richieste degli enti locali, con priorità per i comuni privi o carenti di scuole dell'infanzia statale, al fine di garantire il soddisfacimento dei fabbisogni effettivi e la qualificazione del Sistema integrato di educazione ed istruzione.

La medesima **legge di bilancio 2021** (art. 1, commi da 791 a 794) ha disposto l'**incremento** della dotazione del **fondo di solidarietà comunale**. Le risorse aggiuntive sono **destinate** a finanziare lo sviluppo dei **servizi sociali** comunali svolti in forma singola o associata dai comuni delle regioni a statuto ordinario⁹ e a

⁸ I servizi educativi per l'infanzia sono gestiti dagli enti locali in forma diretta o indiretta, da altri enti pubblici o da soggetti privati. Le sezioni primavera possono essere gestite anche dallo Stato.

⁹ I servizi del Settore sociale includono una molteplicità di prestazioni rivolte al territorio comunale e che interessano numerose fasce di utenza: i minori, i giovani, gli anziani, le famiglie, le persone

incrementare il numero di posti disponibili negli **asili nido** dei comuni delle regioni a statuto ordinario e delle regioni Sicilia e Sardegna, con particolare attenzione ai comuni nei quali i predetti servizi denotano maggiori carenze. Per i servizi sociali, si parte da una base di incremento di 215,9 milioni di euro per il 2021 fino ad arrivare a un aumento di 650,9 milioni annui a decorrere dal 2030. Per l'incremento dei posti negli asili nido comunali¹⁰ sono stati destinati 700 milioni di euro dal 2021 al 2025 e 300 milioni di euro a decorrere dal 2026.

Nella seduta del 12 gennaio 2021 la Conferenza Stato-città ha approvato lo schema di decreto per il riparto del Fondo di Solidarietà Comunale – FSC per il 2021.

Come evidenziato da Istat¹¹, i dati disponibili mostrano importanti criticità del sistema di offerta, soprattutto per il segmento da 0 a 3 anni. In particolare, si riscontra una carenza strutturale di servizi educativi per la prima infanzia, rispetto al potenziale bacino di utenza (bambini di età inferiore a 3 anni), e una distribuzione profondamente disomogenea sul territorio nazionale che continua a penalizzare molte regioni del Mezzogiorno.

Nell'anno educativo 2018/2019 sono attivi sul territorio nazionale 13.335 servizi per la prima infanzia, per un totale di 355.829 posti autorizzati al funzionamento. Il 51,6% dei posti sono all'interno di strutture a titolarità dei Comuni. L'offerta si compone dei tradizionali asili nido (81%) e delle sezioni primavera (10%); i servizi integrativi per la prima infanzia (spazi gioco, centri per bambini e genitori e servizi educativi in contesto domiciliare) contribuiscono per il 9% all'offerta complessiva.

La percentuale di copertura dei posti rispetto ai bambini residenti fino a 2 anni compiuti è passata dal 24,7% dell'anno educativo 2017/2018 al 25,5%. Nonostante i segnali di miglioramento, l'offerta si conferma sotto il parametro del 33% fissato dall'Ue per sostenere la conciliazione della vita familiare e lavorativa e promuovere la maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Ancora ampio il divario tra Centro-nord e Mezzogiorno seppure le regioni del Sud registrano l'incremento più significativo rispetto all'anno precedente. Il ritardo del Mezzogiorno è infatti ancora evidente: sommando i posti disponibili nei nidi e nei servizi integrativi, pubblici e privati, mediamente non si arriva a coprire il 15% dei bambini fino a 3 anni di età.

Diviene dunque evidente che l'aumento della propensione a usare il nido registrato negli ultimi anni si osserva soprattutto laddove la diffusione delle strutture è ampia e consolidata e in presenza di redditi familiari medio-alti. Ordinando le famiglie in base al reddito, la

con disabilità, le persone dipendenti da alcol o droghe, le persone con problemi di salute mentale, gli immigrati e i nomadi, nonché gli adulti con disagio socio-economico.

¹⁰ potenziamento degli **asili nido** nei comuni delle RSO e delle regioni Siciliana e Sardegna, **negli importi sopra indicati**, sono finalizzati ad incrementare l'ammontare dei posti disponibili negli asili nido, equivalenti in termini di costo standard al servizio a tempo pieno, in proporzione alla popolazione con età compresa tra 0 e 2 anni nei comuni nei quali il predetto rapporto è inferiore ai LEP. Fino alla definizione dei LEP, o in assenza degli stessi, il livello di riferimento del rapporto è dato dalla media relativa alla fascia demografica del comune individuata dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard contestualmente all'approvazione dei fabbisogni standard per la funzione "Asili nido".

¹¹ Istat, [Memoria](#) depositata in occasione dell'Audizione nel corso dell'esame delle proposte di legge 1818 (Murelli) e 1885 (De Maria) in materia di lavoro, occupazione e produttività presso la Commissione XI (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei Deputati, 12 novembre 2020

percentuale di quelle con bambini che frequentano il nido cresce via via che si passa dal 20% delle famiglie più povere (dove la propensione è al 13,5%) al 20% di quelle più ricche (35,1%). L'accesso al nido è dunque meno frequente proprio nelle situazioni di disagio, dove sarebbe più importante per ridurre lo svantaggio che deriva dalle condizioni socio-economiche di partenza.

FIGURA 1. SPESA PRO-CAPITE DEI COMUNI SINGOLI E ASSOCIATI PER I SERVIZI SOCIO-EDUCATIVI PER LA PRIMA INFANZIA (EURO PER BAMBINO RESIDENTE DI 0-2 ANNI). Anni 2013-2018



Fonte Istat, Offerta di asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia: anno educativo 2018/2019

Le tariffe di iscrizione, infatti, non sono basse: mediamente la spesa sostenuta dalle famiglie che usano il servizio di asilo nido, pubblico o privato, è 2.208 euro all'anno¹². Costi elevati e scarsità di offerta creano una criticità aggiuntiva: molte famiglie scelgono di anticipare, rispetto al compimento dei 3 anni, l'accesso dei figli alle scuole d'infanzia – meno costose e non razionate sul territorio – che però non sono attrezzate per gestire questa fascia di età. Il fenomeno dei bambini anticipatori alla scuola dell'infanzia è particolarmente diffuso nelle regioni meridionali: rapportati ai bambini di 2 anni compiuti, essi sono in media il 14,8% dei loro coetanei e superano il 20% nelle regioni del Sud con un'incidenza particolarmente alta in Calabria (29,1%).

L'Istat sottolinea inoltre che il **diverso grado di sviluppo sul territorio del sistema di offerta dei servizi**, anche se in lieve miglioramento, **rappresenta un limite anche alle potenzialità perequative della misura del bonus asilo nido** istituito con la legge n. 232 del 2016 (vedi *supra*). La quota di beneficiari sui bimbi di 0-2 anni varia, infatti, dal 15,1% del Mezzogiorno al 29,5% del Centro Italia e le risorse erogate in rapporto ai bambini residenti sotto i 3 anni variano da un minimo di 106 euro annui al Mezzogiorno a un massimo di 247 euro al Centro.

¹² Istat, [Offerta di asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia: anno educativo 2018/2019](#), ottobre 2020.

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

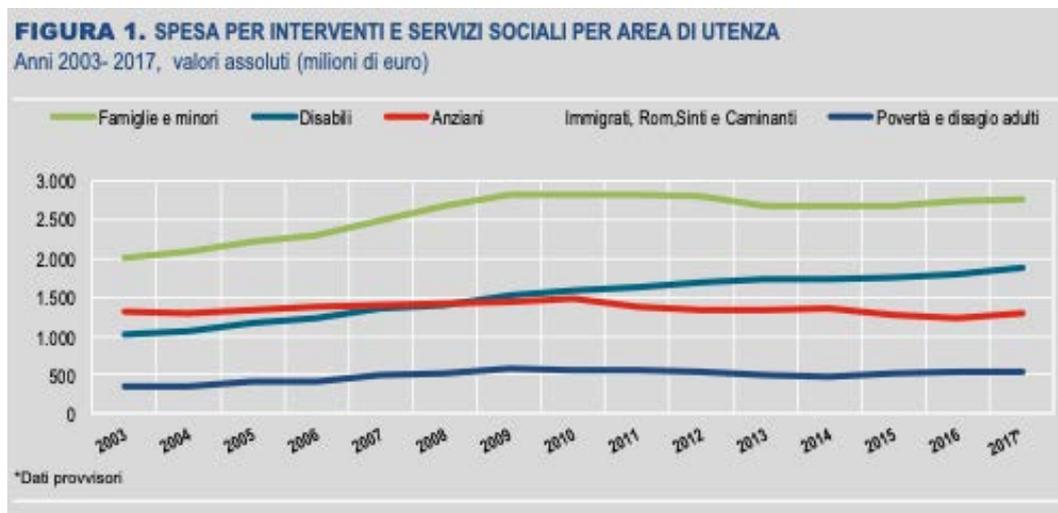
Gli interventi previsti dal sistema di *Long term care* (LTC) italiano possono essere suddivisi in **trasferimenti monetari** e **servizi reali**, con la conseguenza che nel tempo è stato rafforzato l'**orientamento** verso la **soluzione familistica supportata da trasferimenti monetari**. Il contributo monetario più importante è l'**indennità di accompagnamento** (IDA), erogato dall'INPS sia agli anziani over 65 non autosufficienti che agli invalidi di età inferiore ai 65 anni. Inoltre, i comuni (e in alcuni contesti anche le Regioni e le aziende sanitarie locali) possono erogare i cosiddetti *assegni di cura* o *voucher* con lo scopo di sostenere l'assistenza e la cura a domicilio delle persone non autosufficienti. I criteri per la loro assegnazione e l'importo variano da ente a ente, ma in linea generale vengono tenuti in considerazione: il reddito, il bisogno assistenziale, la presenza di particolari patologie e l'assistenza di *caregiver* informali. Accanto ai trasferimenti monetari, l'assistenza ai soggetti fragili è garantita dal sistema pubblico dei servizi e degli interventi sociali e dalla rete informale del lavoro di cura.

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

I **presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari** nel 2017 ammontano a 12.518 unità e offrono 412.518 posti letto, con 378.778 ospiti, in prevalenza anziani. Ogni mille residenti ci sono 6,8 posti letto disponibili a fronte di 6,3 persone ospitate. La capacità ricettiva delle strutture risulta essere nel 2017 in media di 32,9 posti per presidio, stabile rispetto al 2016 (contro i 30,5 del 2015)¹³.

¹³ Per quanto riguarda i **servizi reali**, per una visione di insieme, si rinvia all'indagine statistica sui presidi residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitari dell'Istat (l'ultimo [Report](#) del maggio 2018 è riferito al 2015) che fornisce informazioni sull'offerta indirizzata alle persone non autosufficienti e ad un'altra pubblicazione Istat, [La spesa dei Comuni per i servizi sociali](#) riferita al 2017, ma edita nel febbraio 2020.

La **spesa sostenuta dai comuni per interventi e servizi sociali** nel 2017 risulta pari a 7,2 miliardi di euro (in crescita rispetto agli ultimi cinque anni) e pari a circa 120 euro pro capite.



Fonte Istat, La spesa dei Comuni per i servizi sociali riferita al 2017

Fondi nazionali indirizzati ai servizi di cura

Per dare copertura ai costi di rilevanza sociale dell'assistenza socio-sanitaria (quindi costi per interventi e servizi) rivolta al sostegno di persone con gravissima disabilità e ad anziani non autosufficienti, e favorirne la permanenza presso il proprio domicilio evitando il rischio di istituzionalizzazione, è stato istituito il **Fondo per le non autosufficienze (FNA)** (art. 1, comma 1264, della legge 296/2006 - finanziaria 2007). Le risorse, pari per il 2021 a 669 milioni di euro, sono aggiuntive rispetto a quelle destinate alle prestazioni e ai servizi in favore delle persone non autosufficienti da parte delle Regioni e delle autonomie locali.

La legge di bilancio 2020 (art. 1, comma 330, della legge 160/2019) ha poi istituito, nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, un ulteriore fondo denominato **Fondo per la disabilità e la non autosufficienza**, con una dotazione pari a 29 milioni di euro per il 2020, a 200 milioni di euro per il 2021, a 300 milioni di euro annui a decorrere dal 2022. Le risorse del Fondo sono indirizzate all'attuazione di interventi a favore della disabilità finalizzati al riordino e alla sistematizzazione delle politiche di sostegno in materia. Tali interventi, ai sensi della norma istitutiva, dovranno essere attuati con appositi provvedimenti normativi, nei limiti di spesa previsti.

Di particolare importanza la legge n. 112 del 2016¹⁴ (c.d. **Dopo di noi**) e il **Fondo a questa collegato**. Nel rispetto delle competenze in tema di assistenza assegnate dalla Riforma del Titolo V ai diversi livelli di governo, la legge si limita a delineare il quadro di obiettivi da raggiungere in maniera uniforme sul territorio nazionale. La legge prevede interventi di residenzialità a finanziamento misto pubblico/privato volti a favorire percorsi di deistituzionalizzazione e di supporto alla domiciliarità delle persone con disabilità grave in abitazioni o gruppi-appartamento che riproducono condizioni abitative e relazionali della casa familiare. Si prevedono inoltre detrazioni sulle spese sostenute per sottoscrivere polizze assicurative e contratti a tutela dei disabili gravi nonché esenzioni e sgravi su trasferimenti di beni dopo la morte dei familiari, costituzione di *trust* e altri strumenti di protezione legale. Le risorse stanziare per il 2021 sono pari a 76,1 milioni di euro.

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

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

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

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

La **legge di bilancio 2018** (commi 254-256 della legge n. 205 del 2017) ha istituito un Fondo per il sostegno del titolo di cura e di assistenza del *caregiver* familiare con una dotazione iniziale di 20 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2018-2020. Successivamente, la legge di bilancio 2019 (art. 1, commi 483-484, della legge 145/2018) ha disposto l'incremento di 5 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2019-2021. Le somme residue e non impiegate del Fondo, al termine di ciascun esercizio finanziario, sono state versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate al medesimo Fondo. In ultimo, la Sezione II della legge di bilancio 2021 (legge n. 178 del 2020), ha dotato il fondo, per il 2021, di risorse pari a circa 23,7 milioni di euro. Inizialmente il Fondo era finalizzato a sostenere gli interventi legislativi per il riconoscimento del valore sociale ed

¹⁴ "Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare".

economico dell'attività di cura non professionale del prestatore di cure familiare; il [decreto legge 86/2018](#), di riordino delle competenze dei ministeri, ne ha in seguito disposto il trasferimento dallo stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali al bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri e ha previsto che la dotazione del Fondo fosse destinata ad interventi in materia, adottati secondo criteri e modalità stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio, ovvero del Ministro delegato per la famiglia e le disabilità, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentita la Conferenza unificata. Recentemente, il [decreto di riparto 22 ottobre 2020](#) ha previsto che le risorse del Fondo (pari a circa 68,3 milioni per gli anni 2018, 2019 e 2020) siano destinate alle Regioni per interventi di sollievo e sostegno destinati al *caregiver* familiare, secondo i seguenti criteri e priorità:

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

Il Dipartimento per le politiche della famiglia provvederà a **monitorare la realizzazione degli interventi finanziati**.

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

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

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza

La [bozza](#) di Piano nazionale di ripresa e resilienza (**PNRR**) trasmessa dal Governo al Parlamento il 15 gennaio 2021 dedica la Missione 5 all'Inclusione e alla coesione. All'interno della **Missione n. 5** (Inclusione e Coesione), il PNRR individua la specifica componente *Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore*, con la finalità **di rafforzare le politiche sociali e di sostegno della famiglia**, inserendole in una programmazione organica con lo scopo di superare i divari territoriali esistenti, migliorare l'equità sociale, la solidarietà intergenerazionale e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Come specificato, questa componente intende operare trasversalmente, incidendo sulle politiche sanitarie, urbanistiche, su quelle della formazione, del lavoro, del sostegno alle famiglie, della sicurezza, della multiculturalità, dell'equità tra i generi.

Per quanto riguarda gli asili nido, all'interno della **Missione 4** (Istruzione e ricerca) si prevede di **augmentare** l'offerta di **asili nido e servizi per l'infanzia**, distribuendola in maniera equilibrata sul territorio nazionale, per superare così, **entro il 2026**, il target del **33%** di copertura fissato per la prima infanzia (0-3 anni) dal Consiglio europeo di Barcellona del 2002.

Come sottolineato dalla Sottosegretaria di Stato per l'economia e le finanze, Cecilia Guerra¹⁵, l'uso delle risorse del PNRR per la riprogettazione e il potenziamento dei servizi pubblici di cura, attraverso investimenti pubblici, può produrre impatti positivi attraverso tre canali, che mettono in luce la molteplice valenza di questa azione di *policy*:

- la maggiore domanda di lavoro in un settore - quello della cura - ove è più alta la presenza femminile (politica di stimolo alla domanda di lavoro femminile);
- l'alleggerimento dei carichi di cura tradizionalmente gestiti nella sfera familiare, che stimolerebbe una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro (politica di conciliazione vita-lavoro e stimolo all'offerta di lavoro femminile);
- la riduzione dei forti divari di opportunità di cura ed educazione che caratterizzano il nostro Paese e che sono alla base dei processi di riproduzione e ampliamento delle disuguaglianze sociali, economiche e territoriali (politica di contrasto delle disuguaglianze).

Lavori parlamentari in corso

Sono all'esame delle Camere due importanti provvedimenti di sostegno alle politiche familiari, all'occupazione femminile e alla natalità. Il 30 luglio 2020, la

¹⁵ [Audizione](#) presso le Commissioni bilancio del Senato e della Camera dei deputati della Prof.ssa Maria Cecilia Guerra - Sottosegretaria di Stato al Ministero dell'economia e delle finanze su "Il bilancio di genere per l'esercizio finanziario 2019", Roma, 20 ottobre 2020.

Commissione XII della Camera ha iniziato l'esame, in sede referente, del disegno di legge "Deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia" ([C. 2561](#)) c.d. *Family act*. Come sottolineato dai relatori del provvedimento, l'articolo 2 del disegno di legge, istitutivo dell'assegno universale e del riordino e semplificazione delle misure di sostegno economico per i figli a carico, sarà soppresso nel prosieguo dell'*iter* in quanto, il 21 luglio 2020, l'Assemblea della Camera ha approvato all'unanimità la proposta di legge [C. 687](#) Delrio e abbinate, vertente su identica materia, e ora all'esame della Commissione 11^a del Senato ([S. 1892](#)).

Si segnala inoltre che è all'esame della XI Commissione (Lavoro) del Senato l'[A.S. 1461](#) "Disposizioni per il riconoscimento ed il sostegno del caregiver familiare".

Politiche sanitarie

SALUTE, STILE DI VITA E SICUREZZA				
Indicatori principali	Fonte	Territorio	Genere	Valore nel 2019
Speranza di vita alla nascita ⁽¹⁾	<i>Istat, Tavole di mortalità della popolazione italiana</i>	Italia	uomini donne	81 85,3
Speranza di vita in buona salute alla nascita ⁽¹⁾	<i>Istat, Tavole di mortalità della popolazione italiana e Indagine Aspetti della vita quotidiana</i>	Italia	uomini donne	59,7 57,5
Speranza di vita a 65 anni ⁽¹⁾	<i>Istat, Tavole di mortalità della popolazione italiana e Indagine Aspetti della vita quotidiana</i>	Italia	uomini donne	19,3 22,5
Eccesso di peso	<i>Istat, Aspetti della vita quotidiana</i>	Italia	uomini donne totale	53,9 36,4 44,9
Persone che dichiarano di fumare	<i>Istat, Aspetti della vita quotidiana</i>	Italia	uomini donne totale	22,5 15,2 18,7
Persone che presentano almeno un comportamento a rischio nel consumo di alcol	<i>Istat, Aspetti della vita quotidiana</i>	Italia	uomini donne totale	22,3 9,5 15,8
Persone che non praticano alcuna attività fisica	<i>Istat, Aspetti della vita quotidiana</i>	Italia	uomini donne totale	31,2 36,9 34,1
Percentuale di donne che hanno effettuato il test di screening di primo livello, in un programma per carcinoma alla mammella sul totale degli inviti in età target (50-69 anni)*	Ministero della Salute			54
Adeguata alimentazione**	<i>Istat, Aspetti della vita quotidiana</i>	Italia	uomini donne totale	15,1 20,1 17,7
Salute mentale***	<i>Istat, Aspetti della vita quotidiana</i>	Italia	uomini donne totale	70,3 66,6 68,4

(¹) Dato provvisorio
* Dato riferito al 2018
** Proporzioni standardizzate di persone di 3 anni e più che consumano quotidianamente almeno 4 porzioni di frutta e/o verdura sul totale delle persone di 3 anni e più
*** L'indice di salute mentale è una misura di disagio psicologico ottenuta dalla sintesi dei punteggi totalizzati da ciascun individuo di 14 anni e più a 5 quesiti estratti dal questionario SF36 (36-Item Short Form Survey). I quesiti fanno riferimento alle quattro dimensioni principali della salute mentale (ansia, depressione, perdita di controllo comportamentale o emozionale e benessere psicologico). L'indice varia tra 0 e 100, con migliori condizioni di benessere psicologico al crescere del valore medio dell'indice.

La salute della donna

Le implicazioni della medicina di genere si sono rivelate centrali nell'ambito dell'epidemia da SARS-CoV-2 (COVID-19), che ha manifestato una ampia suscettibilità alla dimensione del genere, riguardo, fra l'altro, la prevalenza, la severità e la mortalità. In tale contesto, la diffusione dell'epidemia è andata di

pari passo con la ricerca e con la proliferazione di letteratura dedicata alla componente del genere. La pubblicazione [Medicina di genere e COVID-19](#)¹⁶, redatta da referenti del tavolo permanente IRCCS per la medicina di genere, raccoglie, analizza e organizza le evidenze scientifiche emerse e emergenti sulla correlazione tra l'infezione da SARS-CoV-2 e il genere articolandosi in due principali dorsali: una inerente al legame tra patologia e genere e l'altra inerente alla correlazione tra patologia e genere in condizioni di fragilità e comorbidità.

MEDICINA DI GENERE

L'articolo 3, della [legge 3/2018](#) disciplina l'applicazione e diffusione della medicina di genere nel Servizio sanitario nazionale. Nonostante alcuni provvedimenti previsti per la sua completa attuazione non siano stati ancora emanati, la norma ha riconosciuto per la prima volta la necessità di riferirsi alla medicina di genere. Nel maggio 2019 è stato così pubblicato (ai sensi dell'art. 3, co.1, della legge 3/2018) il [Piano per l'applicazione e la diffusione della Medicina di Genere](#) che propone di fornire un indirizzo coordinato e sostenibile per la diffusione della Medicina di Genere mediante divulgazione, formazione e indicazione di pratiche sanitarie che nella ricerca, nella prevenzione, nella diagnosi e nella cura tengano conto delle differenze derivanti dal genere, al fine di garantire la qualità e l'appropriatezza delle prestazioni erogate dal Servizio Sanitario Nazionale (SSN) in modo omogeneo sul territorio nazionale.

Il Piano è articolato in due sezioni: la prima di inquadramento generale, con un'analisi del contesto internazionale e nazionale relativo alla Medicina di Genere, in cui vengono illustrati gli ambiti prioritari d'intervento. La seconda sezione si apre con i principi e gli obiettivi del Piano, la strategia di *governance* per la sua implementazione e le azioni previste per la realizzazione dell'obiettivo generale e degli obiettivi specifici per ciascuna delle quattro aree d'intervento in cui si articola il Piano: Area A) Percorsi clinici di prevenzione, diagnosi e cura, Area B) Ricerca e innovazione, Area C) Formazione e aggiornamento professionale, Area D) Comunicazione e informazione, specificando anche gli attori coinvolti e gli indicatori principali da utilizzare per ogni azione.

La legge n. 3/2018 ha poi previsto che il Ministro della salute emani apposite raccomandazioni, destinate agli ordini e ai collegi delle professioni sanitarie, alle società scientifiche e alle associazioni di operatori sanitari non iscritti a ordini o collegi, intese a promuovere l'applicazione della medicina di genere su tutto il territorio nazionale. Un ulteriore decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'università e della ricerca, dovrà poi definire un Piano formativo nazionale per la medicina di genere, inteso a garantire la conoscenza e

¹⁶ Ministero della salute - Direzione Generale della ricerca e dell'innovazione in sanità, Medicina di genere e COVID-19, Bussola IRCCS 2/2020, luglio 2020.

l'applicazione dell'orientamento alle differenze di genere nella ricerca, nella prevenzione, nella diagnosi e nella cura. A tal fine, si prevede la promozione di specifici studi presso i corsi di laurea delle professioni sanitarie nonché nell'ambito dei piani formativi delle aziende sanitarie.

Si segnala infine che a settembre 2020 è stato costituito, presso l'Istituto superiore di sanità, l'[Osservatorio dedicato alla medicina di genere](#) con, fra l'altro, il compito di monitorare le azioni e i risultati ottenuti a livello nazionale, sui quali il Ministro della salute, con cadenza annuale, dovrà predisporre una relazione Camere.

La differenza biologica fra uomini e donne è ormai un dato accertato. Dal punto di vista farmaceutico, questo concetto è stato ufficialmente recepito dalle grandi agenzie regolatorie, l'FDA americana e l'EMA europea, che oggi prescrivono l'obbligatorietà di condurre studi clinici che includano sostanziali percentuali di donne affinché un farmaco possa essere immesso sul mercato. Progressivamente, ci si è infatti resi conto che molte malattie sono segnate da importantissime differenze biologiche e cliniche. E' apparso evidente che molte malattie (si rinvia sul punto alla sezione dedicata alle [patologie al femminile](#) sul sito del Ministero della salute) colpiscono di più la donna, oppure si manifestano e hanno un decorso diverso rispetto alle stesse malattie nell'uomo (tipico esempio sono le malattie cardiovascolari).

Certamente, uno degli aspetti più importanti della Medicina di Genere è quello che riguarda i farmaci. Le donne, anche per la loro longevità, sono le più alte consumatrici di farmaci. Il problema correlato più rilevante è l'impatto delle reazioni avverse, che sono più numerose e più frequenti nelle donne (sulle quali, come ricordato, i diversi farmaci son stati anche meno studiati, in particolare per quanto riguarda il dosaggio). Ma ancor più rilevante è il discorso relativo all'appropriatezza d'uso. Proprio perché la patogenesi delle stesse malattie nelle donne può essere diversa rispetto all'uomo, i farmaci non funzionano (o meglio la loro efficacia è diversa) nello stesso modo nell'uomo della donna. E' il caso, ad esempio, dell'aspirina e delle statine, per le quali esiste una vastissima e recente letteratura.

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

Infine, il problema delle differenze tra uomo e donna, va molto al di là dei pur complessi aspetti clinici, invadendo prepotentemente la sfera socio-sanitaria. Molti aspetti della Medicina di Genere sono stati affrontati dall'Istituto Superiore di Sanità, che già dal 2007 ha attivato una struttura ad hoc che si occupa delle differenze biologiche.

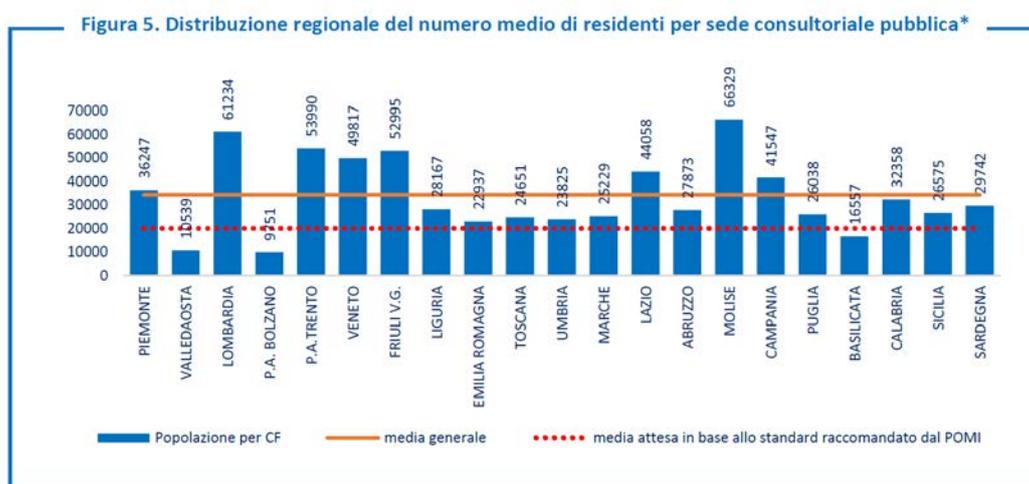
Consultori familiari

I Consultori Familiari, servizi ad integrazione sociosanitaria istituiti dalla legge n. 405 del 1975, sono rivolti principalmente all'assistenza e alla tutela della donna, al sostegno della procreazione libera e consapevole nonché all'educazione alla

maternità e paternità responsabili. Le prestazioni erogate sono gratuite e ne possono usufruire tutti i cittadini, anche stranieri, domiciliati nel territorio di riferimento del consultorio. I servizi offerti si strutturano in: interventi di consulenza alla persona, alla coppia e alla famiglia in difficoltà e interventi di prevenzione nell'ambito della vita di relazione, della sessualità e delle problematiche inerenti la vita sessuale, la fertilità, la gravidanza e le problematiche minorili. La legge n. 194 del 1978 per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza ha assegnato un ruolo centrale ai consultori familiari nella tutela della salute e dei diritti, anche in campo lavorativo, della donna in gravidanza. La legge n. 34 del 1996 ha poi **previsto un consultorio familiare ogni 20.000 abitanti**.

Le finalità dei Consultori sono state ulteriormente precisate dal Progetto Obiettivo Materno Infantile-POMI ([decreto ministeriale 24 aprile 2000](#)), previsto dal Piano sanitario nazionale 1998-2000. Come rilevato dalla [Relazione del Ministro della salute sulla attuazione della legge contenente norme per la tutela sociale della maternità e per l'interruzione volontaria di gravidanza: dati definitivi 2017 \(legge 194/78\)](#):

L'indagine [I Consultori Familiari a 40 anni dalla loro nascita tra passato, presente e futuro](#), evidenzia una rilevante variabilità interregionale, con bacini di utenza per CF tendenzialmente più ampi al Nord rispetto al Centro e al Sud, si evidenzia inoltre che in media **sul territorio nazionale è presente un CF ogni 35.000 abitanti**. Solo in 5 Regioni e una P.A. il numero medio di abitanti per CF è compreso entro 25.000, mentre in 7 Regioni il numero medio è superiore a 40.000 abitanti per CF, con un bacino di utenza per sede consultoriale più che doppio rispetto a quanto previsto dal legislatore.



* Calcolato per 175 ALS/Distretti: 8 ASL/Distretti che non hanno fornito la numerosità della popolazione residente sono stati esclusi; per la P.A. di Bolzano è incluso anche il privato accreditato; in Lombardia, se si tiene conto anche dei CF privati accreditati, il numero medio di residenti per sede consultoriale scende a 39.965. Nelle altre regioni con CF privati accreditati non è stato possibile ricostruire i bacini di utenza corrispondenti a questi servizi.

Fonte Istituto superiore di sanità, [Indagine sui consultori italiani](#)

Per la [mappatura dei consultori](#) si rinvia alla sezione dedicata del Ministero della salute.

Gli Screening

Per quanto riguarda gli screening, in attuazione dell'art. 2-bis della legge n. 138/2004 e del Piano nazionale della prevenzione 2005-2007, il Ministero della Salute, nel 2005 ha pubblicato le ["Raccomandazioni per la pianificazione e l'esecuzione degli screening di popolazione per la prevenzione del cancro della mammella, del cancro della cervice uterina e del cancro del colon retto"](#), che prevedono: mammografia ogni due anni per le donne tra 50 e 69 anni per lo *screening* del tumore della mammella. In alcune Regioni si sta però sperimentando l'efficacia in una fascia di età più ampia, quella compresa tra i 45 e i 74 anni (con una periodicità annuale nelle donne sotto ai 50 anni); *pap test* ogni tre anni per le donne tra 25 e 65 anni per lo *screening* del tumore del collo dell'utero; ricerca del sangue occulto nelle feci ogni due anni per le donne e gli uomini tra i 50 e i 70 o 74 anni, oppure una rettosigmoidoscopia per le donne e gli uomini tra 58 e 60 anni (da ripetere eventualmente ogni 10 anni) per lo *screening* del tumore del colon retto.

Breast Unit

Il tumore al seno è la neoplasia più frequente in assoluto per incidenza nella popolazione femminile, sebbene con percentuali diverse (rispetto al totale, l'incidenza è del 40% nelle giovani contro il 22% nelle anziane). Il [Rapporto Aiom-Airtum](#) ha stimato 53.500 casi nel 2019, con un lieve aumento dell'incidenza (+0,3%) in alcune regioni del Sud, soprattutto nelle donne fuori fascia *screening*, e, all'opposto, nelle aree del Centro-Nord, per l'estensione dei programmi di screening e della popolazione *target* (da 50-69 anni a 45-74 anni).

Poiché il cancro al seno costituisce la patologia tumorale più diffusa anche nell'Unione europea, già nel 2006, una [risoluzione del Parlamento europeo](#) invitava gli Stati membri a garantire alle donne colpite da cancro al seno un'assistenza capillare attraverso unità mammarie interdisciplinari (*Breast unit*) entro il 2016. La risoluzione, per rafforzare tale azione, impegnava inoltre la Commissione a presentare ogni due anni una relazione di avanzamento in materia.

Successivamente, una ulteriore [risoluzione dell'11 dicembre 2012](#) sull'importanza della prevenzione nelle donne oltre i 50 anni, spesso in condizioni economiche svantaggiate rispetto ai coetanei, ha sostenuto iniziative volte a migliorare la prevenzione delle malattie e la promozione della salute onde far fronte alle diverse forme di discriminazione di cui spesso sono vittime le donne anziane.

Nel 2014, un'[Intesa](#), approvata in sede di Conferenza Stato-regioni, recante le "Linee di indirizzo sulle modalità organizzative ed assistenziali dei Centri di senologia" ha risposto alla risoluzione del Parlamento europeo del 2006 sulle *breast units*. Il documento indica le modalità operative e di organizzazione per la senologia in Italia, definendo in particolare il ruolo delle *breast units* come percorsi diagnostico-terapeutici, debitamente coordinati, omogenei, unitari, integrati,

multidisciplinari dedicati alla diagnosi dei tumori della mammella (sia per i casi provenienti dai programmi organizzati di *screening* di popolazione, sia per i casi clinici in donne sintomatiche o su presentazione spontanea al di fuori delle fasce di età dello *screening* mammografico), alla mappatura e gestione del rischio genetico familiare, alla terapia chirurgica, radioterapica oncologica e palliativa, oltre che come centro di riabilitazione e recupero funzionale e di *counseling* psicologico. Il documento precisa che una ottimale organizzazione della rete di Strutture di senologia deve essere disegnata sulla base delle esigenze del territorio, tenendo in considerazione non solo il bacino di utenza ma anche la configurazione del territorio stesso e rinvia alle linee guida europee per i riferimenti circa il numero di strutture che possono soddisfare i bisogni delle popolazioni, prevedendo un centro di senologia ogni 250.0000 di abitanti.

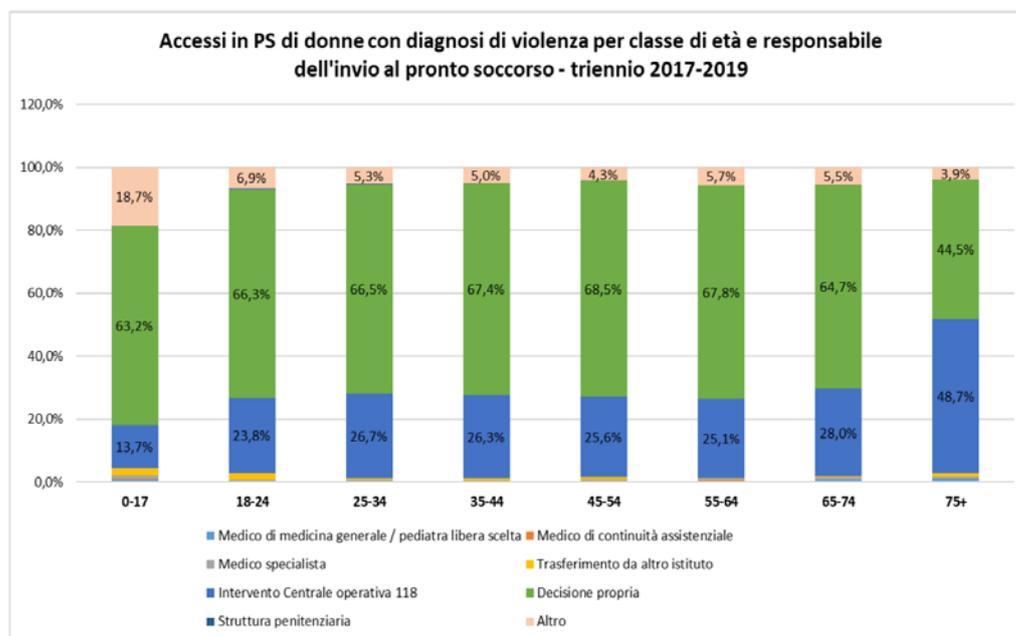
Il [Decreto 70/2015](#) recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera, nel disegnare le reti ospedaliere, sottolinea l'importanza delle reti per patologia, e, all'interno di queste, invita le regioni ad istituire specifici percorsi di integrazione terapeutico-assistenziali quali ad es. quelli relativi alla presa in carico multidisciplinare delle pazienti affette da neoplasia mammaria attraverso le unità mammarie interdisciplinari (*breast unit*), nonché, seguendo gli indirizzi dell'Intesa del 2014, di definire specifiche modalità organizzative ed assistenziali della rete dei centri di senologia.

Violenza e accessi delle donne in Pronto Soccorso

Secondo il rapporto dell'OMS [Valutazione globale e regionale della violenza contro le donne: diffusione e conseguenze sulla salute degli abusi sessuali da parte di un partner intimo o da sconosciuti](#), la violenza contro le donne rappresenta “un problema di salute di proporzioni globali enormi” (per un quadro generale si rinvia alla sezione dedicata alla violenza contro le donne).

Nel triennio **2017-2019**, secondo le risultanze dell'[analisi condotta dal ministero della Salute e dall'Istat sugli accessi in Pronto soccorso](#), le donne che hanno avuto almeno un accesso in Pronto Soccorso con l'indicazione di diagnosi di violenza sono 16.140 per un numero totale di accessi in Pronto Soccorso con l'indicazione di diagnosi di violenza nell'arco del triennio pari a 19.166 (1,2 accessi pro capite). Tuttavia dai dati di accesso al Pronto Soccorso si osserva che le stesse donne nell'arco del triennio hanno effettuato anche altri accessi in Pronto Soccorso con diagnosi diverse da quelle riferibili a violenza. Complessivamente il numero pro-capite di accessi per queste donne, a prescindere dalla diagnosi, è superiore a 5 e nella classe di età 18-44 anni è superiore a 6. Questo significa che una donna che ha subito violenza nell'arco del triennio torna in media 5/6 volte in Pronto Soccorso. Le analisi che seguono sono condotte sui 19.166 accessi in Pronto Soccorso con diagnosi di violenza nel triennio 2017-20192 (si veda l'Appendice

statistica). Analizzando i dati per fascia di età, il 57% degli accessi è di donne che hanno tra 18 e 44 anni, il 24,4% hanno tra 45 e 64 anni, le minorenni costituiscono il 14,3% del totale e le donne con più di 64 anni sono il 4,3%.



Fonte: Ministero della salute - NSIS Sistema informativo per il monitoraggio delle prestazioni erogate nell'ambito dell'assistenza in emergenza-urgenza (flusso EMUR-Pronto Soccorso) DM 17 dicembre 2008 e ss.mm. (Anni 2017 - 2019)

Per la tempestiva e adeguata presa in carico delle donne vittime di violenza che si rivolgono al Pronto Soccorso sono state adottate le specifiche [Linee Guida nazionali per le Aziende sanitarie e le Aziende ospedaliere in tema di soccorso e assistenza socio-sanitaria alle donne vittime di violenza](#).

Lavori parlamentari in corso

La [proposta di legge A.C. 1752](#) *Introduzione sperimentale del metodo del budget di salute per la realizzazione di progetti terapeutici riabilitativi individualizzati*, all'esame della Commissione XII (Affari sociali) della Camera, e la [Risoluzione conclusiva di dibattito 8/00046](#), intendono sostenere l'utilizzo di uno strumento di *welfare* efficace per la riqualificazione della spesa sociale e sanitaria, ed in particolare dei servizi di cura, in grado di semplificare e riorganizzare in senso positivo l'assistenza domiciliare dei soggetti fragili a beneficio dei *caregiver* formali ed informali. In ultimo, si segnala che l'art. 1, comma 4-*bis*, del decreto legge n. 34 del 2020 ha nel frattempo previsto che, sulla base di un atto di intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, sia avviata una sperimentazione, per il biennio 2020-2021, di strutture di prossimità per la promozione della salute e per la prevenzione, nonché per la presa in carico e la riabilitazione delle categorie di

persone più fragili, sulla base di modalità di intervento che riducano le scelte di istituzionalizzazione, favoriscano la domiciliarità e consentano la valutazione dei risultati ottenuti, anche attraverso il ricorso a strumenti innovativi quale il *budget* di salute individuale e di comunità. Per la sperimentazione sono stati finalizzati 25 milioni di euro.

PROTEZIONE SOCIALE DELLE DONNE NEL MONDO DEL LAVORO

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

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

Per una panoramica sulle principali misure vigenti in materia di conciliazione vita-lavoro e di occupazione femminile si rinvia allo [schema riassuntivo](#).

Misure di conciliazione vita-lavoro

Tra le principali novità introdotte nel corso della scorsa legislatura e **dell'attuale** in materia di **potenziamento delle misure di conciliazione vita-lavoro**, si segnalano quelle in materia di **congedi parentali** (D.Lgs. 80/2015, L. 81/2017, L. 205/2017, L. 145/2018, L. 160/2019 e L. 178/2020) e in particolare:

- **l'ampliamento** dell'ambito temporale di applicazione del **congedo di maternità** in caso di parto anticipato e di ricovero del neonato;
- **il riconoscimento del congedo di paternità anche se la madre è una lavoratrice autonoma** e, in caso di adozione internazionale, 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;
- **l'estensione del congedo parentale dall'ottavo al dodicesimo** anno di vita del bambino, con fruizione 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.
- alle **lavoratrici iscritte alla Gestione separata INPS** viene riconosciuta:
 - **l'indennità di maternità anche nel caso di mancato versamento dei contributi** da parte del committente (cd. automaticità delle prestazioni) e anche in caso di adozione o affidamento (per i 5 mesi successivi all'ingresso del minore in famiglia);
 - **la possibilità di fruire del trattamento di maternità a prescindere** (per quanto concerne l'indennità di maternità spettante per i 2 mesi antecedenti la data del parto e per i 3 mesi successivi) **dall'effettiva**

astensione dall'attività lavorativa (come già previsto per le lavoratrici autonome);

- il **prolungamento della durata del congedo parentale da 3 a 6 mesi**, prevedendo che se ne possa fruire fino al terzo anno di vita del bambino per un periodo complessivo pari ad un massimo di 6 mesi (anche se fruiti in altra gestione o cassa di previdenza);
- l'applicazione della nuova disciplina anche ai casi di adozione e affidamento preadottivo
- per le **lavoratrici autonome**, l'estensione dell'indennità di maternità ai casi di adozione e affidamento (alle stesse condizioni previste per le altre lavoratrici);
- l'inserimento, tra le lavoratrici che non possono essere obbligate a svolgere lavoro notturno, della **lavoratrice madre adottiva o affidataria** di un minore;
- per le donne che esercitano la **professione forense**, la previsione del legittimo impedimento del difensore nel periodo compreso tra i due mesi precedenti la data presunta del parto e i tre mesi successivi al parto;
- la sospensione, dal 2018, dei **contratti di ricerca** a tempo determinato stipulati dalle università nel periodo di astensione obbligatoria per maternità e il termine di scadenza è prorogato per un periodo pari a quello di astensione obbligatoria;
- per le **donne vittime di violenza di genere**, il riconoscimento di un congedo retribuito per un periodo massimo di tre mesi;
- **la proroga per il 2021 del congedo obbligatorio per il padre lavoratore dipendente**, elevandone la durata a dieci giorni e disponendo che anche per il 2021 (così come previsto anche per il 2020) il padre possa 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). Entrambi tali congedi, obbligatorio e facoltativo, possono essere goduti anche nei casi di morte perinatale;
- il riconoscimento alle lavoratrici della **facoltà di astenersi dal lavoro esclusivamente dopo il parto**, entro i cinque mesi successivi allo stesso, a condizione che il medico competente attesti che tale opzione non porti pregiudizio alla salute della donna e del bambino.

Inoltre, la legge di bilancio 2021 ha introdotto un **contributo mensile**, per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023 **fino** ad un massimo di **500 euro netti**, in favore delle **madri disoccupate o monoreddito** che fanno parte di nuclei familiari monoparentali con figli a carico con una disabilità riconosciuta in misura non inferiore al 60 per cento.

Si segnala che nell'ambito delle politiche dirette alla conciliazione vita-lavoro rientrava anche il cosiddetto voucher *babysitting*, ossia una misura sperimentale (introdotta per il triennio 2013-2015, prorogata dapprima per il 2016 e successivamente per il 2017 e 2018) che riconosceva alla madre lavoratrice dipendente, pubblica o privata, alla madre lavoratrice iscritta alla gestione separata, nonché alle madri lavoratrici autonome o

imprenditrici, la possibilità di richiedere (al termine del periodo di congedo di maternità e negli undici mesi successivi), in sostituzione, anche parziale, del congedo parentale, un contributo economico (pari ad un importo massimo di 600 euro mensili, per un periodo complessivo non superiore a sei mesi) da impiegare per il servizio di *baby-sitting* o per i servizi per l'infanzia (erogati da soggetti pubblici o da soggetti privati accreditati).

Trasformazione del rapporto di lavoro

Nelle misure volte a favorire la conciliazione vita-lavoro rientrano anche le disposizioni che prevedono, in determinati casi, la **trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale** (D.Lgs. 81/2015). Più precisamente:

- in caso di richiesta del lavoratore o della lavoratrice, con figlio convivente di età non superiore a tredici anni o con figlio convivente portatore di handicap, è riconosciuta la priorità nella trasformazione del contratto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale;
- il lavoratore può chiedere, per una sola volta, in luogo del congedo parentale od entro i limiti del congedo ancora spettante, 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. Il datore di lavoro è tenuto a dar corso alla trasformazione entro quindici giorni dalla richiesta.

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

Passaggio di personale tra amministrazioni

Tra le suddette misure vengono in considerazione anche le disposizioni **in tema di passaggio di personale tra amministrazioni diverse** (L. 124/2015), che prevedono, in particolare, che il genitore, dipendente di amministrazioni pubbliche, con figli minori fino a tre anni di età può chiedere di essere assegnato (a determinate condizioni e per un periodo complessivamente non superiore a tre anni) ad una sede presente nella stessa provincia o regione nella quale lavora l'altro genitore. L'eventuale dissenso deve essere motivato.

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

In tema di **cure parentali**, la medesima legge dispone che le amministrazioni pubbliche adottino misure organizzative per l'attuazione del telelavoro e stipulino convenzioni con asili nido e scuole dell'infanzia e organizzino servizi di supporto alla genitorialità, aperti durante i periodi di chiusura scolastica (sul punto, 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).

Lavoro a distanza

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

La **legge di bilancio 2019** ha inoltre previsto l'obbligo, per i datori di lavoro, pubblici e privati, che stipulano accordi per lo svolgimento dell'attività lavorativa in modalità agile (**smart working**), di dare **priorità** alle richieste di esecuzione del lavoro secondo la suddetta modalità fatte dalle lavoratrici nei tre anni successivi alla conclusione del congedo di maternità, ovvero ai lavoratori con figli disabili che necessitino di un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale.

Rientro al lavoro delle madri lavoratrici

La legge di bilancio 2021 ha disposto un **incremento di 50 mln di euro** per il 2021 del Fondo per le politiche della famiglia da destinare al sostegno delle **misure organizzative adottate dalle imprese per favorire il rientro al lavoro delle madri lavoratrici dopo il parto**.

Fondo parità salariale

La legge di bilancio 2021 ha istituito, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il **Fondo per il sostegno della parità salariale di genere**, con una dotazione di 2 milioni di euro annui a decorrere dal 2022, per interventi finalizzati al sostegno e al riconoscimento del valore sociale ed economico della parità salariale di genere e delle pari opportunità sui luoghi di lavoro.

Incentivi all'occupazione

Incentivo assunzioni donne

La L. 92/2012 ha riconosciuto ai datori di lavoro privati, anche non imprenditori, ivi compresi i datori di lavoro del settore agricolo, un **incentivo per le assunzioni di donne che si trovano in condizioni svantaggiate, intendendosi per tali le donne:**

- con almeno cinquant'anni di età e disoccupate da oltre dodici mesi;

- di qualsiasi età, residenti in regioni ammissibili ai finanziamenti nell'ambito dei fondi strutturali dell'Unione europea, prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi¹⁷;
- di qualsiasi età che svolgono professioni o attività lavorative in settori economici caratterizzati da un'accentuata disparità occupazionale di genere¹⁸ e prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi;
- di qualsiasi età prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno ventiquattro mesi, ovunque residenti¹⁹.

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

La legge di bilancio 2021 ha previsto che in via sperimentale, **per il biennio 2021-2022, il suddetto esonero contributivo si applichi nella misura del 100 per cento** e nel limite massimo di importo pari a 6.000 euro annui²⁰.

Incentivo donne vittime di violenza di genere

La legge di bilancio per il 2018 (l. 205/2017) ha riconosciuto un **contributo alle cooperative sociali per le assunzioni** con contratti di lavoro a tempo indeterminato, effettuate nel 2018, **di donne vittime di violenza di genere**, inserite in appositi percorsi di protezione debitamente certificati.

Il contributo, era riconosciuto per un periodo massimo di trentasei mesi entro il limite di spesa di un milione di euro per ciascuno degli anni dal 2018 al 2020, a titolo di sgravio delle aliquote per l'assicurazione obbligatoria previdenziale e assistenziale dovute.

¹⁷ Con riferimento a tale categoria, la [Circolare INPS n. 32 del 2021](#) specifica che, ai fini del rispetto del requisito, è necessario che la lavoratrice risulti residente in una delle aree individuate dalla Carta degli aiuti a finalità regionale 2014-2020, approvata dalla Commissione europea in data 16 settembre 2014 e successivamente modificata con decisione della medesima Commissione C (2016) *final* del 23 settembre 2016. Al riguardo, non sono previsti vincoli temporali riguardanti la permanenza del requisito della residenza nelle aree svantaggiate appositamente previste nella suddetta Carta e che il rapporto di lavoro può svolgersi anche al di fuori delle aree indicate;

¹⁸ Per l'individuazione dei settori e delle professioni validi per il 2021 si veda il DM 16 ottobre 2020, n. 234.

¹⁹ Con riferimento a tale categoria, la già richiamata [Circolare INPS n. 32 del 2021](#) precisa che, ai fini del rispetto del requisito, occorre considerare il periodo di 24 mesi antecedente la data di assunzione e verificare che in quel periodo la lavoratrice considerata non abbia svolto un'attività di lavoro subordinato legata a un contratto di durata di almeno 6 mesi ovvero un'attività di collaborazione coordinata e continuativa la cui remunerazione annua sia superiore a 8.145 euro o, ancora, un'attività di lavoro autonomo tale da produrre un reddito annuo lordo superiore a 4.800 euro.

²⁰ Sul punto, la medesima [Circolare INPS n. 32 del 2021](#) ha specificato che, sebbene la previsione normativa contenuta nella legge di bilancio 2021 (art. 1, co. 16, L. 178/2020) preveda letteralmente che l'esonero trovi applicazione "per le assunzioni di donne lavoratrici", tale espressione è da intendersi come "per le assunzioni di donne lavoratrici svantaggiate", secondo la disciplina dettata dalla richiamata L. 92/2012.

In base all'ultima disposizione di proroga (di cui all'art. 12, co. 16-bis, del D.L. 137/2020), il medesimo contributo è riconosciuto, per un periodo massimo di dodici mesi, in favore delle cooperative sociali che, nel corso del 2021, assumano con contratti di lavoro a tempo indeterminato donne vittime di violenza di genere, inserite in appositi percorsi di protezione debitamente certificati.

Per la misura del suddetto sgravio (riconosciuto nel **limite massimo di importo pari a 350 euro su base mensile**) e per le relative modalità di attuazione si veda il **Decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 11 maggio 2018**.

Direttiva in materia di conciliazione vita-lavoro

In materia di equilibrio tra attività professionale e vita familiare (che costituisce uno dei risultati principali del pilastro europeo dei diritti sociali) è stata adottata la [Direttiva \(UE\) 2019/1158](#) la quale:

- stabilisce una disposizione minima europea che prevede 10 giorni di congedo di paternità dopo la nascita di un figlio, da retribuirsi al livello del congedo per malattia;
- rafforza l'attuale diritto a un congedo parentale di 4 mesi, imponendo la non trasferibilità di 2 mesi tra i genitori e introducendo un indennizzo per questo periodo di 2 mesi a un livello che sarà stabilito dagli Stati membri;
- in materia di congedo per i prestatori di assistenza, prevede 5 giorni di congedo all'anno per lavoratore;
- estende il diritto esistente di richiedere accordi di lavoro flessibile a tutti i lavoratori genitori di bambini fino ad almeno 8 anni e tutti gli accompagnatori.

Istituti pensionistici

APE sociale donna

La legge di bilancio 2017 (L. 232/2016) ha introdotto, in via sperimentale dal 1° maggio 2017 al 31 dicembre 2021 (termine così prorogato dalla legge di bilancio 2021), l'istituto dell'APE sociale, consistente in una indennità, corrisposta fino al conseguimento dei requisiti pensionistici, a favore di soggetti che si trovino in particolari condizioni.

Nell'ambito dell'APE sociale, è stata prevista una riduzione per le donne di 12 mesi per ciascun figlio, nel limite massimo di 2 anni (cd. APE sociale donna).

Opzione donna

Preliminarmente, si ricorda che la L. 243/2004 ha introdotto una misura sperimentale (cd. opzione donna) che prevede la possibilità per le lavoratrici che hanno maturato 35 anni di contributi e 57 anni di età per le lavoratrici dipendenti o 58 anni per le lavoratrici autonome (requisito anagrafico da adeguarsi

periodicamente all'aumento della speranza di vita), di accedere anticipatamente al trattamento pensionistico, a condizione che optino per il sistema di calcolo contributivo integrale.

Con provvedimenti successivi, si è progressivamente ampliato l'ambito di applicazione della misura suddetta. Dapprima, la legge di bilancio per il 2017 ha ulteriormente esteso la possibilità di accedere alla cd. opzione donna alle lavoratrici che non hanno maturato entro il 31 dicembre 2015 i requisiti richiesti a causa degli incrementi determinati dall'adeguamento dei medesimi all'aumento della speranza di vita.

Successivamente, l'articolo 16 del D.L. 4/2019 ha esteso la possibilità di ricorrere all'opzione donna alle lavoratrici che abbiano maturato un'anzianità contributiva pari o superiore a 35 anni e un'età anagrafica pari o superiore a 58 anni (per le lavoratrici dipendenti) e a 59 anni (per le lavoratrici autonome) entro il 31 dicembre 2018 (in luogo del 31 dicembre 2015), disponendo al contempo che a tale trattamento si applichino le decorrenze (cd. finestre) pari, rispettivamente, a 12 mesi per le lavoratrici dipendenti e a 18 mesi per le lavoratrici autonome.

Da ultimo, la **legge di bilancio 2021 ha ulteriormente esteso** la possibilità di fruizione della predetta opzione alle lavoratrici che abbiano maturato determinati requisiti **entro il 31 dicembre 2020**.

La parità di genere nel Piano nazionale di ripresa e resilienza

Il Piano individua tre priorità trasversali, Parità di genere, Giovani e Sud perseguite in tutte le missioni che compongono il Piano, prevedendo azioni a favore della parità di genere attraverso il sostegno all'occupazione e all'imprenditorialità femminile, l'attuazione di diversi interventi sui servizi sociali (come gli asili nido) e di adeguate politiche volte a garantire l'effettivo equilibrio tra vita professionale e vita privata.

Gli interventi finanziati attraverso il Piano integrano inoltre alcune misure strategiche contenute nel Family Act (assegno unico universale per i figli, misure sui congedi parentali e sui tempi di lavoro, sostegno alle famiglie per le spese di istruzione dei figli)

Si dispone, inoltre, che Linee di intervento del PNRR saranno accompagnate da un set di indicatori qualitativi e quantitativi che consentirà una più accurata valutazione (ex ante ed ex post) degli effetti di genere e generazionali delle politiche e degli investimenti.

La conciliazione vita-lavoro durante l'emergenza da Covid-19

I provvedimenti che si sono succeduti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica hanno introdotto – oltre all'estensione della possibilità di ricorrere al **lavoro agile** in forma semplificata - una serie di misure volte a fronteggiare la

sospensione dei servizi educativi per l'infanzia e delle attività didattiche nelle scuole di ogni ordine e grado conseguente all'emergenza epidemiologica, in particolare attraverso la previsione di congedi straordinari.

Tra le misure attualmente vigenti, si segnala che il cosiddetto decreto Ristori introduce - limitatamente alle regioni ad alto rischio epidemiologico (individuate con ordinanze del Ministro della salute) e nei soli casi in cui l'attività lavorativa non possa essere svolta in modalità agile - uno specifico e distinto limite di spesa per il riconoscimento di un **congedo straordinario** in favore dei lavoratori dipendenti genitori di alunni delle classi seconde e terze delle scuole secondarie di primo grado per le quali sia stata disposta la sospensione dell'attività didattica in presenza, nonché dei genitori di figli con disabilità iscritti a scuole di ogni ordine e grado per le quali sia stata disposta la medesima sospensione o ospitati in centri assistenziali diurni per i quali sia stata disposta la chiusura. La circolare INPS n. 2 del 2021 precisa che per i genitori di figli con disabilità il predetto beneficio si configura come una misura a valenza nazionale ed è pertanto riconosciuto indipendentemente dallo scenario di gravità e dal livello di rischio in cui è inserita la regione dove è ubicata la scuola o il centro di assistenza per i quali sia stata disposta la sospensione dell'attività in presenza.

La richiamata circolare INPS n. 2 del 2021 specifica che per la fruizione di tale congedo non è necessaria la convivenza del genitore con il figlio per cui si chiede il congedo.

Il richiamato decreto Ristori ha introdotto, altresì, una nuova ipotesi di erogazione del bonus baby-sitting per fronteggiare l'emergenza da Covid-19. Limitatamente ad alcune zone caratterizzate da un livello di rischio epidemiologico alto e nei soli casi in cui l'attività lavorativa non possa essere svolta in modalità agile, l'articolo 14 del D.L. 149/2020, infatti, riconosce il diritto a fruire della corresponsione di uno o più bonus per l'acquisto di servizi di baby-sitting o di servizi integrativi per l'infanzia in favore dei lavoratori iscritti alla Gestione separata o alle gestioni speciali dell'INPS genitori di alunni di scuole secondarie di primo grado nelle quali sia stata disposta la sospensione dell'attività didattica in presenza, nonché dei genitori di figli con disabilità iscritti a scuole di ogni ordine e grado per le quali sia stata disposta la medesima sospensione o ospitati in centri assistenziali diurni per i quali sia stata disposta la chiusura. Tale diritto è riconosciuto nel limite massimo complessivo di 1000 euro, da utilizzare per prestazioni effettuate nel periodo di sospensione dell'attività didattica in presenza.

Da ultimo, si ricorda che la legge di bilancio 2021 ha incrementato di 2 mln di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022 il Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità, al fine, tra l'altro, di contenere i gravi effetti economici derivanti dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, in particolare per quanto concerne le donne in condizione di maggiore vulnerabilità.

Il contagio da Covid-19 per le lavoratrici

Dall'ultima [analisi](#) condotta dall'INAIL sull'andamento del fenomeno infortunistico relativamente alla componente femminile, emerge che le lavoratrici sono le più colpite dai contagi professionali da Covid-19: su 147.875 denunce pervenute alla data del 31 gennaio del 2021, infatti, 102.942 sono femminili, ossia circa 70 contagi professionali ogni 100. Tale dato appare in controtendenza con quanto si osserva per il totale degli infortuni sul lavoro, che colpiscono in prevalenza gli uomini rispetto alle donne (i casi femminili sono circa il 36%).

I settori più colpiti sono quelli maggiormente coinvolti nell'emergenza da Coronavirus, come la Sanità e assistenza sociale che raccoglie il 71,7% di casi.

In particolare, il maggior numero di denunce riguarda i tecnici della salute (42,0% dei casi) e tra le figure professionali più colpite vi sono le infermiere (81,1% dei casi della categoria) e le fisioterapiste (5,8%).

Dati su occupazione e divario di genere

Gli ultimi [dati Istat](#) evidenziano una **dinamica diversa tra donne e uomini**. Infatti, nel mese di dicembre 2020, rispetto a novembre 2020, sono stati persi 101 mila posti di lavoro, di cui **99 mila** erano occupati da donne.

Per le donne, scende il tasso di occupazione (-0,5 punti) e cresce quello di inattività (+0,4 punti), per gli uomini, invece, la stabilità dell'occupazione si associa al calo dell'inattività (-0,1 punti).

Inoltre, secondo dati Eurostat, **il tasso di occupazione femminile in Italia** (calcolato con riferimento alla popolazione attiva e alla fascia d'età 15-64 anni) nel 2019 era il **più basso tra i Paesi UE**, pari al 56,5%.

Per quanto riguarda il **divario retributivo di genere** dagli ultimi dati Eurostat risulta che quello medio (ossia la differenza nella retribuzione oraria lorda tra uomini e donne) è pari al **3,9%** (al di sotto della media europea che è del 14,1%)²¹, mentre il divario retributivo di genere complessivo (ossia la differenza tra il salario annuale medio percepito da donne e uomini) è pari al **43,7%** (al di sopra della media europea che è invece pari al 39,6%)²².

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

²¹ Dati al 2018.

²² Dati al 2014.

Provvedimenti in corso di esame

Presso la XI Commissione (Lavoro) della Camera dei deputati è in corso di discussione il [testo unificato](#) “Modifiche all'articolo 46 del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, in materia di rapporto sulla situazione del personale” (AA.CC. 522 Ciprini, 615 Gribaudo, 1320 Boldrini, 1345 Benedetti, 1675 Gelmini, 1732 Vizzini, 1925 CNEL, 2338 Carfagna, 2424 Fusacchia e 2454 Carfagna). Il testo unificato elaborato dal Comitato ristretto, adottato dalla Commissione come testo base nella seduta del 4 novembre 2020, reca disposizioni volte a sostenere la **partecipazione delle donne al mercato del lavoro** e a favorire la **parità retributiva tra i sessi**, attraverso la previsione, tra l'altro, di incentivi alle assunzioni, di agevolazioni fiscali, di strumenti per favorire la conciliazione dei tempi di vita e dei tempi di lavoro, nonché di nuove modalità per la redazione da parte delle aziende del rapporto sulla situazione del personale maschile e femminile, concernente, tra l'altro, le differenze salariali tra i sessi e la composizione delle rispettive retribuzioni.

STRUMENTI DI SOSTEGNO ALL'IMPRENDITORIA FEMMINILE

Gli **strumenti di sostegno** alla creazione e allo sviluppo di **imprese a prevalente o totale partecipazione femminile** consistono essenzialmente in misure volte a garantirne **migliori condizioni di accesso al credito**: mutui a tasso zero per micro e piccole imprese femminili e accesso alla Sezione speciale del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese – Sezione Pari Opportunità, sono tra i principali strumenti di intervento.

Recenti interventi legislativi hanno tuttavia non solo implementato il sostegno al credito ma anche parallelamente introdotto forme di **sostegno diretto**, assieme ad azioni per la diffusione di cultura imprenditoriale tra la popolazione femminile.

È stata inoltre disposta l'istituzione, presso il Ministero dello sviluppo economico, del **Comitato Impresa Donna**, tra le cui attribuzioni rientrerà il formulare raccomandazioni relative allo **stato della legislazione** e dell'azione amministrativa, nazionale e regionale, in materia di imprenditorialità femminile e sui temi della presenza femminile nell'impresa e nell'economia.

Alle agevolazioni specificamente dirette alle imprese femminili, possono applicarsi, entro i limiti di cumulabilità derivanti dalla disciplina europea in materia di aiuti di Stato, ulteriori forme incentivanti generalmente previste per le imprese, quali, ad esempio, quelle a sostegno delle *start up* innovative o a sostegno delle imprese dislocate nelle aree del Mezzogiorno.

In questo paragrafo si darà conto delle misure *ad hoc* per le imprese femminili.

Autoimprenditorialità giovanile e femminile: il decreto legislativo n. 185/2000

Il decreto legislativo n. 185/2000 (Capo 01 del Titolo I) – introdotto dal [D.L. 145/2013](#) (Legge n. 9/2014) riformato dall'articolo 29 del decreto-legge n. 34/2019 (L. n. 58/2019) – contiene misure dirette a sostenere, attraverso **condizioni agevolate di accesso al credito**, la creazione di **micro e piccole imprese**²³ a prevalente o totale **partecipazione giovanile o femminile**, in tutto il territorio nazionale.

L'intervento in questione è stato potenziato con **la legge di bilancio 2020** (L. n. 160/2019 art. 1, comma 90, lett. d)), che ha introdotto la possibilità di integrare i

²³ Vale la **definizione di micro e piccola impresa** contenuta nell'allegato 1 del GBER (Reg. n. 651/2014/UE, Allegato I), per cui, è **micro impresa** un'impresa che occupa meno di 10 persone e che realizza un fatturato annuo e/o un totale di bilancio annuo non superiori a 2 milioni di EUR (art. 2, co. 3), è **piccola impresa** un'impresa che occupa meno di 50 persone e che realizza un fatturato annuo e/o un totale di bilancio annuo non superiori a 10 milioni di EUR (art. 2, co. 2).

finanziamenti agevolati di cui al capo 01 del decreto legislativo n. 185/2000, con una **quota a fondo perduto**.

Possono beneficiare delle agevolazioni le **imprese**:

a) **costituite da non più di sessanta mesi** alla data di presentazione della domanda di agevolazione;

b) di **micro e piccola dimensione**;

c) costituite in forma **societaria**;

d) in cui la compagine societaria sia composta, **per oltre la metà numerica dei soci e di quote partecipazione**, da soggetti di età compresa tra i 18 ed i 35 anni ovvero **da donne**.

Possono, altresì, richiedere le agevolazioni le **persone fisiche che intendono costituire un'impresa** purché esse, entro 45 dalla comunicazione di ammissione alle agevolazioni, facciano pervenire la documentazione necessaria a comprovare l'avvenuta costituzione dell'impresa e il possesso dei requisiti richiesti per l'accesso alle agevolazioni.

Ai beneficiari sono concessi **mutui agevolati per gli investimenti, a tasso zero**, della durata massima di **dieci anni** (anziché 8 come invece previsto prima del decreto-legge n. 34/2019) e di **importo non superiore al 75% della spesa ammissibile** nei limiti consentiti dalla disciplina sugli aiuti di Stato di importanza minore (cd. aiuti di Stato *de minimis*), contenuta nel **Regolamento (UE) n. 1407/2013** (per cui l'entità dell'aiuto - in termini di sgravio sugli interessi - non può essere superiore a 200.000 euro nell'arco di tre esercizi finanziari).

La gestione degli interventi è affidata ad INVITALIA S.p.a.

In base alla riforma contenuta nel decreto-legge n. 34/2019 e al successivo intervento contenuto nella legge di bilancio 2020, la percentuale di **copertura delle spese ammissibili** è innalzata al **90% del totale** e le agevolazioni possono essere concesse **alle condizioni e nei limiti** dei massimali degli **aiuti di Stato** stabiliti dall'articolo 22 (per le micro e piccole imprese in fase di avviamento, costituite da meno di 36 mesi) e 17 (per le micro e piccole imprese costituite da più di 36 mesi) del Regolamento UE di esenzione per categoria (*GBER*) Reg. n. 651/2014/UE.

L'inclusione delle imprese agricole di nuova costituzione è stata inserita con il recente decreto-legge n. 23/2020 (art. 41, comma 4-ter).

Possono essere finanziate, secondo i criteri e le modalità stabiliti con provvedimento attuativo secondario (decreto interministeriale, si cfr. *box infra*), le iniziative che prevedano **investimenti non superiori a 1,5 milioni di euro**, ovvero – in virtù della novella apportata alla normativa dal decreto-legge n. 34/2019 - **3 milioni di euro** per le **imprese costituite da almeno trentasei mesi** e da non oltre sessanta.

Le **iniziative di investimento** devono riguardare la produzione di beni nei settori dell'industria, dell'artigianato, della trasformazione dei prodotti agricoli ovvero all'erogazione di servizi in qualsiasi settore, incluso il commercio e il turismo, nonché le iniziative relative agli ulteriori settori di particolare rilevanza per lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile (individuata dal decreto interministeriale attuativo).

Il decreto-legge n. 34/2019 ha introdotto la **cumulabilità** delle **agevolazioni** con altri regimi di aiuti, **nei limiti** previsti dalla **disciplina europea** di riferimento (cfr. nuovo art. 4-ter nel decreto legislativo n. 185/2000).

Lo stesso decreto legge ha demandato ad un **decreto del Ministro dello sviluppo economico**, da adottarsi di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro il 29 luglio 2020, la **ridefinizione della disciplina di attuazione** del Capo 01 del decreto legislativo n. 185/2000, prevedendo anche, per le imprese di più recente costituzione, l'offerta di servizi di tutoraggio e la copertura dei costi iniziali di gestione, per una percentuale comunque non superiore al 20 per cento del totale delle spese ammissibili.

In attuazione, è stato adottato il [decreto interministeriale 4 dicembre 2020](#), pubblicato in G.U. 27 gennaio 2021. Le disposizioni del decreto si applicano alle domande di agevolazione presentate a partire dalla data che verrà stabilita nel decreto direttoriale volto a definire le modalità operative di presentazione delle domande.

Fino all'entrata in vigore delle disposizioni attuative, continua ad applicarsi la disciplina attuativa previgente al decreto-legge n. 34/2019, dunque il D.M. 8 luglio 2015, n. 140 (Regolamento recante criteri e modalità di concessione delle agevolazioni di cui al Capo 01 del titolo I del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 185).

Il decreto 4 dicembre 2020 attua, inoltre, quanto previsto dalla **legge di bilancio 2020** circa la possibilità di integrare i finanziamenti agevolati di cui al capo 01 del decreto legislativo n. 185/2000, con una **quota a fondo perduto**.

Nel dettaglio, la **legge di bilancio 2020** (L. n. 160/2019, articolo 1, comma 90, lett. d)) ha disposto che **gli interventi agevolativi** per l'autoimprenditorialità giovanile e femminile di cui al Capo 01 del decreto legislativo n. 185/2000 **possano essere integrati**, nel rispetto della normativa dell'UE, con una **quota di finanziamento a fondo perduto**, concesso con procedura a sportello, in misura **non superiore al 20 per cento delle spese ammissibili** a valere su risorse dei fondi strutturali e d'investimento europei (**Fondi SIE**), sulla base di convenzioni tra il Ministero dello sviluppo economico e le amministrazioni titolari dei programmi, sentito il Ministero dell'economia e delle finanze.

In ogni caso, la misura massima delle agevolazioni complessivamente concedibili non può superare il 90 per cento delle spese ammissibili.

A tal fine, la legge di bilancio ha stanziato **10 milioni di euro** per ciascuno degli anni **dal 2020 al 2023**. Per l'erogazione dei contributi a fondo perduto, **possono essere utilizzate** anche le **risorse** originariamente destinate a contributi della stessa natura che si rendessero **eventualmente disponibili** sul conto aperto presso la tesoreria dello Stato per la gestione delle agevolazioni in questione, quantificate dal gestore INVITALIA, al 31 dicembre di ciascun anno dal 2019 al 2022²⁴. La disciplina attuativa della previsione è stata demandata ad uno o più decreti di natura non regolamentare del MISE, di concerto con il MEF. Il D.M. 4 dicembre 2020 dà dunque seguito a tale previsione.

LA NUOVA DISCIPLINA DI ATTUAZIONE DELLE MISURE PER L'IMPRENDITORIA FEMMINILE E GIOVANILE DI CUI AL DECRETO LEGISLATIVO N. 185/2000

La disciplina attuativa delle misure per la micro e piccola imprenditoria femminile e giovanile costituita in forma societaria e da non più di 60 mesi, di cui al capo 01 del decreto legislativo n. 185/2000, è stata ridefinita con il [D.M. 4 dicembre 2020](#), ai sensi di quanto previsto:

- dall'art. 29 del decreto-legge n. 34/2019, nell'ottica di garantirne una maggiore efficacia

- dall'art. 1, comma 90, lett. d) legge di bilancio 2020 (L. n. 160/2019), nell'ottica di rendere operativa l'integrabilità dei finanziamenti agevolati di cui al citato capo 01, con una quota a fondo perduto.

Le agevolazioni – concesse da INVITALIA, soggetto gestore – assumono, dunque, la forma di **finanziamento agevolato, a un tasso pari a zero, integrabile con un contributo a fondo perduto**, nei limiti indicati dalla normativa primaria e dal decreto, differenziati a seconda che si tratti di imprese costituite da non più di trentasei mesi (Capo II) o di imprese costituite da più di 36 mesi (Capo III).

Il contributo a fondo perduto è concesso nei limiti delle risorse disponibili. In caso di esaurimento delle risorse, le agevolazioni sono concesse nella sola forma di finanziamento agevolato.

Per le sole imprese costituite da non più di trentasei mesi, sono altresì erogati da INVITALIA **servizi di tutoraggio tecnico-gestionale** (art.6, co. 3 e 5)

I servizi di tutoraggio tecnico-gestionale sono erogati anche mediante modalità telematiche, nei limiti del regolamento de *minimis*. Essi "sono finalizzati a trasferire ai beneficiari competenze specialistiche e strategiche per il miglior esito delle iniziative

²⁴ Con riferimento alla gestione delle risorse, si rammenta che il D.M. 30 novembre 2004, recante *Criteri e modalità di concessione da parte di Sviluppo Italia S.p.a degli incentivi a favore dell'autoimprenditorialità e dell'autoimpiego previsti dal D.Lgs. n. 185/2000* ha istituito il **Fondo rotativo per la gestione dei mutui agevolati concessi da INVITALIA** (già Sviluppo Italia S.p.a) iscritto fuori bilancio, su un apposito conto corrente infruttifero intestato alla Società presso la Tesoreria centrale dello Stato.

L'art. 1, comma 71, della **legge di stabilità 2017 (L. n. 232/2016)** ha poi destinato al finanziamento delle iniziative 47,5 milioni di euro per l'anno 2017 e di 47,5 milioni di euro per l'anno 2018 da trasferire su un apposito conto corrente infruttifero intestato alla stessa INVITALIA per la gestione della misura, prevedendo che sul medesimo conto fossero accreditate le disponibilità finanziarie già presenti nel sul fondo rotativo istituito con D.M. 30 novembre 2004, nella misura di un terzo delle risorse complessive, nonché i rientri dei finanziamenti erogati dall'Agenzia, ai sensi del titolo I del D.Lgs. n. 185/2000.

finanziate, negli ambiti tematici di maggiore interesse e rilevanza per le imprese, con particolare riferimento alla corretta fruizione delle agevolazioni, all'accesso al mercato dei capitali, al *marketing*, all'organizzazione e risorse umane, all'innovazione e trasferimento tecnologico". Il valore di tali servizi è pari, per singola impresa beneficiaria, a 5 mila euro per i programmi di investimento con spese ammissibili di importo non superiore a 250 mila euro e a 10 mila euro per quelli con spese ammissibili di importo superiore a 250 mila euro (art. 16).

Sono ammissibili alle agevolazioni le iniziative che prevedono programmi di investimento, realizzabili su tutto il territorio nazionale, nei seguenti settori:

a) **produzione di beni** nei settori dell'**industria**, dell'**artigianato** e della **trasformazione dei prodotti agricoli**, ivi inclusi quelli afferenti all'innovazione sociale, intesa come produzione di beni che creano nuove relazioni sociali ovvero soddisfano nuovi bisogni sociali, anche attraverso soluzioni innovative;

b) **fornitura di servizi alle imprese e/o alle persone**, ivi compresi quelli afferenti all'innovazione sociale, come definita alla precedente lettera a);

c) **commercio di beni e servizi**;

d) **turismo**, incluse le **attività turistico-culturali** finalizzate alla valorizzazione e alla fruizione del patrimonio culturale, ambientale e paesaggistico, nonché le attività volte al **miglioramento dei servizi per la ricettività e l'accoglienza**.

I programmi di investimento devono essere realizzati entro ventiquattro mesi dalla data di stipula del contratto di finanziamento (art. 6, co. 1 e 2).

Le agevolazioni sono concesse sulla base di una procedura valutativa con procedimento a sportello (art. 7) e INVITALIA, nel rispetto dell'ordine cronologico di presentazione, verifica la sussistenza dei requisiti di ammissibilità (art. 8) Le agevolazioni sono concesse ed erogate sulla base di un contratto di finanziamento (art. 9). L'erogazione delle agevolazioni avviene, su richiesta dell'impresa beneficiaria, in non più di cinque stati di avanzamento lavori (SAL) di importo non inferiore al 10 per cento dei costi ammessi. Per i programmi di investimento a favore delle imprese costituite da non più di 36 mesi, l'impresa può richiedere l'erogazione delle agevolazioni, commisurate ai costi iniziali di gestione riconosciuti come ammissibili nel contratto (art. 10).

Sono dettagliati i casi di revoca, tra i quali, la delocalizzazione dell'attività produttiva oggetto del programma in Stati non appartenenti all'Unione europea, ad eccezione degli Stati aderenti allo Spazio economico europeo, entro cinque anni dalla data di ultimazione dell'iniziativa agevolata (art. 11).

Quanto all'**entità delle agevolazioni, per le imprese costituite da non più di 36 mesi**, i programmi devono:

a) prevedere **spese ammissibili**, comprese quelle afferenti i costi iniziali di gestione, di **importo non superiore a euro 1,5 milioni** di euro al netto di IVA;

b) essere avviati successivamente alla presentazione della domanda di agevolazione ovvero dalla data di costituzione della società nel caso in cui la domanda sia presentata da persone fisiche;

c) avere una **durata non superiore a ventiquattro mesi** decorrenti dalla data di sottoscrizione del contratto, **prorogabili**, su richiesta motivata del beneficiario, per non più di **sei mesi** (art. 14).

Per le imprese costituite da non più di 36 mesi, sono **ammissibili** le **spese** relative all'acquisto di **beni materiali e immateriali e servizi** strettamente finalizzato al progetto agevolato, sostenute dall'impresa successivamente alla presentazione della domanda ovvero dalla data di costituzione dell'impresa nel caso in cui la domanda sia presentata da persone fisiche.

Ai sensi dell'art. 29, comma. 2, del decreto-legge n. 34/2019, è ammissibile alle agevolazioni anche un importo a **copertura delle esigenze di capitale circolante**, entro il 20% delle spese di investimento ritenute ammissibili. Le esigenze di capitale circolante devono essere giustificate e possono essere utilizzate ai fini del pagamento di specifiche voci di spesa (art. 15).

Per le imprese costituite da non più di 36 mesi, il finanziamento agevolato a tasso zero della durata massima di dieci anni si associa al contributo a fondo perduto (che, secondo la normativa primaria deve avere un importo complessivo non superiore al novanta per cento della spesa ammissibile), e il contributo a fondo perduto è concesso nei limiti del venti per cento di specifiche spese (macchinari, impianti e attrezzature nuove, programmi informatici e servizi ICT, acquisto di brevetti o acquisizione di relative licenze d'uso) (art. 16, co. 1-2).

Per le **imprese costituite da più di 36 mesi** (e da meno di 60, secondo quanto richiesto dalla normativa primaria), i **programmi di investimento ammissibili** sono quelli volti alla realizzazione di nuove unità produttive o al consolidamento ed allo sviluppo di attività esistenti (ampliamento, diversificazione o trasformazione della produzione), devono essere avviati successivamente alla presentazione della domanda di agevolazioni e avere una **durata non superiore a ventiquattro mesi** dalla data di sottoscrizione del contratto. Le **spese ammissibili non** devono essere **superiori a 3 milioni** di euro al netto di IVA. Sono dettagliatamente indicate tipologie e condizioni delle spese ammissibili, le quali, debbono essere relative esclusivamente nell'unità produttiva oggetto del programma ed essere sostenute a condizioni di mercato (art. 19).

Per le imprese costituite da non più di 36 mesi, il **finanziamento a tasso zero** della durata massima di dieci anni si associa al **contributo a fondo perduto** (che, secondo la normativa primaria deve avere un importo complessivo non superiore al novanta per cento della spesa ammissibile), e il contributo a fondo perduto è concesso **nei limiti del quindici per cento** delle sole immobilizzazioni materiali e immateriali (macchinari, impianti ed attrezzature nuovi di fabbrica, programmi informatici, brevetti, licenze e marchi e commisurati alle esigenze produttive e gestionali dell'impresa).

Le disposizioni del decreto si applicano alle domande di agevolazione presentate a partire dalla data che sarà indicata nel successivo provvedimento del Direttore generale per gli incentivi alle imprese, che ne stabilirà criteri e modalità di esecuzione. Fino alla suddetta data resteranno valide le disposizioni di cui al decreto interministeriale 8 luglio 2015, n. 140 e ss.mm.ii.

Si rinvia alla pagina web dedicata disponibile sul [sito istituzionale di INVITALIA](#).

La Sezione speciale del Fondo di garanzia per le PMI

Il **Fondo di garanzia per le PMI** costituisce uno dei principali strumenti finalizzati a **facilitare l'accesso al credito delle piccole e medie imprese**, garantendone la liquidità attraverso un sostegno in garanzia per la contrazione di finanziamenti. Con l'intervento del Fondo, l'impresa non ha un contributo in denaro, ma ha la concreta **possibilità di ottenere finanziamenti senza garanzie aggiuntive** (e quindi senza costi di fidejussioni o polizze assicurative) **sugli importi garantiti dal Fondo** stesso.

La **Sezione Speciale "Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Pari Opportunità"** (cd. Sezione Speciale "imprenditoria femminile") è stata istituita ai sensi del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, 26 gennaio 2012 e dell'[Atto di Convenzione del 14 marzo 2013](#) tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Pari opportunità, il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero dell'economia e delle finanze. L'atto di convenzione è stato successivamente integrato da un Atto aggiuntivo, sottoscritto in data 2 dicembre 2014 e approvato con decreto della Presidenza del Consiglio - Dipartimento per le Pari Opportunità, del Ministero dello sviluppo economico e del Ministero dell'economia e finanze del 20 aprile 2015.

La Sezione speciale è destinata alla concessione dell'intervento in garanzia a favore delle Imprese femminili e delle donne rientranti tra i Professionisti. L'atto di convenzione ha fissato il *plafond* iniziale della Sezione in 10 milioni di euro.

La Sezione è finalizzata a interventi del Fondo in favore delle Imprese femminili, mediante la concessione di agevolazioni nella forma di **garanzia diretta**, di **cogaranzia** e di **controgaranzia** del Fondo, a copertura di operazioni finanziarie finalizzate all'attività di impresa.

Le **imprese femminili** beneficiarie dell'intervento in garanzia (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 53, comma 1, lett. a) decreto legislativo n. 198/2006) sono le micro, piccole e medie imprese con le seguenti caratteristiche:

- società cooperative e società di persone costituite in misura non inferiore al 60% da donne;
- società di capitali le cui quote di partecipazione spettano in misura non inferiore ai due terzi a donne e i cui organi di amministrazione siano costituiti per almeno i due terzi da donne; imprese individuali gestite da donne.

In favore delle imprese **Start up femminili** è riservata una quota pari al 50 per cento della dotazione della Sezione speciale "Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Pari opportunità". Tale riserva può subire modifiche in aumento o in diminuzione sulla base di opportune valutazioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Sono *start up* femminili, ai sensi della Convenzione, le PMI aventi i requisiti sopra indicati che sono state costituite o hanno iniziato la propria attività da meno di tre anni rispetto alla data di presentazione della richiesta di ammissione alla garanzia del Fondo, come risultanti dalle ultime due dichiarazioni fiscali presentate dall'impresa.

La [circolare n. 11/2015](#) del Mediocredito Centrale, ha reso operativa l'estensione degli interventi della Sezione speciale alle **donne professioniste**. Le donne professioniste sono quelle iscritte agli ordini professionali o aderenti alle associazioni professionali iscritte nell'elenco tenuto dal Ministero dello sviluppo

economico ai sensi della L. n. 4/2013 e in possesso dell'attestazione rilasciata ai sensi della medesima legge.

Alle imprese femminili e alle donne professioniste sono riservate condizioni speciali vantaggiose per la concessione dell'intervento in garanzia del Fondo, e, in particolare:

- possibilità di prenotare direttamente la garanzia;
- priorità di istruttoria e di delibera;
- esenzione dal versamento della commissione *una tantum* al Fondo.

Per tutto ciò che non è esplicitamente previsto dalla specifica regolamentazione della Sezione Speciale per le Pari Opportunità, vale la normativa ordinaria del Fondo contenuta nelle [Disposizioni operative](#) in vigore (approvate con D.M. 13 febbraio 2019). Si rammenta che, nell'attuale situazione di crisi opera per le PMI colpite dagli effetti della pandemia, sino al 31 giugno 2021, una disciplina potenziata, transitoria e speciale, di intervento in garanzia del Fondo di garanzia PMI (art.13, decreto-legge n. 23/2020 e ss.mod. e int.).

I contributi della Presidenza del Consiglio dei ministri sono versati sul **conto corrente infruttifero n. 22034** intestato al Medio Credito Centrale S.p.A. rubricato Fondo di Garanzia PMI, aperto presso la Tesoreria Centrale dello Stato.

Operatività della misura

L'operatività del Fondo di garanzia per le PMI a sostegno del sistema imprenditoriale femminile è monitorata periodicamente. L'ultima [Relazione sulla Sezione speciale](#) disponibile sul sito istituzionale del Dipartimento pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri è aggiornata al 31 marzo 2019.

Secondo quanto risulta nella Relazione, **dall'inizio dell'operatività del Fondo** (gennaio 2000), le **imprese** a prevalente partecipazione femminile **garantite** risultano **110.746**, per un ammontare di finanziamenti accolti pari a 8,7 miliardi di euro e importo garantito pari a 5,6 miliardi di euro.

Dall'anno 2010 la dinamica delle domande accolte relative a **imprese a prevalente partecipazione femminile** ha evidenziato una crescita significativa (+117,6% in termini di operazioni rispetto al 2009).

Grafico. 1 - Dinamica annuale delle domande accolte, relativo a imprese a prevalente partecipazione femminile in termini di n. operazioni, importo finanziato e importo massimo garantito (periodo di riferimento 1° Gennaio 2009 – 31 marzo 2019)



Si rinvia al sito del Fondo centrale di garanzia per le PMI e, in particolare, al [link](#) dedicato alla Sezione “Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Pari Opportunità”.

Imprenditoria femminile in agricoltura

Misure agevolative per l'**accesso al credito** da parte delle **imprese femminili in agricoltura** sono state riconosciute con la **legge di bilancio 2020** (L. n. 160/2019, art. 1, co. 504-506).

La legge ha disposto l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, del **Fondo rotativo per favorire lo sviluppo dell'imprenditoria femminile in agricoltura**, dotato di pari a **15 milioni di euro per l'anno 2020**, demandando ad un decreto di natura non regolamentare del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, da adottare d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, i criteri e le modalità di concessione, nei limiti fissati dalla disciplina europea sugli aiuti di Stato, di **mutui a tasso zero, nel limite di 300.000 euro**, per la **durata massima di quindici anni** comprensiva del periodo di preammortamento, nel rispetto della normativa europea sugli aiuti di Stato per il settore agricolo e per quello della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli (Reg. della Commissione UE del 25 giugno 2014, n. 702/2014, artt. 14 e 17 - *ABER-Agriculture Block Exemption Regulation*, Regolamento di esenzione dall'obbligo di notifica ex ante degli aiuti in materia agricola).

Per la gestione del Fondo rotativo è stata autorizzata l'apertura di un'apposita contabilità speciale presso la tesoreria dello Stato intestata al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali. Il fondo viene dunque gestito fuori bilancio²⁵.

²⁵ Le risorse destinate al Fondo transitano sul capitolo di spesa del Bilancio statale n. 7723/MIPAAF.

Il D.M. 9 luglio 2020 ha definito la disciplina di attuazione della misura. I mutui a tasso zero sono diretti a **micro piccole e medie imprese femminili**, in qualsiasi forma costituite, che presentino progetti volti al

a) **miglioramento del rendimento e della sostenibilità** globale dell'azienda agricola con una riduzione dei costi di produzione o un miglioramento e **riconversione della produzione e delle attività agricole** connesse;

b) miglioramento delle condizioni agronomiche e ambientali, di igiene e benessere degli animali (purché non si tratti di investimenti realizzati per conformarsi alle norme dell'Unione europea);

c) realizzazione e **miglioramento delle infrastrutture** connesse allo sviluppo e alla modernizzazione dell'agricoltura.

Si tratta dunque di progetti di investimenti nel settore agricolo e in quello della trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli (art. 1 e 4).

Alla data di presentazione della domanda, le imprese devono essere in possesso di una serie di **requisiti** (essere regolarmente iscritte nel registro delle imprese; esercitare esclusivamente l'attività agricola; essere amministrate e condotte da una donna, con la qualifica di imprenditore agricolo o di coltivatore diretto o, nel caso di società, essere composte, per oltre la metà dei soci e delle quote di partecipazione, ed amministrate, da donne, imprenditrici agricole o di coltivatrici dirette; avere sede operativa nel territorio nazionale; non essere in liquidazione volontaria e/o sottoposte a procedure concorsuali; non rientrare tra le imprese che hanno ricevuto e non rimborsato o depositato in un conto bloccato, gli aiuti individuati illegali o incompatibili dalla Commissione UE; non rientrare tra le imprese in difficoltà, secondo la definizione di cui all'art. 2, punto 14 del Reg. ABER) (art. 1-2).

Per la realizzazione dei progetti sono concessi, come detto, mutui a un tasso zero, della durata minima di cinque anni e massima di quindici anni, comprensiva del periodo di preammortamento, e di importo non superiore a 300.000 euro e comunque – specifica il decreto - **non superiore al 95% delle spese ammissibili**, nel rispetto dei massimali previsti dalla normativa europea.

L'impresa deve apportare un contributo finanziario, attraverso risorse proprie ovvero mediante finanziamento esterno, pari almeno al 20% delle spese ammissibili complessive.

Il **mutuo agevolato** deve essere **assistito da garanzie** per l'intero importo concesso²⁶ (art. 3).

I **progetti finanziabili** non possono essere avviati prima della presentazione della domanda e devono **concludersi entro ventiquattro mesi** dalla data di ammissione alle agevolazioni (art. 4). Vengono dettagliate le **spese ammissibili**,

²⁶ Maggiorato del 20% per accessori e per il rimborso delle spese, acquisibili nell'ambito degli investimenti da realizzare.

tra essi l'acquisto di terreni, ma in misura non superiore al 10% dei costi ammissibili totali (art. 5).

Il gestore delle misure assicurative è l'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare - **ISMEA**, ente vigilato dal MIPAAF, che già gestisce ed eroga, per conto del Ministero vigilante (sulla base di apposite convenzioni), mutui a tasso agevolato per favorire lo sviluppo e il consolidamento dell'imprenditoria agricola (art. 6 e 7 e 12 13).

Gli aiuti sono cumulabili con altri aiuti pubblici concessi per le medesime spese, nel rispetto dei massimali previsti dalla normativa europea (art. 8 Reg. ABER).

Altri interventi per l'impresa femminile e azioni di diffusione della cultura imprenditoriale

Fondo a sostegno dell'impresa femminile

Come sopra illustrato, i principali **strumenti di sostegno** finalizzati alla creazione e allo sviluppo di imprese a prevalente o totale partecipazione femminile consistono essenzialmente in misure volte a garantirne **migliori condizioni di accesso al credito**, o tramite i mutui a tasso zero per le micro e piccole imprese femminili ovvero tramite l'accesso alla Sezione speciale del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese – Sezione Pari Opportunità.

La recente **legge di bilancio 2021** (art. 1, co. 97-106, L. n. 178 del 2020), in luogo di strumenti di agevolazione ai fini dell'accesso al credito, contempla forme di sostegno diretto all'imprenditoria femminile.

La legge ha istituito, presso il Ministero dello Sviluppo economico, il "**Fondo a sostegno dell'impresa femminile**", al fine di promuovere e sostenere l'avvio e il rafforzamento dell'imprenditoria femminile, la diffusione dei valori di imprenditorialità e lavoro tra la popolazione femminile e massimizzare il contributo, quantitativo e qualitativo, delle donne allo sviluppo economico e sociale del Paese.

Il Fondo è dotato di **20 milioni di euro** per ciascuno degli **anni 2021 e 2022** e sostiene:

- a) l'**avvio dell'attività**, gli investimenti e il rafforzamento della struttura finanziaria e patrimoniale delle imprese femminili, con specifica attenzione ai settori dell'alta tecnologia;
- b) programmi ed iniziative per la diffusione di **cultura imprenditoriale** tra la popolazione femminile
- c) programmi di **formazione e orientamento** verso materie e professioni in cui la presenza femminile va adeguata alle indicazioni di livello europeo e nazionale, con iniziative per promuovere il valore dell'impresa femminile **nelle scuole e nelle Università**; per la diffusione di cultura imprenditoriale tra le donne; di **orientamento e formazione verso percorsi** di studio

STEM e verso professioni tipiche dell'**economia digitale**; azioni di **comunicazione** per diffondere la **cultura femminile d'impresa** e promuovere i programmi finanziati.

La legge demanda ad un **decreto del Ministro dello sviluppo economico**, da adottare **entro il 1° marzo 2021** (entro 60 giorni dall'entra in vigore della legge) di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per le pari opportunità, il compito di ripartire la dotazione finanziaria del Fondo tra i diversi interventi e di individuare le modalità di attuazione, nonché i criteri e i termini delle agevolazioni. Secondo la relazione tecnica del Governo, il contributo sarà destinato un importo minoritario (5 milioni di euro annui, rispetto alla dotazione di 20 milioni autorizzata per ciascun anno del biennio 2021-2022).

Gli **interventi di supporto** possono consistere in:

- a) **contributi a fondo perduto** per avviare imprese femminili (con particolare attenzione alle imprese individuali e alle attività libero professionali in generale e con specifica attenzione a quelle avviate da donne disoccupate di qualsiasi età);
- b) **finanziamenti a tasso zero o comunque agevolati** - è ammessa anche la combinazione di contributi a fondo perduto e finanziamenti - per avviare e sostenere le attività di imprese femminili.
In proposito, la legge di bilancio, a decorrere dall'anno 2021 autorizza la spesa annua di **0,8 milioni di euro** dell'**Ente nazionale per il microcredito** per le attività istituzionali finalizzate alla concessione di finanziamenti per l'avvio o l'esercizio di attività di lavoro autonomo o di microimpresa, con particolare riferimento alla promozione e al rafforzamento della micro imprenditoria femminile considerata dalle norme qui in esame (art. 1, comma 255).
- c) **incentivi per rafforzare le imprese femminili, costituite da almeno 36 mesi**, sotto la forma di **contributo a fondo perduto del fabbisogno di circolante** nella misura massima dell'ottanta per cento della media del circolante degli ultimi 3 esercizi;
- d) **percorsi di assistenza** tecnico-gestionale, per attività di *marketing* e di comunicazione durante tutto il periodo di realizzazione degli investimenti o di compimento del programma di spesa, anche attraverso un sistema di *voucher* per accedervi;
- e) **investimenti nel capitale**, anche tramite la sottoscrizione di strumenti finanziari partecipativi, a beneficio esclusivo delle imprese a guida femminile tra le **start-up innovative** e le PMI innovative, nei settori individuati in coerenza con gli indirizzi strategici nazionali;
- f) azioni di comunicazione per la **promozione del sistema imprenditoriale femminile italiano**.

Viene promossa la **collaborazione con le regioni e gli enti locali**, con le associazioni di categoria, con il sistema delle camere di commercio e con i comitati per l'imprenditoria femminile, **anche** prevedendo forme di **cofinanziamento** tra i rispettivi programmi in materia.

La legge di bilancio impone al Ministro dello sviluppo economico la presentazione annuale alle Camere di una relazione sull'attività svolta e sulle possibili misure da adottare per risolvere i problemi relativi alla partecipazione della popolazione femminile alla vita economica e imprenditoriale del Paese.

In tal senso, il Ministero si avvale del **Comitato impresa donna** la cui composizione e modalità di nomina è rimessa ad un decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro per le pari opportunità e la famiglia.

Fondo Green New Deal anche per le imprese femminili

La **legge di bilancio 2020** ha disposto l'Istituzione di un Fondo da ripartire - con dotazione iniziale di 470 milioni di euro per l'anno 2020, di 930 milioni di euro per l'anno 2021, di 1.420 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022 e 2023 - per sostenere, mediante garanzie a titolo oneroso²⁷ o partecipazioni in capitale di rischio e/o debito, **progetti economicamente sostenibili** con precise finalità (cd. **Fondo Green New Deal**), tra le quali **l'imprenditoria giovanile e femminile**.

Il riparto del Fondo è previsto con uno o più decreti di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, anche in coordinamento con gli strumenti incentivanti e di sostegno alla politica industriale già gestiti dal MISE per la partecipazione indiretta in quote di capitale di rischio e/o di debito ([L. n. 160/2019](#), articolo 1, commi 85 e ss.).

Promozione del venture capital in favore di progetti di imprenditoria femminile ad elevata innovazione

La **legge di bilancio 2021** (L. n. 160/2019, art. 1, co. 107-108) contiene anche interventi per sostenere investimenti nel capitale di rischio per progetti di imprenditoria femminile a contenuto di innovazione tecnologica, che prevedono il

²⁷ Il decreto-legge n. 76/2020 ha stabilito che le garanzie in questione siano assunte da SACE S.p.A., la quale agisce per conto del MEF, tramite apposita convenzione stipulata con il Ministero e [approvata dal CIPE](#), il 29 settembre scorso, [unitamente agli indirizzi](#) alla Società. SACE è autorizzata ad emettere garanzie nel limite di 2.500 milioni di euro per l'anno 2020 e, per gli anni successivi, nei limiti di impegno fissati dalla legge di bilancio. Sulle obbligazioni di SACE S.p.A. derivanti dalle garanzie opera la garanzia dello Stato a prima richiesta e senza regresso. Alla copertura delle garanzie statali così assunte sono interamente destinate le risorse del Fondo per il Green deal disponibili per l'anno 2020.

rientro dell'investimento iniziale esclusivamente nel lungo periodo, realizzati entro i confini del territorio nazionale da società il cui capitale è detenuto in maggioranza da donne.

A tal fine, viene finanziato per **3 milioni di euro** per l'anno **2021** il **Fondo a sostegno del *Venture capital***, istituito dall'articolo 1, comma 209, della legge n. 145/2018 (Legge di bilancio 2019).

I criteri di selezione e di individuazione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze dei fondi da integrare (attraverso l'intervento del citato Fondo), nonché le modalità per l'assegnazione dei finanziamenti ai progetti imprenditoriali è demandata ad un decreto interministeriale, non ancora adottato.

• **Le imprese femminili e gli effetti della pandemia da COVID 19**

Il monitoraggio sulle imprese femminili è sostenuto dalla Commissione Europea, nel Piano di Azione Imprenditorialità 2020, in cui si invitano gli Stati membri «a raccogliere dati disaggregati per genere e produrre aggiornamenti annuali sulla situazione delle imprenditrici a livello nazionale». Anche l'OCSE individua, nel potenziamento dell'informazione statistica, una delle principali raccomandazioni agli Stati per lo sviluppo della parità di genere nel sistema economico.

Secondo il **IV Rapporto Impresa Femminile** di Unioncamere del 27 luglio 2020 - a **fine 2019** - le **imprese femminili** iscritte al Registro delle Camere di commercio sono state **1 milione e 340mila**, il 22% del totale, in costante aumento rispetto al 2014 (oltre 38mila in più).

Da un punto di vista strutturale, afferma il Rapporto, l'imprenditoria rosa si è strutturalmente caratterizzata per una **maggiore concentrazione nel settore dei servizi** (66,2%) contro solo poco più della metà nel caso delle imprese maschili (55,4%). Rispetto al 2014, le imprese femminili nel settore terziario sono aumentate nel 2019 di oltre 34 mila unità con un aumento percentuale del 4 ben maggiore sia del 2,9 di quelle maschili che del dato complessivo +3,1%.

Il settore imprenditoriale femminile risulta di contro un **segmento produttivo meno "industrializzato"** (11,3 imprese rosa su 100 hanno operato nell'industria nel 2019 a fronte di quasi 27 su 100 per quelle maschili). In questo caso però, nell'analisi 2014-2019, si osserva che le imprese femminili fanno registrare un aumento di oltre 800 imprese a fronte di una forte diminuzione di quelle maschili (-64.723).

L'**imprenditoria femminile** si è dimostrata **un po' meno "artigiana"** di quella maschile (solo circa 16 imprese femminili su 100 artigiane, poco meno di 218 mila in valori assoluti, a fronte di quelle maschili, circa 23 su 100 nel 2019). Anche in questo caso però, la dinamica è stata positiva al contrario di quella maschile.

Relativamente alla dimensione media delle imprese al femminile, il Rapporto evidenzia una **spiccata dimensione "micro"**. Circa 97 imprese su 100 guidate da donne non hanno avuto, nel 2019, oltre i 9 addetti (94,5 su 100 nel caso delle imprese maschili), di cui ben 62,3 su 100 non più di un addetto (poco più di 835 mila) a fronte di un 48,7 per le imprese maschili.

Nel corso dell'anno **anno 2020**, con il sopraggiungere della crisi sanitaria ed economica innescata dalla pandemia da **COVID 19**, le **imprese femminili**, afferma Unioncamere, sono quelle che **hanno "pagato il conto più salato della crisi"** (cfr. [comunicato stampa del 20 novembre 2020](#)).

Dopo anni in cui in ogni trimestre le imprese femminili segnavano crescita superiori alle imprese maschili, tra aprile e settembre questa maggiore velocità si è praticamente annullata soprattutto per effetto di una caduta più marcata della nascita di nuove imprese nel secondo trimestre del 2020, che si è protratta anche nei tre mesi successivi. *Made in Italy*, turismo e cultura i settori che hanno registrato il calo maggiore di iscrizioni di nuove imprese “rosa” nel semestre aprile settembre 2020. Se il calo della domanda è l’elemento critico più segnalato, le donne d’impresa hanno mostrato di avere maggiori problemi di liquidità (dati: indagine nel mese di ottobre su un campione di 2.000 imprese manifatturiere e dei servizi).

A fine 2020, afferma Unioncamere nel recente [comunicato stampa del 9 febbraio 2021](#), si registra un calo dello 0,29%, pari a quasi 4mila attività in meno rispetto al 2019. Una perdita contenuta, quindi, tutta concentrata al Centro Nord (il Mezzogiorno segna infatti un +0,26%), che interrompe però una crescita costante dal 2014.

Le imprese guidate da donne sono un milione e 336mila.

Scende, seppur di poco, anche il loro peso sul totale del sistema produttivo nazionale: ora è pari al 21,98%, a fronte del 22% del 2019. I dati di fine 2020 mostrano però che la gestione dell'emergenza sanitaria ha prodotto una battuta d'arresto soprattutto sulle imprenditrici giovani.

VIOLENZA CONTRO LE DONNE

Anche nell'attuale XVIII legislatura è proseguita l'attività del legislatore volta a introdurre misure per prevenire i reati di violenza nei confronti delle donne, punire severamente i colpevoli ed offrire adeguata protezione alle vittime.

Tale attività, peraltro, ha rappresentato una evoluzione rispetto ai notevoli passi in avanti già fatti nella scorsa legislatura con la ratifica della Convenzione di Istanbul (legge n. 77 del 2013), le modifiche al codice penale e di procedura penale volte ad inasprire le pene di alcuni reati più spesso commessi nei confronti di donne (decreto-legge n. 93 del 2013), l'emanazione del primo "Piano d'azione straordinario contro la violenza di genere" e la previsione di stanziamenti per il supporto delle vittime²⁸.

La ratifica della Convenzione di Istanbul: legge n. 77 del 2013

L'analisi della più recente legislazione volta a contrastare la violenza contro le donne non può che iniziare dalla legge n. 77 del 2013, attraverso la quale l'Italia, nella scorsa legislatura, ha ratificato – tra i primi Paesi europei - la Convenzione sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica - meglio nota come Convenzione di Istanbul - adottata dal Consiglio d'Europa l'11 maggio 2011 ed entrata in vigore il 1° agosto 2014.

La Convenzione è il primo strumento internazionale giuridicamente vincolante il cui principale obiettivo è quello di creare un quadro globale e integrato che consenta la protezione delle donne contro qualsiasi forma di violenza, nonché prevedere la cooperazione internazionale e il sostegno alle autorità e alle organizzazioni a questo scopo deputate.

Particolarmente rilevante è il riconoscimento espresso della violenza contro le donne quale violazione dei diritti umani, oltre che come forma di discriminazione contro le donne (art. 3 della Convenzione). La Convenzione stabilisce inoltre un chiaro legame tra l'obiettivo della parità tra i sessi e quello dell'eliminazione della violenza nei confronti delle donne ed interviene specificamente anche nell'ambito della violenza domestica, che non colpisce solo le donne, ma anche altri soggetti, ad esempio bambini ed anziani, ai quali altrettanto si applicano le medesime norme di tutela. La Convenzione individua negli Stati i primi a

²⁸ Inoltre, nel corso della XVII legislatura, il Parlamento: a) ha previsto - con la legge n. 161 del 2017, di riforma del c.d. Codice antimafia - che anche agli indiziati di stalking possano essere applicate misure di prevenzione (sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, divieto di soggiorno in uno o più comuni e misure patrimoniali) e che, con il consenso dell'interessato, anche allo stalker possa essere applicato il c.d. braccialetto elettronico, una volta che ne sia stata accertata la disponibilità; b) ha modificato - con la legge n. 4 del 2018 - il delitto di omicidio aggravato dalle relazioni personali, di cui all'art. 577 c.p., prevedendo la pena dell'ergastolo se vittima del reato di omicidio è il coniuge, anche legalmente separato, l'altra parte dell'unione civile, la persona legata all'omicida da stabile relazione affettiva e con esso stabilmente convivente. Con la reclusione da 24 a 30 anni viene invece punito l'omicidio del coniuge divorziato o della parte della cessata unione civile.

dover rispettare gli obblighi da essa imposti, i cui rappresentanti, intesi in senso ampio, dovranno garantire comportamenti privi di ogni violenza nei confronti delle donne.

Gli obiettivi della Convenzione sono elencati nel dettaglio dall'articolo 1: proteggere le donne da ogni forma di violenza e prevenire, perseguire ed eliminare la violenza contro le donne e la violenza domestica; contribuire ad eliminare ogni forma di discriminazione contro le donne e promuovere la concreta parità tra i sessi, ivi compreso rafforzando l'autonomia e l'autodeterminazione delle donne; predisporre un quadro globale, politiche e misure di protezione e di assistenza a favore di tutte le vittime di violenza contro le donne e di violenza domestica; promuovere la cooperazione internazionale al fine di eliminare la violenza contro le donne e la violenza domestica; sostenere e assistere le organizzazioni e autorità incaricate dell'applicazione della legge in modo che possano collaborare efficacemente, al fine di adottare un approccio integrato per l'eliminazione della violenza contro le donne e la violenza domestica.

La tutela delle vittime di violenza domestica e di genere nella legge n. 69 del 2019 (c.d. Codice Rosso)

Prevenzione, punizione e protezione delle vittime dei reati di violenza di genere sono gli obiettivi della legge n. 69 del 2019, approvata dal Parlamento in questa legislatura, e conosciuta dall'opinione pubblica con l'espressione *Codice rosso*, per sottolineare uno specifico percorso di tutela, anche processuale, delle vittime di reati violenti, con particolare riferimento ai reati di violenza sessuale e domestica.

In particolare, per quanto riguarda il **diritto penale**, la legge ha **introdotto nel codice quattro nuovi delitti**:

- il delitto di ***deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso*** (nuovo art. 583-quinquies c.p.), punito con la **reclusione da 8 a 14 anni**. Contestualmente, è stato abrogato il reato di lesioni personali gravissime di cui all'art. 583, secondo comma, n. 4 c.p., che puniva con la reclusione da 6 a 12 anni le lesioni personali gravissime con deformazione o sfregio permanente del viso. Quando dalla commissione di tale delitto consegue l'omicidio si prevede la pena dell'ergastolo. La riforma inserisce, inoltre, questo nuovo delitto nel catalogo dei reati intenzionali violenti che danno diritto all'indennizzo da parte dello Stato;
- il delitto di ***diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti*** senza il consenso delle persone rappresentate (c.d. *Revenge porn*, inserito all'art. 612-ter c.p. dopo il delitto di *stalking*), punito con la **reclusione da 1 a 6 anni e la multa da 5.000 a 15.000 euro**; la pena si applica anche a chi, avendo ricevuto o comunque acquisito le immagini o i video, li diffonde a sua volta al fine di recare nocimento agli interessati. La fattispecie è aggravata se i fatti sono commessi nell'ambito di una relazione affettiva, anche cessata, o con l'impiego di strumenti informatici;

- il delitto di **costrizione o induzione al matrimonio** (art. 558-bis c.p.), punito con la **reclusione da 1 a 5 anni**. La fattispecie è aggravata quando il reato è commesso in danno di minori e si procede anche quando il fatto è commesso all'estero da, o in danno, di un cittadino italiano o di uno straniero residente in Italia;
- il delitto di **violazione dei provvedimenti di allontanamento** dalla casa familiare **e del divieto di avvicinamento** ai luoghi frequentati dalla persona offesa (art. 387-bis), punito con la **reclusione da 6 mesi a 3 anni**.

Il Ministero dell'Interno, nella pubblicazione [Un anno di Codice Rosso. Reati spia e femminicidi](#), edita il 25 novembre 2020 ha reso noti i seguenti dati sull'incidenza dei nuovi reati:

Numero dei delitti commessi in Italia	9 agosto 2019 8 agosto 2020	Inc % vittime di genere femminile
Art. 558 bis C.P. Costrizione o induzione al matrimonio	11	63,64%
Art. 583 quinquies C.P. Deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso	56	24,07%
Art. 612 ter C.P. Diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti	718	81,62%
Art. 387 bis C.P. Violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa	1.741	79,07%

I dati sull'applicazione delle nuove fattispecie penali ad un anno dalla riforma evidenziano, in particolare:

- che il 36% delle vittime del reato di costrizione o induzione al matrimonio è minorenne;
- che il 76% delle vittime del reato di deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso è di genere maschile; di genere maschile è anche il 92% degli autori del reato. Il dato evidenzia come questa fattispecie non attenga ad una dinamica uomo/donna ma abbia sostanzialmente assorbito il delitto di lesioni personali gravissime con sfregio permanente del viso (v. *sopra*);
- che una alta percentuale (circa 20%) dei reati di diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti sia stata commessa in Lombardia (141 casi su 718 totali); seguono la Sicilia (82 casi) e la Campania (74). Vittime di tal reato sono prevalentemente donne (82%) maggiorenni e di nazionalità italiana.

Il Ministero della Giustizia, nella pubblicazione [Il Rapporto: un anno di "Codice rosso"](#), edita il 24 novembre 2020, ha reso noti i seguenti dati relativi ai procedimenti penali iscritti e definiti in relazione alle nuove fattispecie:

Procedimenti penali iscritti e definiti nelle Procure della Repubblica e/o i Tribunali ordinari relativi alle nuove fattispecie di reato introdotte dal "codice rosso" (Legge 69/2019). Dato nazionale. Periodo 01.08.2019-31.07.2020

Reato	Iscritti	Definiti	Modalità di definizione		
			Richieste di archiviazione	Inizio azione penale	Definiti in altro modo
Violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa (art. 387 bis cp)	2.735	1.311	350	527	434
Costrizione o induzione al matrimonio (art. 558 bis cp)	32	13	7	3	3
Deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso (art. 583 quinquies cp)	82	51	6	35	10
Diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti (art. 612 ter cp)	1.083	523	226	121	176

Con ulteriori interventi sul codice penale, la [legge n. 69 del 2019](#) ha previsto modifiche al delitto di **maltrattamenti contro familiari e conviventi** (art. 572 c.p.) volte a:

- **inasprire la pena;**
- prevedere una **fattispecie aggravata** speciale (pena aumentata fino alla metà) quando il delitto è commesso **in presenza o in danno** di minore, di donna in stato di gravidanza o di persona con disabilità, ovvero se il fatto è commesso con armi;
- considerare sempre il minore che assiste ai maltrattamenti come persona offesa dal reato.

Inoltre, il delitto di maltrattamenti contro familiari e conviventi è inserito nell'elenco dei delitti che consentono nei confronti degli indiziati l'applicazione di **misure di prevenzione**, tra le quali è inserita la misura del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona da proteggere.

La legge ha modificato anche:

- il delitto di **atti persecutori** (art. 612-bis c.p.), con un **inasprimento della pena;**
- i delitti di **violenza sessuale** (artt. 609-bis e ss. c.p.), **inasprendo le pene** e ampliando il termine concesso alla persona offesa per sporgere querela (dagli attuali 6 mesi a 12 mesi). Il provvedimento, inoltre, rimodula e inasprisce le aggravanti quando la violenza sessuale è commessa **in danno di minore;**
- il delitto di **atti sessuali con minorenne** (art. 609-quater c.p.) con la previsione di un'**aggravante** (pena aumentata fino a un terzo) quando gli atti siano commessi con **minori di anni 14 in cambio di denaro** o di

qualsiasi altra utilità, anche solo promessi. Tale delitto diviene inoltre **procedibile d'ufficio**;

- il delitto di omicidio, con l'estensione del campo di applicazione delle aggravanti dell'**omicidio aggravato dalle relazioni personali**.

Infine, con una modifica all'art. 165 c.p., la legge n. 69 del 2019 ha previsto che la concessione della **sospensione condizionale della pena** per i delitti di violenza domestica e di genere sia subordinata alla partecipazione a specifici percorsi di recupero.

Una autorevole analisi delle modifiche al codice penale apportate dalla legge n. 69 del 2019 è contenuta nella [relazione n. 62/2019](#), curata dall'**Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione**.

Per quanto riguarda la **procedura penale**, l'esame parlamentare del disegno di legge C. 1455 ha sostanzialmente confermato l'originario impianto del Governo, volto a velocizzare l'instaurazione del procedimento penale per i delitti di violenza domestica e di genere, conseguentemente accelerando l'eventuale adozione di provvedimenti di protezione delle vittime (c.d. Codice rosso).

A tal fine, la [legge n. 69 del 2019](#) prevede, a fronte di **notizie di reato relative a delitti di violenza domestica e di genere**:

- che la **polizia giudiziaria**, acquisita la notizia di reato, **riferisca immediatamente al pubblico ministero, anche in forma orale**; alla comunicazione orale seguirà senza ritardo quella scritta;
- che il pubblico **ministero**, **entro 3 giorni** dall'iscrizione della notizia di reato, **assuma informazioni dalla persona offesa** o da chi ha denunciato i fatti di reato; tale termine può essere prorogato solo in presenza di imprescindibili esigenze di tutela di minori o della riservatezza delle indagini, anche nell'interesse della persona offesa;
- che la **polizia giudiziaria** proceda senza **ritardo** al compimento degli **atti di indagine delegati dal PM** e ponga, sempre senza ritardo, a disposizione del PM la documentazione delle attività svolte.

Notizie dettagliate su come le Procure della Repubblica si siano conformate al dettato legislativo che ha introdotto il termine di 3 giorni per l'assunzione di informazioni dalla persona offesa sono contenute nel Rapporto del Ministero della Giustizia su [Un anno di Codice Rosso](#).

Con ulteriori interventi sul codice di procedura penale, inseriti nel corso dell'esame alla Camera, la legge, tra l'altro:

- introduce l'obbligo per il giudice di penale - se sono in corso procedimenti civili di separazione dei coniugi o cause relative all'affidamento di minori o relative alla responsabilità genitoriale - di trasmettere senza ritardo al

giudice civile i provvedimenti adottati nei confronti di una delle parti, relativi ai delitti di violenza domestica o di genere;

- modifica la misura cautelare del **divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa** per consentire al giudice di garantire il rispetto della misura coercitiva attraverso procedure di controllo mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici (c.d. **braccialetto elettronico**);
- prevede una serie di obblighi di **comunicazione alla persona offesa** da un reato di violenza domestica o di genere e al suo difensore relativi all'adozione di provvedimenti di scarcerazione, di cessazione della misura di sicurezza detentiva, di evasione, di applicazione delle misure dell'allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, di revoca o la sostituzione di misure coercitive o interdittive a carico dell'indagato.

Infine, accanto alle modifiche al codice di procedura penale e al codice penale, la [legge n. 69 del 2019](#) prevede ulteriori disposizioni volte:

- a prevedere l'attivazione di specifici **corsi di formazione** per il personale della **Polizia di Stato**, dell'**Arma dei Carabinieri** e della **Polizia penitenziaria** che esercita funzioni di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria in relazione alla prevenzione e al perseguimento dei reati di violenza domestica e di genere; interviene nel trattamento penitenziario delle persone condannate per reati di violenza domestica e di genere;
- a **modificare l'ordinamento penitenziario** (legge n. 354 del 1975) per consentire l'applicazione dei **benefici penitenziari** per i condannati per il delitto di deformazione dell'aspetto mediante lesioni permanenti al viso solo sulla base dei risultati dell'**osservazione scientifica della personalità** condotta collegialmente per almeno un anno e per estendere ai condannati per i delitti di violenza domestica e di genere la possibilità di sottoporsi a un **trattamento psicologico con finalità di recupero** e di sostegno suscettibile di valutazione ai fini della concessione dei benefici penitenziari;
- ad individuare nella procura presso il tribunale, in luogo dell'attuale procura presso la Corte d'appello, l'autorità di assistenza cui rivolgersi quando il reato che dà diritto all'indennizzo sia stato commesso nel territorio di uno Stato membro dell'Unione europea e il richiedente l'indennizzo sia stabilmente residente in Italia.

Il Piano di azione contro la violenza di genere (e le risorse per la sua attuazione)

Nella scorsa legislatura, con il **decreto-legge n. 93 del 2013** il legislatore ha demandato al Governo l'adozione, con **cadenza biennale**, di **piani straordinari** per contrastare la violenza contro le donne.

GLI INTERVENTI DI NATURA PENALE E PROCESSUALE PENALE NEL DECRETO-LEGGE N. 93 DEL 2013

A pochi mesi di distanza dalla ratifica della Convenzione di Istanbul, nella scorsa legislatura il Parlamento ha convertito in legge il decreto-legge n. 93 del 2013, volto tra l'altro a *prevenire e reprimere la violenza domestica e di genere*.

Oltre a prevedere l'obbligo per il Governo di adottare un Piano d'azione contro la violenza di genere, il decreto-legge è intervenuto sul codice penale, introducendo un'aggravante comune per i delitti contro la vita e l'incolumità individuale, contro la libertà personale nonché per i maltrattamenti in famiglia, da applicare se i fatti sono commessi in danno o in presenza di minori o di una donna in gravidanza; modificando le aggravanti per i delitti di violenza sessuale per prevedere specifiche circostanze relative alla commissione dei delitti nei confronti di familiari; modificando il reato di atti persecutori (art. 612-bis, c.d. *stalking*), con particolare riferimento al regime della querela di parte e all'aggravante per fatto commesso attraverso strumenti informatici o telematici.

Il decreto-legge ha inoltre modificato alcune previsioni del codice di procedura penale, intervenendo sulla disciplina delle intercettazioni (consentite anche nelle indagini per *stalking*), sulle misure dell'allontanamento - anche d'urgenza - dalla casa familiare e dell'arresto obbligatorio in flagranza dell'autore delle violenze, sugli obblighi di comunicazione da parte dell'autorità giudiziaria alla persona offesa dai reati di *stalking* e maltrattamenti in ambito familiare nonché sulle modalità protette di assunzione della prova e della testimonianza di minori e di adulti particolarmente vulnerabili. Inoltre, con una modifica delle disposizioni di attuazione del codice di procedura, il decreto-legge ha inserito i reati di maltrattamenti in famiglia, violenza sessuale e *stalking* tra quelli che hanno priorità assoluta nella formazione dei ruoli d'udienza.

Sempre a tutela delle vittime dei reati di violenza domestica e di genere, la riforma del 2013: ha introdotto la misura di prevenzione dell'ammonizione del questore anche per condotte di violenza domestica, sulla falsariga di quanto già previsto per il reato di *stalking*; ha esteso alle vittime dei reati di *stalking*, maltrattamenti in famiglia e mutilazioni genitali femminili l'ammissione al gratuito patrocinio anche in deroga ai limiti di reddito; ha riconosciuto agli stranieri vittime di violenza domestica la possibilità di ottenere uno specifico permesso di soggiorno ed ha infine stabilito che la relazione annuale al Parlamento sull'attività delle forze di polizia e sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica debba contenere un'analisi criminologica della violenza di genere.

Dopo l'emanazione nel 2015 del primo [Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere](#) è ancora attualmente operativo il [Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020](#), in attesa che il Governo adotti il terzo Piano nazionale per il biennio 2021-2023.

Il Piano 2017-2020 si fonda su quattro linee di intervento: prevenzione, protezione e sostegno, repressione dei reati, assistenza e promozione.

Quanto alla **prevenzione**, le priorità sono il rafforzamento del ruolo strategico del sistema di istruzione e formazione, la formazione degli operatori del settore pubblico e del privato sociale, l'attivazione di programmi di intervento per gli uomini autori o potenziali autori di violenza, la sensibilizzazione dei mass media sul ruolo di stereotipi e sessismo. Sul versante della **protezione e del sostegno alle vittime**, la priorità è la presa in carico; seguono percorsi di *empowerment* economico finanziario, lavorativo e autonomia abitativa. Quanto alla **repressione dei reati**, le priorità sono: garantire la tutela delle donne vittime di violenza (compreso lo *stalking*) attraverso una efficace e rapida valutazione e gestione del rischio di letalità, gravità, reiterazione e recidiva; migliorare l'efficacia dei procedimenti giudiziari a tutela delle vittime di abusi e violenze e di delitti connessi alla violenza maschile contro le donne.

Per quanto riguarda le **risorse finanziarie** a sostegno degli interventi previsti dal Piano, occorre fare riferimento alle risorse del **Fondo per le pari opportunità** che sono appostate - unitamente agli altri eventuali ulteriori interventi a carico del Fondo - nel cap. 2108 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), per essere successivamente trasferite al **bilancio della Presidenza del Consiglio**, dove il cap. 496 contiene le **somme da destinare al piano contro la violenza alle donne**.

A seguito dell'approvazione della legge di bilancio 2020 (legge n. 160 del 2019, art. comma 353), che ha incrementato di 4 milioni di euro, per il triennio 2000-2022, il Fondo per le Pari opportunità, al fine di finanziare il **Piano**, il [bilancio di previsione 2021 della Presidenza del Consiglio](#) reca sul cap. 496 uno stanziamento di **31,5 milioni di euro**.

Stanziamenti per il Piano nel bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio

(in mln di euro)

anno	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
stanziamento	18,0	21,7	35,4	33,1	27,6	31,5	31,1	27,1

Nella nota preliminare di accompagnamento del bilancio 2021 della Presidente si legge che le risorse disponibili per il 2021 (euro 31.475.244,00) saranno in particolare destinate a:

- iniziative connesse alla **predisposizione** e attuazione del **Piano** Strategico Nazionale sulla violenza maschile contro le donne **2021-2023**;
- iniziative per la prevenzione e il contrasto della violenza maschile contro le donne, comprese quelle di comunicazione e sensibilizzazione;
- riparto a favore delle Regioni nell'ambito della ripartizione delle risorse del "Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità", annualità 2021, di cui all'articolo 5-bis, comma 1, del decreto-legge n. 93 del 2013 (v. infra);
- gestione del *call center* dedicato al numero verde nazionale di pubblica utilità 1522 a sostegno delle vittime di violenza di genere e *stalking*;
- potenziamento del monitoraggio delle politiche e dei progetti in materia di prevenzione e contrasto della violenza maschile sulle donne.

Inoltre, l'articolo 5-bis del decreto-legge n. 93 del 2013 prevede che annualmente le risorse del Fondo per le pari opportunità siano ripartite alle **Regioni** al fine di **finanziare** le forme di assistenza e di sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli, attraverso modalità omogenee di rafforzamento della rete dei servizi territoriali, dei **Centri antiviolenza** e dei servizi di assistenza (Case rifugio) alle donne vittime di violenza.

Da ultimo, il [D.P.C.M. 13 novembre 2020](#) ha decretato la ripartizione del Fondo a favore delle regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano per l'anno **2020**.

Le risorse, nella misura di **22 milioni di euro**, sono state ripartite tra Regioni e Province autonome in base ai seguenti criteri:

- a) 9,5 milioni per il finanziamento dei centri antiviolenza pubblici e privati già esistenti in ogni regione;
- b) 9,5 milioni per il finanziamento delle case-rifugio pubbliche e private già esistenti in ogni regione;
- c) 3 milioni in favore delle case-rifugio per finanziare interventi connessi alla prevenzione della diffusione del Covid-19.

Infine, le risorse del Fondo Pari Opportunità sono state da ultimo ulteriormente incrementate di un milione di euro, a decorrere dal 2020, per l'istituzione e il potenziamento dei **centri di riabilitazione per uomini maltrattanti**. In questo senso ha disposto l'[art. 26-bis del decreto-legge n. 104 del 2020](#) (c.d. Decreto Rilancio), "al fine di assicurare la tutela dalla violenza di genere e la prevenzione della stessa e specificamente per contrastare tale fenomeno favorendo il recupero degli uomini autori di violenza".

Il sostegno economico alle vittime della violenza di genere

Nel corso della XVII legislatura è stata data piena attuazione alla direttiva 2004/80/CE, relativa all'**indennizzo delle vittime di reato**, che vincola gli Stati membri UE a prevedere un sistema di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori, che garantisca un indennizzo equo ed adeguato delle vittime.

Con la [legge n. 122 del 2016](#) (Legge europea 2015-2016), peraltro poi modificata dalla legge europea 2017 ([legge n. 167 del 2017](#)), il legislatore ha riconosciuto il diritto all'indennizzo «alla vittima di un reato doloso commesso con violenza alla persona e comunque del reato di cui all'articolo 603-bis del codice penale [caporalato], ad eccezione dei reati di cui agli articoli 581 [percosse] e 582 [lesioni personali], salvo che ricorrano le circostanze aggravanti previste dall'articolo 583 del codice penale».

L'indennizzo è elargito per la rifusione delle spese mediche e assistenziali; per i reati di violenza sessuale e di omicidio l'indennizzo è comunque elargito, alla vittima o agli aventi diritto, anche in assenza di spese mediche e assistenziali.

Con decreto del **Ministero dell'interno del 22 novembre 2019**, sono stati stabiliti gli **importi dell'indennizzo** riconoscibile alle vittime dei reati intenzionali violenti.

Reato	Importo indennizzo
Omicidio	50.000 euro
Omicidio commesso dal coniuge, anche separato o divorziato, o da persona che è o è stata legata da relazione affettiva alla persona offesa	60.000 euro (esclusivamente in favore dei figli della vittima)
Violenza sessuale, salvo che ricorra la circostanza attenuante del caso di minore gravità prevista dall'art. 609-bis, terzo comma, c.p.	25.000 euro
Lesioni personali gravissime di cui all'art. 583, comma 2, c.p. Deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso di cui all'art. 583-quinquies c.p.	25.000 euro

Per i delitti per i quali è previsto l'indennizzo, tale somma può essere incrementata fino a ulteriori 10.000 euro per le spese mediche e assistenziali documentate.

Per ogni altro delitto, l'indennizzo è erogato solo per la rifusione delle spese mediche e assistenziali documentate, fino a un massimo di 15.000 euro.

Si ricorda che le risorse del fondo per l'indennizzo delle vittime di reato sono state incrementate di 3 milioni di euro per l'anno 2020 dall'[art 18-bis del decreto-legge n. 34 del 2020](#), in considerazione delle esigenze straordinarie e urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19, delle norme di contenimento e della riduzione dei servizi a essa collegate, così da assicurare un maggiore ristoro alle vittime dei reati di violenza sessuale e di omicidio commesso contro il coniuge, anche legalmente separato, contro l'altra parte dell'unione civile o contro la persona stabilmente convivente con il colpevole o ad esso legata da relazione affettiva, anche ove cessata.

Inoltre, la legge di bilancio per il 2020 (legge n. 160 del 2019, art. 1 commi 348-352), ha previsto l'obbligo di esposizione di un cartello recante il numero verde di pubblica utilità per **il sostegno alle vittime di violenza e di stalking**, nei locali delle amministrazioni pubbliche dove si erogano servizi diretti all'utenza, negli esercizi pubblici, nelle unità sanitarie locali e nelle farmacie. All'individuazione delle modalità applicative della disposizione ha provveduto il [D.P.C.M. 30 ottobre 2020](#). Per l'attuazione di tali disposizioni è incrementata di 0,1 milioni di euro per l'anno 2020, la dotazione del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità.

Evoluzione del fenomeno e recenti dati statistici

L'ordinamento italiano non prevede misure volte a contrastare specificamente ed esclusivamente condotte violente verso le donne, né prevede specifiche aggravanti quando alcuni delitti abbiano la donna come vittima. Per il nostro diritto penale, se si esclude il delitto di mutilazioni genitali femminili, il genere della persona offesa dal reato non assume uno specifico rilievo, e conseguentemente non è stato fino a pochi anni fa censito nelle statistiche giudiziarie.

Alla carenza di dati sull'incidenza dei reati che hanno le donne come vittime hanno ora ovviato l'**Istituto nazionale di statistica** e il Dipartimento delle Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio, che hanno reso disponibile, sul sito dell'ISTAT, un apposito [portale internet](#), che fornisce un **quadro informativo integrato** sulla violenza contro le donne in Italia. È a questo portale che occorre riferirsi per i dati più aggiornati sulla violenza di genere, anche in prospettiva europea e internazionale.

Sul fronte parlamentare, dati e informazioni aggiornate sulla violenza di genere sono messe a disposizione dalla **Commissione monocamerale di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere** istituita anche in questa legislatura dal **Senato** ([delibera del 16 ottobre 2018](#)) che si prefigge proprio il compito di svolgere indagini sulle reali dimensioni, condizioni, qualità e cause del femminicidio, di monitorare la concreta attuazione della Convenzione di Istanbul, nonché di accertare le possibili incongruità e carenze della normativa vigente.

In esito ai propri lavori la Commissione ha sino ad oggi approvato i seguenti documenti:

- relazione su "Misure per rispondere alle problematiche delle donne vittime di violenza dei centri antiviolenza, delle case rifugio e degli sportelli antiviolenza e antitratto nella situazione di emergenza epidemiologica da COVID-19" ([Doc XXII bis n. 1](#));
- relazione sui dati riguardanti la violenza di genere e domestica nel periodo di applicazione delle misure di contenimento per l'emergenza da COVID-19 ([Doc XXII bis n. 2](#));
- relazione sulla Governance dei servizi antiviolenza e sul finanziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio ([Doc XXII bis n. 3](#)).

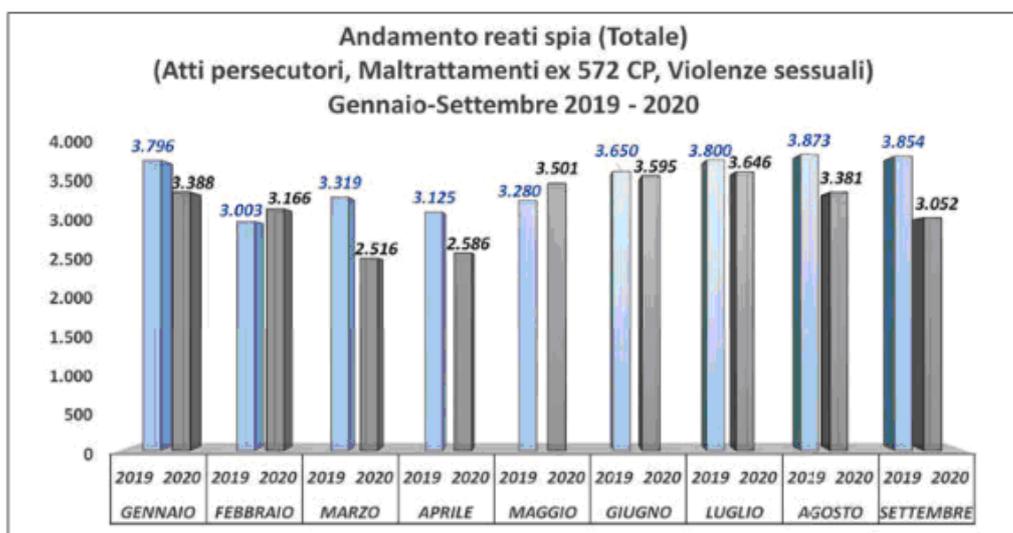
Sull'evoluzione del fenomeno criminale della "violenza di genere" si è espresso recentemente il **Primo Presidente della Corte di cassazione** in occasione della inaugurazione dell'anno giudiziario 2021; nella [Relazione](#) che fa il punto sullo stato della giustizia nell'anno 2020, il Presidente Pietro Curzio ha rilevato infatti come gli uffici giudiziari di merito segnalino "l'accresciuta consapevolezza da parte dei cittadini e delle istituzioni del fenomeno della violenza ai danni delle donne in ambito familiare o domestico e nella società. Se, per un verso, non si segnalano particolari disfunzioni derivanti dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere introdotte dalla recente legge n. 69 del 2019 (c.d. codice rosso, in vigore dal 9 agosto 2019),

dall'altro lato, si registra un **incremento dei reati spia**, quali i maltrattamenti in famiglia, lo stalking e le altre violenze ai danni delle donne. Viene da più parti segnalato l'incremento delle **denunce di violenze da parte di donne straniere**, ritenuto indice della crescente integrazione sociale cui consegue un'accresciuta consapevolezza da parte delle vittime della possibilità di ottenere tutela e di affrancarsi da pratiche e costumi dei paesi di origine. Del resto, dalle relazioni dei vertici distrettuali, sembra che il sistema giudiziario abbia predisposto adeguati strumenti organizzativi per apprestare una pronta risposta al fenomeno, anche mediante il coinvolgimento delle strutture socioassistenziali pubbliche e private e un qualificato intervento, anche a livello di prevenzione, dell'autorità di pubblica sicurezza, oltre ad assicurare un canale preferenziale nella trattazione dei procedimenti penali".

Il Primo Presidente della Cassazione ha rimarcato inoltre "un **aumento dei ricorsi aventi ad oggetto i maltrattamenti in famiglia** (art. 572 cod. pen.). Si tratta di un dato che sembrerebbe confermare quanto registrato dagli organi di informazione circa l'aumento di casi di violenza in ambito familiare, soprattutto ai danni delle donne. Tuttavia, va sottolineato come l'effetto di una tale e immediata impennata dei procedimenti in questa materia trova spiegazione anche nella circostanza che le Corti di appello, a seguito della legge n. 69 del 2019 sulla tutela delle vittime di violenza domestica e di genere (c.d. codice rosso), hanno definito molti procedimenti che, prima della novella, non erano considerati prioritari".

Per una prima analisi degli effetti dell'entrata in vigore della legge n. 69 del 2019, si rinvia invece alla pubblicazione "[Un anno di Codice Rosso. Reati spia e femminicidi](#)", edita dal **Ministero dell'interno** lo scorso 25 novembre 2020.

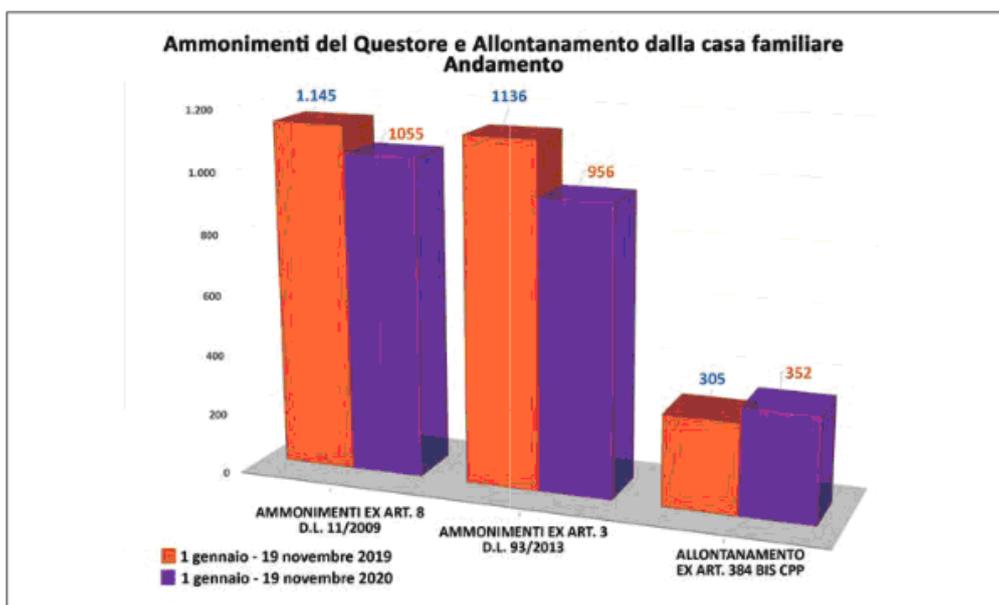
A parte i già descritti dati relativi ai nuovi delitti introdotti dalla legge (v. *sopra*), il rapporto contiene anche statistiche sui cd reati spia della violenza di genere (atti persecutori, maltrattamenti, violenze sessuali) commessi nel periodo gennaio/settembre 2020 e raffrontati con i dati dell'anno precedente.



Evidentemente la riduzione complessiva del numero di reati va valutata tenendo conto del periodo di *lockdown* nazionale (cfr. i risultati di marzo e aprile 2020); ciò spiega anche perché il reato di maltrattamenti ex art. 572 (tipicamente domestico) sia quello che flette con minore intensità.

La pubblicazione del Ministero dell'Interno contiene poi analisi sulla nazionalità e l'età delle vittime e degli autori dei reati e ulteriori dati sui provvedimenti di ammonimento da parte del questore.

In particolare, si evidenzia come nel 2020 siano diminuiti, rispetto agli anni precedenti, i provvedimenti di ammonimento previsti dalla normativa sullo *stalking* (art. 8, D.L. n. 11/2009) e sulla violenza domestica (art. 3, D.L. n. 93/2013) mentre siano aumentati i provvedimenti di allontanamento d'urgenza dalla casa familiare (art. 384-bis c.p.p.).



Con particolare riferimento agli **omicidi volontari di donne**, la prima parte del 2020 evidenzia dati in aumento.

	2018	2019	gen - set 2019	gen - set 2020
Omicidi commessi	358	315	244	211
... di cui vittime di sesso femminile	141	111	82	88
... di cui in ambito familiare/affettivo	160	151	110	110
... di cui con vittime di sesso femminile	111	94	68	77
(... di cui da partner/ex partner)	75	68	50	53

I dati pubblicati dal Ministero dell'Interno sono stati oggetto di disamina, sempre in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2021, da parte del **Procuratore generale presso la Corte di cassazione**, Giovanni Salvi, nella sua [relazione](#). Il Procuratore generale li ha definiti preoccupanti e significativi, “prima ancora che di un problema normativo e giudiziario, di una asperità culturale che, appalesando atteggiamenti discriminatori diffusi (prevalentemente di genere) e dinamiche relazionali viziate, rende impellente la concretizzazione degli obiettivi di prevenzione, di protezione delle vittime, di punizione dei colpevoli e di promozione della cultura non discriminatoria”.

Si segnala, infine, che un primo bilancio sull'impatto della legge n. 69 del 2019 ad un anno dalla sua entrata in vigore è stato redatto anche dal **Ministero della**

Giustizia ([Il Rapporto: un anno di "Codice Rosso"](#), 24 novembre 2020). Di particolare rilievo in quel rapporto, oltre alla descrizione delle prassi avviate dagli uffici di procura per gestire velocemente le denunce di violenza di genere, è la statistica sul numero di **detenuti presenti negli istituti penitenziari per reati di violenza domestica e di genere** (dati al 16.10.2020).

ARTICOLO CP	rubrica	POSIZIONE GIURIDICA									
		IMPUTATI			CONDANNATI			INTERNATI			totale
		uomini	donne	totale	uomini	donne	totale	uomini	donne	totale	
572	Maltrattamenti contro familiari e conviventi	1.450	48	1.498	2.012	53	2.065	22	-	22	3.585
576	[omicidio] Circostanze aggravanti. Ergastolo	1.087	39	1.126	4.949	166	5.115	35	1	36	6.277
577	[omicidio] Circostanze aggravanti. Ergastolo	1.378	68	1.446	5.165	127	5.292	21	1	22	6.760
581	Percosse	44	-	44	193	1	194	2	-	2	240
582	Lesione personale	2.095	54	2.149	8.281	190	8.471	67	2	69	10.689
583-quinquies	Deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso	20	-	20	4	-	4	1	1	2	26
601	Tratta di persone	73	43	116	40	21	61	-	-	-	177
602	Acquisto e alienazione di schiavi	5	6	11	9	5	14	-	-	-	25
609-bis	Violenza sessuale	721	9	730	2.338	42	2.380	9	-	9	3.119
609-ter	[violenza sessuale] Circostanze aggravanti	385	9	394	1.244	40	1.284	3	-	3	1.681
609-quater	Atti sessuali con minorenne	72	1	73	510	25	535	-	-	-	608
609-quinquies	Corruzione di minorenne	21	1	22	81	6	87	-	-	-	109
609-octies	Violenza sessuale di gruppo	83	3	86	296	10	306	1	-	1	393
612-bis	Atti persecutori	533	21	554	744	9	753	13	1	14	1.321
612-ter	Diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti	4	-	4	-	-	-	-	-	-	4

(*) La numerosità indicata per ogni categoria di reato corrisponde esattamente al numero di soggetti con quella tipologia di reato. Nel caso in cui ad un soggetto siano ascritti reati appartenenti a categorie diverse, egli viene conteggiato all'interno di ognuna di esse. Ne consegue che ogni categoria deve essere considerata a sé stante e non risulta corretto sommare le frequenze.

Fonte: Dap - Ufficio del Capo del Dipartimento - Segreteria generale - SEZIONE STATISTICA

LA PROMOZIONE DELLE DONNE NELLA VITA POLITICA E ISTITUZIONALE

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

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

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

Ai sensi dell'articolo 51, primo comma, della Costituzione, tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A seguito di una modifica del 2003 ([L. Cost. n. 1/2003](#)) è stato aggiunto un periodo secondo cui la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini. L'articolo 117, settimo comma, Cost. (introdotto dalla [L. Cost. n. 3/2001](#)) prevede inoltre che "Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive." Analogo principio è stato introdotto negli statuti delle regioni ad autonomia differenziata dalla [legge costituzionale n. 2 del 2001](#). Nell'ordinamento italiano si rinvengono 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.

La rappresentanza di genere nella legislazione elettorale

A livello europeo

Nelle **elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia** del maggio 2019 hanno trovato applicazione per la prima volta le previsioni a regime

introdotte dalla [legge 22 aprile 2014, n. 65](#) per rafforzare la **rappresentanza di genere**. In particolare, è prevista:

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

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

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

A livello nazionale

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

In primo luogo, a pena di inammissibilità, nella successione interna delle **liste nei collegi plurinominali**, sia della Camera sia del Senato, i candidati devono essere collocati secondo un **ordine alternato** di genere (quindi 1-1). Al contempo, è previsto che nel complesso delle **candidature** presentate da ogni lista o coalizione di liste nei **collegi uninominali** nessuno dei due generi - alla Camera a livello nazionale e al Senato a livello regionale - possa essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima. Inoltre, nel complesso delle liste nei **collegi plurinominali** nessuno dei due generi può essere rappresentato nella posizione di **capolista** in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima. Anche tale prescrizione si applica alla Camera a livello nazionale e al Senato a livello regionale. Il calcolo delle suddette quote è effettuato, secondo quanto specificato nelle Istruzioni per la

presentazione e l'ammissione delle candidature a cura del Ministero dell'interno, riferendosi al numero delle candidature e non a quello delle persone fisiche.

Alla Camera l'Ufficio centrale nazionale assicura il rispetto di tali prescrizioni in sede di verifica dei requisiti delle liste (art. 22 TU Camera) comunicando eventuali irregolarità agli Uffici circoscrizionali al fine di apportare eventuali modifiche nella composizione delle liste, assumendo a tal fine rilevanza, anche l'elenco dei candidati supplenti. Al Senato, essendo tali prescrizioni stabilite a livello regionale, spetta all'Ufficio elettorale regionale assicurare il rispetto delle medesime.

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

A livello regionale

La legge 15 febbraio 2016, n. 20 introduce, tra i principi fondamentali in base ai quali le **Regioni a statuto ordinario** sono tenute a disciplinare con legge il sistema elettorale regionale, l'adozione di specifiche misure per la promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive. In tal modo, tale iniziativa legislativa si pone in linea di continuità con i provvedimenti approvati dal Parlamento nelle ultime due legislature per promuovere l'equilibrio di genere all'interno delle assemblee elettive locali, europee e nazionali.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A livello locale

La [legge 7 aprile 2014, n. 56](#), che ha provveduto a disciplinare l'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** sono divenuti organi elettivi di secondo grado; l'elettorato attivo e passivo spetta ai sindaci ed ai consiglieri dei comuni compresi nei 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).

Al fine di promuovere la rappresentanza di genere, la legge stabilisce che nelle **liste nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento**, con arrotondamento all'unità superiore per i candidati del sesso meno rappresentato, a pena di inammissibilità. Tale disposizione ha trovato applicazione a decorrere dal 2018 (art. 1, commi 27-28 e commi 71-72).

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

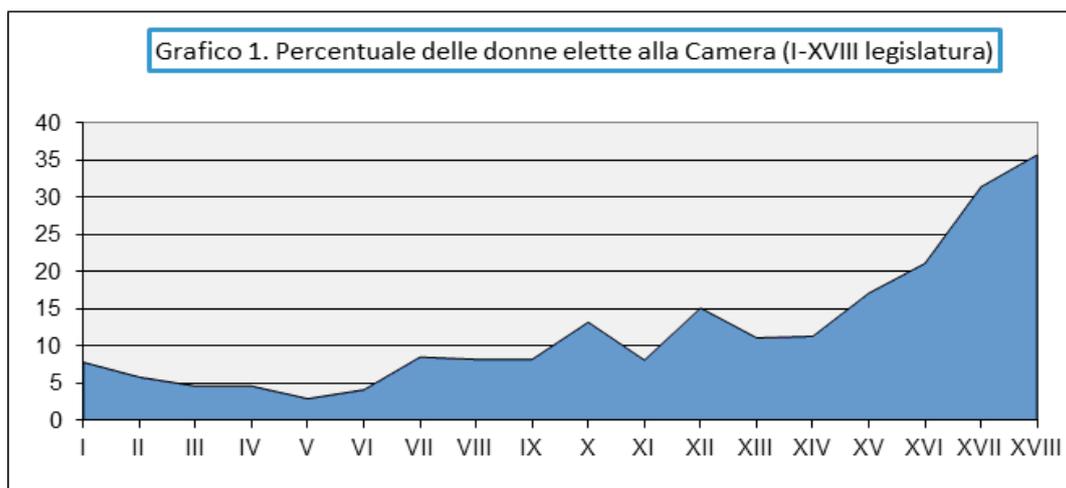
Non è inoltre più prevista la giunta, ma un altro organo assembleare (consiglio metropolitano nelle città metropolitane e assemblea dei sindaci nelle province), composto da tutti i sindaci del territorio.

Italia: le donne nelle istituzioni

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

In tale contesto, i risultati delle **elezioni politiche** del 2013 hanno presentato un segnale di **inversione di tendenza**: infatti, la media complessiva della presenza femminile nel Parlamento italiano, storicamente molto al di sotto della soglia del 30%, considerato valore minimo affinché la rappresentanza di genere sia efficace, è salita dal 19,5 della XVI legislatura al 30,1 per cento dei parlamentari eletti nella XVII legislatura. Tale tendenza si è rafforzata con le **elezioni del 2018**, in cui per la prima volta sono state sperimentate le misure previste dalla legge elettorale n. 165 del 2017 per promuovere la parità di genere nella rappresentanza politica (si v. *supra*). Nel 2018, infatti, risultano elette in Parlamento 334 donne, pari a circa il 35 per cento (di cui 225 alla Camera e 109 al Senato). Questo risultato ci pone oltre la media dei Paesi Ue, che risulta pari al 32,8 per cento.

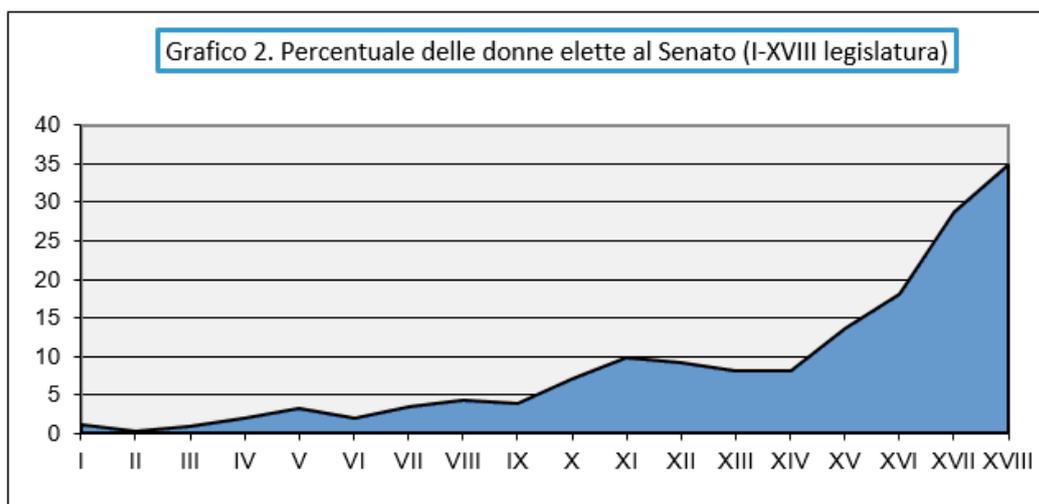
Di seguito, due grafici mostrano l'andamento storico della presenza delle donne in entrambi i rami del Parlamento.



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

Nella **XII legislatura** (la prima con il sistema elettorale maggioritario e con il sistema delle quote dichiarato poi illegittimo dalla Corte costituzionale) le donne elette alla Camera dei deputati sono state 95, di cui 43 elette con la quota maggioritaria e 52 con quella proporzionale, mentre nella **XIII legislatura** (senza l'applicazione del sistema delle quote) le donne elette alla Camera dei deputati sono scesa a 70 (rispettivamente 42 e 28). Al Senato sono state elette nella XIII legislatura 26 donne. Nella **XIV legislatura** le donne elette alla Camera sono state 73. Al Senato le donne elette sono state 25. Le donne elette alla Camera nella **XV legislatura** sono state 108 (17,1 per cento) e le donne senatrici 44 (13,6 per cento). Nella **XVI legislatura** sono state elette alla Camera dei deputati 133 donne, al Senato 58. Nella **XVII legislatura** sono state elette alla Camera dei deputati 198 donne (31,4 per cento), al Senato 92 donne (28,8 per cento). Nella **XVIII legislatura** la percentuale di **donne elette alla Camera** risulta pari al 35,7% (225 su 630), in crescita rispetto alla precedente legislatura (+4,3%), la quale, a sua volta, aveva fatto registrare un incremento di circa il 10 per cento rispetto alla XVI legislatura; sono 109 le donne elette al Senato della Repubblica (34,9 per cento).

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

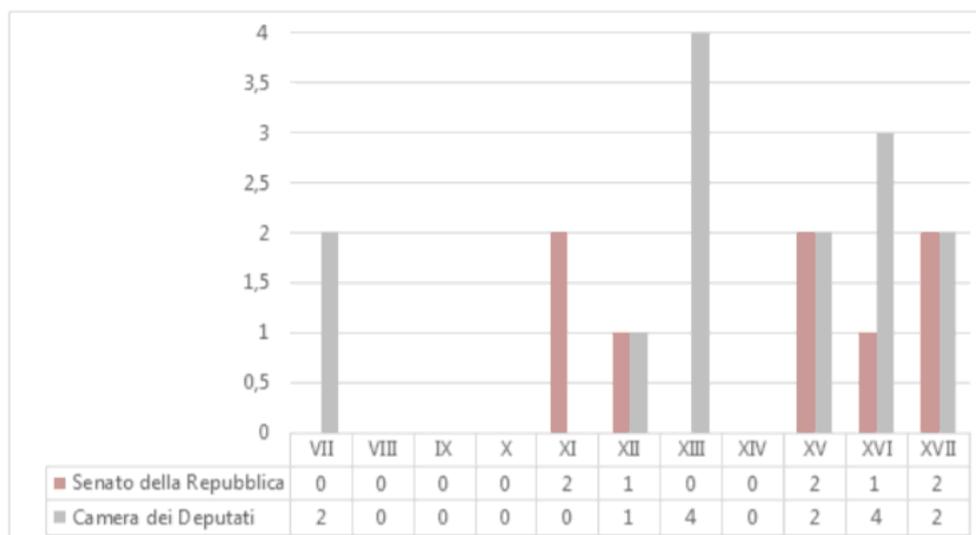


Quanto alle **posizioni di vertice**, nessuna donna in Italia ha mai rivestito la carica di Capo dello Stato o di Presidente del Consiglio. Attualmente, nell'Unione europea, la carica di Primo ministro o Presidente del Consiglio è ricoperta da donne in 4 Stati (Danimarca, Finlandia, Germania ed Estonia). Nel 2019 alla Presidenza della Commissione europea è stata eletta per la prima volta una donna.

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

Il grafico che segue individua le donne che, a partire dalla VII legislatura, sono state elette **Presidenti di Commissioni permanenti** (tratto dal dossier "*Parità vo cercando 1948-2018. Le donne italiane in settanta anni di elezioni*", a cura dell'Ufficio valutazione impatto del Senato).

Donne presidenti di commissioni permanenti (Camera e Senato). Legislature I-XVII



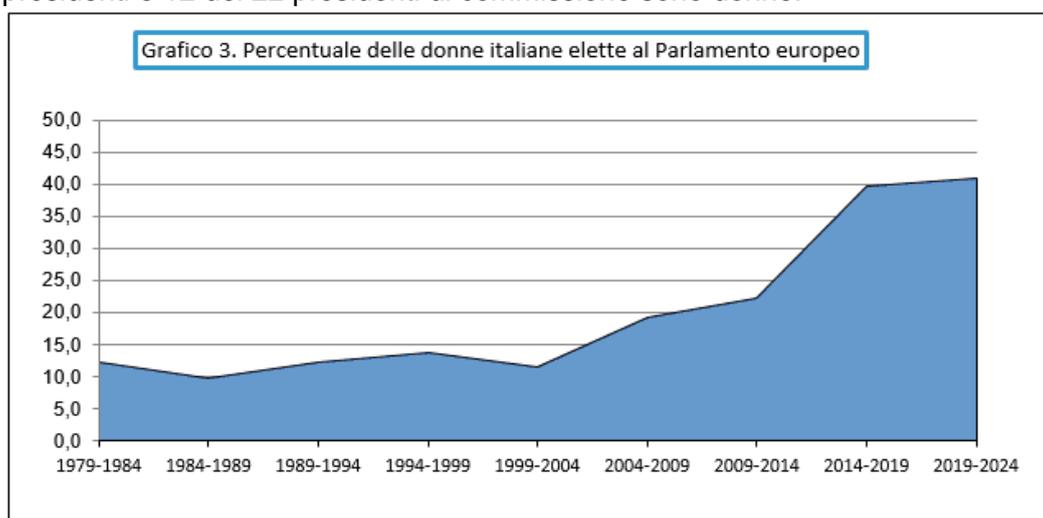
Nella **XVIII legislatura** alla Camera, sono attualmente presiedute da una donna 6 Commissioni permanenti (Commissione Cultura, scienza e istruzione, Commissione Ambiente; Commissione trasporti, Commissione attività produttive, Commissione lavoro e Commissione affari sociali); al Senato la presidenza è assegnata ad una donna in 4 Commissioni (Commissione difesa; Commissione lavoro; Commissione sanità e Commissione ambiente).

Dalla I alla XVII legislatura l'Italia ha avuto 64 **governi** e 28 Presidenti del Consiglio dei ministri. Sulla base dei dati elaborati dall'Ufficio valutazione impatto del Senato, l'analisi degli incarichi di ministra, viceministra (la carica di viceministro è stata introdotta dalla legge n. 81 del 2001) o sottosegretaria conferiti in ciascun governo evidenzia che tredici governi sono stati composti esclusivamente da uomini. Solo **dal 1983**, col governo Fanfani V, la presenza di donne è diventata costante. Su oltre 1.500 incarichi di ministro assegnati nei 64 governi della Repubblica, le donne ne hanno ottenuti 78 (più 2 interim). Di questi, 38 incarichi sono stati di ministro senza portafoglio. Alle donne sono stati affidati incarichi prevalentemente nei settori sociali, della sanità e dell'istruzione: ben 48 dicasteri su 80 (inclusi i 2 interim). Di seguito si riporta un grafico con l'andamento storico delle nomine dalla I alla XVII legislatura, tratto dal dossier "*Parità vo cercando 1948-2018. Le donne italiane in settanta anni di elezioni*" ([Documento di analisi n. 13](#)).

giudice Marta Cartabia. Nella attuale composizione, dei quindici giudici costituzionali quattro sono donne: Silvana Sciarra e Daria De Petris, nominate nel 2014; Emanuela Navarretta e Maria Rosaria San Giorgio, nominate nel 2020. Nella storia della Consulta ci sono state altre tre giudici donne: Fernanda Contri, giudice della Corte dal 1996 al 2005, Maria Rita Saulle, giudice dal 2005 al 2011 e Marta Cartabia, giudice dal 2011 al 2020.

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

A partire dalle elezioni del 2014 è stata introdotta ed applicata dapprima la doppia preferenza di genere e dal 2019 la c.d. 'tripla preferenza di genere', in base alla quale, nel caso in cui l'elettore decida di esprimere tre preferenze, queste devono riguardare candidati di sesso diverso, pena l'annullamento della seconda e della terza preferenza. All'esito delle consultazioni elettorali, nel 2014 il numero delle donne italiane elette al PE risulta quasi raddoppiato, passando a 29 su 73 seggi spettanti all'Italia, pari al 39,7%. Il dato è ulteriormente migliorato con i risultati delle **elezioni del 2019**, in cui le donne italiane elette sono 30, pari al 41,1% dei seggi spettanti all'Italia (sopra la [media delle donne al Parlamento europeo](#), pari al 40,6%). Anche il numero delle donne che ricoprono alte cariche nel Parlamento europeo è in crescita. Nella legislatura corrente, 8 dei 14 vice-presidenti e 12 dei 22 presidenti di commissione sono donne.



Per quanto riguarda gli organi delle **regioni**, la presenza femminile nelle assemblee regionali italiane si attesta in media intorno al 21,9% e risulta dunque molto distante dalla [media registrata a livello UE](#), pari al 34,2%. Solo in una regione (Umbria) la carica di Presidente della regione è ricoperta da una donna.

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

Presenza delle donne nei Consigli delle Regioni e delle Province autonome (dato al 5 febbraio 2021)				
	donne	uomini	totale	% donne
Abruzzo	5	26	31	16,1
Basilicata	2	19	21	9,5
Calabria	3	28	31	9,7
Campania	8	43	51	15,7
Emilia Romagna	16	34	50	32,0
Friuli Venezia Giulia	6	43	49	12,2
Lazio	16	35	51	31,4
Liguria	6	25	31	19,4
Lombardia	20	61	81	24,7
Marche	9	22	31	29,0
Molise	5	16	21	23,8
Piemonte	8	43	51	15,7
Puglia	7	44	51	13,7
Sardegna	8	52	60	13,3
Sicilia	16	54	70	22,9
Toscana	14	27	41	34,1
Umbria	8	13	21	38,1
Valle d'Aosta	4	31	35	11,4
Veneto	18	33	51	35,3
Provincia autonoma di Bolzano	9	26	35	25,7
Provincia autonoma di Trento	9	26	35	25,7
totale	197	701	898	21,9

Più alto il dato negli esecutivi regionali, dove le donne sono pari al 25%: in termini assoluti le donne sono 50 su 200 membri di giunta, compreso il Presidente (fonte: rielaborazione di dati tratti dall'Anagrafe degli amministratori locali - Ministero dell'interno).

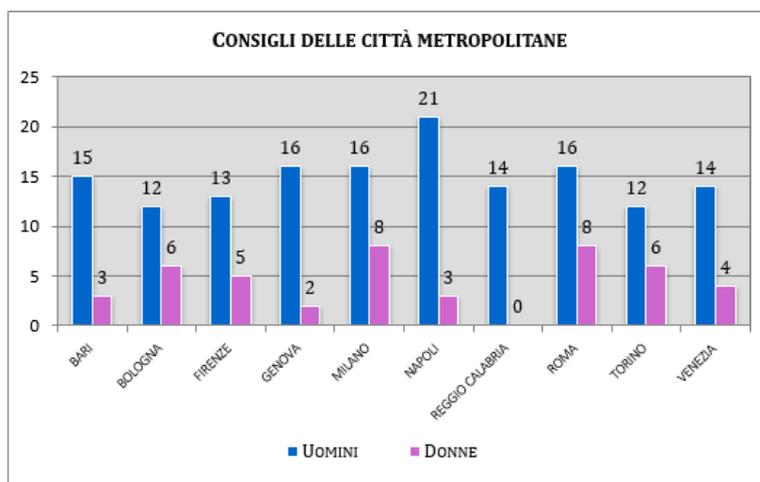
Presenza delle donne nelle Giunte delle Regioni e delle Province autonome (dato al 5 febbraio 2021)			
	componenti della Giunta compreso il Presidente	donne	% donne
Abruzzo	7	1	14,3
Basilicata	6	1	16,7
Calabria	7	2	28,6
Campania	11	3	27,3
Emilia Romagna	11	4	36,4
Friuli Venezia Giulia	11	3	27,3
Lazio	11	4	36,4
Liguria	8	2	25,0
Lombardia	17	5	29,4
Marche	7	1	14,3
Molise	6	-	-
Piemonte	12	3	25,0
Puglia	11	3	27,3
Sardegna	13	4	30,8
Sicilia	13	-	-
Toscana	9	4	44,4
Umbria	6	2	33,3
Valle d'Aosta	8	1	12,5
Veneto	9	3	33,3
Provincia autonoma di Bolzano	9	2	22,2
Provincia autonoma di Trento	8	2	25,0
totale	200	50	25,0

Nell'ambito delle assemblee degli enti locali, il dato della presenza femminile in Italia è pari al **34%** nelle assemblee dei **comuni** con popolazione fino a 15.000 abitanti, a circa il **32%** nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti (fonte: rielaborazione di dati tratti da [Anagrafe degli amministratori locali](#) - Ministero dell'interno, dati aggiornati al 27 gennaio 2021). Il dato medio di presenza femminile nelle stesse assemblee rilevato in ambito UE risulta pari al 34,1%.

Più visibile la presenza delle donne nelle giunte degli enti locali, in quanto la percentuale di donne che riveste la carica di assessore è pari al 43% nei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti, al 44% nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti. Le **sindache** sono, in tutti i comuni di Italia, 1.140 su 7.682, pari al 14,8% (la media UE è del 17,2%).

Per quanto concerne le **città metropolitane** delle regioni a statuto ordinario, a seguito delle elezioni svolte con il sistema di secondo livello per i Consigli metropolitani previsto dalla riforma introdotta con la legge n. 56 del 2014 (c.d. legge Delrio), risultano eletti 194 consiglieri metropolitani in 10 città metropolitane, di cui, attualmente 45 donne, pari al 23,2% del totale.

In relazione alle **province**, tra gli oltre 90 presidenti di provincia, ci sono solo 4 donne, pari al 4,4% del totale.



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

Le donne italiane nelle assemblee elettive			
Parlamento europeo	Parlamento nazionale	Consigli regionali	Consigli comunali
41,10%	35,70%	21,90%	33%

Nelle **autorità amministrative indipendenti**, infine, su un totale di 37 componenti attualmente in carica, 11 sono donne (pari al 29,7%). Nessuna delle nove Autorità considerate è attualmente presieduta da una donna. In nessuna authority si registra una maggioranza di donne.

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

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

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

Focus: equilibrio di genere e prima applicazione della legge 165/2017

Come accennato *supra*, per la prima volta nell'ambito della disciplina delle elezioni per la Camera e per il Senato, la legge 165 del 2017 ha previsto specifiche prescrizioni nella presentazione delle candidature volte a garantire l'equilibrio di genere nella rappresentanza politica.

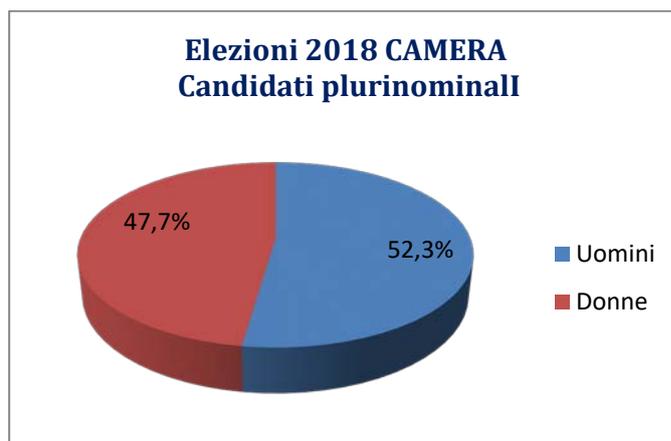
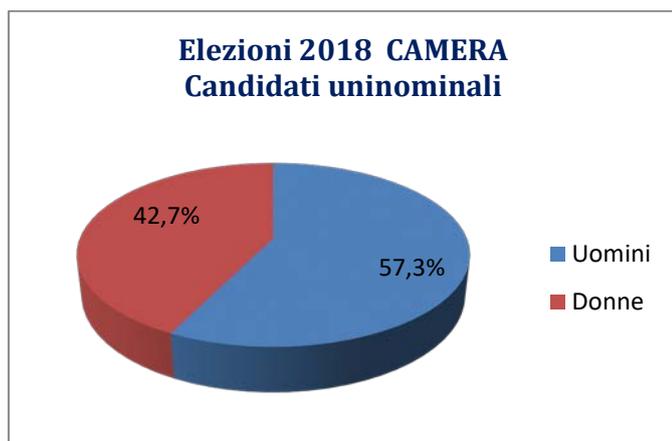
Si ricorda che già la L. 52/2015 aveva introdotto specifiche prescrizioni in materia ma tale disciplina non ha mai trovato applicazione nelle tornate elettorali, essendo successivamente intervenuta la L. 165/2017.

LE CANDIDATURE NELLA LEGGE N. 165 DEL 2017

La legge prescrive che per garantire la parità di genere, nella successione interna delle liste nei collegi plurinominali, i candidati sono collocati secondo un **ordine alternato di genere**, a pena di inammissibilità della lista medesima (D.P.R. 361/1957, art. 18-*bis*, comma 3; D.Lgs. 533/1993, art. 9, comma 4). Inoltre, nel complesso delle candidature presentate dalle liste e coalizioni di liste nei collegi uninominali e, limitatamente ai capilista, dalle liste nei collegi plurinominali, nessuno dei due generi può essere rappresentato - a livello nazionale, alla Camera, a livello regionale, al Senato - in misura superiore al **60 per cento**, con arrotondamento all'unità più prossima (D.P.R. 361/1957, art. 18-bis, comma 3.1; D.Lgs. 533/1993, art. 9, comma 4-*bis*). L'Ufficio centrale nazionale assicura il rispetto di tali prescrizioni in sede di verifica dei requisiti, comunicando eventuali irregolarità agli Uffici centrali circoscrizionali al fine di apportare eventuali modifiche nella composizione delle liste. A tal riguardo, assume rilevanza, ai fini di possibili modifiche delle liste e candidature, anche l'elenco dei candidati supplenti (Ministero dell'interno, Elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica 4 marzo 2018, *Istruzioni per la presentazione e l'ammissione delle candidature*, gennaio 2018, pp. 77-78).

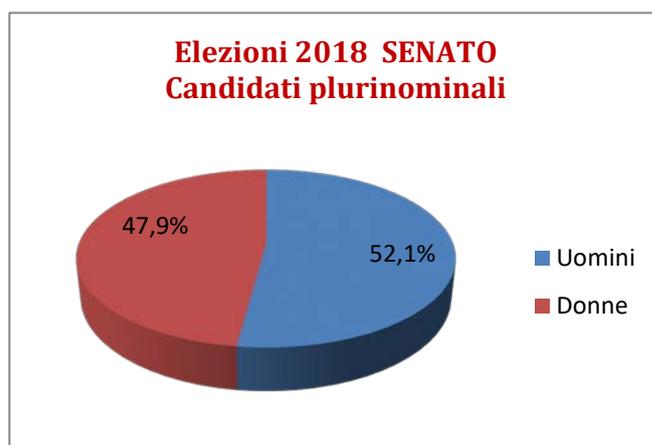
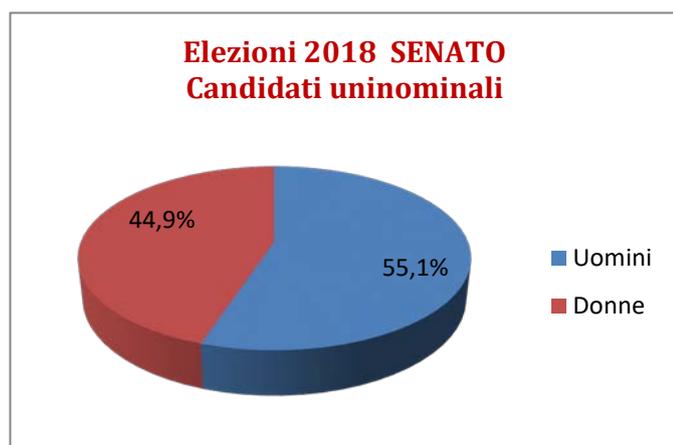
Da un'[analisi dei dati](#) risultanti dal complesso di tutte le **candidature presentate** alle elezioni 2018 emerge che per **l'elezione della Camera** sono stati presentati:

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



Per l'elezione del Senato sono stati presentati:

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

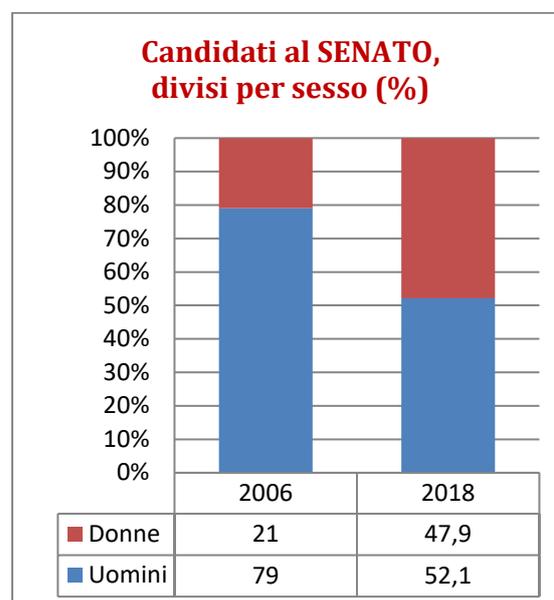
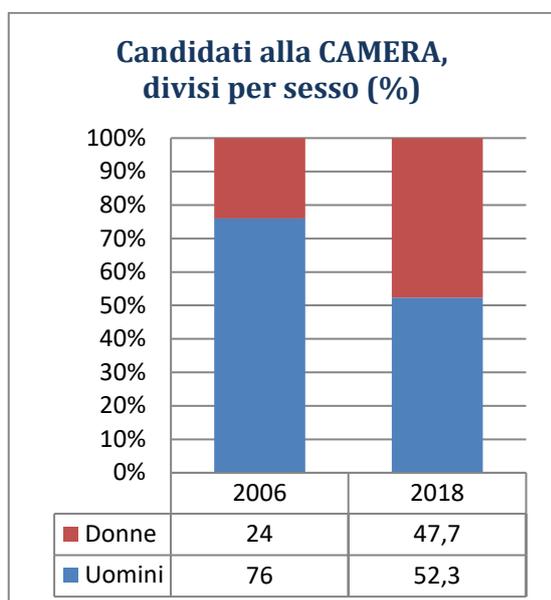


Confrontando i dati sulle candidature con i precedenti disponibili, elaborati nel Rapporto finale OSCE relativo alle elezioni politiche 2006, emerge che le donne erano pari al **24%** dei candidati alla Camera e il **21%** dei candidati al Senato (e ottennero poi 109 seggi alla Camera (17,3%) e 45 seggi al Senato (14,3%).

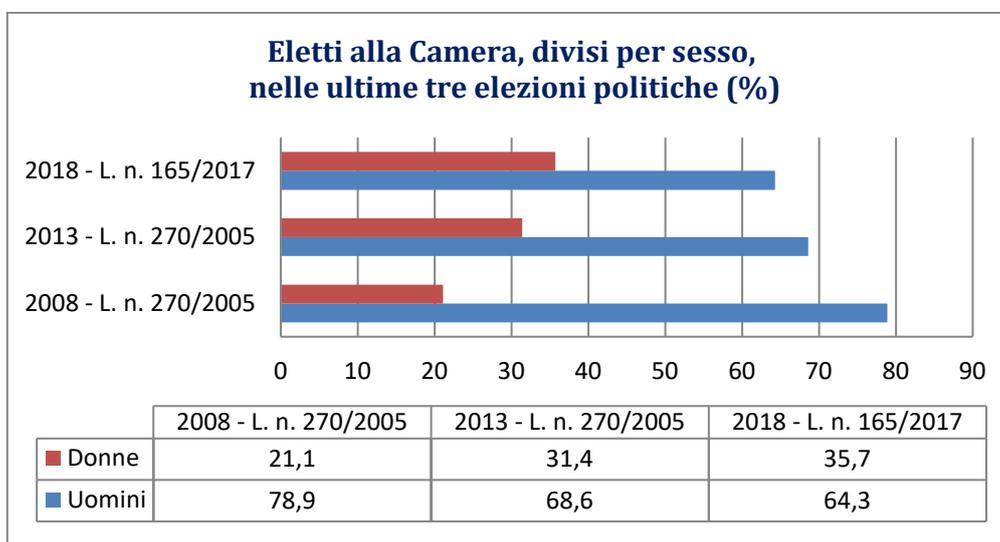
Pertanto, dal 2006 ad oggi si assiste ad un significativo aumento della percentuale di candidature di sesso femminile, sia alla Camera che al Senato, come evidenziato nei due grafici che seguono²⁹.

²⁹ Nel confronto, per il 2018 sono stati utilizzati i dati delle candidature nei collegi plurinominali.

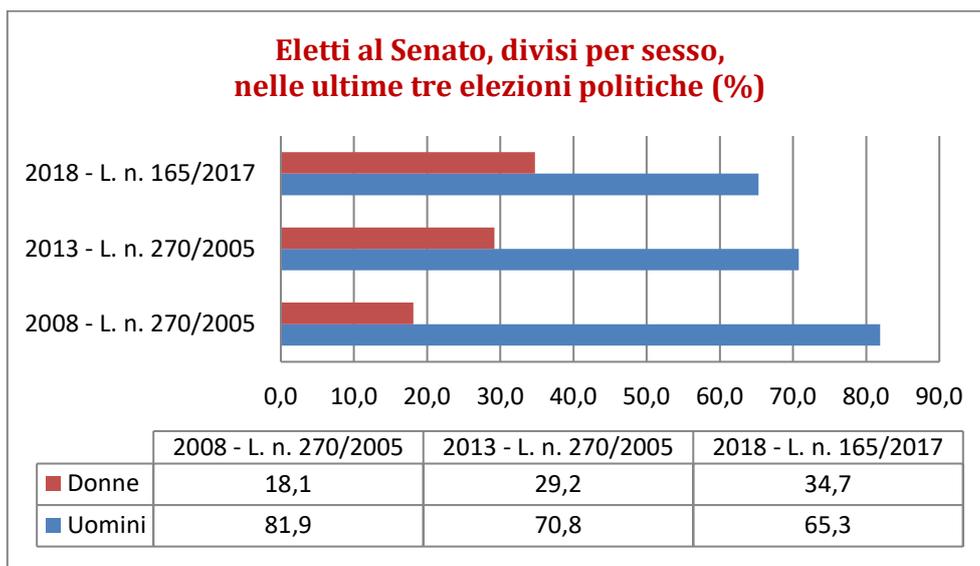
Percentuale delle candidature divise per sesso dal 2006 al 2018



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



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



All'aumento delle candidature di sesso femminile ha dunque fatto seguito un aumento delle **elette**, che porta l'Italia al di sopra della media dell'Unione europea (pari al 29,3%)³⁰. Analizzando i dati più nel dettaglio, alla **Camera**:

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

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

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

³⁰ Fonte: Banca dati dell'*European Institute for Gender Equality* (EIGE) [Women and men in decision making](#)

LE PARI OPPORTUNITÀ NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Quadro normativo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A tale scopo, in occasione tanto di assunzioni quanto di promozioni, a fronte di analoga qualificazione e preparazione professionale tra candidati di sesso diverso, **l'eventuale scelta del candidato di sesso maschile è accompagnata da un'esplicita ed adeguata motivazione.**

I piani hanno durata triennale. In base al Codice, in caso di mancato adempimento, le pubbliche amministrazioni **non possono procedere all'assunzione di personale.**

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

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

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

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

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

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

La direttiva indica le seguenti aree di intervento:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il Fondo per le pari opportunità

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

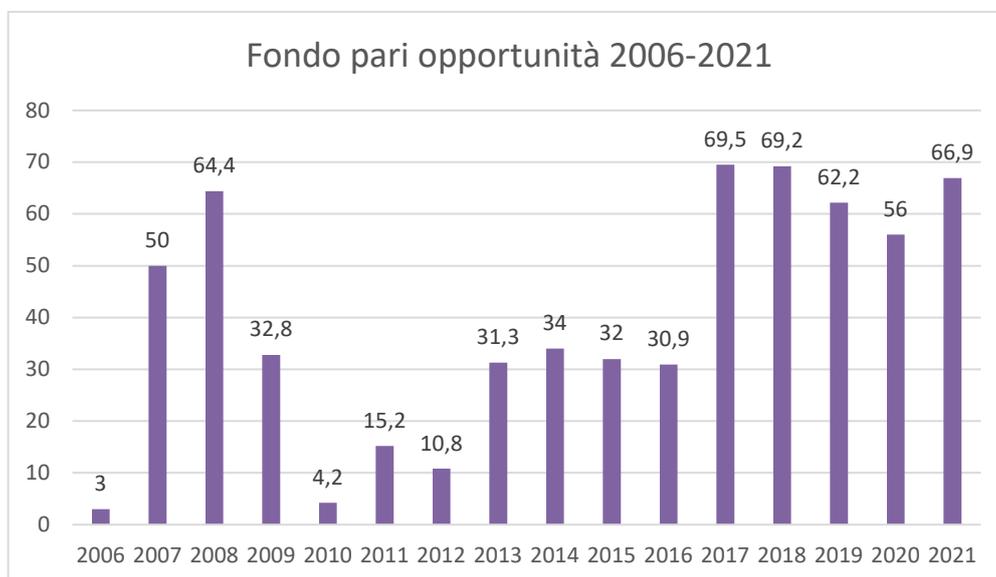
Le risorse sono allocate – a bilancio statale - nel capitolo 2108 (Programma 17.4, Promozione dei diritti e delle pari opportunità) dello stato di previsione del Ministero dell'economia, rubricato "Somme da corrispondere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per le politiche delle pari opportunità",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

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

in milioni di euro

Cap. 2108/MEF		
	Previsioni iniziali	Previsioni definitive
2006	3,0	3,0
2007	50,0	50,0
2008	64,4	64,4
2009	30,0	32,8
2010	4,3	4,2
2011	18,1	15,2
2012	11,0	10,8
2013	11,4	31,3
2014	32,1	34
2015	32,3	32
2016	30,9	30,9
2017	70,1	69,5
2018	69,2	69,2
2019	62,3	62,2
2020	56	n.d.
2021	66,9	n.d.

La Tabella precedente illustra gli stanziamenti – iniziali e definitivi - del Fondo presenti sul capitolo 2108 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e finanze del Bilancio di previsione dello Stato. Per gli esercizi 2020 e 2021 sono presi in considerazione solo i dati relativi alle previsioni iniziali.



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

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

IL FONDO PER LE POLITICHE DI PARI OPPORTUNITÀ NELLA LEGISLAZIONE FINANZIARIA

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

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

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

Nel corso dell'esercizio 2009, l'**articolo 13, comma 3 del D.L. n. 11/2009**³¹ (legge n. 38/2009), ha autorizzato la spesa di 1 milione di euro a decorrere dal 2009 per l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio - Dipartimento pari opportunità del **numero verde per le vittime degli atti persecutori** mediante l'utilizzo del Fondo pari opportunità. L'articolo 6, comma 2 del medesimo D.L. n. 11/2009 (legge n. 38/2009) ha disposto un rifinanziamento del Fondo di **3 milioni** di euro per il 2009 al sostegno e alla diffusione sul territorio dei progetti di assistenza alle vittime di violenza sessuale e di genere (articolo 1, comma 1261, legge n. 296/2006).

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

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

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

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

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

³¹ D.L. 23 febbraio 2009 n. 11 Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori.

- ha disposto un incremento del predetto Fondo di 10 milioni di euro, limitatamente all'anno 2013, vincolati al finanziamento del **piano contro la violenza di genere** (art. 5, comma 4). Per gli anni 2014, 2015, e 2016 ha provveduto la legge di stabilità 2014, aumentando ulteriormente il Fondo di 10 milioni per ciascuno di questi anni, con vincolo di destinazione al piano medesimo (art. 1, comma 217, L. n. 147/2013). Per il triennio 2017-2019 è intervenuta la legge di bilancio 2017, che ha aumentato di 5 milioni di euro per ciascun anno del triennio la dotazione finanziaria del Fondo sempre in favore del Piano (art. 1, co. 359, L. n. 232/2016). Per il triennio 2019-2022 la legge di bilancio 2020 ha incrementato la dotazione del Fondo di 4 milioni di euro per ciascun anno del triennio per la realizzazione del piano (L. n. 160 del 2019);
- ha incrementato il Fondo per le pari opportunità di 10 milioni di euro per il 2013, di 7 milioni per il 2014 e di 10 milioni annui a decorrere dal 2015 per il potenziamento delle forme di assistenza e di sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli attraverso il rafforzamento della rete dei servizi territoriali, dei **centri antiviolenza e dei servizi di assistenza alle donne vittime di violenza** (art. 5-bis, co. 2).

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

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

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

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

Tra gli interventi legislativi approvati nel corso dell'ultimo anno, che prevedono una **specifica destinazione delle risorse del Fondo**, si ricorda in particolare che:

- il decreto legge n. 34 del 2020, il c.d. decreto legge rilancio, ha incrementato la dotazione del Fondo di **4 milioni di euro a decorrere dal 2020** (art. 105-*quater*)³² al fine di finanziare politiche per la prevenzione e il contrasto della

³² Lo stanziamento previsto dal D.L. 34 del 2020 solo per il 2020 è stato stabilizzato, confermandone l'importo di 4 milioni a decorrere dall'anno 2020, per effetto delle previsioni dell'art. 38-bis, comma 1, lett. a), D.L. 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla L. 13 ottobre 2020, n. 126.

violenza per motivi legati all'orientamento sessuale e all'identità di genere e per il sostegno delle vittime. Nei limiti delle risorse stanziare, è istituito un programma per la realizzazione in tutto il territorio nazionale di **centri contro le discriminazioni** motivate da orientamento sessuale e identità di genere, che garantiscono adeguata assistenza legale, sanitaria, psicologica, di mediazione sociale e ove necessario adeguate condizioni di alloggio e di vitto alle vittime, nonché a soggetti che si trovino in condizione di vulnerabilità legata all'orientamento sessuale o all'identità di genere in ragione del contesto sociale e familiare di riferimento;

- con un'ulteriore disposizione (art. 105-*bis*), il medesimo D.L. n. 34 del 2020 ha integrato il Fondo con **3 milioni di euro** per il **2020**, finalizzando le risorse incrementali a **contenere i gravi effetti economici derivanti dal COVID-19 sulle donne** in condizione di maggiore vulnerabilità e a favorire, attraverso l'indipendenza economica, percorsi di autonomia e di emancipazione delle donne vittime di violenza in condizione di povertà. Per le medesime finalità la **legge di bilancio 2021** (L. n. 178 del 2020) ha destinato **2 mln di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022** (art. 1, comma 28).
- il decreto legge n. 104 del 2020 (articolo 26-*bis*), ha **incrementato** la dotazione del Fondo **di un ulteriore milione di euro** a decorrere dall'anno 2020, in considerazione dell'estensione del fenomeno della violenza di genere anche in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, al fine di assicurare la tutela e la prevenzione della violenza di genere e specificamente per contrastare il fenomeno favorendo il recupero degli uomini autori di violenza, Le risorse stanziare sono destinate esclusivamente all'**istituzione e al potenziamento dei centri di riabilitazione per uomini maltrattanti**.

All'esito di tali più recenti interventi e sulla base della legge di bilancio per il triennio 2021-2023 (L. n. 178 del 2020), le previsioni di spesa per la promozione e la garanzia delle pari opportunità risultano pari a **66,9 milioni di euro per il 2021, 66,2 milioni per il 2022 e 60,1 milioni di euro per il 2023**.

Le donne ai vertici della pubblica amministrazione

Dirigenza statale

Dal confronto dei dati relativi al genere degli ultimi anni, uno studio del ForumPA (2019) lascia emergere una «discreta 'femminilizzazione' della dirigenza pubblica». Le donne dirigenti nell'ambito delle pubbliche amministrazioni passano, infatti, dal 42% nel 2007 al 50,6% nel 2017. Lo studio sottolinea, in particolare, che

tale aumento deriva da una diminuzione di oltre 10.000 dirigenti uomini a fronte di una stabilità del turn over femminile e, sotto il profilo analitico, risulta legato perlopiù alle professioni sanitarie e ai dirigenti non medici del SSN.

Passando dal contesto evolutivo ai dati del Conto annuale relativi alla dirigenza generale e apicale dello Stato centrale (2018), si registra che nei Ministeri, su un totale di 2.562 dirigenti, le donne sono 1.099 (42,9%). Nelle agenzie fiscali la presenza femminile nella dirigenza si attesta al 32,4%; negli enti pubblici statali non economici al 40,1%; presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri la percentuale sale al 47,2%. Infine, nell'ambito delle autorità indipendenti, le dirigenti donne rappresentano il 38,7% del totale.

Personale dirigente per tipologia di amministrazione e composizione di genere		
	Uomini	Donne
<i>Ministeri</i>	1.311	1.099
<i>Agenzie fiscali</i>	258	124
<i>Enti pubblici non economici</i>	440	295
<i>Presidenza del Consiglio dei ministri</i>	141	126
<i>Autorità indipendenti</i>	163	103

Fonte: elaborazione su dati Rgs - Conto annuale 2018

Nell'ambito della **dirigenza apicale dei Ministeri**, i dati più aggiornati fanno emergere come delle 296 posizioni dirigenziali di prima fascia 95 sono ricoperte da donne (37%).

INCARICATI 1^ FASCIA PRESSO I MINISTERI - SITUAZIONE AL 31 DICEMBRE 2020					
MINISTERI	Dotazione organica 1^ fascia	Incaricati 1^ fascia		Percentuali %	
		Maschi	Femmine	Maschi	Femmine
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	8	4	3	57%	43%
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	10	6	4	60%	40%
Ministero della difesa	9	1	7	12%	88%
Ministero dell'economia e delle finanze	65	34	23	60%	40%
Ministero della giustizia	37	25	8	76%	24%
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	39	25	7	78%	22%
Ministero dell'interno	5	4	0	100%	0%
Ministero dell'istruzione	25	13	11	54%	46%
Ministero dell'università e della ricerca	6	1	2	33%	67%
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	21	8	8	50%	50%
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	12	10	2	83%	17%
Ministero dello sviluppo economico	19	11	5	69%	31%
Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo	27	13	13	50%	50%
Ministero della salute	13	10	2	83%	17%
TOTALE	296	165	95	63%	37%
FONTE: dati del Dipartimento della funzione pubblica					

Carriera diplomatica

Ai vertici della carriera diplomatica³³ la presenza femminile resta inferiore rispetto a quella registrata nelle altre aree professionali interne all'amministrazione degli affari esteri. Le donne rappresentano infatti il 22,5% dei diplomatici in carriera, seppur occorre segnalare che si registra un tendenziale aumento nel medio-lungo periodo³⁴.

Come mostrano i dati disaggregati, nel 2018 nei gradi apicali della diplomazia italiana si registra la presenza di 4 ambasciatrici, nella perdurante prevalenza della componente maschile (storicamente riconducibile alla data di ingresso nella carriera diplomatica delle donne, che hanno avuto accesso a tale concorso solo a partire dal 1967). Negli altri gradi della carriera diplomatica sono 23 le Ministre Plenipotenziarie, 40 le Consigliere d'Ambasciata, 53 le Consigliere di Legazione e 105 le Segretarie di Legazione, per un totale di 225 donne su 996 diplomatici nel complesso.

³³ Si v. Ministero Affari esteri, [Annuario statistico 2019](#).

³⁴ Gli ultimi dati disponibili sono riferiti all'anno 2018 e la percentuale risulta in crescita dello 0,5 rispetto al 2017. Tale dato è inferiore anche se paragonato ai principali partner europei. In Germania ad esempio la presenza di donne diplomatiche ha raggiunto il 40%. Anche nel Regno Unito, grazie all'adozione di una politica di target, si è raggiunto il 50% di colleghe e il 31% di donne Capo Missione.

Carriera prefettizia

Appartengono alla carriera prefettizia 1.144 unità di personale (dati [Conto annuale della carriera prefettizia 2019](#)). Nel complesso le donne sono più della metà (664 contro 480 uomini); le percentuali sono simili nel grado di viceprefetto e viceprefetto aggiunto (le donne sono il 60,7% del totale). La situazione è diversa quando si considera il grado di prefetto: in questo caso è predominante la componente maschile mentre le donne sono 75 su 171 (pari al 43,8%).

Magistratura ordinaria

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

Da allora, la percentuale di donne vincitrici del concorso è costantemente cresciuta fino ad arrivare, per la prima volta nel 1987, a superare la percentuale degli uomini. Nel 2020 le magistrature ordinarie in tirocinio sono state 361, su un totale di 592 unità (circa il 61%): ciò indica che quasi 2 vincitori di concorso su 3 sono donne.

Questo trend ha determinato, a partire dal 2015, la preminenza nei ruoli della magistratura ordinaria delle donne sugli uomini.

Al febbraio 2020, su un totale di 9.787 magistrati ordinari, 5.308 sono donne (il 54%).

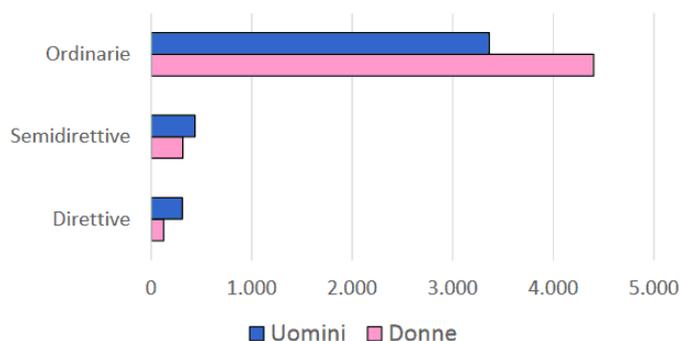
	MAGISTRATURA ORDINARIA			
	feb-20	feb-19	feb-18	feb-17
donne	5.308	5.013	5.061	4.900
uomini	4.479	4.388	4.482	4.508
totale	9.787	9.401	9.543	9.408

Fonte: CSM, Ufficio statistico

Le percentuali crescenti di presenza delle donne in magistratura non trovano riscontro nell'assegnazione degli incarichi direttivi e semidirettivi, rispetto ai quali è ancora prevalente il genere maschile.

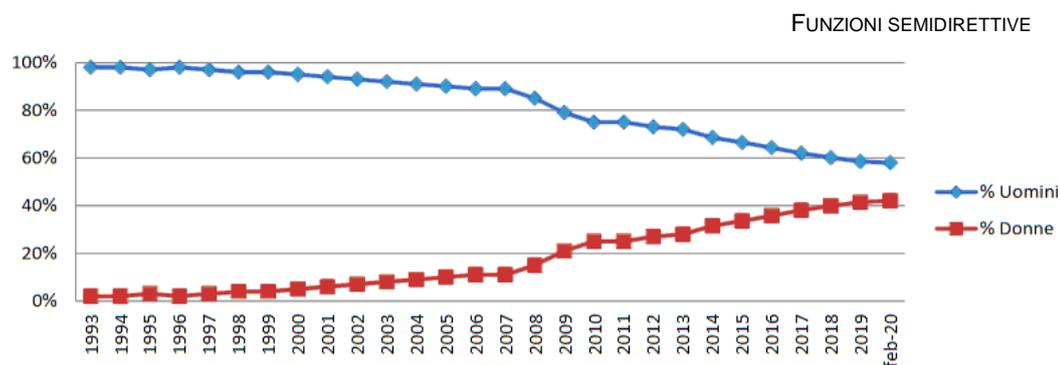
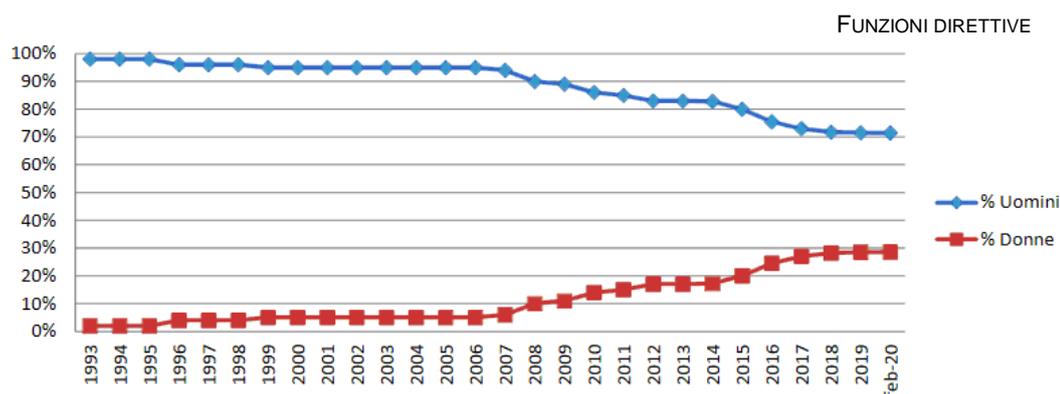
Sono uomini il 71,4% dei magistrati che esercitano funzioni direttive; sono uomini il 58% dei magistrati che esercitano funzioni semidirettive.

Grafico 5. Magistrati in ruolo secondo il sesso e la funzione. Febbraio 2020



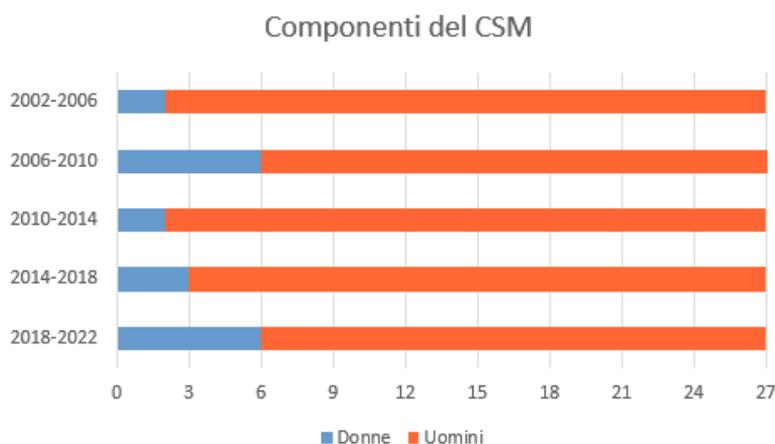
Fonte: CSM, Ufficio statistico

Anche queste percentuali, però, stanno lentamente cambiando, come dimostra il trend degli ultimi anni.



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

Per quanto riguarda, invece, l'**organo di autogoverno della magistratura**, ad oggi nessuna donna è mai stata componente di diritto del Consiglio Superiore della magistratura³⁵ e poche - indubbiamente una esigua minoranza - sono state le componenti laiche o togate elettive del Consiglio, come evidenzia il seguente grafico che analizza le consiliature successive alla riforma del 2002, che ha portato a 27 il numero dei componenti del CSM.



In particolare, per quanto riguarda i componenti togati scelti dai magistrati, su 16 posti disponibili le donne sono state solo una nel 2002 (e una la componente laica), 4 nel 2006 (e 2 le componenti laiche), 2 nel 2010 (quando il Parlamento non ha eletto alcuna donna), una nel 2014 (a fronte di 2 componenti laiche) e 6 nel 2018 (anno nel quale il Parlamento non ha eletto alcuna donna a componente laica del CSM).

Il personale femminile nelle Forze armate

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

Al 31 dicembre **2019**, le Forze armate e l'Arma dei Carabinieri, incluse le capitanerie di porto, hanno registrato la presenza di **17.707 unità di personale** femminile (rispetto alle 15.995 unità presenti alla fine del 2018), così ripartite:

- 1.863 Ufficiali;

³⁵ Si ricorda che in base all'art. 104 della Costituzione sono membri di diritto del Consiglio Superiore della Magistratura il Presidente della Repubblica, che lo presiede, il Primo Presidente e il Procuratore generale della Corte di cassazione.

- 2.562 Sottufficiali;
- 12.170 Graduati e Militari di truppa;
- 1.112 Allievi di accademie e scuole militari.

La tabella seguente mostra la ripartizione del personale femminile al 31 dicembre 2019 per Forza armata e per categoria.

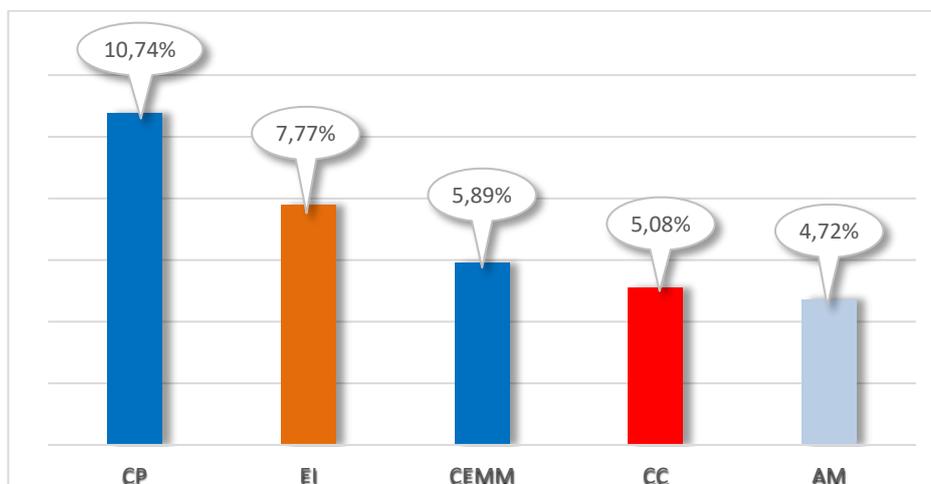
Tabella 1 – Personale femminile al 31 dicembre 2019

		UFFICIALI	SOTTUFFICIALI	GRADUATI	MIL. TRUPPA	ALLIEVI	TOTALE PERSONALE FEMMINILE	TOTALE (uomini + donne)	% personale femminile sul totale
Esercito Italiano		449	324	3.533	3.078	283	7.667	98.634	7,77%
Marina Militare	CEMM*	415	192	355	554	184	1.700	28.852	5,89%
	Capitanerie di Porto	223	56	266	585	24	1.154	10.740	10,74%
Aeronautica Militare		371	444	477	502	112	1.906	40.340	4,72%
Arma dei Carabinieri		405	1.546	2.820	-	509	5.280	103.914	5,08%
Totale		1.863	2.562	7.451	4.719	1.112	17.707	282.480	6,27%

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

Fonte: Rielaborazione Servizio Studi – Dipartimento Difesa – su dati tratti dalla Relazione sullo stato della disciplina militare e sullo stato dell'organizzazione delle Forze armate (anno 2019) – [Doc. XXXVI n. 4.](#)

Grafico 1 – Percentuale di personale femminile per Corpo al 31/12/2019



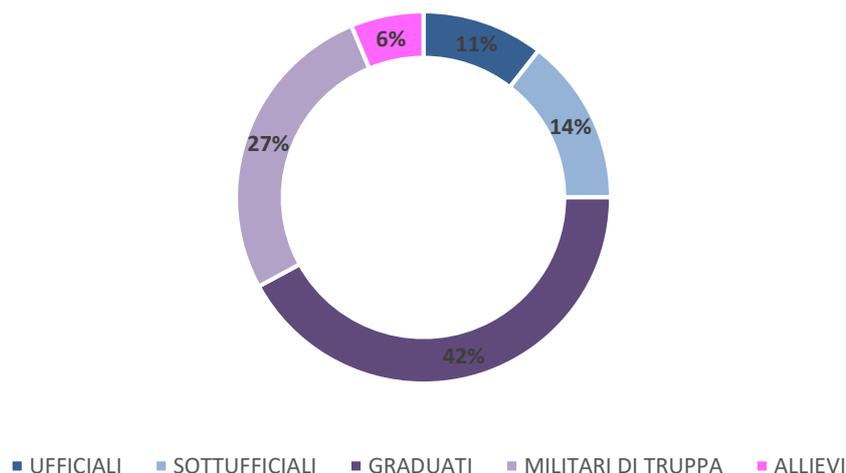
Legenda:

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

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

Fonte: Elaborazione Servizio Studi – Dipartimento Difesa – su dati tratti dalla Relazione sullo stato della disciplina militare e sullo stato dell'organizzazione delle Forze armate (anno 2019) – Doc. XXXVI n. 4.

Grafico 2 – Composizione del personale femminile per grado (anno 2019)



Fonte: Elaborazione Servizio Studi – Dipartimento Difesa – su dati tratti dalla Relazione sullo stato della disciplina militare e sullo stato dell'organizzazione delle Forze armate (anno 2019) – [Doc. XXXVI n. 4](#).

Per quanto riguarda il **reclutamento**, non esistono percorsi differenziati di selezione se non per quanto riguarda le prestazioni richieste per agilità, forza e resistenza che prevedono, in alcuni concorsi, parametri diversi tra uomini e donne.

La tabella seguente espone il personale femminile reclutato nel corso dell'anno 2019.

Tabella 1 – Personale femminile reclutato nel 2019

PROVENIENZA	DOMANDE PRESENTATE DA DONNE	POSTI A CONCORSO	PERSONALE FEMMINILE RECLUTATO	% Personale femminile reclutato sui posti messi a concorso
ACCADEMIE	5.537	391	87	22,3%
NOMINA DIRETTA	2.183	155	27 (*)	17,4%
RUOLI SPECIALI	878	3.931	26 (*)	0,7%
ALLIEVI UFFICIALI	2.120	158	44	27,8%

IN FERMA PREFISSATA				
ALLIEVI UFFICIALI PILOTI DI CPL	241	34	6	17,6%
MAESTRO DIRETTORE BANDA MUSICALE ESERCITO	1	1	(*)	-
ALLIEVI MARESCIALLI	13.117	1.728	188 (*)	10,9%
ORCHESTRE BANDE MUSICALI	143	21	(*)	-
VOLONTARI IN SERVIZIO PERM.	1.989	6.071	617	10,2%
VOLONTARI IN FERMA PREFISSATA DI 4 ANNI	3.107	4.193	257 (*)	6,1%
VOLONTARI IN FERMA PREFISSATA DI 4 ANNI (ATLETI)	125	58	25	43,1%
VOLONTARI IN FERMA PREFISSATA DI UN ANNO	20.598	14.811	1.509 (*)	10,2%
SCUOLE MILITARI	1.016	295	109	36,9%

(*) dato non definitivo – procedure concorsuali in atto

Fonte: Rielaborazione Servizio Studi – Dipartimento Difesa – su dati tratti dalla Relazione sullo stato della disciplina militare e sullo stato dell'organizzazione delle Forze armate (anno 2019) – [Doc. XXXVI n. 4](#))

Nel campo **della formazione e dell'addestramento** della componente femminile non sussistono particolari differenziazioni tra uomini e donne, in quanto tutto il personale frequenta i medesimi corsi presso gli istituti militari e le scuole di addestramento.

Relativamente alla **progressione di carriera** nella Relazione sullo stato della disciplina militare e sullo stato dell'organizzazione delle Forze armate (anno 2019) si evidenzia che, secondo una proiezione teorica, **il primo Ufficiale donna** sarà valutato per l'avanzamento **al grado di Colonnello** tra circa 4 anni. L'Arma dei Carabinieri ha già Ufficiali donna nei gradi di Generale di Brigata e Colonnello provenienti dal Corpo Forestale e dalla Polizia di Stato³⁶.

³⁶ Lo Stato Maggiore della Difesa ha commissionato un sondaggio ad una società di ricerca sociale, la "EUMETRA", sull'attrattiva della carriera militare per le ragazze italiane. La rilevazione è stata condotta su un campione di 2.026 giovani, di cui 1.029 ragazze e 997 ragazzi di età compresa tra i 17 e i 25 anni, statisticamente rappresentativi dei 5 milioni di giovani italiani in questa fascia di età. Dalla ricerca è emerso che le ragazze, in linea teorica, trovano più interessante dei ragazzi la proposta di arruolamento nelle Forze Armate: il 52% di donne contro il 48% di uomini intervistati. Questa attrazione 'ideale' non si traduce però nella partecipazione ai concorsi per l'arruolamento in quanto, per circa una metà dei giovani intervistati, vi sono diverse incompatibilità con la vita privata. Si tratta di una carriera che richiede troppo tempo, che non lascia spazio alla vita personale (28% delle ragazze e 17% dei ragazzi), che non consente di avere una famiglia e/o di seguirla (15% delle ragazze e 12% dei ragazzi). Citando testualmente, a titolo di esempio, alcune opinioni raccolte: "Quella militare è una professione che richiede molto impegno e dedizione, difficilmente lascia spazio a legami affettivi intensi e stretti come quelli familiari"; "Perché l'Italia è un Paese che non agevola le donne nella realizzazione di una vita lavorativa e familiare. Spesso si deve scegliere, sentendosi comunque

Per quanto riguarda l'**impiego**, il personale militare femminile, svolge incarichi, sia sul territorio nazionale, sia in tutti i principali teatri operativi, nei diversi ruoli/corpi e specialità, senza particolari differenziazioni rispetto alla componente maschile.

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

Nelle **missioni all'estero**, in particolare, il contributo del personale militare femminile si è rivelato di estrema utilità in diversi teatri operativi, come ad esempio in Afghanistan e in Iraq, per lo svolgimento di perquisizioni, per la ricerca di informazioni, per l'interazione con donne autoctone, anche nel caso di interventi medici che hanno contribuito a migliorare la percezione locale nei confronti dell'intero contingente nazionale.

Si ricorda che proprio nel 2000, anno di avvio del personale femminile nelle Forze armate, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite ha approvato all'unanimità la [Risoluzione 1325](#) su "**Donne, Pace e Sicurezza**", che per la prima volta menziona il contributo delle stesse nella risoluzione dei conflitti per una pace durevole e fissa tra i vari obiettivi l'adozione di una "prospettiva di genere" e una maggiore partecipazione delle donne nei processi di mantenimento della pace e della sicurezza.

Nel 2020 sono state 41 le unità di personale femminile impiegate nella missione UNIFIL in Libia, 7 nella missione bilaterale di addestramento delle Forze di sicurezza libanesi, 25 nella missione *Resolute support* in Afghanistan, 16 in Iraq nell'ambito della Coalizione internazionale di contrasto alla minaccia terroristica del Daesh, 17 nella missione bilaterale di assistenza e supporto in Libia, 7 nella missione MINUSMA in Mali, 25 nella missione NATO *Joint Enterprise* nei Balcani. Infine, in relazione al dispositivo NATO per la sorveglianza navale nell'area sud dell'Alleanza, la presenza femminile incide sugli equipaggi delle navi impegnate nelle per circa l'8%, senza limitazioni di impiego (per un approfondimento si veda il [DOC.XXVI](#) n.3, proroga delle missioni internazionali per l'anno 2020).

Unico caso di impiego differenziato sulla base del genere di appartenenza è rappresentato dai *Female Engagement Team* (FET), nuclei specializzati formati da personale militare femminile specializzate nell'interagire con la popolazione locale femminile dei territori dove operano, al fine di accrescere il consenso della comunità locale verso il personale militare e creare un ambiente di cooperazione ottimale per il raggiungimento degli obiettivi della missione (cfr. pagina 46 della

fallimentari per non essere riuscite a seguire entrambe le strade". Il sondaggio è riportato a pagina 143 del [Documento programmatico pluriennale della Difesa 2020-2022](#).

Relazione sullo stato della disciplina militare e sullo stato dell'organizzazione delle Forze armate, anno 2019).

Per ulteriori approfondimenti si rinvia ai seguenti documenti e articoli:

- Relazione sullo stato della disciplina militare e sullo stato dell'organizzazione delle Forze armate (anno 2019) – [Doc. XXXVI n. 4](#), pagg. 45-48;
- [Documento programmatico pluriennale della Difesa 2020-2022](#), pagg. 142-143;
- [Le donne nelle Forze armate](#) in www.difesa.it

EQUILIBRIO DI GENERE NELLE SOCIETÀ

La legge 12 luglio 2011, n. 120

Con la **legge 12 luglio 2011, n. 120** (cd. legge Golfo – Mosca) sono state apportate significative modifiche al testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria – TUF (di cui al D.Lgs. n. 58 del 1998) allo scopo di tutelare la **parità di genere nell'accesso agli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate in mercati regolamentati e nelle società pubbliche**.

La legge, preso atto della situazione di cronico squilibrio nella rappresentanza dei generi nelle posizioni di vertice delle predette imprese, ha perseguito lo scopo di riequilibrare a favore delle donne l'accesso agli organi apicali.

A tal fine è stato previsto un doppio binario normativo, e cioè:

- 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 n. 120 del 2011** (che ha introdotto il comma 1-ter all'articolo 147-ter del testo unico dell'intermediazione finanziaria – TUF, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58) ha imposto agli statuti delle **società quotate** di prevedere un riparto degli amministratori da eleggere che sia effettuato in base a un criterio tale da assicurare l'equilibrio tra i generi, dovendo il genere meno rappresentato ottenere almeno una quota fissa degli amministratori, in origine pari a un terzo degli amministratori eletti, elevata a due quinti dalla legge di bilancio 2020.

È stata prevista un'articolata procedura per l'ipotesi di **mancato rispetto** dei predetti criteri di equilibrio dei generi. In particolare, la Consob diffida la società inottemperante affinché si adegui entro il termine massimo di quattro mesi. L'inottemperanza alla diffida comporta l'applicazione di una **sanzione** pecuniaria amministrativa (da 100.000 euro a 1 milione di euro) e la fissazione di un ulteriore termine di tre mesi per adempiere. Solo all'inosservanza di tale ultima diffida consegue la **decadenza** dei membri del consiglio di amministrazione. Le norme affidano allo statuto societario la disciplina delle modalità di formazione delle liste e dei casi di sostituzione in corso di mandato, al fine di garantire l'equilibrio dei generi.

Le disposizioni in materia di equilibrio di genere sono state rese applicabili (attraverso l'inserimento, all'articolo 147-*quater* del TUF, del comma 1-*bis* che rinvia all'articolo 147-*ter*) anche al **consiglio di gestione**, ove costituito da almeno tre membri. Anche per il **collegio sindacale** si prevede che l'atto costitutivo della società disciplini il riparto dei membri (introdotto comma 1-*bis* dell'articolo 148 TUF) secondo i già commentati criteri di tutela del genere meno rappresentato. Anche in tale ipotesi si prevede l'attivazione di apposite procedure di diffida da parte della Consob in caso di inottemperanza, con eventuale applicazione di una **sanzione** pecuniaria (da 20.000 a 200.000 euro) e, in ultima istanza, la **decadenza** dei membri del collegio sindacale della società inottemperante.

Le norme sulla parità di genere negli organi apicali delle società quotate (articolo 2 della legge n. 120) hanno trovato applicazione dal primo rinnovo degli organi societari interessati successivo al 12 agosto 2012 (ovvero un anno dall'entrata in vigore delle norme stesse). Sono state previste disposizioni transitorie per il primo mandato degli organi eletti secondo le nuove prescrizioni, al fine di renderne graduale l'applicazione: almeno un quinto degli organi amministrativi e di controllo societario dovevano essere riservati al genere meno rappresentato.

Le norme della legge n. 120 del 2011 sono destinate ad avere un'efficacia temporanea. Per le società quotate (articolo 147-*ter* del TUF) il criterio di riparto degli organi apicali volto a tutelare la parità di genere era previsto, in origine, come operativo per tre mandati consecutivi (articolo 147-*ter*, comma 1-*bis*; articolo 148, comma 1-*bis*).

Tuttavia l'efficacia delle disposizioni della legge 120 è stata prorogata con due interventi normativi recenti e molto ravvicinati.

In prima battuta, l'articolo 58-*sexies* del decreto-legge n. 124 del 2019 ha prorogato da tre a sei i mandati in cui trovano applicazione, per gli organi apicali delle società quotate, le disposizioni in tema di tutela del genere meno rappresentato.

Sul punto è successivamente intervenuta la **legge di bilancio 2020** (articolo 1, commi 302-305 della legge n. 160 del 2019) che:

- ha **prorogato** da tre a sei i **mandati** in cui trovano **applicazione**, per gli organi apicali delle **società quotate**, **le disposizioni in tema di tutela del genere meno rappresentato** previste dalla legge n. 120 del 2011;
- ha **modificato il criterio di riparto degli amministratori e dei membri dell'organo di controllo, volto ad assicurare l'equilibrio tra i generi**, in particolare disponendo che il **genere meno rappresentato debba ottenere almeno due quinti degli amministratori eletti** (40 per cento), in luogo della quota di almeno un terzo (33 per cento circa) disposta dalle norme previgenti.

La medesima legge di bilancio (successivo comma 304) ha stabilito che il criterio di riparto di almeno **due quinti** venga applicato a decorrere **dal primo**

rinnovo degli organi di amministrazione e controllo delle società quotate successivo al 1° gennaio 2020 (data di entrata in vigore della legge di bilancio). Resta fermo, per il **primo rinnovo successivo alla data di inizio delle negoziazioni**, il criterio di riparto di almeno un quinto previsto dall'articolo 2 della legge Golfo-Mosca.

Infine, il provvedimento ha disposto (comma 305) che la Consob comunichi annualmente gli esiti delle verifiche sull'attuazione delle norme in esame al Dipartimento delle pari opportunità presso la Presidenza del consiglio, per il quale viene stanziato un contributo straordinario di 100.000 euro per gli anni dal 2020 al 2022.

L'estensione a sei mandati è prevista anche da alcune proposte di legge, assegnate alle competenti Commissioni permanenti di Camera e Senato (A.S. 1095, A.S. 1028, A.C. 1481) intese a prorogare nel tempo l'operatività delle norme introdotte dalla legge Golfo-Mosca. La 6a Commissione finanze del Senato ha avviato l'esame degli A.S. 1095 e 1028.

La **Consob** ha pubblicato una [Comunicazione](#) con la quale ha fornito al mercato finanziario chiarimenti interpretativi su come debba essere applicata agli organi sociali composti da tre membri la nuova disciplina sulle quote di genere, introdotta dalle modifiche agli articoli 147-ter e 148 del Testo unico della finanza, apportate dalla legge di bilancio per il 2020.

Inoltre la Consob ha approvato, **con [delibera n. 21359/2020](#)**, le modifiche all'art. 144-undecies.1 del Regolamento Emittenti che definisce i criteri applicativi delle nuove quote di genere introdotte con la legge di bilancio 2020. Si veda al riguardo anche [l'approfondimento di Assonime](#).

Come già anticipato, le originarie disposizioni della legge Golfo-Mosca, per espresso rinvio (articolo 3 della legge) trovavano applicazione anche alle **società a controllo pubblico non quotate**, con il rinvio a un regolamento per la definizione di termini e modalità di attuazione delle prescrizioni in tema di equilibrio dei generi negli organi di amministrazione e controllo delle società pubbliche.

In merito il richiamato **D.P.R. n. 251 del 2012** ha imposto – 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. 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 è stata affidata al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro delegato per le pari opportunità, con presentazione al Parlamento di apposita **relazione triennale**.

A tal fine, le società sono state obbligate a comunicare la composizione degli organi sociali entro quindici giorni dalla data di nomina degli stessi o dalla data di sostituzione, ove avvenuta. L'organo di amministrazione e quello di controllo sono tenute a comunicare 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.

In caso di mancato rispetto della quota di un terzo nella composizione degli organi sociali, il D.P.R. ha previsto 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.

Anche la disciplina del richiamato D.P.R. n. 251 è stata introdotta con un'efficacia **limitata nel tempo**: l'articolo 3 del provvedimento prevede infatti che il rispetto della composizione degli organi sociali sia assicurata **per tre mandati consecutivi** a partire dal primo rinnovo successivo al 12 febbraio 2013 (data di entrata in vigore del D.P.R.). Successivamente sul tema è intervenuto il **Testo Unico sulle società a controllo pubblico** (D. Lgs. n. 175 del 2016) che all'articolo 11, comma 4 ha disposto, a **regime**, che nella **scelta degli amministratori** di tali società le amministrazioni devono assicurare il rispetto del principio di **equilibrio di genere**, almeno nella misura di un terzo, da computare sul numero complessivo delle designazioni o nomine effettuate in corso d'anno. Ove la società abbia un organo amministrativo collegiale, lo statuto prevede che la scelta degli amministratori da eleggere sia effettuata nel rispetto dei criteri stabiliti dalla legge 12 luglio 2011, n. 120.

Il D.P.R. n. 251 del 2012 ha esplicitamente previsto che la parità di genere sia tutelata sia negli organi di amministrazione, sia in quelli di controllo delle società pubbliche, ancorché in via temporanea. Il TU sulle società a partecipazione pubblica prevede invece che il rispetto dell'equilibrio di genere, applicabile a regime, riguardi esclusivamente gli organi di amministrazione e non anche quelli di controllo; inoltre, a regime, inoltre, non sono previste specifiche conseguenze sanzionatorie per il mancato rispetto dell'equilibrio di genere.

Le iniziative successive

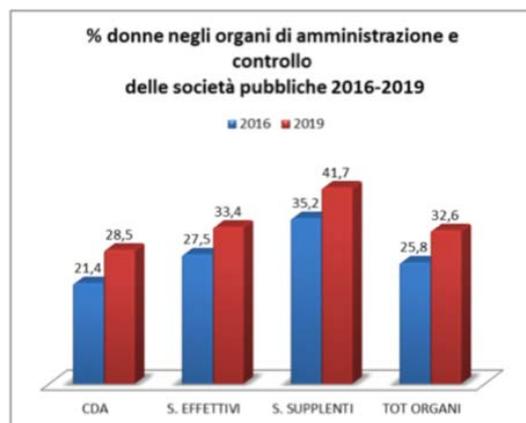
Per il monitoraggio sull'attuazione della nuova disciplina nelle società pubbliche è stato istituito, con decreto del Ministro delle pari opportunità del 12 febbraio 2013, un apposito **gruppo di lavoro**.

Nel mese di gennaio 2020 è stata inviata al Parlamento la [Relazione triennale sullo stato di applicazione delle norme in tema di parità di genere nelle società a controllo pubblico](#), relativa al periodo dal 12 febbraio 2016 al 12 febbraio 2019.

La Relazione in particolare sottolinea che, analizzando i dati complessivi a partire dall'entrata in vigore della normativa sull'equilibrio di genere nelle società pubbliche non quotate, emerge chiaramente che **la percentuale delle donne che ricoprono ruoli di vertice è sensibilmente aumentata in Italia**.

A marzo 2019, al termine del secondo triennio di applicazione della normativa, le donne rappresentavano circa **un terzo dei componenti** degli organi di amministrazione e controllo delle società pubbliche non quotate. Al termine del primo triennio (2013-2016) le donne rappresentavano più di un quarto essendo passate da 17,5% a 25,7% con un incremento di 8 punti percentuali. L'incremento di quasi sette punti percentuali (da 25,8 a 32,6) registrato a partire da febbraio 2016 per la percentuale di donne nei *board* delle società pubbliche mostra che la presenza femminile continua a crescere con un ritmo sostenuto anche nel secondo triennio di applicazione della normativa.

Dipartimento per le Pari Opportunità

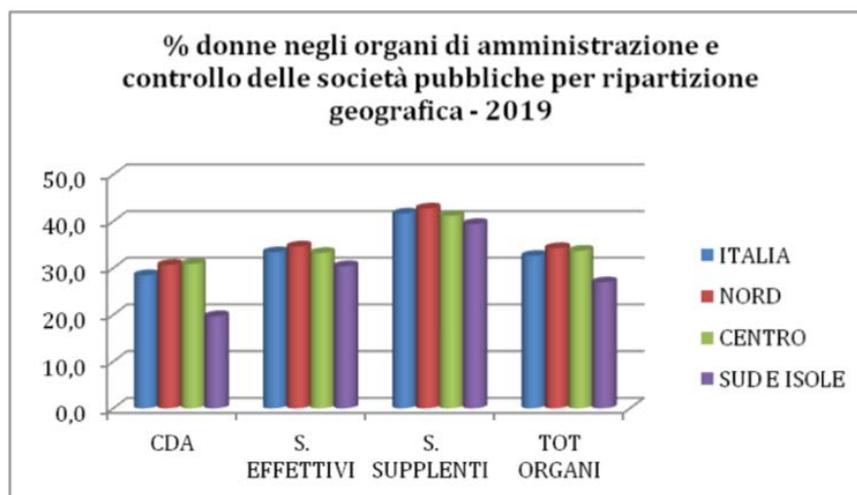


Fonte: elaborazione Dipartimento pari opportunità su dati CERVED

Tuttavia, la **distribuzione geografica** della presenza femminile negli organi sociali delle società sottoposte a monitoraggio evidenzia notevoli differenze territoriali. I livelli più elevati caratterizzano il Nord ed il Centro Italia: in entrambe le ripartizioni la percentuale di donne negli organi collegiali supera la quota di un terzo (rispettivamente 34,3% e 33,7%) segnando una notevole differenza con quanto riscontrato per il Sud e le Isole (26,9%), che scontano una presenza particolarmente limitata delle donne negli organi di amministrazione. Al Sud e nelle Isole, infatti, le donne non arrivano a ricoprire una carica su cinque nei CdA (19,7%), proporzione ben al di sotto delle quote, entrambe superiori al

30%, registrate per il Centro (30,9%) e per il Nord (30,7%) e di quella complessiva nazionale, pari a 28,5%.

Dipartimento per le Pari Opportunità



Fonte: elaborazione Dipartimento pari opportunità su dati CERVED

I dati relativi alle nomine negli organi delle **società non quotate controllate dalle pubbliche amministrazioni** mostrano una rilevante tendenza incrementale di nomine di Amministratori unici. A marzo 2019, 46 società su 100 risultano dirette da un Amministratore unico mentre a febbraio 2016 la percentuale di società amministrate da un organo monocratico era pari a 35.

La proporzione di **donne tra gli Amministratori unici (12,3% a marzo 2019)**, pur manifestando un trend crescente, è estremamente più contenuta rispetto a quella registrata all'interno degli organi amministrativi collegiali.

Con il [Protocollo d'intesa](#) sottoscritto nel novembre 2018 dal Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei ministri per le Pari Opportunità, dalla Consob e dalla Banca d'Italia, è stato istituito un **Osservatorio** interistituzionale per promuovere congiuntamente iniziative volte all'attuazione nel concreto della partecipazione femminile nei *board* delle società, con la finalità di verificare nel tempo gli effetti dell'applicazione della legge n. 120 del 2011.

L'Osservatorio è operativo dal primo gennaio 2019 e nasce come centro di raccolta dati, analisi e ricerche nel campo della parità di genere alla luce dell'applicazione della legge n. 120 del 2011. Consob e Banca d'Italia si impegnano a fornire al Dipartimento per le Pari Opportunità i dati raccolti attraverso le proprie attività di monitoraggio. Il patrimonio informativo è inteso come base comune di riferimento a fini di ricerca per individuare, tra l'altro, le aree critiche su cui eventualmente formulare proposte di intervento. Il protocollo resterà in vigore cinque anni da gennaio 2019.

Come anticipato, sono state **presentate** alla Camera e al Senato alcune **proposte di legge** ([A.S. 1095](#), [A.S. 1028](#), [A.C. 1481](#)) intese a **prorogare nel**

tempo l'operatività delle norme della legge n. 120 del 2011 in tema di parità di genere nell'accesso agli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate in mercati regolamentati. La 6a Commissione Finanze e Tesoro del Senato ha [avviato l'esame](#) dell'[A.S. 1095](#) e dell' [A.S. 1028](#).

Tali iniziative sono da intendersi **sostanzialmente superate per effetto dell'approvazione della legge di bilancio 2020**.

Alcune esperienze europee

In **diversi paesi europei** (fonte: Assonime, circolare n. 33 del 2019) sono state introdotte norme per la tutela di genere presso gli organi apicali delle società quotate.

In **Belgio**, dal 2011 nelle società quotate vi deve essere una rappresentanza in consiglio pari ad almeno un terzo degli amministratori per entrambi i sessi. Le società quotate di grandi dimensioni si sono adeguate a questo intervento normativo a partire dal 2017 mentre le società di minori dimensioni hanno dovuto recepire la normativa a partire dal 2019. In caso di mancato rispetto degli equilibri di genere introdotti dalla normativa, le sanzioni possono prevedere il mancato pagamento dei compensi degli amministratori e l'obbligo di prevedere che, fino al raggiungimento dei requisiti richiesti, i nuovi consiglieri nominati appartengano necessariamente al genere meno rappresentato.

La **Germania** ha introdotto nel 2015 una quota obbligatoria, pari al 30%, per donne e uomini che compongono il consiglio di sorveglianza delle società quotate soggette alla disciplina della cogestione. La quota è introdotta per entrambi i generi soltanto nell'organo di sorveglianza e soltanto nelle società di maggiori dimensioni, tenute ad assicurare nel medesimo organo anche una rappresentanza qualificata di consiglieri eletti in rappresentanza dei lavoratori. La legge tedesca non prevede alcuna quota di genere per la composizione del consiglio di gestione, richiedendo a quest'ultimo di perseguire il target del 30% di donne e uomini nell'ambito della selezione delle prime due linee manageriali.

In **Francia**, la legge richiede che i consigli di amministrazione assicurino la presenza del 40% di consiglieri donna nelle società quotate che superano determinati minimi dimensionali per tre esercizi consecutivi (500 dipendenti, 50 milioni di fatturato). In questi casi è espressamente previsto che, per i consigli con numero pari o inferiore a 8, la differenza tra il numero dei consiglieri donna e uomo non può essere superiore a 2. La legge francese richiede inoltre al consiglio di amministrazione e al suo amministratore delegato di assicurare che nella selezione dei vice-direttori generali, che assistono l'amministratore delegato, sia sempre assicurata la parità di genere tra i candidati vagliati per tale incarico, mentre non è stabilito alcun obbligo di risultato in tal senso.

In **Norvegia**, pur in presenza di una quota del 40%, la legge stabilisce un numero minimo di posti da assegnare al genere meno rappresentato.

In **Olanda**, il *Management and Companies Act* aveva introdotto per un periodo limitato di tempo (2013-2016) una quota del 30% per i consigli di amministrazione e i consigli di sorveglianza delle società di maggiori dimensioni, quotate e non. Il target del 30% è stato infatti fissato per le sole società che superino almeno due dei seguenti criteri: i) stato patrimoniale superiore a 17,5 milioni; ii) fatturato superiore a 35 milioni; iii) numero di dipendenti pari o superiore a 250. La norma olandese, che ha esaurito i suoi effetti nel 2016, si poggia sul principio del *comply or explain*: le società che vi erano soggette dunque non erano legalmente tenute a un obbligo di risultato, bensì a perseguire tale obiettivo nella nomina degli organi sociali e, qualora tale obiettivo non fosse stato raggiunto, spiegare nella relazione sul governo societario, le ragioni del mancato raggiungimento del *target*.

Il **Regno Unito** non ha adottato alcuna quota di genere a livello normativo: l'impulso a sviluppare *best practice* in tale ambito è stato infatti innescato da alcuni rapporti di natura governativa ed è stato successivamente sviluppato in sede autodisciplinare.

In **Spagna**, ai sensi della *ley de igualdad* del 2007, le società commerciali che non possono pubblicare il bilancio in forma abbreviata devono cercare di includere nel proprio consiglio di amministrazione un numero di donne che consenta di ottenere una presenza equilibrata tra donne e uomini nell'arco di otto anni dalla sua entrata in vigore (art. 75). Con disposizione interpretativa, la medesima legge intende per "composizione equilibrata" la situazione in cui nessun genere sia rappresentato per più del 60% e per meno del 40% (*Disposición adicional primera*). Al contempo, l'indicazione della quota è stata trasposta nel codice di autodisciplina (ed. 2015), che ha introdotto il target del 30% di donne entro il 2020. Attualmente l'art. 529 bis della *Ley de Sociedades de Capital* prevede che il consiglio di amministrazione delle società quotate assicuri che i procedimenti di selezione dei propri componenti favoriscano la diversità di genere, esperienze e conoscenze e non comportino discriminazioni ma, al contrario, facilitino la selezione di consiglieri di amministrazione di genere femminile.

Dati e statistiche

Per quanto riguarda le società **quotate** italiane, il [Rapporto di corporate governance 2019 della Consob](#) rileva che a giugno 2019 la presenza femminile ha raggiunto il 36% del totale degli incarichi di amministrazione e il 39% degli incarichi di componente degli organi di controllo, in entrambi i casi registrando i massimi storici per effetto dell'applicazione della Legge Golfo-Mosca (legge 120/2011).

Il Rapporto rileva inoltre che gli emittenti che hanno compiuto il secondo e il terzo rinnovo dell'organo amministrativo successivamente all'entrata in vigore della Legge, rispettivamente 113 e 62, registrano una presenza femminile nei *board* pari al 37%. Un dato simile si rileva in media sia nelle 26 società che hanno compiuto solo il primo rinnovo (con una quota femminile pari al 35%) sia nei 26

emittenti che non sono soggetti alla disciplina poiché sono neo-quotati ovvero hanno completato i tre rinnovi previsti dalla Legge 120/2011 (con una quota femminile pari a circa il 33% del *board*).

Le donne ricoprono la carica di amministratore delegato in 15 società, rappresentanti il 2,5% del mercato in termini di capitalizzazione, mentre presiedono il *board* in 25 emittenti, rappresentanti circa un terzo della capitalizzazione di mercato. Oltre il 72% delle donne sono amministratori indipendenti, percentuale in crescita dal 2013. Il numero di donne nominate dalle minoranze attraverso il sistema del voto di lista ha raggiunto nel 2019 il valore massimo di 68 amministratrici, presenti nel *board* di 56 società di grande dimensione (quasi tre quarti della capitalizzazione complessiva del mercato). In linea con l'anno precedente, nel 2019 il 34% delle amministratrici è titolare di incarichi nel *board* di altre società quotate; il dato mostra per la prima volta un arresto dell'aumento dell'*interlocking* femminile registrato dal 2013 (quando le donne *interlockers* erano circa il 19% del totale).

A seguito dell'entrata in vigore della Legge 120/2011 si sono modificate anche altre caratteristiche dei *board*, quali ad esempio il livello medio di istruzione e la diversificazione dei profili professionali degli amministratori, entrambi aumentati, e la presenza di membri legati all'azionista di controllo da rapporti di parentela (cosiddetti *family*), diminuita costantemente negli anni.

Le caratteristiche degli amministratori mostrano in media alcune differenze a seconda delle dimensioni e del settore di appartenenza delle società. In particolare, gli amministratori delle società del Ftse Mib sono mediamente più anziani (l'età media è 58 anni) e più frequentemente stranieri (10% dei casi), in possesso di un diploma di laurea (94% dei casi) e connotati da un profilo professionale manageriale (74% dei casi). Alcune differenze emergono anche a seconda del controllo. Ad esempio, i consiglieri delle società controllate da istituti finanziari risultano mediamente più giovani (53,7 anni), sono in prevalenza uomini (circa il 70% dei casi) e più frequentemente stranieri (23% dei casi).

Il rapporto [Italy Board Index 2019](#) (SpencerStuart), basato sui CdA delle prime 100 società quotate italiane (ordinate per capitalizzazione di mercato) rileva che, a **febbraio 2019**, le donne risultavano essere il 35,8 per cento dei consiglieri del campione di riferimento, in incremento dal 32,3% dell'anno precedente; la percentuale di donne tra i consiglieri esecutivi era dell'8 per cento.

Le posizioni erano ricoperte da 354 donne, con un rapporto "incarichi/donne" pari a 1,15 (con ogni consigliere donna che sedeva in media in 1,15 consigli di amministrazione), lievemente maggiore di quello degli uomini (1,07). Con riferimento ai consiglieri di nuova nomina nel 2017, il 41,4% a febbraio 2019 era rappresentato da donne. Il rapporto ha individuato 75 consigliere di nuova nomina, di cui 31 elette per la prima volta negli ultimi 5 anni in un consiglio di amministrazione di una società quotata (pari al 41,3% delle consigliere elette). Al

contrario, dei 181 consiglieri cessati nel 2017, 43 sono donne (il 23,7% circa), con dunque 32 donne in più rispetto ai consigli di amministrazione delle società prese in considerazione rispetto all'anno precedente.

In tutte le prime 100 società quotate era dunque presente, a febbraio 2019, almeno una donna in CdA. La presenza percentuale delle donne nei consigli ha registrato un aumento: nel 51% dei casi la rappresentanza superava il 35%, mentre nei rimanenti casi la percentuale delle donne presenti in CdA è minore del 35%. Nell'anno precedente le società in cui le donne rappresentavano oltre il 35% era solo del 23%. Resta comunque alta la percentuale dei Consigli di Amministrazione che non hanno più di 4 donne in Consiglio (66%, comunque in sensibile calo rispetto all'81% del 2017). Analizzando i *background* professionali dei Consiglieri per genere (come illustrate nel grafico riportato successivamente), le donne con background manageriale si attestavano al 43%, con una riduzione della forbice fra le donne e gli uomini con *background* manageriale, questi ultimi al 57% e quindi stabili nella percentuale (55% nel 2017, 53% nel 2016). Similmente, anche la distribuzione delle donne professioniste (44%) è rimasta invariata, mentre in leggera diminuzione la presenza delle donne imprenditrici (11%).

Grafico 10: Background dei Consiglieri, suddivisione per genere



Fonte: Spencer Stuart, Italy 2019 Board Index

Rimane invariata la differenza dei professionisti/accademici per genere: la percentuale di uomini professionisti è pari al 22% ed è quindi notevolmente inferiore a quella femminile pari al 44%.

A fronte di questi *trend positivi*, il rapporto evidenzia che la percentuale di donne che a febbraio 2019 ricoprivano cariche esecutive erano l'11,9%; le donne presidenti erano il di 9,9% (10 presidenti, di cui 2 esecutivi); gli amministratori delegati erano l'8,5%.

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SULL'ACCESSO DELLE DONNE AGLI UFFICI E ALLE CARICHE PUBBLICHE

Principi costituzionali

L'**articolo 3** della Costituzione sancisce il principio di eguaglianza **senza distinzione di sesso**, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. Alla Repubblica è affidato il compito di **rimuovere gli ostacoli** di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Al contempo, norma fondamentale in tema di partecipazione alla vita politica è l'**articolo 51**, primo comma, della Costituzione, secondo il quale "tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli **uffici pubblici** e alle **cariche elettive** in condizioni di **eguaglianza**, secondo i requisiti stabiliti dalla legge".

A seguito di una modifica del 2003 (L. Cost. n. 1/2003), dovuta anche ad un orientamento espresso dalla Corte costituzionale in una sentenza del 1995 (v. *infra*) è stato aggiunto un periodo all'art. 51 Cost. in base al quale "A tal fine, la Repubblica promuove con **appositi provvedimenti** le pari opportunità tra donne e uomini".

Si è in tal modo segnato un passaggio dalla dimensione statica della parità di trattamento uomo-donna alla prospettiva dinamica delle pari opportunità, con la finalità di raggiungimento di un'uguaglianza sostanziale come già riconosciuta dall'art. 3 e secondo lo spirito della Convenzione ONU per la eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne (CEDAW) del 1979 nonché della Dichiarazione di Pechino del 1995, atti che mirano al raggiungimento di una parità *de facto*.

A livello sovranazionale, la **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea** - che con il trattato di Lisbona ha assunto valore vincolante per il nostro ordinamento - prevede che la parità tra uomini e donne deve essere assicurata in tutti i campi e che il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato (art. 23 inserito nel Capo III relativo all'uguaglianza).

L'articolo 117, settimo comma, Cost. (introdotto dalla L. Cost. n. 3/2001) prevede inoltre che "Le **leggi regionali** rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive." Analogo principio è stato introdotto negli statuti delle regioni ad autonomia differenziata dalla legge costituzionale n. 2 del 2001.

I principali orientamenti della giurisprudenza costituzionale

La sentenza della Corte costituzionale n. 422/1995 sulle c.d. “quote rosa” in materia elettorale (ante riforma dell’art. 51 Cost.)

Secondo un primo orientamento della Corte costituzionale risalente alla metà degli anni Novanta, espresso nella **sentenza n. 422** del 12 settembre **1995**, la previsione di quote di genere in campo elettorale si pone in contrasto con il principio di uguaglianza, sancito dagli articoli 3 e 51 della Costituzione.

La **Corte costituzionale** ha dichiarato **l’illegittimità costituzionale** delle norme contenute nelle leggi per le elezioni politiche, regionali ed amministrative che stabilivano una riserva di quote per l’uno e per l’altro sesso nelle liste dei candidati³⁷. Diversamente è stata valutata la disposizione contenuta nella legge elettorale del Senato, in quanto – ha argomentato la Corte – quest’ultima ha carattere essenzialmente programmatico, limitandosi a sancire il principio dell’equilibrio della rappresentanza tra donne e uomini.

Nella motivazione della sentenza, la Corte ha affermato che l’art. 3, primo comma e l’art. 51, primo comma Cost. (*ante riforma del 2003*) «garantiscono l’assoluta eguaglianza tra i due sessi nella possibilità di accedere alle cariche pubbliche elettive, nel senso che l’appartenenza all’uno o all’altro sesso non può mai essere assunta come requisito di eleggibilità: ne consegue che altrettanto deve affermarsi per quanto riguarda la ‘candidabilità’». Infatti, la possibilità di essere candidato “non è che la condizione pregiudiziale e necessaria per poter essere eletto e beneficiare quindi in concreto del diritto di elettorato passivo” sancito dall’art. 51 Cost. Secondo la Corte, viene pertanto a porsi in contrasto con i citati parametri costituzionali “la norma di legge che impone nella presentazione delle candidature alle cariche pubbliche elettive qualsiasi forma di quote in ragione del sesso dei candidati”.

In conseguenza della pronuncia della Corte costituzionale le norme sopra richiamate volte alla tutela della rappresentanza femminile decaddero.

Dopo la sentenza della Corte costituzionale del 1995 si pose la questione della necessità di modificare la Costituzione in modo da consentire interventi normativi sulle leggi elettorali tali da incentivare la presenza delle donne negli organismi rappresentativi elettivi.

Successivamente, il quadro costituzionale è mutato, anche in conseguenza della posizione espressa dalla Corte, fino a giungere alla modifica dell’art. 51 Cost.

³⁷ Si tratta dell’art. 5, comma 2 e art. 7, comma 1 della L. 81/1993 e art. 2 della L. 415/1993 (elezioni amministrative) e dell’art. 4, comma 2, n. 2 del D.P.R. 361/1957, come modificato dall’art. 1 della L. 277/1993 (elezioni della Camera); art. 1, comma 6, della L. 43/1995 (elezioni delle regioni a statuto ordinario). Parimenti, furono dichiarate illegittime disposizioni analoghe previste per le elezioni comunali in alcune regioni a statuto speciale e segnatamente Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia e Valle d’Aosta.

La riforma costituzionale del Titolo V del 2001 ha riaffermato il principio della parità di accesso alle cariche elettive in ambito regionale e la legge costituzionale n. 1 del 2003 ha riconosciuto espressamente la promozione, con appositi provvedimenti, delle pari opportunità tra uomini e donne nella vita pubblica.

La prima sentenza della Corte sulle c.d. quote rosa interveniva a due anni da un'altra pronuncia importante (**sentenza n. 109 del 1993**) con la quale la Corte aveva riconosciuto la legittimità costituzionale delle **azioni positive in favore delle donne**, in particolare nel campo del sostegno all'imprenditoria femminile.

Secondo il ragionamento condotto dalla Corte in tale occasione, le incentivazioni finanziarie disposte dalla L. n. 215 del 1992 a favore di imprese a prevalente partecipazione femminile o condotte da donne, mirando a compensare (ovvero ad attenuare) lo squilibrio storicamente esistente a danno del sesso femminile nel campo dell'imprenditoria, rientrano fra le "azioni positive" finalizzate alla realizzazione dell'eguaglianza effettiva tra uomini e donne; perciò, trattandosi di una disciplina positivamente differenziata in vista dell'attuazione uniforme, su tutto il territorio nazionale, di un valore costituzionale primario, l'indiretta incidenza di essa sulle politiche di incentivazione promosse dalle regioni nei settori materiali di loro competenza, non può costituire motivo di illegittimità costituzionale, ma esige, piuttosto, la previsione di adeguati strumenti di cooperazione fra lo Stato e le regioni (o le province autonome).

Gli orientamenti giurisprudenziali successivi alla riforma dell'art. 51 Cost.

Dopo la sentenza del 1995, la Corte costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi nuovamente sul tema delle pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive con la [sentenza n. 49 del 13 febbraio 2003](#), pronunciata dopo le riforme costituzionali del 2001 relative agli ordinamenti regionali ma prima della modifica dell'articolo 51.

Innovando notevolmente il proprio orientamento, la Corte ha ritenuto legittime le modifiche alla **normativa per l'elezione dei consigli regionali approvate dalla regione Valle d'Aosta** che stabiliscono che ogni lista di candidati all'elezione del Consiglio regionale deve prevedere la presenza di candidati di entrambi i sessi e che vengano dichiarate non valide dall'ufficio elettorale regionale le liste presentate che non corrispondano alle condizioni stabilite. La stessa Corte ha evidenziato che tale normativa deve essere valutata alla luce di un quadro costituzionale di riferimento che si è evoluto rispetto a quello in vigore all'epoca della pronuncia n. 422/1995.

Le disposizioni censurate, secondo il ragionamento svolto dalla Corte, "stabiliscono un vincolo non già all'esercizio del voto o all'esplicazione dei diritti dei cittadini eleggibili, ma alla formazione delle libere scelte dei partiti e dei gruppi che formano e presentano le liste elettorali, precludendo loro (solo) la possibilità di presentare liste formate da candidati tutti dello stesso sesso. Tale **vincolo negativo** opera soltanto nella fase anteriore alla vera e propria competizione elettorale, e non incide su di essa. La scelta degli elettori tra le liste e fra i candidati, e l'elezione di questi, non sono in alcun modo condizionate dal sesso dei candidati".

Ribadito che il vincolo resta limitato al **momento della formazione delle liste**, e non incide in alcun modo sui diritti dei cittadini, sulla libertà di voto degli elettori e sulla parità di *chances* delle liste e dei candidati e delle candidate nella competizione elettorale, né sul carattere unitario della rappresentanza elettiva, la Corte ha ritenuto che la “misura disposta dalla regione Valle D’Aosta può senz’altro ritenersi una legittima espressione sul piano legislativo dell’intento di realizzare la finalità promozionale espressamente sancita dallo statuto speciale in vista dell’obiettivo di equilibrio della rappresentanza”. Infine, la Corte ha affermato che la finalità di conseguire una “parità effettiva” fra uomini e donne anche nell’accesso alla rappresentanza elettiva è “positivamente apprezzabile dal punto di vista costituzionale” e che tale esigenza è espressamente riconosciuta anche nel contesto normativo dell’Unione europea ed internazionale.

Nella successiva **ordinanza n. 39 del 2005**, la Corte costituzionale affronta una questione sollevata dal Consiglio di Stato riguardante l’obbligo legislativamente previsto di inserire almeno un terzo di donne nelle Commissioni di concorso, quindi una vera quota di risultato sia pure prevista per un organo amministrativo. Il Consiglio di Stato richiama proprio la sentenza del 1995 a sostegno delle proprie argomentazioni nel senso dell’incostituzionalità della disposizione che prevedeva l’obbligo della presenza femminile. La Corte costituzionale ritiene peraltro che il richiamo alla sentenza del 1995 non è sufficiente alla luce della modifica dell’articolo 51 intervenuta nel 2003 e dichiara pertanto la questione manifestamente inammissibile per carenza di motivazione.

La sentenza 14 gennaio 2010, n. 4 sulla ‘doppia preferenza di genere’

La pronuncia più rilevante sul tema delle misure positive per promuovere le pari opportunità nell’accesso alle cariche elettive è rappresentata dalla [sentenza n. 4 del 2010](#), con cui la Corte, richiamando il principio di uguaglianza inteso in senso sostanziale, ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Governo relativa all’introduzione della ‘doppia preferenza di genere’ da parte della legge elettorale della Campania, in considerazione del carattere promozionale e della finalità di riequilibrio di genere della misura.

La L.R. Campania n. 4/2009, è la prima legge regionale ad introdurre la c.d. “**preferenza di genere**” nelle elezioni regionali, che poi verrà utilizzata ampiamente anche nelle altre regioni e per le elezioni dei membri italiani del Parlamento europeo, sulla base delle previsioni [della legge n. 65 del 2014](#). Con tale espressione ci si riferisce alla possibilità per l’elettore di esprimere uno o due voti di preferenza e che, nel caso, di espressione di due preferenze, una deve riguardare un candidato di genere maschile ed una un candidato di genere femminile della stessa lista, pena l’annullamento della seconda preferenza (art. 4, co. 3).

Con la **sentenza 14 gennaio 2010, n. 4**, la Corte ha dichiarato che tale innovativa previsione **non viola la Costituzione**. Piuttosto, **la finalità** della nuova regola elettorale è dichiaratamente quella di ottenere un **riequilibrio della**

rappresentanza politica dei due sessi all'interno del Consiglio regionale, in linea con i principi ispiratori del riformato art. 51, primo comma, Cost., e dell'art. 117, settimo comma, Cost., nel testo modificato dalla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (entrambi espressione del principio di uguaglianza sostanziale, di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.).

È vero che la giurisprudenza costituzionale esclude che possano essere legittimamente introdotte nell'ordinamento misure che «non si propongano di “rimuovere” gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati, bensì di attribuire loro direttamente quei risultati medesimi» (sent. n. 422 del 1995). Tenendo ferma questa fondamentale statuizione, la Corte, in epoca precedente alla riforma dell'art. 51 Cost., ha precisato che i vincoli imposti dalla legge per conseguire l'equilibrio dei generi nella rappresentanza politica non devono incidere sulla «parità di *chances* delle liste e dei candidati e delle candidate nella competizione elettorale» (sent. n. 49 del 2003).

Sulla scorta di questi precedenti, la Corte ha motivato la sentenza di rigetto della questione di legittimità costituzionale basandosi sui seguenti argomenti:

- la disposizione campana, per la sua formulazione, **non prefigura il risultato elettorale**, ossia non altera la composizione dell'assemblea elettiva rispetto a quello che sarebbe il risultato di una scelta compiuta dagli elettori in assenza della regola contenuta nella norma medesima né attribuisce ai candidati dell'uno o dell'altro sesso maggiori opportunità di successo elettorale rispetto agli altri. In altri termini, la «nuova regola rende maggiormente possibile il riequilibrio, ma non lo impone. Si tratta, quindi, di una **misura promozionale, ma non coattiva**»;

Infatti, «l'espressione della doppia preferenza è meramente facoltativa per l'elettore, il quale ben può esprimerne una sola, indirizzando la sua scelta verso un candidato dell'uno o dell'altro sesso. Solo se decide di avvalersi della possibilità di esprimere una seconda preferenza, la scelta dovrà cadere su un candidato della stessa lista, ma di sesso diverso da quello del candidato oggetto della prima preferenza. Nel caso di espressione di due preferenze per candidati dello stesso sesso, l'invalidità colpisce soltanto la seconda preferenza, ferma restando pertanto la prima scelta dell'elettore»³⁸;

- **i diritti fondamentali di elettorato attivo e passivo rimangono inalterati.** Il primo perché l'elettore può decidere di non avvalersi della possibilità di esprimere la seconda preferenza, che gli viene data in aggiunta al regime della preferenza unica, e scegliere indifferentemente un candidato di genere maschile o femminile. Il secondo perché la regola della differenza di genere per la seconda preferenza non offre possibilità maggiori ai candidati dell'uno o dell'altro sesso di essere eletti, posto il reciproco e paritario

³⁸ Proprio poiché si tratta di una mera facoltà di cui gli elettori potrebbero giovare oppure no, «sarebbe astrattamente possibile, in seguito alle scelte degli elettori, una composizione del Consiglio regionale maggiormente equilibrata rispetto al passato, sotto il profilo della presenza di donne e uomini al suo interno, ma anche il permanere del vecchio squilibrio, ove gli elettori si limitassero ad esprimere una sola preferenza».

condizionamento tra i due generi nell'ipotesi di espressione di preferenza duplice».

Merita segnalare anche la [sentenza n. 81 del 2012](#) con la quale la Corte esamina un conflitto di attribuzione fra enti proposto dalla Regione Campania, avente ad oggetto la sentenza del Consiglio di Stato, sezione V, n. 4502 del 27 luglio 2011, che aveva annullato l'atto del Presidente della Giunta regionale di nomina di un assessore. Secondo quanto previsto infatti nella norma statutaria il Presidente della Giunta nella nomina degli assessori è tenuto ad assicurare "il pieno rispetto del principio di una equilibrata presenza di donne e uomini", principio che il giudice amministrativo non riteneva soddisfatto con la nomina di undici assessori uomini e di una sola donna nell'esecutivo campano.

La Corte costituzionale dichiara inammissibile il conflitto, ma non manca di cogliere l'occasione per entrare nel merito della questione della **equilibrata presenza di genere all'interno delle Giunte**, sostenendo che la discrezionalità politica incontra un limite nell'esistenza di un vincolo giuridico derivante dal **quadro normativo**, costituzionale e legislativo, attualmente vigente in materia di equilibrio di genere anche con riferimento alla nomina dei componenti di una Giunta. La sentenza infatti riconosce indirettamente la **natura prescrittiva** delle norme poste in tema di parità di genere dallo Statuto Campano, "in armonia" con l'art. 51, primo comma, e 117, settimo comma, della Costituzione, e la loro natura di vincolo per il vertice dell'esecutivo.

La Corte e l'accesso agli uffici pubblici

Le possibilità di discriminazione delle donne in politica, nell'accesso alle cariche pubbliche, sono solo una delle manifestazioni di una serie di discriminazioni che hanno interessato le donne in diversi settori delle attività lavorative, sia nel settore pubblico che in quello privato, legate a stereotipi sulle professioni appannaggio dell'uno e dell'altro sesso.

La Corte costituzionale si è soffermata innanzitutto sulle c.d. discriminazioni dirette, cioè quelle previsioni di legge che pongono trattamenti esplicitamente differenti tra un genere e l'altro, affermate in molti casi da normative risalenti al periodo precedente l'entrata in vigore della Costituzione ed il suo articolo 51.

Tra queste, si può ricordare, per importanza, la [sentenza n. 33 del 1960](#), con la quale venne dichiarata **l'illegittimità della norma** (articolo 7 della legge 17 luglio 1919, n. 1176) **che escludeva le donne da tutti gli uffici pubblici che implicano poteri pubblici giurisdizionali o l'esercizio di diritti e di potestà politiche, o che attengono alla difesa militare dello Stato** (tra i quali, ad es., l'ufficio di prefetto e di magistrato), norma che fu considerata in aperto contrasto col principio di eguaglianza sancito nell'art. 3 e riaffermato, per quanto riguarda l'accesso agli uffici pubblici, nell'art. 51 della Costituzione.

Con la **sentenza n. 33 del 1960**, la Corte in particolare ebbe modo di chiarire che la diversità di sesso, in sé e per sé considerata, non può essere mai ragione di discriminazione legislativa. L'art. 51 della Costituzione, con l'inciso "secondo i requisiti stabiliti dalla legge", non sta a significare che il legislatore ordinario possa, senza limiti alla sua discrezionalità, dettare norme attinenti al requisito del sesso, ma vuol dire soltanto che il legislatore può assumere, in casi determinati e senza infrangere il principio fondamentale dell'eguaglianza, l'appartenenza all'uno o all'altro sesso come requisito attitudinario, che faccia presumere, senza bisogno di ulteriori prove, gli appartenenti ad un sesso forniti della idoneità, che manca o esiste in misura minore negli appartenenti all'altro sesso, a ricoprire un ufficio pubblico determinato.

Non sono mancate pronunce "a rovescio", nelle quali la Corte ha stigmatizzato l'esclusione degli uomini dall'esercizio di determinate professioni, come quella di insegnante nella scuola materna.

Con la **sentenza n. 173 del 1983**, la Corte dichiara illegittime per violazione dell'art. 3 della Costituzione le norme degli artt. 39 del r.d. 5 febbraio 1928, n. 577, 41 dello stesso decreto (come modificato dall'art. 1 della legge 3 aprile 1958, n. 470) e degli artt. 6 del citato r.d. n. 1286 del 1933 e 9 della legge 18 marzo 1968, n. 444, che escludevano gli allievi maschi dalla frequenza delle scuole magistrali del grado preparatorio e i candidati privatisti maschi dai relativi esami di abilitazione, e contemplavano, per la scuola materna soltanto insegnanti donne - norme all'epoca ancora applicabili a casi, come quello di specie, anteriori alla legge n. 903 del 1977 sulla parità fra uomo e donna in materia di lavoro. In materia di scuola materna non si può certo presumere che gli uomini non siano idonei ad insegnarvi. La presenza di una componente maschile nel corpo insegnante può anzi arricchire la scuola materna del contributo di più varie risorse educative e di una maggiore apertura di tutta l'attività didattica alla realtà sociale.

In altri casi, la giurisprudenza della Corte ha individuato e sanzionato le ipotesi di **discriminazione indiretta**, laddove un trattamento giuridico apparentemente uniforme presenta una ricaduta diversa su un gruppo sociale ristretto o su un genere. In proposito, merita ricordare la [sentenza n. 163 del 1993](#) con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale – per contrasto con l'articolo 3, che sancisce il principio di uguaglianza, e con gli articoli 37 e 51, che stabiliscono il principio di parità di trattamento tra uomini e donne nei rapporti di lavoro e nell'accesso ai pubblici uffici, della Costituzione - dell'art. 4, n. 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 15 febbraio 1980, n. 3, nella parte in cui prevedeva, tra i **requisiti per l'accesso alle carriere direttive e di concetto del ruolo tecnico del servizio antincendi** della Provincia di Trento, il **possesso di una statura fisica minima** (1,65 m) indifferenziata per uomini e donne.

La Corte costituzionale, nella **sentenza n. 163 del 1993**, ha ritenuto che «l'adozione di un trattamento giuridico uniforme - cioè la previsione di un requisito fisico per l'accesso al posto di lavoro, che è identico per gli uomini e per le donne, - è causa di una "discriminazione indiretta" a sfavore delle persone di sesso femminile, poiché svantaggia

queste ultime in modo proporzionalmente maggiore rispetto agli uomini, in considerazione di una differenza fisica statisticamente riscontrabile e obiettivamente dipendente dal sesso.»

La Corte, rafforza il principio secondo cui, fermo restando il particolare ruolo sociale della donna connesso ai valori della maternità e della famiglia, dall'insieme dei principi posti dall'art. 3, commi primo e secondo, Cost., e - in sede di specificazione applicativa - dagli artt. 37 e 51 Cost., deriva il divieto (significativamente enunciato anche dalla direttiva CEE n. 76/207 del 9 febbraio 1976) volto ad impedire qualsiasi discriminazione, diretta o indiretta, basata sul sesso in relazione alle condizioni di accesso nel posto di lavoro e, in particolare, nei pubblici uffici (si cfr. S. nn. 210/1986, 137/1986, 123/1969).

ALTRI ELEMENTI DI GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SULLE QUESTIONI DI PARI OPPORTUNITÀ

L'attenzione della Corte costituzionale su altre specifiche questioni legate alla condizione femminile, emersa più di recente, riguarda due filoni principali: il primo attiene alla maternità e alla piena affermazione dell'uguaglianza tra uomo e donna all'interno della famiglia ed un secondo che riguarda il tema della violenza sulle donne.

Di seguito si sintetizzano alcune delle principali pronunce.

Sulla parità all'interno della famiglia la Corte, prima della riforma del 1975, nel concordare con "l'opinione che considerava il sistema del Codice civile non aderente in ogni sua parte allo spirito informatore della sopravvenuta Costituzione repubblicana, la quale ha tenuto conto della trasformazione verificatasi nella **posizione della donna nella moderna società**", ha ripetutamente richiamato l'attenzione del legislatore sull'esigenza di un "sollecito adeguamento del sistema al nuovo ordine sociale" (v. sentenze n. 101 del 1965, nn. 49 e 71 del 1966, n. 144 del 1967). Non ritenne tuttavia possibile farne decadere singole disposizioni, "per l'incertezza che ne sarebbe derivata, data l'intima connessione che le lega fra loro e ne fa un tutto unitario".

Al contempo, la Corte ha dato alcuni contributi significativi su questioni puntuali. Si può ricordare, in particolare, la **sentenza della Corte costituzionale n. 126 del 1968** - con cui è stata dichiarata l'illegittimità dell'art. 559 c.p., che prevedeva il reato per il solo **adulterio femminile**, ritenuto in contrasto con gli artt. 3 e 29 della Costituzione, il quale proclama l'uguaglianza morale e giuridica dei coniugi - e la successiva sentenza n. 147 del 1969, con cui è stata tra l'altro dichiarata l'illegittimità dell'art. 560 c. p., che invece prevedeva la fattispecie dell'adulterio del marito, denominato "concubinato", con diverse e più attenuate condizioni di punibilità. In tale occasione, la Corte ha riconosciuto che si tratta di una deroga al principio di eguaglianza dei coniugi non essenziale per la garanzia dell'unità familiare, ma risolvendosi, piuttosto, per il marito, in un privilegio; e questo, come tutti i privilegi, viola il principio di parità.

La distinzione della disciplina penale originava dal fatto che, mentre per quanto concerneva la possibilità dell'adulterio della moglie era considerato sufficiente il determinarsi di un solo rapporto sessuale illecito, diverso trattamento era stabilito per il marito. La punibilità dei rapporti sessuali extramatrimoniali di quest'ultimo veniva infatti a delinearsi solo nel momento in cui essi concretassero una vera e propria relazione stabile, sfociante nel cosiddetto concubinato.

Sulla norma la Corte era già intervenuta con la sentenza n. 64 del 1961, con la quale non si ravvisava alcuna violazione del principio di eguaglianza, giustificando il diverso trattamento adeguato alla valutazione dell'ambiente sociale, che reputava questa diversa punizione a garanzia dell'unità familiare.

In materia di cittadinanza, con la [sentenza n. 87 del 1975](#) la Corte Costituzionale dichiarò l'illegittimità costituzionale della allora vigente legge sulla cittadinanza italiana (L. n. 555 del 1912) nella parte che prevedeva esclusivamente nei riguardi della donna che si mariti con uno straniero la cui cittadinanza le si comunicasse a seguito del matrimonio, la **perdita della cittadinanza italiana**, indipendentemente dalla volontà della donna stessa.

Fra i punti fondamentali della sentenza, la Corte riconosce che una siffatta norma si ispirasse all'idea che la donna sia in uno stato di evidente inferiorità, privandola automaticamente, per il solo fatto di matrimonio, dei diritti di cittadina italiana: una siffatta concezione viene ritenuta illegittima per violazione degli artt. 3 e 29 Cost.

Con la successiva [sentenza n. 30 del 1983](#) la Corte ha eliminato dall'ordinamento la disposizione relativa all'**acquisto della cittadinanza per nascita** da solo padre cittadino, nella parte in cui non prevedeva che sia cittadino per nascita anche il figlio di madre cittadina. Ciò in quanto l'attribuzione a titolo originario della sola cittadinanza paterna lede la posizione giuridica della madre e non è necessaria a garantire l'unità familiare, risolvendosi in "superstite espressione di una inaccettabile diversità di posizione giuridica e morale dei coniugi".

Nella seconda metà degli anni Ottanta vi è uno sviluppo ulteriore, che è quello della emersione del **valore della genitorialità**, cioè della fungibilità dei ruoli tra madre e padre, entro certi limiti. A questo percorso la Corte costituzionale ha dato un importante contributo, stabilendo nella sua giurisprudenza l'estensione anche ai padri di tanti istituti di tutela sociale che erano stati introdotti dalla legislazione avviata negli anni Settanta esclusivamente per le madri lavoratrici.

Tra le prime pronunce costituzionali si ricorda la [sentenza n. 179 del 1993](#), che dichiarava costituzionalmente illegittima, l'art. 7 della legge 9 dicembre 1977, n. 903, nella parte in cui non estendeva, in via generale ed in ogni ipotesi, al padre lavoratore, in alternativa alla madre lavoratrice consenziente, il diritto ai riposi giornalieri previsti per l'assistenza al figlio nel suo primo anno di vita.

La Corte motiva il proprio orientamento in quanto conforme ai principi costituzionali espressi anche nella legislazione vigente - quali quello della tutela della maternità (l. n. 1204 del 1971), dell'autonomo interesse del minore (l. n. 176 del 1991), della parità tra i coniugi e tra uomini e donne in materia di lavoro (l. n. 903 del 1977) - e alla evoluzione normativa e giurisprudenziale che ha sostenuto al diritto-dovere all'assistenza del figlio da parte di entrambi i coniugi, e, soprattutto, al superamento della concezione di una rigida distinzione dei ruoli fra di essi.

Già dal 1987 la Corte si era mossa in questa direzione, determinando l'estensione al padre lavoratore del diritto all'astensione obbligatoria ed ai riposi giornalieri, ove l'assistenza della madre sia divenuta impossibile per decesso o grave infermità (**sentenza n. 1/1987**).

Con successive sentenze sono state estesi ulteriori istituti sulla base dei medesimi presupposti:

- sul riconoscimento al padre lavoratore, in alternativa alla madre lavoratrice, del diritto all'astensione obbligatoria in caso di affidamento provvisorio, v. la sentenza n. 341/1991;
- sul riconoscimento del diritto del padre di percepire in alternativa alla madre l'indennità di maternità, v. la sentenza 385/2005.

Tra le pronunce più recenti sull'uguaglianza di genere all'interno della famiglia si ricorda la [sentenza n. 286 del 2016 sull'attribuzione del cognome materno](#), con la quale la Corte è intervenuta, dopo essere stata investita ripetutamente sulla questione³⁹, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle norme che prevedevano l'attribuzione del solo cognome paterno e consentendo la possibilità di aggiungere anche il cognome materno (sotto la spinta della Corte europea dei diritti dell'uomo che aveva indicato la strada più corretta sia per tutelare l'uguaglianza dei coniugi, sia per tutelare l'identità dei figli). In tale occasione la Corte, pur riaffermando la necessità di ristabilire il principio della parità dei genitori, ha preso atto che, in via temporanea, «**in attesa di un indifferibile intervento legislativo**, destinato a disciplinare organicamente la materia, secondo **criteri finalmente consoni al principio di parità**», "sopravvive" la generale previsione dell'attribuzione del cognome paterno, destinata a operare in mancanza di accordo espresso dei genitori. Da ultimo, con l'[ordinanza n. 18 del 2021](#) la Corte costituzionale ha sollevato dinanzi a sé la questione di legittimità costituzionale dell'art. 262, primo comma, del codice civile nella parte in cui, in mancanza di accordo dei genitori, impone l'acquisizione alla nascita del **cognome paterno**, anziché dei cognomi di entrambi.

L'ordinanza di autorimessione, e dunque la risposta a questo dubbio di costituzionalità, è per la Corte pregiudiziale per poter poi affrontare la questione di legittimità posta dal Tribunale di Bolzano, che ha chiesto alla Consulta di dichiarare incostituzionale l'art. 262 c.c. laddove non prevede, in caso di accordo tra i genitori, la possibilità di trasmettere al figlio il cognome materno invece di quello paterno.

A sostegno della decisione di autorimessione della questione di legittimità, la Corte ha infatti osservato che, qualora venisse accolta la prospettazione del Tribunale di Bolzano, in tutti i casi in cui manchi l'accordo dovrebbe essere ribadita la regola che impone l'acquisizione del solo cognome paterno. E poiché si tratta dei casi verosimilmente più frequenti, verrebbe ad essere così riconfermata la prevalenza del patronimico, la cui

³⁹ Già con l'ordinanza n. 61 del 2006 la Corte aveva affermato che «l'attuale sistema di attribuzione del cognome è retaggio di una concezione patriarcale della famiglia, la quale affonda le proprie radici nel diritto di famiglia romanistico, e di una tramontata potestà maritale, non più coerente con i principi dell'ordinamento e con il valore costituzionale dell'uguaglianza tra uomo e donna».

incompatibilità con il valore fondamentale dell'uguaglianza è stata riconosciuta, ormai da tempo, dalla stessa Corte, che ha **più volte invitato il legislatore a intervenire**.

Si ricorda che un [tentativo di riformare la disciplina dell'attribuzione del cognome ai figli è stato effettuato in XVII legislatura](#) con l'approvazione alla Camera di un progetto di legge che non ha poi concluso l'iter al Senato.

Un ulteriore filone di sentenze ha messo al centro della giurisprudenza costituzionale **la salute e la dignità delle donne**.

Al riguardo, si possono richiamare:

- la [sentenza n. 49 del 1971](#) che, prendendo atto del mutato sentimento della coscienza comune e tenuto anche conto del progressivo allargarsi della educazione sanitaria, dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 553 del codice penale che puniva, prevedendo un'autonoma fattispecie di reato, l'incitamento o la propaganda di **pratiche contro la procreazione**;
- la [sentenza n. 27 del 1975](#), che ha depenalizzato il c.d. **aborto** terapeutico stabilendo che non poteva esistere "equivalenza fra il diritto non solo alla vita ma anche alla salute proprio di chi è già persona, come la madre, e la salvaguardia dell'embrione che persona deve ancora diventare". La sentenza della Corte è stata tutta incentrata sulla garanzia di un'adeguata tutela della salute della donna gestante, laddove l'ulteriore gestazione implichi danno o pericolo grave alla salute della madre;
- la [sentenza n. 27 del 2009](#), prima di una serie di pronunce sulla L. 40 del 2004 concernente la **procreazione medicalmente assistita**: la sentenza in particolare sottolinea il contrasto della scelta di un numero prestabilito di embrioni destinati all'impianto con l'art. 32 Cost., per il pregiudizio recato alla salute della donna;
- la [sentenza n. 272 del 2017](#), con la quale la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 263 c.c., sollevata nella parte in cui non prevede che l'impugnazione, per difetto di veridicità, del riconoscimento del figlio minore (nato da madre surrogata all'estero) possa essere accolta solo quando sia rispondente all'interesse dello stesso. In tale contesto la Corte ha ripetutamente stigmatizzato la **maternità surrogata** definendola una "pratica vietata dalla legge, che offende in modo intollerabile la dignità della donna e mina nel profondo le relazioni umane" ed ha ribadito "[l]'elevato grado di disvalore che il nostro ordinamento riconnette alla surrogazione di maternità, vietata da apposita disposizione penale".

Un tema delicato che la Corte ha avuto modo di affrontare riguarda inoltre il **rapporto tra il carcere e le detenute madri**, tra i soggetti più deboli in un istituto pensato prevalentemente al maschile, anche per ragioni di ordine quantitativo.

Sono stati molti gli interventi su tale tematica, quale la [sentenza n. 239 del 2014](#) che, facendo leva sul bilanciamento tra le esigenze punitive dello Stato,

anch'esse di livello costituzionale, e le esigenze del migliore interesse del minore, ha dichiarato la illegittimità costituzionale della legge sull'ordinamento penitenziario nella parte in cui non esclude dal divieto di concessione dei benefici penitenziari la misura della detenzione domiciliare speciale prevista dalla medesima legge a favore delle condannate madri di prole di età non superiore a dieci anni.

Nella [sentenza n. 350 del 2003](#) viene affrontata specificamente la condizione di un figlio portatore di handicap, estendendo la possibilità della concessione della detenzione domiciliare anche nei confronti della madre condannata e, nei casi previsti del padre condannato, conviventi con un figlio portatore di 'handicap' totalmente invalidante, a fronte di una normativa che stabiliva tale beneficio in caso di figli di età non superiore a dieci anni.

Infine, il tema della **prostituzione** è affrontato dalla Corte da ultimo in una recente sentenza del 2019, centrata sulla dignità della donna, conclusa con una pronuncia di non fondatezza. Le questioni sollevate erano rivolte alla configurazione come illecito penale del reclutamento e del favoreggiamento della prostituzione, anche quando si tratti di prostituzione liberamente e volontariamente esercitata.

In tale pronuncia la Corte evidenzia in particolare come risulti “inconfutabile che, anche nell'attuale momento storico, quando pure non si sia al cospetto di vere e proprie forme di prostituzione forzata, la scelta di ‘vendere sesso’ trova alla sua radice, nella larghissima maggioranza dei casi, fattori che condizionano e limitano la libertà di autodeterminazione dell'individuo, riducendo, talora drasticamente, il ventaglio delle sue opzioni esistenziali. Può trattarsi non soltanto di fattori di ordine economico, ma anche di situazioni di disagio sul piano affettivo o delle relazioni familiari e sociali, capaci di indebolire la naturale riluttanza verso una ‘scelta di vita’ quale quella di offrire prestazioni sessuali contro mercede”.

La Corte non accoglie quindi la tesi in base alla quale la prostituzione volontaria rappresenterebbe una «modalità autoaffermativa della persona umana», ribadendo invece che le residue forme di compressione delle possibilità di sviluppo dell'attività di prostituzione è strumentale al perseguimento della tutela dei diritti fondamentali delle persone vulnerabili e della dignità umana ([sentenza n. 141 del 2019](#)).