

Legislazione e politiche di genere

N. 17— Marzo 2025
TERZA EDIZIONE

Legislazione e politiche di genere

N. 17— Marzo 2025
TERZA EDIZIONE

Servizio Studi

Dipartimento Istituzioni con la collaborazione dei Dipartimenti competenti

066760-9475

✉ st_istituzioni@camera.it

✂ [@CD_istituzioni](https://www.instagram.com/cd_istituzioni)

Ha collaborato:

Segreteria Generale – Ufficio Rapporti con l'Unione europea

066760-2145

✉ cdue@camera.it

Le informazioni contenute nel presente dossier sono aggiornate al 14 febbraio 2025.

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

File: ID0004.docx

INDICE

Premessa	1
1. L'enforcement delle politiche di genere: il Pnrr e la Strategia nazionale	5
1.1 I principi dell'ordinamento italiano	6
1.2 Le politiche di genere nel PNRR	8
1.3 La Strategia nazionale per la parità di genere	10
1.4 Il bilancio di genere e la sperimentazione sull'analisi di impatto	17
1.5 Gli organismi pubblici nazionali a tutela delle pari opportunità	25
2. Politiche dell'UE in materia di parità di genere	31
2.1 L'uguaglianza di genere nel diritto primario dell'UE	32
2.2 L'uguaglianza di genere nel diritto derivato	33
2.3 Gli orientamenti politici per la Commissione europea 2024-2029	36
2.4 Attività del Parlamento europeo	37
2.5 Documenti programmatici	39
2.6 La direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne	40
2.7 L'adesione dell'UE alla Convenzione di Istanbul	42
2.8 Risorse finanziarie in materia di politiche per l'equilibrio di genere	43
2.9 Dati sulla parità tra donne e uomini nell'UE	44
3. La promozione delle donne nella vita politica e istituzionale	47
3.1 La rappresentanza di genere nella legislazione elettorale	49
3.2 Italia: le donne nelle istituzioni	54
4. Le pari opportunità nelle pubbliche amministrazioni	65
4.1 Quadro normativo	66
4.2 Il Fondo per le pari opportunità	75
4.3 Le donne ai vertici delle pubbliche amministrazioni	82
5. Donne e istruzione	95
5.1 Competenze	96

5.2 Quota di laureate in discipline STEM	100
5.3 La presenza femminile nel sistema universitario italiano	105
5.4 Donne negli atenei statali e non statali	108
6. Donne nel mondo del lavoro	111
6.1 La parità di genere nel PNRR: certificazione e clausola di priorità	114
6.2 Misure di conciliazione vita-lavoro	116
6.3 Parità salariale e misure di sostegno al reddito	122
6.4 Misure per favorire l'ingresso e la permanenza delle donne nel mondo del lavoro	124
6.5 Istituti pensionistici	128
7. Politiche sociali e sanitarie in tema di pari opportunità	133
7.1 Politiche sociali	134
7.2 Politiche sanitarie	144
8. Strumenti di sostegno all'imprenditoria femminile	151
8.1 Dati e tendenze dell'imprenditorialità femminile in Italia	152
8.2 PNRR	159
8.3 Fondo impresa donna e Comitato impresa donna	161
8.4 Credito agevolato per l'autoimprenditorialità	165
8.5 Imprenditoria femminile in agricoltura	171
9. Equilibrio di genere nelle società	175
9.1 La legge 12 luglio 2011, n. 120	176
9.2 <i>Gender balance</i> nel settore bancario	181
9.3 La direttiva (UE) 2022/2381 sul miglioramento dell'equilibrio di genere fra gli amministratori delle società quotate	182
9.4 Dati e statistiche	184

10. Violenza contro le donne	189
10.1 I principali interventi legislativi in materia di violenza contro le donne	192
10.2 Il Piano strategico nazionale contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica	204
10.3 La Commissione bicamerale d'inchiesta sul femminicidio e la violenza di genere	210
10.4 La raccolta di dati statistici sulla violenza di genere ed il suo potenziamento con la legge n. 53 del 2022	212
11. Focus: la giurisprudenza costituzionale	219
11.1 La giurisprudenza costituzionale sull'accesso delle donne agli uffici e alle cariche pubbliche	220
11.2 Altri elementi di giurisprudenza costituzionale sulle questioni di pari opportunità	230

Premessa

Come nelle precedenti edizioni, nel presente dossier sono raccolte le **principali misure approvate dal Parlamento italiano** nelle ultime legislature con l'obiettivo di favorire le pari opportunità di genere. Insieme, si ricostruisce anche l'**azione legislativa dell'Unione europea** in materia.

Si tratta di disposizioni che riguardano diversi ambiti di intervento: la promozione delle donne nella vita politica e istituzionale e le pari opportunità nelle pubbliche amministrazioni; le politiche fiscali, quelle relative al mercato del lavoro e all'istruzione; la conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro e il supporto alla genitorialità; la salute, lo stile di vita e la sicurezza; il contrasto alla violenza di genere. Sono inoltre evidenziati gli interventi previsti nel **Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)** diretti alla riduzione dei divari di genere nei diversi settori.

Quello del Legislatore italiano nel settore è infatti un impegno di lungo periodo.

Il dossier ricorda i **presupposti costituzionali** di questa azione che si radica, infatti – oltre che nel principio di eguaglianza di cui all'articolo 3 – nell'articolo 51, come riformulato dalla legge costituzionale n. 1 del 2003, in base al quale la Repubblica promuove le pari opportunità tra donne e uomini. Uno specifico approfondimento è dedicato alla principale giurisprudenza in materia della Corte costituzionale.

Rispetto alla precedente edizione del dossier (marzo 2024) merita segnalare le seguenti **novità legislative** che saranno oggetto di approfondimento nel dossier:

- l'estensione, operata in sede di legge di bilancio 2025 (legge n. 207 del 2024, art. 1, commi 175–176), della possibilità di accedere al pensionamento anticipato **Opzione donna** anche alle lavoratrici che maturano i requisiti previsti entro il 31 dicembre 2024 (art. 1, comma 173, legge n. 207/2024);
- la proroga dell'istituto dell'APE sociale (legge n. 207 del 2024, art. 1, commi 175–176) che consiste in una indennità a favore di soggetti che si trovino in particolari condizioni e corrisposta fino al conseguimento dei requisiti pensionistici; per le donne i requisiti di anzianità contributiva previsti sono ridotti di 12 mesi per ciascun figlio, nel limite massimo di 2 anni (cd. **APE sociale donna**);

- l'introduzione di un assegno *una tantum* (legge n. 207 del 2024, art. 1, commi 206–208) pari a 1.000 euro per ogni figlio nato o adottato a decorrere dal 1° gennaio 2025 (c.d. **bonus per le nuove nascite**); il beneficio è riconosciuto dall'INPS su domanda ed è subordinato alla condizione di un valore ISEE del nucleo familiare entro i 40.000 euro annui;
- la modifica della disciplina del **buono per il pagamento di rette relative alla frequenza di asili nido, pubblici e privati**, e per forme di supporto domiciliare per bambini aventi meno di tre anni di età o affetti da gravi patologie croniche certificate (esclusione dal valore dell'ISEE, rilevante al fine della determinazione della misura del buono, dell'importo – corrisposto al nucleo familiare – dell'assegno unico universale, mediante conseguente incremento del limite di spesa di 5 milioni di euro annui), secondo quanto previsto all'articolo 1, commi 209–211, legge n. 207/2024;
- con la legge di bilancio 2025 (articolo 1, commi 217–218) è stato altresì disposto, per le lavoratrici e i lavoratori dipendenti che hanno cessato il **congedo di maternità o paternità** a partire dal 1° gennaio 2024, l'aumento dell'**indennità di congedo parentale all'80** per cento della retribuzione per tre mesi entro il sesto anno di vita del bambino (in luogo del 60 per cento, già previsto per il secondo mese, e del 30 per cento, già previsto per il terzo mese);
- l'introduzione, dal 2025, di una **decontribuzione parziale** (la cui entità sarà individuata da apposito DM) per le **lavoratrici dipendenti** (a esclusione dei rapporti di lavoro domestico), la cui retribuzione o reddito imponibile ai fini previdenziali non sia superiore a 40.000 euro su base annua, e delle lavoratrici autonome che percepiscono almeno un tra redditi di lavoro autonomo, d'impresa in contabilità ordinaria o semplificata o da partecipazione e che non hanno optato per il regime forfettario, se **madri di due o più figli**, fino al compimento del decimo anno di età del figlio più piccolo (legge n. 207/2024, art. 1, comma 219);
- l'istituzione del **Registro unico nazionale delle Breast Unit**, con l'obiettivo di raccogliere tutti i dati provenienti dalle Breast Unit sul territorio nazionale e garantire la centralizzazione e l'analisi dei dati sul carcinoma mammario (art. 1, commi 298–299, legge n. 207/2024).

Questa azione legislativa si colloca in un quadro che rimane comunque caratterizzato da significativi elementi di divario di genere, accompagnati da

di questo tipo di crimine continua a essere largamente maggioritaria; in particolare, l'incidenza delle donne vittime ha subito un marcato aumento nel 2022, arrivando a rappresentare oltre il 72% del totale delle vittime di quell'anno, mentre nei due anni successivi, tale percentuale si è attestata al 65%;

- con riferimento ai **reati** introdotti dalla legge sul **codice rosso** e ai c.d. **reati spia** della violenza di genere, occorre consultare il [report](#) pubblicato nel mese di **luglio 2024**, in cui vengono posti a raffronto i dati del triennio 2021–2023 e i dati del primo semestre del 2024; i dati rilevano un notevole **incremento** per la fattispecie di **atti persecutori nel 2023** rispetto ai due anni precedenti, un **trend crescente** per il reato di **maltrattamenti** così come per i reati di **violenza sessuale** (con un aumento di 19 punti percentuali nel 2022 rispetto al 2021, anno in cui vi si era registrato un calo dovuto alle misure di contenimento della pandemia da Covid-19); l'**incidenza delle vittime di sesso femminile** sul totale delle vittime si mantiene pressoché costante nel triennio preso in considerazione, così come nel primo semestre 2024, attestandosi intorno al 74% per gli atti persecutori, all'81% per i maltrattamenti contro familiari e conviventi e al 91% per le violenze sessuali; per le **fattispecie introdotte dalla legge n. 69 (codice rosso)**, la situazione si presenta invece più variegata; l'incidenza delle **vittime di sesso femminile** sul totale rimane **preponderante** per i reati di costrizione o induzione al matrimonio (ma con un'oscillazione molto forte dal 57% del 2020 al 96% del 2021 e del 2023), diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti (scesa dal 70% del 2021 al 62% del 2023) e violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento (sempre oltre l'80%), mentre è **minoritaria per il delitto di deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso** (in cui non ha mai superato il 26%, con un minimo del 17% nel 2023, ma che raggiunge il 28% nel primo semestre del 2024).

alcuni segnali di miglioramento. In proposito, il dossier riporta i principali **dati statistici** in materia. Rispetto a dati riportati nella precedente edizione del marzo 2024 merita tra le altre cose segnalare:

- l'**indice 2024 sull'uguaglianza di genere dell'Unione europea**, elaborato dall'Istituto europeo per la parità di genere (EIGE) quale strumento di misurazione dell'equilibrio dei sessi con riferimento a una serie di parametri (l'indice utilizza una scala da 1 a 100 dove 1 rappresenta la disuguaglianza totale e 100 l'uguaglianza totale); nell'indice 2024 l'**Italia** si colloca al **14°** posto nell'UE con **69,2** punti su 100 ed un **punteggio complessivo di 1,8 punti inferiore alla media** dell'UE; il **punteggio dell'Italia** è però **aumentato di 15,9** punti, dal 2010 ad oggi, migliorando di **sette posizioni** la sua collocazione rispetto agli altri paesi dell'UE;
- il **livello di istruzione delle donne rimane più elevato di quello maschile**: il **68%** delle donne italiane, tra i 25 e i 64 anni, ha almeno un diploma (62,9% tra gli uomini) e quelle in possesso di un titolo terziario (laurea o titoli equipollenti) arrivano al **24,9%** (18,3% tra gli uomini);
- i **dati EUROSTAT sull'occupazione femminile** riferiti al quarto trimestre 2023; questi dati vedono l'Italia come lo Stato membro dell'UE con il più basso tasso di occupazione delle donne tra i 20 e i 64 anni (56,6 per cento contro il 70,2 per cento della media UE) ma comunque in aumento rispetto ai dati registrati in ciascun anno del triennio precedente (55% nel 2022 e 53,2% nel 2021); in base ai **dati Istat**, nella stessa fascia di età, al terzo trimestre **2024**, il tasso di occupazione femminile risulta essere pari al 57,7 per cento registrando un aumento rispetto al dato del dicembre 2023 (56,5%), del 2022 (55%) e del 2021 (53,2%);
- l'analisi criminologica della violenza di genere al momento più aggiornata, pubblicata a [gennaio 2025](#) e incentrata sui dati statistici riguardanti gli **omicidi volontari** che si sono verificati nel **triennio 2022–2024** (con un raffronto anche tra i dati relativi al mese di gennaio 2025 con quelli del medesimo periodo del 2024) evidenzia che l'**incidenza delle vittime di genere femminile è in diminuzione**, attestandosi negli ultimi due anni intorno al 35% rispetto al 39% del 2022; esaminando più in dettaglio i dati degli **omicidi commessi in ambito familiare/affettivo**, si rileva che dopo il picco di 106 omicidi raggiunti nel 2022, negli anni successivi il dato è tornato a scendere, attestandosi sotto quota 100; tuttavia, in termini di incidenza, la **percentuale di donne vittime**

1

L'enforcement delle politiche di genere:
il Pnrr e la Strategia nazionale

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

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

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, della sperimentazione per la redazione del **bilancio di genere**, in attuazione dell'articolo 38-*septies* della legge n. 196 del 2009, introdotto dal decreto legislativo n. 90 del 2016 (sul quale si rinvia, *infra*, allo specifico paragrafo dedicato al tema).

L'art. 20 del codice prevede la presentazione al Parlamento, almeno ogni due anni, di una relazione dalla consigliera o dal consigliere nazionale di parità (fino al 2021 l'obbligo era in capo al Ministro del lavoro e delle politiche sociali), 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.

1.2 Le politiche di genere nel PNRR

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

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, nonché con la **legge 5 novembre 2021, n. 162**, che ha rivisto alcune disposizioni del Codice, con particolare riguardo alle pari opportunità in ambito lavorativo.

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

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

- In sintesi, le **misure previste dal Piano** sono in primo luogo rivolte a **promuovere una maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro**, attraverso:
 - **interventi diretti di sostegno all'occupazione e all'imprenditorialità femminile**;
 - **interventi indiretti o abilitanti**, rivolti in particolare al potenziamento dei servizi educativi per i bambini e di alcuni servizi sociali, che secondo le stime del PNRR potrebbero incoraggiare un aumento dell'occupazione femminile.

Altri **interventi finanziati o programmati con il PNRR** si prefiggono l'obiettivo diretto o indiretto di **ridurre le asimmetrie** che ostacolano la parità di genere sin dall'età scolastica, sia di **potenziare il welfare** per garantire l'effettivo equilibrio tra vita professionale e vita privata. In tale ambito sono pertanto previsti interventi tesi a:

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

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

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

Per approfondimenti sulle singole azioni previste nel Piano dell'Italia con

ricadute stimate in termini di genere, nonché allo stato di attuazione, si rinvia alla apposita sezione del [tema web](#) dedicato a tale priorità trasversale.

1.3 La Strategia nazionale per la parità di genere

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

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

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

La Strategia, partendo da alcuni dati di analisi, si concentra sulle seguenti cinque priorità strategiche: lavoro, reddito, competenze, tempo, potere¹.

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

Le misure previste dalla Strategia sono attuate dalle Amministrazioni centrali,

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

Target previsti dalla Strategia nazionale per la parità di genere 2021–2026
Lavoro
ridurre la differenza tra il tasso di occupazione femminile e maschile a meno di 24 punti percentuali (nel 2019 è di circa 27 p.p.)
ridurre la differenza tra il tasso di occupazione femminile per le donne con figli e senza figli a meno di 10 punti percentuali (rispetto agli attuali 12)
incrementare la percentuale di imprese "femminili" rispetto al totale delle imprese attive dall'attuale 22% al 30%
Reddito
ridurre il gender pay gap nel settore privato dal 17 al 10%
ridurre il gender pay gap per i lavoratori laureati dal 22 al di sotto del 15%
Competenze
incrementare la percentuale di studentesse di 5 superiore che non raggiunge i livelli minimi di competenze in matematica dal 50 a meno del 35%
incrementare la percentuale di studentesse che si iscrivono ai corsi di laurea in discipline STEM dal 27 al 35%
incrementare la percentuale di professori ordinari donna rispetto al totale dal 25 al 40%
incrementare la percentuale di donne con competenze digitali "sopra la media" dal 19 al 35%
Tempo
incrementare la percentuale di padri che usufruiscono dei congedi di paternità dal 21 a più del 50%
incrementare la disponibilità di posti in asili nido esistenti sul totale dei bambini aventi diritto dal 25 a più del 50 % di copertura a livello nazionale (e almeno il 33% di copertura in tutte le regioni)
Potere
incrementare la quota di donne nei Cda delle aziende quotate dal 38,8 a più del 45%
incrementare la quota di donne in posizioni apicali e di direzione, sul totale di tali posizioni, dal 24 a più del 35%
incrementare la quota di donne nei consigli regionali dal 21 al 40% a livello medio nazionale
applicare in tutte le regioni leggi elettorali regionali che includano principi di parità di genere sia nelle liste elettorali sia nell'espressione del voto secondo quanto definito dalla L. n. 165 del 2004

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

dalle Regioni e dagli Enti locali, sulla base delle competenze istituzionali, tenuto conto del settore di riferimento e della natura dell'intervento. È previsto il coinvolgimento della Conferenza delle Regioni, dell'Unione delle Province e dei Comuni. È altresì prevista un'azione di monitoraggio della strategia, previa selezione di appositi indicatori e relativi target.

Come già annunciato, l'obiettivo di lungo periodo che si propone la Strategia è di **guadagnare 5 punti** nella classifica del *Gender Equality Index* dell'EIGE nei prossimi **5 anni**, per raggiungere un posizionamento migliore rispetto alla media europea entro il 2026, con l'obiettivo di rientrare **tra i primi 10 paesi europei in 10 anni**. Dal 2020, la classifica generale dell'Italia è migliorata di una posizione nel 2023, portandosi dal 14° al 13° posto nell'UE. Tuttavia, l'incremento maggiore degli altri Stati membri ha portato l'Italia a perdere una posizione collocandosi nuovamente, nel 2024, al 14° posto.

In merito si segnala che nel corso degli ultimi quattro anni l'Italia ha acquistato un punteggio migliore nella classifica EIGE.

Infatti, nell'[indice sull'uguaglianza di genere 2020](#), l'Italia aveva ottenuto un punteggio di 63,5 su 100, inferiore alla media dell'UE di 4,4, punti. Mentre nell'[indice sull'uguaglianza di genere 2024](#), l'Italia vanta un punteggio di 69,2 su 100, inferiore di 1,8 rispetto al punteggio dell'UE nel suo complesso (pari a 71). Il principale fattore trainante di questo aumento nel 2024 è stato il miglioramento nel dominio del potere (+ 3,8 punti).

Si consideri che i punteggi dell'Italia sono inferiori a quelli della media UE in tutti i settori, ad eccezione di quelli della salute e del potere. Le disuguaglianze di genere sono più marcate nei settori della conoscenza (61 punti), del potere (66,5 punti) – dove tuttavia si registrano i maggiori progressi – e del lavoro (65,5 punti).

L'Italia ha il punteggio più basso di tutti gli Stati membri dell'UE nel settore del lavoro (65.5). Il suo punteggio più alto è invece nel settore della salute (89,3 punti).

Gli obiettivi specifici e misurabili da raggiungere nell'ambito delle cinque priorità strategiche sono riepilogati nella tabella che segue.

Misure previste dalla Strategia nazionale per la parità di genere 2021–2026
Misure di natura trasversale
Promozione del <i>gender mainstreaming</i> e del bilancio di genere
Introduzione della valutazione dell'impatto di genere di ogni iniziativa legislativa
Considerazione dei fattori bloccanti dell'implementazione della parità di genere
Sostegno delle fragilità (disabilità, disagio sociale ed economico, presenza di situazioni di violenza, sfruttamento lavorativo e caporalato) nella programmazione delle misure
Promozione dei principi e degli strumenti del <i>Gender Responsive Public Procurement</i> (GRPP)
Potenziamento delle statistiche ufficiali, per il rafforzamento della produzione di indicatori disaggregati per genere,
Promozione di un linguaggio che favorisca il dialogo ed il superamento di espressioni o manifestazioni sessiste
Istituzione di un "Patto Culturale" tra il mondo istituzionale e tra questo e la società civile per garantire un'azione collettiva di promozione della parità di genere
Rafforzamento della promozione di <i>role model</i> per la parità di genere e per il superamento degli stereotipi di genere
Promozione della Medicina – Genere specifica
Lavoro
Defiscalizzazione o incentivi per imprese che assumono donne
Potenziamento, soprattutto nelle regioni del Sud, di alcuni incentivi
Incentivo al rientro al lavoro dopo la maternità
Riduzione dell'uscita dal mercato del lavoro delle neo-mamme
Riduzione dell'uscita dal mercato del lavoro di lavoratrici a tempo determinato
Incentivi alla creazione di aziende femminili
Erogazione di credito agevolato a supporto di espansione e sollievo delle imprese femminili
Revisione del supporto alle imprenditrici mamme
Introduzione di flessibilità aggiuntiva per lo smart working dei genitori con figli a carico in base a criterio di età
Uso efficace del Part-time e riduzione del part time involontario
Governance e monitoraggio della <i>diversity</i> e della <i>gender parity</i> in azienda e nella PA

Definizione di norme per l'adozione di una Policy di Genere nelle società pubbliche e private e la divulgazione delle informazioni relative alla <i>gender parity</i>
Introduzione di un sistema nazionale di certificazione della parità di genere, differenziato in base alle dimensioni/fatturato delle aziende
Reddito
Definizione del <i>gender pay gap</i> a norma di legge per definire con chiarezza le situazioni di illegalità o irregolarità
Adozione di sistemi di misurazione di equal pay a livello aziendale
Definizione delle linee guida per le aziende per l'adozione di una Policy di Genere
Supporto a madri lavoratrici e padri lavoratori
Analisi dei fattori penalizzanti per le donne e creazione di prodotti di credito/micro-credito per donne a basso reddito/vittime di violenza/madri single o divorziate
Riduzione del <i>Pension Gap</i> dovuto alla maternità
Competenze
Promozione trasversale del principio di parità di genere in ogni ordine e grado di istruzione e formazione nonché introduzione di nozioni di gender mainstreaming nell'attività didattica
Revisione dei requisiti dei libri di testo e dei materiali formativi per incentivare gli editori a garantire visibilità alle donne
Promozione di interventi a contrasto della dispersione scolastica e della povertà educativa e formativa
Introduzione di corsi di potenziamento nelle discipline STEM
Utilizzo degli spazi scolastici per "centri estivi" tematici in area STEM
Rafforzamento dei programmi curricolari di matematica in termini di ore e qualità dell'insegnamento
Finanziamento di Borse di studio pubbliche a favore di studentesse delle facoltà STEM
Potenziamento dei servizi di orientamento scolastico individuale per promuovere l'accesso agli studi delle materie STEM
Revisione delle attività ministeriali e scolastiche per l'orientamento di studentesse e studenti delle scuole superiori al mondo dell'università e del lavoro
Promozione e orientamento per il conseguimento delle qualifiche professionali
Definizione di un numero di posti riservati alle studentesse nelle facoltà STEM con test di ammissione specialmente negli atenei a bassissima presenza femminile
Supporto a studentesse-madri all'università
Introduzione di quote di genere nei comitati di valutazione del personale docente universitario, nonché valutazione secondo criteri <i>gender neutral</i> per la performance accademica

Intervento su legge della par condicio per garantire equo tempo in televisione alle candidate ed ai candidati durante la campagna elettorale
Attuazione delle vigenti disposizioni di legge in materia di parità di genere nelle leggi elettorali regionali
Introduzione di quote di genere negli organi collegiali direttivi della pubblica amministrazione e degli enti pubblici e affini

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

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

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

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

Per l'elaborazione e l'adozione del Piano, è prevista l'istituzione presso il Dipartimento per le pari opportunità di una **Cabina di regia interistituzionale** e di un **Osservatorio nazionale per l'integrazione delle politiche per la parità di genere**.

La Cabina di regia è stata istituita con successivo **decreto 27 gennaio 2022** ha funzioni di raccordo tra le diverse amministrazioni coinvolte e tra i diversi livelli di governo al fine di coordinare le azioni a livello centrale e territoriale. Tra i compiti, spetta alla Cabina di regia effettuare la ricognizione periodica sullo **stato di attuazione** delle misure, degli interventi previsti nel Piano strategico nazionale

Revisione del meccanismo di allocazione dei fondi del Ministero dell'Università e della Ricerca alle università per considerare la differenza di genere nel corpo insegnante e/o nelle istituzioni accademiche
Potenziamento dei corsi di informatica curricolari e finanziamento di corsi extracurricolari nelle scuole dell'obbligo per promuovere l'alfabetizzazione digitale scolastica
Defiscalizzazione o incentivi per aziende private volti all'erogazione di corsi di alfabetizzazione digitale e informatica post-scolastica per il target femminile
Organizzazione da parte degli enti pubblici di corsi pubblici e gratuiti di alfabetizzazione digitale e informatica post-scolastica
Formazione obbligatoria per insegnanti sulle tematiche di gender mainstreaming e stereotipi di genere, specialmente nelle materie STEM e ad alta segregazione
Tempo
Misure per favorire la condivisione delle responsabilità genitoriali
Adozione di misure ad hoc per la promozione del congedo di paternità
Attuazione del piano asili nido, parte del Piano Ripresa e resilienza italiano, al fine di garantire una maggiore offerta di servizi per i bambini da 0 a 3 anni di età
Potenziamento dei Poli 0–6 e servizi integrativi
Obbligo o sistema di incentivi per grandi aziende con stabilimenti/uffici di realizzare asili nido aziendali o simili
Defiscalizzazione del welfare aziendale ove legato a erogazione di servizi o fondi per asili nido
Rafforzamento della possibilità di frazionare le ultime settimane di congedo genitoriale per favorire il rientro a lavoro
Revisione del regime di defiscalizzazione per i costi sostenuti per servizi di cura di figli piccoli (e.g., baby-sitter), genitori anziani (E.g., badanti) o disabili (e.g., educatori)
Promozione dell'assistenza e la cura dell'infanzia, degli anziani, dei degenti e della persona tramite detassazione di beni necessari
Conversione delle indennità a favore di soggetti fragili (e.g., Indennità di accompagnamento) in ore di servizi garantiti
Estensione dell'orario e del periodo scolastico sia tramite lezioni curricolari o con istituzione di servizi scolastici estivi
Sostenere l'ampliamento del tempo pieno scolastico con particolare riferimento alle regioni del Mezzogiorno
Potere
Innalzamento dell'attuale quota prevista dalla legge Golfo–Mosca, con possibile estensione ad altre aziende
Introduzione di obbligo di trasparenza e pubblicazione delle short-list di selezione (i.e., liste dei candidati considerati per la fase finale della selezione) per i livelli dirigenziali apicali nonché delle pipeline per le aziende quotate

per la parità di genere, nonché garantire la programmazione delle risorse destinate al finanziamento del Piano.

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

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

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

La **sperimentazione per la redazione del bilancio di genere** è stata avviata nel nostro ordinamento in attuazione dell'articolo 38–*septies* della legge n. 196 del 2009, introdotto dal decreto legislativo n. 90 del 2016. Tale disposizione ha infatti previsto la definizione, in sede di rendicontazione, di un bilancio di genere, volto a dare evidenza del diverso impatto delle politiche di bilancio sulle donne e sugli uomini, in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro non retribuito.

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

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

Criteria 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](#).

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 2022 – un bilancio di genere “a consuntivo”, accompagnato da periodiche Relazioni al Parlamento che danno conto dell'istruttoria svolta e dei criteri seguiti (qui i [link](#) della documentazione).

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

L'ISTAT collabora con la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento delle pari opportunità e con il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, al fine dell'individuazione di indicatori utili al monitoraggio dell'impatto sul genere delle politiche statali. Le modalità e i criteri con cui i singoli Centri di Responsabilità delle Amministrazioni centrali dello Stato devono procedere alla riclassificazione delle spese secondo una prospettiva di

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

genere e trasmetterla al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato sono stabilite in apposite linee guida (per il bilancio di genere relativo al Rendiconto dello Stato 2022, cfr. la [Circolare n. 22 del 16 maggio 2023](#), ed il relativo Allegato 1 – Linee guida per la classificazione delle spese).

Fino al bilancio consuntivo 2021 le modalità di **classificazione delle spese** erano tre:

1. “dirette a ridurre le disuguaglianze di genere” (codice 1), relative alle misure direttamente riconducibili o mirate a ridurre le disuguaglianze di genere o a favorire le pari opportunità;
2. “sensibili” al genere (codice 2), relative a misure che hanno o potrebbero avere un impatto, anche indiretto, sulle disuguaglianze tra uomini e donne;
3. “neutrali” al genere (codice 0), relative alle misure che non hanno impatti diretti o indiretti sul genere.

A partire dalla citata circolare annuale per il 2022 è stata introdotta una quarta modalità al fine di qualificare azioni il cui impatto sui divari di genere non è noto: “da approfondire” (codice 0*), relative alle misure che per alcune loro caratteristiche (natura della spesa e/o potenziali beneficiari) potrebbero essere classificate come sensibili previ ulteriori approfondimenti per verificare possibili impatti diretti o indiretti sulle disuguaglianze di genere.

Un'ulteriore evoluzione è rappresentata dalla **riclassificazione delle spese del bilancio generale dello Stato con riferimento alla spesa che promuove la parità di genere**, nonché alla spesa ambientale, secondo le previsioni della Riforma 1.13 del PNRR (*milestone* MIC1–110). Tale classificazione deve essere coerente con i criteri alla base della definizione degli obiettivi di sviluppo sostenibile e con gli obiettivi dell'Agenda 2030.

La riforma è stata implementata, sotto il profilo normativo, con l'**articolo 51-bis, del D.L. 24 febbraio 2023, n.13 (c.d. DL PNRR-ter)** che appunto prevede l'introduzione nella disciplina contabile nazionale della riforma in esame, stabilendo che a decorrere dall'anno 2023 (legge di bilancio per il triennio 2024–2026), il Ministro dell'Economia e delle Finanze trasmette alle Camere, entro 30 giorni dalla presentazione del disegno di legge di bilancio, appositi **allegati conoscitivi** nei quali, per il triennio di riferimento del disegno di legge di bilancio, è data evidenza delle spese: a) relative alla promozione della parità di genere

attraverso le politiche pubbliche; b) aventi natura ambientale, riguardanti attività di protezione, conservazione, ripristino gestione e utilizzo sostenibile delle risorse e del patrimonio naturale.

Le due note metodologiche relative alla spesa ambientale e alla spesa che promuove la parità di genere sono state trasmesse alle Camere in data 16 dicembre 2024 e sono state pubblicate sul sito istituzionale della Ragioneria Generale dello Stato, nelle [sezioni](#) pertinenti. I due allegati conoscitivi costituiscono l'[Allegato-bis](#) al disegno di legge del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025–2027 (C. 2112).

Nella **V Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR** del 22 luglio 2024, il Governo sottolinea che nelle Note metodologiche di accompagnamento, in entrambi i bilanci tematici, riassunte in un unico documento, è stato chiarito che, trattandosi della prima applicazione della normativa nazionale, la metodologia adottata potrà essere modificata e aggiornata in futuro con l'obiettivo di migliorare gli aspetti di coerenza con gli obiettivi di sviluppo sostenibile e i Target dell'Agenda 2030. In particolare, per la riclassificazione delle spese che promuovono la parità di genere, in questo primo esercizio di applicazione del lavoro di riclassificazione, coerente con gli obiettivi di sviluppo sostenibile e l'Agenda 2030, è stato previsto di considerare l'approccio dei 5 Pilastri (Persone, Pianeta, Pace, Prosperità, Partnership), ossia i cinque concetti chiave (le 5P), che si sviluppano per sub-obiettivi (21) e target (90). Successivamente, si valuterà la possibilità di adozione dei 17 obiettivi di sviluppo sostenibile e i loro 169 sub-obiettivi come fatto per la riclassificazione delle spese ambientali. È stata completata l'attività di associazione dei 5 Pilastri, dei sub-obiettivi e dei 90 target alle spese del bilancio per tutti i ministeri e, per la rappresentazione finale, i 90 target sono stati raggruppati nei 5 pilastri per esigenze di rappresentazione, evitando una eccessiva parcellizzazione dei dati ripartiti sulle 90 voci allo scopo di verificare la fattibilità di questo approccio.

L'analisi di impatto di genere

In sede di discussione del bilancio 2020 della Camera dei deputati nella [seduta del 30 luglio 2020](#) è stato accolto l'[ordine del giorno 9/Doc. VIII, n. 6/18 Spadoni e](#)

[altri](#) in cui si è chiesto di “valutare l'opportunità di prevedere **in via sperimentale e selettiva** nell'ambito dei dossier di documentazione predisposti dal Servizio Studi, sui progetti di legge in esame presso le Commissioni permanenti, la redazione di un paragrafo dedicato all'analisi di impatto di genere”.

Al fine di dare attuazione dell'ordine del giorno, che attiene dunque alla fase *ex ante* dei testi normativi, relativa all'istruttoria legislativa svolta dalle Commissioni parlamentari nell'ambito dell'esame in sede referendaria ai sensi dell'art. 79 del Regolamento della Camera, il Servizio Studi ha proceduto alla messa a punto di uno specifico paragrafo dedicato all'*Analisi di impatto di genere* con riguardo alle proposte di legge di iniziativa parlamentare di cui le Commissioni parlamentari hanno avviato l'esame **a partire dall'8 marzo 2021**.

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

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

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

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

richiesta di elementi informativi al Governo e ai soggetti specializzati – che le Commissioni parlamentari sono chiamate a svolgere nel corso dell'esame in sede referente.

Dossier del Servizio Studi della Camera con analisi di impatto di genere

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

- 8 marzo 2021: Delega al Governo per la disciplina dell'agricoltura multifunzionale e promozione dell'imprenditoria e del lavoro femminile nel settore agricolo – [A.C. 2049](#)
- 29 marzo 2021: Disposizioni concernenti i giudizi di idoneità all'avanzamento degli ufficiali e il conferimento di encomi ed elogi – [A.C. 2715](#)
- 30 marzo 2021: Modifiche alla legge 7 aprile 2014, n. 56, concernenti l'ordinamento della città metropolitana di Roma, capitale della Repubblica – [A.C. 2893](#)
- 31 marzo 2021: Introduzione sperimentale del metodo del budget di salute per la realizzazione di progetti terapeutici riabilitativi individualizzati – seconda edizione – [A.C. 1752](#)
- 14 aprile 2021: Disposizioni in materia di circolazione dei monopattini a propulsione prevalentemente elettrica – [A.C. 2675](#)
- 3 maggio 2021: Disposizioni in materia di espropriazione di immobili in stato di degrado o di abbandono per il loro recupero e adeguamento alle norme di prevenzione del rischio sismico – [A.C. 770](#)
- 12 maggio 2021: Disposizioni per la tutela e la valorizzazione dell'agricoltura contadina – [A.A.CC. TU 1825-1968-2905-A](#) (Elementi per l'esame in Assemblea)
- 26 maggio 2021: Prevenzione e repressione della diffusione illecita di contenuti tutelati dalla normativa sul diritto d'autore mediante le reti di comunicazione elettronica – [A.C. 2188](#), [A.C. 1357](#), [A.C. 2679](#)
- 15 giugno 2021: Disposizioni in materia di utilizzo dei defibrillatori semiautomatici e automatici in ambiente extraospedaliero – [A.C. TU. 181 ed. abb.-B](#)
- 6 luglio 2021: Modifiche al codice delle pari opportunità di cui al decreto

legislativo 11 aprile 2006, n. 198, e altre disposizioni in materia di pari opportunità tra uomo e donna in ambito lavorativo – [A.C. 522 e abb. -A](#)

- 16 luglio 2021: Disposizioni concernenti la conservazione del posto di lavoro e i permessi retribuiti per esami e cure mediche in favore dei lavoratori affetti da malattie oncologiche, invalidanti e croniche – [A.C. 2098](#), [A.C. 2392](#), [A.C. 2247](#), [A.C. 2540 e A.C. 2478](#)
- 21 settembre 2021: Disposizioni per consentire la libertà di scelta nell'accesso dei lavoratori al trattamento pensionistico – [A.C. 389](#), [A.C. 714](#), [A.C. 759](#), [A.C. 900](#), [A.C. 1163](#), [A.C. 1164](#), [A.C. 1170](#), [A.C. 2855 e A.C. 2904](#)
- 20 ottobre 2021: Modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali in materia di circoscrizioni di decentramento comunale – [A.C. 1430 e A.C. 2404](#)
- 20 ottobre 2021: Rilascio del permesso di soggiorno alle vittime del reato di costrizione o induzione al matrimonio – [A.C. 3200](#)
- 4 novembre 2021: Disposizioni per la promozione e il sostegno delle attività teatrali negli istituti penitenziari – [A.C. 2933](#)
- 25 novembre 2021: Disciplina del tirocinio curricolare per l'orientamento e la formazione dei giovani – [A.C. 1063 e A.C. 2202](#)
- 10 febbraio 2022: Disposizioni per l'inserimento lavorativo per le donne vittime di violenze di genere – [A.A.CC. 1458](#), [1791](#), [1891](#)
- 14 febbraio 2022: Disposizioni in materia di lavoro agile e di lavoro a distanza – [A.A.CC. 2282](#), [2417](#), [2667](#), [2685](#), [2817](#), [2908](#), [3027 e 3150](#)
- 1° marzo 2022: Disposizioni in materia di statistiche in tema di violenza di genere – [A.C. 2805](#)
- 9 marzo 2022: Disciplina del contratto di apprendistato – [A.C. 2902](#)
- 18 marzo 2022: Associazioni a carattere sindacale delle Forze armate – [A.C. 875-B](#) (Elementi per l'esame in Assemblea)
- 1° aprile 2022: Rilascio del permesso di soggiorno alle vittime del reato di costrizione o induzione al matrimonio – [A.C. 3200](#) (Elementi per l'esame in Assemblea)
- 17 gennaio 2023: Promozione e sviluppo delle start-up e delle piccole e medie imprese innovative mediante agevolazioni fiscali e incentivi agli investimenti – [A.C. 107](#)
- 13 marzo 2023: Disposizioni per la promozione e lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile nel settore agricolo – [A.C. 752](#)

- 20 marzo 2023: Istituzione della Settimana nazionale delle discipline scientifiche, tecnologiche, ingegneristiche e matematiche – [A.C. 854](#)
- 24 marzo 2023: Modifiche al codice della protezione civile (D.Lgs. 1/2018) e altre norme in materia di gestione delle emergenze di rilievo nazionale – [A.C. 589](#)
- 18 aprile 2023: Disposizioni in materia di giusta retribuzione e salario minimo – [A.C. 141 e abb.](#) e successive edizioni
- 8 maggio 2023: Disposizioni per la tutela e la valorizzazione dell'agricoltura contadina – [A.C. 165](#)
- 22 maggio 2023: Poteri del procuratore della Repubblica in materia di assunzione di informazioni dalle vittime di violenza domestica e di genere – [A.C. 1135](#)
- 24 maggio 2023: Disposizioni per la prevenzione delle discriminazioni e la tutela dei diritti delle persone che sono state affette da malattie oncologiche – [A.A.CC. 249](#), [413](#), [690 e 885](#) e successive edizioni
- 24 maggio 2023: Interventi per il settore ittico – [A.C. 747 e A.C. 856](#)
- 22 giugno 2023: Assistenza psicologica di base – [A.C. 814 e A.C. 1034](#)
- 17 luglio 2023: Equiparazione del regime fiscale dell'imposta municipale propria e dell'imposta di registro relativamente a immobili posseduti in Italia da cittadini iscritti nell'AIRE – [A.C. 956](#)
- 12 settembre 2023: Disposizioni per il riconoscimento della figura dell'agricoltore custode dell'ambiente e del territorio – [A.C. 1304 e A.C. 1123](#)
- 20 settembre 2023: Disciplina dell'attività di guida professionale di pesca – [A.C. 1029](#)
- 10 ottobre 2023: Disposizioni per favorire l'inserimento lavorativo delle donne vittime di violenza di genere e delle vittime di violenza con deformazione o sfregio permanente del viso – [A.C. 408 e abb.](#)
- 30 ottobre 2023: Disposizioni in materia di idoneità fisica al servizio nelle Forze armate per i soggetti affetti da celiachia e da intolleranze alimentari – [A.C. 1243](#)
- 31 ottobre 2023: Istituzione del premio di "Maestro dell'arte della cucina italiana" – [A.C. 1419](#)
- 23 gennaio 2024: Disposizioni per la promozione e la valorizzazione dei prodotti e delle attività dei produttori di birra artigianale – [A.C. 788 e A.C. 1649](#)
- 5 febbraio 2024: Disposizioni per il riconoscimento della figura dell'agricoltore

custode dell'ambiente e del territorio – [A.C. 1304 e A.C. 1123](#)

- 13 febbraio 2024: Disposizioni per il riconoscimento e il sostegno dell'attività di cura e assistenza svolta dal caregiver familiare – [A.C. 114 e abb.](#)
- 19 febbraio 2024: Delega al Governo in materia di florovivaismo – [A.C. 1560-A e A.C. 389](#)
- 27 settembre 2024: Promozione e sviluppo delle start-up e delle piccole e medie imprese innovative mediante agevolazioni fiscali e incentivi agli investimenti – [A.C. 107-B](#)
- 24 ottobre 2024: Disposizioni per favorire la riduzione dell'orario di lavoro – [A.C. 2067](#)
- 11 novembre 2024: Promozione della parità tra i sessi nell'apprendimento, nella formazione e nel lavoro nelle discipline matematiche e tecnico-scientifiche – [A.C. 357](#)
- 19 novembre 2024: Modifica dell'articolo 609-bis del codice penale in materia di violenza sessuale e di libera manifestazione del consenso – [A.C. 1693](#)
- 10 gennaio 2025: Riduzione dell'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto relativa a oggetti d'arte, di antiquariato o da collezione – [A.C. 1981](#)

Sempre con riguardo alla **promozione del gender mainstreaming** negli atti normativi si ricorda infine che nel corso della discussione sulla legge di bilancio 2021 è stato accolto uno specifico ordine del giorno (9/2790-bis-AR/301 D'Uva, Spadoni, Palmisano, Ascari) in cui si impegna il Governo a valutare l'opportunità di prevedere, in particolare, che nell'ambito dell'**AIR e della VIR**, il cui contenuto è attualmente definito dal DPCM n. 169 del 2017, "sia introdotta una specifica voce relativa all'**analisi di impatto di genere sugli atti di iniziativa normativa del Governo**". Finora non è stato dato seguito all'ordine del giorno.

1.5 Gli organismi pubblici nazionali a tutela delle pari opportunità

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

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

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

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

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

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

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

Nell'ambito del Dipartimento, in attuazione delle previsioni contenute nella legge di bilancio 2022 (articolo 1, commi 139-148, L. n. 234/2021, su cui si v. *supra*), si è insediato l'**Osservatorio nazionale per l'integrazione delle politiche per la**

parità di genere (istituito con [decreto 22 febbraio 2022](#)), presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o dall'Autorità politica delegata alle pari opportunità. All'Osservatorio e al **Comitato tecnico-scientifico**, istituito all'interno del medesimo e composto da esperte ed esperti di elevata professionalità, è affidato, tra gli altri, il compito di monitorare l'attuazione della Strategia nazionale sulla parità di genere, adottata per la prima volta in Italia nel 2021, valutandone l'impatto al fine di migliorarne l'efficacia e integrarne gli strumenti.

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

- a. assicurando lo sviluppo delle funzioni di analisi e studio della condizione e delle problematiche in tema di pari opportunità e di parità di genere, anche attraverso la realizzazione di un rapporto biennale finalizzato ad aggiornare le conoscenze sulle principali dinamiche demografiche, sociologiche, economiche in Italia;
- b. promuovendo iniziative ed incontri seminariali per favorire la conoscenza dei risultati delle ricerche e indagini e la diffusione delle buone pratiche attraverso lo scambio di esperienze;
- c. coordinando le proprie attività di ricerca, studio e documentazione con quelle relative al Piano strategico nazionale contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- a. contribuire ad attualizzare le linee di indirizzo per l'utilizzo delle risorse del Fondo;

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

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

2

Politiche dell'UE in materia di parità di genere

2.1 L'uguaglianza di genere nel diritto primario dell'UE

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

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

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

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

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

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

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

2.2 L'uguaglianza di genere nel diritto derivato

Direttive quadro e organismi di parità

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

- la [direttiva](#) del 2006 riguardante l'**attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento** fra uomini e donne in materia di **occupazione e impiego**; la direttiva definisce le **nozioni di discriminazione diretta e indiretta**, di **molestie** e di **molestie sessuali**; inoltre, essa incoraggia i datori di lavoro ad adottare misure preventive per combattere le molestie sessuali, prevede le **sanzioni per i casi di discriminazione** e prevede l'istituzione all'interno degli Stati membri di organismi incaricati di promuovere la parità di trattamento tra uomini e donne;
- la [direttiva](#) del 2010 che stabilisce gli **obiettivi** relativi all'applicazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le **donne che esercitano un'attività autonoma**, ivi comprese le attività nel settore agricolo, e relativa altresì alla **tutela della maternità**;
- la [direttiva](#) del 2004 che dà attuazione al principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'**accesso a beni e servizi e la loro fornitura**. Si applica a tutte le persone che forniscono beni e servizi che sono a disposizione del pubblico, compresi gli organismi pubblici, e che sono offerti al di fuori dell'area della vita privata e familiare e delle transazioni effettuate in questo ambito.

Le tre direttive sopra richiamate sono state oggetto di **modifica** ad opera di due **recenti direttive UE finalizzate a potenziare gli organismi di parità**.

In particolare, la [direttiva](#) (UE) 2024/1500 del **14 maggio 2024** riguarda l'aspetto **occupazionale**, compreso il lavoro autonomo, mentre la [direttiva](#) (UE) 2024/1499 del **7 maggio 2024** è riferita:

- alla parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla **razza e dall'origine etnica**;
- alla parità di trattamento fra le persone in materia di occupazione e impiego, indipendentemente da **religione o convinzioni personali, disabilità, età od orientamento sessuale**;

- alla **parità di trattamento fra donne e uomini** in materia di **sicurezza sociale** e per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura.

Entrambi gli interventi legislativi intendono rafforzare gli **organismi per la parità**, in termini di indipendenza, risorse e poteri, affinché possano garantire più efficacemente la **parità di trattamento e le pari opportunità** tra donne e uomini. A tale scopo viene, tra le altre cose, loro riconosciuta un'ampia **legittimazione ad agire in giudizio** per garantire il rispetto dei principi sopra indicati.

Conciliazione tra lavoro e vita familiare

Nell'ambito del cosiddetto **Pilastro europeo dei diritti sociali**, il 13 giugno 2019 l'UE ha adottato la **direttiva** relativa all'**equilibrio tra attività professionale e vita familiare** per i genitori e i prestatori di assistenza.

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 sono fissati 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**.

e incondizionate del sesso sottorappresentato;

- la preferenza per il candidato del sesso sottorappresentato **avente le medesime qualifiche**, in assenza di una valutazione obiettiva che faccia propendere per il candidato dell'altro sesso.

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

Trasparenza salariale

Nel maggio 2023 è stata pubblicata la **direttiva** sulla **trasparenza salariale** e la **parità retributiva tra uomini e donne**, che era stata proposta dalla Commissione europea nel 2021.

La direttiva stabilisce **prescrizioni minime** per rafforzare l'**applicazione del principio della parità retributiva tra uomini e donne** e il **divieto di discriminazione per motivi di genere**, senza peraltro impedire ai datori di lavoro di retribuire in modo diverso chi svolge lo stesso lavoro (o un lavoro di pari valore) sulla base di **criteri oggettivi, neutri sotto il profilo del genere** (punto n. 10 delle Premesse). Per il conseguimento delle suddette finalità, sono fissati **standard** di trasparenza in materia di retribuzioni e garanzie di accesso a determinati strumenti di tutela giurisdizionale in favore dei lavoratori.

2.3 Gli orientamenti politici per la Commissione europea 2024–2029

Negli orientamenti politici per la Commissione europea 2024–2029 già menzionati (v. *supra*) si preannuncia altresì una serie di misure finalizzate ad **ampliare l'azione dell'Unione dell'uguaglianza**, in linea con gli obiettivi della scorsa legislatura, anche mediante:

una **nuova Strategia per l'uguaglianza di genere** per il periodo successivo al 2025, che definirà il piano per rafforzare i diritti delle donne in tutti i settori (dalla lotta contro la violenza di genere, alla responsabilizzazione delle donne in politica e nel mercato del lavoro, nell'UE e nelle istituzioni dell'UE);

A tal proposito merita ricordare che negli **orientamenti politici** per il mandato della Commissione europea nel periodo 2024–29, presentati il **18 luglio 2024**, si preannuncia, tra l'altro, l'adozione di un **nuovo Piano d'azione sull'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali**.

Il precedente Piano d'azione, presentato nel **marzo 2021** (**COM(2021)102 e allegati**), delinea **azioni concrete** per proseguire l'attuazione dei principi del Pilastro europeo dei diritti sociali nell'ambito di uno sforzo comune degli Stati membri e dell'UE, che per raggiungere gli obiettivi in materia occupazionale entro il 2030, come previsto dal Piano, dovrebbe puntare, in particolare, a:

- (almeno) **dimezzare il divario di genere** a livello occupazionale rispetto al 2019 (quando era all'11,7%);
- **aumentare l'offerta di servizi formali di educazione e cura** della prima infanzia, contribuendo in tal modo a una migliore conciliazione tra vita professionale e vita privata e favorendo una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

Amministrazione delle società quotate

Con la **direttiva** riguardante il **miglioramento dell'equilibrio di genere fra gli amministratori delle società quotate** e relative misure, divenuta **applicabile** dalla fine del 2024, si stabilisce che le società quotate debbano garantire, entro il 2026, che i membri del sesso sottorappresentato detengano almeno il **40%** dei **posti di amministratore senza incarichi esecutivi** e il **33%** del totale dei posti di **amministratore**.

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

La nuova direttiva prevede:

- un livello minimo di armonizzazione dei requisiti in materia di governo societario, in quanto le decisioni di nomina dovranno basarsi su criteri oggettivi;
- misure integrate in grado di garantire che non vi siano promozioni automatiche

una **Tabella di marcia per i diritti delle donne**, che verrà presentata in occasione della prossima Giornata internazionale della donna.

Si tratta di compiti ed obiettivi di competenza della (nuova) **Commissaria per la parità, preparazione e gestione delle crisi**, Hadja **Lahbib** (Belgio), che avrà altresì la responsabilità di:

- garantire la **piena attuazione della Convenzione di Istanbul** sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica;
- promuovere l'**integrazione delle questioni di genere nelle politiche**, nella legislazione e nei programmi di finanziamento dell'UE;
- migliorare l'**acquisizione dei dati** sull'uguaglianza di genere, in collaborazione con gli Stati membri.

2.4 Attività del Parlamento europeo

Tra le più recenti attività del Parlamento europeo in materia si segnala l'approvazione di alcune **risoluzioni**.

In particolare, la **risoluzione** dell'**11 aprile 2024** sull'inclusione del **diritto all'aborto** nella **Carta dei diritti fondamentali dell'UE**, rammentando in particolare l'impegno dell'UE a promuovere e proteggere il diritto di ogni persona, e in particolare di ogni donna, all'autonomia del proprio corpo, nonché i suoi diritti sessuali e riproduttivi, **esorta** il Consiglio europeo ad integrare nella Carta l'**assistenza sanitaria sessuale e riproduttiva** e il diritto a un **aborto sicuro e legale**. Nella risoluzione si sollecitano, tra l'altro, gli Stati membri a **depenalizzare** completamente l'**aborto**.

Inoltre, merita ricordare la **risoluzione** del **marzo 2024** sugli **orientamenti generali** per l'elaborazione del **bilancio 2025**, in cui il Parlamento europeo ribadisce l'importanza di attuare programmi, politiche e altre attività dell'UE in modo tale da **promuovere la parità di genere** nella realizzazione dei rispettivi obiettivi.

Si segnalano altresì:

- una **risoluzione** del 28 febbraio 2024 sui diritti umani e la democrazia nel mondo e sulla politica dell'Unione europea in materia che, nel **condannare** tutte le forme di violenza di genere, chiede sforzi più concertati per **eliminare**

l'uso della violenza sessuale come arma di guerra e invita la Commissione a proseguire gli sforzi per eliminare completamente la pratica delle mutilazioni genitali femminili, della sterilizzazione forzata e dell'aborto forzato in tutto il mondo;

- una [risoluzione](#) del 3 ottobre 2023 sulla **garanzia di trasporti europei** che rispondano alle **necessità delle donne**, in cui si chiedono iniziative per garantire la **sicurezza e l'incolumità** delle donne sui mezzi di trasporto, nonché l'**occupazione femminile** nel settore;
- una [risoluzione](#) del 1° giugno 2023 sulle **molestie sessuali** nell'UE, sulla diffusione di tale fenomeno negli Stati membri ed anche nelle istituzioni dell'UE;
- una [risoluzione](#) del 10 marzo 2022, sul **terzo piano d'azione dell'Unione europea sulla parità di genere**, incentrata su sette ambiti di intervento: l'eliminazione di tutte le forme di violenza di genere, la tutela dei diritti sessuali e riproduttivi delle donne e il loro accesso all'assistenza sanitaria; la promozione dell'uguaglianza in ambito socioeconomico e dell'autonomia di donne e ragazze.
- una [risoluzione](#) del 5 luglio 2022 sulla **povertà femminile** in Europa con cui, tra l'altro, si invitano l'UE e gli Stati membri a proteggere le donne che vivono in condizioni di **povertà energetica** nonché a stabilire migliori politiche di equilibrio tra vita professionale e vita privata e misure adeguate per garantire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro (prevedendo ad esempio un migliore congedo di maternità, periodi di congedo di paternità significativamente più lunghi, un congedo parentale retribuito e non trasferibile, orari di lavoro flessibili, strutture di assistenza all'infanzia in loco, servizi di assistenza e politiche di lavoro a distanza). Nella risoluzione si osserva infine che il peggioramento della situazione sociale ed economica causato dalla pandemia di COVID-19 ha amplificato le forme di abuso e violenza nei confronti delle donne.

Per **ulteriori approfondimenti** sulle iniziative intraprese dal Parlamento europeo nella **lotta all'uguaglianza di genere** si rinvia alla relativa pagina [web](#).

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 mira a potenziare il **contributo dell'UE per il raggiungimento** dell'uguaglianza di genere e dell'**empowerment** di tutte le donne e le ragazze, di cui all'**obiettivo di sviluppo sostenibile n. 5** nell'ambito dell'Agenda 2030.

2.6 La direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne

Il **7 maggio 2024** è stata adottata la **direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica**, presentata dalla Commissione europea nel marzo 2022.

La direttiva è volta a integrare gli **obiettivi** stabiliti dalla [Convenzione di Istanbul](#) (v. *infra*) nell'ambito delle competenze dell'UE, l'*acquis* dell'Unione e la legislazione nazionale degli Stati membri. A tal fine introduce **per la prima volta** disposizioni specificamente indirizzate a combattere la violenza contro le donne e la violenza domestica, tematiche fino ad ora non trattate da nessun atto legislativo dell'Unione.

In questa prospettiva, stabilisce **norme minime**, lasciando agli **Stati membri** la possibilità di **disciplinare la materia in misura più rigorosa**, tenendo conto delle rispettive specificità.

Secondo i più recenti **dati** rielaborati dal Consiglio, aggiornati al 2024, **ogni giorno** almeno **2 donne** nell'UE vengono **uccise** da un partner o da un familiare. Ciononostante, solo il **22%** delle **vittime** di violenza da parte di un partner **sporge denuncia** e oltre l'**80%** delle vittime di violenza non cerca aiuto professionale.

La nuova direttiva anzitutto configura e definisce nell'UE i seguenti **reati**:

- **mutilazione genitale femminile**;

2.5 Documenti programmatici

Il Consiglio dell'UE, nella riunione del **7 maggio 2024**, ha adottato [conclusioni](#), basate sulla relazione elaborata dall'**Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE)**, ove si chiedono **misure più incisive** per promuovere l'**emancipazione economica** e l'**indipendenza finanziaria** delle donne, anche integrando una prospettiva di parità di genere nelle politiche e nella legislazione attinenti al settore economico e finanziario e, tra l'altro, contrastando la violenza economica di genere.

Inoltre, la Commissione nella scorsa legislatura ha adottato una serie di **documenti programmatici**, da cui sono scaturite **misure concrete e azioni specifiche** in materia di parità di genere.

In particolare, si segnala 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: lotta 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;
- il potenziamento della presenza delle donne nei settori caratterizzati da carenze di competenze, in particolare il **settore tecnologico** e quello dell'**intelligenza artificiale**;
- 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

- **matrimonio forzato**;
- **condivisione non consensuale di materiale intimo** o manipolato;
- **stalking online**;
- **molestie online**;
- **istigazione all'odio o alla violenza online**.

Gli Stati membri dovranno garantire che tali reati siano punibili con **sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive**, fatta salva la facoltà di adottare o mantenere norme di diritto penale più rigorose relative alla definizione dei reati e delle sanzioni nel settore della violenza contro le donne.

Gli Stati membri dovranno altresì garantire che il reato di **mutilazione genitale femminile** sia punito con una **pena detentiva non inferiore nel massimo a 5 anni**, il **matrimonio forzato** con una detenzione di **almeno 3 anni**, e i **restanti reati** con almeno **1 anno**.

Sono previste anche **circostanze aggravanti** quali la reiterazione della violenza contro le donne, la commissione di atti di violenza contro persone vulnerabili o minori e il ricorso a livelli di violenza di estrema gravità.

La nuova direttiva intende assicurare un **accesso più facile alla giustizia** per le vittime e impone agli **Stati membri** di fornire un livello adeguato di **protezione e assistenza** specialistica. Essi dovranno ad esempio garantire che le vittime possano sporgere **denuncia** attraverso **canali accessibili** e di facile utilizzo, anche online.

Alle **vittime minori** dovrà essere loro prestata assistenza da parte di professionisti appositamente formati.

Se nelle violenze è implicato il titolare della responsabilità genitoriale, la denuncia **non dovrà essere subordinata al consenso** di questa persona e le autorità dovranno innanzitutto adottare misure a tutela dell'incolumità del minore prima che tale persona sia informata della denuncia.

Quando una vittima entra in contatto con un'autorità, quest'ultima dovrà valutare il rischio rappresentato dall'autore del reato, o indagato e dovrà prevedere **adeguate misure di protezione delle vittime**, quali misure urgenti di **allontanamento, ordinanze restrittive od ordini di protezione**.

A tutela della **vita privata della vittima** e per prevenire nuove violenze, ai fini dei procedimenti penali le **prove relative al comportamento sessuale** passato della vittima siano ammesse solo se pertinenti e necessarie.

La vittima ha il diritto di chiedere all'autore del reato il **risarcimento integrale**

dei danni derivanti dai reati di violenza subiti, se del caso anche nel corso di un procedimento penale.

I servizi di assistenza, come i **centri anti-stupro**, dovranno essere a disposizione delle vittime per offrire consulenza e sostegno, fornire informazioni sull'accesso alla consulenza legale e assisterle nella ricerca di case rifugio e cure mediche.

Gli Stati membri dovranno inoltre mettere a disposizione delle vittime una **linea di assistenza telefonica nazionale gratuita e operativa 24/7**.

Infine, i paesi dell'UE dovranno adottare misure adeguate – ad esempio **campagne di sensibilizzazione mirate** – per prevenire la violenza contro le donne e la violenza domestica, aumentando la consapevolezza e la comprensione da parte dell'opinione pubblica riguardo le manifestazioni e le cause profonde di tutte le forme di violenza contro le donne e di violenza domestica, contrastando gli stereotipi di genere dannosi e promuovendo la parità di genere.

2.7 L'adesione dell'UE alla Convenzione di Istanbul

Nel giugno 2023 si è concluso, con due decisioni del Consiglio ([decisione](#) (UE) 2023/1075 e [decisione](#) (UE) 2023/1076), il processo di **adesione dell'Unione europea alla Convenzione di Istanbul** per la **prevenzione e la lotta alla violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica** (come annunciato dalla Presidente della Commissione europea nel suo programma per il ciclo legislativo 2019–2024).

La [Convenzione](#), adottata dal Consiglio d'Europa l'11 maggio 2011 ed entrata in vigore a seguito del raggiungimento del prescritto numero di dieci ratifiche il 1° agosto 2014, è pertanto entrata in vigore nell'Unione europea il 1° ottobre 2023.

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.

Uno degli obiettivi del regolamento PNRR è proprio quello di attenuare gli effetti della crisi della pandemia da COVID-19 sulle donne.

Nel [PNRR italiano](#) la **parità di genere** rappresenta una **priorità trasversale**, che ha l'obiettivo di garantire con riforme, istruzione e investimenti le **stesse opportunità economiche e sociali tra uomini e donne** in un'ottica di *gender mainstreaming*. Tra i benefici previsti, quello di un **graduale incremento dell'occupazione femminile in tutto il territorio nazionale**, grazie soprattutto agli investimenti delle Missioni "Istruzione e ricerca" e "Inclusione e coesione" del piano.

Infine, merita ricordare che la Commissione ha sviluppato una [metodologia](#) per misurare la **spesa relativa alla parità di genere** nel quadro finanziario pluriennale 2021–2027. In particolare, la [metodologia applicata](#) prevede l'attribuzione di un **diverso punteggio** (2, 1, 0* e 0) sulla base del **contributo** apportato all'obiettivo perseguito. La Commissione riferisce che **nel 2023 l'11 per cento della spesa dell'Ue è stato dedicato a misure rilevanti nella prospettiva di genere**, mentre il 69 per cento non ha avuto alcun impatto sull'uguaglianza.

2.9 Dati sulla parità tra donne e uomini nell'UE

In base all'[Indice 2024 sull'uguaglianza di genere nell'UE](#), strumento di misurazione dell'equilibrio tra i sessi elaborato dall'**Istituto europeo per la parità di genere (EIGE)** in una serie di domini chiave, gli Stati membri hanno ottenuto un risultato medio di **71,0** punti su 100, con un **moderato progresso di 0,8 punti** rispetto alla precedente edizione dell'Indice.

L'Indice utilizza una **scala da 1 a 100**, dove 1 rappresenta la disuguaglianza totale e 100 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**.

In particolare, l'aumento del punteggio dell'UE dal 2021 è dovuto principalmente ai **progressi** nei settori del **potere** (+ 2,3 punti) e del **denaro** (+ 0,8 punti). Dal **2010**, il punteggio dell'UE è aumentato di **7,9 punti**, soprattutto grazie ai progressi nel dominio del **potere** (+ 19,5 punti).

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

Il Quadro finanziario pluriennale (QFP) dell'UE **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 [programma "Cittadini, uguaglianza, diritti e valori"](#), istituito dal [regolamento \(UE\) 2021/692](#), che si concentra, tra l'altro, sulla parità di genere e sulla promozione dell'integrazione della dimensione di genere (sezione uguaglianza, diritti e parità di genere), nonché sulla lotta alla violenza, compresa la violenza di genere (sezione Daphne).

Sono disponibili, inoltre, **ulteriori finanziamenti dell'UE** per l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, in particolare nell'ambito del [Fondo sociale europeo Plus](#), che finanzia progetti che promuovono l'inclusione sociale, combattono la povertà e investono nelle persone, nonché altri strumenti, come il [Fondo europeo di sviluppo regionale](#), il [Fondo di coesione](#) e il programma [InvestEU](#).

Anche il Fondo sociale per il clima, istituito dal [regolamento \(UE\) 2023/955](#), riconosce che le donne sono colpite in modo sproporzionato dalla **povertà energetica e dei trasporti**, in particolare le madri e le donne single, e che hanno modelli di mobilità diversi e più complessi.

Rispetto al precedente bilancio pluriennale, i **requisiti di uguaglianza di genere sono stati in particolare rafforzati** per tutti i **programmi della politica di coesione**, prevedendo tra l'altro che l'uguaglianza di genere e la prospettiva di genere siano incluse e promosse in tutte le fasi del processo di preparazione, attuazione, monitoraggio e valutazione dei programmi stessi.

L'**uguaglianza di genere** e le **pari opportunità** per tutti sono tenuti in considerazione anche nei Piani nazionali per la ripresa e la resilienza (**PNRR**). Secondo quanto prevede il [regolamento](#) istitutivo del Dispositivo per la ripresa e la resilienza (il programma dell'UE che finanzia i PNRR degli Stati membri), i **piani** devono infatti **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 n. 5 di sviluppo sostenibile dell'ONU e, ove pertinente, la **strategia nazionale per la parità di genere**.

Nel **2024**, il **33%** dei membri dei **parlamenti nazionali** nell'UE sono **complessivamente donne**, con un aumento di circa **10 punti** percentuali rispetto al **2010**. In particolare, in **undici Stati membri**, tra cui l'Italia, si registra una percentuale di donne nei parlamenti **più elevata** rispetto alla **media** dell'UE.

Inoltre, anche grazie al contributo delle **quote rosa** in **otto Stati membri**, la **quota** di donne nei **consigli di amministrazione** delle maggiori società quotate in borsa ha raggiunto il **34%** nel **2024** (dal 28% nel 2019). In particolare, la riserva obbligatoria è pari, in Italia, al 40%.

Tuttavia, in altri ambiti, ad esempio nelle attività di **assistenza non retribuita e di cura**, il divario perdura e se si assiste ad una sua riduzione ciò non si deve a un maggiore impegno degli uomini in tali mansioni, bensì al fatto che le donne ne svolgono di meno, grazie al progresso delle tecnologie applicate all'assistenza e all'aumento del tasso di occupazione femminile.

Nonostante i progressi nel **mercato del lavoro**, questo appare ancora soggetto a **segregazione di genere** quanto lo era 10 anni fa. Se da una parte la **partecipazione femminile aumenta** nei settori delle **scienze, delle tecnologie, dell'ingegneria** e della **matematica**, dall'altra la **percentuale di uomini** che lavorano nel campo dell'**istruzione, della salute e del benessere rimane invariata**.

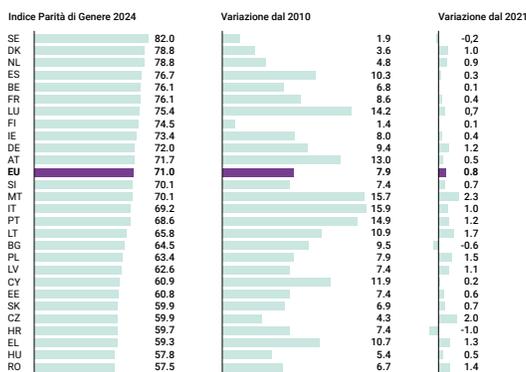
In particolare, le **donne non sono sufficientemente coinvolte** nel processo di **riqualificazione professionale** innescato dalla duplice **transizione, digitale e verde**, che richiede nuove competenze.

Nel **grafico sottostante** sono illustrati i **punteggi per paese** relativi al 2024 (prima colonna), alla variazione dal 2010 (seconda colonna) e, infine, dal 2021 ad oggi (terza colonna). In grigio viene segnalata la **media europea**.

Ne risulta un **quadro eterogeneo**, in cui tra i paesi con i migliori risultati figurano la Svezia, la Danimarca e i Paesi Bassi, sebbene i loro progressi verso la parità di genere siano in una fase di stallo, mentre altri come Croazia e Bulgaria registrano un calo rispetto al 2021. Al contrario, paesi come **Italia, Portogallo, e Malta**, che si attestano ancora su un **punteggio inferiore alla media dell'UE**, hanno registrato **ampi miglioramenti** negli ultimi 10 anni.

Secondo i dati aggiornati al 2024, l'**Italia** si colloca al **14°** posto nell'UE con **69,2** punti su 100 ed un **punteggio complessivo di 1,8 punti inferiore alla media** dell'UE.

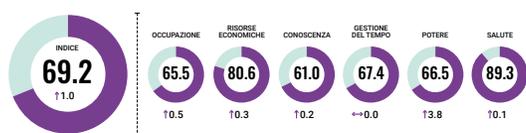
Indice sull'uguaglianza di genere 2024



Fonte: EIGE. Per consultare l'ultimo report dell'EIGE (ottobre 2024), si rinvia alla [pagina](#) web dedicata.

In particolare, il **punteggio dell'Italia è aumentato di 15,9** punti, dal 2010 ad oggi, migliorando di **sette posizioni** la sua collocazione rispetto agli altri paesi dell'UE e registrando il **miglioramento più significativo** tra tutti gli Stati membri. Dal 2021 il punteggio dell'Italia è aumentato di **1 punto** e, a causa di progressi più rapidi in altri Stati membri, la classifica dell'Italia è **diminuita di un posto**.

Indice sull'uguaglianza di genere 2024 – Il dato italiano



Fonte: EIGE

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

Ai sensi dell'**articolo 51, primo comma, della Costituzione**, tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A seguito di una modifica del 2003 ([L. Cost. n. 1/2003](#)) è stato aggiunto un periodo secondo cui la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini.

L'**articolo 117, settimo comma, Cost.** (introdotto dalla [L. Cost. n. 3/2001](#)) prevede inoltre che "Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive." Analogo principio è stato introdotto negli statuti delle regioni ad autonomia speciale dalla [legge costituzionale n. 2 del 2001](#).

Nelle ultime legislature, infatti, sono state introdotte gradualmente misure normative volte a promuovere l'equilibrio di genere all'interno delle assemblee elettive europee, nazionali, regionali e locali (la L. n. 215/2012 per le elezioni comunali; la L. n. 56/2014 per le elezioni – di secondo grado – dei consigli metropolitani e provinciali; la L. n. 65/2014 per le elezioni del Parlamento europeo; la L. n. 20/2016 per le elezioni dei consigli regionali; la L. n. 165/2017 per le elezioni del Parlamento). Misure promozionali delle pari opportunità sono state inserite anche nei più recenti provvedimenti riguardanti la disciplina dei partiti politici.

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

3

La promozione delle donne nella vita politica e istituzionale

3.1 La rappresentanza di genere nella legislazione elettorale

A livello europeo

A partire dalle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia del maggio 2019 hanno trovato applicazione le previsioni a regime introdotte dalla [legge 22 aprile 2014, n. 65](#) per rafforzare la **rappresentanza di genere**. Tale legge prevede, in particolare:

- la **composizione paritaria delle liste** dei candidati, disponendosi che i candidati dello stesso sesso non possono essere superiori alla metà, a pena di inammissibilità. Inoltre, i primi due candidati devono essere di sesso diverso;
- la **triplice 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 riacusata e non può conseguentemente partecipare alle elezioni.

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

A livello nazionale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A livello locale

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

Nei **comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti** e in **quelli con popolazione superiore a 15.000 abitanti**³ la legge contempla una duplice misura volta ad assicurare il riequilibrio di genere:

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

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

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.

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

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

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

1. **Liste con preferenze**: qualora la legge elettorale regionale preveda l'espressione di preferenze, sono previsti due meccanismi per promuovere la rappresentanza di genere: a) quota di lista del 40 per cento (in ciascuna lista i candidati di uno stesso sesso non devono eccedere il 60 per cento del totale); b) preferenza di genere (deve essere assicurata l'espressione di almeno due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso. In caso contrario, le preferenze successive alla prima sono annullate).
2. **Liste 'bloccate'**: nel caso in cui la legge elettorale regionale preveda le liste senza espressione di preferenze, deve essere prevista l'alternanza tra candidati di sesso diverso, in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale.
3. **Collegi uninominali**: nel caso in cui il sistema elettorale regionale preveda collegi uninominali, nell'ambito delle candidature presentate con il medesimo simbolo i candidati di un sesso non devono eccedere il 60 per cento del totale. L'entrata in vigore della legge del 2016 ha indotto le regioni, la cui legislazione elettorale non soddisfaceva gli elementi richiesti, ad introdurre le modifiche necessarie per adeguarsi alla normativa di principio.

In relazione al mancato adeguamento della legislazione elettorale è intervenuto

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

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

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

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

Secondo la Consulta le citate disposizioni si pongono in contrasto con gli articoli 3, secondo comma e 51, primo comma della Costituzione, in quanto inadeguate a promuovere le pari opportunità tra donne e uomini per l'accesso alle cariche elettive. Al contempo, la Corte ha ritenuto che l'esclusione delle liste che non assicurano la rappresentanza di entrambi i sessi costituisca una soluzione costituzionalmente adeguata a porvi rimedio. La Corte ha infine ricordato al legislatore che resta ferma la possibilità di individuare, nell'ambito della propria discrezionalità, altra soluzione congrua purché rispettosamente dei principi costituzionali.

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

La legge n. 215/2012 ha inoltre modificato la norma che disciplina il contenuto degli **statuti comunali e provinciali** con riferimento alle pari opportunità. In particolare, è previsto che gli statuti stabiliscono norme per **"garantire"** – e non più semplicemente "promuovere" – la **presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali non elettivi del comune e della provincia**, nonché degli **enti, aziende ed istituzioni** da essi dipendenti.

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

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

3.2 Italia: le donne nelle istituzioni

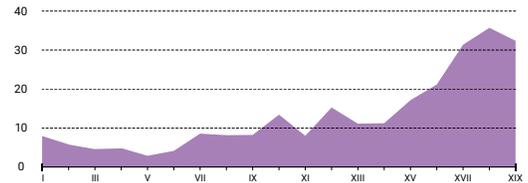
I dati relativi alla presenza femminile negli **organi costituzionali** italiani hanno sempre mostrato una presenza contenuta nei numeri e molto limitata quanto alle posizioni di vertice.

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 per cento, considerato valore minimo affinché la rappresentanza di genere sia efficace, è salita dal 19,5 della XVI legislatura al 30,1 per cento dei parlamentari eletti nella XVII legislatura. Tale tendenza si è rafforzata con le **elezioni del 2018**, in cui per la prima volta sono state sperimentate le misure previste dalla legge elettorale n. 165 del 2017 per promuovere la parità di genere nella rappresentanza politica (si v. *supra*). Nel 2018, infatti, sono state elette in Parlamento 334 donne, pari a circa il 35 per cento (di cui 225 alla Camera e 109 al Senato).

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

Grafico 1 / Percentuale delle donne elette alla Camera (I–XIX legislatura)



Di seguito, due grafici mostrano l'andamento storico della presenza delle donne in ciascun ramo del Parlamento⁴.

Le donne componenti della **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

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

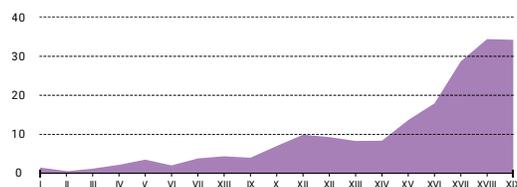
elette all'**Assemblea Costituente**, composta da 556 membri, sono state 21 (3,8 per cento).

Nella **XII legislatura** (la prima con il sistema elettorale maggioritario e con il sistema delle quote dichiarato poi illegittimo dalla Corte costituzionale) le donne elette alla Camera dei deputati sono state 95, di cui 43 elette con la quota maggioritaria e 52 con quella proporzionale, mentre nella **XIII legislatura** (senza l'applicazione del sistema delle quote) le donne elette alla Camera dei deputati sono scese a 70 (rispettivamente 42 e 28). Al Senato sono state elette nella XIII legislatura 26 donne. Nella **XIV legislatura** le donne elette alla Camera sono state 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 per cento (225 su 630), in crescita rispetto alla precedente legislatura (+4,3 per cento), la quale, a sua volta, aveva fatto registrare un incremento di circa il 10 per cento rispetto alla XVI legislatura; sono 109 le donne elette al Senato della Repubblica (34,9 per cento).

Nella **XIX legislatura** sono state elette: alla Camera, 129 donne (pari al 32,2 per cento) e, al Senato, 69 donne (34,5 per cento).

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

Grafico 2 / Percentuale delle donne elette al Senato (I–XIX legislatura)



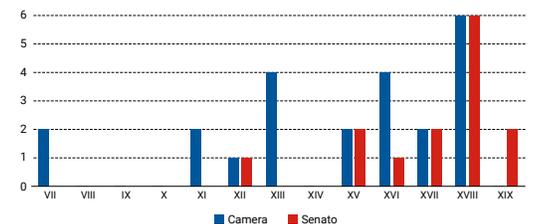
Quanto alle **posizioni di vertice**, per la prima volta nel 2022 in Italia è stata nominata una donna **Presidente del Consiglio**, mentre nessuna donna ha mai rivestito la carica di Capo dello Stato. Attualmente, nell'Unione europea, la carica di Primo ministro o Presidente del Consiglio è ricoperta da donne in 2 Stati, oltre l'Italia (Danimarca e Lituania). Nel 2019, alla Presidenza della Commissione europea è stata eletta per la prima volta una donna, riconfermata nel 2024.

La carica di **Presidente della Camera** è stata declinata al femminile nelle legislature VIII, IX e X, con l'elezione di Nilde Iotti, nella XII legislatura con l'elezione di Irene Pivetti e nella XVII con l'elezione di Laura Boldrini. Anche al Senato, per la prima volta nella XVIII legislatura, con l'elezione di Maria Elisabetta Alberti Casellati si è insediata una donna alla **Presidenza del Senato**.

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

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

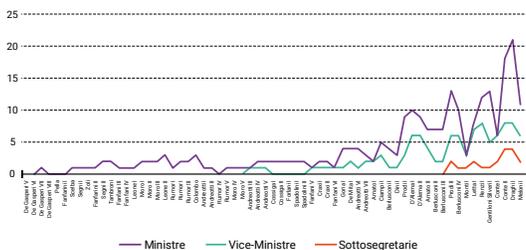
Donne Presidenti di Commissioni permanenti (Legislature I–XIX)



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

Di seguito si riporta un grafico con l'andamento storico delle nomine a **ministra**, **viceministra** (la carica di viceministro è stata introdotta dalla legge n. 81 del 2001) e **sottosegretaria** nei 68 governi della Repubblica dalla I alla XIX legislatura, aggiornato e rielaborato a partire dai dati tratti dal dossier *"Parità vs cercando 1948-2018. Le donne italiane in settanta anni di elezioni"* ([Documento di analisi n. 13](#)).

Ministre, vice-ministre, sottosegretarie: le nomine dalla I alla XIX legislatura



I dati sono stati estratti dalla composizione dei Governi nelle varie legislature, disponibile sul sito internet del Senato: http://www.senato.it/leg/01/BGT/Schede/Governi/0038_M.htm. Sono state considerate le nomine e non le persone fisiche che hanno ricoperto gli incarichi, a volte più di uno.

Sulla base dei dati elaborati dall'Ufficio valutazione impatto del Senato, con riferimento al periodo che va **dalla I alla XVII legislatura** l'analisi degli incarichi di ministra, viceministra o sottosegretaria conferiti in ciascun governo evidenzia che tredici governi sono stati composti esclusivamente da uomini. La prima donna a ricoprire l'incarico di ministra fu **Tina Anselmi** nel governo Andreotti III (1976-1978). Solo **dal 1983**, con il 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).

Per quanto riguarda la composizione della **Corte costituzionale**, nel 2019 è stata eletta per la prima volta come sua Presidente una donna, nella persona della giudice Marta Cartabia. Successivamente, è stata presidente della Corte anche Silvana Sciarra. Nella attuale composizione, dei quindici giudici costituzionali quattro sono donne: Maria Alessandra Sandulli, eletta nel 2025; Antonella Sciarra Alibrandi, nominata nel 2023; Emanuela Navarretta e Maria Rosaria San Giorgio, nominate nel 2020. Il 13 febbraio 2024 è stata eletta dal Parlamento Maria Alessandra Sandulli. Nella storia della Consulta ci sono state altre cinque giudici donne: Fernanda Contri, giudice della Corte dal 1996 al 2005, Maria Rita Saulle, giudice dal 2005 al 2011, Marta Cartabia, giudice dal 2011 al 2020, Silvana Sciarra e Daria De Petris, entrambe giudici dal 2014 al 2023.

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

A partire dalle elezioni del 2014 è stata introdotta ed applicata dapprima la doppia preferenza di genere e dal 2019 la c.d. 'trippla 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 per cento. Il dato è ulteriormente migliorato con i risultati delle elezioni del 2019, in cui le donne italiane elette sono state 30, pari al 41,1 per cento dei seggi spettanti all'Italia. L'8 e il 9 giugno 2024 si sono svolte le consultazioni per l'elezione dei membri italiani per l'avvio della **X legislatura** del Parlamento europeo. A seguito delle proclamazioni e, scontati i subentri a seguito delle candidate e dei candidati eletti in più circoscrizioni, le donne elette sono 25, pari al **32,9 per cento** del totale dei seggi spettanti all'Italia,

Con riguardo alle ultime legislature, si ricorda che nella **XVIII legislatura**, si sono succeduti tre governi. Nel **Governo Conte I** (giugno 2018 - settembre 2019) sono state nominate 6 donne a guida di un ministero, di cui quattro senza portafoglio (Pubblica Amministrazione, Affari regionali e autonomie, Sud, Disabilità e famiglia, Difesa e Salute), su un totale di 19 ministri (31,6 per cento). Le nomine dei sottosegretari hanno riguardato 5 donne su 47 (pari al 10,6 per cento). Nella compagine del **Governo Conte II** (settembre 2019 - febbraio 2021) le ministre sono state 8 (Interno; Politiche agricole; Infrastrutture e trasporti; Lavoro e politiche sociali; Istruzione; Innovazione tecnologica e digitalizzazione; Pubblica amministrazione; Pari opportunità e famiglia) su un totale di 23 ministri (34,7 per cento) e le sottosegretarie o viceministre 18 su 47 (38,3 per cento). Nel **Governo Draghi** (febbraio 2021 - ottobre 2022) si registra la partecipazione di 8 donne (**34,7 per cento**) nella compagine dei 23 ministri (Interno; Giustizia; Università e ricerca; Affari regionali e autonomie; Sud e coesione territoriale; Politiche giovanili; Pari opportunità e famiglia; Disabilità). Le cariche di viceministro e sottosegretario ricoperte da donne sono 25 (**58,1 per cento**) su un totale di 43.

Nell'attuale **Governo Meloni (XIX legislatura)**, il primo nella storia repubblicana ad essere guidato da un Presidente del Consiglio donna, si registra la partecipazione di 6 donne (**25 per cento**) nella compagine dei 24 ministri (Lavoro e Politiche sociali; Università e ricerca; Turismo; Riforme istituzionali e semplificazione normativa; Famiglia, Natalità, Pari opportunità; Disabilità). Le cariche di viceministro e sottosegretario ricoperte da donne sono 13 (**35,1 per cento**) su un totale di 37.

In **ambito UE-27** (periodo 2024-Q4), la media delle donne al Governo è del 32,8 per cento, con risultati molto diversi tra gli Stati. La presenza di donne nella compagine governativa va oltre la parità in Finlandia (60 per cento), Belgio (55 per cento), Estonia e Francia (50 per cento). Seguono la Germania (49 per cento), la Svezia (45,8 per cento), Lituania (45,3 per cento), Lettonia (44,8 per cento) e Spagna (44,7 per cento). Nella composizione della Commissione europea istituita nella X legislatura (2024-2029) la presenza femminile è pari al 40,7 per cento: 11 donne e 16 uomini come commissari e, a partire dal 2019, per la prima volta la **Commissione europea** è presieduta da una donna (Ursula von der Leyen).

in calo rispetto alle due legislature precedenti (la [media delle donne al Parlamento europeo](#) è pari al 39 per cento).

Gradualmente nelle ultime legislature il numero delle donne che ricoprono alte cariche nel Parlamento europeo è in crescita, seppur non in modo stabile. Nella VIII legislatura, è stata eletta per la terza volta una donna alla carica di Presidente del Parlamento (Roberta Metsola nel 2022, confermata nel 2024). Nella nona legislatura (2019-2024) 6 dei 14 vice-presidenti, 3 dei 5 questori e 7 dei 24 presidenti di Commissione e Sottocommissione sono state donne. Nella X legislatura (dal 2024) 9 donne sono state elette alla Presidenza di una Commissione/Sottocommissione, 7 alla carica di vice-presidente e 2 alla carica di questore del PE.

Per quanto riguarda gli organi delle **regioni**, la presenza femminile nelle **assemblee regionali** italiane si attesta in media al 25,3 per cento a fronte della [media registrata a livello UE](#), pari al 36,3 per cento. Più alto il dato negli **esecutivi regionali**, dove le donne sono pari al 28,2 per cento.

Per quanto concerne la carica di **Presidente della regione**, la carica è ricoperta da una donna nella regione Sardegna e nella regione Umbria.

La successiva tabella riporta la consistenza numerica e percentuale delle donne elette nei consigli e delle donne componenti delle giunte delle regioni e delle province autonome.

Nel numero dei consiglieri sono stati computati anche i membri di diritto (come il Presidente della regione); così anche nel numero dei componenti della giunta è compreso il Presidente della regione (fonte: elaborazione di dati tratti da siti web delle regioni e delle province).

Presenza delle donne nei Consigli e nelle Giunte delle Regioni a delle Province autonome (dato al 12 febbraio 2025)

	CONSIGLI			GIUNTE		
	componenti	(di cui) donne	% donne	componenti	(di cui) donne	% donne
Abruzzo	31	6	19,4	8	2	25,0
Basilicata	21	3	14,3	6	1	16,7
Calabria	31	3	9,7	8	2	25,0
Campania	51	11	21,6	12	3	25,0
Emilia Romagna	50	18	36,0	12	6	50,0

Friuli Venezia Giulia	48	9	18,8	11	3	27,3
Lazio	51	21	41,2	11	5	45,5
Liguria	31	7	22,6	8	1	12,5
Lombardia	80	22	27,5	17	5	29,4
Marche	31	6	19,4	7	1	14,3
Molise	21	3	14,3	6	-	-
Piemonte	51	21	41,2	12	2	16,7
Puglia	51	5	9,8	11	3	27,3
Sardegna	60	10	16,7	13	6	46,2
Sicilia	70	15	21,4	13	4	30,8
Toscana	41	12	29,3	9	4	44,4
Umbria	21	10	47,6	6	2	33,3
Valle d'Aosta	35	10	28,6	8	-	-
Veneto	51	11	21,6	9	3	33,3
Prov.aut. Bolzano	35	10	28,6	11	3	27,3
Prov.aut. Trento	35	14	40,0	8	2	25,0
Totale	896	227	25,3	206	58	28,2

Negli **enti locali**, a seguito delle riforme tese a incentivare la parità di genere (si v. *supra*), la rappresentanza femminile risulta in crescita sotto il profilo diacronico, ma evidenzia in ogni caso una sottorappresentazione delle donne. In termini percentuali, la presenza femminile è cresciuta soprattutto a livello comunale, mentre l'incremento è più contenuto in ambito provinciale e metropolitano.

Considerata la media del triennio 2022–2024, la rappresentanza delle donne è pari a circa il **35 per cento** nelle assemblee dei **comuni** italiani (fonte: rielaborazione di dati 2022–2024 *Anagrafe degli amministratori locali* – Ministro dell'Interno). Il dato medio di presenza femminile nelle stesse assemblee rilevato in ambito UE risulta pari al 34,8 per cento. Più visibile la presenza delle donne nelle giunte comunali, in quanto la percentuale di donne che riveste la carica di **assessore** è pari al 41,5 per cento.

Le donne **sindache** dal 15,1 per cento del 2022 si fermano al 15,3 per cento nel 2023 e nel 2024.

anno	CONSIGLI		GIUNTE		SINDACI	
	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini
2022	33,8	66,1	40,7	59,2	15,1	84,8
2023	33,9	66,0	40,8	59,1	15,3	84,6
2024	34,9	65,0	41,5	58,4	15,3	84,6

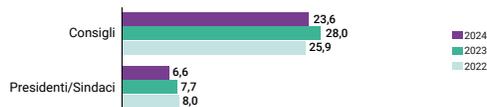
Presenza delle donne nei comuni



Negli **organi provinciali e metropolitani**, la presenza delle donne è molto modesta (25,9 per cento è la presenza media nei consigli nel 2023), soprattutto tra gli eletti alla carica di presidente della provincia o di sindaco metropolitano (8 per cento di donne nel 2023), come mostra il grafico che segue.

anno	CONSIGLI		PRESIDENTI/SINDACI	
	Donne	Uomini	Donne	Uomini
2022	26,3	73,6	6,6	93,3
2023	28,0	71,9	7,7	92,2
2024	25,9	74,0	8,0	91,9

Presenza delle donne nelle province e città metropolitane



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
32,9%	33,0%	25,3%	34,9%

Nelle **autorità amministrative indipendenti**, infine, su un totale di 39 componenti di diritto, 15 sono donne (pari al 38,5 per cento). Due delle nove Autorità considerate sono attualmente presiedute da una donna. In una autorità si registra una maggioranza di componenti donne.

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

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

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

4

Le pari opportunità nelle pubbliche amministrazioni

4.1 Quadro normativo

Politiche di reclutamento e gestione del personale

Dal punto di vista normativo, grande è l'attenzione del legislatore al tema delle pari opportunità nell'accesso all'impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, nonché nello svolgimento del rapporto di lavoro.

Il **decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165**, reca, tra le **finalità** della disciplina dell'organizzazione degli uffici e dei rapporti di impiego, 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 sono tenute a curare 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 favorire la partecipazione, consentendo la **conciliazione** fra vita professionale e vita familiare (art. 57, co. 1, lett. c));

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).

Piani di azioni positive

Il Codice per le pari opportunità prevede 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, definite come "misure alla rimozione degli ostacoli che di fatto impediscono la realizzazione di pari opportunità dirette a favorire l'occupazione femminile e realizzare l'uguaglianza sostanziale tra uomini e donne nel lavoro".

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.

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

Il monitoraggio e la verifica sulla sua attuazione sono affidati prioritariamente al Comitato unico di garanzia per le pari opportunità.

I Comitati unici di garanzia

In recepimento di direttive comunitarie, il legislatore ha stabilito (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**

- 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)).

Nel Codice delle pari opportunità (adottato con D.Lgs. n. 198/2006), all'art. 31, comma 1, è sancito il **divieto di discriminazioni nell'accesso agli impieghi pubblici**, con una formulazione molto ampia, in base alla quale «la donna può accedere a tutte le cariche, professioni ed impieghi pubblici, nei vari ruoli, carriere e categorie, senza limitazioni di mansioni e di svolgimento della carriera, salvi i requisiti stabiliti dalla legge».

In concreto, per garantire le pari opportunità è necessario che la selezione non dia luogo a **discriminazione**, neanche **indiretta**: quest'ultima si ha, secondo l'art. 25, co. 2, del citato Codice, «quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento, compresi quelli di natura organizzativa o incidenti sull'orario di lavoro, apparentemente neutri mettono o possono mettere i candidati in fase di selezione e i lavoratori di un determinato sesso in una posizione di particolare svantaggio rispetto ai lavoratori dell'altro sesso», a meno che essi non «riguardino requisiti essenziali allo svolgimento dell'attività lavorativa, purché l'obiettivo sia legittimo e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari».

Il Codice dispone altresì che, 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'esplícita ed adeguata **motivazione**.

Al fine di garantire un equilibrio di genere nelle pubbliche amministrazioni, il D.P.R. 487/1994 recante il Regolamento sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e sulle modalità di svolgimento dei concorsi, come recentemente modificato dal D.P.R. 82/2023, prevede, al nuovo art. 6, che il **bando di concorso** indica, per ciascuna delle qualifiche messe a concorso, la **percentuale di rappresentatività dei generi nell'amministrazione che lo bandisce**, calcolata alla data del 31 dicembre dell'anno precedente. Qualora il differenziale tra i generi sia superiore al 30 per cento, si applica il **titolo di preferenza** in favore del genere meno rappresentato.

benessere di chi lavora e contro le discriminazioni (CUG), che ha assunto tutte le funzioni che la legge e i contratti collettivi previgenti attribuiscono 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 consiglieria o il consigliere nazionale di parità (art. 57, co. 01–05, D.Lgs. n. 165 del 2001).

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.

Nel **portale CUG** sono raccolti e consultabili i Piani Triennali di Azioni Positive delle Amministrazioni iscritte al portale e la Relazione di analisi e verifica delle informazioni relative allo stato di attuazione delle disposizioni in materia di pari opportunità, compilate dai CUG.

Le direttive ministeriali

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.

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**;

e di lavoro, eventualmente adottando anche apposite **"Carte della conciliazione"**, attraverso:

- la valorizzazione delle politiche territoriali;
- l'istituzione e l'organizzazione, anche attraverso accordi con altre amministrazioni pubbliche, di **servizi di supporto alla genitorialità**, aperti durante i periodi di chiusura scolastica;
- la sperimentazione di **sistemi di certificazione di genere**; tali sistemi rappresentano uno strumento manageriale adottato su base volontaria dalle organizzazioni che intendono certificare il costante impegno profuso nell'ambito della valorizzazione delle risorse umane in un'ottica di genere e per il bilanciamento della vita lavorativa con la vita personale e familiare.

In relazione al monitoraggio e all'attuazione della direttiva, si prevede che **entro il 1° marzo di ogni anno**, l'amministrazione trasmette 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 predispose entro il 30 marzo e saranno oggetto di analisi e verifica da parte

- favorire il **reinsediamento 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

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.

L'impegno del PNRR al rafforzamento dell'equilibrio di genere nel pubblico impiego

In questo contesto normativo si colloca l'impegno assunto nel PNRR di **rafforzare l'equilibrio di genere nell'organizzazione e nella gestione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle PA**. A tale impegno hanno fatto seguito specifiche novità normative.

Innanzitutto, il **decreto legge n. 80/2021**:

- contiene disposizioni volte a garantire il rispetto del principio della parità di genere nella **composizione delle commissioni esaminatrici** delle procedure di selezione e reclutamento disciplinate dal decreto (articolo 1, comma 12);
- prevede che «il **piano di reclutamento** di personale a tempo determinato, il conferimento di **incarichi di collaborazione** da parte delle P.A., le **assunzioni**, mediante contratto di apprendistato, le mobilità e le progressioni di carriera, nonché tutte le altre modalità di assunzione, escluse quelle per concorso, di cui al presente decreto sono attuati assicurando **criteri orientati al raggiungimento di un'effettiva parità di genere** (articolo 17-*quater*);
- stabilisce che le amministrazioni debbano assicurare la parità di genere quando invitano i candidati ai colloqui selettivi nell'**attribuzione di incarichi a esperti e professionisti** ai fini dell'attuazione dei progetti del PNRR (articolo 1, comma 8);
- introduce il **Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)**, un documento unico di programmazione e *governance* delle singole amministrazioni, che supera la frammentazione degli strumenti di programmazione fino ad allora in uso, accorpando, tra gli altri, il Piano delle Azioni Positive (articolo 6). Il PIAO, tra gli altri contenuti, deve infatti individuare modalità ed azioni per la piena parità di genere, anche con riguardo alla composizione delle commissioni esaminatrici dei concorsi.

Inoltre, al fine di assicurare la parità di genere anche negli **appalti**, il PNRR ha previsto altresì che tra i **requisiti necessari dell'offerta** in risposta ad un bando vi sia l'assunzione dell'obbligo da parte dell'offerente di assicurare **all'occupazione femminile una quota pari almeno al 30 per cento delle assunzioni necessarie per l'esecuzione del contratto**.

Stante tale previsione – attuata con l'art. 47 del D.L. n. 77 del 2021 – il nuovo Codice degli appalti (D.Lgs. 36/2023) prevede:

- una riduzione fino ad un massimo del 20 per cento della garanzia provvisoria (la apposita garanzia fideiussoria della quale deve essere corredata l'offerta) per gli operatori economici in possesso della medesima certificazione di genere;
- un maggior punteggio da attribuire alle imprese per l'adozione di politiche tese al raggiungimento della parità di genere comprovata dal possesso della relativa certificazione;
- l'esclusione dalla gara in caso di mancata presentazione del Rapporto biennale sulla situazione del personale.

Infine, nell'ambito della riforma del pubblico impiego, il **decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36** (c.d. decreto PNRR 2) ha introdotto una disposizione a regime in base alla quale (articolo 5), al fine di dare effettiva applicazione al principio della parità di genere nell'organizzazione e gestione del rapporto di lavoro, le amministrazioni adottano **misure che attribuiscono vantaggi specifici ovvero evitino o sventino svantaggi nelle carriere al genere meno rappresentato**.

Al fine di fornire più precise indicazioni su tali misure e su tali criteri il Dipartimento della funzione pubblica, di concerto con il Dipartimento delle pari opportunità ha adottato specifiche **linee guida** con provvedimento del 6 ottobre 2022 (c.d. *Gender Gap*).

Tale documento fornisce raccomandazioni e suggerimenti operativi per la misurazione del fenomeno della parità di genere, per assicurare una più ampia partecipazione femminile nelle procedure di reclutamento e selezione, per accrescere la cultura manageriale di genere, nonché per regolamentare l'organizzazione del lavoro in chiave non discriminatoria.

4.2 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**⁵, 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.

in milioni di euro	Cap. 2108/MEF	
	Previsioni iniziali	Previsioni definitive
2006	3,0	3,0
2007	50,0	50,0
2008	64,4	64,4
2009	30,0	32,8
2010	4,3	4,2
2011	18,1	15,2
2012	11,0	10,8
2013	11,4	31,3
2014	32,1	34
2015	32,3	32
2016	30,9	30,9
2017	70,1	69,5
2018	69,2	69,2
2019	62,3	62,2
2020	60,2	72,1
2021	66,9	66,9
2022	93,4	85,4
2023	86,8	90,8
2024	116,4	118,4
2025	115,9	-

La Tabella illustra gli stanziamenti – iniziali e definitivi – del Fondo. Per l'esercizio 2024, nella colonna "Previsioni definitive" è riportato il dato dell'assestamento 2024. Per l'esercizio 2025 è preso in considerazione solo il dato relativo alle previsioni iniziali.

5. 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.

Fondo pari opportunità 2006-2025



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

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

Il Fondo per le politiche di pari opportunità nella legislazione finanziaria

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

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

capitolo 2108 uno stanziamento pari a 64,4 milioni per il 2008.

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

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

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

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

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

La **legge di stabilità 2013** (L. n. 228/2012) ha rideterminato lo stanziamento del Fondo in **10,8 milioni** per il **2013**, in **11,6 milioni** per il **2014** e in **11,7 milioni** per il **2015**.

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

- ha disposto un incremento del predetto Fondo di 10 milioni di euro, limitatamente all'anno 2013, vincolati al finanziamento del **piano contro la violenza di genere** (art. 5, comma 4). Per gli anni 2014, 2015, e 2016 ha provveduto la legge di stabilità 2014, aumentando ulteriormente il Fondo di

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

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 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 anti violenza 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).

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

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

- ha incrementato – portandole da 5 a 15 milioni di euro annui a decorrere dal 2023 – le risorse del fondo al fine di potenziare le azioni previste dal **Piano strategico nazionale contro la violenza sulle donne** (art. 1, co. 338);
- ha stanziato 2 milioni di euro per il 2023 e 7 milioni di euro annui dal 2024 per l'**attuazione del Piano nazionale d'azione contro la tratta** e il grave sfruttamento degli esseri umani (co. 339);
- ha incrementato il Fondo rispettivamente di 4 milioni di euro per il 2023 e di 6 milioni di euro annui dal 2024 – da destinare al potenziamento dell'assistenza e del **sostegno alle donne vittime di violenza** – e di 1,85 milioni di euro per il 2023 da destinare al c.d. **reddito di libertà delle donne vittime di violenza** (co. 340 e 341).

Con la **manovra finanziaria per il 2024** (legge n. 213/2023) è stato previsto un rifinanziamento del Fondo per complessivi 22 milioni di euro, così destinati:

- un finanziamento permanente, pari a 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2024–2026 e a 6 milioni annui a decorrere dal 2027, in favore del c.d. reddito di libertà per le donne vittime di violenza (art. 1, co. 187);
- l'incremento da 1 a 4 milioni di euro per ciascuno degli anni 2024–2026 della quota del Fondo riservata all'istituzione e al potenziamento dei centri di riabilitazione per il recupero degli uomini autori di violenza di genere (art. 1, co. 188);

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

- il decreto legge n. 34 del 2020, il c.d. decreto legge rilancio, ha incrementato la dotazione del Fondo di **4 milioni di euro a decorrere dal 2020** (art. 105–*quater*)⁷ al fine di finanziare politiche per la prevenzione e il contrasto della **violenza per motivi legati all'orientamento sessuale e all'identità di genere** e per il sostegno delle vittime. Nei limiti delle risorse stanziato, è istituito un programma per la realizzazione in tutto il territorio nazionale di **centri contro le discriminazioni** motivate da orientamento sessuale e identità di genere, che garantiscono adeguata assistenza legale, sanitaria, psicologica, di mediazione sociale e ove necessario adeguate condizioni di alloggio e di vitto alle vittime, nonché a soggetti che si trovino in condizione di vulnerabilità legata all'orientamento sessuale o all'identità di genere in ragione del contesto sociale e familiare di riferimento;
- con un'ulteriore disposizione (art. 105–*bis*), il medesimo D.L. n. 34 del 2020 ha integrato il Fondo con **3 milioni di euro per il 2020**, finalizzando le risorse 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 la medesima 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 dal 2020**, destinando tale incremento esclusivamente all'**istituzione e al potenziamento dei centri di riabilitazione per uomini maltrattanti**.

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

- di 5 milioni di euro a decorrere dal 2022 per il **finanziamento del Piano strategico di genere** (art. 1, co. 139–148);

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

- il rifinanziamento – pari a 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2024–2026 – delle risorse del Fondo destinate alla realizzazione di centri contro la violenza nei confronti delle donne (art. 1, co. 189);
- l'incremento di 3 milioni di euro dal 2024 delle risorse del Fondo al fine di rafforzare la prevenzione della violenza nei confronti delle donne e della violenza domestica, in particolare attraverso iniziative formative (art. 1, co. 190).

Da ultimo, con la **legge di bilancio 2025** (legge n. 207/2024) si prevede:

- l'incremento di 3 milioni di euro a decorrere dal 2025 finalizzato ad attività di orientamento e formazione al lavoro per le donne vittime di violenza allo scopo di consentirne l'emancipazione e l'indipendenza economica (art. 1, comma 221);
 - l'ulteriore incremento di 1 milione di euro a decorrere dall'anno 2025 da destinare al c.d. reddito di libertà per garantire l'effettiva indipendenza economica e l'emancipazione delle donne vittime di violenza (art. 1, comma 222);
 - l'incremento di 2 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2025 per le finalità di cui all'articolo della legge n. 187/2023 (art. 1, commi 575–576), tra le quali si ricorda la promozione della partecipazione femminile e l'incentivazione di azioni in favore delle donne per il contrasto dei pregiudizi e degli stereotipi di genere.
- Al netto del complessivo della manovra, lo stanziamento finale per il Fondo risulta pari a 115,9 per il **2025**, 115,4 per il **2026** e 108,8 per il **2027**.

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

Senza pretesa di esaustività si ricordano:

- il **Fondo a sostegno dell'impresa femminile**, con una dotazione di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022, destinato al fine di promuovere e sostenere l'avvio e il rafforzamento dell'imprenditoria femminile (art. 1, co. 97, L. n. 178 del 2020);

- il **Fondo per il sostegno della parità salariale di genere**, con una dotazione di 2 milioni di euro per l'anno 2022 e di 52 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2023 (art. 1, co. 276, L. n. 178 del 2020);
- il **Fondo contro le discriminazioni e la violenza di genere**, con una dotazione di 2.000.000 di euro annui per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023 (art. 1, co. 1134, L. n. 178 del 2020);
- il **Fondo per le attività di formazione propedeutiche all'ottenimento della certificazione della parità di genere**, con una dotazione di 3 milioni di euro per l'anno 2022 (art. 1, comma 660, L. n. 234 del 2021);
- il **Fondo per il professionismo negli sport femminili** (art. 12-bis, D.L. n. 104 del 2020, confluito in art. 39, D.Lgs. n. 36/2021) al fine di promuovere il professionismo nello sport femminile ed estendere alle atlete le condizioni di tutela previste dalla normativa;
- il **Fondo per la formazione personale delle casalinghe e dei casalinghi**, con una dotazione di 3 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020, finalizzato alla promozione di attività di formazione, svolte da enti pubblici e privati, di coloro che svolgono attività nell'ambito domestico, in via prioritaria delle donne (art. 22, D.L. n. 104 del 2020);
- il **Fondo per la creazione di case rifugio per donne vittime di violenza**, con una dotazione di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2024-2026, destinati alla realizzazione e all'acquisto di immobili da adibire a case rifugio (art. 1, co. 194, L. n. 213 del 2023).

4.3 Le donne ai vertici delle pubbliche amministrazioni

I divari di genere del personale delle amministrazioni centrali possono essere monitorati annualmente tramite il **"Conto annuale della Ragioneria dello Stato"**, che espone i dati sulla consistenza (oltre che sui costi) del personale delle P.A.

Gli ultimi dati (pubblicati nel 2024) si riferiscono al 2022 e da essi emerge che i dipendenti pubblici in Italia sono circa 3 milioni e 270 mila. Le donne sono il 59% del totale e mediamente le lavoratrici pubbliche sono più scolarizzate dei dipendenti di sesso maschile: tra i laureati in particolare le donne sono il 56% per cento.

Composizione dirigenti di I fascia, per genere e amministrazione (Ministeri e Presidenza del Consiglio di ministri).

	Uomini	Donne
PCM	66	53
MEF	49	27
MIMIT	9	5
MLPS	8	9
GIUSTIZIA	3	1
MAECI	5	3
MUR	5	3
INTERNO	5	2
MASE	5	5
MIT	31	8
DIFESA	2	5
MASAF	11	2
MIC	15	10
SALUTE	6	2
MIM	17	9

Fonte: elaborazione su dati Rgs - Conto annuale 2022

Carriera prefettizia

Appartengono alla carriera prefettizia 915 unità di personale (dati Conto annuale 2022). Nel complesso le dipendenti donne sono più numerose, circa il 56,9 per cento del totale (521 contro 394 uomini); le percentuali si mantengono alte nel grado di viceprefetto e viceprefetto aggiunto (le donne sono rispettivamente circa il 61,9% e il 58,9% 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 53 su 150 (pari al 35,3%).

Carriera diplomatica

Ai vertici della carriera diplomatica⁸ la presenza femminile resta inferiore rispetto a quella registrata nelle altre aree professionali interne all'amministrazione degli affari esteri. Le donne rappresentano infatti il 25% dei diplomatici in carriera,

8. Si v. Ministero Affari esteri, [Annuario statistico 2024](#).

Dirigenza statale

Secondo quanto emerge dai dati del Conto annuale relativi alla dirigenza statale (2022), si registra che nei Ministeri, escludendo i dirigenti delle professionalità sanitarie, su un totale di 2.255 dirigenti, le donne sono 1.040 (**46,7%**). Nelle agenzie fiscali la presenza femminile nella dirigenza si attesta al **32,4%**; negli enti pubblici statali non economici al **40,8%**; presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri la percentuale è del **46,7%**. Infine, nell'ambito delle autorità indipendenti, le dirigenti donne rappresentano il **39,2%** del totale.

Personale dirigente per tipologia di amministrazione statale e composizione di genere

	Uomini	Donne
Ministeri	1.215	1.040
Agenzie fiscali	377	181
Enti pubblici non economici	435	300
Presidenza del Consiglio dei ministri	146	128
Autorità indipendenti	152	98

Fonte: elaborazione su dati Rgs - Conto annuale 2022

Nell'ambito della **dirigenza apicale** di Ministeri e Presidenza del Consiglio (dirigenti di prima fascia), i dati della presenza femminile risultano più bassi. Le donne rappresentano rispettivamente il **34,2%** e il **44,5%**.

Solo il Ministero della Difesa e il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali sono a maggioranza femminile, mentre per tutti gli altri dicasteri, nonché per la Presidenza del Consiglio, la presenza femminile nelle posizioni apicali è minoritaria, come mostrato nella tabella che segue.

seppur occorre segnalare che si registra un tendenziale aumento nel medio-lungo periodo⁹.

Come mostrano i dati disaggregati, nel 2023 nei gradi apicali della diplomazia italiana si registra la presenza di 6 ambasciatrici di grado, 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 29 le Ministre Plenipotenziarie, 62 le Consigliere d'Ambasciata, 60 le Consigliere di Legazione e 108 le Segretarie di Legazione, per un totale di 265 donne su 1.068 funzionari appartenenti alla carriera diplomatica.

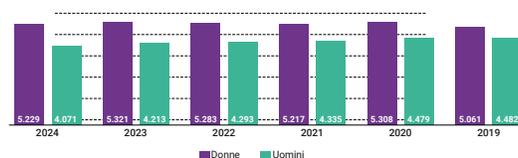
Magistratura ordinaria

Le donne hanno accesso alla magistratura ordinaria dal 1965, anno in cui, a seguito dell'approvazione della legge n. 66 del 1963, che ha consentito l'accesso delle donne a tutte le cariche ed impieghi pubblici, si è tenuto il primo concorso per magistrati che ha visto vincitrici 27 donne, pari al 6% del totale dei vincitori.

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

Al 4 marzo 2024, su un totale di **9.300** magistrati ordinari si registra la presenza di 5.229 donne, pari al **56,4%** del totale.

Magistratura ordinaria (ripartizione per sesso)

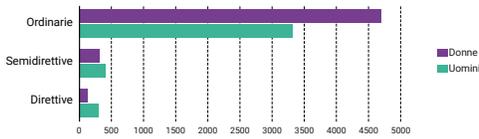


Fonte: CSM, Ufficio statistico. Dati elaborati dal Servizio Studi

9. Gli ultimi dati disponibili sono riferiti all'anno 2023 e la percentuale risulta in crescita negli ultimi anni e, segnatamente, di mezzo punto percentuale rispetto al 2022, che a sua volta registrava mezzo punto percentuale in più rispetto al 2021.

Le percentuali crescenti di presenza delle donne in magistratura non hanno finora trovato riscontro nell'assegnazione degli **incarichi direttivi e semidirettivi**, rispetto ai quali è ancora prevalente il genere maschile: sono uomini il 71,17% dei magistrati che esercitano funzioni direttive (con un dato in lieve rialzo rispetto al 70,7% del 2023) e il 53,6% dei magistrati che esercitano funzioni semidirettive (dato sostanzialmente in linea con quello del 2023).

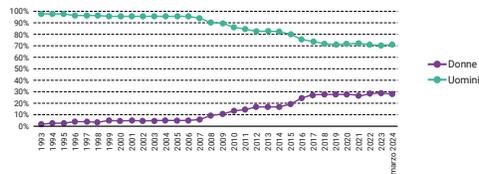
Grafico 5 / Magistrati in ruolo secondo il sesso e la funzione. Marzo 2024.



Fonte: CSM, Ufficio statistico

Anche nelle assegnazioni degli incarichi, tuttavia, la tendenza in atto soprattutto negli ultimi anni, evidenziata nelle tabelle seguenti, dimostra che il **divario** tra uomini e donne **si sta riducendo**, in particolare per le funzioni semidirettive, mentre l'avvicinamento sembra essersi arrestato per quanto riguarda le funzioni direttive.

Grafico 6 / Distribuzione per genere delle funzioni direttive



Fonte: CSM, Ufficio statistico

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

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

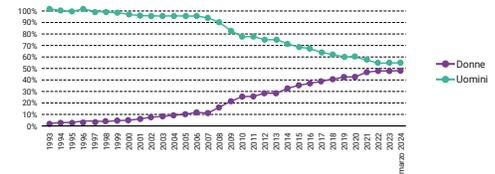
Il personale femminile nelle forze armate

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

Da allora, le Forze armate italiane hanno ammesso le donne in tutte le categorie e a tutti i ruoli, di comando e di base, attraverso l'arruolamento di Allieve Ufficiali nei corsi regolari delle Accademie, di Allieve Sottufficiali nei corsi delle Scuole per Sottufficiali, di Ufficiali a nomina diretta reclutate con bandi di concorso per laureati, di militari di truppa in ferma prefissata. Sul piano formale l'assenza di preclusioni di incarichi e di impieghi oltre che di ruolo o di categorie, rende il modello di reclutamento italiano tra i più avanzati del mondo per quanto riguarda le pari opportunità (si veda, in proposito, il [Doc. XXXVI, n.3](#), Relazione sullo stato della disciplina militare e sullo stato dell'organizzazione delle Forze armate – anno 2023).

Al 31 dicembre **2023**, le Forze Armate e l'Arma dei Carabinieri, incluse le capitanerie di porto, hanno registrato la presenza di **22.565 unità** di personale femminile, confermando il trend in crescita rispetto alle 20.652 unità dell'anno precedente, alle 15.995 unità presenti alla fine del 2018, alle 17.707 a fine 2019,

Grafico 7 / Distribuzione per genere delle funzioni semidirettive



Fonte: CSM, Ufficio statistico

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

Tuttavia, un importante segnale è stato dato dal *plenum* del CSM che, nella seduta del 1° marzo 2023, ha nominato all'unanimità la prima donna alla carica di **Primo Presidente della Corte di cassazione** nella persona della giudice Margherita Cassano. La nomina a tale ruolo implica che per la prima volta una donna, in qualità di membro di diritto del **Consiglio Superiore della magistratura**¹⁰, sarà componente del Comitato di presidenza del CSM, ovvero dell'organo che si occupa dell'organizzazione e del funzionamento del collegio e che è composto dai membri di diritto e dal vicepresidente.

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

Nella consiliatura appena insediatasi (2023–2027) a seguito delle elezioni avvenute dopo la riforma (legge n. 71 del 2022) che ha riportato a 30 i membri elettivi (di cui 20 appartenenti alla magistratura e 10 eletti dal Parlamento) del CSM, **le donne elette risultano essere 10: 6 "togate" e 4 "laiche"**.

10. 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.

alle 17.945 unità a fine 2020 e alle 19.138 unità a fine 2021.

Le unità sono così ripartite:

- 2.563 Ufficiali;
- 3.818 Sottufficiali;
- 14.745 Graduati e Militari di truppa;
- 1.479 Allievi di accademie e scuole militari.

La tabella seguente mostra la ripartizione del personale femminile al 31 dicembre 2023 per Forza armata e per categoria.

Tabella 1 – Personale femminile al 31 dicembre 2023

	★	■	■	■	■	totale personale femminile	totale (uomini + donne)	% personale femminile sul totale
Esercito Italiano	587	450	4.006	2.826	277	8.146	93.810	8,68%
Marina Militare	516	356	321	955	160	2.308	28.037	8,23%
Capitanerie di Porto	262	78	292	995	43	1.270	10.125	12,54%
Aeronautica Militare	670	552	702	381	260	2.565	38.767	6,62%
Arma dei Carabinieri	528	2.382	4.667	-	699	8.276	104.729	7,90%
Totale	2.563	3.818	9.988	4.757	1.439	22.565	275.468	8,19%

★ UFFICIALI
■ SOTTUFFICIALI
■ GRADUATI
■ MILITARI TRUPPA
■ ALLIEVI

*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 2023) – Doc. XXXVI n. 3.

Grafico 1 / Percentuale di personale femminile per Corpo al 31 dicembre 2023

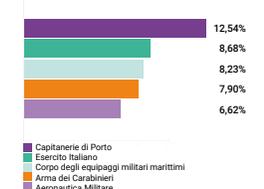
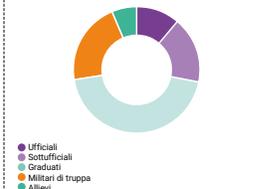


Grafico 2 / Composizione del personale femminile per grado, anno 2023



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 2023) – Doc. XXXVI n. 3.

Per quanto riguarda il **reclutamento**, non esistono percorsi differenziati di selezione se non per quanto riguarda le prestazioni richieste per agilità, forza e resistenza che prevedono, in alcuni concorsi, parametri diversi tra uomini e donne, alla stregua di quanto avviene per la valutazione delle prestazioni sportive degli atleti.

La tabella seguente espone il personale femminile reclutato nel corso dell'anno 2023.

Tabella 2 – Personale femminile reclutato nel 2023

Provenienza	Domande presentate dalle donne	Posti a concorso	Personale reclutato
Accademie	4.790	452	104
Ufficiali nomina diretta	999	158	59
Transito, per concorso interno, Del Lgt., Ru, Ispettori, Sovrintendenti, Appuntati e carabinieri al ruolo normale	10	43	3
Ruoli speciali	804**	305	34**
Allievi Ufficiali ferma prefissata	748	204	20**
Allievi Ufficiali piloti di CPL	408	200	30
Allievi Marescialli	10.168	1.330	295
Sottufficiali nomina diretta	2.036	156	73
Orchestra bande musicali	168	40	3**
Transito, per concorso interno, nella categoria Sottufficiali (ruoli marescialli/ispettori)	327**	761	27**
Transito, per concorso interno, nella categoria Sottufficiali (ruoli sergenti/sovrintendenti)	803* **	3.993*	160* **
Volontari in servizio permanente	235	1.823	225
Volontari in ferma prefissata di quattro anni	5.122*	4.774*	1.098*
Volontari in ferma prefissata di quattro anni (Forze speciali)	17	30	0**
Volontari in ferma prefissata di quattro anni (Atletici)	48	59	7**
Volontari in ferma prefissata di un anno	ND	2.000*	199*
Volontari in ferma iniziale***	10.779	8.750	1.105**
Carabinieri	22.223	7.952	1.263
Scuole militari	662	245	78
TOTALE	60.347* **	33.275* **	4.810* **

* I dati potrebbero comprendere personale reclutato con domande presentate nel 2022; ** Dato non definitivo - procedure concorsuali in itinere; *** Nuova figura professionale con ferma prefissata di tre anni.

Fonte: Relazione sullo stato della disciplina militare e sullo stato dell'organizzazione delle Forze armate (anno 2023) - Doc. XXXVI n. 3.

Nel campo della **formazione e dell'addestramento** della componente femminile non sussistono particolari differenziazioni tra uomini e donne, in quanto tutto il personale frequenta i medesimi corsi presso gli istituti militari e le scuole di addestramento. Particolari forme di tutela sono previste per il personale femminile che durante i corsi di formazione e di specializzazione risulti in stato di gravidanza e per il personale frequentatore di corsi di formazione di base con figli fino al dodicesimo anno di età.

Relativamente alla **progressione di carriera** nella Relazione sullo stato della disciplina militare e sullo stato dell'organizzazione delle Forze armate (anno 2023) si evidenzia che, secondo una proiezione teorica, **le prime Ufficiali donne** provenienti dai ruoli normali d'Accademia, saranno valutate per l'avanzamento al **grado di Colonnello nel 2026**. L'Arma dei Carabinieri ha già Ufficiali donna nei gradi di Generale di Brigata e Colonnello provenienti dal Corpo Forestale e dalla Polizia di Stato.

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

Con riferimento alle **professionalità operative**, la Relazione sullo stato della disciplina militare e sullo stato dell'organizzazione delle Forze armate (anno 2023) osserva che le prestazioni offerte dalle donne risultano essere paritetiche a quelle dei colleghi di sesso maschile. Esse, ad esempio, sono impiegate nei reparti di fanteria, a bordo di carri armati, come piloti e membri di equipaggi di aerei ed elicotteri, a bordo e al comando di navi e sottomarini, nel controllo capillare del territorio in qualità di Carabinieri, come responsabili di porti, lungo le coste del Paese.

Nelle **missioni all'estero**, in particolare, la Difesa italiana continua a promuovere le candidature di personale militare femminile per la copertura di posizioni quali

Ufficiali di Staff e Osservatori militari all'interno delle missioni a guida ONU, in virtù della sua adesione al progetto delle Nazioni Unite di incrementare il numero di donne schierate nei teatri operativi.

Nella Relazione analitica sulle missioni internazionali in corso, che il Governo presenta annualmente alle Camere, presenta, fra l'altro, l'andamento di ciascuna missione e i risultati conseguiti, anche con riferimento esplicito alla **partecipazione delle donne e all'adozione dell'approccio di genere** nelle diverse iniziative, per attuare la risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 1325 del 31 ottobre 2000 e le risoluzioni successive, nonché i Piani d'azione nazionali previsti per l'attuazione delle stesse.

Dalla Relazione analitica presentata al Parlamento nel febbraio 2024 ([Doc. XXXVI n. 2](#)) si evince che nel 2023 sono state impiegate:

- 63 unità di personale femminile nella missione UNIFIL in Libano;
- 45 unità nel dispositivo aeronavale nazionale apprestato per la sorveglianza e la sicurezza dei confini nazionali nell'area del Mediterraneo centrale, denominato Mare Sicuro (ora rinominato Mediterraneo Sicuro);
- 15 unità nella missione UE antipirateria denominata Atalanta;
- 38 unità nel potenziamento della presenza della NATO nel sud-est dell'Alleanza (enhanced Vigilance Activities);
- 34 unità nella missione NATO Joint Enterprise nei Balcani;
- 25 unità nel dispositivo NATO per la sorveglianza navale nell'area sud dell'Alleanza;
- 12 unità nella missione UE EUNAVFOR MED Irini;
- 33 unità di personale femminile nella Coalizione internazionale di contrasto alla minaccia terroristica del Daesh;
- 9 unità nell'ambito del potenziamento della presenza della NATO in Lettonia;
- 6 unità nell'ambito del potenziamento dell'Air Policing e dell'Air Shielding della NATO per la sorveglianza dello spazio aereo dell'Alleanza;
- 3 unità nella missione UE EUTM SOMALIA;
- 1 unità nell'operazione NATO denominata Sea Guardian;
- 5 unità nel dispositivo aeronavale nazionale per attività di presenza, sorveglianza e sicurezza nello Stretto di Hormuz;
- 3 unità di personale femminile nella missione bilaterale di supporto nella Repubblica del Niger - MISIN;

- 3 unità presso la base militare nazionale nella Repubblica di Gibuti;
- 3 unità nella missione bilaterale di assistenza e supporto in Libia;
- 2 unità nella missione UE EUFOR ALTHEA in Bosnia-Erzegovina;
- 2 unità nella missione Multinational Force and Observers in Egitto (MFO);
- 1 unità nella missione UN United Nations Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP);
- 1 unità nella missione e bilaterale di addestramento delle forze di polizia somale e giibutiane e dei funzionari yemeniti e delle forze armate giibutiane;
- 1 unità nella missione United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara (MINURSO);
- 1 unità nella missione United Nations Military Observer Group in India and Pakistan (UNMOGIP).

Inoltre, nell'ambito del dispositivo aeronavale nazionale per attività di presenza, sorveglianza e sicurezza nel Golfo di Guinea la presenza femminile ha inciso per circa l'8%, in linea con i ruoli previsti per il personale imbarcato sulle unità navali, senza limitazioni di impiego.

Per un approfondimento si veda la Relazione analitica presentata al Parlamento nel febbraio 2024 ([Doc. XXXVI n. 2](#)).

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 48 e 49 della [Relazione sullo stato della disciplina militare e sullo stato dell'organizzazione delle Forze armate, anno 2023](#)).

La Relazione sottolinea che, nonostante le Forze Armate italiane perseguano, sin dall'arruolamento, l'obiettivo della più completa integrazione del personale femminile, la presenza delle donne è tuttavia ancora contenuta sia in termini numerici, sia in funzione del grado ricoperto. Le donne in uniforme, infatti, sono in media **poco più dell'8%** di tutto il personale, per cui è necessario ancora

perseverare per il raggiungimento di un'equa rappresentanza di genere, alla stregua degli altri Paesi NATO, in cui la media delle consistenze di personale militare femminile è del 12%.

Occorre dunque perseverare per il raggiungimento di un'equa rappresentanza di genere, sebbene la sfida più importante per l'integrazione della componente femminile nelle Forze Armate sia rappresentata dalla **conciliazione tra la vita lavorativa e quella privata**. Al riguardo, nel rispetto delle prerogative del comparto della Difesa e delle esigenze organizzative e del personale, le Forze Armate sostengono il personale (sia maschile che femminile) nei compiti di cura genitoriale, anche incentivando la **realizzazione di asili nido e ludoteche, all'interno dei sedimi militari**. Inoltre, per supportare il processo di integrazione e ulteriormente valorizzare la prospettiva di genere nell'organizzazione militare, il Capo di Stato Maggiore della Difesa (SMD) si avvale del **Consiglio Interforze sulla Prospettiva di Genere**, istituito ai sensi del D. Lgs. n. 7/2014, quale organo consultivo sulle materie di pari opportunità, divieto di discriminazione, integrazione del personale maschile e femminile delle Forze Armate e dell'Arma dei Carabinieri, contrasto alle devianze comportamentali connesse al genere (mobbing, stalking, molestie, ecc.) e tutela della famiglia e della genitorialità. Il citato Consiglio, costituito garantendo la presenza bilanciata di entrambi i generi, da personale delle Forze Armate e dell'Arma dei Carabinieri, al fine di integrare le visioni e le esigenze dettate dalle specificità operative di ciascuna componente, esprime pareri in merito all'attività di comunicazione dello Stato Maggiore della Difesa sui particolari temi di pertinenza e per l'organizzazione di eventi volti a diffondere la cultura di genere, confrontandosi con i paritetici organismi nazionali e internazionali al fine di fornire al Capo di SMD suggerimenti sulle iniziative da adottare per il miglioramento dell'organizzazione militare.

La Relazione evidenzia inoltre che, nell'ambito del I Reparto dello SMD, dal 2012, è presente la **Sezione "Politiche di Genere"** quale articolazione deputata al monitoraggio dell'integrazione della prospettiva di genere, nell'organizzazione militare.

Lo Stato Maggiore della Difesa organizza, infine, specifici percorsi di formazione per **Gender Advisor** dedicati a Ufficiali e per **Gender Matter Focal Point** rivolti ai Sottufficiali, con l'obiettivo di qualificare consulenti esperti, pronti a supportare la leadership nella gestione delle risorse umane, favorendo il processo di integrazione, il rispetto delle pari opportunità e prevenendo comportamenti scorretti nei rapporti interpersonali tra uomini e donne.

5

Donne e istruzione

5.1 Competenze

Il **Report Istat sui livelli di istruzione e ritorni occupazionali**, riferito al 2023, ci ricorda che il **diploma** è considerato il livello di formazione indispensabile per una partecipazione al mercato del lavoro che abbia potenziale di crescita. La quota di popolazione **tra i 25 e i 64 anni** in possesso di almeno un titolo di studio secondario superiore è, quindi, il principale indicatore del livello di istruzione di un Paese.

In Italia, nel 2023, il 65,5% dei 25-64enni ha almeno un titolo di studio secondario superiore (in crescita di 2,5 punti percentuali rispetto al 2022), contro il 79,8% della media Ue27, l'83,1% della Germania e l'83,7% della Francia.

Nella stessa fascia di età, anche la percentuale di chi ha un titolo di studio terziario, ovvero laurea o titolo equipollente, (21,6%, +1,3 punti percentuali rispetto al 20,3% del 2022) è più bassa della media europea (35,1%) ed è circa la metà di quella registrata in Francia e Spagna (42,4% e 41,4% rispettivamente).

Figura 1: LIVELLI DI ISTRUZIONE E RITORNI OCCUPAZIONALI 2021, 2022 E 2023 (valori percentuali)

Livelli di istruzione della popolazione	2021/Italia	2022/Italia	2023/Italia	2021/Ue27	2022/Ue27	2023/Ue27
Quota di 25-64enni con almeno un titolo secondario superiore	62,7	63	65,5	79	79,4	79,8
Quota di 25-64enni con un titolo terziario	20	20,3	21,6	33,6	34,2	35,1
Quota di 25-34enni con un titolo terziario	28,3	29,2	30,6	41,4	42	43,1
Giovani 18-24 anni usciti precocemente dall sistema di istruzione e formazione	12,7	11,5	10,5	9,8	9,6	9,5
Livelli di istruzione della popolazione	2021/Italia	2022/Italia	2023/Italia	2021/Ue27	2022/Ue27	2023/Ue27
Differenziale nel tasso di occupazione dei 25-64enni con titolo terziario e con titolo secondario superiore	11,8	11,1	11	10,4	9,9	9,8
Quota di 15-29 anni non occupati né in formazione (NEET)	23,1	19	16,1	13,1	11,7	11,2
Tasso di occupazione dei 18-24enni che hanno abbandonato precocemente gli studi (LEL7)	33,5	39	44,4	42,9	45,8	47,4
Tasso di occupazione dei 20-34enni che hanno conseguito il titolo secondario superiore da 1 a 3 anni prima e non più in istruzione o formazione	49,9	56,5	59,7	72,8	77	78,1
Tasso di occupazione dei 20-34enni che hanno conseguito il titolo terziario superiore da 1 a 3 anni prima e non più in istruzione o formazione	67,5	74,6	75,4	84,9	86,7	87,7

Fonte: Report Istat sui livelli di istruzione e ritorni occupazionali (pag. 2)

Il livello di istruzione delle donne rimane più elevato di quello maschile: il 68% delle donne italiane, tra i 25 e i 64 anni, ha almeno un diploma (62,9% tra gli uomini) e quelle in possesso di un titolo terziario (laurea o titoli equipollenti) arrivano al 24,9% (18,3% tra gli uomini), differenze ben più marcate di quelle osservate nella media Ue27.

Il vantaggio femminile nell'istruzione non si traduce però in un vantaggio in ambito lavorativo. **Il tasso di occupazione femminile, nella fascia di età dai 25 anni ai 64 anni, è molto più basso di quello maschile (59,0% contro 79,3%),** ma il divario di genere si riduce al crescere del livello di istruzione (32,3 punti per i titoli bassi, 21,6 per i medi e 6,9 punti per gli alti). All'aumentare dei livelli di istruzione, i tassi di occupazione femminili crescono più marcatamente di quelli maschili: il tasso di occupazione tra le laureate è infatti di 19,0 punti percentuali superiore a quello delle diplomate (soli 4,3 tra gli uomini) e tra le diplomate è di 25,6 punti percentuali più elevato di quello tra le donne con al massimo la licenza media inferiore (14,9 tra gli uomini).

Anche le differenze con la media europea si riducono significativamente all'aumentare del livello di istruzione: tra le donne con basso titolo di studio il tasso di occupazione è inferiore di 10,2 punti percentuali a quello medio Ue27 (36,8% contro 47,0%), differenza che scende a 9,2 punti percentuali per i titoli di studio medi (62,4% contro 71,6%) e a 3,8 punti percentuali tra coloro con titolo di studio terziario (81,4% verso 85,2%).

La popolazione (25-64 anni) residente nel **Mezzogiorno** è meno istruita rispetto a quella del Centro-nord: il 39,6% ha un titolo secondario superiore e solo il 18,1% ha raggiunto un titolo terziario; nel Nord e nel Centro la quota dei diplomati supera il 45% (rispettivamente il 46,5% e il 45,2%) e quella dei laureati il 22% (22,4% e 25,6%).

Il divario territoriale nei livelli di istruzione riguarda uomini e donne, sebbene sia più marcato per la componente femminile.

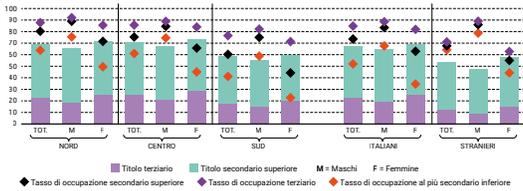
Nel Mezzogiorno, inoltre, il tasso di occupazione è molto più basso che nel resto del Paese e quello di disoccupazione molto più alto, anche tra chi ha un titolo di studio elevato: il tasso di occupazione dei laureati è pari al 76,4% (88,3% nel Nord) e quello di disoccupazione al 6,1% (2,4% nel Nord). Nel Mezzogiorno, tuttavia, i vantaggi occupazionali dell'istruzione sono superiori rispetto al Centro-nord, in particolare tra le donne con un titolo terziario.

Quanto ai **differenziali occupazionali per cittadinanza**, la quota di popolazione tra i 25 e i 64 anni con almeno un titolo secondario superiore è pari al 66,9% tra i cittadini italiani e scende al 53,3% tra gli stranieri; la quota di laureati è rispettivamente pari a 22,7% e 12,4%.

In Italia, i premi occupazionali dell'istruzione tra i cittadini stranieri sono molto bassi: il tasso di occupazione degli stranieri laureati (69,6%), nonostante sia in

aumento, è inferiore di 15,7 punti percentuali rispetto a quello dei laureati italiani (85,3%) ed è simile a quello degli stranieri diplomati.

Figura 2 / Popolazione di 25-64 anni con almeno un titolo secondario superiore e relativo tasso di occupazione per titolo di studio, genere, ripartizione geografica e cittadinanza. Anno 2023, valori percentuali.



Fonte: Report Istat sui livelli di istruzione e ritorni occupazionali (pag. 3)

Il menzionato Report Istat evidenzia che la quota di 25-34enni in **possesso di un titolo di studio terziario** è uno degli indicatori target del nuovo Quadro strategico per la cooperazione europea relativo al 2030.

Nonostante in Italia, nel 2023, la quota di giovani adulti in possesso di un titolo di studio terziario sia leggermente cresciuta, attestandosi al 30,6%, resta lontana dall'obiettivo europeo (45%), è decisamente inferiore alla media europea (43,1% nell'Ue27) ed è molto al di sotto dei valori, comunque in crescita, degli altri grandi Paesi (51,9% Francia, 52,0% Spagna e 38,4% Germania).

In Italia, tra i 25-34enni, più di una giovane su tre (37,1%) e meno di un giovane su quattro (24,4%) possiede un titolo terziario; le medie Ue sono pari al 48,8% e 37,6% rispettivamente.

5.2 Quota di laureate in discipline STEM

La quota di lauree STEM tra le donne laureate – sempre secondo il [rapporto ISTAT riferito al 2023](#) – è significativamente minore di quella che si riscontra tra gli uomini laureati.

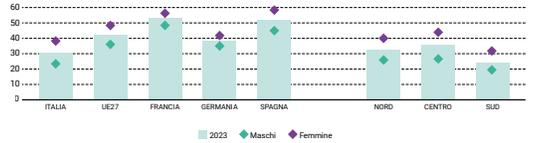
Nel 2023, infatti, il 25,0% dei giovani (25-34enni) con un titolo terziario ha una laurea nelle aree disciplinari scientifiche e tecnologiche, le cosiddette lauree STEM (*Science, Technology, Engineering and Mathematics*). La quota sale al 37,0% tra gli uomini (rispetto al 2022) e scende al 16,8% tra le donne (quota stabile rispetto al 2022), evidenziando un marcato divario di genere. Le differenze territoriali per i laureati in discipline STEM sono evidenti per la componente maschile: la quota varia dal 27,5% del Mezzogiorno al 41,4% del Nord.

L'indirizzo di studio universitario determina importanti differenze nei tassi di occupazione dei laureati. Nel 2023, il tasso di occupazione tra i 25-64enni laureati nell'area Umanistica e dei servizi è pari al 79,5%, sale all'84,2% per i laureati nell'area Socio-economica e giuridica, si attesta all'86,6% per le STEM e raggiunge il massimo valore (88,6%) tra i laureati nell'area Medico-sanitaria e farmaceutica.

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

L'ISTAT rileva che lo **svantaggio delle donne** rispetto agli uomini nei ritorni occupazionali è decisamente ampio tra i laureati in discipline socio-economiche e giuridiche e raggiunge il massimo per le lauree STEM. Tale risultato, tuttavia, non dipende dalla bassa incidenza di donne laureate nelle aree disciplinari STEM in cui l'occupazione raggiunge i valori più elevati (ossia l'area informatica, ingegneria e architettura), ma dal fatto che il divario di genere persiste anche a parità di macro area STEM. Il tasso di occupazione femminile per l'area "scienze e matematica" è inferiore a quello maschile di 6,3 punti percentuali (80,1% e 86,4% rispettivamente) e per l'area "informatica, ingegneria e architettura" la differenza nei tassi di occupazione raggiunge i 9,3 punti percentuali (81,8% contro 91,1%); le stesse differenze di genere scendono appena tra i 25-44enni (5,2 e 7,5 punti rispettivamente). Le disuguaglianze di genere devono quindi essere combattute sia nell'orientare ai diversi indirizzi di studio sia nel mercato del lavoro. Le ridotte opportunità occupazionali che contraddistinguono l'area geografica del Mezzogiorno caratterizzano tutti i settori e le *skills* – dall'economico, al tecnico/

Figura 3 / Giovani 30-34enni con titolo di studio terziario in Italia, nella media UE27, nei più grandi Paesi dell'unione e nelle ripartizioni geografiche per genere. Anno 2023, valori percentuali.



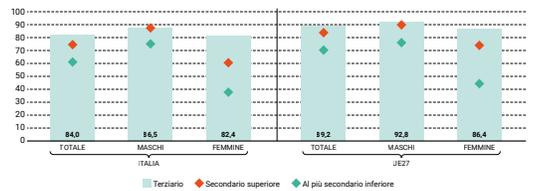
Fonte: Report Istat sui livelli di istruzione e ritorni occupazionali (pag. 5)

Nel 2023, il **tasso di occupazione delle 30-34enni laureate** sale all'82,4% (+1,8 rispetto al 2022 e +7,1 rispetto al 2018); quello dei giovani laureati è pari all'86,5% (-1,0 p.p. rispetto al 2022 e +2,7 p.p. rispetto al 2018). In un quinquennio il **divario di genere** rispetto al tasso di occupazione dei laureati si è dimezzato passando da 8,5 a 4,1 punti percentuali.

Per i titoli di studio medio-bassi invece l'incremento quinquennale dei tassi di occupazione femminili è stato molto contenuto e inferiore a quello maschile: il divario di genere, ha raggiunto 25,2 punti tra i diplomati e 36,7 punti tra chi ha conseguito un più un titolo secondario inferiore.

Per le giovani (30-34 anni), il vantaggio occupazionale della laurea rispetto al diploma è massimo: il tasso di occupazione delle laureate (82,4%) è di 22,9 punti più elevato rispetto a quello delle diplomate (59,5%), differenza che si riduce a 19,0 punti tra le 25-64enni e a 13,5 punti nella media Ue.

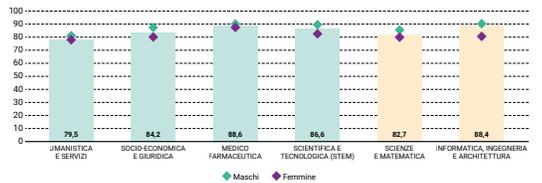
Figura 4 / Tasso di occupazione dei 30-34enni in Italia e nella media UE27 per titolo di studio e genere. Anno 2023, valori percentuali.



Fonte: Report Istat sui livelli di istruzione e ritorni occupazionali (pag. 6)

scientifico, all'umanistico – e le differenze territoriali nei tassi di occupazione dei laureati si riducono solo per le lauree medico-sanitarie e farmaceutiche.

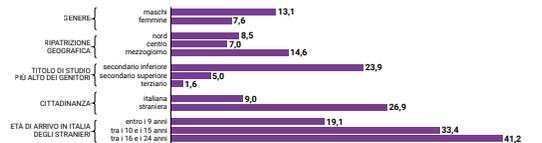
Figura 5 / Tasso di occupazione dei laureati di 25-64anni per area disciplinare e genere. Anno 2023, valori percentuali.



Fonte: Report Istat sui livelli di istruzione e ritorni occupazionali (pag. 7)

È in calo il numero dei **giovani che hanno abbandonato gli studi precocemente** (ELET – *Early leavers from education and training*). In Italia, nel 2023, la quota di 18-24enni con al più un titolo secondario inferiore e non più inseriti in un percorso di istruzione o formazione è pari al 10,5%, in diminuzione di un punto percentuale rispetto al 2022. Nonostante i notevoli progressi, il valore resta tra i più alti dell'Ue (la media europea è pari al 9,5%): l'Italia, terz'ultima nel 2021, nel 2023 diventa quint'ultima (con valori inferiori alla Romania, Spagna, Germania e Ungheria). **Il fenomeno dell'abbandono scolastico è più frequente tra i ragazzi (13,1%) rispetto alle ragazze (7,6%).**

Figura 6 / Giovani 18-24enni che hanno abbandonato precocemente gli studi per genere, ripartizione geografica, livello di istruzione dei genitori, cittadinanza ed età di arrivo in Italia dei cittadini stranieri nati all'estero. Anno 2023, valori percentuali.



Fonte: Report Istat sui livelli di istruzione e ritorni occupazionali (pag. 8)

Tra le **giovani** che hanno abbandonato gli studi il **tasso di occupazione** è molto più basso di quello dei coetanei maschi (27,8% contro 53,4%) e il **divario di genere raggiunge i 25,6 punti percentuali** (era di 14,3 punti percentuali nel 2018). Il vantaggio femminile osservato rispetto agli abbandoni scolastici precoci si annulla, dunque, per effetto della **maggiore difficoltà delle donne a inserirsi nel mondo del lavoro** e si traduce spesso in forme di esclusione sociale.

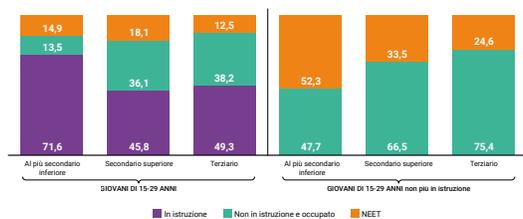
I **giovani tra i 15 e i 29 anni che non sono più inseriti in un percorso scolastico/formativo e non sono impegnati in un'attività lavorativa**, i cosiddetti **NEET** (*Neither in Employment nor in Education and Training*), presentano un concreto rischio di esclusione dal mercato del lavoro, che aumenta al crescere del tempo trascorso in tale condizione.

In Italia, la quota di NEET sul totale dei 15–29enni, stimata al 16,1% per il 2023, registra un ulteriore importante calo (–2,9 punti percentuali rispetto al 2022) e si attesta su un valore inferiore a quello del 2007 (18,8%).

La quota di NEET sul totale dei 15–29enni nel 2023 è **diminuita sia per le donne** sia, in misura leggermente superiore, per gli **uomini**; il **gap** rimane comunque marcato (14,4% per gli uomini contro 17,8%).

Nell'Ue, il valore italiano è tuttavia inferiore soltanto a quello della Romania (19,3%) e decisamente più elevato di quello medio europeo (11,2%), di quello spagnolo e francese (12,3%, entrambi) e di quello tedesco (8,8%).

Figura 7 / Giovani di 15–29 anni in base alla condizione rispetto al sistema di istruzione/ formazione e all'occupazione per titolo di studio. Anno 2023, composizioni percentuali



Fonte: Report Istat sui livelli di istruzione e ritorni occupazionali (pag. 10)

Si ricorda che la **Missione 4 del PNRR**, denominata **Istruzione e ricerca**, contiene una cospicua serie di misure (riforme e investimenti) volte a potenziare il sistema educativo italiano, a partire dalla scuola dell'infanzia per arrivare agli ambiti più innovativi della ricerca universitaria o applicata.

La Missione si articola in **2 Componenti**, dedicate rispettivamente al **“Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle Università”** e **“Dalla ricerca all’impresa”**, si compone di 35 misure (11 riforme e 24 investimenti), e stanza un totale di circa **30 miliardi** entro la metà del 2026.

Per ogni ulteriore approfondimento sulle misure del PNRR di interesse per le politiche pubbliche di [Istruzione](#) e [Università e ricerca](#) si rimanda alle relative pagine dedicate sul [Portale della documentazione della Camera dei deputati](#).

La Missione, intesa nel suo complesso, è particolarmente ambiziosa nel contributo che intende fornire al **superamento delle differenze di genere**, obiettivo che, tra l'altro, costituisce una delle dimensioni del Piano trasversali a tutte le sue missioni.

In primo luogo, è ineludibile ricordare che la Missione agisce in tal senso tramite il **potenziamento dei servizi di asili nido e per la prima infanzia, delle scuole per l'infanzia e del tempo scuola** (Investimenti 1.1 e 1.2 della Componente 1). Investendo su tali ambiti, essa fornisce un concreto supporto a una piena libertà di scelta ed espressione della personalità da parte delle donne e contribuisce ad aumentare l'occupazione femminile.

Ma per quanto più specificamente attiene all'oggetto del presente capitolo, la Missione 4 agisce anche direttamente nel campo del **superamento del gender gap** nel settore dell'**istruzione**.

In primo luogo, questo avviene tramite l'**investimento 1.4 della Componente 1**, denominato **“Intervento straordinario finalizzato alla riduzione dei divari territoriali nei cicli I e II della scuola secondaria di secondo grado e alla riduzione dell'abbandono scolastico”**, di competenza del Ministero dell'istruzione e del merito, e consistente in 1,5 miliardi di euro.

Tramite l'investimento citato, si mira a contrastare il **fenomeno dell'abbandono scolastico**, finanziando la realizzazione di attività di **tutoraggio**, anche per mezzo dello sviluppo di un portale nazionale unico per la formazione **online**, per almeno **820.000 giovani** a rischio di abbandono scolastico precoce e per i giovani che hanno già abbandonato la scuola, entro la conclusione dell'anno scolastico in

corso, al fine di raggiungere, a tale data, il tasso di dispersione scolastica medio a livello UE 2019 (passando cioè dal 13,5% al 10,2%).

L'investimento è idoneo a contrastare in modo massiccio la disparità di genere nel mondo dell'istruzione perché il fenomeno dell'**abbandono scolastico**, come si è sopra argomato, si configura come **particolarmente grave per la componente femminile della popolazione**, non tanto perché colpisce quest'ultima in modo maggiore (anzi) ma perché si accompagna al gravissimo divario di genere che, invece, si registra in termini di occupabilità successiva all'abbandono precoce.

In secondo luogo, ad agire in senso ancora più esplicito nel senso di contrastare il divario di genere nel settore dell'istruzione è l'**investimento 3.1 della Componente 1**, denominato **“Nuove competenze e nuovi linguaggi”**, anch'esso di competenza del Ministero dell'istruzione e del merito e consistente in 1,1 miliardi di euro.

Tale investimento mira a promuovere l'integrazione, all'interno dei programmi di studio di tutti i cicli scolastici, di attività, metodologie e contenuti volti a **sviluppare le competenze STEM, digitali e di innovazione**, con un particolare focus rivolto alle **studentesse** che, come si è visto sopra, rappresentano il segmento della popolazione meno attratto da questo ambito di studio, particolarmente florido in termini di sbocchi occupazionali.

Esso contempla l'attivazione, entro il 30 giugno 2025, di **progetti di orientamento STEM** in almeno 8.000 scuole nell'anno scolastico in corso, oltreché di almeno 1.000 corsi annuali di lingua e metodologia erogati agli insegnanti.

La misura è in corso di implementazione. Con il [decreto del Ministro dell'istruzione e del merito n. 184 del 15 settembre 2023](#) sono state emanate le Linee guida per le discipline STEM, mentre con le [Istruzioni operative prot. n. 132935 del 15 novembre 2023](#) sono state emanate specifiche disposizioni per l'attuazione degli interventi da parte delle istituzioni scolastiche beneficiarie. Secondo quanto sostenuto dalla quinta relazione del Governo sull'attuazione del PNRR, sono stati sottoscritti n. 8.126 accordi di concessione.

Nel medesimo ambito, si segnala che il 30 dicembre 2023 è entrata in vigore la [legge n. 187 del 2023](#), recante l'istituzione della **Settimana nazionale delle discipline scientifiche, tecnologiche, ingegneristiche e matematiche (STEM)**. La settimana in questione (4–11 febbraio) è istituita al fine di sensibilizzare e di stimolare l'interesse, la scelta e l'apprendimento di tali discipline. Tra le finalità specifiche delle iniziative che si svolgeranno nella settimana in questione, il comma 2 dell'articolo 2 della legge cita espressamente la **promozione della partecipazione femminile** e l'incentivazione di azioni in favore delle donne per il

contrasto dei pregiudizi e degli stereotipi di genere. La legge stanza specificamente all'uo **2 milioni di euro sul Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità** a decorrere dal 2024, che sono stati poi **aumentati a 4 milioni**, a decorrere dal 2025, per effetto dei commi 575 e 576 dell'articolo 1 della [legge n. 207 del 2024](#) (legge di bilancio per il 2025).

Si segnala inoltre che in data 13 novembre 2024 è stato incardinato, presso le Commissioni riunite VII (Cultura) e XI (Lavoro) della Camera dei deputati, l'esame della proposta di legge [AC 357](#), recante **norme per la promozione della parità tra i sessi nell'apprendimento, nella formazione e nel lavoro nelle discipline matematiche e tecnico-scientifiche**. La proposta istituisce un Fondo apposito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, con una dotazione di **10 milioni annui**, ed istituisce un tavolo tecnico presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri con il compito di assicurare il raccordo tra i livelli di governo e le amministrazioni competenti.

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

5.3 La presenza femminile nel sistema universitario italiano

Il *Focus* del Ministero dell'università e della ricerca **“Le carriere femminili in ambito accademico”**, del **marzo 2024**, rileva come in Italia la presenza femminile nel sistema universitario, maggioritaria nei percorsi di laurea e post laurea, diminuisce nel passaggio dalla formazione universitaria alla carriera accademica e diventi sempre più esigua con il progredire della posizione.

In particolare, nel *Focus* si analizza, con riferimento all'anno 2022, il sistema universitario italiano (**studenti, personale docente e non docente**) presentando alcune sintesi dei dati che evidenziano la presenza di fenomeni di **segregazione orizzontale**, dovuta alle scelte dei percorsi di studio sin dall'immatricolazione (tra discipline STEM e non STEM, in particolare per la “persistenza di stereotipi culturali”), e di **segregazione verticale** legata alla carriera, con un'attenzione particolare alle aree STEM e al contesto europeo.

Di seguito alcuni dei principali risultati emersi evidenziati nel *Focus*:

- **nei percorsi di laurea di primo e secondo livello le donne rappresentano stabilmente oltre la metà della popolazione studentesca universitaria**

italiana (circa il 57% del totale degli iscritti e il 58,4% tra coloro che hanno conseguito un titolo di studio), mentre il dato diminuisce nei corsi di dottorato: sono infatti il 48,4% tra gli iscritti ai corsi di dottorato e il 49,4% tra i dottori di ricerca;

- complessivamente circa il 30% delle matricole sceglie corsi di studio universitari delle **aree STEM** e in questi ambiti le **donne** sono **meno rappresentate** degli uomini (**39,2%** donne);
- le **donne dell'area STEM** prediligono Scienze Naturali (11,7%), Ingegneria (8,3%) e meno dell'1% sceglie le discipline ICT; gli uomini invece si immatricolano soprattutto in Ingegneria (25,2%) e, a seguire, in Scienze Naturali (9,9%) e ICT (5,2%);
- **nell'ambito della carriera accademica, alla segregazione orizzontale si aggiunge quella verticale**: nel 2022 le donne costituiscono complessivamente il 41,6% dei 76.741 docenti e ricercatori; la loro presenza passa dal 50,4% nel Grade D (titolari di assegni di ricerca) al 27% nel Grade A (equivalente al ruolo dei professori ordinari) registrando per questa qualifica l'aumento di 1 punto percentuale rispetto al 2021;
- con riferimento alle **aree STEM**, seppur con valori percentuali in aumento rispetto all'anno precedente, la quota delle docenti e delle ricercatrici resta inferiore al 50% in tutti i Grade (37% di donne in totale) e soprattutto al livello più alto della carriera: se, infatti, la quota di donne nelle cosiddette "scienze dure" supera il 40% nei Grade D e C (43% e 41% rispettivamente), essa si riduce al 23% nel Grade A.

Nella sottostante Figura 8 viene presentato il confronto di questi dati del sistema universitario italiano negli anni 2013 e 2022, utile ad evidenziare alcuni fenomeni ben noti nell'ambito degli studi sul *gender equality*, ovvero:

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

5.4 Donne negli atenei statali e non statali

In premessa si ricorda che, nel rispetto delle [Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 2/2019](#)¹¹ e in linea con la [Comunicazione COM n. 152 del 5 marzo 2020 della Commissione Europea](#)¹², le Università sono tenute a predisporre, in continuità con il processo di redazione del Bilancio di Genere, il Piano delle Azioni Positive (PAP) finalizzato alla programmazione di azioni tendenti a rimuovere gli ostacoli alla piena ed effettiva parità tra uomini e donne. Uno fra gli obiettivi del PAP è l'adozione del *Gender Equality Plan (GEP)*¹³, che identifica la strategia dei singoli Atenei per l'uguaglianza di genere e costituisce il requisito di accesso richiesto dalla Commissione Europea per la partecipazione a tutti i bandi *Horizon Europe* per la ricerca e l'innovazione con scadenza 2022.

Venendo invece ai dati relativi alla presenza femminile nelle carriere universitarie, viene in rilievo quanto esposto dal *Focus "Il personale docente e non docente nel sistema universitario italiano – Anno 2023"* del Ministero dell'università e della ricerca, di **ottobre 2024**, il quale fornisce una rappresentazione della consistenza e dell'evoluzione nel tempo del personale docente e non docente delle università e degli istituti universitari italiani, statali e non statali.

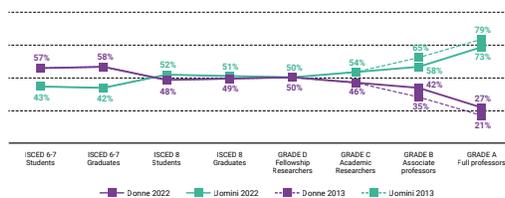
In particolare, il *Focus* rileva che, nell'anno accademico 2021/2022, la distribuzione per genere nel personale docente e nei ricercatori mostra una prevalenza degli uomini (58%) rispetto alle **donne (42%)** con delle differenze tra le varie qualifiche, con l'unica eccezione è rappresentata dai titolari di assegni di ricerca che sono equamente ripartiti tra i due generi. La Figura 10 evidenzia che la quota delle donne diminuisce al progredire della carriera: sono circa il 50% tra i titolari di assegni di ricerca, il 46% tra i ricercatori, il 43% tra i professori associati ed il **28%** tra i **professori ordinari**.

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

12. Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020–2025.

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

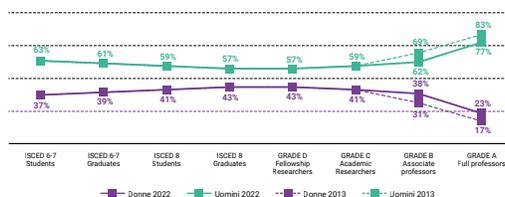
Figura 8 / Proporzioni di donne e uomini in una tipica carriera accademica: studenti e personale docente e ricercatore – Anni 2013 e 2022



Fonte: Focus del Ministero dell'università e della ricerca "Le carriere femminili in ambito accademico" (pag. 8)

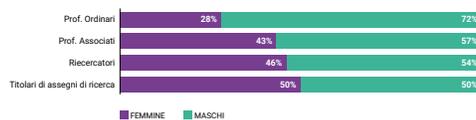
Nella successiva Figura 9, vengono messe a confronto le carriere femminili e maschili nelle aree comprendenti le discipline tecnico-scientifiche (STEM14) per gli anni 2013 e 2022: in tutte le tappe della carriera accademica la percentuale di donne risulta sempre al di sotto del 50%. Negli ultimi 10 anni si apprezza comunque un aumento di circa 7 punti percentuali delle donne afferenti a questi ambiti disciplinari sia nel Grade B (da 31% a 38%) sia nel Grade A (da 17% a 23%).

Figura 9 / Proporzioni di donne e uomini in una tipica carriera accademica nelle aree STEM*: studenti e personale docente e ricercatore – Anni 2013 e 2022



Fonte: Focus del Ministero dell'università e della ricerca "Le carriere femminili in ambito accademico" (pag. 9)

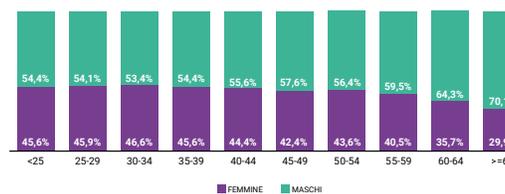
Figura 10 / Distribuzione del personale docente e ricercatore per genere negli atenei statali (percentuale sul totale di unità con la stessa qualifica), dati al 31/12/2023



Fonte: Focus "Il personale docente e non docente nel sistema universitario italiano – Anno 2023" del Ministero dell'università e della ricerca (pag. 13)

La **distribuzione per genere e classe di età** (Fig. 11) evidenzia una sottorappresentazione delle donne in tutte le classi: non solo in quelle relative ad età più elevate, dove la minore presenza femminile si potrebbe spiegare con un minor numero di laureate rispetto ai laureati di pari età, ma anche – sebbene in modo meno marcato – nei gruppi di età più "giovani", tipiche dei nuovi ingressi in ambito accademico, nonostante da diversi anni si osservi una prevalenza di laureate sul totale di coloro che conseguono il titolo.

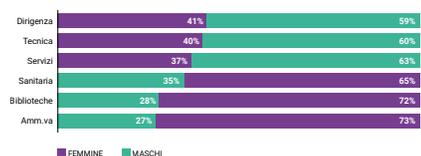
Figura 11 / Distribuzione del personale docente e ricercatore per genere e classe di età negli atenei statali (percentuale sul totale di unità nella stessa classe di età) dati al 31/12/2023



Fonte: Focus "Il personale docente e non docente nel sistema universitario italiano – Anno 2023" del Ministero dell'università e della ricerca (pag. 14)

Con riguardo, poi, alla **distribuzione per genere del personale tecnico-amministrativo degli atenei statali e non statali**, il Focus rileva che le donne costituiscono complessivamente il 61% del totale; tale prevalenza si osserva tra i tecnico-amministrativi sia con contratto a tempo indeterminato (60,6%) sia con contratto a tempo determinato (65,2%). La distribuzione per sesso all'interno delle aree funzionali non è affatto omogenea: la distanza tra uomini e donne è piuttosto ampia e registra una netta prevalenza femminile nelle aree: Amministrativa ed Amministrativa-gestionale (73,5%F), Biblioteche (71,7%F), Socio sanitaria, Medico-odontoiatrica e Socio sanitaria (64,7%F); nelle restanti aree invece, sebbene si riduca la distanza tra i due generi, sono gli uomini a superare la soglia del 50% (Servizi generali e tecnici 62,7%; Tecnica, Tecnico-scientifica ed Elaborazione dati 59,9%; Dirigenza amministrativa 58,8%; Fig. 12).

Figura 12 / Distribuzione del personale tecnico-amministrativo per genere negli atenei statali e non statali (percentuale sul totale di unità afferenti alla stessa area) dati al 31/12/2023



Fonte: Focus "Il personale docente e non docente nel sistema universitario italiano - Anno 2023" del Ministero dell'università e della ricerca (pag. 11)

6

Donne nel mondo del lavoro

Con riferimento alla **situazione dell'occupazione femminile** nel nostro Paese, appare opportuno - al fine di coglierne più approfonditamente le dinamiche - porre l'attenzione sia sul contesto europeo che su quello nazionale.

Riguardo al **contesto europeo**, nel IV trimestre 2023 in Italia il tasso di occupazione delle donne **tra i 20 e i 64 anni** è risultato essere quello tra i più bassi tra gli Stati dell'Unione europea, essendo di 13,7 punti percentuali al di sotto della media UE-27 (56,5 per cento contro il 70,2 per cento)¹⁴ ma comunque in crescita rispetto ai dati registrati nel 2022 (55 per cento) e 2021 (53,2 per cento).

Inoltre, come emerge dal [Global Gender Gap Report 2024](#), che mette a confronto la parità di genere in 146 economie monitorando i progressi volti a colmare il divario di genere, l'Italia si trova all'87° posto, con una perdita di 8 posizioni rispetto all'anno precedente e con un punteggio di 0,703 su 1. Nello specifico, sul tasso di **partecipazione alla forza lavoro persiste una differenza di -17,4 per cento tra quella delle donne e degli uomini (rispettivamente pari a 40,7 per cento e a 58,1 per cento)**.

Nel **contesto nazionale**, in base ai dati [Istat](#), nella stessa fascia di età compresa **tra i 20 e i 64 anni**, al terzo trimestre 2024, il tasso di occupazione femminile risultava pari al 57,7 per cento, contro il 77,3 per cento di quello maschile, con un divario pari al 19,6 per cento confermando la tendenza positiva rispetto ai dati del triennio precedente (56,5 per cento nel 2023; 55 per cento nel 2022; 53,2 per cento nel 2021).

A ciò deve aggiungersi che l'andamento dell'occupazione femminile è ancora strettamente legato alla maternità e che spesso la nascita di un figlio rappresenta un evento che determina una fuoriuscita della donna dal mercato del lavoro. Sul punto, l'ultimo [Rapporto INAPP 2024](#) evidenzia che la perdita di occupazione femminile dovuta alla maternità è circa del 18 per cento, dovuta in particolare ad esigenze di cura familiare (che rappresentano la prima motivazione di uscita dal mondo del lavoro per le donne e l'ultima per gli uomini) e di bilancio familiare; oltre il 63 per cento delle 45 mila dimissioni di donne con figli da 0 a 3 anni è imputabile a difficoltà di conciliazione.

Dal punto di vista delle **caratteristiche del lavoro** svolto, la bassa partecipazione al lavoro delle donne è determinata da diversi fattori, come l'occupazione ridotta, in larga parte precaria, in settori a bassa remuneratività o poco strategici e una

14. [Dati Eurostat](#).

netta prevalenza del *part time*, che riguarda il 15,6 per cento delle donne occupate (contro il 5,1 per cento degli uomini)¹⁵.

Dati occupazione femminile

	Uomini	Donne	Divario
Tasso occupazione	77,3%	57,7%	19,6%
Part-time	5,1%	15,6%	

L'occupazione femminile è caratterizzata anche da un **divario retributivo** di genere.

Per quanto concerne la differenza di retribuzione, secondo gli ultimi dati Eurostat, il *gap* retributivo medio (ossia la differenza nella retribuzione oraria lorda tra uomini e donne) è pari al 4,3 per cento (al di sotto della media europea che è del 12,7 per cento)¹⁶, mentre quello complessivo (ossia la differenza tra il salario annuale medio percepito da donne e uomini) è pari al 43 per cento (al di sopra della media europea, che è invece pari al 36,2 per cento)¹⁷.

Secondo gli ultimi dati disponibili dell'[Osservatorio sui lavoratori dipendenti](#) del settore privato dell'INPS, nel 2023 la retribuzione media annua è costantemente più alta per il genere maschile, con una differenza di 7.997 euro (27.080 euro per gli uomini contro 19.083 euro per le donne).

Con riferimento a tale settore privato, si segnala che la Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026 ha tra gli obiettivi quello di ridurre il *gender pay gap* nel settore privato dal 17 al 10 per cento. Un altro report dell'INPS, "[Un'analisi dei divari di genere nel mercato del lavoro](#)", riferisce che le retribuzioni annue percepite dalle donne sono inferiori a quelle percepite dagli uomini in media di circa il 40 per cento nel settore privato e di circa il 16 per cento nel settore pubblico.

Gap salariale uomini/donne

	Italia	UE-27
Media retribuzione oraria	4,3	12,7
Media salario annuale	43	36,2
	Uomini	Donne
Retribuzione media annuale	27.080 euro	19.083 euro

15. Cfr. [Gender policies report 2024](#)

16. Cfr. "[Gender pay gap statistics](#)", Eurostat

17. Cfr. [Earnings](#) Eurostat.

Di seguito sono illustrate le **principali misure adottate dal legislatore nazionale** al fine di **favorire la parità di genere** nel mondo del lavoro.

Si collocano in tale ambito, oltre l'attuazione di quanto previsto nel **PNRR** in special modo in materia di **certificazione della parità di genere**, la previsione di **esoneri contributivi** in favore dei datori di lavoro che assumono donne, anche in particolari condizioni di svantaggio, e la realizzazione di **azioni positive** finalizzate a promuovere la **conciliazione dei tempi di vita con quelli di lavoro** e la **permanenza delle donne** nel mercato del lavoro.

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

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

Tra le strategie nazionali assume rilevanza, in particolare, quanto previsto nel **PNRR**, all'interno del quale la **parità di genere** rappresenta **una delle tre priorità trasversali** in termini di inclusione sociale, unitamente a quelle riguardanti l'occupazione giovanile ed il Mezzogiorno.

Il Piano prevede delle misure specifiche in favore della parità di genere, in prevalenza rivolte a promuovere una maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro, attraverso:

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

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

Tra gli interventi diretti, merita ricordare in questa sede gli investimenti – di cui si dirà più avanti – per la definizione di un Sistema di certificazione della parità di genere.

complessivi contributi previdenziali a carico del datore di lavoro (fermo restando il limite massimo di 50.000 euro annui e l'eventuale riduzione che può essere disposta in taluni casi), nonché l'attribuzione di un punteggio premiale per la valutazione, da parte di autorità titolari di fondi europei nazionali e regionali, di proposte progettuali ai fini della concessione di aiuti di Stato a cofinanziamento degli investimenti sostenuti e può costituire un criterio premiale nell'affidamento di appalti pubblici.

Clausola di priorità

Una delle azioni previste dal PNRR per incrementare la parità di genere e generazionale nel mercato del lavoro è costituita dalla cosiddetta **clausola di priorità**. Il Piano prevede, infatti, che tra i **requisiti necessari dell'offerta** in risposta ad un bando vi sia l'assunzione dell'obbligo da parte dell'offerente di assicurare **all'occupazione femminile una quota pari almeno al 30 per cento delle assunzioni necessarie per l'esecuzione del contratto**.

Stante tale previsione – attuata con l'art. 47 del D.L. n. 77 del 2021 – il nuovo Codice degli appalti (D. Lgs. 36/2023) prevede:

- una riduzione fino ad un massimo del 20 per cento della garanzia provvisoria (la apposita garanzia fideiussoria della quale deve essere corredata l'offerta) per gli operatori economici in possesso della medesima certificazione di genere;
- l'obbligo per le stazioni appaltanti di indicare nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti, il maggior punteggio da attribuire alle imprese per l'adozione di politiche tese al raggiungimento della parità di genere comprovata dal possesso della relativa certificazione;
- l'esclusione dalla gara in caso di mancata presentazione del Rapporto biennale sulla situazione del personale.

6.2 Misure di conciliazione vita-lavoro

Di seguito una panoramica delle misure attualmente vigenti volte a facilitare la **conciliazione dei tempi di vita con i tempi di lavoro**, tra le quali assumono particolare rilievo quelle poste a tutela della **maternità e della paternità** e per l'assistenza dei soggetti con **disabilità**, alla luce delle modifiche introdotte dal

Nel Piano sono altresì delineate alcune azioni trasversali che si ritengono suscettibili di rilevanza ai fini di una riduzione dei divari di genere sia con riferimento all'aspetto occupazionale, sia in senso più ampio, con riferimento alle condizioni sociali e culturali. Tra queste:

- la previsione di nuovi meccanismi di reclutamento del personale nella PA e la revisione delle opportunità di carriera;
 - il potenziamento dell'offerta turistica e culturale;
 - l'attuazione di specifiche misure nell'ambito della ricerca di base;
 - il potenziamento dei servizi di asili nido e per l'infanzia;
 - la promozione dell'accesso da parte delle donne all'acquisizione di competenze STEM;
 - il potenziamento delle politiche attive del lavoro;
 - la valorizzazione delle infrastrutture sociali e la creazione di innovativi percorsi di autonomia per gli individui disabili;
- il rafforzamento dei servizi di prossimità e di supporto all'assistenza domiciliare; la presenza di almeno un consultorio ogni 20.000 abitanti.

Certificazione della parità di genere

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

Tale certificazione – con **validità triennale** e soggetta a monitoraggio annuale – è stata **istituita a decorrere dal 1° gennaio 2022**¹⁸.

Successivamente, sono state delineate le **linee guida** per la concessione della certificazione in oggetto da parte delle imprese, che richiamano esplicitamente i parametri minimi stabiliti dalla prassi di riferimento Uni/PdR 125:2022, delineata nel marzo 2022.

All' possesso di tale certificazione è altresì collegata la concessione di un apposito **sggravio contributivo** nella misura dell'1 per cento dal versamento dei

18. Ex art. 46-bis del D.Lgs. 196/2008 (Codice delle pari opportunità), inserito dalla L. 162/2021.

D.Lgs. n. 105 del 2022 (di attuazione della direttiva (UE) 2019/1158) in tema di equilibrio tra attività professionale e vita familiare nonché quelle che introducono misure economiche a sostegno della maternità.

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

Congedi

In materia di congedi, si segnalano, in particolare:

- ▶ a) per quanto riguarda il **congedo di paternità**:
 - la configurazione come congedo alternativo del congedo di paternità che spetta al padre per tutta la durata del congedo di maternità o per la parte residua che sarebbe spettata alla lavoratrice, in caso di morte o di grave infermità della madre ovvero di abbandono, nonché in caso di affidamento esclusivo del bambino al padre;
 - la configurazione di un congedo di paternità obbligatorio e autonomo rispetto a quello alternativo, fruibile dal padre lavoratore nell'arco temporale che va dai due mesi precedenti ai cinque mesi successivi al parto (sia in caso di nascita che di morte perinatale del bambino), della durata di 10 giorni (20 nel caso di parti plurimi), interamente retribuito;
- ▶ b) per quanto riguarda il **congedo e l'indennità di maternità**:
 - il riconoscimento alle lavoratrici della facoltà di astenersi dal lavoro esclusivamente dopo il parto, entro i cinque mesi successivi allo stesso, a condizione che il medico competente attesti che tale opzione non porti pregiudizio alla salute della donna e del bambino;
- ▶ c) per quanto concerne il **congedo parentale**:
 - l'estensione dal sesto al dodicesimo anno di vita del bambino della corresponsione dell'indennizzo già previsto e pari al 30% della retribuzione (per i dipendenti pubblici, in base ai relativi contratti collettivi, tale indennità è generalmente pari, per i primi trenta giorni, al cento per cento della retribuzione) che spetta per ciascuna delle seguenti fattispecie:
 1. per tre mesi, non trasferibili, a ciascun genitore lavoratore;
 2. per un ulteriore periodo di tre mesi, alternativo tra i due genitori e dunque per un solo genitore;

3. per nove mesi di congedo, qualora vi sia un solo genitore;
4. per tutti i periodi di congedo fruibili dal soggetto, qualora il reddito individuale dell'interessato sia inferiore a 2,5 volte l'importo del trattamento minimo di pensione o qualora si rientri nelle fattispecie di prolungamento del congedo relativo ad un minore disabile (nel qual caso i genitori di figlio disabile minore di 12 anni possono usufruire di un ulteriore periodo di astensione dal lavoro che si aggiunge al congedo parentale ordinario e che, insieme a questo, non può superare i tre anni).
 - L'incremento dal 30 all'80 per cento dell'indennità per le madri e i padri lavoratrici e lavoratori dipendenti, in alternativa tra loro, nel limite massimo di un mese da usufruire entro il sesto anno di vita del figlio con riferimento alle lavoratrici che terminano il periodo di congedo di maternità o di paternità successivamente al 31 dicembre 2022. Successivamente, la legge di bilancio 2024 ha portato tale indennità dal 30 al 60 per cento (80 per il solo 2024) per un ulteriore mese, aggiuntivo rispetto a quello suddetto già indennizzato all'80 per cento previsto dalla legge di bilancio 2023 con riferimento alle lavoratrici e ai lavoratori che terminano il periodo di congedo di maternità o di paternità successivamente al 31 dicembre 2023. Da ultimo, la legge di bilancio 2025 (articolo 1, commi 217-218) ha disposto, per le lavoratrici e i lavoratori dipendenti che hanno cessato il congedo di maternità o paternità a partire dal 1° gennaio 2024, l'aumento dell'indennità in esame all'80 per cento della retribuzione per tre mesi entro il sesto anno di vita del bambino (in luogo del 60 per cento, già previsto per il secondo mese, e del 30 per cento, già previsto per il terzo mese). La fruizione alternata tra i genitori di tali mesi così incrementati non preclude la possibilità di fruirla nei medesimi giorni e per lo stesso figlio, come consentito per tutti i periodi di congedo parentale;
 - l'aumento del congedo da dieci a undici mesi per l'ipotesi in cui vi sia un solo genitore. Resta fermo che, nell'ambito del limite complessivo di dieci mesi per entrambi i genitori, la durata massima del congedo per la madre lavoratrice e per il padre lavoratore è pari, rispettivamente, a sei e a sette mesi;
- d) per quanto riguarda i **permessi conseguenti ad una disabilità**:
 - l'equiparazione del convivente di fatto e della parte di un'unione civile al coniuge ai fini della possibilità di fruire del congedo fino a due anni

dalla contrattazione collettiva.

Il datore è tenuto a dare **priorità alle richieste** di esecuzione del lavoro in modalità agile rivolte¹⁹:

- dai dipendenti che fruiscono delle due ore di permesso giornaliero fino al terzo anno di vita del figlio disabile o dei permessi previsti dalla normativa vigente per l'assistenza ad una persona con disabilità;
- dai dipendenti con almeno un figlio fino a 12 anni di età o di qualsiasi età se in condizione di disabilità grave;
- dai dipendenti con disabilità grave o che rientrano nella nozione di *caregiver* familiare.

Trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale

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

Tale diritto è riconosciuto ai **lavoratori affetti da patologie** oncologiche nonché da gravi patologie cronicodegenerative ingrossanti, per i quali residui una ridotta capacità lavorativa.

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

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

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

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

19. Articolo 33, co. 6-bis, L. 104/1992 e articolo 18, co. 3-bis, L. 81/2017.

- riconosciuto dalla normativa in favore del convivente di soggetto disabile;
- l'introduzione di una specifica disciplina di tutela contro le discriminazioni a danno dei lavoratori che usufruiscono o facciano domanda di fruizione dei benefici previsti in relazione alla condizione di disabilità propria o di coloro ai quali viene prestata assistenza;
- la possibilità che i permessi giornalieri retribuiti previsti dalla normativa vigente per assistere persone disabili siano fruiti, con riferimento alla stessa persona assistita, non solo dai genitori, come previsto in precedenza, ma in generale da più soggetti aventi diritto, fermo restando il limite complessivo di tre giorni al mese (computato con riferimento a tutti coloro che assistono tale persona);
- la revisione dei criteri di priorità nelle richieste di esecuzione del lavoro in modalità agile, che attualmente concerne anche:
 1. i dipendenti che fruiscono delle due ore di permesso giornaliero fino al terzo anno di vita del figlio disabile o dei permessi previsti dalla normativa vigente per l'assistenza ad una persona con disabilità;
 2. i dipendenti aventi almeno un figlio di qualsiasi età in condizione di disabilità grave;
 3. i dipendenti che rientrano nella nozione di *caregiver* familiare.

Lavoro agile

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

Ai sensi della richiamata normativa, i datori di lavoro, pubblici e privati, possono stipulare accordi, a termine o a tempo indeterminato (salva facoltà di recesso con preavviso di almeno trenta giorni), con i lavoratori per lo svolgimento dell'attività lavorativa in modalità agile. In tali casi, la prestazione lavorativa viene eseguita in parte all'interno di locali aziendali e in parte all'esterno, entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale, derivante dalla legge e

Passaggio di personale tra amministrazioni

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

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

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

Codice di autodisciplina in favore della maternità

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

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

- favore per la **continuità di carriera delle madri**, attraverso le seguenti azioni:
 - una continua informazione sulla evoluzione dell'impresa e dell'area professionale della lavoratrice durante i periodi di astensione;
 - una formazione mirata e un sostegno al benessere psico-fisico nella fase di rientro al lavoro;
 - la considerazione della maternità nei percorsi di carriera che richiedono necessità logistiche;
 - analisi relative al divario retributivo di genere che neutralizzino i periodi di astensione.

- iniziative di **prevenzione e cura dei bisogni di salute**, attraverso:
 - campagne di prevenzione e vaccinazione;
 - *screening* periodici e pacchetti *check-up* dedicati alla maternità;
 - attenzione alla medicina di genere;
 - assistenza sanitaria integrativa (contrattuale e non).
- **adattamento dei tempi e modi di lavoro**, attraverso:
 - la possibilità di congedi e aspettative più lunghi, in caso di maternità o paternità, rispetto alla legge e al CCNL integrate economicamente tra l'80 e il 100 per cento;
 - la flessibilità di orario d'ingresso e di uscita;
 - il passaggio a *part-time* verticale e orizzontale;
 - l'utilizzo del corretto lavoro da remoto, ovvero la transizione dal vincolo spazio-temporale agli obiettivi della prestazione;
 - la disponibilità di asili nido (o la previsione di un loro rimborso);
 - la copertura delle spese per la prima infanzia, l'educazione e la assistenza domestica.

6.3 Parità salariale e misure di sostegno al reddito

Analogamente agli altri Paesi UE, anche l'Italia deve adeguarsi alle previsioni della **direttiva UE 2023/970** – che deve essere recepita entro il 7 giugno 2026 –, che stabilisce prescrizioni minime per rafforzare l'applicazione del principio della **parità retributiva** per uno stesso lavoro tra uomini e donne e il **divieto di discriminazione in materia di occupazione e impiego per motivi di genere**.

Al riguardo, si segnala che la legge n. 15 del 2024 (legge di delegazione europea 2022–2023), all'articolo 9, reca principi e criteri direttivi specifici per l'esercizio della delega al Governo per il recepimento della richiamata direttiva (UE) 2023/970, al fine di apportare alla normativa vigente le modifiche necessarie, tenendo conto anche di quanto riportato nei considerando della direttiva medesima, in coerenza con la strategia dell'Unione europea per la parità di genere 2020–2025 e nel rispetto dell'autonomia delle parti sociali, nonché al fine di introdurre disposizioni volte a individuare strumenti o metodologie per la valutazione e il raffronto del valore dei lavori, prevedendo anche un coinvolgimento delle parti sociali nella relativa definizione ed evitando incertezze interpretative e applicative. Tra i principi e criteri direttivi specifici vi è poi anche quello volto fine del rafforzamento dei meccanismi

compimento del decimo anno di età da parte del figlio più piccolo.

Da ultimo, la legge di bilancio 2025 (art. 1, c. 219, L. 207/2024) ha introdotto, dal 2025, una decontribuzione parziale (la cui entità sarà individuata da apposito DM) per le lavoratrici dipendenti (a esclusione dei rapporti di lavoro domestico), la cui retribuzione o reddito imponibile ai fini previdenziali non sia superiore a 40.000 euro su base annua, e delle lavoratrici autonome che percepiscono almeno uno tra redditi di lavoro autonomo, d'impresa in contabilità ordinaria o semplificata o da partecipazione e che non hanno optato per il regime forfettario, se madri di due o più figli, fino al compimento del decimo anno di età del figlio più piccolo. Dal 2027 la decontribuzione in oggetto sarà riconosciuta alle madri lavoratrici autonome con tre o più figli fino al compimento del diciottesimo anno di età del figlio più piccolo. Per gli anni 2025 e 2026 tale ultimo esonero non spetta alle donne beneficiarie di quello disposto dalla legge di bilancio 2024.

6.4 Misure per favorire l'ingresso e la permanenza delle donne nel mondo del lavoro

Incentivo assunzioni donne

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

- con almeno 50 anni di età e disoccupate da oltre 12 mesi;
- di qualsiasi età, residenti in regioni ammissibili ai finanziamenti nell'ambito dei fondi strutturali dell'Unione europea, prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi (cfr. la Carta degli aiuti a finalità regionale 2014–2020, come modificata con decisione C (2016) final del 23 settembre 2016);
- di qualsiasi età che svolgono professioni o attività lavorative in settori economici caratterizzati da un'accentuata disparità di genere, con un tasso di disparità uomo-donna che superi di almeno il 25 per cento la disparità media uomo-donna, e prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi (cfr. [DM del 16 novembre 2022](#));
- di qualsiasi età, ovunque residenti e prive di un impiego regolarmente retribuito

di trasparenza retributiva, estendendo a una più ampia platea di destinatari gli obblighi concernenti l'accessibilità e le comunicazioni di informazioni sul divario retributivo.

Con riferimento alle misure già adottate a livello nazionale in materia, uno degli strumenti atti a favorire la parità salariale tra uomini e donne è rappresentato dalla **redazione** da parte delle **imprese del rapporto biennale sulla situazione del personale** che riporta, tra l'altro, le eventuali differenze retributive.

Attualmente l'obbligo di redazione del suddetto rapporto concerne le **aziende** (pubbliche e private) che impiegano **più di 50 dipendenti** (in luogo degli oltre 100 previsti prima della L. 162/2021). Inoltre, le aziende, anche di piccole dimensioni (con almeno 15 dipendenti), che partecipano alle gare di appalto relative agli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR (o che risultano affidatarie dei relativi contratti) l'obbligo di consegnare, a pena di esclusione, una relazione sulla situazione del personale maschile e femminile.

Sempre al fine di favorire la parità salariale, la legge di bilancio per il 2021 ha istituito il **Fondo per il sostegno della parità salariale di genere**, 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.

Al fine di dare effettiva applicazione al principio della parità di genere nell'organizzazione e gestione del rapporto di lavoro, con il D.L. 36/2022 è stato, inoltre, attribuito alle amministrazioni pubbliche il compito di adottare misure che attribuiscono **vantaggi specifici ovvero evitano o compensano svantaggi nelle carriere al genere meno rappresentato**. In attuazione di tale previsione, il Dipartimento della funzione pubblica ha adottato, il 6 ottobre 2022, le [Linee guida sulla parità di genere nell'organizzazione e gestione del rapporto di lavoro con le P.A.](#)

Per quanto concerne le misure di **sostegno al reddito**, si segnala che la legge di bilancio 2024 ha introdotto, per il triennio 2024–2026, un **esonero totale** della quota di contribuzione a carico delle **lavoratrici** dipendenti, a tempo indeterminato, **madri** di tre o più figli, fino al mese di compimento del diciottesimo anno di età da parte del figlio più piccolo.

Limitatamente al 2024, lo stesso esonero è stato riconosciuto anche alle lavoratrici dipendenti, sempre a tempo indeterminato, madri di due figli, fino al

da almeno ventiquattro mesi.

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

Secondo quanto riportato nel [Bilancio di genere 2023](#), il 23 per cento delle donne viene assunta tramite incentivo o sgravio fiscale o agevolazione fiscale, principalmente tramite il contratto di apprendistato, la Decontribuzione sud e il suddetto esonero donne della legge n. 92 del 2012.

Si segnala, inoltre, un'ulteriore agevolazione introdotta in attuazione di quanto disposto dalla legge di delega fiscale n. 111 del 2023. L'art. 4 del D.Lgs. 216/2023 ha introdotto un'agevolazione fiscale per le nuove assunzioni di personale: in particolare, per il periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2023, prevede una maggiorazione del costo ammesso in deduzione per i titolari di reddito d'impresa e per gli esercenti arti e professioni in presenza di nuove assunzioni a tempo indeterminato. Tale maggiorazione viene ulteriormente incrementata laddove le suddette nuove assunzioni riguardino particolari categorie di soggetti, tra cui:

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

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

Infine, si ricorda che il DL 60/2024, all'articolo 23, ha previsto lo sgravio

contributivo totale dai contributi dovuti, per un periodo massimo di 24 mesi e nel limite massimo di 650 euro mensili, per le assunzioni a tempo indeterminato, effettuate da datori di lavoro privati dal 1 settembre 2024 al 31 dicembre 2025, di donne in condizioni di svantaggio – perché prive di un impiego da almeno 6 mesi se residenti in determinate zone o da almeno 24 mesi ovunque residenti – a condizione che tali assunzioni determinino un incremento occupazionale (cosiddetto “Bonus donne”).

A tale riguardo, si osserva che la legge di bilancio 2025, al comma 405 dell’art. 1, ha incrementato di 400 mila euro per l’anno 2024, di 14,4 milioni di euro per l’anno 2025, di 17,5 milioni di euro per l’anno 2026 e di 9,1 milioni di euro per l’anno 2027 il limite di spesa previsto per il citato esonero contributivo “Bonus donne” (di cui al richiamato articolo 23, comma 4, primo periodo, del D.L. 60/2024).

Per quanto riguarda un’analisi più complessiva dell’efficacia delle misure incentivanti, si fa notare che nel 2023 – secondo il [rapporto INAPP 2024](#) – risultano confermate le tendenze già registrate negli ultimi anni: la quota di nuova occupazione imputabile alle agevolazioni resta stabile al 24% del totale (23% di quella femminile) e persiste il gap di genere nelle assunzioni (quelle femminili si attestano sempre al 41/42% del totale). Degli 8,2 milioni di nuove attivazioni contrattuali registrate da Inps al 31/12/2023, il 42,3% riguarda le donne. Il 24,3% del complesso delle attivazioni ha riguardato il ricorso a incentivi. Nel complesso, tuttavia, il Rapporto INAPP sottolinea come le assunzioni tramite incentivo continuino a riprodurre e non correggere le criticità del mercato del lavoro, specificamente femminile. In particolare, le assunzioni incentivate sembrano produrre addirittura un inasprimento di alcune criticità della partecipazione femminile: la quota di *part-time* in ingresso nelle assunzioni agevolate è infatti superiore a quella delle assunzioni non agevolate. In definitiva le assunzioni agevolate (come per quelle non agevolate) risultano in quote più alte per gli uomini rispetto alle donne. Tuttavia, queste vengono assunte soprattutto con contratti a tempo parziale e a tempo determinato rispetto alle assunzioni non agevolate (77% contro 60%, a fronte del 39% contro 30% per gli uomini). Da ultimo, appare utile ricordare che gli incentivi per l’assunzione specifica di donne incidono anche in misura ridotta sul totale dell’occupazione femminile (solo il 5% medio).

6.5 Istituti pensionistici

Di seguito una panoramica dei principali istituti di pensionamento anticipato previsti dalla normativa vigente per le donne, anche al fine di ridurre il divario pensionistico di genere.

Si ricorda, infatti, che secondo quanto riportato nel [Bilancio di genere 2023](#), nel 2022 il divario pensionistico di genere in Italia è stato pari al 30,1 per cento, in diminuzione rispetto a quanto registrato nel 2021 quando era pari a 31,3 per cento, ma superiore alla media UE-27 stimata al 26 per cento nel medesimo 2022.

Inoltre, l’INPS, nel report “[Il divario di genere nei redditi pensionistici](#)”, evidenzia che le donne prevalgono nelle tipologie di importo più basso e ricevono un assegno pensionistico mediamente più basso a parità di tipologia (a causa della discontinuità della carriera lavorativa che produce i propri effetti anche sulla contribuzione a fini pensionistici).

Si osserva, infine, che in base al monitoraggio dei flussi di pensionamento, pubblicato dall’INPS, con riferimento alle pensioni decorrenti nel 2023 e nel 2024 (rilevazione al 2 gennaio 2025), la percentuale delle pensioni femminili su quelle maschili presenta nel 2024 un valore uguale a quello del 2023 attestandosi al 113%. Nel totale delle gestioni previdenziali, si registrano, nel 2024, 344.600 trattamenti liquidati per gli uomini, con un importo medio pari a 1585 euro (nel 2023 era pari a 1559), mentre i trattamenti liquidati alle donne, nel medesimo periodo, sono stati 390.612, con un importo medio pari a 1130 euro (nel 2023 era pari a 1.101 euro).

Nel biennio 2023–2024 l’età legale per il pensionamento di vecchiaia è di 67 anni e per le pensioni anticipate “standard” di 42 anni e 10 mesi per gli uomini e di 41 anni e 10 mesi per le donne.

APE sociale donna

Nell’ambito dell’istituto dell’APE sociale – introdotta con legge n. 232/2016 in via sperimentale e già più volte prorogata, da ultimo dalla legge di bilancio 2025 (fino al 31 dicembre 2025) – che consiste in una indennità a favore di soggetti che si trovino in particolari condizioni e corrisposta fino al conseguimento dei requisiti pensionistici, è prevista una riduzione per le donne di 12 mesi per ciascun figlio, nel limite massimo di 2 anni (cd. APE sociale donna).

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

Il testo unico a tutela della maternità e paternità (D.Lgs. 151/2001) dispone che, in caso di **dimissioni volontarie** presentate durante il periodo per cui è vietato il licenziamento (durante la gravidanza e sino al compimento di un anno di vita o fino ad un anno dall’ingresso del minore nel nucleo familiare) la lavoratrice ha diritto alle indennità previste da disposizioni di legge e contrattuali per il caso di licenziamento. Inoltre, per rafforzare la tutela contro dimissioni indotte o pressioni, la risoluzione consensuale del rapporto o la richiesta di dimissioni presentate dalla lavoratrice, durante il periodo di gravidanza, e dalla lavoratrice o dal lavoratore durante i primi tre anni di vita del bambino o nei primi tre anni di accoglienza del minore adottato o in affidamento, devono essere convalidate dal servizio ispettivo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali competente per territorio. La convalida opera come condizione sospensiva dell’efficacia della risoluzione del rapporto di lavoro.

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

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

Si osserva, infine, che la legge di bilancio 2025 (commi 221 e 222 dell’art. 1) dispone un incremento, per un importo complessivo pari a 4 milioni di euro annui a decorrere dall’anno 2025, del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità per finanziare interventi a favore delle donne vittime di violenza (cfr. *supra*).

Si rileva, infine, che la richiamata legge di bilancio 2025 ha altresì disposto l’applicazione delle disposizioni che semplificano la procedura per l’accesso all’APE sociale (di cui di cui al secondo e terzo periodo dell’art. 1, c. 165, L. 205/2017) anche con riferimento ai soggetti che verranno a trovarsi nelle condizioni indicate nel corso del 2025, e ha incrementato l’autorizzazione di spesa di 114 milioni di euro per l’anno 2025, di 240 milioni di euro per l’anno 2026, di 208 milioni di euro per l’anno 2027, di 151 milioni di euro per l’anno 2028, di 90 milioni di euro per l’anno 2029 e di 35 milioni di euro per l’anno 2030.

Secondo l’ultima rilevazione dell’INPS, le beneficiarie dell’APE sociale nel 2023 sono state pari a 6.132 (beneficiari uomini 5.767), mentre nel 2022 erano state 8.722 (7.283 beneficiari uomini).

Per quanto riguarda l’Ape sociale ai sensi dell’art. 1, comma 162, lettera e) della legge 205/2017, che prevede per le donne madri un’agevolazione specifica (riduzione dei requisiti contributivi a seconda del numero di figli) – nel 2023 risultano 2.545 beneficiarie con un figlio (nel 2022 erano 2.445) e 4.805 con 2 figli (nel 2022 erano 4.645).

Opzione donna

La legge di bilancio 2025 (art. 1, c. 173, L. 207/2024) ha esteso la possibilità di accedere al pensionamento anticipato Opzione donna, come ridisegnato dalla legge di bilancio 2023 (e già prorogato dalla legge di bilancio 2024), anche alle lavoratrici che maturano i requisiti previsti entro il 31 dicembre 2024.

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

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

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

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

Il diritto al trattamento pensionistico è conseguito trascorsi un numero di mesi (cosiddetta finestra) dalla data di maturazione dei requisiti pari a **diciotto** per le lavoratrici autonome e **dodici** per le lavoratrici dipendenti.

Ai fini dell'accesso al trattamento pensionistico da parte delle lavoratrici dei comparti scuola e AFAM, la cessazione dal servizio e la decorrenza del relativo trattamento pensionistico hanno effetto dalla data di inizio del nuovo anno scolastico o accademico. La domanda di cessazione del servizio può essere presentata entro il 28 febbraio 2025, con effetti dall'inizio dell'anno scolastico o accademico successivo.

Secondo l'ultima rilevazione dell'INPS, risalente al 2 aprile 2024, nell'ambito della gestione pubblica, nel primo trimestre del 2024 sono state liquidate 35 pensioni opzione donna: 17 nella classe di importo tra 10000 euro e 1499,99 euro e 13 nella classe di importo tra 1500 euro e 1999,99 euro. Il numero di pensioni opzione donna liquidate nel 2023 risultava pari a 725: 59, per la classe di importo fino a 999,99 euro; 360 per la classe di importo tra 1000 euro e 1499,99 euro; 277

nella classe di importo tra 1500 euro e 1999,99 euro; 29 nella classe di importo da 2000 euro e più.

Nell'ambito della gestione privata, nel primo trimestre del 2024 sono state liquidate 1241 pensioni opzione donna; 515 nella classe di importo fino a 999,99 euro; 488 nella classe di importo tra 10000 euro e 1499,99 euro; 139 nella classe di importo tra 1500 euro e 1999,99 euro; 99 nella classe di importo da 2000 euro e più.

Il numero di pensioni opzione donna liquidate nel 2023 risultava pari a 10.713: 6.055 nella classe di importo fino a 999,99 euro; 3.373 nella classe di importo tra 10000 euro e 1499,99 euro; 812 nella classe di importo tra 1500 euro e 1999,99 euro; 473 nella classe di importo da 2000 euro e più

7

Politiche sociali e sanitarie in tema di pari opportunità

7.1 Politiche sociali

Pari opportunità e politiche per la natalità e la famiglia

Il tema delle pari opportunità ha una valenza sociale valorizzata, in primo luogo, nelle **politiche per la natalità e per la famiglia**.

Riguardo al primo aspetto va ricordato, infatti, che il calo della natalità ha presentato un *trend* costante in Italia nel corso degli ultimi decenni, correlato alla riduzione del tasso di fecondità, vale a dire del **numero medio dei figli per donna, causato dall'aumento dell'età media alla nascita del primo figlio**, con il conseguente fenomeno della contrazione delle nascite dei secondi figli e della diminuzione drastica delle nascite dei terzi figli e oltre. Sono **sensibilmente aumentate le donne senza figli**: 1 su 4 per le nate nel 1980, vale a dire circa il doppio rispetto alla generazione del 1950 (l'11,1% delle donne in età riproduttiva)²⁰.

Nell'ultimo rapporto ISTAT presentato a maggio 2024 (dati 2023) emerge come fin dalla metà degli anni Settanta il **numero medio di figli per donna risulti inferiore a 2**, il che ha comportato l'erosione della platea dei potenziali genitori. La causa principale di questo fenomeno è costituita dai mutamenti strutturali della popolazione femminile nelle età convenzionalmente considerate riproduttive (15–49 anni): al 1° gennaio 2024 tale popolazione è diminuita a 11,5 milioni, dai 13,4 nel 2014 e 13,8 nel 2004 (**2,2 milioni di donne in meno in vent'anni**).

La fecondità diminuisce: **il numero medio di figli per donna scende da 1,24 nel 2022 a 1,20 nel 2023**, vicino al minimo storico di 1,19 figli registrato nel 1995. La fecondità delle italiane è pari a 1,18 figli in media per donna (2022), stesso valore dell'anno precedente.

Inoltre, il rapporto evidenzia come negli ultimi anni sia diminuito il contributo alle nascite da parte dei cittadini stranieri, che aveva generato una ripresa della natalità a partire dai primi anni Duemila.

Le **politiche per la natalità** potrebbero pertanto avere **un impatto sulla riduzione dei divari di genere** in quanto dirette a favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro delle donne.

20. V. report Istat "L'inverno demografico: l'impatto sulle famiglie e sulle imprese".

- **una quota a titolo di maggiorazione** per compensare l'eventuale perdita economica subita dal nucleo familiare, se l'importo dell'Assegno risultasse inferiore alla somma dei valori teorici dell'Assegno per il Nucleo Familiare (componente familiare) e delle detrazioni fiscali medie (componente fiscale), percepite nel regime precedente la riforma.

La legge di Bilancio 2025 (art. 1, commi 206–208, [L. n. 207/2024](#)) ha poi introdotto un **assegno una tantum, pari a 1.000 euro, per ogni figlio nato o adottato a decorrere dal 1° gennaio 2025 (c.d. bonus per le nuove nascite)**; il beneficio è riconosciuto dall'INPS su domanda ed è subordinato alla condizione di un valore ISEE del nucleo familiare entro il 40.000 euro annui, computato al netto dell'AUU per i figli a carico, per una spesa complessiva di 330 milioni di euro per il 2025 e 360 milioni annui a decorrere dal 2026. Allo scopo, si prevede un'attività di monitoraggio finanziario da parte dell'INPS, oltre che, nel caso in cui si verifichi o si stia per verificare uno scostamento rispetto alle suddette stime, una procedura ministeriale per la rideterminazione della misura dell'assegno *una tantum* e del limite suddetto del valore dell'ISEE.

► **B. il potenziamento del numero di posti disponibili negli asili nido e nei servizi educativi per l'infanzia**, come previsto dalla Missione 4, componente 1 del PNRR, con 4,6 miliardi di euro sovvenzioni per il piano di investimenti per la fascia 0–6 anni, finalizzato ad incrementare l'offerta di strutture per l'infanzia (nuove ed esistenti) ed i posti disponibili. Le sovvenzioni sono dirette a specifici piani per la costruzione e riqualificazione degli asili nido con l'obiettivo di incoraggiare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro dati gli effetti sulla conciliazione della vita familiare e professionale. L'obiettivo, da conseguire entro la metà del 2026, consiste nella **creazione di almeno 150.480 nuovi posti** per servizi di educazione e cura per la prima infanzia.

In base al report Istat "[I servizi educativi per l'infanzia in Italia](#)", riferito all'anno educativo 2022/2023, i posti disponibili nei nidi, nelle sezioni primavera e nei servizi integrativi pubblici e privati hanno raggiunto sul territorio nazionale una copertura pari a 30 posti ogni 100 bambini residenti da 0 a 2 anni. In valore

Gli interventi al riguardo incidono principalmente su due fronti:

► **A. le prestazioni monetarie per la cura e l'assistenza alla prima infanzia**, grazie all'erogazione, dal mese di marzo 2022, dell'**assegno unico e universale (AUU)**, misura riformata che ha razionalizzato e unificato gli strumenti di sostegno alla natalità e alle famiglie²¹. In tale prospettiva, la misura intende contribuire alla ripresa della natalità ed al sostegno dell'occupazione, con particolare riguardo a quella femminile.

Poiché si tratta di una **misura universale**, l'assegno unico può essere richiesto **anche in assenza di ISEE o con ISEE superiore alla soglia di 45.939,56 euro**. In tal caso saranno corrisposti gli importi minimi previsti dalla normativa.

Istituito dal [D. Lgs. 21 dicembre 2021, n. 230](#), in attuazione della delega conferita al Governo ai sensi della [legge 1 aprile 2021, n. 46](#), costituisce un **beneficio economico a favore dei nuclei familiari** con figli a carico, attribuito per ogni figlio fino al compimento dei 21 anni – al ricorrere di determinate condizioni – e senza limiti di età per i figli con disabilità, e il cui importo cresce al diminuire dell'**indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)**.

Circa la consistenza dell'assegno e le modalità per l'attribuzione della misura su base mensile, è prevista:

1. **una quota variabile** progressiva (**da un massimo di 201 euro** per ciascun figlio minore con ISEE fino a 17.227,33 euro **a un minimo di 57,5 euro** per ciascun figlio minore in assenza di ISEE o con ISEE pari o superiore a 45.939,56 euro).
2. gli importi dovuti per ciascun figlio possono essere maggiorati nelle ipotesi di: nuclei numerosi (per i figli successivi al secondo);
 - madri di età inferiore a 21 anni;
 - nuclei con quattro o più figli, genitori entrambi titolari di reddito da lavoro;
 - figli affetti da disabilità;
 - figli di età inferiore a un anno;
 - figli di età compresa tra 1 e 3 anni per nuclei con tre o più figli e ISEE fino a 45.939,56 euro;

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

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

assoluto i posti disponibili complessivamente sul territorio sono circa 366 mila, 15.700 in più rispetto all'anno precedente (+4,5%): si tratta del maggiore incremento registrato a partire dal 2013 (primo anno della rilevazione Istat sui nidi e i servizi integrativi per la prima infanzia).

L'incremento del tasso di copertura è parzialmente determinato dall'andamento decrescente della popolazione di riferimento: in media, per effetto del calo delle nascite, i bambini residenti di età compresa fra 0 e 2 anni sono diminuiti di oltre 40mila l'anno, contribuendo ad alzare il rapporto fra posti e potenziali utenti.

Inoltre, la **legge di bilancio per il 2024** (commi 177–178, [L. n. 213/2023](#)) ha disposto un **incremento del buono per il pagamento di rette relative alla frequenza di asili nido, pubblici e privati, e per forme di supporto domiciliare** per bambini aventi meno di tre anni di età o affetti da gravi patologie croniche certificate, con importi annui di 3 mila, 2.500 euro, rispettivamente per ISEE entro i 25mila euro, da 25 a 40 mila euro e oltre i 40 mila euro (qui i [dettagli operativi](#)).

La **legge di Bilancio 2025** (art. 1, commi 209–211, [L. n. 207/2024](#)) ha previsto alcune modifiche della disciplina del suddetto **buono**, escludendo dal valore dell'ISEE, rilevante al fine della determinazione della misura del buono, l'importo (corrisposto al nucleo familiare) dell'AUU, mediante conseguente incremento del limite di spesa di 5 milioni di euro annui. A tale beneficio, si aggiunge l'eliminazione, ai fini della corresponsione del buono, della condizione che sia presente, nucleo familiare richiedente, di almeno un figlio di età inferiore ai dieci anni, oltre che di un figlio nato dopo il 31 dicembre 2023 (questa seconda condizione resta ferma), incrementando conseguentemente la spesa complessiva.

Nell'ambito dei riparti del Fondo politiche per la famiglia, si segnala, infine, il **DPCM del 26 luglio 2024** che ha destinato ai Comuni 60 milioni di euro per il 2024 per il potenziamento dei servizi socioeducativi territoriali, dei centri estivi e dei centri con funzione educativa e ricreativa che svolgono attività a favore di minori entro i 17 anni di età.

Parità di genere e politiche a sostegno dei caregivers familiari

In ambito sociale, le **politiche di sostegno ai caregivers** possono avere un impatto sul **parità di genere e pari opportunità**, in quanto sono prevalentemente

le donne ad assumersi il compito delle attività di cura familiari e di assistenza alla disabilità e alla non autosufficienza.

A livello di **indicatori di eguaglianza di genere** calcolati dall'EIGE, l'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere, su dati EUROSTAT, con riferimento alla distribuzione del tempo dedicato alla cura, al lavoro domestico e alle attività sociali, sono stati registrati divari di genere riguardanti, in particolare:

- le **attività di cura**, relative al coinvolgimento di donne e uomini nella cura e nell'istruzione dei propri figli o nipoti, degli anziani e dei disabili, misurato come percentuale della popolazione tra i 18 e i 74 anni. In Italia, tale percentuale riguarda il 34% delle donne, a fronte del 25% degli uomini, in linea con la media europea. L'indice per la sottocategoria della percentuale di donne e uomini coinvolti nelle attività di cucina e dei lavori domestici, invece, sale notevolmente: questa percentuale è, rispettivamente, del 72% e del 34%, a fronte di una media europea del 63% e del 36%.
- **numero di donne e uomini impegnati in attività sociali**: l'indicatore misura i divari di genere nell'impegno delle donne e degli uomini in attività sportive, culturali o ricreative fuori casa (rispettivamente del 28% e 34%), combinato con il loro impegno in attività di volontariato e di beneficenza (rispettivamente dell'11% e del 13%), in linea con la media europea.

Come risulta inoltre dalla seguente tabella ISTAT (dati consolidati 2019) il totale dei **caregivers** familiari che ha fornito cure ed assistenza almeno una volta alla settimana a membri della propria famiglia ammonta, complessivamente, a oltre 7 milioni di persone, in prevalenza appartenenti alla popolazione femminile²² (**donne: 4,1 milioni**, circa il 60% del totale dei 7 milioni di **caregivers**, contro i 2,9 milioni di uomini), su un totale di circa 8 milioni di **caregivers** (coloro che dichiarano di aver fornito assistenza, non necessariamente ad un familiare).

Si definiscono **caregivers** familiari i soggetti individuati dalla legge di Bilancio 2018 (**legge 27 dicembre 2017, n. 205**, comma 255) che definisce **caregiver la persona che assiste e si prende cura** del coniuge, di una delle parti dell'unione civile tra persone dello stesso sesso o del convivente di fatto²³, di un familiare o

22. **Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari in Italia e nell'Unione Europea – Indagine FHS 2019** – tavola 6.1.1 (13 gennaio 2022). Il dato è calcolato sul totale delle persone adulte (>15 anni) che hanno fornito tale tipo di assistenza a persone (anche familiari) con problemi dovuti all'invecchiamento, a patologie croniche o infermità.
23. La **legge n. 76 del 2016**, che regolamenta le unioni civili tra persone dello stesso sesso e le

affine entro il secondo grado; ovvero, nei soli casi individuati dall'art. 33, comma 3, della L. 104/1992²⁴, 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 bisogno di assistenza globale e continua di lunga durata ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della L. 104/1992²⁵, o sia titolare di indennità di accompagnamento²⁶.

Se si considera la popolazione residente in Italia nel 2019, circa 59,6 milioni di italiani, i **caregivers familiari di genere femminile rappresentano una popolazione di circa il 6,9 per cento**.

Inoltre, in base a dati Epicentro – Istituto Superiore di Sanità (qui il [link](#))²⁷, risulta che il **65% dei caregivers familiari sono donne di età compresa tra i 45 e i 55 anni**, che spesso svolgono anche un lavoro fuori casa o che sono state costrette ad abbandonarlo (nel 60% dei casi) per potersi dedicare a tempo pieno alla cura dei familiari.

convivenze di fatto, definisce **unione civile** quella tra persone dello stesso sesso, considerata "formazione sociale" ai sensi degli artt. 2 e 3 della Costituzione; essa è costituita da due persone maggiorenni dello stesso sesso, mediante dichiarazione di fronte all'ufficiale di stato civile e alla presenza di due testimoni. Quanto alla convivenza di fatto, in base alla legge n. 76 del 2016 essa può riguardare tanto coppie eterosessuali quanto coppie omosessuali. Sono considerati conviventi di fatto due persone maggiorenni unite stabilmente da legami affettivi di coppia e di reciproca assistenza morale e materiale, coabitanti ed aventi dimora abituale nello stesso comune. Sono estesi ai conviventi di fatto alcune prerogative spettanti ai coniugi (in buona parte sono stati così codificati alcuni orientamenti giurisprudenziali).

24. Per quanto qui interessa, pertanto, il richiamo si riferisce al lavoratore dipendente, pubblico o privato, che assista parenti o affini entro il terzo grado con **handicap grave**, purché non ricoverati a tempo pieno, qualora i genitori, il coniuge, la persona unita civilmente o il convivente di fatto di questi abbiano compiuto i 65 anni d'età oppure siano a loro volta affetti da patologie invalidanti, deceduti o mancanti; in tali casi è riconosciuto al lavoratore un permesso di tre giorni al mese, retribuiti e coperti da contribuzione figurativa, fruibile anche in maniera continuativa.
25. Vale a dire **disabilità grave** intesa come compromissione determinante un sostegno intensivo, in termini di riduzione dell'autonomia personale, correlata all'età, in modo da rendere necessario un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale o in quella di relazione. Le situazioni riconosciute di gravità determinano priorità nei programmi e negli interventi dei servizi pubblici.
26. La legge n. 18/1980 disciplina l'indennità di accompagnamento quale sostegno economico a carico di risorse statali erogate dall'Inps in 12 mensilità, indipendentemente dal reddito del beneficiario e in regime di esenzione fiscale. Esso è corrisposto a persone per le quali viene accertato uno stato di totale invalidità o incapacità di deambulare senza l'aiuto di un accompagnatore. L'accertamento mediante certificazione dell'invalidità del 100% non occorre per i **minorenni** e per gli **ultrasessantacinquenni** per i quali basta anche la sola difficoltà nel deambulare da soli e la necessità di assistenza continua in quanto incapaci di svolgere da soli i comuni atti della vita quotidiana.
27. Sulla base di **dati ISTAT 2016 e Osservatorio ONDA 2018**.

Dati ISTAT: Persone di 15 anni e più che forniscono cure o assistenza almeno una volta a settimana* per tipo di destinatario, numero di ore settimanali, sesso e classe di età. Anno 2019 (dati in migliaia)

Classi di età	Fornisce assistenza	Fornisce assistenza prevalente mente a familiari	Numero ore settimanali				Totale
			Meno di 10 ore a settimana	Almeno 10 ore, ma meno di 20 a settimana	20 ore o più a settimana	Non indicato	
MASCHI							
15-24	149	132	112	-	-	-	149
25-34	227	201	154	32	34	7	227
35-44	379	328	243	68	61	7	379
45-54	919	852	535	190	186	9	919
55-64	843	785	455	174	201	13	843
65-74	434	372	201	92	136	5	434
75 e più	294	270	96	47	150	1	294
65 e più	728	643	297	139	287	5	728
Totale	3.246	2.940	1.796	621	788	40	3.246
FEMMINE							
15-24	175	151	109	33	29	3	175
25-34	298	256	175	49	67	8	298
35-44	615	515	326	138	148	2	615
45-54	1.366	1.190	661	324	370	10	1.366
55-64	1.245	1.107	507	298	435	4	1.245
65-74	654	537	242	93	313	6	654
75 e più	394	318	123	44	216	11	394
65 e più	1.048	855	365	137	529	17	1.048
Totale	4.746	4.074	2.144	980	1.579	43	4.746
MASCHI E FEMMINE							
15-24	324	282	222	51	49	3	324
25-34	525	457	329	80	101	15	525
35-44	994	843	570	206	209	9	994
45-54	2.285	2.041	1.196	515	556	18	2.285
55-64	2.087	1.893	962	472	637	17	2.087
65-74	1.088	909	443	185	449	11	1.088
75 e più	688	588	219	91	367	11	688
65 e più	1.776	1.498	662	276	816	22	1.776
Totale	7.992	7.014	3.940	1.601	2.367	83	7.992

* Alti a persone con problemi dovuti all'invecchiamento, patologie croniche o infermità. I dati mancanti contrassegnati con "-" non sono significativi.

Si segnala al riguardo che alla Camera sono all'esame diverse proposte di legge di iniziativa parlamentare (**A.C. 114 ed abb.**) finalizzate ad introdurre una **disciplina per il riconoscimento della figura del caregiver familiare** ed il sostegno dell'attività di cura ed assistenza delle persone più fragili svolta dalla stessa, dato anche l'alto valore sociale ed economico dell'attività prestata che si configura come vantaggiosa per l'intera collettività. Le proposte intervengono nella disciplina vigente in modo parzialmente difforme, alcune di esse introducendo peraltro anche deleghe al Governo per garantire la piena integrazione del **caregiver** nell'ordinamento giuridico.

Si sottolinea inoltre che, in termini di risorse finanziarie, con la legge di Bilancio 2018 è stato istituito il Fondo per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del **caregiver familiare (Legge n. 205/2017, comma 254)**, che a decorrere dal 2024 è stato convogliato nel **Fondo unico per l'inclusione delle persone con disabilità** nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, per il successivo trasferimento al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri, ai sensi della legge di bilancio per il 2024 (legge n. 213 del 2023, comma 210). La dotazione del fondo è stata incrementata dall'art. **9-bis del D.L. n. 71/2024**, conv. con modif. dalla L. n. 106/2024²⁸, di 14.460.000 euro per l'anno 2024, di 213.462.224 euro per l'anno 2025, di 158.427.884 euro per l'anno 2026 e di 108.427.884 euro annui a decorrere dall'anno 2027.

Da ultimo, la legge di bilancio 2025 (art. **1, comma 235, L. n. 207/2024**) ha disposto una modifica alla normativa istitutiva del **caregiver familiare**, prevedendo che le risorse di tale Fondo, fino all'adozione dei provvedimenti legislativi per il riconoscimento dell'attività non professionale del prestatore di cure familiare alla cui copertura esso è destinato, siano destinate alle stesse finalità del Fondo per le non autosufficienze, al fine di garantire in particolare l'erogazione dei servizi socio-assistenziali rivolti alle persone anziane non autosufficienti²⁹.

Con riferimento ai dati sulla disabilità, rileva conoscere che in Italia, in base ai dati ISTAT (anno 2023)³⁰ sono 2,9 milioni i soggetti con limitazioni gravi e oltre 9,4 milioni quelli con limitazioni non gravi.

Persone per gravità delle limitazioni nelle attività abitualmente svolte (valori assoluti in migliaia). Nazione Italia (Gerarchia Amministrativa). Anno 2023.

Gravità delle limitazioni	Numero persone
Limitazioni gravi	2.904
Limitazioni non gravi	9.487
Senza limitazioni	41.304
Non indicato	4.854
Totale	58.548

28. Disposizioni urgenti in materia di sport, di sostegno didattico agli alunni con disabilità, per il regolare avvio dell'anno scolastico 2024/2025 e in materia di università e ricerca.
29. Tale disposizione non incrementa le risorse del Fondo sopra menzionato, limitandosi esclusivamente a precisarne la specifica destinazione fino all'adozione dei provvedimenti legislativi per il riconoscimento dell'attività non professionale del prestatore di cure familiare, alla cui copertura esso è destinato.
30. ISTAT **Indicatori su disabilità** per il 2023.

Il **rafforzamento dell'assistenza sociale** rivolta alla cura dei soggetti fragili, tra cui malati cronici e persone disabili, e la contemporanea riprogettazione e potenziamento dei servizi pubblici di cura rivolti agli anziani non autosufficienti, disegnano un'assistenza sul territorio con ricadute molto importanti per l'occupazione femminile, poiché da un lato alleggeriscono le donne dall'impegno di cura familiare, del quale sono prevalentemente responsabili, dall'altro creano nuove possibilità di impiego in un settore tradizionalmente occupato dalle donne.

Si segnala che con [decreto legislativo n. 29/2024](#), in materia di politiche in favore delle persone anziane, è stata data attuazione alla [legge delega 23 marzo 2023, n. 33](#)³¹.

In base ai dati ISTAT³², al 1° gennaio 2024, le persone con più di 65 anni sono 14,3 milioni, vale a dire il 24,3% (quasi un quarto) della popolazione totale. L'età media della popolazione è salita da 45,7 anni all'inizio del 2020 a 46,6 anni all'inizio del 2024. All'aumento consistente degli anziani, per effetto di alti livelli di longevità per entrambi i sessi, corrisponde una stima della speranza di vita alla nascita indicata in 81,1 anni per gli uomini e di 85,2 anni per le donne.

Considerato l'invecchiamento della popolazione, la legge di bilancio 2022 ([legge n. 234 del 2021](#), commi 159–171) ha fornito la prima definizione dei **livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) per la non autosufficienza**³³ mediante la qualificazione dell'[offerta integrata sociosanitaria](#) territoriale, con il passaggio graduale dai trasferimenti monetari all'erogazione di servizi diretti o indiretti, e la costituzione di sistemi di servizi integrati presso le Case della comunità previste dalla Missione 6 (salute) del PNRR, per il potenziamento dei servizi domiciliari e della telemedicina, ed il rafforzamento dell'assistenza sanitaria intermedia/territoriale e delle sue strutture.

31. *Deleghe al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane*, in vigore dal 31 marzo 2023. Si ricorda che questa legge ha delineato una riforma articolata e complessiva, volta a realizzare gli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), Missione 5, "Inclusione e Coesione", Componente 2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore" (Intesa a rafforzare il ruolo dei servizi sociali territoriali per la definizione di modelli personalizzati per la cura delle famiglie, delle persone di minore età, degli anziani, così come delle persone con disabilità).

32. [Rapporto annuale ISTAT 2024](#).

33. Si segnala che nel dicembre 2022 è stato pubblicato il D.P.C.M. 3 ottobre 2022 di adozione del [Piano nazionale per la non autosufficienza, relativo al triennio 2022–2024 \(PNNA 2022–2024\)](#) e riparto del Fondo per le non autosufficienze per il triennio 2022–2024, in cui si prevede, in attuazione del LEPS, che a livello nazionale debbano essere garantiti agli anziani non autosufficienti o con ridotta autonomia: a) servizi domiciliari; b) servizi di sollievo; c) servizi di supporto.

I precedenti due decreti attuativi, già adottati, riguardano:

- la riqualificazione dei servizi pubblici per l'inclusione e l'accessibilità ([D. Lgs. 13 dicembre 2023, n. 222](#));
- l'istituzione dell'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità ([D.Lgs. 5 febbraio 2024, n. 20](#)).

7.2 Politiche sanitarie

Pari opportunità e medicina di genere

Con riferimento alle **politiche sanitarie**, si pone l'attenzione sulle **differenze di genere** in termini di appropriatezza, efficacia ed equità delle cure e degli interventi di prevenzione, che influenzano la qualità e la sostenibilità del Servizio Sanitario Nazionale, migliorandone i risultati e diminuendone i costi.

Riguardo agli **indici di eguaglianza di genere** calcolati a livello europeo, il dominio della **salute** è quello in cui l'Italia registra i punteggi più alti³⁵. Il punteggio è 89,3 per il 2024, sostanzialmente invariato rispetto al 2023.

Tale indice misura l'uguaglianza di genere in tre aspetti legati alla salute:

- lo **stato di salute**, che analizza le seguenti differenze con indicatore complessivo di 94,5 punti:
 - **salute auto-percepita**, calcolata in percentuale sulla popolazione sopra i 16 anni: in Italia 71% per le donne e 75% per gli uomini, a confronto con una media UE, rispettivamente, del 65% e del 70%;
 - **anni di vita in buona salute** (chiamata anche aspettativa di vita senza disabilità): 68 anni per le donne e 67 anni per gli uomini (media UE, rispettivamente, 63 e 62 anni);
 - **aspettativa di vita di donne e uomini**: 85 anni per le donne e 81 anni per gli uomini, a confronto di una media UE, rispettivamente di 83 e 78;
- il **comportamento sanitario**, con indicatore complessivo di 76,1 punti, che considera una serie di fattori di comportamento sanitario basati sulle raccomandazioni dell'OMS in materia di buona prevenzione oppure di abitudini nocive, quali:

In ragione di tali servizi, il Servizio sanitario nazionale e gli ATS (ambiti territoriali sociali) sono chiamati a garantire alle persone in condizioni di non autosufficienza l'accesso ai servizi sociali e ai servizi sociosanitari attraverso punti unici di accesso (PUA)³⁴. Per la realizzazione di Case della comunità è previsto un investimento di 2 miliardi di euro di prestiti, finalizzato all'attivazione di 1.350 **Caselle della Comunità**, case della salute **tecnologicamente attrezzate** – successivamente rimodulate in **1.038 strutture** a causa dell'aumento dei costi stimati dovuti all'inflazione –, vale a dire strutture socio-sanitarie quali punto di riferimento continuativo per la popolazione, indipendentemente dal quadro clinico dell'utenza (malati cronici, persone non autosufficienti che necessitano di assistenza a lungo termine, persone affette da disabilità, disagio mentale, povertà), per l'attivazione, lo sviluppo e l'aggregazione di servizi di assistenza primaria e multiprofessionale. All'interno della Casa della Comunità sono previsti: un punto unico di accesso alle prestazioni sanitarie per le valutazioni multidimensionali (servizi socio-sanitari); servizi sociali e assistenziali rivolti prioritariamente alle persone anziane e fragili; servizi dedicati alla tutela della donna, del bambino e dei nuclei familiari (Consultori). Il personale è costituito da *team* multidisciplinari di professionisti della salute (MMG, PLS, medici specialistici e infermieri di comunità identificati come la figura chiave della struttura), oltre che da assistenti sociali.

Si segnala infine che col [decreto legislativo n. 62/2024](#) è stata data attuazione alla [legge delega 22 dicembre 2021, n. 227](#), per la revisione ed il riordino delle disposizioni vigenti in materia di **disabilità**. Questo decreto concerne la disciplina della condizione di disabilità e della relativa normativa di settore, della valutazione di base, della **valutazione multidimensionale** ai fini della elaborazione ed attuazione del **progetto di vita** individuale, personalizzato e partecipato.

34. Le risorse complessivamente afferenti al Fondo per le non autosufficienze (FNA), nel triennio 2022–2024 sono pari a 822 milioni di euro nel 2022, 865,3 milioni di euro nel 2023 e 913,6 milioni di euro nel 2024. Per ciò che attiene i progetti di vita indipendente, anche per il triennio previsto dal Piano sono assegnate risorse pari a 14,6 milioni di euro per ciascuna annualità. L'implementazione del PUA è prevista dall'articolo 1, comma 163 della legge n. 234 del 2021 (legge di bilancio per il 2022), e a tal fine sono dedicati 20 milioni per il 2022 e 50 milioni di euro per ciascun anno del biennio 2023–2024, da destinare alle assunzioni di personale con professionalità sociale presso gli Ambiti territoriali sociali. Qui un approfondimento: [Livelli essenziali delle prestazioni sociali per la non autosufficienza](#).

- **consumo di frutta e verdura e attività fisica**, calcolata in percentuale sulla popolazione con più di 15 anni: 25% per le donne e 30% per gli uomini (media UE, rispettivamente, 38% e 43%);
- **fumo e consumo di alcol**: percentuale sulla popolazione con più di 15 anni, 80% per le donne e 69% per gli uomini (media UE, rispettivamente 73% e 56%).

► l'**accesso ai servizi sanitari**, con indicatore complessivo di 99,1 punti, misurato in base alla percentuale di persone che dichiarano di avere esigenze mediche e/o odontoiatriche non soddisfatte, in percentuale sulla popolazione con più di 16 anni: solo il 2% per le donne e il 2% per gli uomini, su una media UE rispettivamente del 5% e del 4%, per le cure mediche; il 2% donne e il 2% uomini, a fronte di una media UE, rispettivamente, del 5% per le donne e del 5% per gli uomini per le cure odontoiatriche.

La **parità di genere** è diventata negli anni un obiettivo delle politiche pubbliche anche in tema di sanità, in ragione delle **differenze oltre che di somiglianze biologiche tra donne e uomini**. In particolare, è stata promossa la ricerca sui fattori attraverso cui le differenze legate al genere agiscono sull'insorgenza e il decorso delle diverse malattie in tutte le fasi della vita dell'individuo, nonché sulla risposta alle terapie.

Tali aspetti rientrano nella cosiddetta **medicina di genere**, la cui applicazione ha avuto l'avvio grazie all'articolo 3, della [Legge n. 3/2018](#)³⁶ che ha riordinato vari settori di interesse sanitario, tra i quali la sperimentazione clinica.

Tra le differenze più significative, occorre considerare l'**impatto dei farmaci**³⁷. Il problema correlato più rilevante è l'impatto delle reazioni avverse, che sono più numerose e più frequenti nelle donne e sulle quali i diversi farmaci sono stati anche meno studiati, soprattutto per quanto riguarda il dosaggio.

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 sostanzialmente

35. Si v. European Institute for Gender Equality (EIGE), Gender Equality Index per l'Italia ([qui il link](#)).

36. Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute.

37. Sull'impatto delle differenze di genere nello studio dei farmaci si veda il [report del Centro di riferimento di Medicina di Genere, ISS, n. 36/2023](#).

percentuali di donne affinché un farmaco possa essere immesso sul mercato. In Italia, il [Piano per l'applicazione e la diffusione della Medicina di Genere](#), adottato dal Ministero della Salute in attuazione dell'art. 3, comma 1, L. n. 3/2018, poc' anzi citata, evidenzia l'importanza di una sperimentazione farmacologica che tenga conto delle differenze di genere, dovute a variazioni ormonali, peso, composizione corporea, acidità gastrica, filtrazione glomerulare. Tutti questi fattori influenzano l'assorbimento, la distribuzione, il metabolismo e l'eliminazione dei farmaci.

Ulteriori ambiti in cui la medicina di genere presenta un impatto significativo sono:

- le **malattie cardiovascolari** per le quali, cessata la protezione ormonale dopo la menopausa, oltre i 60 anni, si registra un forte aumento dei casi nella popolazione femminile. Esse, rappresentano la principale causa di morte in Italia, con un tasso pari al 30,8 per cento del totale di tutti i decessi³⁸ (28,1% nei maschi e 33,4% nelle femmine) nel 2022.
- **malattie tumorali**: con riferimento alla prevalenza, gli ultimi dati ISTAT relativi all'anno 2021³⁹ riportano che i tumori, insieme alle malattie circolatorie, causano più del **55% dei decessi totali**. In particolare, nel **2021** i decessi a causa dei tumori sono stati **174.511**, di cui **79.015 donne** e **95.496 di uomini**⁴⁰.

Al riguardo, si segnala che la legge di Bilancio per il 2023 ([L. n. 197/2022](#), comma 531) ha autorizzato una spesa di 250.000 euro per il 2023 e di 500 mila euro per ciascuno degli anni 2024 e 2025 a favore degli IRCCS – Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico della “Rete oncologica” del Ministero della salute per lo **sviluppo di nuove tecnologie antitumorali** CAR-T e di 5 milioni per ciascuno degli anni dal 2023 al 2026 a favore degli IRCCS della “Rete cardiovascolare” del Ministero della salute, impegnati nei programmi di prevenzione primaria cardiovascolare, in attuazione della linea progettuale prevista nell'ambito del PNRR Investimento 2.1 Missione 6 – C2, “Valorizzazione e potenziamento della ricerca biomedica del SSN”.

38. Fonte: Ministero della salute, [Salute della donna \(v. link\)](#). In particolare, secondo i dati Istat 2022 richiamati dal Ministero, le malattie ischemiche del cuore sono responsabili dell'8,2 per cento di tutte le morti (9,2 per cento nei maschi e 7,2 per cento nelle femmine) e le malattie cerebrovascolari del 7,6 per cento (6,4 per cento nei maschi e 8,6 per cento nelle femmine) nel 2022.

39. [Report dell'ISTAT sulle cause di morte in Italia nel 2021](#).

40. Uelle misure previste contro la lotta ai tumori si veda anche il [Piano oncologico nazionale 2023-2027](#).

della popolazione italiana è affetto da osteoporosi, con prevalenza che aumenta progressivamente con l'avanzare dell'età, in particolare nelle donne dopo i 55 anni.

- **screening diagnostici riferiti non solo a tumori**, ma anche al diabete (di tipo 1 e gestazionale) e alla celiachia⁴⁵, oltre che a **disturbi dell'alimentazione**, grazie a tassi di adesione più alti nelle donne, consente una maggiore capacità di prevenzione e riduzione della probabilità che insorga la malattia.

Si segnala in proposito che il comma 530, art. 1, della legge di Bilancio 2023 ([L. n. 197/2022](#)) ha istituito nello stato di previsione del Ministero della salute un fondo con una dotazione pari a 500.000 euro per l'anno 2023 e 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2024 e 2025, allo scopo di finanziare futuri interventi normativi per la realizzazione di un programma pluriennale di **screening** su base nazionale nella popolazione pediatrica per l'individuazione degli anticorpi del diabete di tipo 1 e della celiachia.

Inoltre, con la Legge di bilancio per il 2025 (art. 1, commi 333-335, [Legge n. 207/2024](#)), è stata consentita la prosecuzione delle **attività della Rete italiana screening polmonare**, finalizzate ad una migliore presa in carico del paziente oncologico, rifinanziando con **200 mila euro per il 2025, 400 mila euro per l'anno 2026 e 600 mila euro per l'anno 2027** l'autorizzazione di spesa, a valere sul Fondo per far fronte ad esigenze indifferibili nello stato di previsione del MEF.

- **malattie psichiatriche**: nel 2023, come riporta l'ISTAT⁴⁶, l'indice di salute mentale (MH) standardizzato per età assume in Italia il punteggio di 68,7, un valore solo leggermente inferiore rispetto al 2022 (era pari a 69,0), e sostanzialmente stabile rispetto al 2019 (quando era pari a 68,4). Le condizioni di benessere psicologico delle donne sono però costantemente peggiori, con un gap rispetto al punteggio relativo agli uomini di 4,3 punti nel 2023, in aumento rispetto ai 3,7 punti di differenza del 2019.

La legge di bilancio 2023 ([L. n. 197 del 2022](#), comma 538), novellando l'articolo 1-*quater*, comma 3, del [D.L. 30 dicembre 2021, n. 228](#), conv. con modif. dalla

45. Si stima che tale malattia cronica colpisca circa l'1% della popolazione, vale a dire intorno ai 240mila, di cui oltre 72mila maschi (30%) e ben 168mila femmine (70%).

46. [Report dell'ISTAT sulla Salute 2023](#).

Inoltre, la Legge di bilancio per il 2025 ([L. n. 207/2024](#), art. 1, commi 298 e 299), Legge di bilancio per il 2025) ha previsto l'istituzione del **Registro unico nazionale delle Breast Unit**, con l'obiettivo di raccogliere tutti i dati provenienti dalle Breast Unit sul territorio nazionale e garantire la centralizzazione e l'analisi dei dati sul carcinoma mammario⁴¹.

Sempre con la Legge di bilancio per il 2025 ([Legge n. 207/2024](#), art. 1, comma 309) è stato autorizzato un incremento della spesa per la Rete nazionale dei registri dei tumori, istituita dalla [Legge n. 29 del 2019](#)⁴², **pari a 0,5 milioni di euro** per ciascuno degli **anni 2025 e 2026** e di **1 milione di euro per il 2027**, a valere sul Fondo per le esigenze indifferibili dello stato di previsione del MEF.

- **malattie neurologiche**, quali Alzheimer, sclerosi multipla e depressione maggiore colpiscono più frequentemente le donne.

Al riguardo, da ultimo, la legge di Bilancio 2024 ([L. n. 213/2023](#), comma 247) ha disposto un incremento della dotazione del **Fondo per l'Alzheimer e le demenze**, istituito nel 2021, per il triennio 2024-2026 pari a 4,9 milioni di euro per il 2024 e a 15 milioni di euro per ciascuno degli anni 2025 e 2026. La spesa è finalizzata a migliorare la protezione sociale delle persone affette da demenza e a garantire la diagnosi precoce e la presa in carico tempestiva delle persone affette da malattia di Alzheimer⁴³.

- **malattie dell'osso**: in particolare, l'**osteoporosi** è una patologia percepita come caratteristica del sesso femminile legata alla carenza di estrogeni che si verifica in età postmenopausa. Si stima che colpisca circa 5 milioni di persone in Italia, di cui l'80% donne in postmenopausa. Secondo i dati ISTAT 2022⁴⁴, il 7,7%

41. In proposito, il comma 539, articolo 1, della citata legge di Bilancio 2023, ha incrementato di 200.000 euro, per ciascuno degli anni 2023, 2024 e 2025, lo stanziamento del Fondo per i test *Next generation sequencing* presso lo stato di previsione del Ministero della salute, per il potenziamento dei test di profilazione genomica. La finalità espressa è il potenziamento dei test di profilazione genomica del colangiocarcinoma. Inoltre, la Legge di Bilancio per il 2025 (art. 1, comma 307, Legge n. 207/2024) ha previsto un rifinanziamento anche per il 2025 di **1 milione di euro** del “Fondo per i test di *Next-Generation Sequencing* per la diagnosi delle malattie rare”.

42. Istituzione e disciplina della Rete nazionale dei registri dei tumori e dei sistemi di sorveglianza e del referito epidemiologico per il controllo sanitario della popolazione.

43. Con il [decreto del Ministro della Salute del 5 settembre 2024](#), è stato approvato il riparto di tale Fondo per le annualità 2024-2026.

44. Report annuale dell'ISTAT 2024 relativo ai dati in materia di “Salute e Sanità” del 2022 (v. [qui](#)).

Legge n. 15/2022⁴⁷ che aveva introdotto la misura, ha disposto la corresponsione del “**bonus psicologo**”, in precedenza previsto limitatamente all'anno 2022, **anche per l'anno 2023 e per gli anni 2024 e seguenti**, elevando al contempo il limite massimo *pro capite* del contributo e disponendo un limite complessivo di spesa di 5 milioni di euro per il 2023 e 8 milioni a decorrere dal 2024. In seguito, l'articolo 4, comma 8-*quater* del [D.L. n. 215 del 2023](#), conv. con modif. dalla L. n. 18/2024⁴⁸, ha disposto, anche per il 2024, l'incremento di 5 milioni delle risorse destinate alla misura, portandole a complessivi 13 milioni di euro per tale anno.

Da ultimo, la Legge di bilancio per il 2025 (art. 1, comma 344, [Legge n. 207/2024](#)) ha incrementato tale bonus a 9,5 milioni per il 2025, 8,5 milioni per il 2026, 9 milioni per l'anno 2027, riportando gli oneri a 8 milioni di euro annui a decorrere dal 2028.

- **endometriosi, sindrome dell'ovaio policistico** e alla **fibromialgia**.

Con riferimento all'endometriosi⁴⁹, le stime riportate dal Ministero della salute⁵⁰ evidenziano un totale di donne con diagnosi conclamata di circa 3 milioni, (il 10-15% di quelle in età riproduttiva).

Si ricorda che il [Decreto del 25 novembre 2024](#) del Ministero della Salute, di concerto con il Ministero dell'economia e della finanza⁵¹, oltre a adeguare le nuove tariffe per le prestazioni garantire su tutto il territorio nazionale per dare piena erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni (c.d. LEA), ha previsto l'erogazione omogenea su tutto il territorio delle prestazioni di procreazione medicalmente assistita incluse nei LEA.

47. Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi.

48. Disposizioni urgenti in materia di termini normativi.

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

50. [Pagina dedicata del Ministero della salute](#).

51. Definizione delle tariffe relative all'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica.

8

Strumenti di sostegno all'imprenditoria femminile

Il panorama imprenditoriale femminile è caratterizzato da **peculiarità e fragilità** che il legislatore ha cercato di affrontare, implementando, negli ultimi anni, gli strumenti di sostegno alla creazione e allo sviluppo di imprese a prevalente o totale partecipazione di donne. Gli interventi hanno riguardato il **sostegno al credito** ma anche il sostegno **finanziario diretto**, assieme all'avvio di azioni per la **diffusione della cultura imprenditoriale** tra la popolazione femminile, affidate ad organismi pubblici a ciò preposti.

Presso il Ministero delle imprese e del *made in Italy* è stato costituito il **«Comitato Impresa donna»**, tra le cui attribuzioni rientra quella di formulare raccomandazioni relative allo stato della legislazione e dell'azione amministrativa, nazionale e regionale, in materia di imprenditorialità femminile e sui temi della presenza femminile nell'impresa e nell'economia.

Le **risorse del PNRR** costituiscono allo stato la **forma principale di sostegno finanziario** (Investimento 1.2 «Creazione di imprese femminili», Missione 5 «Inclusione e coesione», Componente 1 «Politiche per l'occupazione»). Si noti infatti che, per l'Investimento 1.2, la dotazione finanziaria complessiva messa a disposizione è pari a 400 milioni di euro, con l'obiettivo di innalzare il livello di partecipazione delle donne nel mercato del lavoro e, in particolare, di sostenerne la partecipazione ad attività imprenditoriali.

8.1 Dati e tendenze dell'imprenditorialità femminile in Italia

Nell'arco di un decennio, **tra il 2014 e il 2024**, il numero di imprese femminili è aumentato di 5.062 unità (per un totale di **1.307.116** imprese femminili nel 2024). In termini percentuali, l'**incremento**, assai **lieve**, è pari al 0,4 per cento circa.

A fronte di un aumento più significativo, registrati tra il 2014 ed il 2022, del 2,7 per cento, si evidenzia una diminuzione del numero complessivo di imprese femminili tra il 2022 ed il 2024 del 2,21 per cento circa, in misura pressoché corrispondente alla riduzione del numero totale delle imprese (-2,37%).

Nell'**anno 2014**, infatti, le imprese femminili erano **1.302.054** e costituivano il **21,6 per cento** circa del totale delle imprese (pari a circa 6 milioni), mentre, nell'**anno 2022**, le imprese femminili sono state pari a **1.336.689** e hanno costituito il **22,2 per cento del totale** delle imprese (il cui numero è rimasto pressoché invariato rispetto all'anno 2014).

Due dei quattro **settori economici a maggiore coinvolgimento femminile** subiscono una riduzione rispetto all'anno 2014.

In particolare, rispetto ai dati del 2014, nel 2024 si registra una **riduzione** della presenza imprenditoriale femminile nel **commercio al dettaglio (G47)** (-18,3 per cento) e nel settore delle **coltivazioni agricole e produzione di prodotti animali (A01)** (-13,3 per cento).

La **ristorazione (I56)** e i **servizi alla persona (S96)** registrano invece entrambi un **incremento** (rispettivamente del +1,9 per cento e del +15,4 per cento).

Più nel dettaglio:

- le imprese femminili esercenti l'attività di **commercio al dettaglio** sono state 237.469 nell'anno 2024 (il **18,2 per cento** del totale delle imprese femminili), rispetto alle 290.777 dell'anno 2014 (il 22,3 per cento del totale);
- le imprese femminili esercenti l'attività di **coltivazioni agricole** sono pari a 188.153 nell'anno 2024 (il **14,4 per cento** del totale delle imprese femminili), rispetto alle 217.031 dell'anno 2014 (in cui erano il 16,7 per cento);
- le imprese femminili esercenti l'attività di **servizi per la persona (S96)** risultano 128.320 nell'anno 2024 (il **9,8 per cento** del totale delle imprese femminili), rispetto alle 111.210 dell'anno 2014 (in cui erano l'8,5 per cento);
- Le imprese femminili nei servizi di **ristorazione (I56)** sono state pari a 107.425 nell'anno 2024 (l'**8,2 per cento** del totale delle imprese femminili) e rispetto alle 105.376 dell'anno 2014 (l'8,1 per cento).

I dati sopra riportati, che si ripropongono in modo più analitico nella Tabella che segue, sono del Centro studi delle Camere di commercio – Guglielmo Tagliacarne.

Tabella 1. Imprese registrate femminili e non, ripartite per settori d'attività economica (classificazione ATECO) e imprese totali anni 2014 e 2024

	ANNO 2014			ANNO 2024		
	Impresa femminile		Totale	Impresa femminile		Totale
	NO	SI		NO	SI	
A 01 Coltivazioni agricole e produzione di prodotti animali, c...	525.843	217.031	742.874	476.615	188.153	664.768
A 02 Silvicultura ed utilizzo di aree forestali	9.651	1.415	11.066	10.248	1.347	11.595
A 03 Pesca e acquacoltura	10.772	1.544	12.316	10.301	1.625	11.926
B 05 Estrazione di carbone (esclusa torba)	17	1	18	10	0	10

B 06 Estraz. di petrolio greggio e di gas naturale	58	10	68	45	3	48
B 07 Estrazione di minerali metalliferi	54	2	56	32	1	33
B 08 Altre attività di estrazione di minerali da cave e miniere	3.874	421	4.295	2.858	344	3.202
B 09 Attività dei servizi di supporto all'estrazione	67	7	74	104	6	110
C 10 Industrie alimentari	50.841	14.182	65.023	47.392	15.005	62.397
C 11 Industria delle bevande	3.576	512	4.088	3.838	566	4.404
C 12 Industria del tabacco	78	9	87	39	5	44
C 13 Industrie tessili	14.219	6.088	20.307	10.540	4.615	15.155
C 14 Confezione di articoli di abbigliamento; confezione di ar...	32.081	23.783	55.864	24.811	20.268	45.079
C 15 Fabbricazione di articoli in pelle e simili	19.439	6.437	25.876	14.353	5.242	19.595
C 16 Industria del legno e dei prodotti in legno e sughero (es...	37.534	2.884	40.418	27.139	2.427	29.566
C 17 Fabbricazione di carta e di prodotti di carta	4.566	1.007	5.573	3.539	820	4.359
C 18 Stampa e riproduzione di supporti registrati	18.236	3.659	21.895	13.566	3.118	16.684
C 19 Fabbricazione di coke e prodotti derivanti dalla raffinaz...	506	55	561	382	46	428
C 20 Fabbricazione di prodotti chimici	6.696	993	7.689	5.672	996	6.668
C 21 Fabbricazione di prodotti farmaceutici di base e di prepa...	862	102	964	686	88	774
C 22 Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche	12.140	2.281	14.421	10.396	1.976	12.372
C 23 Fabbricazione di altri prodotti della lavorazione di miner...	26.150	4.292	30.442	20.254	3.726	23.980
C 24 Metallurgia	4.367	472	4.839	3.436	432	3.868
C 25 Fabbricazione di prodotti in metallo (esclusi macchinari ...)	102.996	9.731	112.727	87.985	9.604	97.589
C 26 Fabbricazione di computer e prodotti di elettronica e ott...	11.657	1.478	13.135	7.895	990	8.885
C 27 Fabbricazione di apparecchiature elettriche ed apparecch...	13.502	2.233	15.735	9.679	1.633	11.312
C 28 Fabbricazione di macchinari ed apparecchiature nca	32.202	3.132	35.334	23.835	2.651	26.486
C 29 Fabbricazione di autoveicoli, rimorchi e semirimorchi	3.712	500	4.212	3.205	444	3.649
C 30 Fabbricazione di altri mezzi di trasporto	6.520	705	7.225	5.342	659	6.001
C 31 Fabbricazione di mobili	25.285	2.921	28.206	19.594	2.337	21.931
C 32 Altre industrie manifatturiere	35.563	7.442	43.005	29.237	6.761	35.998
C 33 Riparazione, manutenzione ed installazione di macchine ed...	28.275	2.086	30.361	37.080	3.119	40.199
D 35 Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condiz...	9.721	932	10.653	12.904	1.486	14.390

M 73 Pubblicità e ricerche di mercato	29.452	7.602	37.054	31.010	9.554	40.564
M 74 Altre attività professionali, scientifiche e tecniche	50.041	12.143	62.184	54.684	15.222	69.906
M 75 Servizi veterinari	330	157	487	752	334	1.086
N 77 Attività di noleggio e leasing operativo	16.872	3.692	20.564	21.252	4.567	25.819
N 78 Attività di ricerca, selezione, fornitura di personale	835	261	1.096	855	225	1.080
N 79 Attività dei servizi delle agenzie di viaggio, dei tour o...	11.006	6.607	17.613	11.430	7.124	18.554
N 80 Servizi di vigilanza e investigazione	3.162	435	3.597	3.137	468	3.605
N 81 Attività di servizi per edifici e paesaggio	46.097	19.550	65.647	59.116	23.346	82.462
N 82 Attività di supporto per le funzioni d'ufficio e altri se...	50.655	16.304	66.959	64.139	23.072	87.211
O 84 Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale...	121	16	137	103	9	112
P 85 Istruzione	19.522	8.188	27.710	24.740	11.186	35.926
Q 86 Assistenza sanitaria	14.529	5.049	19.578	19.967	6.664	26.631
Q 87 Servizi di assistenza sociale residenziale	3.131	2.108	5.239	4.816	3.524	8.340
Q 88 Assistenza sociale non residenziale	5.382	7.145	12.527	5.698	7.434	13.132
R 90 Attività creative, artistiche e di intrattenimento	11.971	4.670	16.641	12.921	5.699	18.620
R 91 Attività di biblioteche, archivi, musei ed altre attività...	1.020	364	1.384	1.132	475	1.607
R 92 Attività riguardanti le lotterie, le scommesse, le case d...	4.215	1.287	5.502	6.507	1.797	8.304
R 93 Attività sportive, di intrattenimento e di divertimento	36.315	10.362	46.677	42.043	11.441	53.484
S 94 Attività di organizzazioni associative	1.511	294	1.805	2.364	516	2.880
S 95 Riparazione di computer e di beni per uso personale e per...	37.013	4.376	41.389	31.019	5.296	36.315
S 96 Altre attività di servizi per la persona	78.284	111.210	189.494	85.703	128.320	214.023
T 97 Attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro p...	10	4	14	17	6	23
T 98 Produzione di beni e servizi indifferenziati per uso prop...	3	5	8	4	5	9
U 99 Organizzazioni ed organismi extraterritoriali	6	1	7	7	1	8
X Imprese non classificate	308.345	78.498	386.843	291.943	80.674	372.617
TOTALE	4.739.133	1.302.054	6.041.187	4.569.755	1.307.116	5.876.871

Fonte: Centro studi delle Camere di commercio - Guglielmo Tagliacarne

Sul piano dell'attività di impresa innovativa a prevalente o totale partecipazione femminile, le start-up innovative a prevalenza femminile, secondo gli ultimi dati

E 36 Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	824	74	898	718	67	785
E 37 Gestione delle reti fognarie	1.175	140	1.315	1.308	167	1.475
E 38 Attività di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiu...	6.835	1.011	7.846	6.888	1.025	7.913
E 39 Attività di risanamento e altri servizi di gestione dei r...	1.028	155	1.183	843	110	953
F 41 Costruzione di edifici	296.940	30.128	327.068	257.429	29.629	287.058
F 42 Ingegneria civile	11.663	1.362	13.025	11.445	1.505	12.950
F 43 Lavori di costruzione specializzati	501.779	19.872	521.651	503.761	23.493	527.254
G 45 Commercio all'ingrosso e al dettaglio e riparazione di au...	151.716	11.258	162.974	156.643	13.840	170.483
G 46 Commercio all'ingrosso (escluso quello di autoveicoli e d...	444.331	69.549	513.880	385.558	69.542	455.100
G 47 Commercio al dettaglio (escluso quello di autoveicoli e d...	581.108	290.777	871.885	505.278	237.469	742.747
H 49 Trasporto terrestre e mediante condotte	123.961	10.892	134.853	104.377	11.725	116.102
H 50 Trasporto marittimo e per vie d'acqua	2.310	119	2.429	3.110	243	3.353
H 51 Trasporto aereo	325	20	345	222	18	240
H 52 Magazzinaggio e attività di supporto a i trasporti	26.299	4.274	30.573	27.339	4.568	31.907
H 53 Servizi postali e attività di corriere	3.315	1.001	4.316	4.114	1.178	5.292
I 55 Alloggio	33.412	16.241	49.653	46.785	26.215	73.000
I 56 Attività dei servizi di ristorazione	263.065	105.376	368.441	275.255	107.425	382.680
J 58 Attività editoriali	10.578	2.218	12.796	8.521	1.921	10.442
J 59 Attività di produzione cinematografica, di video e di pro...	10.336	1.486	11.822	10.778	1.943	12.721
J 60 Attività di programmazione e trasmissione	2.152	316	2.468	1.660	308	1.968
J 61 Telecomunicazioni	9.165	2.151	11.316	6.463	1.233	7.696
J 62 Produzione di software, consulenza informatica e attività...	40.902	4.358	45.260	51.074	5.885	56.959
J 63 Attività dei servizi d'informazione e altri servizi infor...	32.501	13.178	45.679	35.329	15.998	51.327
K 64 Attività di servizi finanziari (escluse le assicurazioni ...)	14.091	1.432	15.523	28.209	3.824	32.033
K 65 Assicurazioni, riassicurazioni e fondi pensione (escluse ...)	872	108	980	462	58	520
K 66 Attività ausiliarie dei servizi finanziari e delle attivi...	79.740	24.086	103.826	81.426	26.834	108.260
L 68 Attivita' immobiliari	226.320	56.705	283.025	239.290	67.762	307.052
M 69 Attività legali e contabilità	8.955	2.334	11.289	10.727	3.057	13.784
M 70 Attività di direzione aziendale e di consulenza gestional...	45.450	9.209	54.659	73.926	18.158	92.084
M 71 Attività degli studi di architettura e d'ingegneria, coll...	22.893	2.846	25.739	25.575	3.306	28.881
M 72 Ricerca scientifica e sviluppo	4.204	703	4.907	6.871	1.158	8.029

diffusi dal Ministero delle imprese e del *made in Italy* relativi all'anno 2023⁵², rappresentano il **13,5% del totale delle start-up** innovative – a fronte del 13,2% registrato nel 2022 – attestandosi a 1.812.

Tabella 2. Prevalenza femminile nelle start-up innovative / anni 2022-2023

Prevalenza femminile	Anno 2022		Anno 2023	
	n°	peso%	n°	peso%
Maggioritaria (50%<x<66%)	349	2,4%	341	2,5%
Forte (66%<x<100%)	915	6,4%	897	6,7%
Esclusiva (100%)	624	4,4%	574	4,3%
Totale	1.888	13,2%	1.812	13,5%

Nel confronto internazionale, i dati sulla posizione italiana sulla **parità di genere in ambito economico** – secondo il *Global Gender Gap Index 2024 ranking* del WEF (pag. 12) – non sono particolarmente confortanti: l'Italia, a livello mondiale (su 146 paesi) è **87esima** (rispetto all'anno 2023 in cui era 79esima). In termini di **partecipazione ed opportunità economiche**, inoltre, è in **posizione 111**, facendo registrare un **peggioramento rispetto all'anno 2023** (in cui era in **posizione 104**).



Fonte: Global Gender Gap Report, WEF, 2024

52. MIMIT, *Relazione annuale sullo stato di attuazione della normativa a sostegno delle start-up e delle PMI innovative - 2024*, gennaio 2025.

La necessità di affrontare la *gap* tra impegno imprenditoriale femminile e impegno imprenditoriale maschile è stata evidenziata in più **raccomandazioni** specifiche formulate in sede europea nei confronti del nostro Paese.

Già nelle *Country Specific Recommendations 2019* del Consiglio dell'UE si rilevava (raccomandazione n. 2), la necessità di sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso una strategia globale. Nelle *Country-Specific Recommendations 2020* si evidenziava come fondamentale per il futuro, al fine di promuovere una ripresa sostenibile e inclusiva, l'integrazione nel mercato del lavoro delle donne e dei giovani inattivi (considerando n. 18).

Da ultimo, nelle *Country Specific Recommendations 2024*, si ribadisce l'importanza della creazione di un mercato del lavoro più forte ed inclusivo per donne e giovani, insieme ad una maggiore attenzione alla qualità delle condizioni di lavoro. Ciò, si sostiene, anche nell'ottica di fornire un contributo che serva a mitigare l'odierna sfida demografica (considerando n. 25 e raccomandazione n. 3).

Il Piano nazionale italiano di ripresa e resilienza, in coerenza con gli indirizzi espressi nei confronti del nostro Paese dalle Istituzioni europee in sede di ciclo di *governance* economica, pone come priorità trasversale la **parità di genere**, prevedendo, tra gli investimenti finalizzati alla sua implementazione, uno specifico **investimento** «Creazione di imprese femminili» di **400 milioni di euro** (Investimento.1.2 nella Missione 5 «Inclusione e coesione», Componente 1 «Politiche per l'occupazione»).

Accanto a norme di sostegno finanziario, sono state introdotte, per ciò che attiene alla **fase attuativa** degli **investimenti** del **PNRR** nel suo complesso e del Piano nazionale complementare **PNC**, **norme «di metodo»**, volte a garantire la **partecipazione femminile** e il **rispetto** del lavoro femminile anche in sede di **appalti di lavori pubblici**. Così, l'articolo 47, comma 4 del [d.l. n. 77/2021](#) impone alle stazioni appaltanti di prevedere, nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti, **specifiche clausole dirette all'inserimento, come requisiti necessari e come ulteriori requisiti premiali** dell'offerta, **criteri orientati a promuovere** l'imprenditoria giovanile, l'inclusione lavorativa delle persone disabili, la **parità di genere** e l'assunzione di giovani, con età inferiore a trentasei anni, e **donne**.

Poste queste premesse, si illustreranno di seguito le principali specifiche misure

ripartite tra le sopra indicate misure con il successivo [decreto interministeriale del 24 novembre 2021](#). Il decreto ha destinato il 40 per cento delle risorse PNRR al Mezzogiorno, ripartendo le risorse nel modo seguente:

- **160 milioni** di euro per incentivi per il rafforzamento della dotazione del **«Fondo a sostegno dell'impresa femminile»** (di cui 38,8 milioni per le misure per la creazione d'impresa femminile individuate dal Capo II del d.m. attuativo del Fondo impresa donna e 121,2 milioni per le misure per lo sviluppo e il consolidamento delle imprese femminili di cui al Capo III del citato decreto ministeriale);
- **100 milioni** di euro per **NITO-ON –Nuove Imprese a Tasso Zero**;
- **100 milioni** di euro per **Smart&Start** (incentivi per la nascita e la crescita delle *start-up* innovative);
- **40 milioni** di euro per le **misure di accompagnamento**, monitoraggio e campagne di **comunicazione**, (previste dal Capo V del d.m. attuativo del Fondo impresa donna) di cui 1,2 milioni al Dipartimento per le pari opportunità.

Questo riparto è stato successivamente rimodulato, con [decreto interministeriale 3 ottobre 2023](#), il quale, sulla base dei «tiraggi» dei diversi interventi, ha **decurtato 90 milioni** (dei 100 assegnati) **alla misura Smart&Start** destinando tale importo al **Fondo impresa femminile** (che dunque ha raggiunto un finanziamento di **250 milioni** – su tale Fondo v. *infra*).

Da ultimo, con [decreto interministeriale 7 agosto 2024](#), si è ritenuto opportuno potenziare ulteriormente il Fondo impresa femminile. A tal fine si è ridotta da **40 milioni a 25 milioni** l'assegnazione finanziaria in favore degli interventi di **accompagnamento, monitoraggio e comunicazione** (a cui si aggiungono 6,2 milioni di euro di risorse nazionali), ed è stata incrementata di **15 milioni** l'assegnazione finanziaria in favore degli interventi di agevolazione del Fondo impresa femminile, che quindi viene ad avere un finanziamento PNRR di **265 milioni** (a cui si aggiungono 33,8 milioni di euro di risorse nazionali).

L'investimento prevede i seguenti **traguardi e obiettivi**, due dei quali sono stati raggiunti entro le tempistiche indicate:

- **Traguardo: T4 2021 (M5C1-17)** approvazione del decreto ministeriale per la costituzione «Fondo Impresa Donna», **raggiunto** con l'adozione del sopra citato **d.m. 30 settembre 2021** attuativo della disciplina del Fondo;

vigenti a sostegno delle donne, con un approfondimento al sostegno proveniente dal PNRR⁵³.

8.2 PNRR

Nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) è previsto, nella **Missione 5 «Inclusione e coesione», Componente 1 «Politiche per l'occupazione», l'Investimento 1.2 «Creazione di imprese femminili»**, che si prefigge l'obiettivo di innalzare i livelli di partecipazione delle donne nel mercato del lavoro, attraverso una strategia integrata di investimenti di carattere finanziario e di servizi di supporto.

Dal punto di vista strumentale, il PNRR prevede, al fine di sostenere gli investimenti per l'imprenditoria femminile, l'utilizzo del Fondo a sostegno dell'impresa femminile, cd. **«Fondo impresa donna»**, già istituito dalla legge di bilancio 2021 (articolo 1, comma 97, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 e relativo [decreto interministeriale attuativo del 30 settembre 2021](#)), nonché il rafforzamento delle seguenti **misure già esistenti**, non esclusivamente rivolte all'imprenditoria femminile, che saranno illustrate nei paragrafi successivi:

- la misura per l'**autoimprenditorialità** giovanile e femminile (mutui a tasso zero + relativo contributo a fondo perduto) attualmente denominata **«ON – Oltre Nuove imprese a tasso zero»**, istituita dal Titolo I, Capo 01, del d.lgs. n. 185/2000 come implementato dalla legge di bilancio 2020 (L. n. 160/2019) e dal d.m. 4 dicembre 2020;
- la misura, denominata **«Smart&Start Italia»**, per la nascita e lo sviluppo di **start-up innovative** disciplinata dal D.M. 24 settembre 2014 e successive modifiche e integrazioni.

Le risorse PNRR complessivamente assegnate, con [d.m. 6 agosto 2021](#), per la realizzazione dell'Investimento 1.2 ammontano a **400 milioni di euro** e sono state

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

- **Obiettivo: T2 2023 (M5C1-18)** almeno 700 imprese che hanno ricevuto sostegno finanziario, **raggiunto**. Secondo i dati governativi presentati e asseverati dalla Commissione UE, alla data di maggio 2023, erano già **743 le imprese ammesse a finanziamento** (cfr. Relazione governativa sullo stato di attuazione del PNRR presentata il 7 giugno 2023);
- **Obiettivo T2 2026 (M5C1-19)** assegnazione di un sostegno finanziario ad almeno 2.400 imprese quali definite nella pertinente politica di investimento. Il **contenuto** dell'obiettivo è stato **modificato**, in virtù della revisione del PNRR italiano approvata dal Consiglio UE il 5 dicembre 2023, **specificandosi ora** che l'attuazione del sostegno avviene **attraverso gli strumenti già attivi** (NITO-ON, *Smart&Start*), oltre che il Fondo impresa donna, istituito dalla legge di bilancio 2021. La più recente rimodulazione dei finanziamenti assegnati agli interventi del Fondo impresa femminile è volta proprio a favorire il conseguimento di questo specifico target.

8.3 Fondo impresa donna e Comitato impresa donna

Fondo impresa donna

Il cd. Fondo impresa donna (o Fondo impresa femminile), è stato istituito con la **legge di bilancio 2021** (articolo 1, commi 97–103, [leggen. 178/2020](#)) per promuovere e sostenere l'avvio e il rafforzamento delle imprese femminili, nonché lo sviluppo di programmi ed iniziative per la diffusione della cultura dell'imprenditorialità tra la popolazione femminile, inclusi programmi di formazione e orientamento anche verso percorsi di studio STEM e verso professioni tipiche dell'economia digitale.

Ai sensi di legge, il Fondo finanzia:

- interventi per 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;
- programmi e iniziative per la **diffusione della cultura imprenditoriale** tra la popolazione femminile;
- programmi di **formazione e orientamento** verso materie e professioni in cui la presenza femminile deve essere adeguata alle indicazioni di livello dell'**Unione europea e nazionale**.

Le attività devono incentrarsi sulla **collaborazione** con le **regioni** e gli **enti locali**, con le associazioni di categoria, con il sistema delle camere di commercio e con i comitati per l'imprenditoria femminile, **anche** attraverso forme di **cofinanziamento** tra i rispettivi programmi in materia.

Il [decreto interministeriale 30 settembre 2021](#) ha disciplinato l'**ambito di applicazione** e le finalità del **Fondo**.

Beneficiarie degli interventi del fondo sono quattro tipologie di imprese femminili:

- cooperative o società di persone con almeno il 60% di donne socie;
- società di capitale con quote e componenti degli organi di amministrazione per almeno i due terzi di donne;
- imprese individuali con titolare donna;
- lavoratrici autonome con partita IVA.

Quanto alle **tipologie di agevolazioni concedibili**, il [decreto interministeriale 30 settembre 2021](#), sulla base di quanto previsto dalla legge istitutiva, prevede:

► Incentivi per la **nascita di imprese femminili**, sotto forma di **contributi a fondo perduto**. Sono sostenuti programmi di investimento per la costituzione e l'avvio di una nuova impresa femminile, relativi a:

- produzione di beni nei settori dell'industria, dell'artigianato e della trasformazione dei prodotti agricoli;
- fornitura di servizi, in qualsiasi settore;
- commercio e turismo.

Alle imprese beneficiarie sono, altresì, erogati servizi di assistenza tecnico-gestionale, durante tutto il periodo di realizzazione degli investimenti o di compimento del programma di spesa fino a un valore massimo di 5.000 euro (Capo II, artt. 8–10).

► Incentivi per lo sviluppo e il **consolidamento delle imprese femminili**, costituite da almeno 12 mesi, **in parte** sotto forma di **contributo a fondo perduto e in parte di finanziamento a tasso zero**. La quota di fondo perduto e di finanziamento a tasso zero varia a seconda che si tratti di imprese femminili costituite da meno di 36 mesi (50% e 50%) o di imprese femminili costituite

da oltre 36 mesi (50% e 50% per le sole spese di investimento, mentre per le esigenze di capitale circolante solo contributo a fondo perduto). Il finanziamento a tasso zero è della durata massima di otto anni. Sono ammissibili solo alcune spese ed entro certi massimali (Capo III, artt. 11–13).

► Azioni e iniziative per la diffusione della cultura e la formazione imprenditoriale femminile, definite sulla base di un piano di attività predisposto e attuato dal soggetto gestore, INVITALIA e condiviso con il MIMIT (si rinvia alla [convenzione 2 febbraio 2023](#)). Le azioni e le iniziative possono prevedere il coinvolgimento di soggetti e associazioni attive sul tema della parità di genere (Capo V, articolo 21).

Il citato [decreto interministeriale 30 settembre 2021](#) ha provveduto altresì ad un riparto delle **risorse** inizialmente stanziata dalla **normativa istitutiva** (articolo 1, commi 97–103, [legge n. 178/2020](#)), pari a **20 milioni di euro** per ciascuno degli **anni 2021 e 2022**⁵⁴. Si segnala che le risorse stanziata dalla citata legge non sono state impegnate nei termini previsti, e perciò successivamente reiscritte in annualità successive del periodo 2023 – 2026⁵⁵.

Dunque, le risorse sono state così ripartite per le annualità considerate: 10 milioni di euro per il 2023, 10 milioni di euro per il 2024, 10 milioni di euro per il 2025 e 10 milioni di euro per il 2026.

Sulle risorse così ripartite è successivamente intervenuta la legge di bilancio

54. Tali somme, complessivamente determinate in 40 milioni per il biennio, sono state destinate dal d.m. 30 settembre 2021 come segue: 8,2 milioni agli interventi per la nascita di imprese femminili di cui al Capo II del citato d.m. attuativo del Fondo, e 25,6 milioni agli interventi per il rafforzamento delle imprese femminili di cui al Capo III, nonché 6,2 milioni agli interventi di promozione di cui al Capo V, assegnando una quota parte della dotazione finanziaria destinata ai Capoli II e III, pari al 4%, all'esecuzione della Convenzione tra MIMIT e INVITALIA, soggetto gestore.

55. Specificamente, dalle informazioni ricevute dalla Ragioneria generale dello Stato, si è proceduto alla reiscrizione nel seguente modo: Con la [legge di bilancio 197/2022](#) sono state reiscritte le economie delle risorse di bilancio assegnate al Fondo per l'anno 2021 (**20 milioni**) nel modo seguente:

- euro 10.000.000,00 nel 2023;
- euro 5.000.000,00 nel 2024;
- euro 5.000.000,00 nel 2025.

Con la [legge di bilancio 213/2022](#) sono state reiscritte le economie delle risorse di bilancio assegnate al Fondo per l'anno 2022 (**20 milioni**) nel modo seguente:

- euro 5.000.000,00 nel 2024;
- euro 5.000.000,00 nel 2025;
- euro 10.000.000,00 nel 2026.

2024 (l. n. 213/2023, sez. II), la quale ne ha operato una riprogrammazione fino all'anno 2028⁵⁶.

Da ultimo, sono intervenuti i tagli di *spending review* disposti dalla [legge di bilancio 2025](#) (l. n. 207/2024, art. 1, comma 870), i quali hanno comportato una riduzione delle **dotazioni di competenza** per il triennio 2025 – 2027 portandole a **4,5 milioni di euro per il 2025** e a **8,58 milioni di euro per il 2027**⁵⁷.

Il Fondo, come si è detto nel precedente paragrafo, è stato integrato in modo consistente dalle risorse PNRR (Investimento 1.2 «Creazione di imprese femminili», nell'ambito della Missione 5 «Inclusione e coesione», Componente 1 «Politiche per l'occupazione»).

In particolare, sulla base del [decreto interministeriale del 24 novembre 2021](#), del [decreto interministeriale 3 ottobre 2023](#), e del successivo [decreto interministeriale 7 agosto 2024](#), le **risorse PNRR** assegnate al Fondo sono state complessivamente destinate:

- per **120,8 milioni** per le **misure per la creazione d'impresa femminile** individuate dal **Capo II** del decreto ministeriale attuativo del Fondo;
- per **144,2 milioni** per le misure per lo sviluppo e il **consolidamento delle imprese femminili** di cui al **Capo III**.

Ulteriori **25 milioni** sono stati destinati alle **misure di accompagnamento**, monitoraggio e campagne di comunicazione, pure previste dal Capo V del decreto ministeriale attuativo del Fondo, di cui 1,2 milioni al Dipartimento per le pari opportunità.

Comitato impresa donna

Infine, si segnala che la legge di bilancio 2021 ha previsto che il Ministro

56. Con la sezione II della [legge di bilancio 213/2023](#) sono state riprogrammate (definizioni/rifinanziamenti) le risorse nel modo seguente:

- euro -4.538.590,00 nel 2024;
- euro -5.000.000,00 nel 2025;
- euro -10.000.000,00 nel 2026;
- euro 9.538.590,00 nel 2027;
- euro 10.000.000,00 nel 2028.

57. Ai sensi dell'articolo 1, comma 870 della [legge n. 207/2024](#) sono state accantonate le risorse nel seguente modo:

- euro 500.000,00 per l'anno 2025;
- euro 953.859,00 per l'anno 2027;
- euro 953.859,00 per l'anno 2028.

delle imprese e del *made in Italy* presenti annualmente alle Camere una relazione sull'attività svolta e sulle possibili misure da adottare per risolvere i problemi relativi alla partecipazione della popolazione femminile alla vita economica e imprenditoriale del Paese. A tal fine, come già visto, ha disposto la costituzione del cd. **Comitato impresa donna**, di cui il Ministro si avvale per l'esercizio delle attività sopra indicate.

Il [decreto interministeriale 27 luglio 2021](#) ha disciplinato la composizione e le modalità di nomina del Comitato impresa donna, i cui **componenti** sono stati nominati l'8 marzo 2022. I componenti durano in carica tre anni e non sono rinnovabili. La Relazione non risulta ancora presentata.

8.4 Credito agevolato per l'autoimprenditorialità

L'**accesso al credito** per le piccole e medie imprese a totale o prevalente partecipazione femminile è sostenuto anche attraverso il riconoscimento di mutui a tasso zero e l'accesso agevolato alla Sezione speciale del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese – Sezione Pari Opportunità.

Credito agevolato per l'imprenditorialità giovanile e femminile: la misura "ON-Oltre Nuove imprese a tasso zero"

Il Capo 01 del Titolo I del [d.lgs. n. 185/2000](#) – introdotto dal [d.l. n. 145/2013](#) (l. n. 9/2014) e ss. mod. e int. – contiene misure dirette a sostenere, attraverso condizioni agevolate di accesso al credito, la creazione di **micro e piccole imprese a prevalente o totale partecipazione giovanile o femminile**, in tutto il territorio nazionale. La misura è divenuta operativa nell'anno 2015, con l'adozione della disciplina attuativa di rango secondario (d.m. 8 luglio 2015, n. 140). Successivi interventi ne hanno implementato ed ampliato la portata: in particolare, si segnala la riforma operata con l'articolo 29 del [d.l. n. 34/2019](#) (l. n. 58/2019) e le modifiche apportate dall'articolo 41, comma 3-ter al d.l. n. 23/2020 (l. n. 40/2020).

È possibile beneficiare di **mutui agevolati a tasso zero** di durata massima di **dieci anni** (anziché 8 come previsto prima del d.l. 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. La percentuale di copertura è innalzata

al **90%** (grazie all'intervento contenuto nel d.l. n. 34/2019) nel caso di imprese costituite da oltre 36 mesi e da meno di 60, e nel caso di **imprese agricole anche di nuova costituzione** (secondo quanto inserito dall'articolo 41, comma 4-ter, del d.l. n. 23/2020), ai sensi e nei limiti dell'art. 17 della disciplina sugli aiuti di stato di cui al Regolamento generale di esenzione per categoria (GBER).

La **legge di bilancio 2020** ha aggiunto la possibilità di integrare i finanziamenti agevolati con una **quota a fondo perduto**, concessa **con procedura a sportello**, in misura **non superiore al 20 per cento delle spese ammissibili**. (L. n. 160/2019 art. 1, comma 90, lett. d) e d.m. attuativo 4 dicembre 2020).

La misura, gestita da INVITALIA, ha assunto il nome di **"ON-Oltre nuove imprese a tasso zero"**.

A valere sulla misura, possono essere finanziate le iniziative che prevedono **investimenti non superiori a 1,5 milioni di euro, ovvero** – in virtù della novella apportata alla normativa dal d.l. 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).

I **beneficiari** sono le imprese:

- costituite da non più di sessanta mesi alla data di presentazione della domanda di agevolazione;
- di micro e piccola dimensione;
- costituite in forma societaria;
- in cui la compagine sia **composta, per oltre la metà numerica dei soci e di quote partecipazione, da soggetti di età compresa tra i 18 ed i 35 anni ovvero da donne**.

Possono chiedere le agevolazioni anche le persone fisiche che intendono costituire un'impresa purché, entro 45 giorni dalla comunicazione di ammissione alle agevolazioni, facciano pervenire la documentazione necessaria a comprovare

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](#), 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 27 marzo 2015.

La Sezione speciale è destinata alla concessione dell'intervento in garanzia a favore delle **imprese femminili e delle donne professioniste**.

La Sezione speciale interviene nella forma di **garanzia diretta**, di controgaranzia/**riassicurazione** e di cogaranzia del Fondo stesso, 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) [d.lgs. 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, che operino nei settori dell'industria, dell'artigianato, dell'agricoltura, del commercio, del turismo e dei servizi.

l'avvenuta costituzione dell'impresa e il possesso dei requisiti richiesti per l'accesso alle agevolazioni. L'inclusione delle imprese agricole di nuova costituzione è stata inserita con il [d.l. n. 23/2020](#) (art. 41, comma 4-ter).

La concessione delle agevolazioni sotto forma di **contributo a fondo perduto** è finanziata a valere sugli importi autorizzati dalla Legge di bilancio 2020, la quale ha stanziato **10 milioni** per ciascuno degli anni **dal 2020 al 2023** e ha disposto che le risorse dedicate al contributo stesso possano essere incrementate con quelle della programmazione nazionale e comunitaria, nonché con quelle eventualmente stanziata a livello regionale, sulla base di convenzioni tra MIMIT e regione interessata. Per l'erogazione dei contributi a fondo perduto è stato altresì consentito l'utilizzo delle risorse eventualmente disponibili sul conto aperto presso la tesoreria dello Stato per la gestione delle stesse agevolazioni, quantificate da INVITALIA al 31 dicembre di ciascun anno dal 2019 al 2022.

Il finanziamento agevolato è invece finanziato a valere sulle disponibilità dell'apposito Fondo rotativo fuori bilancio intestato a INVITALIA, derivanti dai rientri dei mutui concessi. Le disponibilità possono essere incrementate da eventuali ulteriori risorse derivanti dalla programmazione nazionale e comunitaria (articolo 4-bis del d.lgs. n. 185/2000).

La misura – rivolta, come detto, sia alle imprese femminili che giovanili – è stata **rifinanziata, da ultimo, per 50 milioni** per ciascun anno del **triennio 2022–2024** con la **legge di bilancio 2022** (l. n. 234/2021, Sez. II).

Con riferimento alle sole **imprese a prevalente o totale partecipazione femminile**, la misura è stata rifinanziata:

- dal citato [decreto interministeriale del 24 novembre 2021](#), per **100 milioni** a valere sulle risorse PNRR dell'investimento 1.2 «Creazione di imprese femminili», previsto nell'ambito della Missione 5 «Inclusione e coesione», Componente 1 «Politiche per l'occupazione».
- dalla [legge n. 206/2023](#), recante *Disposizioni organiche per la valorizzazione, la promozione e la tutela del made in Italy* (articolo 5), per **15 milioni per l'anno 2024**.

Fondo di garanzia per le PMI – Sezione speciale imprese Femminili

Fondo di garanzia per le PMI – Sezione speciale imprese Femminili

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" (pari a euro 10.000.000). 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 citata 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, che ha reso operativa l'estensione degli interventi della Sezione speciale alle **donne professioniste** (di cui l'atto aggiuntivo sopra menzionato), definisce tale categoria. 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 quanto non esplicitamente previsto dalla specifica regolamentazione della Sezione Speciale per le Pari Opportunità, vale la normativa ordinaria del Fondo contenuta nelle [disposizioni operative](#) in vigore.

Si rinvia al [sito](#) del Fondo centrale di garanzia per le PMI e al [sito](#) dedicato alla Sezione speciale "Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le pari opportunità".

Interventi per le imprese femminili innovative: la misura smart & start

"Smart & Start" è uno strumento agevolativo istituito con decreto del MISE

(ora MIMIT) del 24 settembre 2014 finalizzato a promuovere, su tutto il territorio nazionale, la **diffusione di nuova imprenditorialità** ed a sostenere il **trasferimento tecnologico**.

La disciplina attuativa della misura è stata oggetto di una revisione con [decreto ministeriale 30 agosto 2019](#), improntata, tra l'altro, alla semplificazione e accelerazione delle procedure di accesso, concessione e erogazione delle agevolazioni, anche attraverso l'aggiornamento delle modalità di valutazione delle iniziative e di rendicontazione delle spese sostenute dai beneficiari.

Con [circolare direttoriale 16 dicembre 2019, n. 439196](#), sono stati definiti criteri e le modalità di concessione delle agevolazioni e di presentazione delle domande, nonché fornite indicazioni di dettaglio in merito ai criteri per la determinazione dei costi ammissibili, prevedendo, in particolare, la valorizzazione del costo del personale dipendente impiegato nel piano d'impresa agevolato attraverso le tabelle standard di costo orario.

La normativa è stata altresì aggiornata dal [decreto ministeriale 24 febbraio 2022](#) che ha introdotto – per le *start-up* innovative beneficiarie delle agevolazioni – la possibilità di chiedere di convertire una quota del finanziamento agevolato ottenuto in contributo a fondo perduto, nel caso in cui la medesima *start-up* sia destinataria di investimenti nel capitale di rischio attuati da investitori terzi (regolamentati o qualificati) o da soci persone fisiche. Per le *start-up* innovative femminili vi sono **percentuali di agevolazione maggiori**.

Da ultimo, con [circolare 27 novembre 2024, n. 61821](#), sono state introdotte modifiche alla circolare n. 439196 del 16 dicembre 2019, finalizzate all'aggiornamento delle tabelle standard di costi unitari per la rendicontazione delle spese di personale.

L'incentivo, gestito per conto del Ministero da [INVITALIA](#), è rivolto a:

- **start-up innovative**⁵⁸ di piccola dimensione, costituite da non più di 60 mesi;
- **gruppi di persone fisiche** che vogliono costituire una *start-up* innovativa;
- **imprese straniere** che si impegnano a istituire almeno una sede sul territorio italiano.

La misura, originariamente destinataria di risorse del PNRR (nell'ambito dell'investimento 1.2 "Creazione di imprese femminili") pari a 100 milioni di euro, a seguito della rimodulazione disposta dal [decreto interministeriale 3](#)

58. I requisiti che qualificano un'impresa come "startup innovativa" sono indicati all'art. 25 del [D.L. 179/2012](#).

[ottobre 2023 che ne ha disposto la riduzione di 90 milioni di euro a beneficio del Fondo impresa femminile](#), consta oggi di una dotazione di **10 milioni di euro** (cifra rimasta invariata anche a seguito dell'ultima rimodulazione disposta dal con [decreto interministeriale 7 agosto 2024](#)). Con circolare del Direttore generale per gli incentivi alle imprese 4 maggio 2022, n. 168851 sono stati definiti i requisiti e le condizioni per il sostegno finanziario a valere sulle risorse del PNRR.

Si rinvia all'apposita pagina del [sito](#) istituzionale del Ministero delle imprese e del *made in Italy*.

8.5 Imprenditoria femminile in agricoltura

La partecipazione femminile nella conduzione delle aziende agricole

Secondo quanto riportato dall'[Annuario dell'Agricoltura italiana 2023](#) del CREA, pubblicato nel dicembre 2024, analizzando la **composizione di genere** della classe imprenditoriale nell'anno 2023, è possibile evidenziare un contributo della **componente femminile** pari al **31 per cento** circa. Tale dato è rimasto costante rispetto all'anno precedente e, più in generale, rispetto all'ultimo decennio.

Come evidenziato nella tabella sottostante, la presenza di donne tra i titolari di imprese agricole registra la percentuale maggiore nel settore dei servizi di alloggio e ristorazione (39,5 per cento) e dell'agricoltura della silvicoltura e della pesca (30,5 per cento).

Con riferimento agli ambiti più specifici dei macrosettori sopra menzionati, quello **alimentare e delle bevande** presenta il **31 per cento** circa del ruolo di titolari di impresa (nonché di soci e amministratori di società) ricoperto da donne

Struttura anagrafica titolari d'impresa per settori. Imprese registrate 2023.

Settore	Femmine	Maschi	% di femmine su totale
Agricoltura, silvicoltura e pesca	179724	409714	30,5
Industria manifatturiera	45928	151901	23,2
Commercio	228885	615149	27,1
Servizi di alloggio e ristorazione	75353	115371	39,5
Totale settori	806380	2208177	26,7

Fonte: elaborazioni su dati Movimprese – InfoCamera

(dato superiore alla media della industria manifatturiera, nella quale la presenza femminile, come prima evidenziato, si attesta al 23 per cento). L'**industria alimentare** mostra una presenza femminile più elevata, pari al 30,6%, rispetto a quella delle bevande che si ferma al 19,6 per cento. Nella **ristorazione** in genere il tasso dell'imprenditoria femminile è pari al 29 per cento del totale. Nel **settore agrituristico** le imprenditrici raggiungono, invece, le 8.820 unità, rappresentando circa un terzo del totale dei conduttori.

Interventi normativi

In merito allo **sviluppo** e al **consolidamento delle aziende agricole** condotte da donne, il legislatore italiano è intervenuto, in particolare, con la concessione di **mutui a tasso zero o agevolati per investimenti nel settore agricolo**.

Le **misure** agevolative di cui al Titolo I, Capo III del [D.Lgs. n. 185/2000](#), già riservate alla giovane imprenditorialità agricola, (dai 18 ai 40 anni) sono state **estese alle imprese condotte da donne**, a prescindere dall'età, dal [D.L. n. 73/2021](#) (art. 68, comma 9). La legge di bilancio 2022 ha poi precisato che l'estensione dei benefici opera anche per le imprese composte, **per oltre la metà delle quote** di partecipazione, **da donne** [art.1, co. 523, lett. b), L. n. 234/2021].

La legge di bilancio 2020 ha istituito nello stato di previsione del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentari e delle foreste (MASAF), il **Fondo rotativo per favorire lo sviluppo dell'imprenditoria femminile in agricoltura** con una dotazione finanziaria iniziale di 15 milioni di euro per il 2020 (articolo 1, commi 504–506, L. n. 160/2019) rifinanziato successivamente con ulteriori risorse (L. n. 234/2021, articolo 1 comma 524) pari a 5 milioni di euro per il 2022. Tale misura è stata attuata dapprima con il [decreto 20 luglio 2022](#) e di seguito con il [decreto 23 febbraio 2024](#) emanato al fine di consentire l'adeguamento al regolamento (UE) 2022/2472 della Commissione del 14 dicembre 2022 sulla compatibilità con il mercato interno di alcune categorie di aiuti nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali. Con lo stesso sono stati individuati i requisiti soggettivi per poter accedere alle agevolazioni (art. 2) che consistono nella concessione di mutui agevolati, a un tasso pari a zero, della durata massima di dieci anni comprensiva del periodo di preammortamento e di importo non superiore al sessanta per cento della spesa ammissibile, nonché nell'erogazione di un contributo a fondo perduto fino al trentacinque per cento della spesa ammissibile (art.3).

Si ricorda, infine, che a favore dell'imprenditoria giovanile e femminile in agricoltura – di cui al titolo I, capo III, del [decreto legislativo n. 185/2000](#) – la **legge di bilancio 2023** (articolo 1, comma 301, [legge n. 197/2022](#)) ha previsto uno stanziamento di **20 milioni di euro** per l'anno 2023.

9.1 La legge 12 luglio 2011, n. 120

Con la **legge 12 luglio 2011, n. 120** (cd. legge Golfo – Mosca) sono state apportate significative modifiche al testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria – TUF (di cui al D.Lgs. n. 58 del 1998) allo scopo di tutelare la **parità di genere nell'accesso agli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate in mercati regolamentati e nelle società pubbliche**. La legge, preso atto della situazione di cronico squilibrio nella rappresentanza dei generi nelle posizioni di vertice delle predette imprese, ha perseguito lo scopo di riequilibrare a favore delle donne l'accesso agli organi apicali.

- In **origine** era previsto un doppio binario normativo, e cioè:
- per le **società quotate in borsa**, la disciplina in materia di equilibrio di genere veniva recata puntualmente dalle disposizioni di rango primario;
- per le **società a controllo pubblico**, fermi restando applicabili i principi di legge, la disciplina di dettaglio era affidata ad un apposito regolamento, con la finalità di garantire una disciplina uniforme per tutte le società interessate. Tale regolamentazione è contenuta nel D.P.R. 30 novembre 2012, n. 251.

Società quotate

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

È stata prevista un'articolata procedura per l'ipotesi di **mancato rispetto** dei predetti criteri di equilibrio dei generi. In particolare, la Consob diffida la società inottemperante affinché si adegui entro il termine massimo di quattro mesi. L'inottemperanza alla diffida comporta l'applicazione di una **sanzione** pecuniaria amministrativa (da 100.000 euro a 1 milione di euro) e la fissazione di un ulteriore termine di tre mesi per adempiere. Solo all'inosservanza di tale ultima diffida

consegue la **decadenza** dei membri del consiglio di amministrazione. Le norme affidano allo statuto societario la disciplina delle modalità di formazione delle liste e dei casi di sostituzione in corso di mandato, al fine di garantire l'equilibrio dei generi.

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

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

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

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

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

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

- ha **prorogato** da tre a sei i mandati in cui trovano applicazione, per gli organi apicali delle **società quotate**, le **disposizioni in tema di tutela del genere meno**

rappresentato previste dalla legge n. 120 del 2011 sostanzialmente assorbendo e superando la disposizione del citato articolo 58–*sexies*;

- ha **modificato il criterio di riparto degli amministratori e dei membri dell'organo di controllo, volto ad assicurare l'equilibrio tra i generi**, in particolare disponendo che il **genere meno rappresentato debba ottenere almeno due quinti degli amministratori eletti** (40 per cento), in luogo della quota di almeno un terzo (33 per cento circa) disposta dalle norme previgenti.

La medesima legge di bilancio (successivo comma 304) ha stabilito che il criterio di riparto di almeno **due quinti** venga applicato a decorrere **dal primo rinnovo degli organi di amministrazione e controllo delle società quotate** successivo al 1° gennaio 2020 (data di entrata in vigore della legge di bilancio). Resta fermo, per il **primo rinnovo successivo alla data di inizio delle negoziazioni**, il criterio di riparto di almeno un quinto previsto dall'articolo 2 della legge Golfo–Mosca.

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

La Consob ha pubblicato una [Comunicazione](#) con la quale ha fornito al mercato finanziario chiarimenti interpretativi su come debba essere applicata agli organi sociali composti da tre membri la nuova disciplina sulle quote di genere, introdotta dalle modifiche agli articoli 147–*ter* e 148 del Testo unico della finanza, apportate dalla legge di bilancio per il 2020. Inoltre la Consob ha approvato, con [delibera n. 21359/2020](#), le modifiche all'art. 144–*undecies*.1 del Regolamento Emittenti che definisce i criteri applicativi delle nuove quote di genere introdotte con la legge di bilancio 2020. Si veda al riguardo anche [l'approfondimento di Assonime](#).

Società a controllo pubblico

Alla luce dell'**articolo 6** della legge n. 162 del 2021, si applicano **anche alle società – costituite in Italia – non quotate, controllate da pubbliche amministrazioni, le disposizioni in tema di equilibrio di genere nell'organo di amministrazione delle società quotate**.

Le norme sull'equilibrio di genere nell'ambito delle società a controllo pubblico

non era prevista alcuna sanzione pecuniaria. Anche la disciplina del richiamato D.P.R. n. 251 è stata introdotta con un'efficacia limitata nel tempo: l'articolo 3 del provvedimento prevedeva infatti che il rispetto della composizione degli organi sociali fosse assicurata per tre mandati consecutivi a partire dal primo rinnovo successivo al 12 febbraio 2013 (data di entrata in vigore del D.P.R.).

Successivamente sul tema è intervenuto il **Testo Unico sulle società a controllo pubblico** (D. Lgs. n. 175 del 2016) che all'articolo 11, comma 4, ha disposto, con una disciplina destinata a operare a regime, che nella scelta degli amministratori di tali società le amministrazioni devono assicurare il rispetto del principio di equilibrio di genere, almeno nella misura di un terzo, da computare sul numero complessivo delle designazioni o nomine effettuate in corso d'anno. Ove la società abbia un organo amministrativo collegiale, lo statuto prevede che la scelta degli amministratori da eleggere sia effettuata nel rispetto dei criteri stabiliti dalla legge 12 luglio 2011, n. 120.

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

Come anticipato, da ultimo sulla disciplina delle **società a controllo pubblico** è intervenuto il già richiamato *supra* articolo 6 della legge n. 162 del 2021. Esso prevede che si **applicino anche alle società – costituite in Italia – non quotate, controllate da pubbliche amministrazioni, le disposizioni in tema di equilibrio di genere nell'organo di amministrazione delle società quotate** (di cui al comma 1–*ter* dell'articolo 147–*ter* già menzionato *supra*: riserva di due quinti degli amministratori al genere meno rappresentato; applicazione della riserva per sei mandati consecutivi; procedura di diffida e decadenza in caso di mancata ottemperanza).

La disposizione ha demandato a un regolamento (che avrebbe dovuto essere adottato entro il 3 febbraio 2021 ma che non risulta emanato) le modifiche opportune al D.P.R. 30 novembre 2012, n. 251.

Di conseguenza la disciplina degli organi di amministrazione di società

hanno avuto un *iter* complesso e stratificato nel tempo, che di seguito si riporta.

In origine, le disposizioni della legge Golfo–Mosca, per espresso rinvio (articolo 3) avrebbero dovuto *ab initio* trovare applicazione anche alle società a controllo pubblico non quotate, con il rinvio a un regolamento per la definizione di termini e modalità di attuazione delle prescrizioni in tema di equilibrio dei generi negli organi di amministrazione e controllo delle società pubbliche.

Sul punto è intervenuto in prima battuta il D.P.R. n. 251 del 2012, che ha imposto agli statuti delle società pubbliche non quotate di prevedere modalità di nomina degli organi di amministrazione e di controllo, se a composizione collegiale, secondo modalità tali da garantire che il genere meno rappresentato ottenga almeno un terzo dei componenti di ciascun organo, affidando agli statuti il compito di disciplinare la formazione delle liste in applicazione del criterio di riparto tra generi, prevedendo modalità di elezione e di estrazione dei singoli componenti idonee a garantire il rispetto delle previsioni di legge. Anche in tale ipotesi, per il primo mandato degli organi apicali la quota riservata al genere meno rappresentato era fissata in misura pari ad almeno un quinto del numero dei componenti dell'organo. La vigilanza sul rispetto delle disposizioni in materia di parità di genere è stata affidata al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro delegato per le pari opportunità, con presentazione al Parlamento di apposita relazione triennale.

A tal fine, le società sono state obbligate a comunicare la composizione degli organi sociali entro quindici giorni dalla data di nomina degli stessi o dalla data di sostituzione, ove avvenuta. L'organo di amministrazione e quello di controllo sono stati tenuti a comunicare altresì la mancanza di equilibrio tra i generi, anche in corso di mandato.

Ai sensi del richiamato D.P.R., in caso di mancato rispetto della quota di un terzo nella composizione degli organi sociali, era prevista la diffida alla società a ripristinare l'equilibrio tra i generi entro sessanta giorni. In caso di inottemperanza alla diffida, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro delegato per le pari opportunità era tenuto a fissare un nuovo termine di sessanta giorni per adempiere, con l'avvertimento che, decorso inutilmente detto termine, ove la società non avesse provveduto, i componenti dell'organo sociale interessato sarebbero decaduti con ricostituzione dell'organo nei modi e nei termini previsti dalla legge e dallo statuto. Rispetto, dunque, alla disciplina delle società private,

pubbliche e private è stata equiparata, non così per gli organi di controllo per cui valgono le considerazioni di cui *supra*.

9.2 Gender balance nel settore bancario

Con specifico riguardo alla **disciplina applicabile al settore bancario**, le Disposizioni di vigilanza sul governo societario, contenute nella Circolare n. 285 della Banca d'Italia ([Circolare n. 285 del 17 dicembre 2013, Parte Prima, Titolo IV, Capitolo 1](#)) richiedono a tutte le banche di assicurare che la composizione dell'organo con funzione di supervisione strategica e dell'organo con funzione di gestione sia adeguatamente diversificata, anche in termini di genere. In particolare, in linea con quanto previsto dalla normativa europea (Direttiva 2013/36/UE–*Capital Requirements Directive – CRD*) e dagli Orientamenti dell'Autorità Bancaria Europea sulla valutazione dell'idoneità dei membri dell'organo di gestione e del personale che riveste ruoli chiave (EBA/GL/2017/12), le disposizioni della Banca d'Italia ravvisano nel *gender balance* un ulteriore presidio volto ad assicurare la più generale *diversity* nella composizione degli organi, che deve riguardare anche aspetti ulteriori come le competenze, l'età o la provenienza geografica dei componenti; ciò nel presupposto che l'interazione di esponenti con profili differenti tra loro contribuisca ad assicurare pluralità di approcci e prospettive nell'analisi dei problemi e nell'assunzione delle decisioni nonché maggiore dibattito critico nel *board* contrastando così il rischio di comportamenti di mero allineamento a posizioni prevalenti, interne o esterne alla banca (fenomeno noto come 'mentalità di gruppo' o *groupthink*). Le stesse Disposizioni, sempre in linea con gli indirizzi europei, richiedono al **comitato nomine** (da istituire obbligatoriamente nelle banche di maggiori dimensioni o complessità operativa) di **fissare un obiettivo (gender target) in termini di quota di genere meno rappresentato** e predisporre un **piano per accrescere questa quota sino al target fissato**. Le banche sono anche tenute a fornire informazioni al pubblico sulla composizione degli organi, almeno per età, genere e durata di permanenza in carica, nonché sull'obiettivo di genere sopra richiamato, sul piano e sulla sua attuazione.

Più in dettaglio, con l'aggiornamento delle disposizioni di vigilanza del 30 giugno 2021, è stata introdotta la **prescrizione di una quota di genere minima, pari al 33%** sia nei consigli di amministrazione che nei collegi sindacali. L'adeguamento

a tali prescrizioni deve avvenire non oltre il primo rinnovo integrale dell'organo, effettuato dopo il 1° gennaio 2022, e comunque entro il 30 giugno 2024, fatto salvo quanto specificamente prescritto per le banche di minori dimensioni o complessità operativa: per tali istituti, l'adeguamento alla quota di genere è assicurato nella misura di almeno il 20% dei componenti dell'organo non oltre il primo rinnovo integrale dell'organo, effettuato dopo il 1° gennaio 2022, e comunque entro il 30 giugno 2024; per i rinnovi successivi, e comunque non oltre il 30 giugno 2027, anche a queste banche si applica la quota del 33%.

Nel 2019 è stata adottata dall'ABI la Carta "Donne in banca: valorizzare la diversità di genere", che si inserisce nell'ambito delle attività promosse dal settore bancario sui temi dell'inclusione, della parità e della valorizzazione delle identità.

La scelta in merito alle modalità di attuazione degli impegni previsti è rimessa alla determinazione di ciascun aderente e viene rendicontata dai sottoscrittori nell'ambito della Dichiarazione non finanziaria o di altra reportistica pubblica.

I firmatari della Carta, nel dettaglio, si sono impegnati a: *a)* promuovere costantemente un ambiente di lavoro inclusivo e aperto ai valori della diversità, anche di genere; *b)* rafforzare modalità di selezione e sviluppo idonee a promuovere le pari opportunità di genere in tutta l'organizzazione aziendale, anche al fine di far emergere le candidature femminili qualificate nel caso in cui siano carenti; *c)* **diffondere la piena ed effettiva partecipazione femminile con particolare riferimento alle posizioni più elevate**, in un ambito aziendale orientato ad ogni livello alle pari opportunità di ruolo e parità di trattamento; *d)* impegnarsi a promuovere la parità di genere anche al di fuori della banca e a beneficio delle comunità di riferimento; *e)* realizzare opportune iniziative per indirizzare e valorizzare le proprie politiche aziendali in materia di parità di genere – anche attraverso testimonianze e attività di sensibilizzazione sulle motivazioni e sui benefici attesi – sotto la responsabilità di figure di alto livello.

9.3 La direttiva (UE) 2022/2381 sul miglioramento dell'equilibrio di genere fra gli amministratori delle società quotate

A livello europeo, la principale novità è rappresentata dalle prescrizioni della [direttiva \(UE\) 2022/2381](#) sul **miglioramento dell'equilibrio di genere fra gli amministratori delle società quotate**.

posizioni di amministratore, la direttiva prescrive agli Stati membri di provvedere affinché, nella scelta tra candidati ugualmente qualificati in termini di idoneità, competenza e rendimento professionale, sia data **priorità al candidato del sesso sottorappresentato**, a meno che, in **casi eccezionali**, motivi di maggiore rilevanza giuridica, quali il perseguimento di altre politiche in materia di diversità, invocati nell'ambito di una valutazione obiettiva che tenga conto della situazione specifica di un candidato dell'altro sesso e che sia basata su criteri non discriminatori, non facciano propendere per il candidato dell'altro sesso.

Viene mantenuta la facoltà per gli Stati membri di introdurre o mantenere disposizioni più favorevoli di quelle previste dalla direttiva per garantire una rappresentanza più equilibrata di donne e uomini nelle società quotate registrate sul loro territorio nazionale.

Gli Stati devono recepire la **direttiva entro il 28 dicembre 2024**.

La **legge di delegazione europea 2022–2023 n.15 del 2024** reca la **direttiva sopra descritta nell'allegato A**, ove sono elencate le direttive da recepire senza la necessità di introdurre ulteriori criteri e principi direttivi rispetto a quelli già recati dagli articoli 31 e 32 della legge n. 234 del 2012.

La **delega non è stata tuttavia esercitata**, in quanto, come risulta dalle informazioni fornite sul [sito EUR-Lex](#) relativamente alla trasposizione nazionale della direttiva, **l'Italia ha indicato** il decreto legislativo n. 58 del 1998 (vari articoli) e l'articolo 1, comma 305, della legge 190 del 2019 (legge di bilancio 2020) quali **atti normativi già vigenti idonei al conseguimento degli obiettivi indicati dalla stessa**.

Ciò in conformità a quanto previsto dall'articolo 12 della direttiva che dispone che uno Stato membro che si è avvicinato al raggiungimento degli obiettivi o ha messo in atto una legislazione ugualmente efficace **prima dell'applicazione della direttiva** (il 27 dicembre 2022) può sospendere i requisiti della direttiva relativi al processo di nomina o selezione e non applicare le soglie fissate nella direttiva medesima (all'articolo 5, paragrafo 2, sopra descritte).

9.4 Dati e statistiche

Per quanto riguarda le **società quotate italiane**, il [Rapporto di corporate](#)

La direttiva si colloca nel solco di precedenti iniziative delle istituzioni unionali: il Parlamento europeo, nella sua [risoluzione del 6 luglio 2011 sulle donne e la direzione delle imprese](#), ha incoraggiato le imprese a raggiungere entro il 2015 la soglia critica del 30% di donne negli organi di gestione ed entro il 2020 quella del 40%, e ha chiesto alla Commissione di proporre entro il 2012, nel caso in cui le misure adottate dalle imprese e dagli Stati membri fossero risultate inadeguate, un intervento legislativo (quote incluse). Il Parlamento europeo ha ribadito tale richiesta d'intervento legislativo nelle successive risoluzioni del 13 marzo 2012 e del 21 gennaio 2021. Nella comunicazione del 5 marzo 2020 intitolata «[Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020–2025](#)» la Commissione ha sottolineato che le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione dovrebbero garantire l'equilibrio di genere nelle posizioni dirigenziali. Nella comunicazione del 5 aprile 2022 intitolata «Una nuova strategia per le risorse umane», la Commissione si è impegnata a garantire al suo interno la piena parità di genere a tutti i livelli dirigenziali entro il 2024.

La **direttiva (UE) 2022/2381** dispone che gli Stati membri devono provvedere affinché le **società quotate** siano soggette al conseguimento di uno dei seguenti obiettivi, entro il 30 giugno 2026:

- gli appartenenti al sesso sottorappresentato devono occupare almeno il 40% dei posti di amministratore senza incarichi esecutivi (ovvero che non si occupano della gestione quotidiana della società, ma che svolgono una funzione di sorveglianza);
- gli appartenenti al sesso sottorappresentato devono occupare almeno il 33% del totale dei posti di amministratore, con e senza incarichi esecutivi.

Le società **esentate dall'obbligo (piccole, medie e micro imprese)** devono invece fissare obiettivi individuali di miglioramento dell'equilibrio di genere tra gli amministratori aventi incarichi esecutivi.

Le norme UE inoltre intendono introdurre requisiti minimi per le società quotate prive di una rappresentanza di genere equilibrata, relativi alla **selezione di candidati** per la nomina o l'elezione degli amministratori: essa deve avvenire sulla base di un processo di selezione trasparente e chiaramente definito e di una valutazione comparativa oggettiva delle loro qualifiche in termini di idoneità, competenza e rendimento professionale.

Al momento della selezione dei candidati per la nomina o l'elezione a

[governance 2023](#) della Consob rileva che a fine 2023 la presenza femminile negli organi sociali degli emittenti quotati italiani ha raggiunto il **43 per cento** degli incarichi, per effetto dell'applicazione della quota di genere dei due quinti dell'organo prevista dalla legge n. 160 del 2019.

In linea con gli anni passati, le donne sono consiglieri indipendenti in tre casi su quattro (**74,9 per cento** rispetto al 73 per cento del 2022) e raramente ricoprono il ruolo di amministratore delegato o di presidente dell'organo amministrativo (rispettivamente 20 e 31 casi, pari al 2,3 e al 3,6 per cento delle donne con incarichi di consigliere di amministrazione). Inoltre, la titolarità di incarichi di amministrazione in più di un emittente quotato (c.d. *interlocking*) che riguarda il **28,9 per cento** delle donne a fine 2023, sebbene risulti più marcata di quella riferita agli amministratori uomini, mostra una flessione negli anni più recenti, dopo il massimo raggiunto nel 2019 (quando tale fenomeno interessava il 34,9 per cento delle donne nei consigli di amministrazione).

Per effetto dell'applicazione delle norme in materia di equilibrio di genere negli organi delle società quotate, la presenza femminile ha toccato i valori massimi del **43,1 per cento degli incarichi di amministratore** e del **41,3 per cento** di quelli di **componente dell'organo di controllo**. In 32 consigli di amministrazione (15 per cento del totale) e 51 organi di controllo (24 per cento) il genere femminile è ugualmente o più rappresentato rispetto a quello maschile; tale dato è il risultato di una graduale evoluzione positiva nell'ultimo triennio.

I dati mostrano in media una presenza femminile pari a **4,1 donne in ciascun board**, con valori più elevati tra le società a medio-alta capitalizzazione e nel settore finanziario.

Con un lieve aumento rispetto agli anni precedenti, nel 2023 le donne ricoprono il ruolo di amministratore delegato in 20 società, in prevalenza di piccole dimensioni (rappresentative del 4,6 per cento della capitalizzazione di mercato). In 31 società è affidata a una donna la presidenza della *board* (rappresentative del 12,8 per cento della capitalizzazione complessiva). In tre casi su quattro (74,9 per cento) le donne sono qualificate come consiglieri indipendenti e in un caso su dieci sono state nominate dai soci di minoranza in applicazione del voto di lista (91 amministratrici, nominate in 71 società a elevata capitalizzazione, rappresentative del 77 per cento del valore complessivo di mercato).

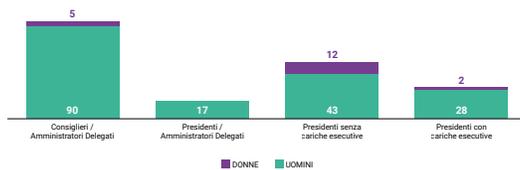
Infine, i dati confermano che con maggior frequenza rispetto agli uomini le donne sono *interlocker*, situazione che riguarda il **28,9 per cento** delle donne,

rispetto al 20,7 per cento dell'intera popolazione degli amministratori. Dopo il valore massimo del 34,9 per cento raggiunto nel 2019, l'evoluzione dell'*interlocking* femminile mostra tuttavia una flessione e stabilizzazione negli anni più recenti.

Il [rapporto Italy Board Index 2024 \(SpencerStuart\)](#), effettuato su un campione di riferimento diverso (le prime 100 società italiane quotate), afferma anch'esso come l'intervento legislativo abbia avviato una tendenza strutturale e creato i presupposti per raggiungere il risultato di una maggiore diversità di genere a livello di CdA.

Le consigliere donne analizzate sono 395 e rappresentano il **42 per cento** dei consiglieri del campione, dato stabile rispetto all'anno precedente. Ogni consigliere donna siede in media in 1,2 consigli di amministrazione. In tutti i consigli di amministrazione dell'Osservatorio è presente almeno una donna. Inoltre, le società allineate con le disposizioni vigenti relative alla quota di genere sono 80, avendo le stesse in consiglio una quota pari o superiore al 40 per cento del genere meno rappresentato, generalmente quello femminile. Si evidenzia come il dato sia decrescente rispetto al 2022 (86 società allineate alla normativa vigente). Tra le consigliere donne, la maggioranza è rappresentata da consiglieri indipendenti (367) e solo il 5 per cento ha deleghe esecutive (25).

Quote di genere nei ruoli di vertice



Fonte: Italy Board Index 2024 (SpencerStuart)

Le donne che ricoprono **ruoli esecutivi** sono in tutto **19** (contro le 20 dello scorso anno). Di queste, solo 5 ricoprono il ruolo di amministratore delegato o consigliere delegato (contro 90 uomini). Le donne presidenti sono in totale 14, di

raccolta dati, analisi e ricerche nel campo della parità di genere alla luce dell'applicazione della legge n. 120 del 2011. A tal fine, 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 è entrato in vigore il 1° gennaio 2019 per una durata di cinque anni. Da ultimo, l'Osservatorio è stato rinnovato e integrato con [Protocollo d'intesa](#) sottoscritto nel giugno 2024 dal Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei ministri per le Pari Opportunità, dalla Consob, dalla Banca d'Italia e dall'IVASS. Tale Protocollo ha una durata di cinque anni (1° luglio 2024 – 30 giugno 2029), con facoltà di rinnovo.

In data 8 marzo 2021 è stato pubblicato il [primo rapporto](#) sui risultati di una analisi ricognitiva sulla presenza femminile negli organi di amministrazione e controllo delle società italiane e sull'attuazione della legge n. 120 del 2011 condotta dal suddetto Osservatorio interistituzionale.

Con riferimento alle **società pubbliche non quotate** è stato istituito, con decreto del Ministro delle pari opportunità del 12 febbraio 2013, un apposito **gruppo di lavoro**.

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

Ad oggi non risulta essere stata trasmessa la relazione relativa al triennio 2020–2022.

cuì solo 2 ricoprono la carica di presidente esecutivo, mentre nessuna riveste la carica di presidente/amministratore delegato (contro 17 uomini).

Grafico 11 / Background dei Consiglieri, suddivisione per genere



Fonte: Italy Board Index 2024 (SpencerStuart)

Studiando la composizione dei **background per genere**, si nota come, sebbene quello **manageriale** sia il **background** più diffuso in entrambi i casi, questo rappresenta il **59 per cento tra gli uomini** e il **48 per cento tra le donne** (dato superiore di 4 punti percentuali rispetto allo scorso anno).

Inoltre, negli uomini una importante fetta di consiglieri ha **esperienza imprenditoriale**, – circa il **23 per cento rispetto al 12 per cento** delle consigliere donne (dato comunque in crescita di 3 punti rispetto allo scorso anno). Risulta sensibilmente più diffusa fra le consigliere donne una **esperienza da professionista (25 per cento)** contro il 2 per cento nei consiglieri uomini).

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 sulla partecipazione femminile negli organi di amministrazione e controllo delle società italiane**, al fine di promuovere congiuntamente iniziative volte all'attuazione in concreto della partecipazione femminile nei *board* delle società, nonché di monitorare nel tempo gli effetti dell'applicazione della legge n. 120 del 2011.

L'Osservatorio è operativo dal primo gennaio 2019 e opera come **centro di**

10

Violenza contro le donne

La normativa italiana in materia di violenza sulle donne è stata sottoposta, nell'ultimo decennio, ad una radicale trasformazione, volta a renderla maggiormente conforme ai principi e agli strumenti individuati nella **Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica**, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011 (ratificata in Italia con la [legge 27 giugno 2013, n. 77](#)), che rappresenta il primo strumento internazionale giuridicamente vincolante per la protezione delle donne contro qualsiasi forma di violenza, definendo una strategia organica per combattere la violenza. Tale strategia si basa su un approccio integrato al tema della violenza sulle donne che vede, a fianco di misure di natura penale e processuale, con l'introduzione di fattispecie di reato che non erano contemplate nell'ordinamento italiano e di misure procedurali specifiche, anche strumenti di carattere preventivo e azioni di supporto, quali l'istituzione di percorsi agevolati per le donne che vogliono sottrarsi alla violenza domestica e il riconoscimento di specifici indennizzi.

Il primo intervento in tal senso è stato operato dal decreto-legge n. 93 del 2013, adottato a pochi mesi di distanza dalla ratifica della Convenzione, che ha apportato rilevanti modifiche in ambito penale e processuale ed ha previsto l'adozione periodica di Piani d'azione contro la violenza di genere.

Successivamente, la [legge n. 69 del 2019](#) ha compiuto interventi ancora più incisivi, che vanno dall'introduzione di nuovi delitti, all'inasprimento delle pene per i reati già esistenti, che tipicamente vedono le donne come vittime, alla creazione di una corsia preferenziale per consentire, da un lato, un più rapido esplicarsi dell'azione penale e, dall'altro, la tempestiva adozione di misure di tutela per le vittime.

Nell'attuale legislatura ha visto la luce una Commissione bicamerale d'inchiesta e una legge (n. 168 del 2023) che ha notevolmente inciso sugli istituti introdotti dal Codice rosso di cui alla citata legge n. 69 del 2019.

La Convenzione di Istanbul

La **Convenzione sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica** – meglio nota come Convenzione di Istanbul – costituisce il punto più avanzato degli interventi a tutela delle donne in ambito internazionale. Come si è visto, ciò è dovuto principalmente alla sua natura di strumento

l'aspetto culturale del problema ed è volto all'eradicazione degli atteggiamenti culturali e degli stereotipi lesivi della dignità delle donne; proteggere (garantendo i bisogni e la sicurezza delle vittime, con misure di sostegno medico, psicologico e materiale); perseguire (rafforzando l'impianto penale per determinati delitti che colpiscono prevalentemente le donne ed eliminando riferimenti a tradizioni e culture che possano in qualche modo essere usate come giustificazione alla violenza); adottare politiche integrate (aspetto che coinvolge la responsabilità delle istituzioni nel fornire un quadro di misure adeguate all'obiettivo di eliminare la violenza contro le donne).

10.1 I principali interventi legislativi in materia di violenza contro le donne

L'evoluzione del quadro normativo fino alla XVIII legislatura

A pochi mesi di distanza dalla ratifica della Convenzione di Istanbul, nella XVII legislatura il Parlamento ha convertito in legge il [decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93](#), 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**;
- rimodulando 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

giuridicamente vincolante, che impegna gli Stati aderenti al rispetto degli obblighi in essa previsti. In particolare, la Convenzione comprende un elenco dettagliato dei reati di genere che i paesi firmatari si impegnano a contrastare: si tratta di violenza psicologica, atti persecutori e *stalking*, violenza fisica, violenza sessuale, matrimonio forzato, mutilazioni genitali femminili, aborto forzato e sterilizzazione forzata, molestie sessuali. Qualora gli ordinamenti giuridici non prevedessero tali fattispecie di reato, gli Stati sarebbero quindi obbligati ad introdurli (come accaduto per l'Italia, che ha provveduto, per alcuni delitti non previsti, con la legge n. 69 del 2019).

Dal punto di vista dei principi enunciati, è particolarmente rilevante che la Convenzione abbia per la prima volta definito la violenza contro le donne come violazione dei diritti umani, oltre che come forma di discriminazione contro le donne (art. 3 della Convenzione), stabilendo inoltre un chiaro parallelismo tra l'obiettivo della parità tra i sessi e quello dell'eliminazione della violenza nei confronti delle donne.

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

È importante sottolineare come la Convenzione, nell'ambito del contrasto alla violenza domestica, protegge non solo le donne, ma anche altri soggetti vittime di tale violenza, come bambini ed anziani, ai quali si applicano le medesime norme di tutela.

Un aspetto significativo della Convenzione è l'elaborazione di una strategia globale e integrata attraverso la quale combattere la violenza contro le donne e la violenza domestica. Tale strategia poggia su quattro pilastri: prevenire (che riguarda

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

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

Sotto il profilo del sostegno economico, con l'[articolo 11 della legge 7 luglio 2016, n. 122](#) (Legge europea 2015–2016) è stata adottata, in attuazione alla direttiva 2004/80/CE, un **sistema di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti**, al fine di garantire loro un indennizzo equo ed adeguato.

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

L'indennizzo è elargito per la rifusione delle spese mediche e assistenziali; per i reati di omicidio, violenza sessuale, lesione personale gravissima e deformazione dell'aspetto mediante lesioni permanenti al viso l'indennizzo è comunque elargito, anche in assenza di spese mediche e assistenziali.

In caso di morte della vittima in conseguenza del reato, l'indennizzo è corrisposto

in favore del coniuge superstite (cui è equiparata la parte di un'unione civile tra persone dello stesso sesso o il convivente di fatto che ha avuto prole dalla vittima o che ha convissuto con questa nei tre anni precedenti alla data di commissione del delitto) e dei figli; in mancanza del coniuge e dei figli, l'indennizzo spetta ai genitori e, in mancanza dei genitori, ai fratelli e alle sorelle conviventi e a carico al momento della commissione del delitto.

La determinazione degli importi dell'indennizzo riconoscibile alle vittime dei reati intenzionali violenti è stata effettuata con [decreto del Ministero dell'interno](#) del 22 novembre 2019, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* del 23 gennaio 2020, n. 18, e sono i seguenti:

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

Le somme sopraindicate possono essere incrementate 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.

Ma l'intervento più rilevante ed estensivo nella lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica è stato certamente quello attuato dalla [legge 19 luglio 2019, n. 69](#), approvata dal Parlamento nella XVIII legislatura, che, mutuando l'approccio integrato adottato dalla Convenzione di Istanbul, si pone come obiettivi la prevenzione e la protezione delle vittime dei reati di violenza di genere. La legge è conosciuta dall'opinione pubblica con l'espressione "**Codice rosso**", per sottolineare uno specifico percorso di tutela, anche processuale, delle vittime di reati violenti, con particolare riferimento ai reati di violenza sessuale e domestica. Si segnala che molte delle misure introdotte dalla legge n. 69 sono stati recentemente modificati dalla [legge n. 168 del 2023](#) (v. par. dedicato, *infra*).

- l'inserimento del delitto di **maltrattamenti** contro familiari e conviventi 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;
- l'estensione del campo di applicazione delle aggravanti dell'**omicidio aggravato dalle relazioni personali**;
- la previsione di un'**aggravante** per il delitto di **atti sessuali con minorenni** (art. 609-*quater* c.p.), con 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**;
- la possibilità di ottenere la **sospensione condizionale della pena** per i delitti di violenza domestica e di genere solo a seguito della partecipazione a specifici percorsi di recupero.

In ambito procedurale, l'impianto della legge mira a **velocizzare l'instaurazione del procedimento penale** per i delitti di violenza domestica e di genere, conseguentemente accelerando l'eventuale adozione di provvedimenti di protezione delle vittime (c.d. Codice rosso), attraverso una serie di obblighi gravanti sulla **polizia giudiziaria** – che deve immediatamente riferire al pubblico ministero, anche in forma orale, cui seguirà senza ritardo una comunicazione scritta, circa le notizie di reato relative a delitti di violenza domestica e di genere e compiere senza ritardo gli atti di indagine delegati dal p.m. – e sul **pubblico ministero** – che è tenuto ad **assumere informazioni dalla persona offesa** o da chi ha denunciato i fatti di reato entro 3 giorni dall'iscrizione della notizia di reato, se non sussistono imprescindibili esigenze di tutela di minori o di riservatezza delle indagini, anche nell'interesse della persona offesa.

Altre rilevanti disposizioni concernono:

- l'obbligo di **trasmissione al giudice civile** – se sono in corso procedimenti civili di separazione dei coniugi o cause relative all'affidamento di minori o relative alla responsabilità genitoriale – dei provvedimenti adottati nei confronti di una delle parti, relativi ai delitti di violenza domestica o di genere;
- l'uso più estensivo delle procedure di controllo mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici (c.d. **braccialetto elettronico**);
- stringenti obblighi di **comunicazione alla persona offesa** da un reato di violenza

In particolare, la legge n. 69 del 2019 ha **introdotto** nel codice penale **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** ovvero con l'ergastolo quando ne consegua la morte della vittima. Tale delitto rientra nel catalogo dei reati intenzionali violenti che danno diritto all'indennizzo da parte dello Stato (v. *supra*);
- 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 nocumento 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**.

Ulteriori interventi sul codice penale hanno comportato:

- l'**inasprimento delle pene** per i delitti di **maltrattamenti contro familiari e conviventi** (art. 572 c.p.) **atti persecutori** (art. 612-*bis* c.p.) e **violenza sessuale** (art. 609-*bis* e ss. c.p.);
- la rimodulazione e l'inasprimento delle aggravanti quando la **violenza sessuale** è commessa **in danno di minore**;
- l'introduzione di una circostanza **aggravante** speciale (pena aumentata fino alla metà) quando il delitto di **maltrattamenti** 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;

- domestica o di genere e al suo difensore relativi all'adozione di provvedimenti di scarcerazione, di cessazione della misura di sicurezza detentiva, di evasione.
- 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;
- 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;
- la possibilità, per i condannati per i delitti di violenza domestica e di genere, di sottoporsi a un **trattamento psicologico con finalità di recupero** e di sostegno suscettibile di valutazione ai fini della concessione dei benefici penitenziari.

Per approfondimenti sulla legge n. 69 del 2019 si segnala la pubblicazione dal titolo [Il Punto: La violenza contro le donne](#), in cui il Ministero dell'interno ha reso noti i dati sull'incidenza dei nuovi reati dalla data di entrata in vigore della legge al 30 settembre 2023, riportati nella tabella seguente:

Anche nell'ambito delle riforme del processo penale e del processo civile (c.d. riforme Cartabia) realizzate al termine della XVIII legislatura sono state previste ulteriori misure a tutela delle donne vittime di violenza.

Bilancio dall'entrata in vigore della legge 69/2013	9 agosto 2019 30 settembre 2023	
	Delitti commessi	Incidenza % vittime di genere femminile
Violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa (art. 387 bis C.P.)	9.010	82%
Costrizione o induzione al matrimonio (art. 558 bis C.P.)	69	88%
Deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso (art. 583 quinquies C.P.)	346	23%
Diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti (art. 612 ter C.P.)	4.821	69%

In particolare, la [legge 27 settembre 2021, n. 134 \(legge delega per la riforma del processo penale\)](#), contiene alcune novelle al codice penale e al codice di procedura penale immediatamente precettive. Tra queste si segnalano in questa sede le disposizioni per il **rafforzamento degli istituti di tutela della vittima del reato**.

In particolare, l'articolo 2, commi 11–13, **integra le disposizioni** a tutela delle vittime di violenza domestica e di genere **introdotte con legge n. 69 del 2019** (c.d. Codice rosso), estendendone la portata applicativa anche alle vittime dei suddetti **reati in forma tentata** e alle vittime di tentato omicidio.

Con le novelle introdotte, si applicano dunque anche alle fattispecie di tentato omicidio ed ai delitti di violenza domestica e di genere in forma tentata le seguenti disposizioni, tutte introdotte nell'ordinamento dalla legge n. 69 del 2019:

- la previsione (di cui all'art. 90-ter, comma 1-bis c.p.p.) in base alla quale le comunicazioni relative ai provvedimenti di scarcerazione e di cessazione della misura di sicurezza detentiva, nonché dell'evasione dell'imputato sono sempre effettuate alla persona offesa e al suo difensore, ove nominato;
- la previsione (art. 362, comma 1-ter c.p.p.) in base alla quale il pubblico ministero assume informazioni dalla persona offesa e da chi ha presentato denuncia, querela o istanza, entro il termine di tre giorni dall'iscrizione della notizia di reato, salvo che sussistano imprescindibili esigenze di tutela di minori di anni diciotto o della riservatezza delle indagini, anche nell'interesse della persona offesa;
- la previsione (art. 370, comma 2-bis c.p.p.) in base alla quale la polizia giudiziaria procede senza ritardo al compimento degli atti delegati dal pubblico ministero;
- la previsione (art. 659, comma 2-bis c.p.p.) in base alla quale quando a seguito di un provvedimento del giudice di sorveglianza deve essere disposta la scarcerazione del condannato, il pubblico ministero che cura l'esecuzione ne dà immediata comunicazione, a mezzo della polizia giudiziaria, alla persona offesa e, ove nominato, al suo difensore;
- la previsione (di cui all'art. 64-bis, disp. att. c.p.p.) in base alla quale ai fini della decisione dei procedimenti di separazione personale dei coniugi o delle cause relative ai figli minori di età o all'esercizio della potestà genitoriale, copia delle ordinanze che applicano misure cautelari personali o ne dispongono la sostituzione o la revoca, dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari,

del provvedimento con il quale è disposta l'archiviazione e della sentenza emessi nei confronti di una delle parti in relazione a determinati reati è trasmessa senza ritardo al giudice civile procedente;

- la previsione (di cui all'art. 165 c.p.) relativa agli obblighi per il condannato in base alla quale nei casi di condanna per determinati delitti, la sospensione condizionale della pena è comunque subordinata alla partecipazione a specifici percorsi di recupero presso enti o associazioni che si occupano di prevenzione, assistenza psicologica e recupero di soggetti condannati per i medesimi reati.

Un'ulteriore disposizione (articolo 2, comma 15) è volta ad inserire tra i delitti per i quali è previsto l'**arresto obbligatorio in flagranza** quello di violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa.

Inoltre, nell'ambito dell'introduzione di un **rito unificato** in materia di persone, minorenni e famiglie citate riforme (titolo IV-bis del libro II del codice di procedura civile) ad opera del [decreto legislativo 149/2022](#), in attuazione della legge n. 206 del 2021 (legge di riforma del processo civile), sono state previste **disposizioni speciali** (Capo III, Sezione I) volte a consentire, nei casi in cui **abusi familiari o condotte di violenza domestica** o di genere siano allegati al procedimento di separazione, divorzio, affidamento del minore o cessazione della convivenza, il **ricorso diretto al giudice** (il quale dispone di poteri istruttori ampliati e può abbreviare i termini fino alla metà) al fine di ottenere tutela attraverso l'adozione di idonei provvedimenti, tra cui gli **ordini di protezione** contro gli abusi familiari (Capo III, Sezione VII).

Le novità introdotte nell'attuale legislatura

Nel corso della presente legislatura sono stati approvati alcuni importanti provvedimenti in materia di contrasto alla violenza di genere.

In particolare, un ampio intervento in materia è stato realizzato dal disegno di legge di iniziativa governativa, divenuto [legge 24 novembre 2023, n. 168](#), che ha apportato incisive modifiche ai codici penale, di procedura penale, delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione (d.lgs. n. 159/2011) e ad alcune leggi speciali al fine di rendere maggiormente efficace l'impianto delle misure di prevenzione e contrasto alla violenza sulle donne.

Dal punto di vista della **prevenzione**, si è agito sul rafforzamento di alcune misure:

- estendendo l'applicabilità dell'**ammonimento d'ufficio del questore** anche a fatti riconducibili ai reati – consumati o tentati – di violenza privata (art. 610 c.p.), di minaccia aggravata (art. 612, secondo comma, c.p.), di atti persecutori (art. 612-bis c.p.), di diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti, il c.d. *revenge porn* (art. 612-ter c.p.), di violazione di domicilio (art. 614 c.p.) e di danneggiamento (art. 635 c.p.); per i medesimi reati, nonché per i reati per i quali l'ammonimento era già previsto (percosse, art. 581 c.p., e lesioni personali, art. 582 c.p.), sono previsti altresì un aumento di pena se il fatto è commesso da soggetto già ammonito e la procedibilità d'ufficio qualora si tratti di reato procedibile a querela se commesso – in un ambito di violenza domestica – da soggetto già ammonito [le medesime tutele sono previste anche per l'ammonimento per il reato di atti persecutori ex art. 8 del dl 11/2009]; è infine prevista l'adozione, da parte del prefetto, di misure di **vigilanza dinamica**, nel caso di rischio di commissione di reati riguardanti la violenza di genere o domestica (articolo 1);
- estendendo l'applicabilità delle **misure di prevenzione personali** – attualmente applicabili ai soggetti indiziati dei delitti di atti persecutori (art. 612-bis c.p.) e di maltrattamenti contro familiari e conviventi (art. 572 c.p.) – anche ai soggetti indiziati dei reati – consumati o tentati – di omicidio (art. 575 c.p.), lesioni gravi (art. 583 laddove aggravate dal legame familiare o affettivo ex art. 577, primo comma, n. 1) e secondo comma, c.p.), deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso (art. 583-quinquies c.p.), violenza sessuale (art. 609-bis c.p.). In tali casi è altresì previsto che si applichi la **sorveglianza speciale, anche attraverso l'uso del braccialetto elettronico** (previo consenso dell'interessato e verifica della fattibilità tecnica, ivi inclusa quella operativa, come da ultimo precisato dall'art. 7 del decreto-legge n. 178/2024) e il contestuale **divieto di avvicinarsi a determinati luoghi**, frequentati abitualmente dalle persone cui occorre prestare protezione, e **di mantenere una determinata distanza**, non inferiore a cinquecento metri, da tali luoghi e da tali persone, adottabile anche come provvedimento d'urgenza che comporta, qualora violato, la reclusione da 1 a 5 anni (articolo 2);
- imponendo l'applicazione della **custodia cautelare in carcere nel caso di manomissione dei mezzi elettronici** o degli strumenti tecnici di controllo

disposti con gli arresti domiciliari o con le misure coercitive di cui agli artt. 282-bis (obbligo di allontanamento dalla casa familiare) o 282-ter (divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa); per entrambe le misure citate diviene obbligatorio l'utilizzo del braccialetto elettronico (articolo 12);

- derogando alla regola in base alla quale non può applicarsi la misura della **custodia cautelare in carcere** se il giudice ritiene che, all'esito del giudizio, la pena detentiva irrogata non sarà superiore a tre anni in caso di commissione dei reati di violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa (art. 387-bis) e lesioni personali aggravate (articolo 13);
- aumentando a **tre anni e sei mesi di reclusione** la pena massima prevista dall'articolo 387-bis c.p. per la **violazione dei provvedimenti di allontanamento** dalla casa familiare e **del divieto di avvicinamento** ai luoghi frequentati dalla persona offesa e ampliando il perimetro del reato alla **violazione degli ordini di protezione** contro gli abusi familiari **emessi dal giudice in sede civile** (articolo 9);
- introducendo l'**arresto in flagranza differita** (ovvero l'arresto eseguito sulla base di documentazione video fotografica o di altra documentazione ottenuta da dispositivi di comunicazione informatica o telematica e comunque entro le 48 ore dal fatto) nei casi di violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, di maltrattamenti contro familiari e conviventi, nonché di atti persecutori (articolo 10);
- consentendo al pubblico ministero di disporre, con decreto motivato, l'**allontanamento urgente dalla casa familiare con il divieto di avvicinarsi ai luoghi abitualmente frequentati dalla persona offesa**, nei confronti della persona gravemente indiziata di taluno dei delitti di violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa (art. 387-bis c.p.), maltrattamenti contro familiari e conviventi (art. 572 c.p.), lesioni (art. 582 c.p.), limitatamente ad alcune ipotesi aggravate e atti persecutori (art. 612-bis c.p.) o di altro delitto, consumato o tentato, commesso con minaccia o violenza alla persona per il quale la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o della reclusione superiore nel massimo a tre anni, ove sussistano fondati motivi per ritenere che le condotte

crimine possano essere reiterate ponendo in grave ed attuale pericolo la vita o l'integrità fisica della persona offesa, e non sia possibile, per la situazione di urgenza, attendere il provvedimento del giudice (articolo 11).

Per quanto riguarda le **disposizioni più strettamente di natura procedurale/processuale** si è provveduto:

- ad ampliare il catalogo dei delitti ai quali viene riconosciuta la **priorità nella formazione dei ruoli di udienza e nella trattazione dei processi**: ai delitti di maltrattamenti contro familiari e conviventi, violenza sessuale e atti persecutori, cui l'ordinamento già assicura la **priorità assoluta**, si aggiungono i delitti di violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, costrizione o induzione al matrimonio, lesioni personali aggravate, deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso, interruzione di gravidanza non consensuale, diffusione illecita di immagini o di video sessualmente espliciti, stato di incapacità procurato mediante violenza laddove ricorrano le circostanze aggravanti ad effetto speciale (articolo 3); la stessa **priorità** è assicurata anche alla richiesta di **misura cautelare personale** e alla decisione sulla stessa nei casi di delitti di maltrattamenti contro familiari e conviventi, violenza sessuale e atti persecutori (articolo 4);
- a favorire la specializzazione dei magistrati, attraverso l'individuazione, da parte del **procuratore della Repubblica**, in caso di delega, dei magistrati incaricati di curare **gli affari in materia di violenza di genere e domestica** (articolo 5);
- ad introdurre **termini stringenti per la valutazione delle esigenze cautelari**, disponendo che il PM, nei procedimenti relativi a delitti di violenza domestica e di genere valutati, entro **30 giorni**, la sussistenza dei presupposti per l'applicazione di una misura cautelare e che il **giudice provveda entro 20 giorni** dal deposito della relativa istanza (articolo 7); sul rispetto di tali termini il procuratore generale presso la corte d'appello deve inviare una relazione almeno semestrale al procuratore generale presso la corte di Cassazione (articolo 8);
- ad estendere gli obblighi informativi nei confronti della **persona offesa dal reato**, disponendo che sia data **immediata comunicazione** alle vittime di violenza domestica o di genere circa i **provvedimenti di scarcerazione e di cessazione della misura di sicurezza detentiva**, dell'evasione dell'imputato in

stato di custodia cautelare o del condannato, nonché della volontaria sottrazione dell'internato all'esecuzione della misura di sicurezza detentiva. La revoca, l'estinzione o la sostituzione **delle misure coercitive**, sono inoltre comunicati, nei casi specificamente previsti, **all'autorità di pubblica sicurezza e al prefetto** per l'eventuale adozione, rispettivamente, di **misure di prevenzione** o misure di **vigilanza dinamica** a tutela della persona offesa (articolo 14);

- a subordinare la **concessione della sospensione condizionale** della pena irrogata a seguito di condanna per delitti, consumati o tentati, di violenza domestica e di genere al **superamento, con esito favorevole, del percorso di recupero**. Il provvedimento che determina il venir meno delle misure cautelari precedentemente disposte, a seguito della sospensione condizionale della pena, deve essere comunicato all'autorità di pubblica sicurezza per l'eventuale applicazione di una **misura di prevenzione**. Qualsiasi **violazione della misura di prevenzione** eventualmente applicata o **degli obblighi connessi allo svolgimento del percorso** di recupero deve essere comunicata al PM ai fini della **revoca della sospensione condizionale** (articolo 15).

Sul versante degli **aiuti economici alle vittime**, è stata modificata la disciplina dell'indennizzo di cui alla legge n. 122 del 2016, semplificando la procedura per la presentazione della relativa domanda, aumentandone il **termine da 60 a 120 giorni** e introducendo la possibilità di ottenere, da parte della vittima di taluni reati in materia di violenza di genere oppure degli aventi diritto in caso di morte della vittima, una **provvisionale**, ossia una somma di denaro liquidata dal giudice, come **anticipo sull'importo integrale che le spetterà in via definitiva** (articoli 16 e 17).

Ampio spazio è dato anche alle **attività di formazione**, sia attraverso la predisposizione di apposite **linee guida per la formazione degli operatori che entrano in contatto con le donne vittime di violenza** sia attraverso l'inserimento di specifiche iniziative formative in materia di violenza contro le donne e violenza domestica nelle **linee programmatiche** che il Ministro della giustizia propone alla **Scuola superiore della magistratura** (articolo 6).

Un'altra legge approvata nell'attuale legislatura che incide sugli aspetti procedurali del Codice rosso è la [legge 8 settembre 2023, n. 122](#), che mira a rendere più stringente l'obbligo, introdotto per i **delitti di violenza domestica o di genere** dalla legge n. 69 del 2019 (comma 1-ter dell'art. 362 c.p.), gravante sul

pubblico ministero, di **assumere informazioni** dalla persona offesa **nel termine di tre giorni** dall'acquisizione della notizia di reato. La legge prevede che, **nel caso in cui il p.m.** assegnatario delle indagini **non proceda** nel termine dei tre giorni all'ascolto della persona offesa, il **procuratore della Repubblica** possa **revocargli l'assegnazione** del procedimento, procedendo direttamente, o attraverso l'assegnazione ad un altro magistrato dell'ufficio, all'assunzione di informazioni dalla persona offesa (salvo che non emerga la necessità di tutelare i minori o la riservatezza delle indagini). La legge prevede, inoltre, che il procuratore generale presso la corte di appello acquisisca con cadenza trimestrale dalle procure della Repubblica del distretto i **dati sul rispetto del termine** fissato dall'articolo 362, comma 1-ter c.p.p., e invii al procuratore generale presso la Corte di cassazione una relazione almeno semestrale.

10.2 Il Piano strategico nazionale contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica

In attuazione dell'art. 5 del decreto-legge n. 93 del 2013, il Governo adotta piani straordinari per contrastare la violenza contro le donne. La disciplina del Piano è stata in parte modificata dall'art. 1, comma 149, della legge di bilancio 2022 (legge n. 234/2021), che ne ha innanzitutto mutato la denominazione da Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere a **Piano strategico nazionale contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica**. Tale denominazione ricalca la terminologia utilizzata nella Convenzione di Istanbul; inoltre il Piano perde la qualifica di "straordinario" per diventare uno strumento "strategico" nel contrasto alla violenza sulle donne.

Ulteriori modifiche apportate dalla legge di bilancio riguardano:

- l'elaborazione del Piano da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri o dell'Autorità politica delegata per le pari opportunità (non più dal Ministro per le pari opportunità), con cadenza almeno triennale (non più biennale) e previo parere (anziché previa intesa) in sede di Conferenza unificata;
- l'istituzione di una **Cabina di regia interistituzionale** e di un **Osservatorio sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne** e sulla violenza domestica presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri⁵⁹;

- la soppressione dell'obbligo di trasmissione annuale alle Camere di una relazione sull'attuazione del Piano da parte del Ministro delegato per le pari opportunità.

L'ultimo piano adottato è il [Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne per il biennio 2021-2023](#).

La struttura del Piano si articola in 4 Assi tematiche (prevenzione, protezione e sostegno, perseguire e punire, assistenza e promozione) secondo le linee indicate dalla Convenzione di Istanbul, a ciascuna delle quali si ricollegano specifiche priorità.

Quanto alla **prevenzione**, le priorità sono: l'aumento del livello di consapevolezza nella pubblica opinione e nel sistema educativo e formativo sulle cause e le conseguenze della violenza maschile sulle donne; il coinvolgimento del settore privato (social, piattaforme, mass media) sul ruolo di stereotipi e sessismo, anche in relazione alla cyberviolenza e alla diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti; la promozione dell'**empowerment** femminile; l'attivazione di azioni di emersione e contrasto della violenza contro donne vittime di discriminazione multipla; il rafforzamento per la prevenzione della recidiva per uomini autori di violenza; la formazione delle figure professionali che, a vario titolo, interagiscono con le donne vittime e con i minori nel percorso di prevenzione, sostegno e reinserimento; il raccordo delle misure normative anche nell'ambito della prevenzione della vittimizzazione secondaria.

Sul versante della **protezione e del sostegno alle vittime**, la priorità sono: la presa in carico delle donne vittime di violenza e dei minori vittime di violenza assistita; l'attivazione di percorsi di **empowerment** economico finanziario, lavorativo e autonomia abitativa; il monitoraggio ed il miglioramento dell'efficacia dei "Percorsi rivolti alle donne che subiscono violenza" attivi presso le aziende sanitarie e ospedaliere; il potenziamento della Linea telefonica nazionale gratuita antiviolenza 1522; la tutela e il sostegno psicosociale delle/dei minori vittime di violenza assistita; l'implementazione di soluzioni operative per garantire l'accesso ai servizi di prevenzione, sostegno e reinserimento, in particolare per le donne

la famiglia rispettivamente del [29 marzo 2022](#) e del [12 aprile 2022](#), entrambi pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* del 13 maggio 2022.

59. La Cabina e l'Osservatorio sono stati istituiti con decreto del Ministro per le pari opportunità e

vittime di discriminazione multipla (migranti, richiedenti asilo e rifugiate).

Riguardo all'asse **perseguire e punire**, le priorità sono: garantire procedure e strumenti per la tutela delle donne vittime di violenza che consentano una efficace e rapida valutazione e gestione del rischio di letalità, di reiterazione e di recidiva; definire un modello condiviso di approccio, gestione e valutazione del rischio all'interno del reparto sicurezza; migliorare l'efficacia dei procedimenti giudiziari nell'applicazione di misure cautelari e della sospensione condizionale della pena; definire linee guida per l'analisi ed il monitoraggio qualitativo e quantitativo degli interventi svolti nell'ambito dei programmi per uomini maltrattanti.

Infine, nel campo dell'**assistenza e della promozione**, le priorità sono: l'implementazione del sistema informativo integrato per la raccolta e l'analisi dei dati sul fenomeno; l'implementazione di un sistema di monitoraggio e valutazione a livello nazionale degli interventi, delle politiche, delle attività e delle risorse; la predisposizione di linee guida, in accordo con le regioni, per uniformare a livello nazionale gli standard qualitativi e quantitativi dei servizi erogati dai centri anti violenza, dalle reti territoriali e dal sistema socio sanitario; la costruzione di luoghi stabili di confronto e programmazione per gli organismi politici, le istituzioni e le strutture amministrative; la comunicazione e degli strumenti normativi e degli interventi operativi in sostegno alle donne vittime di violenza maschile.

Sull'implementazione delle misure destinate a dare attuazione alle disposizioni della Convenzione di Istanbul, l'Italia ha presentato al GREVIO (Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, organismo incaricato di vigilare sull'attuazione della Convenzione), a luglio 2024, un [rapporto](#) redatto ai sensi dell'art. 68 della Convenzione, sulla base di un questionario inviato dal GREVIO per il primo ciclo di valutazione (dopo la procedura di [valutazione di base](#), avvenuta nel 2020, è previsto un monitoraggio attraverso successive procedure di valutazione suddivise in cicli).

Nel rapporto si dà conto, con riferimento ad articoli specifici della Convenzione, dei cambiamenti intervenuti nelle politiche, nei finanziamenti e nella raccolta dei dati, nonché nell'attuazione delle disposizioni in settori specifici (quali ad es. la formazione, i programmi di intervento preventivo e di trattamento, i servizi di assistenza specialistica, il sostegno alle vittime di violenza sessuale).

Per quanto riguarda le **risorse finanziarie** a sostegno degli interventi previsti

- iniziative connesse al Piano strategico nazionale contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica 2024–2026 (non ancora adottato);
- iniziative per la prevenzione e il contrasto della violenza, la protezione delle vittime e il sostegno alle donne nel percorso di fuoriuscita dalla violenza;
- iniziative per rafforzare l'orientamento e la formazione al lavoro per le donne vittime di violenza e favorire l'effettiva indipendenza economica e l'emancipazione delle stesse;
- gestione del servizio nazionale gratuito di pronta assistenza alle donne vittime di violenza e *stalking* fornito per il tramite del numero di pubblica utilità 1522;
- a favore delle Regioni nell'ambito della ripartizione delle risorse del "Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità" annualità 2024, di cui all'articolo 5-bis, comma 1, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119;
- ripartizione delle risorse stanziati per il reddito di libertà introdotto dall'articolo 105-bis del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34;
- attuazione dell'articolo 26-bis del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126 (istituzione e potenziamento dei centri per uomini autori di violenza);
- iniziative di comunicazione e sensibilizzazione per la prevenzione della violenza maschile sulle donne.

Con specifico riguardo alla finalità indicata dall'art. 5, comma 2, lett. *d*), del decreto-legge 93/2013, che richiede il potenziamento di 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 anti violenza** e dei servizi di assistenza alle donne vittime di violenza, l'art. 5-bis del medesimo decreto prevede che sia effettuato annualmente il **riparto delle risorse** del Fondo per le pari opportunità **a favore delle Regioni** e delle Province autonome di Trento e Bolzano. Da ultimo, il decreto [28 novembre 2024](#) ha stabilito la ripartizione di **40 milioni di euro** in base ai seguenti criteri:

- 20 milioni per il finanziamento dei centri anti violenza pubblici e privati già esistenti in ogni regione;
- 20 milioni per il finanziamento delle case-rifugio pubbliche e private già esistenti in ogni regione.

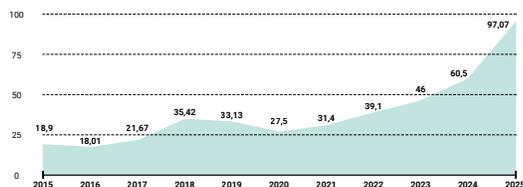
Si ricorda che anche per l'anno 2023 erano stati ripartiti fondi per 40 milioni di

dal **Piano contro la violenza sulle donne**, le stesse sono trasferite dal Ministero dell'economia e delle finanze al **Fondo per le pari opportunità** istituito presso la Presidenza del Consiglio (cap. 496 del **bilancio della Presidenza del Consiglio**).

A seguito dell'approvazione della legge di bilancio per l'anno 2025 ([legge n. 207 del 2024](#)), tali risorse ammontano a **97,075 milioni di euro**, per gli anni 2025 e 2026 e a **65,075 milioni di euro** per l'anno 2027, con un notevole incremento rispetto ai **60,5 milioni di euro** stanziati dalla legge di bilancio dell'anno precedente (legge n. 213 del 2023) per ciascuno degli anni 2024, 2025 e 2026. La legge di bilancio per l'anno 2025 ha dunque sensibilmente aumentato (+62%) le risorse disponibili per i primi due anni del triennio, prevedendo invece una consistente riduzione per il 2027 (pur restando comunque la dotazione superiore a quella prevista nel bilancio triennale precedente di quasi 5 milioni).

Il grafico sottostante evidenzia l'andamento delle risorse stanziati per la realizzazione delle misure contenute nel Piano strategico a partire dal bilancio 2015, anno in cui è stato varato il primo Piano.

Stanziamenti per il piano strategico (mln di euro)



Nella [nota preliminare](#) di accompagnamento del bilancio 2025 della Presidenza del Consiglio dei ministri si legge che le risorse finalizzate alla prevenzione e al contrasto della violenza maschile nei confronti delle donne e degli atti persecutori in attuazione della Convenzione di Istanbul disponibili per l'anno in corso saranno destinate in particolare alle seguenti attività:

euro, ovvero 10 milioni di euro in più rispetto al 2022 e 20 milioni in più rispetto al 2021.

Ai sensi del citato art. 5-bis, le regioni destinatarie delle risorse oggetto di riparto presentano al Ministro delegato per le pari opportunità, entro il 30 marzo di ogni anno, una relazione concernente le iniziative adottate nell'anno precedente; a sua volta il Ministro delegato presenta alle Camere, entro il 30 giugno di ogni anno, una relazione sullo stato di utilizzo delle risorse stanziati. L'[ultima relazione](#), aggiornata al 30 marzo 2023, è stata presentata il 14 settembre 2023 ed è relativa agli anni 2020, 2021 e 2022 (Doc. CXXIX, n. 1).

Per quanto riguarda gli interventi contenuti nell'articolato (prima sezione), la legge di bilancio per il 2025 ha disposto, a decorrere dall'anno 2025, l'**incremento del Fondo pari opportunità di 3 milioni di euro** al fine di **rafforzare l'orientamento e la formazione al lavoro** delle donne vittime di violenza e di favorire l'effettiva indipendenza economica e l'emancipazione delle stesse (art. 1, comma 221) e di **1 milione di euro** al fine di incrementare la misura del "**reddito di libertà**" (art. 1, comma 222).

Il reddito di libertà è una misura introdotta dall'art. 105-bis del decreto-legge 34/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge 77/2020, al fine di contenere i gravi effetti economici derivanti dal Covid-19 per le donne in condizione di maggiore vulnerabilità e per favorire, attraverso l'indipendenza economica, percorsi di autonomia e di emancipazione delle donne vittime di violenza in condizione di povertà. Si ricorda che già la legge di bilancio per il 2024 aveva previsto un finanziamento permanente, pari a 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2024–2026 e a 6 milioni annui a decorrere dal 2027, in favore del reddito di libertà per le donne vittime di violenza (art. 1, comma 187).

Rispetto alla legge di bilancio per il 2024, è stato invece **ridotto di un milione di euro il Fondo per la creazione di case rifugio per donne vittime di violenza**, istituito dall'art. 1, comma 194, della legge n. 213 del 2023, con una dotazione di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2024–2026.

Per un compiuto studio sui centri anti violenza e sulle donne che hanno intrapreso un percorso di uscita dalla violenza si veda la [relazione ISTAT](#) relativa all'anno 2023.

10.3 La Commissione bicamerale d'inchiesta sul femminicidio e la violenza di genere

A seguito dell'approvazione della [legge 9 febbraio 2023, n. 12](#), nella legislatura corrente si è per la prima volta insediata una **Commissione bicamerale d'inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere**; analoghe Commissioni d'inchiesta erano state infatti istituite, tanto nella XVII quanto nella XVIII legislatura, presso il Senato⁶⁰.

La Commissione bicamerale si è costituita nella seduta del [26 luglio 2023](#); è composta da 18 senatori e 18 deputati e, secondo quanto stabilito dalla legge istitutiva, ha il compito di:

- svolgere indagini sulle reali dimensioni e cause del femminicidio e, più in generale, di ogni forma di violenza di genere;
- monitorare la concreta attuazione della Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, nonché di ogni altro accordo sovranazionale e internazionale in materia e della legislazione nazionale ispirata agli stessi principi, con particolare riguardo al decreto-legge n. 93 del 2013 e alla legge n. 69 del 2019 (c.d. "Codice rosso");
- accertare le possibili incongruità e carenze della normativa vigente in materia rispetto allo scopo di tutelare la vittima della violenza e gli eventuali minori coinvolti, al fine di una sua eventuale revisione (con specifico riferimento alla normativa penale concernente le molestie sessuali perpetrate in luoghi di lavoro), come pure proseguire l'analisi degli episodi di femminicidio, verificatisi a partire dal 2016, per accertare se siano riscontrabili condizioni o comportamenti ricorrenti, valutabili sul piano statistico, allo scopo di orientare l'azione di prevenzione;
- accertare il livello di attenzione e la capacità di intervento delle autorità e delle amministrazioni pubbliche competenti a svolgere attività di prevenzione e di assistenza;

60. Entrambe le Commissioni hanno svolto indagini sui molteplici aspetti della violenza contro le donne, i cui risultati sono illustrati in maniera approfondita nelle relazioni finali del [6 febbraio 2018](#) e del [6 settembre 2022](#). Nella XVIII legislatura, la Commissione ha inoltre pubblicato numerose relazioni su specifici argomenti, toccando temi come l'educazione scolastica, la salute femminile, le mutilazioni genitali, i percorsi terapeutici per uomini autori di violenza, il finanziamento dei centri anti violenza, la violenza domestica nel periodo Covid.

che ha l'obiettivo di evitare ogni tipo di violenza di genere: sensibilizzazione e formazione; azioni a sostegno delle pari opportunità e misure per la prevenzione della violenza di genere e della violenza economica; tutela delle vittime e repressione dei reati; misure di sostegno per le vittime di violenza di genere; esecuzione penale e riparazione.

Oltre alla stesura del testo unico nazionale, la relazione si propone altresì di **promuovere l'adozione di un testo unico anche a livello europeo**, stante la comunanza di struttura, contenuti e finalità tra la disciplina comunitaria e quella nazionale, soprattutto alla luce della recente adozione della [direttiva \(UE\) 2024/1385](#) sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, che muove dagli stessi presupposti della normativa italiana e promuove l'adozione di misure già in larga misura presenti nell'ordinamento italiano.

La citata direttiva, secondo quanto indicato nei *consideranda*, ha lo scopo di fornire un quadro giuridico generale che sia in grado di prevenire e combattere efficacemente la violenza contro le donne e la violenza domestica in tutta l'Unione, attraverso la definizione dei reati e delle pene irrogabili, l'introduzione di misure di protezione e assistenza delle vittime, nonché per facilitare l'accesso alla giustizia, l'implementazione della raccolta di dati, l'adozione di interventi volti alla prevenzione, il coordinamento e la cooperazione tra Stati membri in materia.

10.4 La raccolta di dati statistici sulla violenza di genere ed il suo potenziamento con la legge n. 53 del 2022

La raccolta dei dati rappresenta un fondamentale strumento per conoscere e indagare a fondo le dinamiche del fenomeno della violenza domestica e di genere.

Fino a pochi anni fa, nelle statistiche giudiziarie il genere della persona offesa dal reato non veniva censito in quanto ritenuto non rilevante (nel nostro ordinamento penale l'unico reato connotato da una specificità di genere è il delitto di mutilazioni genitali femminili).

Nell'ottica del potenziamento e del coordinamento nella raccolta dei dati statistici si pone la [legge n. 53 del 2022](#), con cui il Parlamento ha disciplinato la **raccolta di dati e informazioni sulla violenza di genere** esercitata contro le donne, al fine di monitorare il fenomeno ed elaborare politiche che consentano di prevenirlo e contrastarlo.

- verificare, come raccomandato dall'OMS, la realizzazione di progetti educativi nelle scuole;
- proporre soluzioni di carattere legislativo e amministrativo per realizzare adeguata prevenzione e contrasto ad ogni forma di violenza di genere nonché per tutelare la vittima della violenza e gli eventuali minori coinvolti; valutare inoltre la necessità di redigere testi unici, al fine di implementare la coerenza e la completezza della regolamentazione in materia di violenza sulle donne;
- monitorare il lavoro svolto dai centri anti violenza operanti sul territorio, ivi compresi i centri di riabilitazione per uomini maltrattanti, e l'effettiva applicazione da parte delle Regioni del Piano anti violenza e delle linee guida nazionali per le aziende sanitarie e ospedaliere in tema di soccorso e assistenza socio-sanitaria alle vittime di violenza;
- verificare l'effettiva destinazione delle risorse stanziate dal decreto-legge n. 93 del 2013 e dalle leggi di stabilità e di bilancio alle strutture che si occupano di violenza di genere e fare in modo che siano assicurati finanziamenti certi e stabili al fine di evitarne la chiusura.

La Commissione ha svolto numerose audizioni, non solo di soggetti istituzionali (tra cui i Ministri della giustizia, dell'istruzione e del merito e per la famiglia, la natalità e le pari opportunità), ma anche di rappresentanti di enti ed associazioni in prima linea nella lotta contro la violenza di genere.

La Commissione ha quindi approvato, nella [seduta del 31 luglio 2024](#), una **relazione sulla ricognizione degli assetti normativi in materia di prevenzione e contrasto della violenza di genere per la redazione di un testo unico (Doc. XXIII, n. 4)**.

Il documento, che risponde ad una delle specifiche finalità previste dalla legge istitutiva (v. art. 2, comma 1, lettera n), della legge n. 12 del 2023), svolge un complesso lavoro di ricognizione delle disposizioni vigenti, adottando un approccio definito nella stessa relazione come "volutamente omnicomprensivo, che guarda le cause profonde della violenza di genere e che spazia, conseguentemente, in tutti gli ambiti in cui entra in gioco il ruolo della donna" allo scopo di apportare elementi utili per la **stesura di un testo unico** orientato ad una visione della cittadinanza femminile non relegata al ruolo di vittima ma che sia davvero paritaria.

La relazione si articola in **cinque aree tematiche**, secondo un percorso circolare

A tal fine, la legge:

- introduce l'obbligo per gli uffici, gli enti, gli organismi e i soggetti pubblici e privati che partecipano all'informazione statistica ufficiale di fornire i dati e le notizie per le rilevazioni previste dal programma statistico nazionale, nonché di rilevare, elaborare e diffondere i dati relativi alle persone disaggregate per uomini e donne;
- introduce l'obbligo per tutte le strutture sanitarie pubbliche e in particolare le unità operative di pronto soccorso di fornire i dati e le notizie relativi alla violenza contro le donne;
- istituisce un sistema integrato tra i Ministeri dell'interno e della giustizia per la rilevazione dei dati riguardanti la commissione di reati ascrivibili al fenomeno della violenza contro le donne, con particolare riguardo a quei dati che consentono di ricostruire la relazione esistente tra l'autore e la vittima del reato;
- prevede che alle rilevazioni concernenti specifici reati siano apportate le opportune modifiche affinché vengano registrati i dati riguardanti la relazione tra l'autore e la vittima del reato, la loro età e genere e le circostanze del reato, attraverso l'emanazione di due appositi decreti del Ministro della giustizia;
- perfeziona, arricchendole di ulteriori dati informativi, le rilevazioni annuali condotte da Istat sulle prestazioni e i servizi offerti rispettivamente dai Centri anti violenza e dalle case rifugio.

Un'accurata analisi dei delitti riconducibili al fenomeno della violenza maschile contro le donne viene svolta periodicamente dal **Dipartimento della Pubblica sicurezza del Ministero dell'interno**, che sul [sito web](#) pubblica report settimanali e semestrali di monitoraggio dei più diffusi reati contro le donne.

L'analisi criminologica della violenza di genere al momento più aggiornata è quella pubblicata a [gennaio 2025](#), incentrata sui dati statistici riguardanti gli **omicidi volontari** che si sono verificati nel **triennio 2022–2024** (con un raffronto anche tra i dati relativi al mese di gennaio 2025 con quelli del medesimo periodo del 2024).

Per quanto riguarda gli **omicidi con vittime donne**, nell'ultimo triennio si è registrata una **costante diminuzione del dato**, confermato anche nel mese di gennaio 2025 rispetto allo stesso mese del 2024. Si evidenzia inoltre che anche l'**incidenza delle vittime di genere femminile è in diminuzione**, attestandosi negli ultimi due anni intorno al 35% rispetto al 39% del 2022.

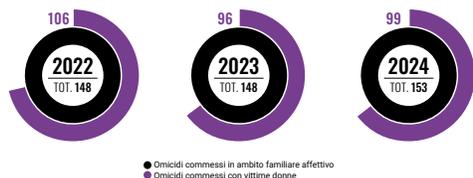
Omicidi volontari consumati in Italia (fonte D.C.P.C. – dati operativi)

	2022	2023	2024	1-31 gennaio 2024	1-31 gennaio 2025
Omicidi commessi	328	341	321	27	20
... di cui con vittime di sesso femminile	130	120	113	9	3
... di cui in ambito familiare/affettivo	148	148	153	10	9
... di cui con vittime di sesso femminile	106	96	99	7	3
... di cui da partner/ex partner	70	70	71	5	4
... di cui con vittime di sesso femminile	61	64	61	4	2

Fonte: Dipartimento della Pubblica sicurezza – Direzione centrale della polizia criminale

Esaminando più in dettaglio i dati degli **omicidi commessi in ambito familiare/affettivo**, si rileva che dopo il picco di 106 omicidi raggiunto nel 2022, negli anni successivi il dato è tornato a scendere, attestandosi sotto quota 100. Tuttavia, in termini di incidenza, **la percentuale di donne vittime di questo tipo di crimine continua ad essere largamente maggioritaria**. In particolare, l'incidenza delle donne vittime ha subito un marcato aumento nel 2022, arrivando a rappresentare oltre il 72% del totale delle vittime di quell'anno, mentre nei due anni successivi tale percentuale si è attestata intorno al 65%.

Omicidi volontari consumati in ambito familiare affettivo e vittime donne



Fonte: Dipartimento della Pubblica sicurezza – Direzione centrale della polizia criminale

Ancora più accentuato è il dato che si registra nella sottocategoria degli **omicidi commessi da partner o ex partner**, in cui vi è un'assoluta **preponderanza delle vittime di sesso femminile**, con percentuali che oscillano tra l'86% del 2024 e il 91% del 2023.

per gli atti persecutori, all'81% per i maltrattamenti contro familiari e conviventi e al 91% per le violenze sessuali.

Numero reati commessi in Italia e incidenza % vittime di genere femminile. (Dati fonte SSD/SSD non consolidati per il 2024 e quindi suscettibili di variazioni)

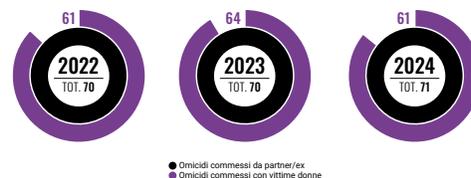
Descrizione reato	2021		2022		2023		gen-giu 2023		gen-giu 2024	
	Reati commessi	Inc. % vittime donne								
Atti persecutori	18.724	74%	18.671	74%	19.538	75%	9.359	74%	8.592	74%
Maltrattamenti contro familiari e conviventi	23.728	82%	24.570	81%	25.260	81%	11.808	81%	12.424	81%
Violenze sessuali	5.274	92%	6.291	91%	6.230	91%	2.991	91%	2.923	91%

Fonte: Dipartimento della Pubblica sicurezza – Direzione centrale della polizia criminale

Per le **fattispecie introdotte dalla legge n. 69 (codice rosso)**, la situazione si presenta invece più variegata. L'incidenza delle **vittime di sesso femminile** sul totale rimane **preponderante** per i reati di costrizione o induzione al matrimonio (ma con un'oscillazione molto forte dal 57% del 2020 al 96% del 2021 e del 2023), diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti (scesa dal 70% del 2021 al 62% del 2023) e violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento (sempre oltre l'80%), mentre è **minoritaria per il delitto di deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso** (in cui non ha mai superato il 26%, con un minimo del 17% nel 2023, ma che raggiunge il 28% nel primo semestre del 2024).

In termini percentuali, nel 2023 si segnala un significativo aumento di casi relativi al reato di **costrizione o induzione al matrimonio** (+ 86%), mentre in termini assoluti il reato più frequente si conferma quello relativo alla **violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa**, seppure in lieve diminuzione rispetto all'anno precedente (- 4%).

Omicidi volontari consumati: commessi da partner/ex e vittime donne



Fonte: Dipartimento della Pubblica sicurezza – Direzione centrale della polizia criminale

Con riferimento ai **reati** introdotti dalla legge sul **codice rosso**⁶¹ e ai c.d. **reati spia** della violenza di genere, ovvero quei delitti che, essendo espressione di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica, diretta contro una donna in quanto tale, sono indicatori di violenza di genere (atti persecutori, di cui all'art. 612-bis c.p., maltrattamenti contro familiari e conviventi, di cui all'art. 572 c.p. e violenze sessuali, di cui agli artt. 609-bis, 609-ter e 609-octies c.p.) occorre invece consultare il **report** pubblicato nel mese di **luglio 2024**, in cui vengono posti a raffronto i dati del triennio 2021-2023 e i dati del primo semestre del 2024.

I dati rilevano un notevole **incremento** per la fattispecie di **atti persecutori nel 2023** rispetto ai due anni precedenti (i dati semestrali relativi al periodo gennaio-giugno 2024 mostrano invece una flessione), un **trend crescente** per il reato di **maltrattamenti** (in questo caso confermato anche dai dati semestrali relativi al periodo gennaio-giugno 2024) così come per i reati di **violenza sessuale** (con un aumento di ben 19 punti percentuali nel 2022 rispetto al 2021, anno in cui vi si era registrato un calo dovuto alle misure di contenimento della pandemia da Covid-19).

L'**incidenza delle vittime di sesso femminile** sul totale delle vittime si mantiene pressoché costante (e largamente maggioritaria) nel triennio preso in considerazione, così come nel primo semestre 2024, attestandosi intorno al 74%

61. Deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso (art. 583-quinquies c.p.); diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti (art. 612-ter, c.p.); costrizione o induzione al matrimonio (art. 558-bis c.p.); violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa (art. 387-bis c.p.).

Numero reati commessi in Italia e incidenza % vittime di genere femminile. (Dati fonte SSD/SSD non consolidati per il 2024 e quindi suscettibili di variazioni)

Descrizione reato	2021		2022		2023		gen-giu 2023		gen-giu 2024	
	Reati commessi	Inc. % vittime donne								
Costrizione o induzione al matrimonio	24	96%	14	86%	29	96%	9	89%	13	89%
Deformazione aspetto della persona mediante lesione permanente al viso	91	23%	104	26%	94	17%	44	13%	40	28%
Diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti	1.395	70%	1.232	66%	1.405	62%	620	62%	698	67%
Violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa	2.181	84%	2.529	81%	2.575	83%	1.170	82%	1.540	83%

Fonte: Dipartimento della Pubblica sicurezza – Direzione centrale della polizia criminale

Oltre all'analisi criminologica curata dal Dipartimento della Pubblica sicurezza del Ministero dell'interno, è disponibile un **portale internet**, realizzato dall'**Istituto nazionale di statistica** e dal Dipartimento delle Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio, che fornisce un **quadro informativo integrato** sulla violenza contro le donne in Italia.

11.1 La giurisprudenza costituzionale sull'accesso delle donne agli uffici e alle cariche pubbliche

Principi costituzionali

L'articolo 3 della Costituzione sancisce il principio di eguaglianza **senza distinzione di sesso**, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. Alla Repubblica è affidato il compito di **rimuovere gli ostacoli** di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Al contempo, norma fondamentale in tema di partecipazione alla vita politica è l'**articolo 51**, primo comma, della Costituzione, secondo il quale "tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli **uffici pubblici** e alle **cariche elettive** in condizioni di **eguaglianza**, secondo i requisiti stabiliti dalla legge".

A seguito di una modifica del 2003 (L. Cost. n. 1/2003), dovuta anche ad un orientamento espresso dalla Corte costituzionale in una sentenza del 1995 (v. *infra*) è stato aggiunto un periodo all'art. 51 Cost. in base al quale "A tal fine, la Repubblica promuove con **appositi provvedimenti** le pari opportunità tra donne e uomini".

A livello sovranazionale, la **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea** 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'eguaglianza).

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 candidati⁶². Diversamente è stata valutata la disposizione contenuta nella legge elettorale del Senato, in quanto – ha argomentato la Corte – quest'ultima ha carattere essenzialmente programmatico, limitandosi a sancire il principio dell'equilibrio della rappresentanza tra donne e uomini.

Nella motivazione della sentenza, la Corte ha affermato che l'art. 3, primo comma e l'art. 51, primo comma Cost. (ante riforma del 2003) «garantiscono l'assoluta eguaglianza tra i due sessi nella possibilità di accedere alle cariche pubbliche elettive, nel senso che l'appartenenza all'uno o all'altro sesso non può mai essere assunta come requisito di eleggibilità: ne consegue che altrettanto deve affermarsi per quanto riguarda la 'candidabilità'». Infatti, la possibilità di essere candidato "non è che la condizione pregiudiziale e necessaria per poter essere eletto e beneficiare quindi in concreto del diritto di elettorato passivo" sancito dall'art. 51 Cost. Secondo la Corte, viene pertanto a porsi in contrasto con i citati parametri costituzionali "la norma di legge che impone nella presentazione delle candidature alle cariche pubbliche elettive qualsiasi forma di quote in ragione del sesso dei candidati".

In conseguenza della pronuncia della Corte costituzionale le norme sopra richiamate volte alla tutela della rappresentanza femminile decadde.

Dopo la sentenza della Corte costituzionale del 1995 si pose la questione della

62. 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.

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.

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

Nella successiva **ordinanza n. 39 del 2005**, la Corte costituzionale affronta una questione sollevata dal Consiglio di Stato riguardante l'obbligo legislativamente previsto di inserire almeno un terzo di donne nelle Commissioni di concorso, quindi una vera quota di risultato sia pure prevista per un organo amministrativo. Il Consiglio di Stato richiama proprio la sentenza del 1995 a sostegno delle proprie argomentazioni nel senso dell'incostituzionalità della disposizione che prevedeva l'obbligo della presenza femminile. La Corte costituzionale ritiene peraltro che il richiamo alla sentenza del 1995 non è sufficiente alla luce della modifica dell'articolo 51 intervenuta nel 2003 e dichiara pertanto la questione manifestamente inammissibile per carenza di motivazione.

Nel solco tracciato dalla pronuncia del 2003 si inserisce la **sentenza n. 62 del 2022**, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della normativa in materia di elezioni comunali, nella parte in cui non prevede l'**esclusione delle liste elettorali** che non assicurino la rappresentanza di entrambi i sessi **anche nei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti**.

Pur ribadendo l'ampiezza della discrezionalità di cui il legislatore gode nella materia elettorale e, quindi, anche in sede di scelta delle concrete modalità attraverso le quali promuovere la parità di accesso alle cariche elettive, la Corte ha ritenuto **manifestamente irragionevole** la circostanza per la quale, in tali comuni, l'obbligo di garantire la presenza di entrambi i sessi nelle liste elettorali non risulta presidiato da **alcuna sanzione** per l'ipotesi di violazione.

Per ricondurre il sistema al rispetto del dettato costituzionale, la Corte indica quale rimedio – facendo proprie le prospettazioni del rimettente Consiglio di Stato – l'estensione al caso in esame della sanzione, già prevista nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, dell'**esclusione** dalla competizione elettorale delle liste non conformi. Si tratta, tuttavia, sottolinea la Corte, di una soluzione non obbligata, che, pertanto, lascia impregiudicata "la possibilità per il legislatore di individuare, nell'ambito della propria discrezionalità, altra – e in ipotesi più congrua – soluzione, purché rispettosa dei principi costituzionali [...], nonché l'armonizzazione del sistema, anche considerando il caso dei comuni con popolazione da 5.000 a 15.000 abitanti, nei quali la riduzione della lista non può andare oltre il numero minimo di candidati prescritto".

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.

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»⁶³;
- **i diritti fondamentali di elettorato attivo e passivo rimangono inalterati**. Il primo perché l'elettore può decidere di non avvalersi della possibilità di esprimere la seconda preferenza, che gli viene data in aggiunta al regime della preferenza unica, e scegliere indifferentemente un candidato di genere maschile o femminile. Il secondo perché la regola della differenza di genere per la seconda preferenza non offre possibilità maggiori ai candidati dell'uno o dell'altro sesso di essere eletti, posto il reciproco e paritario condizionamento tra i due generi nell'ipotesi di espressione di preferenza duplice».

Merita segnalare anche la [sentenza n. 81 del 2012](#) con la quale la Corte ha esaminato un conflitto di attribuzione fra enti proposto dalla Regione Campania, avente ad oggetto la sentenza del Consiglio di Stato, sezione V, n. 4502 del 27 luglio 2011, che aveva annullato l'atto del Presidente della Giunta regionale di

63. 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».

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 dichiarò 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

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.

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).

Con riguardo a pronunce più recenti, si ricorda la [sentenza n. 213 del 2023](#) che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3, 31 e 37 Cost., le disposizioni dell'ordinamento del personale della Polizia penitenziaria che non prevedono che le vincitrici del concorso per vice ispettori – che abbiano ottenuto l'idoneità al servizio a seguito della partecipazione al primo corso di formazione successivo all'assenza dal lavoro per maternità – siano immesse in ruolo con la medesima decorrenza, ai fini giuridici, attribuita agli altri vincitori del medesimo concorso. La Corte ha sottolineato che la posticipazione dell'immissione in ruolo per le vincitrici del concorso a vice ispettore, assenti al corso di formazione a causa della maternità, determina il ritardo nella progressione in carriera e la definitiva perdita di *chances*, considerando che il ritardo, come nel caso di specie, potrebbe

anche protrarsi per molto tempo. La piena realizzazione del diritto fondamentale alla parità di trattamento tra uomini e donne non risulta pertanto adeguatamente garantita dal solo riconoscimento del diritto a partecipare a un corso di formazione organizzato in una data successiva e incerta.

Sempre nell'ambito del personale della Polizia penitenziaria, si segnala la **sentenza n. 181 del 2024**, che ha dichiarato l'illegittimità delle disposizioni che distinguono secondo il genere, in dotazione organica, i posti da mettere a concorso nella qualifica di ispettore. La Corte costituzionale ha ricordato che «Il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.) e le prescrizioni poste dal diritto dell'Unione europea convergono nel rendere effettiva la parità di trattamento, in una prospettiva armonica e complementare, che consente di cogliere appieno l'integrazione tra le garanzie sancite dalle diverse fonti». La sentenza ha affermato che «il trattamento differenziato in base al genere nella dotazione organica del ruolo degli ispettori, che si associa alla netta preponderanza della presenza maschile», non trova una ragionevole giustificazione nelle peculiarità del ruolo degli ispettori e non persegue, dunque, un obiettivo legittimo. Tale ruolo, difatti, non ha nel «diretto e continuativo contatto con i detenuti» una sua «connotazione qualificante e indefettibile». La disciplina censurata non solo non persegue un obiettivo legittimo, «legato all'esigenza di preservare la funzionalità e l'efficienza del Corpo di Polizia penitenziaria», ma si pone anche in contrasto «con il canone di proporzionalità, proprio per l'ampiezza del divario che genera». Le discriminazioni nell'accesso al ruolo degli ispettori, pertanto, «violano il diritto delle donne di svolgere, a parità di requisiti di idoneità, un'attività conforme alle loro possibilità e alle loro scelte e di concorrere così al progresso della società» e, nel discostarsi da criteri meritocratici di selezione del personale, producono «effetti distorsivi che si ripercuotono sull'efficienza stessa dell'amministrazione».

11.2 Altri elementi di giurisprudenza costituzionale sulle questioni di pari opportunità

L'attenzione della Corte costituzionale si è soffermata su altre specifiche questioni legate alla condizione femminile come la maternità e la piena affermazione dell'uguaglianza tra uomo e donna all'interno della famiglia.

Di seguito si sintetizzano alcune delle principali pronunce.

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 comunicava 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.

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 delinarsi 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.

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 questione⁶⁴, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle norme che prevedevano l'attribuzione del solo cognome paterno e consentendo la possibilità di aggiungere anche il cognome materno (sotto la spinta della Corte europea dei diritti dell'uomo che aveva indicato la strada più corretta sia per tutelare l'uguaglianza dei coniugi, sia per tutelare l'identità dei figli). In tale occasione la Corte, pur riaffermando la necessità di ristabilire il principio della parità dei genitori, ha preso atto che, in via temporanea, «in attesa di un indifferibile intervento legislativo, destinato a disciplinare organicamente la materia, secondo **criteri finalmente consoni al principio di parità**», «sopravvive» la generale previsione dell'attribuzione del cognome paterno, destinata a operare in mancanza di accordo espresso dei genitori. Successivamente, con l'**ordinanza n. 18 del 2021** la Corte costituzionale ha sollevato dinanzi a sé la questione di legittimità costituzionale dell'art. 262, primo comma, del codice civile nella parte in cui, in mancanza di accordo dei

64. 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».

genitori, impone l'acquisizione alla nascita del **cognome paterno**, anziché dei cognomi di entrambi.

L'ordinanza di autorimessione, e dunque la risposta a questo dubbio di costituzionalità, è per la Corte pregiudiziale per poter poi affrontare la questione di legittimità posta dal Tribunale di Bolzano, che ha chiesto alla Consulta di dichiarare incostituzionale l'art. 262 c.c. laddove non prevede, in caso di accordo tra i genitori, la possibilità di trasmettere al figlio il cognome materno invece di quello paterno.

A sostegno della decisione di autorimessione della questione di legittimità, la Corte ha infatti osservato che, qualora venisse accolta la prospettazione del Tribunale di Bolzano, in tutti i casi in cui manchi l'accordo dovrebbe essere ribadita la regola che impone l'acquisizione del solo cognome paterno. E poiché si tratta dei casi verosimilmente più frequenti, verrebbe ad essere così riconfermata la prevalenza del patronimico, la cui incompatibilità con il valore fondamentale dell'uguaglianza è stata riconosciuta, ormai da tempo, dalla stessa Corte, che ha **più volte invitato il legislatore a intervenire**.

Da ultimo, la Corte è tornata sul tema con la **sentenza n. 131 del 2022**, con la quale ha dichiarato costituzionalmente illegittime le previsioni normative che attribuiscono al figlio riconosciuto da entrambi i genitori, al figlio nato nel matrimonio e all'adottato il cognome paterno, **anziché i cognomi di entrambi i genitori, nell'ordine dai medesimi concordato**, fatta sempre salva l'ipotesi di un **accordo** per l'attribuzione del cognome di uno solo di essi.

Difatti, “[l]a selezione, fra i dati preesistenti all'attribuzione del cognome, della sola linea parentale paterna, oscura unilateralmente il rapporto genitoriale con la madre. A fronte del riconoscimento contemporaneo del figlio, il segno dell'unione fra i due genitori si traduce nell'**invisibilità della donna**. L'automatismo imposto reca il sigillo di una disuguaglianza fra i genitori, che si riverbera e si imprime sull'identità del figlio, così determinando la contestuale violazione degli artt. 2 e 3 Cost.” ed è il **“retaggio di una concezione patriarcale della famiglia** (sentenze n. 286 del 2016 e n. 61 del 2006)”.

Nella pronuncia, la Corte formula, al proposito, un **duplice invito al legislatore**, chiamato a “impedire che l'attribuzione del cognome di entrambi i genitori comporti, nel succedersi delle generazioni, un **meccanismo moltiplicatore**

che sarebbe lesivo della funzione identitaria del cognome” e, al contempo, a “valutare l'interesse del figlio a non vedersi attribuito – con il sacrificio di un profilo che attiene anch'esso alla sua identità familiare – un **cognome diverso rispetto a quello di fratelli e sorelle”**.

Un ulteriore filone di sentenze ha messo al centro della giurisprudenza costituzionale **la salute e la dignità delle donne**.

Al riguardo, si possono richiamare:

- la **sentenza n. 49 del 1971** che, prendendo atto del mutato sentimento della coscienza comune e tenuto anche conto del progressivo allargarsi della educazione sanitaria, dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 553 del codice penale che puniva, prevedendo un'autonoma fattispecie di reato, l'incitamento o la propaganda di **pratiche contro la procreazione** (fattispecie alla quale erano ricondotti i contraccettivi);
- la **sentenza n. 27 del 1975**, che ha depenalizzato il c.d. **aborto terapeutico**, stabilendo “l'illegittimità costituzionale dell'art. 546 del codice penale, nella parte in cui non prevede che la gravidanza possa venir interrotta quando l'ulteriore gestazione implichi danno, o pericolo, grave, medicalmente accertato [...] e non altrimenti evitabile, per la 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]l'elevato grado di disvalore che il nostro ordinamento riconnette alla surrogazione di maternità, vietata da apposita disposizione penale”;
- la **sentenza n. 79 del 2022**, relativa all'istituto dell'adozione in casi particolari (L. n. 184 del 1983) con specifico riferimento all'ipotesi di coppie, composte da

individui anche del medesimo sesso, all'interno delle quali uno dei due **partner** intenda adottare il figlio biologico dell'altro, spesso nato a seguito di ricorso a pratiche di PMA all'estero o di maternità surrogata. La Corte ribadisce, sul punto, il proprio orientamento, con il quale, da un lato, esclude “che il «desiderio di genitorialità», attraverso il ricorso alla **procreazione medicalmente assistita** «lasciata alla libera autodeterminazione degli interessati», possa legittimare un presunto «diritto alla genitorialità comprensivo non solo dell'*an* e del quando, ma anche del *quomodo*» (sentenza n. 221 del 2019)” e, dall'altro, conferma “le ragioni del divieto di **surrogazione di maternità**, che «offende in modo intollerabile la **dignità della donna** e mina nel profondo le relazioni umane» (sentenza n. 272 del 2017 e, da ultimo, sentenza n. 33 del 2021), assecondando un'**inaccettabile mercificazione del corpo, spesso a scapito delle donne maggiormente vulnerabili sul piano economico e sociale**”⁶⁵;

- la **sentenza n. 202 del 2022**, in materia di copertura assicurativa contro gli infortuni domestici, nella quale il riconoscimento della piena equiparazione del **lavoro prestato in ambito domestico-familiare** alle forme di lavoro svolte fuori casa rappresenta un ulteriore elemento di affermazione della dignità della donna.

Un tema delicato che la Corte ha avuto modo di affrontare riguarda inoltre il **rapporto tra il carcere e le detenute madri**, tra i soggetti più deboli in un istituto pensato prevalentemente al maschile, anche per ragioni di ordine quantitativo.

Sono stati molti gli interventi su tale tematica, quale la **sentenza n. 239 del 2014** che, facendo leva sul bilanciamento tra le esigenze punitive dello Stato, anch'esse di livello costituzionale, e le esigenze del migliore interesse del minore, ha dichiarato la illegittimità costituzionale della norma (articolo 4-bis, comma 1, della legge n. 354 del 1975 che includeva tra i benefici penitenziari che potevano essere oggetto di divieto anche la detenzione domiciliare speciale per detenute

madri di prole di anni inferiore a dieci di cui all'articolo 47-quinquies della medesima legge n. 354 del 1975).

Nella **sentenza n. 350 del 2003** viene affrontata specificamente la condizione di un figlio portatore di handicap, estendendo la possibilità della concessione della detenzione domiciliare anche nei confronti della madre condannata e, nei casi previsti dal 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.

Con riferimento al tema della **violenza sulle donne**, è opportuno ricordare la recente **sentenza n. 173 del 2024** in materia di divieto di avvicinamento nei **reati di genere**. La Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 282-ter, commi 1 e 2, cod. proc. pen., come modificato dalla legge n. 168 del 2023 (“nuovo codice rosso”), che prevede la misura cautelare del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, prescrivendo la distanza minima di 500 metri e l'applicazione obbligatoria del **braccialetto elettronico** (nonché imposizione dell'applicazione, anche congiunta, di ulteriori misure cautelari, anche più gravi, qualora l'organo di esecuzione accerti la non fattibilità tecnica del controllo remoto). La Consulta ha sottolineato che il braccialetto elettronico è un importante dispositivo funzionale alla tutela delle persone vulnerabili rispetto ai reati di genere, e che la distanza minima di 500 metri corrisponde alla finalità pratica del tracciamento di prossimità, quella di dare uno spazio di tempo sufficiente alla persona minacciata per trovare sicuro riparo e alle forze dell'ordine per intervenire in soccorso. La Corte afferma dunque che “a un sacrificio relativamente sostenibile per l'indagato si contrappone l'impellente necessità di salvaguardare l'incolumità della persona offesa, la cui stessa vita è messa a rischio dall'imponderabile e non rara progressione dal reato-spia (tipicamente lo stalking) al delitto di sangue”.

Con riferimento alla impossibilità tecnica del controllo elettronico, la Consulta ha interpretato la norma in senso costituzionalmente orientato sicché il giudice non è tenuto a imporre una misura più grave del divieto di avvicinamento, ma deve rivalutare le esigenze cautelari della fattispecie concreta, potendo, all'esito della rivalutazione, in base ai criteri ordinari di idoneità, necessità e proporzionalità, scegliere non solo una misura più grave (quale il divieto o l'obbligo di dimora),

65. La Corte non manca, tuttavia, di sottolineare la centralità che dev'essere in ogni caso riconosciuta all'interesse del minore, tanto a mantenere le relazioni affettive già di fatto instaurate e consolidate con il **partner del genitore biologico** (sent. n. 79 del 2022), quanto a conservare lo **status filiationis** già acquisito in tutti i casi in cui si riscontri una divergenza tra identità genetica e identità legale (sent. n. 272 del 2017). Entrambi gli aspetti concorrono, infatti, a comporre l'identità stessa del minore, con la conseguenza che il giudice è chiamato a tenere conto, nelle sue valutazioni, di elementi complessi e ulteriori rispetto alla mera esigenza di verità della filiazione, quali la durata dei rapporti personali instauratisi e quindi la condizione identitaria già acquisita in via di fatto dal minore, le modalità del concepimento e della gestazione e la presenza di strumenti legali che consentano la costituzione di un legame giuridico con il genitore contestato.

ma anche una misura più lieve (quale l'obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria).

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](#)).

È opportuno richiamare la [sentenza n. 1 del 2022](#). In tale pronuncia, la Corte prende in esame una disposizione che mantiene ferma la **distinzione tra gli educatori di sesso maschile e femminile nell'ambito** della dotazione organica delle **strutture convittuali destinate separatamente agli alunni convittori e alle alunne convittrici**.

La *ratio* della disposizione in scrutinio, secondo il rimettente, si rivelerebbe anacronistica e sproporzionata nel perseguire lo scopo di creare le condizioni idonee per uno svolgimento delle attività educative in modo paritario, confidenziale e libero da ogni soggezione per gli allievi e le allieve accolti nelle rispettive istituzioni convittuali.

Secondo la Corte, con tale disposizione il legislatore avrebbe inteso configurare un sistema educativo conforme al sistema delle strutture convittuali, “nel quale la

distinzione tra educatori ed educatrici è speculare e funzionale alla separazione tra gli allievi convittori e le allieve convittrici”.

Ne consegue che “l'ablazione della norma censurata – che tale differenziazione assicura con riferimento a coloro che svolgono la funzione educativa – inciderebbe sulla funzionalità dell'assetto così congegnato, generando, di conseguenza, disarmonie nel sistema complessivamente considerato”.

In conclusione, pur dichiarando inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice *a quo* in riferimento agli artt. 3 e 51 Cost., la Corte evidenzia come “la verifica della perdurante rispondenza della finalità presidiata dalla disposizione in esame agli orientamenti e ai valori radicati nella coscienza sociale richiederebbe una **rimeditazione della disciplina delle istituzioni educative nella sua globalità, che spetta alla discrezionalità del legislatore**. Ad esso solo compete di rimodulare il sistema normativo in esame, apprezzando, «quale interprete della volontà della collettività» (sentenza n. 84 del 2016), la persistente opportunità del filtro selettivo prescritto dalla disposizione in scrutinio attraverso una rivalutazione delle ragioni che sorreggono la distinta configurazione delle istituzioni convittuali per allieve e per allievi”.

Appare interessante richiamare, altresì, un breve passaggio contenuto nella **sentenza n. 2 del 2022**, in materia di reati commessi da minorenni.

Nel ricordare gli elementi di specialità che connotano il rito e la fase esecutiva della condanna, entrambi improntati alle preminenti finalità di recupero e tutela della personalità del minore, la Corte offre particolare risalto alla previsione della **diversificazione di genere nella composizione dell'organo giudicante**, sottolineando che “l'art. 50-bis, comma 2, del r.d. n. 12 del 1941, esigendo che i componenti onorari siano «un uomo e una donna», garantisce che «nelle sue decisioni il collegio possa sempre avvalersi del **peculiare contributo di esperienza e di sensibilità proprie del sesso di appartenenza**» (ordinanza n. 172 del 2001)”.

XIX LEGISLATURA



SERVIZIO STUDI

DOCUMENTAZIONE E RICERCHE