



# Consiglio di Stato

*Sezione Consultiva per gli Atti Normativi*

*Adunanza del 27 febbraio 2006*

N. della Sezione:  
747/2006

**OGGETTO:**

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI

MINISTRI Schema di decreto  
legislativo: *"Codice delle pari*

*opportunità tra uomo e donna"*.

***La Sezione***

Vista la relazione trasmessa con la nota del  
27 gennaio 2006, n. DAGL 10.3.42/050013,  
con la quale la Presidenza del Consiglio  
dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, ha chiesto il parere  
del Consiglio di Stato in ordine allo schema di decreto legislativo in oggetto  
concernente: *"Codice delle pari opportunità tra uomo e donna"*.

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Consigliere Claudio  
Marchitiello.

PREMESSO:

Lo schema di decreto legislativo in oggetto concerne il "*codice delle pari opportunità*", adottato in attuazione della delega contenuta nell'art. 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246.

La norma citata delega il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi "*per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di pari opportunità, secondo i principi, i criteri direttivi e le procedure di cui all'art. 20 della legge 15.3.1997, n. 59, e successive modificazioni, nonché nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: a) individuazione degli strumenti di prevenzione e rimozione di ogni forma di discriminazione, in particolare per cause direttamente o indirettamente fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età e l'orientamento sessuale, anche al fine di realizzare uno strumento coordinato per il raggiungimento degli obiettivi di pari opportunità previsti in sede di Unione europea e nel rispetto dell'art. 117 della Costituzione; b) adeguamento e semplificazione del linguaggio normativo anche attraverso la rimozione di sovrapposizioni e duplicazioni*".

Lo schema di decreto legislativo attua la delega raccogliendo in un unico testo in modo quasi integrale, salvo infatti alcuni articoli, tutta la normativa vigente contenuta nei decreti legislativi 31 luglio 2003, n. 226, 23 maggio 2000, n. 196, e nelle leggi 10 aprile 1991, n. 125, e 25 febbraio 1992, n. 215, concernenti gli aspetti fondamentali della disciplina finora adottata sulle pari opportunità: i principi informatori della materia, gli organi chiamati ad esercitare le relative funzioni, i procedimenti attraverso i quali si attua l'azione amministrativa dei predetti organi e gli strumenti di tutela. Il codice recepisce anche alcune norme di altre leggi.

## CONSIDERATO

1. Sul piano generale, si osserva che alla normativa vigente riportata nel codice non sono state apportate modifiche sostanziali, neppure quelle

sollecitate dalla lettera *a*) dei criteri direttivi nè quelle ammissibili in base ai criteri di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 59 del 1997, di tal che il codice si presenta come un testo meramente compilatorio, ordinato, peraltro, su un corretto accorpamento delle disposizioni vigenti. Il codice, infatti, riunisce in maniera omogenea le norme attinenti ad uno stesso profilo della materia.

Ciò peraltro impone un rilievo di carattere generale: giustamente il criterio direttivo della lettera *a*) della norma di delega, chiede di tenere conto delle attribuzioni delle regioni e delle istanze partecipative delle autonomie locali, in attuazione delle profonde modifiche del sistema delle competenze introdotte dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

Se è vero infatti che la disciplina della pari opportunità rientra nella competenza statale, attenendo alla materia dei *"diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"*, giusta l'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione e, comunque, realizza una diretta attuazione dei principi di parità ormai divenuti principi costituzionali per la recente riforma dell'art. 51 della Costituzione; è anche vero che vi sono profili della disciplina della pari opportunità che incidono su settori di competenza legislativa regionale (basti pensare al pubblico impiego delle regioni e degli enti locali) ovvero riguardano materie in cui le competenze statali e quelle regionali sono fortemente collegate tra loro.

In sostanza è indubbio che la pari opportunità debba permeare ogni normativa, qualunque ne sia la fonte e, quindi, anche la legislazione di esclusiva competenza regionale, ma ciò esige una adeguata valorizzazione dell'apporto collaborativo di tutte le autonomie costituzionalmente garantite e in particolare delle regioni.

Tali considerazioni, avrebbero dovuto indurre ad una più attenta considerazione del ruolo degli altri soggetti che dovrebbero essere chiamati non solo ad attuare ma anche a formulare le linee guida dell'azione politica nella materia. Appaiono pertanto fondate le - peraltro moderate - osservazioni

avanzate dalla Conferenza unificata: una azione adeguatamente concordata ha più probabilità di realizzarsi in modo più rapido ed efficace.

2. In concreto è auspicabile un riferimento al necessario concorso delle regioni e delle autonomie locali in sede di *"promozione e coordinamento delle politiche di pari opportunità"* (art. 2), nella *"adozione e finalità di azioni positive"* (art. 43); nonché nella *"promozione delle azioni positive"* (art. 44).

Né può costituire una valida obiezione il fatto che in alcune delle norme citate (ed anche in altre: si veda ad es. l'art. 3) si faccia riferimento alle competenze statali: ciò è fuori discussione, ed è anzi equivoco, potendo essere inteso in senso limitativo. Il punto è che il problema può essere affrontato solo in un quadro fortemente collaborativo.

In questa stessa prospettiva appaiono anche giustificate le richieste della Conferenza di una più sostanziale modifica della composizione delle varie Commissioni (artt. 9, 19 e 22), quale sedi naturali di formazione del consenso.

3. Sulle singole disposizioni dello schema si formulano le seguenti osservazioni:

Art. 2 - La norma rinvia all'art. 5 del d.lgs 30.7.1999, n. 303, per quanto concerne la promozione e il coordinamento delle politiche di pari opportunità, pur disciplinando già essa stessa l'azione di promozione e di coordinamento delle azione di governo e affermando la competenza al riguardo del Presidente del Consiglio.

L'art. 5 richiamato dalla norma in esame non dice nulla di più di quanto non dica già lo stesso art. 2, di tal che il rinvio sembra superfluo, pertanto, anche al fine di rendere completo l'intero quadro degli organi titolari di attribuzioni in materia di pari opportunità, sarebbe opportuno, pertanto, riformulare la disposizione relativa alle attribuzioni spettanti in materia al Presidente del Consiglio.

La disposizione potrebbe essere del seguente tenore: *"Spetta al Presidente del Consiglio dei ministri promuovere e coordinare le azioni di Governo volte ad assicurare pari opportunità, a prevenire e rimuovere le discriminazioni, nonché a consentire l'indirizzo, il coordinamento e il monitoraggio della utilizzazione dei relativi fondi europei"*.

Questa formulazione evidenzia meglio, fra l'altro, che essa è volta a individuare nel Presidente del Consiglio il punto di riferimento dell'azione governativa nella materia e che quindi non appare giustificata l'osservazione della Conferenza Stato-Regioni sul mancato riferimento al ruolo regionale.

Art. 3 - La norma non ha riprodotto il terzo comma dell'art. 1 del d.lgs. n. 226 del 2003, per il quale *"le competenze della Commissione non riguardano la materia della parità fra i sessi nell'accesso al lavoro e sul lavoro"* ma ha confermato, al primo comma, l'esclusione dell'accesso al lavoro e del lavoro come settore di competenza della Commissione, di tal che non è da accogliere il rilievo formulato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali che ha proposto di mantenere la specificazione di cui al comma 3 dell'art. 1 del d.lgs. n. 226 del 2003: la diversità delle attribuzioni tra i due organi collegiali è stata mantenuta ferma.

Art. 4 - La disposizione si occupa fra l'altro della composizione della *"Commissione per le pari opportunità"* confermando, senza sostanziali modifiche, salvo quanto appresso, la disciplina degli artt. da 1 a 5 della legge 31.7.2003, n. 226. Per quanto già osservato sul piano generale in ordine alla esigenza di un coinvolgimento nella proposizione delle politiche di pari opportunità anche delle autonomie locali, sarebbe opportuno prevedere, al comma 1, la partecipazione di rappresentanti degli enti locali.

Per quanto concerne i componenti della Commissione nominati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province di

Trento e di Bolzano, la lettera e) fa riferimento *"a tre rappresentanti regionali di pari opportunità"*.

Si dovrebbe precisare se ci si riferisce ai *"consiglieri regionali di parità"* ovvero a rappresentanti di diversa estrazione. Nel qual caso, onde evitare, dubbi interpretativi, si riterrebbe opportuno sopprimere le parole *"di pari opportunità"*.

Art. 5 - La terminologia *"designati"* e la formulazione della norma appaiono improprie; si suggerisce di riscrivere nei termini seguenti: *"L'ufficio di presidenza è composto dal Ministro, che lo presiede, e dal vice presidente e dal segretario, nominati con il decreto di cui al comma 1 dell'articolo 4"*.

Art. 8 - La disposizione attribuisce al Ministro per le pari opportunità la competenza a modificare *"le attribuzioni, le competenze e rapporti giuridici della commissione"*, riprendendo il contenuto dell'art. 6 del d.lgs n. 226 del 2003.

Senonchè, deve rilevarsi che il richiamato art. 6 è una norma transitoria per la quale: *"Il Ministro determina, con apposito regolamento quali attribuzioni, competenze e rapporti giuridici, previsti da qualsiasi normativa o provvedimento, in capo alla Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità fra uomo e donna di cui alla legge 22 giugno 1990, n. 164 sono trasferiti alla Commissione disciplinata dal presente decreto"*.

Con tale disposizione, il legislatore ha autorizzato il Ministro a trasferire, con un regolamento di organizzazione, da un organo ad un altro (di nuova istituzione), attribuzioni, competenze e rapporti giuridici già esistenti, previsti in *"qualsiasi normativa o provvedimento"*, senza il conferimento della facoltà di modificarli e tanto meno della facoltà di istituire nuove attribuzioni.

La disposizione contenuta nell'art. 8 in esame, invece, attribuisce al Ministro, a regime, la facoltà di modificare le attribuzioni della Commissione e, quindi, anche la facoltà di assegnare alla stessa nuove attribuzioni.

Si tratta di una facoltà che non appare legittimata dalla delega.

Il riferimento ai *"rapporti giuridici della commissione"*, espressione questa che, per la sua genericità e latitudine, è estesa ad ogni possibile relazione giuridica (che, oltretutto, in quanto relazione, presuppone almeno due soggetti) va comunque espunta. Anche nell'art. 6 d.lgs n. 226 del 2003 si fa riferimento a rapporti giuridici ma questi sono quelli già disciplinati da altre disposizioni di legge.

Art. 9 - In relazione a quanto rilevato come osservazione di carattere generale a proposito della composizione di tale organo, sarebbe da accogliere la proposta avanzata dalla Conferenza unificata di inserire componenti in rappresentanza delle regioni e degli enti locali.

Correttamente è stato precisato, rispetto alla formulazione originaria, che tra i componenti del Comitato debba esservi anche *"la consigliera o il consigliere di parità"*. E' necessario, peraltro, precisare che la consigliera di parità o il consigliere di parità chiamato a far parte del Comitato è quello nazionale. Il riferimento all'art. 13 è impreciso perché tale norma riguarda anche i consiglieri di parità regionali e provinciali.

Deve infine rilevarsi che l'espressione di cui al primo comma, secondo cui il Comitato promuove la rimozione di ogni ostacolo *"che limiti di fatto l'uguaglianza delle donne"*, è inesatta in quanto l'uguaglianza da assicurare non è quella delle donne fra loro ma quella fra uomini e donne. L'espressione dovrebbe essere sostituita con la seguente: *"limiti l'uguaglianza fra uomo e donna"*.

Art. 11 - Alla lett. d) del comma 1 va soppresso l'inciso *"a maggioranza"* che risponde ad un ovvio e generale principio di azione degli organi collegiali.

Art. 12 - Il comma 1 non è chiaro - anche sul piano lessicale - nel riferimento ai consiglieri e alle consigliere di parità. In nessuna disposizione dello schema è prevista l'acquisizione da parte dei consiglieri di parità di pareri del collegio istruttorio.

Art. 13 - L'ultimo periodo del comma 2 dovrebbe essere riportato come comma a sé.

Il comma 3 dovrebbe diventare 4 ed essere modificato nel senso che il *curriculum* della persona nominata deve essere allegato al decreto di nomina pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale e non inserito nel decreto di nomina.

Il comma in parola poi dovrebbe essere spostato alla fine dell'articolo, in quanto si riferisce a tutte le nomine e per comprendere anche la nomina fatta dal Ministro senza la designazione delle regioni e delle province ovvero in caso di designazioni di soggetti privi dei requisiti richiesti per la nomina dal successivo art. 14.

L'espressione di cui al penultimo periodo dell'ultimo comma dell'articolo in esame "*a parità di requisiti professionali si procede alla designazione e nomina di consigliere di parità*", già contenuto anche nell'art. 2, comma 4, della legge n. 196 del 2000, a parte la sua formulazione priva dell'articolo indeterminativo che dovrebbe precedere le parole "*consigliere di parità*" (omesso anche nel testo originario della norma), pone un criterio preferenziale in base al quale dovrebbe essere nominato una persona di sesso maschile.

Si suggerisce, in via principale, di eliminare il criterio preferenziale e quindi l'intero periodo. Difatti, la nomina, in caso di mancata designazione da parte delle regioni e delle province o di designazione di soggetto non in possesso dei requisiti richiesti per l'incarico, spetta al Ministro che vi procede "*direttamente*" e quindi discrezionalmente, scegliendo la persona, di sesso maschile o femminile, che ritiene più adeguata a ricoprire l'incarico.

Se proprio si vuole istituire un criterio preferenziale, questo, trattandosi di organo chiamato ad un incarico diretto a garantire la pari opportunità, dovrebbe essere posto a favore di una donna. La disposizione potrebbe essere riformulata come segue: *"a parità di requisiti professionali si procede alla designazione e nomina di una consigliere di parità"*.

Non è necessaria, e quindi appesantisce inutilmente il testo, la disposizione di cui all'ultimo periodo dell'articolo in esame, in base alla quale, anche in caso di nomina da parte del Ministro per le ragioni indicate dalla stessa norma, il provvedimento deve essere pubblicato (con il *curriculum*) sulla Gazzetta Ufficiale.

Art. 14 - Sarebbe preferibile sostituire la espressione *"obbligo di segnalazione per i reati"* con l'espressione *"obbligo di segnalazione dei reati"*.

Art.16 - L'espressione *"direzioni provinciali e regionali del lavoro"*, più volte ripetuta, dovrebbe essere così modificata in *"direzioni regionali e provinciali del lavoro"*. In tutti gli altri articoli del codice l'organo regionale precede sempre quello provinciale.

All'ultimo comma è previsto che le consigliere e i consiglieri di parità presentino entro il 31 dicembre di ogni anno un rapporto sull'attività svolta *"agli organi che hanno provveduto alla designazione"*. L'ultimo periodo stabilisce la decadenza del consigliere o della consigliera che non abbia presentato o non abbia presentato nel predetto termine la relazione.

Non è specificato l'organo che adotta il provvedimento dichiarativo della decadenza.

Il provvedimento dovrebbe essere adottato su segnalazione dell'organo al quale va presentata la relazione, dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro delle pari opportunità competenti alla

nomina delle consigliere e dei consiglieri di parità ai sensi dell'art. 13, secondo comma, dello schema.

Si nota che anche in questo caso il riferimento all'ambito di competenza dello Stato" non è chiaro, essendo pacifico che l'azione delle consigliere e dei consiglieri di parità è destinata ad incidere ben al di fuori di tale area.

Art. 17 - Con l'espressione "*ufficio funzionalmente autonomo*" si è voluto indicare che l'ufficio non è inquadrato nell'apparato dell'ente, regione o provincia, presso il quale ha la sua sede.

Sarebbe opportuno - anche per risolvere i dubbi sollevati dalla Conferenza - adottare una formulazione diversa, più incisiva e immediatamente rilevabile, quale potrebbe essere, ad esempio, anticipando la disposizione al primo comma, la seguente: "*L'ufficio delle consigliere e dei consiglieri di parità regionali e provinciali costituisce una struttura autonoma presso le regioni e le province*".

L'espressione "*L'ufficio è funzionalmente autonomo*", infatti, non sembra adeguata ad esprimere l'autonomia (la separazione) dall'ente presso il quale l'ufficio è ubicato in quanto non rende chiaro il mancato inserimento dell'ufficio nella struttura dell'ente.

Con la dizione "*struttura autonoma*" si eliminerebbe ogni equivoco interpretativo.

L'espressione "*dei loro compiti*", sempre al primo comma, va corretta, perché errata, e sostituita con l'espressione "*dei suoi compiti*", correggendo l'errore già contenuto nell'art. 5 del d.lgs n. 196 del 2000.

Art. 19 - Non sembra da accogliere la proposta della Conferenza unificata di incrementare con tre rappresentanti la propria rappresentanza, già presente nella commissione interministeriale per gestione del Fondo per le attività delle consigliere e dei consiglieri di parità.

E' semmai opportuno integrare la composizione della commissione con rappresentanti delle province, atteso che il Fondo finanzia anche le attività delle consigliere e dei consiglieri di parità provinciali.

Art. 20 - La norma prevede che la "*rete dei consiglieri e delle consigliere di parità*" (sarebbe opportuno modificare per motivi di uniformità con il resto dell'articolato in "*delle consigliere e dei consiglieri di parità*" come del resto figura anche nell'ultimo comma della stessa norme in esame) può avvalersi di "*esperti nel rispettivo campo di attività*".

E' necessario specificare i campi di attività per i quali si ritiene opportuno avere la collaborazione dei relativi esperti.

La norma non indica l'organo che stabilisce di ricorrere a tali collaborazioni nè chi procede alla loro nomina.

Per quanto concerne la disposizione che stabilisce che la consigliera o il consigliere nazionale deve presentare entro il 31 marzo di ogni anno un rapporto sull'attività della rete si richiamano le osservazioni relative all'ultimo comma dell'art. 16.

Art. 22 - Occorrerebbe integrare la composizione del Comitato con membri designati dalle regioni, stante i compiti ad esso attribuiti, dal successivo art. 23, di indirizzo e di programmazione generale negli interventi diretti a promuovere la pari opportunità nell'esercizio del diritto d'impresa di cui al Libro III, Titolo II, del Codice.

Artt. 24 e 28 - Le osservazioni della Conferenza non appaiono condivisibili, trattandosi di principi già affermati in termini generali.

Art. 31 - I commi 2, 3 e 4, trattandosi di disposizioni transitorie, devono essere espunti dal codice e, se mai se ne ravvisasse ancora l'utilità, dovrebbero essere conservati nella legge di provenienza, avendo cura di eliminare gli

articoli in cui originariamente erano contenute dalle norme abrogate dall'art. 59, lettera c) del Codice.

Art. 32 - L'espressione "*compresa la magistratura*" va espunta perché ormai priva di attualità (essendo da tempo aperta alle donne la carriera di magistrato come la carriera prefettizia e quella diplomatica).

Deve ritenersi superata anche la disposizione del secondo comma che si riferisce ai limiti di altezza. Nel testo originario la norma era diretta ad evitare che le donne venissero scartate da alcuni impieghi pubblici per l'altezza. Oggi tale esigenza non è più attuale. Potrebbe rimanere invece l'ultimo comma in base al quale, per speciali mansioni e qualifiche, può essere chiesta una certa altezza.

Art. 36 - La richiesta della Conferenza di estendere il divieto di licenziamento alla nascita di figli è condivisibile.

Artt. 43 e 44 - Si è già detto diffusamente della necessità di tener conto del nuovo quadro costituzionale, ma ciò non comporta la fondatezza della richiesta della Conferenza di prevedere "*un riferimento*" alle competenze regionali, riferimento chiaramente superfluo.

Art. 53 - Riassume i principi disciplinati dettagliatamente nelle norme successive.

La norma potrebbe essere espunta, per rendere il testo più agile.

Artt. 55-56 - L'art. 55 recita: "*E' istituito il Fondo nazionale per lo sviluppo dell'imprenditoria femminile, di seguito denominato "Fondo"*".

Il "*Fondo*" è stato istituito con la legge 23.2.1992, n. 215 e non viene istituito con il codice.

Potrebbero essere unificate le disposizioni contenute negli artt. 55 e 56 modificandosi il primo comma dell'art. 56 come segue: *"A valere sulle disponibilità del Fondo, istituito con l'art. 3, comma 1, della legge 25 febbraio 1992, n. 215, con apposito capitolo nello stato di previsione della spesa del Ministero delle attività produttive, possono essere concessi:...."*

**P.Q.M.**

Esprime parere favorevole con le osservazioni di cui in motivazione.

Per estratto dal Verbale  
Il Segretario della Sezione  
(Licia Grassucci)

Visto  
Il Presidente della Sezione  
(Giancarlo Coraggio)