CAMERA DEI DEPUTATI N. 2857

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEL

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Delega al Governo in materia di congedo parentale di cui al capo V del testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151

Presentata il 27 marzo 2026

ONOREVOLI DEPUTATI ! – Con l'approvazione del Programma di attività della XI Consiliatura, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) ha inteso dare compiuta attuazione al percorso di rinnovato protagonismo delle forze sociali, offrendosi alle istituzioni nazionali e locali quale luogo di proposta, di sintesi e di consenso diffuso su temi di rilievo in ambito economico, sociale e del lavoro, mediante l'integrale esercizio delle prerogative conferitegli dalla Costituzione e dalla successiva legge attuativa 30 dicembre 1986, n. 936.

Le attribuzioni di rilevanza costituzionale comportano, infatti, che il CNEL abbia una « visione di Paese » e rappresenti il luogo in cui interpretare la società e i propri processi evolutivi, presupponendo una capacità di interlocuzione attiva e reciproca con tutti i corpi intermedi, interrogandosi sugli effetti economico-sociali delle decisioni di volta in volta adottabili e svolgendo, al contempo, un continuo esercizio di mediazione tra interessi di parte e beneficio dell'interesse collettivo.

Tale intendimento trova la più coerente applicazione innanzitutto nella funzione di iniziativa legislativa sancita dall'articolo 99 della Costituzione, mediante la quale il CNEL esplica in maniera concreta e propositiva l'attività di consulenza e supporto tecnico-scientifico « *ex ante* » al Parlamento, su materie e temi di preminente ed emergente interesse pubblico.

Attraverso la presente proposta di legge il CNEL, in continuità con la costante attenzione istituzionale rivolta negli anni con

numerose iniziative di ricerca, di studio e di analisi, nonché mediante documenti, approfondimenti, proposte e collaborazioni istituzionali, intende quindi intervenire sull'attuale normativa relativa al congedo parentale, con la finalità di contrastare, o quantomeno attenuare, gli effetti che l'asimmetria di genere nella distribuzione del lavoro familiare e della cura dei figli – che ancora oggi gravano per la maggior parte sulle donne – ha sulle politiche di pari opportunità in campo lavorativo e sul divario retributivo rispetto agli uomini.

Già nel corso della VI Consiliatura, il gruppo « Donne e Sviluppo » ha svolto un accurato lavoro di analisi, riflessione e approfondimento sul rapporto esistente fra donne e lavoro ed in particolar modo sulla presenza delle donne nei livelli decisionali e nel mondo imprenditoriale; esito di tale attività di studio, nel 1998, è stato il « 1° Rapporto sul ruolo delle donne nello sviluppo socio-economico: modelli professionali emergenti e mappa delle donne in posizione decisionale », a cui è seguito, nel 1999, anche il « Secondo rapporto sul ruolo delle donne nello sviluppo socioeconomico ». Da tale analisi è risultato che le donne si caratterizzavano rispetto agli uomini per una partecipazione minore nel mondo del lavoro e per la difficoltà nel trovare un'occupazione. Nel confronto con la componente maschile è emersa la difficoltà di molte risorse femminili, anche a fronte di una preparazione scolastica mediamente elevata, a emergere in certe aree di attività dove la presenza maschile risultava essere preponderante.

Con il successivo rapporto « Il lavoro delle donne tra tutela legislativa e previsioni contrattuali », il CNEL ha voluto offrire, quale valore aggiunto alle ricerche già condotte, un'analisi della condizione lavorativa delle donne alla luce della normativa vigente, sia nazionale che dell'Unione europea, e della contrattazione collettiva nazionale di lavoro. Da questa indagine è venuta alla luce una rinnovata sensibilità verso tutti quegli aspetti problematici che investono le donne lavoratrici: il rapporto donna-lavoro e donna-famiglia; la maternità e i permessi per i lavori di cura; la regolamentazione del lavoro notturno e del tempo parziale e ogni altra questione che, penalizzando le donne, gravate dal doppio ruolo, si traduce, di fatto, in una violazione del principio di pari opportunità.

Nel corso del seminario « Maternità e partecipazione delle donne al mercato del lavoro tra vincoli e strategie di conciliazione », svoltosi presso la sede del CNEL il 2 dicembre 2003, è stata illustrata la prima indagine statistica sulle nascite in Italia da parte dell'Istituto nazionale di statistica su un campione di 50.000 neo madri. Dall'indagine è emerso, da un lato, che il calo delle nascite nel nostro Paese era dovuto principalmente alla posticipazione della maternità o alla sua impraticabilità per problemi di conciliazione degli impegni familiari legati alla nascita di un figlio con il lavoro, dall'altro, la carenza di politiche familiari dirette ed efficaci nonostante l'inversione di tendenza avviata negli anni '90, accanto a quelle di modificazione dell'organizzazione del lavoro. L'indagine, condotta nel periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore della legge 8 marzo 2000, n. 53, conosciuta come « legge sui congedi parentali » ha permesso poi di rilevare, in particolare, i comportamenti delle madri e dei padri nell'utilizzo dello strumento dei congedi parentali.

Il documento Osservazioni e Proposte su « Il lavoro delle donne in Italia », approvato in Assemblea nella seduta del 21 luglio 2010, ha evidenziato come il CNEL da tempo avesse inserito, quale priorità della propria attività istituzionale, l'impegno a favore della maggiore partecipazione della donna nel mercato del lavoro e del rafforzamento del suo ruolo nella vita economica e sociale del Paese, con la consapevolezza dello stretto rapporto esistente tra le politiche economiche generali e le questioni di uguaglianza di genere. Le politiche del nostro Paese non risultavano disegnate in modo tale da incentivare una differente ripartizione dei carichi di cura e la legislazione vigente sul congedo parentale ne era un esempio. Dal confronto europeo emergeva che in molti Paesi del nord Europa fosse cresciuta la fecondità anche in presenza di un'alta percentuale di occupa-

zione femminile, proprio grazie a politiche familiari e di sostegno alla maternità, di flessibilità degli orari di lavoro, di offerta di servizi e di maggiore corresponsabilità degli uomini nel lavoro familiare.

Risale al 2 febbraio 2012 un importante convegno, presso la sede del CNEL, intitolato « Stati generali sul lavoro delle donne in Italia », durante il quale è stato messo in luce, ancora una volta, come in Italia il mercato del lavoro fosse il luogo in cui si manifesta una doppia discriminazione in danno della componente femminile – dal mercato del lavoro e nel mercato del lavoro – che si traduceva nella troppo scarsa partecipazione delle donne italiane al mercato del lavoro. Primo e principale fattore discriminante perché incrocia ed enfatizza tutti gli altri si è rivelato essere la discriminazione nella distribuzione del reddito, nell'accesso alle tutele, nella valorizzazione delle competenze. Le conclusioni del CNEL hanno segnalato la carenza di obiettivi definiti e misurabili e di risorse dedicate alla strategia delle pari opportunità di genere.

In linea con le esperienze europee, il CNEL, nel corso del 2013 mediante il disegno di legge atto Senato n. 1165 della XVII legislatura, ha riproposto, in una versione aggiornata, la proposta di legge « Disposizioni in materia di statistiche e politiche di genere » atto Camera n. 285 della XVI legislatura, già presentata per la prima volta nel corso della XIV legislatura con l'atto Camera n. 5376, evidenziando l'importanza della rilevazione delle statistiche di genere per la necessaria valutazione d'impatto delle normative sulle politiche di pari opportunità.

Nella seduta del 27 marzo 2019 l'Assemblea del CNEL ha approvato il documento Osservazioni e Proposte « sul divario di genere e pari opportunità ». Tra gli interventi proposti si collocava la promozione di misure per la condivisione delle responsabilità genitoriali e di cura tra lavoratori e lavoratrici, a partire da un aumento significativo dei giorni di congedo parentale per i padri, adeguatamente retribuiti.

Di rilievo è, altresì, il documento Osservazioni e proposte « sul *Next generation EU* per le pari opportunità di genere », approvato dall'Assemblea del CNEL nella seduta del 30 settembre 2020, in cui è stato trattato, ancora una volta, il tema dei congedi parentali. Non era più rinviabile il « salto culturale » per l'affermazione del principio di cogenitorialità e di condivisione delle responsabilità del lavoro di cura in tutte le fasi della vita familiare. Occorreva pensare finalmente agli strumenti di conciliazione non più come mere politiche di genere, ma come politiche rivolte a lavoratori e lavoratrici, di benessere sociale ovvero come investimenti pubblici o infrastrutture sociali indispensabili per creare sviluppo e occupazione. Si individuava nella contrattazione collettiva, in particolare quella aziendale, lo strumento idoneo a ridurre le disuguaglianze di genere e a identificare strumenti condivisi di conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro. La contrattazione collettiva di secondo livello, ad esempio istituti come le banche del tempo o le ferie solidali, rappresentava la sede più idonea per la crescita, negli ambienti di lavoro, di una modalità di autentica condivisione sociale del superamento dei differenziali di genere.

Da ultimo, si segnalano due contributi, Osservazioni e Proposte « in materia di congedo parentale » e Osservazioni e Proposte « in materia di parità di genere: una rassegna di buone pratiche nei contratti collettivi aziendali », approvati dall'Assemblea del CNEL, rispettivamente, nelle sedute del 24 ottobre e del 18 dicembre 2024, dove sono state elaborate misure a sostegno della parità di genere. Nei documenti citati, è stato illustrato il risultato di una indagine sperimentale su un campione di accordi collettivi di livello decentrato, sottoscritti in Italia tra il 2019 e il 2024 nel settore privato, che sono stati depositati nell'archivio del CNEL, con l'obiettivo di individuare se e come in diversi contesti aziendali la contrattazione riesca a sostenere, tutelare e valorizzare la componente di genere attraverso strumenti riconosciuti per via negoziale. Tra le misure organizzative a sostegno della genitorialità e delle famiglie è stata segnalata la necessità di sostenere, di incentivare e di supportare con tutti gli

strumenti possibili la fruizione dei congedi parentali da parte dei padri, che risultava essere ancora molto bassa, a partire dal potenziamento del congedo parentale stesso, in termini di durata e di retribuzione.

Tutto ciò al fine precipuo di favorire un cambio di approccio culturale, passando dal termine conciliazione, che nasconde la tendenza a vedere la donna come il principale soggetto chiamato ad accollarsi il lavoro di cura, al termine condivisione.

In tale contesto si inserisce la presente proposta di legge, il cui obiettivo consiste nel favorire un coinvolgimento più attivo e condiviso dei genitori, anche adottivi, alla cura e all'educazione dei figli. Si vuole incentivare, in particolare, una maggiore partecipazione dei padri nella cura dei figli, contrastando stereotipi di genere, promuovendo la condivisione dei carichi familiari e assicurando che entrambi i genitori possano esercitare la propria missione genitoriale senza subire penalizzazioni di natura lavorativa o previdenziale.

La proposta di legge mira, altresì, a tutelare la famiglia, il benessere dei figli e a conseguire gli obiettivi di parità tra uomo e donna.

Da qui, la necessità di un aumento della durata dei congedi parentali, di un incremento delle indennità e di una riformulazione delle condizioni di fruizione.

Nello specifico, il testo si compone di due articoli.

L'articolo 1, comma 1, reca una disposizione di delega al Governo, da esercitare entro il termine di sei mesi dalla data in vigore della legge, recante la revisione della disciplina del congedo parentale di cui al capo V del testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151.

Il comma 2 reca i princìpi e criteri direttivi per l'esercizio della delega, prevedendo quanto segue: un'indennità, durante il periodo di congedo parentale, pari al cento per cento dell'ultima retribuzione percepita, interamente erogata dall'Istituto nazionale della previdenza sociale, sia per le lavoratrici che per i lavoratori, indipendentemente dal fatto che operino nel settore pubblico o privato; la possibilità di utilizzare il congedo parentale entro il quattordicesimo anno di età dei figli, per una durata complessiva di dodici mesi, prevedendo un mese aggiuntivo, sempre retribuito, nel caso di figli con disabilità; la previsione di un numero minimo di mesi di congedo parentale di cui ciascun genitore può usufruire, senza poterli trasferire all'altro; infine, la previsione, nel caso di famiglie monoparentali, qualora un solo genitore abbia l'affidamento esclusivo dei figli ai sensi dell'articolo 337-*quater* del codice civile, della possibilità di usufruire dell'intero periodo di congedo non ancora utilizzato dall'altro genitore.

Il comma 3 reca la procedura per l'esercizio della delega.

Il comma 4 stabilisce che il Governo, nella predisposizione dei decreti legislativi, assicuri la leale collaborazione con le regioni e gli enti locali e possa avvalersi delle funzioni consultive del CNEL.

Il comma 5 dispone, infine, che, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi, il Governo possa adottare ulteriori decreti recanti disposizioni integrative e correttive.

L'articolo 2, da ultimo, reca le disposizioni finanziarie.

PROPOSTA DI LEGGE D'INIZIATIVA DEL CNEL

—

Art. 1.

(Delega al Governo in materia di congedo parentale di cui al capo V del testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151)

1. Al fine di favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e la condivisione dei carichi familiari, nonché di consentire ai genitori, anche adottivi, di esercitare la responsabilità genitoriale senza pregiudizio alcuno, diretto o indiretto, per la carriera lavorativa e professionale, anche al fine di eliminare l'attuale penalizzazione retributiva e previdenziale, garantendo la tutela della famiglia, il benessere dei figli e il pieno perseguimento degli obiettivi di parità tra gli uomini e le donne, il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni per il rafforzamento delle misure in materia di congedi parentali disciplinati dal capo V del testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151.

2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) prevedere che l'indennità di congedo parentale sia pari al 100 per cento dell'ultima retribuzione percepita dal lavoratore dei settori pubblico e privato;

b) prevedere che l'indennità di congedo parentale sia erogata dall'Istituto nazionale della previdenza sociale;

c) prevedere la possibilità di usufruire del congedo parentale entro il compimento del quattordicesimo anno di età del figlio;

d) prevedere che la durata massima del congedo parentale sia di dodici mesi;

e) prevedere, in caso di figlio con disabilità, un mese aggiuntivo di congedo parentale retribuito;

f) prevedere un numero minimo di mesi del congedo parentale riservato a ciascun genitore e non trasferibile all'altro;

g) prevedere, in caso di nucleo familiare monogenitoriale, che il solo soggetto nei confronti del quale sia stato disposto l'affidamento esclusivo, ai sensi dell'articolo 337-*quater* del codice civile, possa usufruire anche dell'eventuale periodo di congedo non ancora utilizzato dall'altro genitore.

3. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o dell'Autorità politica delegata in materia di pari opportunità, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro della salute e con gli altri Ministri competenti nelle materie oggetto dei medesimi decreti, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Gli schemi dei decreti legislativi sono trasmessi alle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si esprimono nel termine di quaranta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti legislativi possono essere comunque adottati. Qualora il termine per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari scada nei trenta giorni che precedono il termine finale per l'esercizio della delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato di novanta giorni.

4. Il Governo, qualora, a seguito dell'espressione dei pareri parlamentari, non intenda conformarsi all'intesa raggiunta nella Conferenza permanente di cui al comma 3, primo periodo, trasmette alle Camere e alla medesima Conferenza permanente una relazione nella quale sono indicate le motivazioni della difformità dall'intesa. La Con-

ferenza permanente assume le conseguenti determinazioni entro il termine di quindici giorni dalla data di trasmissione della relazione, decorso il quale i decreti possono essere comunque adottati. Qualora, anche a seguito delle determinazioni della Conferenza permanente di cui al secondo periodo, il Governo non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. Le Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari si esprimono entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono comunque essere adottati.

5. Il Governo, nella predisposizione dei decreti legislativi di cui al comma 1, assicura la leale collaborazione con le regioni e gli enti locali anche avvalendosi del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

6. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, possono essere adottati, con la procedura di cui ai commi 3 e 4, decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive, nel rispetto dei princìpi e criteri direttivi di cui al comma 2.

Art. 2.

(Clausola di copertura finanziaria)

1. Dall'attuazione delle disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettere *b)*, *c)* e *f)*, non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono alla loro attuazione nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

2. Qualora, dall'attuazione delle disposizioni adottate ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettere *a)*, *d)* ed *e)*, derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica privi di compensazione interna, i decreti legislativi di cui all'articolo 1 sono adottati soltanto successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che ne assicurino la copertura finanziaria.

3. Ciascun decreto legislativo adottato in attuazione della presente delega è corredato di una relazione tecnica, predisposta ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, che evidenzia la neutralità finanziaria ovvero indica i nuovi o maggiori oneri derivanti a carico della finanza pubblica e le relative coperture.