



N. 14 - 2025

# CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

## DISEGNO DI LEGGE

AI SENSI DELL'ART. 99, COMMA 3, DELLA COSTITUZIONE

**Delega al governo in materia di congedo parentale  
di cui al Capo V del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151**

---

*Approvato dall'Assemblea del 25 novembre 2025*

---

**VISTO** l'articolo 99 della Costituzione;

**VISTA** la legge 30 dicembre 1986, n. 936 e  
successive modificazioni e integrazioni;

**VISTO** il regolamento degli organi,  
dell'organizzazione e delle procedure del  
CNEL;

**VISTO** il Programma di Attività della XI

Consiliatura approvato con voto unanime dell'Assemblea nella seduta del 22 novembre 2023;

**PREMESSO** che con Determinazione del Presidente n. 22 dell'8 gennaio 2024 è stato istituito, presso il Cnel, il Comitato per le pari opportunità;

**VISTE** le Determinazioni n. 26 del 15 gennaio 2024, n. 35 del 14 febbraio 2024, n. 99 del 13 dicembre 2024, con le quali è stata integrata la composizione del Comitato per le pari opportunità;

**TENUTO CONTO** del lavoro propedeutico alla redazione del documento di Osservazioni e Proposte in materia di congedo parentale, approvato dall'Assemblea del CNEL il 24 ottobre 2024.

**CONSIDERATA** la prosecuzione, da parte del Comitato per le pari opportunità, dell'attività istruttoria;

**RICHIAMATI** i contenuti delle sedute del Comitato per le pari opportunità, riunitosi da ultimo il 26 settembre 2025;

**DATO ATTO** dell'approvazione all'unanimità del presente disegno di legge delega in Commissione istruttoria permanente II "Politiche sociali, sviluppo sostenibile, terzo settore" nella seduta del 13 novembre 2025 e, in pari data, in Consiglio di Presidenza;

**UDITA** la relazione svolta dalla Consigliera Rossana Dettori;

**VISTO** il verbale della seduta dell'Assemblea in data 25 novembre 2025;

**SENTITO** il Segretario generale, Dott. Massimiliano Monnanni;

### **DELIBERA**

ai sensi dell'articolo 10, lettera i) della legge 936/1986 l'approvazione dell'unito schema di disegno di legge recante la "*Delega al governo in materia di congedo parentale di cui al Capo V del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151*".

### Relazione illustrativa

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

Le attribuzioni di rilevanza costituzionale comportano infatti necessariamente che il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro abbia una "visione di Paese" e rappresenti il luogo nel quale 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 a 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 Consiglio 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 il presente testo il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, in continuità con la costante attenzione istituzionale rivolta negli anni con numerose iniziative di ricerca, studio ed analisi, 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 la 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 differenziale retributivo rispetto agli uomini.

Già nel corso della VI Consiliatura, il gruppo "Donne e Sviluppo" ha svolto un accurato lavoro di analisi, riflessione ed approfondimento sul rapporto esistente fra donne e lavoro ed in particolar modo sulla presenza delle donne nei livelli decisionali e nel mondo imprenditoriale e approdato, nel 1998, nel "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 2°, 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, ad 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, una analisi della condizione lavorativa delle donne alla luce della normativa vigente, sia nazionale che comunitaria, e della contrattazione collettiva. 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 part-time 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 il CNEL il 2 dicembre 2003 è stata illustrata la prima indagine statistica sulle nascite in Italia da parte dell'Istat su

un campione di 50 mila 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 diseguate in modo tale da incentivare una differente ripartizione di 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 occupazione femminile, proprio grazie a politiche familiari e di sostegno alla maternità, di flessibilità degli orari di lavoro, di offerta di servizi, di maggiore corresponsabilità degli uomini nel lavoro familiare.

Risale al 2 febbraio 2012 un importante convegno presso il CNEL *"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. Fattore discriminante primo e principale perché incrocia ed enfatizza tutti gli altri: 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, ha riproposto, in una versione aggiornata, il disegno di legge *"Disposizioni in materia di statistiche e*

*politiche di genere"*, presentato per la prima volta nel corso della XIV legislatura e, successivamente, nel corso della XVI, 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 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 nella seduta 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 welfare pubbliche, 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 tempi di vita – tempi di lavoro. La contrattazione collettiva di secondo livello (esempio banche del tempo, 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, 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 (depositati nell'Archivio 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, incentivare e 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 il presente disegno 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, assicurando che entrambi i genitori possano esercitare la propria missione genitoriale senza subire penalizzazioni di natura lavorativa o previdenziale.

La proposta 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, 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, in materia di congedo parentale di cui al Capo V del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, come modificato e integrato dal decreto legislativo 30 giugno 2022, n. 105 che ha dato attuazione alla direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento e del Consiglio europeo.

Il comma 2 reca i principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega prevedendo quanto segue: una indennità, durante il periodo di congedo parentale, pari al cento per cento dell'ultima retribuzione percepita, interamente coperta dall'INPS, 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 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.

I commi 3 e 4 contemplano la procedura per l'esercizio della delega.

Il comma 5 prevede 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 Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

Il comma 6 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.

Da ultimo, l'articolo 2 riporta la clausola di copertura finanziaria.

## Disegno di legge

### **Articolo 1**

(Delega al governo in materia di congedo parentale di cui al Capo V del 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, in un corretto equilibrio che permetta ai genitori, anche adottivi, di esercitare la missione genitoriale senza pregiudizio alcuno, diretto o indiretto, per la carriera lavorativa e professionale e, altresì, al fine di eliminare l'attuale penalizzazione retributiva e previdenziale, garantendo la maggior tutela della famiglia, il benessere dei figli e il pieno perseguimento degli obiettivi di parità uomo-donna, il Governo è delegato ad emanare uno o più decreti legislativi di rafforzamento delle misure in materia di congedi parentali, di cui al Capo V del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Nell'esercizio della delega, il Governo si attiene al rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) l'indennità di congedo parentale pari al cento per cento dell'ultima retribuzione percepita dalle lavoratrici e dai lavoratori del settore pubblico e privato;

- b) l'indennità di congedo parentale erogata dall'INPS;
- c) la possibilità di usufruire del congedo parentale entro i quattordici anni di età del figlio;
- d) la durata massima del congedo fissata in dodici mesi;
- e) il congedo aggiuntivo di un mese retribuito, in caso di figlio con disabilità;
- f) l'indicazione di un numero minimo di mesi riservato a ciascun genitore e non trasferibile;
- g) in caso di nucleo monogenitoriale, il solo soggetto nei confronti del quale sia stato disposto l'affidamento esclusivo, ai sensi dell'articolo 337-*quater* del codice civile, può usufruire anche dell'eventuale periodo di congedo non ancora utilizzato dall'altro genitore.

3. I decreti legislativi di cui al comma 2 sono emanati 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, e sono trasmessi alle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia che si esprimono nel termine di quaranta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti legi-

slativi possono essere comunque emanati. 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 unificata, trasmette alle Camere e alla stessa Conferenza unificata una relazione nella quale sono indicate le specifiche motivazioni della difformità dall'intesa. La Conferenza unificata 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 unificata di cui al periodo precedente, 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 decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive, nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dalla presente legge e con la procedura di cui ai commi 3 e 4.

## **Articolo 2**

(Clausola di copertura finanziaria)

1. All'attuazione dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, comma 2, lettere *b)*, *c)*, e *f)*, si provvede mediante l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

2. Qualora, in conseguenza dell'attuazione dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, comma 2, lettere *a)*, *d)*, ed *e)*, uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri privi di compensazione interna, gli stessi saranno adottati soltanto successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che ne assicurino la copertura finanziaria.

3. Ciascun decreto legislativo adottato in esecuzione della presente delega è corredato da una relazione tecnica, predisposta ai sensi dell'articolo 17, comma



3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, che evidenzi la neutralità finanziaria ovvero indichi i nuovi o maggiori oneri derivanti e le relative coperture.



CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Villa Lubin – Viale David Lubin, 2 – 00196 Roma

Centralino (+39) 06.3692.1

[segreteria.presidenza@cnel.it](mailto:segreteria.presidenza@cnel.it)

[segreteria.generale@cnel.it](mailto:segreteria.generale@cnel.it)

[protocollo@postacert.cnel.it](mailto:protocollo@postacert.cnel.it)

[www.cnel.it](http://www.cnel.it)