

La parità di genere nel Piano nazionale di ripresa e resilienza. Brevi considerazioni in chiave UE



di Marco Evola

Ricercatore di Diritto dell'Unione europea presso la LUMSA di Palermo

It

Il PNRR identifica la parità di genere come obiettivo trasversale di tutte le misure in cui si articola. Un ruolo particolarmente significativo assume all'interno della strategia del Piano l'aumento dell'occupazione delle donne anche se gli interventi previsti esigono l'adozione di azioni di più ampio respiro in settori contigui a quelli dallo stesso considerati. L'approccio si rivela basato sull'identificazione della parità di genere con la non discriminazione nei confronti delle donne, segnando così un arretramento rispetto alla strategia della Commissione in materia. Un'ulteriore ragione di distanza rispetto all'impostazione dell'istituzione comunitaria si registra in rapporto al tema dell'intersezionalità che è sostanzialmente assente nel Piano.

 **PNRR – parità di genere – accesso al lavoro e all'occupazione – intersezionalità.**

Eng

The National Recovery and Resilience Plan Italy adopted to implement the Next Generation EU initiative makes gender equality a key objective of all of the measures that it envisages. The shaping of the Plan aims at raising women's employment, but the attainment of such an objective entails the enactment of measures other than those the Plan lays down. The Plan focuses on equality between women and men. This approach lowers the standards of protection against discrimination on grounds of sexual orientation the EU legal system provides. Furthermore, it falls short of the objectives the Commission targeted since the latter's strategy covers the protection of LGBTIQ rights. The National Plan does not take into consideration intersectionality in promoting gender equality although the Commission highlighted the crucial role of intersectionality in facing the challenges which are entrenched in the fight against discrimination.

 **National Recovery and Resilience Plan – gender equality – access to employment – intersectionality.**

Sommario

1. Introduzione - 2. La limitata applicazione del principio di non discriminazione - 3. Le misure di promozione della parità di genere - 4. Considerazioni conclusive

1. Introduzione

La strategia di intervento che il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) disegna trova nella parità di genere uno degli snodi centrali. La rilevanza del tema sollecita alcune riflessioni che saranno condotte con esclusivo riferimento al sistema giuridico dell'Unione europea¹ e al modo in cui la questione della parità di genere è stata affrontata nelle iniziative dell'UE che sono all'origine dell'adozione dello stesso PNRR. La parità di genere non sarà quindi considerata con riguardo agli sviluppi che ha conosciuto nell'ordinamento interno sia per effetto degli interventi del legislatore, sia in dipendenza delle pronunce della giurisprudenza, tra le quali quelle della Corte costituzionale².

Il Piano si sviluppa intorno a tre assi strategici costituiti da digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale (p. 13). Quest'ultimo, in particolare, comprende al suo interno la parità di genere che è stata assunta come una delle tre priorità principali (p. 14). Tuttavia, la specifica connessione che viene istituita tra la dimensione sociale e la promozione della parità di genere identifica solo in parte il ruolo che questa svolge all'interno del Piano poiché essa costituisce di fatto un obiettivo trasversale di tutte le componenti nelle quali il PNRR si articola. Il ricorso al *gender mainstreaming*, che trova la sua matrice nell'azione dell'UE,³ comporta che ciascuna delle sei missioni⁴ del Piano collochi gli interventi prefigurati nel quadro di una visione di genere. Inoltre, per ogni missione il PNRR procede alla valutazione degli effetti che le iniziative avranno rispetto alla rimozione delle disuguaglianze di genere. Il Piano muove dalla sottolineatura dell'esistenza di cause antiche e sedimentate della disuguaglianza delle donne - la cui condizione ha subito un ulteriore deterioramento a causa della pandemia - e individua diverse forme di discriminazione indiretta di cui esse sono vittime: la bassa partecipazione al mondo del lavoro, il più elevato tasso di disoccupazione, il gap salariale, la difficoltà nella progressione di carriera, il difficile equilibrio tra il lavoro di cura nella famiglia e l'attività lavorativa, lo scarso numero di donne imprenditrici. Inoltre, si sottolinea nel PNRR, le donne subiscono diverse forme di discriminazione: bullismo, sessismo nei luoghi di lavoro, violenza e femminicidio (p. 35).

Il collegamento tra il PNRR e l'iniziativa dell'UE sussiste non solo su un piano funzionale, ma in una prospettiva assiologica. In ordine al primo profilo il Regolamento 2021/241⁵ contempla tra gli obiettivi delle risorse che gli Stati utilizzeranno oltre alla coesione economica, sociale e territoriale l'attenuazione dell'impatto sociale ed economico della crisi COVID-19 "in particolare sulle donne" (art. 4) e richiede agli Stati di spiegare come le misure del piano possano contribuire "alla parità di genere e alle pari opportunità di tutti" (art. 18 comma 4 lett. o)). La struttura del Regolamento è stata disegnata dalla Commissione nella proposta del Next Generation EU⁶ con una scelta che, muovendo dalla contingenza, mirava a tracciare campi lunghi di intervento con un particolare focus sulla discriminazione di genere⁷. Ed è proprio questo l'elemento che ci riconduce al secondo profilo indicato, ossia la dimensione valoriale dell'UE all'interno della quale la parità di genere costituisce uno dei cardini. L'art. 2 TUE stabilisce, infatti, che l'UE si fonda, tra gli altri, sui valori della dignità umana, dell'eguaglianza e del rispetto dei diritti umani in quanto "valori comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini". La parità di genere permea l'intero spettro di attività dell'UE e l'art. 8 TFUE chiama le istituzioni a eliminare le ineguaglianze e a promuovere la parità di genere "in tutte le sue azioni". L'impulso alla rimozione delle discriminazioni di genere è stato raccolto dalla Commissione che da ultimo nella Gender Equality Strategy 2020-2025 ha assunto la parità di genere come uno degli obiettivi principali dell'UE⁸.

Pur muovendosi nel solco tracciato dalla Commissione, il PNRR contiene alcuni elementi che ne segnano una differenza e che potenzialmente sono in grado di incrinare la solidità dell'impostazione. Più esattamente, l'approccio generale alla disuguaglianza di genere presenta un carattere limitato in rapporto all'evoluzione della tutela contro le discriminazioni nel sistema giuridico dell'UE. Inoltre, alcune soluzioni prefigurate appaiono inadeguate a conseguire l'obiettivo della promozione della parità di genere.

2. La limitata applicazione del principio di non discriminazione

Il PNRR pone, innanzitutto, un problema relativo alla sfera di applicazione della direttiva della parità. Il testo indica "la persistenza di disuguaglianze di genere, (...) l'assenza di pari opportunità a prescindere da (...) orientamento sessuale (p. 33) e nella descrizione del sistema di certificazione della parità di genere fa riferimento tra i criteri per il rilascio alla gestione delle differenze di genere. Sembrerebbe, dunque, che il Piano intenda in senso ampio il concetto di genere che secondo i Principi di Yogyakarta si riferisce a "each person's deeply felt internal and individual experience of gender, which may or may not correspond with the sex assigned at birth, including the personal sense of the body (which may involve, if freely chosen, modification of bodily appearance or function by medical, surgical or other means) and other expressions of gender, including dress, speech and mannerisms"⁹.

In realtà, la nozione di genere utilizzata dal PNRR riguarda esclusivamente le donne, come emerge non solo dall'analisi prima sintetizzata delle questioni di maggior rilevanza in tema di disegualianza, ma soprattutto dalla declinazione stessa della parità all'interno del Piano, che riguarda esclusivamente la condizione delle donne. Questa scelta appare in contrasto sia con il Regolamento 2021/241 che, come visto, distingue chiaramente le discriminazioni contro le donne da quelle che sono riferibili all'orientamento sessuale, sia con la strategia complessiva della Commissione che ha dedicato una specifica comunicazione alle azioni che l'UE intende intraprendere per contrastare le discriminazioni contro le persone appartenenti al Gruppo LGBTQ¹⁰, sia infine, con l'evoluzione del sistema di tutela dei diritti umani in Europa, come emerge dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani¹¹ e della Corte di giustizia¹². L'impostazione rischia di segnare un arretramento rispetto al livello di tutela in materia di non discriminazione assicurato in tempi recenti.

Peraltro, pur concentrandosi solo sulla discriminazione contro le donne, il PNRR presenta due ulteriori limiti in rapporto alla Strategia della Commissione. Un primo limite è legato alla mancata considerazione della violenza contro le donne, questione cui si fa solo un cenno, ma che non trova alcuno sviluppo nella definizione degli interventi. Gli studi in materia hanno messo in evidenza che la violenza non solo costituisce l'asse di strutturazione del rapporto uomo-donna, ma permea anche le diverse manifestazioni della disegualianza delle donne e nei vari stadi della loro vita¹³. La Commissione nella Strategia 2020-2025 ha affermato che "gender-based violence – or violence that is directed against a woman because she is a woman or that affects women disproportionately – remains one of our societies' biggest challenges and is deeply rooted in gender inequality"¹⁴. Sulla base di questa considerazione l'istituzione UE ha assunto il contrasto alla violenza contro le donne come un obiettivo prioritario dell'Unione che deve essere conseguito attraverso un'azione ad ampio spettro non limitata alla prevenzione e repressione, ma intesa a sradicare i pregiudizi che ne sono all'origine e a rimuovere le molteplici forme in cui si manifesta. Non ci sembra che la funzione del PNRR giustifichi la sottovalutazione del tema se si considera che rispetto ad altri profili di discriminazione esso indica la necessità di ricorrere ad interventi esterni al Piano.

Il secondo limite ci sembra derivi dalla mancata considerazione dell'intersezionalità. La discriminazione può nascere non solo dal genere, ma da ulteriori identità che a quella si associano, come l'appartenenza ad una razza, il colore della pelle, la disabilità o la migrazione. L'intersezionalità rappresenta oggi una delle maggiori sfide al sistema di tutela dei diritti umani e uno dei passaggi cruciali della Strategia 2020-2025 della Commissione che sottolinea l'esigenza per l'UE di affrontarla in tutte le sue politiche¹⁵. Il PNRR contiene un solo accenno all'esistenza contemporanea di più fattori vietati di discriminazione nella parte in cui considera la condizione delle donne anziane. Il riferimento ad altri fattori di discriminazione vietata non è accompagnato da un'analisi delle possibili interconnessioni e dei riflessi di queste sulla parità di genere.

Questi limiti di carattere generale hanno finito per influire anche sull'individuazione delle misure concrete di contrasto delle discriminazioni di genere.

3. Le misure di promozione della parità di genere

Non è possibile procedere in questa sede ad una disamina approfondita dell'intero complesso di soluzioni che il PNRR prefigura sicché l'indagine avrà ad oggetto le principali scelte compiute nell'elaborazione delle missioni.

Dal Piano emergono due linee di intervento lungo le quali si dipanano le azioni volte a garantire la parità di genere: per un verso, l'aumento dell'occupazione femminile e il miglioramento delle condizioni di lavoro e, per altro verso, la tutela sociale delle donne.

La prima linea di azione interseca l'impiego pubblico e il settore privato. Con riguardo a quest'ultimo il PNRR prende in considerazione tanto le attività di natura imprenditoriale, quanto i rapporti di lavoro subordinato.

Nella prospettiva della crescita del numero di donne lavoratrici si segnala, innanzitutto, il ricorso a meccanismi di condizionalità in relazione alla partecipazione ai progetti finanziati dallo stesso PNRR e dai Fondi REACT-EU e FCN. Si prevede, infatti, che l'esecuzione dei progetti sia subordinata all'assunzione di giovani e di donne e che "con specifici interventi normativi, sarà previsto l'inserimento nei bandi gara, tenuto anche conto della tipologia di intervento, di specifiche clausole con cui saranno indicati, come requisiti necessari e in aggiunta, premiali dell'offerta, criteri orientati verso tali obiettivi" (p. 33). A tal fine le imprese potranno ricorrere anche a contratti di formazione/specializzazione, ciò che, però, rischia di dare vita a forme solo precarie di inserimento nel mondo del lavoro.

Con riguardo alla PA il Piano individua il duplice obiettivo di garantire la parità di opportunità sia rispetto alla partecipazione al mercato del lavoro, sia rispetto alla progressione di carriera prefigurando l'adozione di nuovi meccanismi di reclutamento e la revisione del sistema di promozione alle posizioni dirigenziali di alto livello (p. 36).

La digitalizzazione dell'economia è un ulteriore pilastro della strategia in esame anche perché

rappresenta “la base per fornire all’imprenditoria femminile strumenti con cui ampliare il proprio raggio d’azione” (p. 114). La valorizzazione delle ricadute positive sull’accesso della donna al lavoro riguarda anche altre misure quali l’investimento in infrastrutture sociali e la progressiva attivazione dei servizi a essi connessi, gli interventi a favore dell’imprenditoria femminile e il riequilibrio territoriale (p. 219).

La finalità dell’aumento dell’occupazione femminile permea altresì la strategia relativa ai settori del turismo e della cultura in ragione del fatto che il loro potenziamento può “generare significative ricadute occupazionali sui settori che sono già a forte presenza femminile come quello alberghiero, della ristorazione, delle attività culturali” (p. 114). Alla stessa logica risponde l’incremento dei servizi di assistenza e cura nei quali sono impegnate prevalentemente le donne. Tuttavia, queste misure possono contribuire all’*empowerment* femminile solo se la crescita della forza lavoro sia supportata da misure non limitate a questi settori del lavoro subordinato. In assenza di siffatte misure l’esito del Piano potrebbe essere la perpetuazione della segregazione del lavoro femminile all’interno di un nucleo limitato di attività lavorative. In questo senso è opportuno ricordare che la Commissione ha sottolineato l’importanza di rimuovere gli stereotipi che condizionano la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, osservando che “stereotypical expectations based on fixed norms for women and men, girls and boys, limit their aspirations, choices and freedom”¹⁶.

La crescita economica è, altresì, affidata ad una revisione dei percorsi formativi per renderli capaci di affrontare le sfide dell’innovazione tecnologica e di collegare formazione e impresa. Sotto questo profilo il PNRR mette in evidenza gli effetti positivi delle riforme prefigurate rispetto all’accesso al lavoro delle donne, attribuendo rilevanza, per un verso, all’attività di orientamento nella transizione scuola-università che dovrebbe mitigare i divari di genere (p. 182) e, per altro verso, alla centralità che le discipline STEM devono acquisire nella scuola che dovrebbe così contribuire a raggiungere “il pieno superamento degli stereotipi di genere” (p. 185).

Il PNRR delinea rispetto all’imprenditoria femminile una strategia di ampio respiro che prevede la riforma degli strumenti attuali e la realizzazione delle seguenti finalità: a) sostenere la realizzazione di progetti aziendali innovativi per imprese già costituite e operanti a conduzione femminile o prevalente partecipazione femminile; b) sostenere l’avvio di attività imprenditoriali femminili attraverso la definizione di un’offerta che sia in grado di venire incontro alle necessità delle donne in modo più puntuale (mentoring, supporto tecnico-gestionale, misure per la conciliazione vita-lavoro, ecc.); c) creare un clima culturale favorevole ed emulativo attraverso azioni di comunicazione mirate che valorizzino l’imprenditorialità femminile, in particolare, presso scuole e università (p. 204). Il PNRR non indica, però, la necessità di interventi in materia di composizione degli organi di governo delle società benché rappresenti uno snodo importante dell’emancipazione.

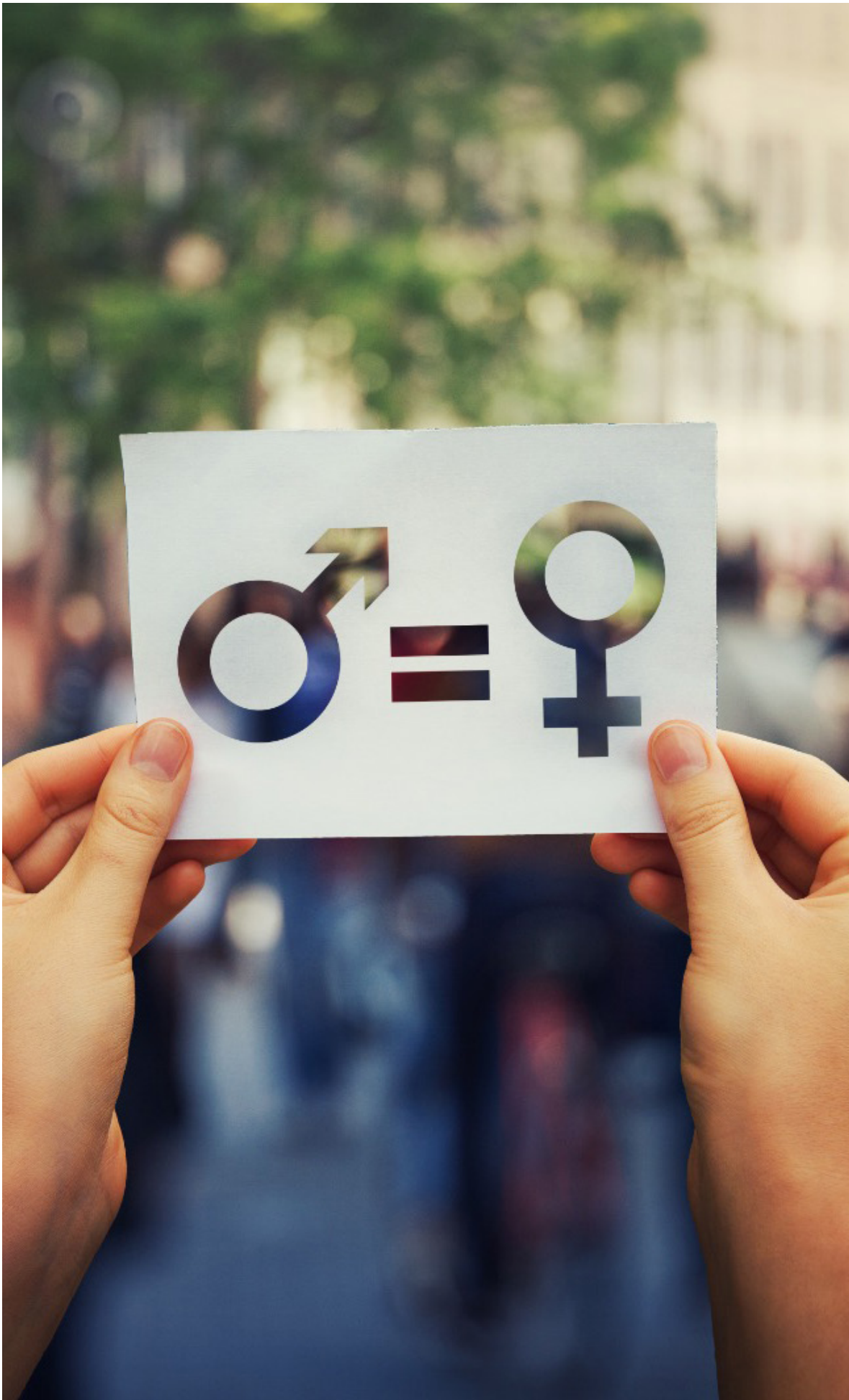
Uno degli elementi chiave del PNRR è rappresentato dall’introduzione del Sistema di certificazione della parità di genere con l’obiettivo di incentivare le imprese a “ad adottare policy adeguate a ridurre il gap di genere in tutte le aree maggiormente “critiche” (opportunità di crescita in azienda, parità salariale a parità di mansioni, politiche di gestione delle differenze di genere, tutela della maternità)” (p. 205).

Infine, la promozione dell’occupazione femminile è affidata ad una serie di misure che sono preordinate a ridurre il lavoro di cura che le donne normalmente svolgono e che incide sull’accesso al mercato del lavoro e sullo sviluppo della carriera professionale. In particolare, il PNRR prevede il ricorso allo smart-working nella PA (p. 114), l’aumento dell’offerta dei posti negli asili nido e un più ampio ricorso al tempo pieno nelle scuole (p. 171 ss.), il rafforzamento dei servizi di prossimità e supporto all’assistenza domiciliare (p. 234). Il riconoscimento del valore sociale dell’attività di cura è particolarmente significativo ma le misure prefigurate nel Piano, così come quelle previste dal Family Act che esso richiama, non possono da sole contribuire alla rivisitazione dei ruoli all’interno della comunità familiare, in assenza di interventi di più vasta portata che affrontino il problema della violenza e degli stereotipi radicati nella società dai quali quel riparto di compiti trae origine.

La seconda linea di intervento, che, come detto, è costituita dalla tutela sociale delle donne, persegue l’obiettivo di migliorare la loro condizione sociale complessiva mediante le misure connesse all’edilizia residenziale pubblica (p. 152), gli interventi sulla mobilità (p. 169), il punto unico di accesso per le valutazioni multidimensionali nei servizi socio-sanitari e i servizi che verranno sviluppati secondo un approccio di medicina di genere (p. 225).

4. Considerazioni conclusive

La declinazione del principio di non discriminazione ad opera del PNRR risulta inferiore alla tutela offerta dal diritto dell’UE. I limiti di impostazione di carattere generale hanno finito per gravare sull’elaborazione delle misure contenute nel Piano. Assume un valore paradigmatico la mancata considerazione della specifica posizione delle donne nel capitolo dedicato al lavoro sommerso, benché esse subiscano spesso all’interno di questo segmento del mondo del lavoro gravi forme di violazione dei loro diritti.



Un ulteriore fattore di debolezza deve essere individuato nella mancata considerazione dell'intersezionalità che rischia di compromettere in maniera significativa la capacità del PNRR di fronteggiare le sfide che anche sul terreno della parità di genere si pongono in una società sempre più composita come quella italiana.

La parità di genere esige non solo la realizzazione degli interventi indicati nel PNRR, ma l'attivazione di un complesso di politiche che aggrediscano i nodi irrisolti della discriminazione per motivi di genere, in assenza delle quali il Piano non solo conseguirà risultati modesti, ma potrebbe addirittura consolidare stereotipi e meccanismi di sopraffazione.

Note

- 1 Nell'ampia letteratura sul tema cfr. M. Verloo, *Multiple Inequalities, Intersectionality and the European Union*, in *European Journal of Women's Studies*, 2006, p. 211 ss.; F. Beveridge, S. Velutti (eds.), *Gender and the Open Method of Coordination: Perspectives on Law, Governance and Equality in the EU*, Aldershot, Ashgate, 2008; H Mac Rae, *The EU as a Gender Equal Polity: Myths and Realities*, in *Journal of Common Market Studies*, 2010, p. 155 ss.; A. Ekomäki, *The Economic Case for Gender Equality in the European Union: Selling Gender Equality to Decision-makers and Neoliberalism to Women's organizations*, in *European Journal of Women's Studies*, 2015, p. 288; G. Abels, A. Krizsán, H. MacRae, A. van der Vleute, *The Routledge Handbook of Gender and EU Politics*, London and New York, Routledge, 2021.
- 2 Tra gli scritti più recenti sul tema cfr. L. Lorello, *La dialettica tra giudice costituzionale e legislatore*, in *Federalismi.it*, 28.7.2021; L. Califano, *Parità dei diritti e discriminazioni di genere*, in *Federalismi.it*, 10.3.2021; A. Deffenu, *Parità di genere e pubblici uffici nel dialogo tra giudice costituzionale e legislatore*, in *AIC*, 5.10.2021
- 3 Commissione europea, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Union of Equality: Gender Equality Strategy 2020-2025*, COM (2020) 152 finale, 5.3.2020, p. 15 ss.
- 4 Le sei missioni sono: 1) Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; 2) Rivoluzione verde e transizione ecologica; 3) Infrastrutture per una mobilità sostenibile; 4) Istruzione e ricerca; 5) Coesione e inclusione; 6) Salute.
- 5 Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, GU L 57 del 18.2.2021, pagg. 17-75.
- 6 Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea*. COM (2020) 442 final, 27.5.2020.
- 7 *Idem*, p. 12 ss..
- 8 Commissione europea, *A Union of Equality: Gender Equality Strategy 2020-2025*, cit. p. 15.
- 9 Preambolo ai Principi. Il testo dei Principi è reperibile all'indirizzo <https://yogyakartaprinciples.org/>. La Corte di giustizia ha fatto riferimento ai principi di Yogyakarta in causa C-473/16, *f c bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, sentenza del 25 gennaio 2018.
- 10 Commissione europea, *Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Union of Equality: LGBTIQ Equality Strategy 2020-2025*. COM (2020) 698 final, 12.11.2020.
- 11 Corte europea dei diritti umani, Application no. 28957/95, *case of Christine Goodwin v the United Kingdom* sentenza dell'11 luglio 2002.
- 12 Nonostante una significativa cautela la Corte di giustizia ha progressivamente accolto le istanze di tutela contro le discriminazioni ai danni degli appartenenti alla comunità LGBTIQ. Cfr. Corte di giustizia, causa C-13/94, *P c S and Cornwall County Council*, sentenza del 30 aprile 1996; causa C-267/06, *Tadao Maruko c Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen*, sentenza del 1 aprile 2008; causa C-147/08, *Jürgen Römer c Freie und Hansestadt Hamburg*, sentenza del 10 maggio 2011; *V.M.A. c Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo“*, sentenza del 14 dicembre 2021, causa C-490/20.
- 13 Cfr. E. Henn, *Gender Injustice, Discrimination and the CEDAW: A Women's Life Course Perspective*. in *Women's Human Rights and the Elimination of Discrimination*, M. Jänterä-Jareborg and H. Tigroudja (eds.), Leiden/Boston: Brill/Nijhoff, 2016, p. 183 ss.; UN Commission on Human Rights Special Rapporteur Radhika Coomaraswamy, *Report of the Special Rapporteur on Violence against Women, Its Causes and Consequences*, 12 February 1997, UN Doc E/CN.4/1997/47. Sul tema cfr. J. Guth, S. Elfving, *Gender and the Court of Justice of the European Union*, London and New York, Routledge, 2020, p. 88 ss.
- 14 Commissione europea, *A Union of Equality: Gender Equality Strategy 2020-2025*, cit. p. 3.
- 15 *Idem*, p. 16.