

PNRR e (dis)eguaglianza di genere: la grande illusione?



di Anna Lorenzetti

professoressa associata di Diritto costituzionale
all'Università degli Studi di Bergamo

It

Lo scritto illustra le misure del Piano nazionale di ripresa e resilienza (in sigla, PNRR) e le riforme adottate per dare attuazione alla promozione delle pari opportunità e al contrasto alle discriminazioni, provando a metterne in evidenza le luci e le ombre. Se da un lato, il Piano ha l'indubbio merito di nominare e affrontare frontalmente la diseguaglianza delle donne, proponendo riforme in chiave di superamento o quanto meno di mitigazione, dall'altro veicola però un'idea paternalistica ed essenzializzante della donna e della sua funzione familiare, mirando a superare le disparità di genere con l'obiettivo della crescita economica e dell'eliminazione di un freno allo sviluppo economico.

 **PNRR, discriminazione, diseguaglianza, genere**

Eng

The paper analyses the measures of the National Recovery and Resilience Plan (in abbreviation, NRRP) and the reforms adopted to implement the promotion of equal opportunities and the fight against discrimination, stressing the lights and shadows. If on the one hand, the Plan addresses gender inequality, on the other, it shows a paternalistic and essentializing idea of women; a problematic issue is also that the Plan has economic aims, with a very reduced attention to the social dimension of the NRRP.

 **NRRP, discrimination, inequality, gender**

Sommario

1. PNRR e genere: uno sguardo di insieme; .2. I primi strumenti di attuazione del PNRR; 3. "Luci e ombre" del Piano nazionale ripresa e resilienza e della sua attuazione; 4. Cosa resta da fare

1. PNRR e genere: uno sguardo di insieme

Il presente contributo intende proporre una riflessione su come il Piano nazionale di ripresa e resilienza (in sigla, PNRR) e i suoi strumenti di attuazione si pongano rispetto ai temi dell'uguaglianza di genere e del contrasto alle discriminazioni nei confronti delle donne, intercettando alcune questioni problematiche che si stanno profilando già nelle prime fasi applicative.

Come noto, grazie a finanziamenti ingenti, il Piano si pone l'obiettivo di tracciare il percorso di uscita dalla pandemia, collocandosi lungo la scia tracciata dal programma europeo Next Generation EU (NGEU). Il superamento della disuguaglianza di genere viene assunto nel PNRR quale obiettivo trasversale a ogni altra azione funzionale alla ripresa, al contempo prevedendo alcune misure puntuali specificamente incentrate su singole questioni problematiche. Sotto la dizione "politiche per le donne", la mobilitazione delle energie femminili viene indicata come fondamentale per la ripresa dell'Italia, proiettando gli interventi sulle molteplici dimensioni della discriminazione di genere, ad esempio, in ambito familiare (per l'impari suddivisione dei carichi di cura) e lavorativo (in ogni sua fase, dall'accesso, al licenziamento, alle condizioni occupazionali, tra cui la disparità retributiva, mettendo a tema i fenomeni della segregazione orizzontale e verticale e la tendenziale maggiore precarietà).

Proprio nella presa d'atto delle esistenti disuguaglianze e della necessità di un loro superamento, viene lanciata una Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026, in coerenza con la Strategia europea (2020-2025), che ha individuato cinque priorità (lavoro, reddito, competenze, tempo, potere), accompagnate anche da misure di tipo trasversale, tra cui la promozione dei principi e degli strumenti del *Gender Responsive Public Procurement* (GRPP). La Strategia mira a produrre cambiamenti duraturi, in particolare recuperando, nei prossimi cinque anni, cinque posizioni nella classifica del *Gender Equality Index* dello *European Institute for Gender Equality*, così da raggiungere, entro il 2026, un migliore posizionamento nella media europea e rientrare tra i primi 10 paesi europei in 10 anni.

Quanto alla struttura, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza si articola in sei Missioni, sedici componenti, quattro riforme di contesto, distinte fra le riforme c.d. orizzontali («innovazioni strutturali dell'ordinamento, idonee a migliorare l'efficacia, l'efficienza e la competitività»), riforme abilitanti (volte a «rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali») e riforme settoriali («destinate a introdurre regimi regolativi e procedurali più efficienti nei rispettivi ambiti territoriali»).

Mirando altresì a superare un quadro decisamente critico in tema di disuguaglianza di genere, il PNRR orienta la Missione 1 (dedicata a digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo) quale spinta all'occupazione femminile in termini di quantità e di qualità. Viene altresì enfatizzato il ruolo potenzialmente strategico delle riforme nella pubblica amministrazione, richiamando l'importanza di garantire la parità, in primo luogo di genere (p. 46), nei meccanismi di reclutamento e rivedendo le modalità di accesso alle posizioni apicali, così da porsi quale modello anche per il settore privato (p. 114). Nel ricordare l'importanza di modificare i modelli culturali che potrebbero spingere gli uomini ad accedere a forme di lavoro flessibile per assumere un maggiore ruolo in ambito domestico (p. 114), anche alle misure dedicate al c.d. *smart-working* nella pubblica amministrazione viene riconosciuto un ruolo di rilievo nel contrasto alla disparità di genere, poiché incentivano un più equilibrato bilanciamento tra vita professionale e vita privata. Pure gli investimenti per la banda larga e le connessioni veloci sono ricondotti all'obiettivo del riequilibrio anche di genere, poiché se ne presume un maggiore impatto sull'imprenditoria femminile, consentendo un ampliamento del mercato di riferimento. Infine, il PNRR assume come orientati al superamento delle disuguaglianze di genere anche il potenziamento e l'ammodernamento dell'offerta turistica e culturale, poiché in grado di generare significative ricadute occupazionali in settori a forte presenza femminile come quello alberghiero, della ristorazione, delle attività culturali (p. 114).

Più contenuto è l'impatto di genere della Missione 2 (sulla rivoluzione verde e la transizione ecologica) rispetto a cui si ricorda però il ruolo di contrasto alle disuguaglianze di genere di misure come l'estensione del c.d. *superbonus* al 110% all'edilizia residenziale pubblica. In un'ottica *gender sensitive*, l'aspetto interessante di tale rilievo è nel nominare il diverso

dato materiale con cui si esprime la carenza abitativa di donne e uomini, in ragione del differente ruolo familiare loro attribuito e del fatto che la maggior parte delle famiglie monoparentali vedono come “capo-famiglia” delle donne (p. 152).

Se non vi sono riferimenti alla parità di genere nella Missione 3 (infrastrutture per la mobilità sostenibile), più incisivo è il richiamo nell’ambito della Missione 4, su istruzione e ricerca. Nel ricordare che l’impari ripartizione del lavoro di cura dovrebbe essere assunta quale tema di rilevanza pubblica, senza gravare esclusivamente sulle famiglie, ma pure prendendo atto di come esso gravi sistematicamente sulle donne, il PNRR intende il suo riequilibrio quale azione a sostegno dell’occupazione femminile e della parità di genere, in particolare attraverso il potenziamento dei servizi di asili nido e scuole per l’infanzia. A questo obiettivo, sono poi ricondotte anche le misure previste nel campo dell’istruzione, che contemplano incentivi nella formazione professionale terziaria (ITS) e volti a favorire, da parte delle donne, l’acquisizione di competenze STEM, linguistiche e digitali (p. 18), così da migliorare le loro prospettive lavorative; in tal modo, si intende perseguire l’obiettivo di migliorare la posizione dell’Italia rispetto alle medie europee (p. 196), mitigando i divari di genere (p. 182), anche attraverso il pieno superamento degli stereotipi di genere (p. 185).

Ma è in particolare la c.d. Missione 5 a orientarsi verso il rafforzamento delle politiche di genere (p. 26), riconoscendo l’importanza del sostegno all’*empowerment* e all’occupazione femminile, in chiave di contrasto alle discriminazioni di genere. Viene previsto un sostegno specifico all’imprenditorialità femminile, con l’attivazione di un fondo *ad hoc* (pp. 204-205), per sostenere o avviare attività, nonché con azioni di comunicazione mirate che le valorizzino, in particolare, presso scuole e università (p. 205); è pure previsto un sistema di certificazione della parità di genere con l’obiettivo di ridurre il gap salariale e attivare *policy* nelle 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. 200). Gli investimenti del Piano per le infrastrutture sociali funzionali a realizzare politiche a sostegno di famiglie, minori, persone con gravi disabilità e anziani non autosufficienti sono pure ricondotti all’obiettivo di un più equilibrato carico di cura. Il Piano riconosce infatti il *valore sociale dell’attività di cura*, con il duplice obiettivo di alleggerire il carico che tradizionalmente grava maggiormente sulle donne, ma anche di stimolare una loro maggiore partecipazione al mercato del lavoro. Infatti, l’incremento dei servizi alla persona viene inteso quale rafforzamento di un settore lavorativo in cui è più alta la presenza femminile, cui si affiancano misure di sostegno come l’assegno unico e universale per i figli contenuto nel *Family Act* (p. 199). Notevole è l’impatto atteso da questa Missione sulla riduzione del divario di genere, in particolare quanto al tasso di occupazione femminile e a un miglioramento della sua qualità, anche attraverso lo sviluppo delle condizioni di occupabilità che l’investimento in infrastrutture sociali e la progressiva attivazione dei servizi a esse connessi possono garantire. Per le imprese che parteciperanno ai progetti finanziati dal PNRR e da altri Fondi, è così previsto l’inserimento di previsioni dirette a subordinare la loro esecuzione all’assunzione di donne, anche per il tramite di contratti di formazione e specializzazione; con specifici interventi normativi, si prevede l’inserimento nei bandi gara di clausole con cui saranno indicati, come requisiti necessari e premiali dell’offerta, criteri orientati al superamento delle disuguaglianze (p. 33).

Nella Missione 6 (salute), l’obiettivo del rafforzamento dei servizi di prossimità e di supporto all’assistenza domiciliare viene pure connesso alla riduzione dell’onere delle attività di cura (pp. 35-36), così da incoraggiare un aumento dell’occupazione femminile; questo si ipotizza sia consentendo alle donne di accedere al mercato del lavoro proprio grazie alla riduzione del carico di cura che su di loro grava, sia nel settore dei servizi di cura a maggiore presenza femminile. Significativo è poi il richiamo alla medicina di genere nel quadro dell’offerta dei servizi alla salute e nell’implementazione delle strutture assistenziali di prossimità (p. 225), inquadrato nel contesto pandemico che ha limpidamente messo in luce la necessità di comprendere gli effetti delle patologie differenziati per genere.

Sul piano complessivo, nella parte relativa al rafforzamento delle misure di revisione e valutazione della spesa, il PNRR prevede poi la necessità di implementare il “bilancio di genere”, così da disporre di adeguate informazioni circa i profili finanziari in chiave *gender sensitive* (p. 71).

La parte conclusiva del PNRR è infine dedicata alla valutazione di impatto di genere (Parte

4), riportando indicatori di inclusione di genere (oltre che territoriale e generazionale) e strumenti di monitoraggio relativi alle priorità trasversali, come la parità di genere (p. 239).

2. I primi strumenti di attuazione del PNRR

A un anno dalla sua approvazione, il Piano ha visto avviare le prime misure attuative, nel tentativo di coniugare l'indubbia complessità del suo impianto alle rigide scadenze cui è legata l'erogazione di fondi.

2.1. La governance del Piano

Dovendo tentare di schematizzare i primi interventi, può rilevarsi come ad alcune misure di sistema, ne siano seguite altre puntuali.

In ragione della complessità del Piano, i primi strumenti di attuazione hanno comprensibilmente riguardato l'impostazione di un metodo di lavoro e la creazione di una *governance*.

A una Cabina di regia interistituzionale sono stati affidati poteri di indirizzo politico, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi, nonché di raccordo tra i diversi livelli di governo, centrale e territoriale, dunque tra le diverse amministrazioni coinvolte. Spetta alla Cabina di regia effettuare la ricognizione periodica sullo stato di attuazione delle misure, degli interventi previsti nel Piano, nonché garantire la programmazione delle risorse destinate al finanziamento. La presidenza è affidata al Presidente del Consiglio dei ministri o all'Autorità politica delegata alle pari opportunità ed è composta da 20 Ministri e 3 designati dalla Conferenza unificata, con una composizione «a geometria variabile o mobile», poiché Presidente a parte, gli altri componenti variano in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta. Quando vi siano questioni di competenza regionale o delle province autonome o di interesse locale, partecipano i rispettivi Presidenti, il Presidente della Conferenza delle regioni, il Presidente dell'ANCI o il Presidente dell'UPI, come anche il Ministro per gli affari regionali e le autonomie. La composizione è così integrata anche quando si tratti di questioni in cui le funzioni statali di programmazione e attuazione degli investimenti previsti nel PNRR e nel Piano nazionale complementare richiedano il coordinamento con l'esercizio delle competenze costituzionalmente attribuite agli enti territoriali, e si provvede simultaneamente a promuovere le conseguenti iniziative anche nella Conferenza permanente e nella Conferenza Unificata. In ragione della tematica affrontata, è anche prevista la possibilità di allargare la Cabina ai rappresentanti dei soggetti attuatori e dei rispettivi organismi associativi e ai referenti o rappresentanti del partenariato economico, sociale e territoriale.

In generale, nelle modalità di funzionamento della Cabina di regia, pare di potersi riconoscere la volontà di dare concretezza al principio di sussidiarietà garantendo la "voce" delle autonomie territoriali.

Quale organismo tecnico di supporto alla Cabina di regia, è previsto un Osservatorio nazionale per l'integrazione delle politiche per la parità di genere, con funzioni di monitoraggio, analisi, studio e proposta dei possibili strumenti per la definizione e l'attuazione del Piano, al fine di migliorarne l'efficacia e integrarne gli strumenti.

Accanto alla Cabina è istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e coordinato dal Presidente del Cnel, un Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, composto dai rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, delle Province autonome, degli Enti locali, di Roma capitale, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca, della società civile e delle organizzazioni della cittadinanza attiva, con funzioni consultive. Il Tavolo permanente può segnalare collaborativamente alla Cabina di regia e al Servizio centrale per il PNRR ogni profilo ritenuto

rilevante per la realizzazione del Piano, anche al fine di favorire il superamento di eventuali circostanze ostative e agevolare l'efficace e celere attuazione degli interventi.

2.2. Le misure puntuali attuative del PNRR

2.2.1 Requisiti di accesso e clausole di premialità nelle commesse pubbliche

Tra le misure puntuali adottate, è da segnalare la previsione di requisiti di accesso e clausole premiali nell'ambito delle commesse pubbliche finanziate – in tutto o in parte – con le risorse del PNRR e del Piano nazionale per gli investimenti (a esso) complementari (PNC).

Con l'obiettivo della parità di genere e della promozione dell'occupazione femminile, dalla fine dell'anno 2021, sono infatti state ad esempio previste clausole premiali per le imprese che promuovano le pari opportunità occupazionali per donne, giovani e persone disabili. Inoltre, si prevede che nei bandi pubblici, in caso di aggiudicazione del contratto, vi sia l'obbligo di assicurare alle donne almeno il 30% delle assunzioni necessarie alla realizzazione del progetto finanziato dal PNRR e dal PNC (oltre al 30% riservato ai giovani), con la possibilità di addurre una motivazione per il mancato rispetto.

Per partecipare alle gare pubbliche indette successivamente all'entrata in vigore della normativa, si richiede agli operatori economici pubblici e privati di avere predisposto e consegnato il Rapporto aziendale di parità, che sono tenuti a redigere con cadenza biennale. Tale documento, che delinea la situazione del personale maschile e femminile, deve essere trasmesso congiuntamente all'attestazione della sua conformità a quello eventualmente già trasmesso alle rappresentanze sindacali aziendali e alle consigliere regionali di parità. A tale obbligo sono soggetti, a pena di esclusione dalla gara, gli operatori che occupano oltre cinquanta dipendenti, mentre in caso di un numero pari o superiore a quindici dipendenti e non superiore a cinquanta, vi è l'obbligo di produrre (e trasmettere alle RSA e alle consigliere regionali) la relazione, entro sei mesi dalla conclusione del contratto.

La mancata produzione viene sanzionata in base alla gravità della violazione e proporzionalmente all'importo del contratto o alle prestazioni dello stesso, con la conseguente impossibilità di partecipare in forma singola o in raggruppamento temporaneo, per un periodo di dodici mesi, a ulteriori procedure di gara riguardanti progetti finanziati con le risorse derivanti da PNRR e PNC.

Tali misure si applicano sia nell'ambito delle concessioni, sia degli appalti sopra e sotto soglia di rilevanza comunitaria, e diretta applicabilità hanno le disposizioni volte a impegnare le aziende ad affrontare in modo trasparente l'analisi del proprio contesto lavorativo in una chiave *gender sensitive*.

Il quadro normativo non può di certo dirsi concluso, rilevandosi frequenti e continui aggiornamenti e modifiche, da ultimo, rispetto alla previsione del rafforzamento dell'impegno a favore dell'equilibrio di genere attraverso il riconoscimento alle pubbliche amministrazioni della possibilità adottare misure *ad hoc* per attribuire «vantaggi specifici... al genere meno rappresentato». Può sin d'ora ipotizzarsi che un ulteriore passo in questa direzione venga compiuto con la revisione del Codice dei contratti pubblici, attualmente in discussione in Parlamento, che estenderebbe tali regole a tutte le procedure a evidenza pubblica.

2.2.2 La certificazione di genere

Rapida attuazione è stata data alla previsione contenuta nel PNRR di una certificazione della parità di genere, con cui l'azienda può "attestare" le misure concrete adottate al fine di ridurre il divario di genere in relazione alle opportunità di crescita in azienda, alla parità

salariale, di mansioni, alle politiche di gestione delle differenze di genere e alla tutela della maternità, potendo altresì ottenere un bonus contributivo laddove superi le verifiche dell'organismo certificatore.

Tre sono i passaggi previsti che partono dalla definizione del sistema per la certificazione sulla parità di genere e del meccanismo premiante, con l'istituzione di un Tavolo di lavoro; successivamente, si prevede la creazione di un sistema informativo per la raccolta di dati disaggregati per genere e di informazioni sulla certificazione, nonché di un albo degli enti accreditati; da ultimo, si prevede l'attivazione del sistema di certificazione (a partire dal secondo quadrimestre del 2022). La recente approvazione delle Linee guida per la certificazione, pur non vincolanti, fissa infine i requisiti minimi per il conseguimento.

Non vi sono preclusioni dimensionali per il sistema di certificazione che sarà dunque aperto a tutte le imprese e, nella fase sperimentale (fino al secondo quadrimestre del 2026), prevederà servizi di accompagnamento e assistenza per le imprese di medie, piccole e micro-dimensioni.

Lo strumento della certificazione è stato ulteriormente rafforzato, prevedendone un diretto collegamento al Codice dei contratti pubblici e stabilendo l'obbligo di tale certificazione per la partecipazione alle procedure di evidenza pubblica e individuandolo quale criterio premiale nelle commesse.

2.2.3. Il sostegno all'imprenditoria femminile

Una delle azioni più significative del PNRR prevedeva misure di sostegno all'imprenditoria femminile, cui è stata data attuazione con il "Fondo Impresa femminile", finalizzato a sostenere la nascita, lo sviluppo e il consolidamento delle imprese guidate da donne attraverso contributi a fondo perduto e finanziamenti agevolati.

Nella stessa direzione, si colloca l'istituzione del Comitato Impresa Donna con il compito di aggiornare le linee di indirizzo per l'utilizzo delle risorse del Fondo e formulare raccomandazioni sui temi della presenza femminile nell'impresa e nell'economia, marcando l'interesse per un sostegno concreto e fattivo.

2.2.4. Le altre misure

Rientra nel quadro degli interventi volti a rafforzare la presenza delle donne nei processi decisionali, l'introduzione di misure per estendere anche alle società, pur se controllate dalle amministrazioni pubbliche, l'equilibrio fra i sessi negli organi, imponendo una presenza del genere meno rappresentato per almeno due quinti dei componenti.

Inoltre, significativa è la modifica del Codice pari opportunità nel senso di inquadrare quale forma di discriminazione "indiretta" (cioè quale comportamento apparentemente neutro, ma che può generare un particolare svantaggio nei confronti di un genere) la modifica delle condizioni e dei tempi di lavoro idonee a generare uno sfavorevole impatto in ragione del sesso e delle esigenze familiari o ancora a limitare le opportunità di partecipazione alla vita o alle scelte aziendali, questioni che grande impatto hanno nei termini di conciliazione vita privata-lavoro e in specie sul lavoro delle donne su cui maggiormente grava il carico di cura.

Testimonia il complessivo fermento sul tema il fatto che, dall'8 marzo 2021, il Servizio studi della Camera dei Deputati abbia avviato in via sperimentale l'analisi di impatto di genere quale elemento dei dossier di documentazione sulle proposte di legge di iniziativa parlamentare all'esame della Camera stessa.

3. “Luci e ombre” del Piano nazionale ripresa e resilienza e della sua attuazione

Una prima lettura del Piano per la ripresa e la resilienza post-pandemica e degli strumenti attuativi introdotti in chiave di contrasto alle diseguaglianze di genere restituisce l'idea che le misure previste prefigurino luci e ombre, senza rendere possibile una valutazione definitiva sul loro impatto.

In estrema sintesi, è certamente da interpretare positivamente l'azione del *nominare* il quadro di disparità, quantificandolo, assumendolo quale chiave di lettura critica di ogni azione e riconoscendo a esso una importante visibilità. Indubbiamente, il PNRR porta tracce di una lettura *gender oriented* di tutte le missioni in cui risulta articolato (ad eccezione di quella riguardante le infrastrutture), che individuano strumenti puntuali e di sistema per il superamento delle diseguaglianze. Si pensi al supporto nella formazione alle materie STEM, finalizzato a eliminare gli stereotipi che si ritengono alla base di un orientamento influenzato dal genere nei percorsi formativi, come pure alla riqualifica professionale. Si pensi ancora alle azioni positive pensate a vantaggio del lavoro e dell'imprenditoria femminile, con la previsione di un fondo *ad hoc*, azioni che il PNRR intende quale leva in grado di valorizzare l'imprenditoria nel suo insieme. Anche l'obiettivo di alleggerire il lavoro femminile nella cura è finalizzato a riequilibrarne il carico che maggiormente grava sulle donne, così da garantire più eque possibilità di carriera.

Di certo rilevante è il Piano asili nido (Missione 4) che consentirà di potenziare i servizi, sgravando dalla cura le donne; analogamente può dirsi anche per l'investimento nell'ambito dell'orientamento scolastico delle ragazze verso le materie STEM, o il fondo per la cura per le persone non autosufficienti.

Ma è forse il salto concettuale rappresentato dall'evoluzione dell'Unione Europea che il Piano attesta – da una *comunità economica* finalizzata al libero scambio a *un'unione* volta al *progresso sociale* – a rappresentare l'elemento di maggiore forza del PNRR. Questo orientamento viene ancorato al supporto di coloro che per genere (donne), età (giovani) e provenienza territoriale rispetto al Mezzogiorno, non hanno ancora potuto esprimere le proprie capacità, potendo però rappresentare una risorsa per lo sviluppo del paese.

L'obiettivo di «eliminare la distanza tra chi ha e chi non ha, di raffreddare la corsa di chi è avanti per accelerare quella di chi è indietro» in ragione di condizioni personali e di superare il quadro di disparità è tuttavia finalizzato a un miglior benessere complessivo e non a un'idea di giustizia sociale fondata sul superamento delle diseguaglianze. L'idea del lavoro e delle competenze femminili come fattore di incremento del PIL appare pure il segno di un salto concettuale che finalizza il PNRR quale fattore di una maggiore coesione anche sociale, oltre che finanziaria.

Di certo, le novità introdotte hanno posto le premesse per un deciso scossone, dovendosi positivamente rilevare l'approccio non soltanto quantitativo ma *qualitativo* all'occupazione, riguardando tutti i livelli di carriera e non soltanto i profili occupazionali in cui è più presente il lavoro femminile o che sono caratterizzati dal precariato e da basse remunerazioni.

Realmente significativo è di certo l'effetto che tali misure produrranno nei termini di raccolta di dati, patrimonio fondamentale di conoscenza sullo stato dell'arte, così come la costruzione di strutture a tali attività deputate, come l'Osservatorio per la parità di genere, la cui opera si auspica non cesserà nel breve periodo.

È poi significativa la volontà che le misure esprimono nell'orientare la leva pubblica – attraverso le previsioni riguardanti le commesse pubbliche – verso obiettivi di parità di genere, segnando un impegno assai rilevante per il “peso” dell'amministrazione pubblica come operatrice economica.

Se non poche “luci” possono individuarsi nel PNRR, occorre però tenere conto anche delle “ombre” che esso profila, a partire dalla limitatezza dei fondi dedicati alla parità di genere e dagli obiettivi posti che avrebbero potuto essere di certo numericamente più consistenti, più ambiziosi e più specifici. Si pensi, ad esempio, a come gli obiettivi di riequilibrio dell'occupazione femminile si riferiscano a dati che paiono battaglie di retroguardia, posto che

indicano come orizzonte temporale il 2026, con un lasso di cinque anni per raggiungere traguardi che l'Unione europea chiede all'Italia da quasi un ventennio. Di certo, pochi sono i finanziamenti e limitate le misure specificamente *gender oriented*, ricordando come soltanto quattro interventi su 34 hanno l'obiettivo esplicito di abbattere le asimmetrie di genere, gli altri puntando soltanto a un impatto indiretto; così, anche osservando i finanziamenti, che mostrano come degli oltre 38,5 miliardi di euro di fondi destinati alle misure per la parità di genere – oltre il 20% del totale – la maggior parte avrà un effetto indiretto. In questo senso, rappresenta una cartina di tornasole come soltanto l'1,6% delle risorse del PNRR sia stato orientato su interventi rivolti alle donne (in particolare nelle missioni 4 e 5) e il 18,5% su interventi con un effetto solo indiretto sulla riduzione dei divari a sfavore delle donne.

Alcune assenze vistose, ad esempio, nella promozione del lavoro femminile, più focalizzato nel privato che nel settore pubblico, emergono poi con nitore dall'analisi del PNRR, sembrando non pienamente valorizzato il potenziale che l'amministrazione pubblica può rivestire quale leva e orientamento del complessivo mondo del lavoro. Inoltre, circa la formazione al lavoro, pare un limite che l'intervento non si proietti alla creazione del lavoro stesso in settori in cui si ipotizza una crescita (si pensi all'ambito *green*), né a una garanzia dell'occupazione femminile, neppure nel pubblico impiego laddove di certo il decisore pubblico avrebbe (avuto) un ampio margine di manovra.

Profila un'ulteriore cono d'ombra la previsione di una quota di occupazione femminile prevista come obbligatoria in una percentuale significativa (30%) che, misura di eccezionale impatto sulla carta, rischia però di tradursi in un nulla di fatto non tanto per il suo carattere intrinsecamente temporaneo, ma per il limite di intervenire sull'occupazione aggiuntiva generata dai progetti legati al PNRR e soprattutto per la possibilità di sottrarsi all'obbligo mediante adeguata motivazione; anche l'assenza di indicazioni chiare sulla vigilanza nella sua applicazione sembra porre le premesse per un obbligo – netto sul piano normativo – che potrà però essere disatteso nella pratica eludendo le previsioni.

Non può infatti non considerarsi criticamente il fatto che la maggior parte degli investimenti previsti dal PNRR riguardino attività ad alta concentrazione di lavoro maschile, per cui è certo che l'impatto sarà prevalentemente su questi lavoratori, facilmente potendosi dimostrare che non vi sono professionalità femminili e dotate della necessaria esperienza in taluni contesti (si pensi all'edilizia e alle infrastrutture).

Sono forse gli investimenti nel settore cultura a poter avere un impatto significativo, ad esempio, rispetto alla digitalizzazione del patrimonio dei siti archeologici, dei musei, così come per le competenze digitali degli operatori del settore che potrebbero forse divenire volano per l'occupazione femminile; è però necessario tenere conto del *digital (gender) divide* e della minore presenza delle donne nelle discipline STEM che tali settori chiamano in causa, ma pure del peso degli stereotipi che comunque svantaggiano le donne che intraprendono studi tecnico-scientifici. Il rischio è infatti che le preziose previsioni si traducano nella realtà in investimenti rivolti soltanto a uomini, marginalizzando le donne nell'incapacità della normativa di tenere conto della situazione materiale di disparità.

Vi è poi da considerare come dall'intero PNRR sembri propalare l'idea di una donna presa in considerazione per la sua vocazione domestica familiare, per il suo collocarsi professionalmente nell'ambito dei servizi di cura sia come dato di fatto, sia come proiezione futura verso cui tendere per accrescere l'occupazione femminile, con un approccio che tende a riproporre la dicotomia pubblico/privato su cui storicamente si fonda la dissimmetria di genere.

In aggiunta, è da segnalare criticamente pure la scarsa sensibilità verso il pluralismo e l'assenza di una prospettiva intersezionale, posto che considera *le donne* quasi come una categoria unitaria, sembrando poco consapevole dell'impari collocazione sociale delle donne straniere o di chi manifesti condizioni di fragilità che intrecciano il genere (si pensi alla disabilità, ad esempio).

Poneva forti perplessità, poi, che la valutazione e il monitoraggio non fossero affidati alla magistratura contabile ma a una Cabina di regia istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, dunque, all'esecutivo, sottratti al controllo di chi avrebbe certamente presentato maggiori garanzie di autonomia e indipendenza, ma successivi interventi hanno cor-

retto tale vistosa anomalia.

Resta ambiguo però il profilo della necessaria misurazione e misurabilità dell'impatto del PNRR, che gli strumenti attuativi non hanno aiutato a superare, sorgendo forti dubbi su quale sarà l'impatto effettivo di questa impostazione e, ancor prima, su come sarà possibile valutarlo efficacemente.

Infine, va criticamente rilevata una tensione paternalistica e liberale del PNRR – ad esempio nell'intendere il superamento della diseguaglianza di genere come finalizzata alla crescita economica e a eliminare un freno allo sviluppo economico – e di cui occorre tenere conto per non annullare l'impatto dei positivi aspetti che comunque il Piano presenta.

4. Cosa resta da fare

Posto che il PNRR dichiara di voler superare le diseguaglianze di genere ma non lo fa compiutamente, è dunque importante domandarsi cosa resta da fare nel breve, nel medio e nel lungo periodo, nelle more del completamento degli strumenti attuativi e della fase esecutiva.

Per quanto riguarda ciò che resta da fare, è in primo luogo fondamentale che il PNRR venga inteso non come un libro statico, ma nella sua dimensione prospettica in grado di tracciare un orientamento complessivo anche su ambiti, temi e settori non inclusi in esso ma che si porranno all'attenzione del decisore pubblico nei mesi a venire. È infatti evidente che le proposte in esso inserite non possono esaurire tutto il margine del "possibile", in chiave di contrasto alle diseguaglianze di genere, di certo potendosi prevedere ampi orizzonti di possibile intervento.

Sarebbe ad esempio auspicabile che le linee di sviluppo del PNRR producano un impatto su ogni politica nazionale, rendendo fondamentale attuare le riforme nell'ottica del *gender mainstreaming* che, già dalla Piattaforma di Pechino (1995), auspicava la centralità del genere in ogni ambito; si pensi all'impatto che potrebbero avere la trasversalità di politiche *gender oriented* in ogni azione pubblica, come pure alcune proposte puntuali quali, ad esempio, l'inserimento nel piano di reclutamento straordinario della pubblica amministrazione della figura del *gender advisor* o di un *gender local manager* in grado di supportare la pubblica amministrazione, centrale e locale, nell'attuare politiche pubbliche *gender sensitive*.

Da ultimo, ma non per ultimo, è auspicabile anche orientare i fondi non ancora assegnati convogliandoli su alcuni temi di primario rilievo, asili nido e occupazione femminile, aumentando così le risorse a essi dedicati che attualmente paiono decisamente insufficienti a quella ripresa e quella resilienza che al Piano danno il nome.

Dato lo scenario, sarà dunque fondamentale nei mesi a venire un più chiaro orientamento verso misure direttamente rivolte a superare le asimmetrie e verso l'aumento delle risorse, monitorando lo stato di attuazione attraverso la copiosa mole di documenti progressivamente elaborati dagli organi di coordinamento (Cabina di Regia) e controllo (Corte dei conti).

Di certo il PNRR poteva dire di più, imprimendo una decisa accelerazione a un percorso che ha segnato e segna ancora oggi un sistematico ritardo rispetto al quadro costituzionale della parità, nella necessità di assumere davvero la trasversalità del genere come prioritaria, individuando specifici interventi e misure.

Solo così sarà possibile che il PNRR non sia soltanto una grande illusione ma possa dispiegare il potenziale di cui pure dichiara di volersi fare attore.

Note

1. D.-l. 6 maggio 2021, n. 59, conv. con mod., in l. 1° luglio 2021, n. 101. Il piano è disponibile in: https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_0.pdf; a questo indirizzo sono disponibili gli aggiornamenti: <https://italiadomani.gov.it/it/home.html>. La dottrina sul tema inizia a essere significativa. Inter alia, v. G. DE MINICO, Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa, in *Costituzionalismo.it*, nr. 2/2021, p. 130; A. SCIORTINO, PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»? in *Federalismi.it*, n. 18/2021, pp. 235 ss.; F. BILANCIA, Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2022, pp. 32 ss.
2. Le ingenti risorse previste dal PNRR sono peraltro integrate da altri fonti di finanziamento (es. il programma REACT-EU), anche provenienti dai fondi strutturali 2021-2027 (Fondo per la perequazione infrastrutturale, Fondo del Piano complementare, Fondo di sviluppo e coesione e Fondo europeo di sviluppo regionale).
3. Si tratta di un documento programmatico che definisce un sistema di azioni politiche integrate nell'ambito delle quali sono previste iniziative concrete, definite e misurabili.
4. Il punteggio assegnato all'Italia dall'indice sull'uguaglianza di genere nel 2021 è di 63,8 su 100 e colloca il nostro paese al quattordicesimo posto sui 27 stati dell'Unione europea. Il punteggio dell'Italia è inferiore di 4,4 punti alla media dell'UE e, ad eccezione di quello della salute, riguarda tutti i settori. Le disuguaglianze di genere sono più marcate nei settori del potere (48,8 punti), del tempo (59,3 punti) e della conoscenza (61,9 punti), con il punteggio più basso di tutti nel lavoro (63,3). Il suo punteggio più alto è invece nel settore della salute (88,4 punti). L'Italia è penultima tra i paesi Ue per tasso di occupazione femminile, pari al 52,1% nel 2020.
5. Pubblica amministrazione, giustizia, semplificazione della legislazione e promozione della concorrenza.
6. D.l. 77/2021, conv. con mod. con la l. 108/2021. Decreto Dipartimento pari opportunità, 27 gennaio 2022, «Istituzione della Cabina di regia interistituzionale per la parità di genere».
7. G. MENEGUS, La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell'attuazione, in *Quaderni Costituzionali*, 2021, 4, p. 945.
8. S. PROFETI, B. BALDI, Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3/2021, p. 431 ss.; S. PARISI, Pnrr e meccanismi di raccordo: C'è vita oltre gli esecutivi?, in N. ANTONIETTI, A. PAJINO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia: problemi e prospettive*, Bologna, 2022, pp. 259 ss.; M. TRAPANI, Il sistema delle Conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative, in *Rivista AIC*, 4, 2021, pp. 181 ss.; G. FALCON, Viaggio al centro del PNRR, in *Le Regioni*, n. 4/2021, p. 723; C. MAINARDIS, Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, pp. 151-152.
9. Previsto dalla legge di bilancio 2022 (art. 1, c. 139-147, l. 234/2021).
10. Decreto Dipartimento pari opportunità, 22 febbraio 2022.
11. Dpcm 14 ottobre 2021.
12. Regolamenti (UE) 2021/240 e 2021/241.
13. Si tratta dello stanziamento di cui al d.-l. 59/2021, finalizzato a integrare gli interventi del PNRR con risorse nazionali.
14. V. art. 47, co. 4 e 5, d.-l. 77/2021 (c.d. Decreto Semplificazioni-bis), per la cui attuazione sono state approvate Linee guida, adottate il 7 dicembre 2021, con Decreto del Ministro per le pari opportunità e della famiglia e del Ministro per le politiche giovanili (Adozione delle linee guida volte a favorire la pari opportunità di genere e generazionali, nonché l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità nei contratti pubblici finanziati con le risorse del PNRR e del PNC); v. la Delibera n. 122 del 16 marzo 2022, adottata dall'ANAC (Individuazione dei dati e delle informazioni che le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori devono fornire alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici al fine di monitorare l'adozione dei requisiti e dei criteri premiali per le pari opportunità generazionali e di genere, nonché per l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità, di cui all'articolo 47 decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, in relazione ai contratti finanziati con le risorse del PNRR e del PNC), alla quale è affidato il monitoraggio della misura.
15. V. i criteri applicativi contenuti nelle Linee guida sopra citate, che si riferiscono all'oggetto del contratto, alla tipologia o alla natura del progetto o ad altri elementi puntualmente indicati e tali da rendere l'inserimento impossibile o contrastante con obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.
16. Art. 46, CPO.
17. Si tratta di un Rapporto che ha ad oggetto la situazione del personale maschile e femminile in ognuna delle professioni e in relazione allo stato delle assunzioni, della formazione, della promozione professionale, dei livelli, dei passaggi di categoria o di qualifica, di altri fenomeni di mobilità, dell'intervento della Cassa integrazione guadagni, dei licenziamenti, dei prepensionamenti e pensionamenti, nonché della retribuzione effettivamente corrisposta; è redatto in conformità alle indicazioni definite dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali con proprio decreto del 3 maggio 2018. Se non realizzato, il Rapporto può essere prodotto

contestualmente alla partecipazione alla gara. Art. 47, co. 3, d.l. 77/2021.

18. Art. 5 D.L. n. 36/2022.
19. Introdotta con l. del 5 novembre 2021 n. 162 (art. 4), di modifica del CPO art. 46-bis.
20. Per consentire il coinvolgimento delle rappresentanze sindacali aziendali e delle consigliere e consiglieri territoriali e regionali di parità e consentire loro di esercitare il controllo e la verifica dei requisiti, il datore di lavoro deve fornire annualmente un'informativa che rifletta il grado di adeguamento a UNI/PdR 125:2022. È riconosciuta la possibilità di segnalare all'organismo di valutazione anomalie o criticità, previa assegnazione all'impresa di un termine, non superiore a centoventi giorni, per sanarle. Sono poi riportati gli indicatori di performance da utilizzare per la misurazione delle azioni intraprese dall'azienda riguardanti, ad esempio, i processi di selezione e organizzazione del personale, l'equità delle retribuzioni, la possibilità di crescita di carriera, la tutela della genitorialità e del lavoro di cura, cui sono attribuiti i diversi punteggi. Il rilascio della certificazione sarà effettuato – una volta ottenuto un punteggio minimo – dagli organismi accreditati.
21. Il 16 marzo 2022 sono state approvate le “Linee guida sul sistema di gestione per la parità di genere”, che prevedono l'adozione di specifici KPI (Key Performance Indicator) inerenti alle Politiche di parità di genere nelle organizzazioni” (UNI/PdR 125:2022). Le Linee guida raccolgono le prescrizioni inerenti a prassi condivise dai soggetti istituzionali parte del Tavolo di lavoro e dalla società civile, individuando degli indicatori prezzionali, di natura quantitativa e qualitativa, a cui sono assegnati specifici punteggi e che sono suddivisi in sei aree principali in cui viene declinato l'obiettivo della parità di genere: (i) cultura e strategia; (ii) governance; (iii) processi HR; (iv) opportunità di crescita ed inclusione delle donne in azienda; (v) equità remunerativa per genere; (vi) tutela della genitorialità e conciliazione vita-lavoro. La certificazione viene rilasciata solo laddove si raggiunga uno score minimo di sintesi complessivo del 60%. La prassi UNI PDR 125 2022 è entrata in vigore il 16 marzo 2022 in conformità alla norma UNI CEI EN ISO/IEC 17021-1. Non si tratta dunque di un documento nazionale: Regolamento UE n.1025/2012.
22. Art. 34, d.l. n. 36/2022; art. 46-bis CPO.
23. Legge di bilancio per il 2021. V. <https://www.mise.gov.it/index.php/it/incentivi/fondo-a-sostegno-dell-impresa-femminile>.
24. L. 275/2021. V. <https://www.ipsoa.it/documents/quotidiano/2022/03/12/parita-genere-lavoro-pnrr-rapporto-aziendale-differenza>.
25. Si è così dato seguito a un ordine del giorno – O.d.g. 9/Doc.VIII, n. 6/18, Spadoni e altri (testo modificato nel corso della seduta) – approvato nella seduta del 30 luglio 2020.
26. L. BIANCHI, L'impatto del PNRR sulla coesione economica e sociale, in PasSaggi Costituzionali, n. 2/2021, pp. 52 ss.; A. POGGI, Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud), in Le Regioni, n. 1-2/2021, pp. 199 ss.; G. DE MINICO, Il Piano nazionale di ripresa e resilienza, cit., p. 130.
27. G. DE MINICO, Il Piano nazionale di ripresa e resilienza, cit., p. 130.
28. Sia pure rispetto alla violenza contro le donne, v. M. CORSI, Rendere visibile l'invisibile, in B. PEZZINI, A. LORENZETTI (a cura di), La violenza di genere dal Codice Rocco al Codice Rosso. Un itinerario di riflessione plurale attraverso la complessità del fenomeno, Giappichelli, 2020, p. 163, che sottolinea l'importanza di disporre di numeri in grado di quantificare la complessità del fenomeno.
29. Si vedano le prese di posizione pubbliche di Linda Laura Sabbadini (Istat) su tali aspetti.
30. Soltanto l'8% dei fondi del PNRR per la parità di genere sono considerati a impatto diretto. V. fonti del MEF: <https://www.mef.gov.it/focus/Le-diseguaglianze-di-genere-in-Italia-e-il-potenziale-contributo-del-PNRR-per-ridurle/>; v. <https://www.openpolis.it/le-misure-del-pnrr-che-potrebbero-favorire-la-parita-di-genere/>.
31. Nel complesso, il Piano coinvolge, per quasi l'80% delle risorse, i settori caratterizzati da una prevalenza di lavoratori di sesso maschile, mentre poco più del 18% è destinato a quelli in cui prevale la quota di forza-lavoro femminile. La restante parte degli interventi tocca infine le misure specificamente rivolte alla promozione del lavoro femminile nell'ambito di molteplici settori economici. V. <https://www.sace.it/education/dettaglio/pnrr-ed-empowerment-femminile-come-raggiungere-la-gender-equality>.
32. Fanno eccezione le misure volte a rafforzare la presenza delle donne nella formazione e nelle occupazioni STEM.
33. V. ad es., art. 7, co. 7 d.l. 77/2021, che si riferisce al controllo della Corte dei conti, ma v. anche il controllo assegnato all'ANAC, relativamente ad alcune misure.
34. V. <https://www.openpolis.it/le-misure-del-pnrr-che-potrebbero-favorire-la-parita-di-genere/>.
35. Un modello di riferimento è certamente quello del Ministero della difesa che da anni ha attivato alcune figure specifiche di esperte/i sui temi di genere, tra cui i Gender Advisor e i Gender focal point. Per un quadro di insieme, v. R. 6, La prospettiva di genere nelle forze armate italiane, in Queste istituzioni, 2021, 3, p. 1 ss.
36. V. <http://www.cida.it/parita-di-genere-un-obiettivo-del-pnrr-irrinunciabile-per-lequita-e-lo-sviluppo/>.
37. Art. 2, co. 2, lett. e), d.l. 77/2021.
38. Art. 7, co. 7, d.l. 77/2021.