



Più soldi dall'Europa, più parità? Annotazioni sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)⁹

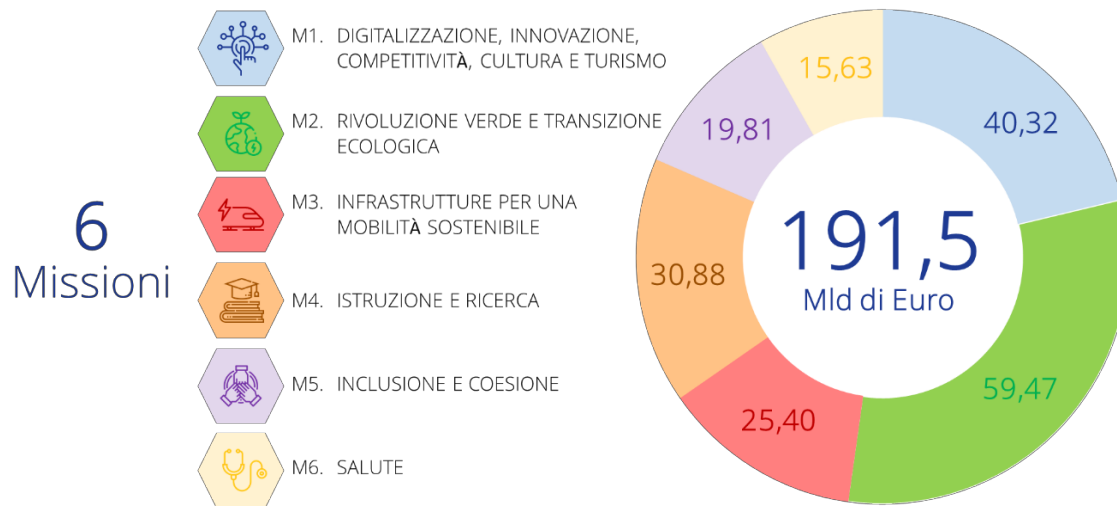
di Francesca Bettio

1. Introduzione

È la prima volta, nella storia della Repubblica, che la questione di genere occupa uno spazio decisamente visibile in un programma di investimento della portata del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Conseguire una maggiore equità di genere è, infatti, uno dei tre obiettivi trasversali del PNRR accanto all'equità generazionale e a quella territoriale. Da un lato, il requisito di perseguire l'equità di genere risponde alle linee guida dell'Europa su come investire le risorse del PNRR, dall'altro, la pandemia ha proiettato sulla scena politica e mediatica una maggiore consapevolezza dell'importanza del lavoro delle donne per il buon funzionamento dell'economia.

Vale la pena rivedere brevemente le cifre in gioco. Nella versione sottoposta all'approvazione dell'Unione, lo scorso aprile, il Piano chiede un totale di 191,5 miliardi di Euro sotto forma di contributi a fondo perduto o sotto forma di prestito a basso tasso di interesse. A questi si aggiungono 50,6 miliardi proveniente da altri fondi europei (REACT-EU :13 miliardi) o da risorse nazionali aggiuntive per una spesa complessiva prevista pari a 235,1 miliardi, l'equivalente di 14,2 punti del Prodotto Interno Lordo 2020! Nel linguaggio del Piano, i 191 miliardi del Programma sono allocati a sei 'missioni', ciascuna delle quali comprende a sua volta diverse 'componenti' articolate in un numero variabile di specifici progetti.

⁹ La versione finale di questo saggio è stata consegnata il 14 giugno e riflette le informazioni disponibili a quella data. Non include quindi aggiornamenti che tengano conto di sviluppi successivi inerenti il PNRR o dettagli sull'attuazione del Piano resi noti successivamente.



(Fonte: [Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: 21](#))

La visibilità della questione di genere nel testo del PNRR non è in discussione. Prendiamo a prestito, per semplicità, un indicatore rozzo ma di una certa efficacia che gli esperti europei usavano fin dagli anni novanta per valutare l'ottemperanza dei piani nazionali alla Strategia Europea per l'Occupazione. L'indicatore prevedeva il semplice conteggio del numero delle volte in cui le parole 'genere' o 'donna' comparivano nei diversi piani. Il conteggio che si ottiene per il termine 'genere' nel PNRR è pari ad 80, non meno di quanto si ottiene per il termine 'Mezzogiorno'.

Visibilità non significa, però, incisività o efficacia, e viene spontaneo chiedersi quale spinta il PNRR sarà in grado di dare all'effettiva eguaglianza di genere nel nostro Paese. Non esiste in letteratura un approccio unico alla valutazione di genere delle politiche pubbliche, ma due fra i criteri più gettonati sono il *gender mainstreaming* – inteso come trasversalità dell'analisi e delle politiche messe in atto - e la valutazione di impatto. Mi servirò di entrambi i criteri, avvertendo chi legge dell'inevitabile provvisorietà e incompletezza dell'esercizio. Mi concentrerò, inoltre, su uno dei due pilastri del Piano – i progetti di investimento – mentre trascurerò quasi interamente le 'riforme' che dovranno accompagnare la messa a terra di questi investimenti: non perché le riforme siano meno importanti –semmai il contrario – ma perché, ad oggi, dettagli ed attuazione sono ancora parecchio incerti.

2. L'impatto

E' lo stesso documento di Piano a fornire una valutazione di breve periodo dell'impatto del PNRR sulle principali grandezze macroeconomiche, inclusa l'occupazione¹⁰. La stima

¹⁰ La valutazione di impatto riguarda, in realtà, 183 miliardi perché considera solo le misure aggiuntive previste dal Piano. Ulteriori dettagli sono nel testo del Piano.



dell'impatto occupazionale è stata disaggregata per sesso e per area territoriale, una scelta che va sottolineata. Se, infatti, un aumento di occupazione femminile non significa necessariamente minori disparità di genere, nel contesto Italiano ci sono ragioni forti per vedere in questo aumento l'obiettivo principe di una strategia di riduzione progressiva delle disparità di genere¹¹. Per questo, a mio avviso, la scelta di enucleare l'impatto specifico del Piano sull'occupazione femminile va apprezzata al di là della spinta in tal senso che le linee guida comunitarie hanno impresso.

Il problema è, semmai, che i risultati della stima sono poco trasparenti. Il documento di Piano stima che nel biennio finale dell'intervallo di messa a terra degli investimenti (2024-2026) l'occupazione totale arrivi a superare del 3,2% il livello previsto da un non meglio identificato 'scenario base' in cui l'economia si riprenderebbe in assenza del Piano. Per l'occupazione femminile si prevede un impatto maggiore, pari rispettivamente al 4% in più su tutto il territorio nazionale e al 5,5% in più nel Mezzogiorno, sempre rispetto allo scenario di base. Se queste stime saranno confermate, donne e Mezzogiorno risulteranno effettivamente favoriti in termini relativi.

In termini assoluti i risultati sono meno confortanti. Nulla di preciso viene detto sui 'numeri' dello scenario di base, quindi non è dato sapere quale livello di occupazione femminile complessiva ci si attenda alla scadenza del PNRR, in Italia o nel Mezzogiorno. Sfruttando informazioni e congetture che espongo in nota si può tradurre il 4% aggiuntivo attribuibile al Piano in una cifra assoluta di poco inferiore a 400 mila nuove occupate, sempre rispetto allo scenario di base¹² Tante? Poche? Per valutare a ragion veduta, occorre fare riferimento ad un qualche obiettivo da raggiungere (che il PNRR ha volutamente trascurato di indicare).

L'Europa a 27 ha superato, fin dal 2016, il *target* che la Strategia Europea per l'Occupazione aveva originariamente fissato al 60% del tasso di occupazione femminile fra i 15 e i 64 anni. Per contro, il nostro Paese è arretrato al 49% nel 2020. Un incremento di occupate attorno alle 400 mila unità equivarrebbe ad innalzare di circa 2 punti percentuali il tasso di occupazione nel biennio 2024-26, sempre rispetto allo scenario base. Un risultato 'di misura' dato l'ammontare delle risorse in campo. La speranza, semmai, è che la ripresa dell'occupazione femminile in conto PNRR vada a sommarsi ad un contributo almeno equivalente in conto 'scenario di base'¹³. Un risultato

¹¹ L'Italia è attualmente penultima in Europa per tasso di occupazione delle donne 15-64.

¹² La stima è una mia elaborazione ed è stata fatta scorporando dall'andamento dell'occupazione previsto dal DEF 2021 (Documento di Economia e Finanza: tavola I.1) l'impatto specifico attribuito al PNRR nel documento di piano (Tavola 4.14). In aggiunta ho ipotizzato che (i) la crescita dell'occupazione aggregata prevista dal DEF per il 2024 sia la stessa nei due anni successivi e (ii) l'incremento occupazionale previsto dallo scenario di base sia ripartito ugualmente fra uomini e donne.

¹³ L'impatto è complessivamente contenuto anche perché il Piano persegue (e prevede) sia un aumento della produttività del lavoro che un aumento di occupazione, e l'uno non necessariamente favorisce l'altro nel breve-medio periodo.



contenuto nel breve-medio periodo non preclude un successo nel lungo periodo, purché il PNRR riesca a gettare basi per un'espansione sostenuta dell'occupazione oltre il suo stesso orizzonte. E purché si tratti di occupazione 'tonda', non di un'ulteriore crescita del part-time involontario.

3. La trasversalità

Qui entra in gioco la 'trasversalità' ossia la capacità del Piano di uscire dal ghetto delle 'politiche per le donne' per adottare un'ottica in cui tutti gli investimenti più importanti sono pensati anche in funzione della parità di genere. La ragione della trasversalità è pratica piuttosto che ideologica poiché la maggior parte degli interventi pubblici, in economia, tende ad avere un impatto differenziato su uomini e donne, e per perseguire la parità occorre coordinare tutti gli interventi nella direzione voluta.

Di fatto, la trasversalità che si ritrova nel PNRR è a macchia di leopardo. Da un lato, le tradizionali 'politiche femminili' sono uscite dal ghetto e sono state inserite in varie 'missioni' o 'componenti'. Dall'altro, sono mancate le competenze e forse anche il tempo per pensare in chiave non tradizionale investimenti e progetti dove la dimensione di genere è evidente solo a pochi esperti o suscita minori appetiti politici. Esempi del primo tipo sono le politiche della cura, la lotta agli stereotipi e l'approccio all'imprenditoria femminile, mentre la maggior parte dei progetti dedicati alla digitalizzazione e alla transizione ecologica sono esempi del secondo tipo. Passare velocemente in rassegna questi esempi aiuta, tra l'altro, a capire se e quanto l'approccio trasversale si sia dimostrato fertile.

Il Piano su asili nido e altri servizi all'infanzia è inserito all'interno della Missione 4 (Istruzione e Ricerca). Nel solco del D.Lgs. n. 65 del 2017, che istituisce il sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, il PNRR riconosce appieno il valore di investimento in istruzione (capitale umano) che la cura all'infanzia riveste. Tra tutti gli investimenti destinati dal PNRR all'istruzione, ben figurano i 4,6 miliardi che vengono allocati alla creazione di 15.200+76.000 nuovi posti, rispettivamente, per i bimbi tra zero e tre e tra i tre e i sei anni. I nuovi posti nido sono sufficienti a garantire la copertura del 33% dei servizi all'infanzia fissata in sede europea dalla Strategia di Lisbona. La strategia risale, però, all'ormai lontano 2000 e poiché il Piano riconosce i molteplici ritorni di questo investimento - cognitivi, di riduzione delle disuguaglianze, di contemporaneo stimolo all'offerta e alla domanda di lavoro femminile - sorge spontanea la domanda: perché non si è osato oltre Lisbona?

La Missione 5 destina circa 9 miliardi a sostegno della cura a domicilio dei non autosufficienti, variamente devoluti alle seguenti componenti: la costruzione o l'allestimento di 1.288 Case di Comunità - un punto unico di accesso e di prime cure; il potenziamento dell'assistenza domiciliare integrata fino a raddoppiare la copertura degli ultrasessantacinquenni portandola al 10%; almeno 380 ospedali comunitari; 602 Centri territoriali di coordinamento fra servizi socio-sanitari, e l'investimento in telemedicina per l'assistenza domiciliare di 200 mila anziani. Al di là della quantità di risorse impegnate, le dimensioni interessanti di questo pacchetto sono, da un



lato, l'impegno a realizzare un maggiore coordinamento fra cura a domicilio e sanità, dall'altro quell'abbinamento con la tecnologia che può trasformare l'attività di cura da voce di spesa a volano della crescita economica. La trasversalità qui ha giovato. Tuttavia il pacchetto si limita a costruire la cornice infrastrutturale entro cui dovrà iscriversi l'erogazione di nuovi e maggiori servizi - gli edifici, i macchinari, il software, la formazione e un riassetto della macchina organizzativa. Scaduto il PNRR, i nuovi servizi dovranno seguire, anno dopo anno, a carico della spesa corrente. Né il pacchetto intacca l'attuale modello di cura a tre punte - famiglia (leggi lavoro femminile non pagato), badanti e servizi socio-sanitari, limitandosi a rafforzare il vertice socio-sanitario; potenzialmente un buon inizio, ma il resto deve seguire.

Sostenere le imprese femminili non è una novità per questo Paese e l'obiettivo viene ripreso da quella componente della Missione 5 che si occupa di politiche del lavoro. Il Piano istituisce il 'Fondo Impresa Donna' per 400 milioni. Pochi? In realtà si tratta di risorse aggiuntive. La legge di bilancio del 2021 già prevede un fondo con finalità analoghe; fin dal 2014, inoltre, una sezione speciale del fondo di garanzia per le piccole e medie imprese concede agevolazioni e prestiti a quelle femminili a condizioni di accesso particolarmente vantaggiose; infine, già operano varie iniziative 'di nicchia' a sostegno di start-up o attività innovative al femminile. Tuttavia, si va facendo strada nella lettura internazionale la convinzione che l'accesso al credito non sia l'unico freno all'imprenditoria femminile e forse nemmeno il principale. Occorre un cambio di paradigma, una strategia di intervento multipla, dove il ruolo cruciale venga svolta da istituzioni che oltre a facilitare l'accesso alle risorse finanziarie accompagnino fin dall'inizio il processo di crescita dell'impresa con attività personalizzate di consulenza, *mentoring*, monitoraggio etc. La lettura delle pagine (e delle schede) del PNRR dedicate al Fondo suggerisce consapevolezza della necessità di un cambio di paradigma, ma non ci si spinge fino ad individuarne la governance. Quale tipo di istituzione potrebbe, cioè, assicurare queste attività di accompagnamento nel nostro Paese? Rispetto ai Fondi che lo hanno preceduto, in cosa differirà il 'Fondo Impresa Donna', individuato dal Piano, per porsi come protagonista credibile di un cambio di paradigma?

A monte della carenza di donne imprenditrici c'è la resilienza degli stereotipici di genere. Nella Missione 2 del Piano, il problema compare sotto la sigla STEM (Science Technology, Engineering and Mathematics). È noto che le donne sono fortemente sottorappresentate nelle discipline STEM e, a cascata, nei settori produttivi che utilizzano queste competenze. Il problema assume dimensioni particolarmente rilevanti in Italia, dove anche gli studenti maschi non brillano per competenze STEM. Il Piano include una misura designata espressamente a diminuire i divari di genere nell'istruzione STEM di ogni ordine e grado - dagli asili al dottorato. Ad essa assegna poco più di un miliardo (1,1) destinato a non meglio identificati programmi sperimentali per 61 mila classi di studenti, alla formazione di almeno 100 mila insegnanti, all'acquisto di materiale didattico specializzato. Sono previsti altri investimenti e programmi che, però, non richiamano espressamente le disparità di genere perché mirano ad un ri-orientamento scolastico generalizzato a favore di scienza e tecnologia. Posto che il richiamo ai divari di genere non è sempre dovuto, in alcuni casi il silenzio è preoccupante, per esempio a proposito dell'istruzione professionale. Nello specifico, il Piano mette in programma una riforma complessiva dell'istruzione professionale e dedica 1,5 miliardi al raddoppio degli Istituti Tecnici Superiori



(ITS) senza che venga mai posto il problema di come attrarre più donne in questi istituti e come indirizzarle verso professionalità ad alto contenuto tecnico-scientifico. Una dimenticanza puramente casuale o un caso di trasversalità a macchia di leopardo, come suggeriscono altre dimenticanze di questo tipo?

La questione STEM palesa, a sua volta, una incongruenza che viene spesso sottaciuta fra alcune delle priorità che l'Europa ha assegnato al PNRR, in particolare a proposito di eguaglianza di genere e transizioni ecologica e digitale. Mentre, cioè, il 67% delle risorse allocate dal PNRR va ai settori interessati dalla transizione ecologica e dalla digitalizzazione, le donne sono una netta minoranza in questi settori - rispettivamente il 20 e il 27% della forza lavoro - mancando, tra l'altro, delle competenze STEM che questi settori richiedono. Talvolta un'incongruenza stimola la risoluzione di un problema e, nel caso di specie, ha reso evidente la necessità di affrontare gli stereotipi di genere per migliorare le prospettive economiche del Paese, non solo quelle delle donne. Come però emerge dal paragrafo precedente, le misure proposte dal Piano necessitano ancora di un'adeguata messa a fuoco.

Cambiare la cultura scientifica del Paese, oltretutto delle donne, è comunque impresa di lungo periodo.

Nel breve rimane il problema di come perseguire l'uguaglianza di genere sfruttando digitalizzazione e transizione ecologica e non sorprende che il PNRR non l'abbia risolto¹⁴. Capita così di scorrere le pagine dedicate alle missioni M2 (transizione ecologica) e una buona parte di quelle dedicate alla M1 (digitalizzazione e altro) e alla M3 (infrastrutture per la mobilità) senza che emerga alcun progetto con chiare implicazioni o valutazioni di genere. Quando poi si cercano lumi nei 'Focus sulle dimensioni trasversali del Piano' laddove si prevede per ogni missione una valutazione qualitativa di impatto, si può rimanere perplessi nel leggere a pagina 152... *"Nella Missione 2 hanno un ruolo di contrasto alle disuguaglianze di genere soprattutto le misure connesse all'edilizia residenziale pubblica, compresa l'estensione del superbonus al 110% agli IACP, posto che la carenza abitativa si riflette diversamente su uomini e donne per via del differente ruolo familiare loro attribuito e del fatto che la maggior parte delle famiglie monoparentali siano affidate a donne"*. Con i suoi quasi sessanta miliardi, la Missione 2 è la più ricca. Possibile che basti a legittimarla, da un punto di vista di genere, il venire incontro alle carenze abitative delle madri sole?

5. Conclusioni

Abbagliati dalla magnitudo delle risorse in gioco, parecchi di noi hanno voluto credere che il PNRR potesse rappresentare un'opportunità decisiva per dirimere le tante disparità uomo-donna che ancora persistono e che la crisi pandemica ha riportato drammaticamente alla luce. Questa illusione non fa i conti con due grossi limiti intrinseci al PNRR, la priorità data a digitalizzazione

¹⁴ Salvo proposte inserite in quelle schede allegate al Piano che non sono ancora disponibili. [Alcune schede sono state fatte circolare 'informalmente'](#)



e transizione energetica – due attività ancora fortemente declinate al maschile - e il poter finanziare solo (o prevalentemente) le componenti fisse dei progetti di investimento. Per tornare agli esempi degli asili nido o degli ospedali territoriali, è fondamentale costruire gli spazi attrezzati – spesa fissa a cui il PNRR può provvedere - ma poi bisogna riempirli di insegnanti, medici, infermieri e personale ausiliario traendo risorse dalla spesa corrente, anno dopo anno.

Ciò detto, questi limiti valgono più nel breve che nel lungo periodo. IL PNRR stesso prevede un impatto limitato su un indicatore che può essere considerato emblematico dei ritardi del nostro Paese in tema di parità: la bassa occupazione femminile. Al termine dei suoi sei anni di attività, si stima che il Piano aggiunga circa 2 punti al tasso di occupazione delle donne che si raggiungerebbe se la ripresa non fosse assistita dal Piano. Più di quanto quest'ultimo preveda per l'occupazione maschile, ma pur sempre poco rispetto all'arretratezza del Paese.

Nel lungo periodo è lecito chiedere risultati più consistenti. Qui, però, i limiti sono di altra natura. Da un lato, le inevitabili incertezze sulle prospettive dell'economia italiana, dal lato del PNRR, una trasversalità dell'obiettivo di genere talvolta timida, e comunque a macchia di leopardo. Il PNRR ha, sì, tolto le attività di cura dal ghetto delle 'politiche per le donne', e ne ha riconosciuto il valore di 'investimento' ossia di spesa che dà frutti: in termini di istruzione e non solo (strutture educative per l'infanzia, nidi inclusi), come stimolo alla digitalizzazione e all'innovazione tecnologica (cura degli anziani). Questo riconoscimento ha, però, partorito progetti di cambiamento graduati più che radicali, ad esempio fissando prudentissimamente al 33% la copertura dei servizi per la prima infanzia (0-3 anni). In altri casi sono state destinate ulteriori risorse a obiettivi sempreverdi quali il sostegno all'imprenditoria femminile, ma ci si è fermati sulla soglia di un cambiamento di governance che pure viene auspicato nel testo del Piano. Va riconosciuto a quest'ultimo anche il merito di aver affrontato nodi culturalmente spinosi come gli stereotipi di genere rispetto a tecnologia e scienza (il noto problema STEM), ma il tema è presente in taluni ambiti (curricula scolastici) mentre scompare in altri, non meno importanti per un cambiamento duraturo nel tempo (espansione degli ITS). Ultimo, ma non in ordine di importanza, il Piano presenta non pochi buchi neri rispetto alla problematica di genere, particolarmente nei suoi rivoli più ricchi, quelle che alimentano la digitalizzazione e la transizione energetica.

Dal punto di vista sostanziale, insomma, permangono dubbi su quanto il Piano sarà in grado di accorciare l'ancora lungo percorso verso la parità. Dal punto di vista formale, il bilancio è decisamente più positivo. Complici anche le linee guida europee, l'attenzione alla parità di genere attraversa effettivamente l'intero PNRR. Come ho appena ricordato, ognuna delle sei missioni è corredata da una valutazione qualitativa sul possibile impatto di genere. Il percorso di monitoraggio che le schede allegate al Piano sono tenute a specificare contiene regolarmente impegni del tipo '*...Details on territorial distribution and gender will be provided through reporting*'; e ciò succede anche per progetti che non sono stati declinati in chiave di genere. La stima ex ante dell'impatto occupazionale è stata distinta per sesso, seppure con le limitazioni che ho richiamato sopra. Infine, non meno importante, uno dei progetti che il Piano caldeggia - la 'Certificazione di Genere' - ambisce al massimo della trasversalità, ossia a convincere ogni singola impresa e



organizzazione economica ad impegnarsi per la parità. Conforta pensare che, talvolta, la forma diventa sostanza.



L' **Osservatorio Coesione e l'Inclusione Sociale** è un progetto nato nell'ambito del Festival **SOCIAL COHESION DAYS**

Promosso da *Fondazione Easy Care*
Via A. Gramsci 54/H - 42124 Reggio Emilia
Tel.: +39 0522 378622
Email: info@osservatoriocoesionesociale.it
Web: www.osservatoriocoesionesociale.eu

