

***I perduranti ostacoli all'uguaglianza sostanziale tra uomini e donne:  
dal Caso Oliva al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza\****

di **Chiara Tripodina** – *Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale nell'Università del Piemonte Orientale*

**ABSTRACT:** In this essay the author reflects on the obstacles to the substantial equality between men and women. She focuses not so much on so-called "glass ceiling", which prevents women from reaching top positions in politics, culture or economics, but on what she calls "the stone steps" of gender equality: that is, the obstacles that affect every woman, every day, starting from the asymmetrical distribution of family work, domestic and care. She reflects on private and public impacts of these barriers, and possible social policies necessary for the pursuit of greater equality between men and women, paying attention to the National Recovery and Resilience Plan for Italy.

**SOMMARIO:** 1. Dall'uguaglianza formale all'uguaglianza sostanziale. – 2. I fili dell'uguaglianza tra uomini e donne e i loro intrecci. – 3. Visione costituente e realtà. – 4. Soffitti di cristallo e gradini di pietra. – 5. Gradini di pietra: ricadute private... – 6. ... e ricadute pubbliche. – 7. Il paradosso italiano. – 8. Politiche per risalire i gradini di pietra. – 9. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: parole e fatti. – 10. Si può e si deve fare di più.

---

\* Relazione al Seminario di Studi AIC, *La parità dei sessi nell'ordinamento costituzionale. Sessant'anni dopo la storica sentenza n. 33 del 1960*, 5 febbraio 2021.

*Aiutateci tutti a sciogliere veramente e completamente  
tutti i legami che ancora avvincono le mani delle nostre donne  
e avrete nuove braccia, liberamente operose per la ricostruzione d'Italia*  
[Teresa Mattei, Assemblea costituente, seduta del 18 marzo 1947]

## **1. Dall'uguaglianza formale all'uguaglianza sostanziale**

Il caso di Rosa Oliva, la giovane dottoressa in giurisprudenza che nel 1960, con il patrocinio legale di Costantino Mortati, chiese che fosse portata di fronte alla Corte costituzionale la legge che le impediva di intraprendere la carriera prefettizia in quanto donna, rappresenta un fondamentale marca-tempo nel cammino della parità di genere<sup>1</sup>. È grazie a sentenze come la 33 del 1960 e a importanti riforme legislative che si sono succedute nel tempo se oggi noi possiamo dire che l'uguaglianza formale tra uomini e donne davanti alla legge e nella legge è fundamentalmente raggiunta nel nostro Paese<sup>2</sup>.

Sessant'anni dopo quella storica sentenza, ciò per cui ancora occorre lottare con non minore determinazione di Rosa Oliva è l'uguaglianza sostanziale tra uomini e donne: per abbattere quegli ostacoli, meno appariscenti di una preclusione per legge ma più pervasivi e persistenti (il costume, gli stereotipi, i pregiudizi, i costrutti di potere...), che continuano a limitare di fatto la libertà e

---

<sup>1</sup> La sent. 33/1960 della Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, l. 1176/1919, *Disposizioni sulla capacità giuridica della donna*, che disponeva «l'esclusione delle donne da tutti gli uffici pubblici che comportano l'esercizio di diritti e potestà politiche». Afferma la Corte: «non può essere dubbio che una norma che consiste nell'escludere le donne in via generale da una vasta categoria di impieghi pubblici, debba essere dichiarata incostituzionale per l'irrimediabile contrasto in cui si pone con l'art. 51, il quale proclama l'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive degli appartenenti all'uno e all'altro sesso in condizione di uguaglianza»: tale articolo è infatti «non solo una specificazione, ma anche una conferma» del principio di uguaglianza davanti alla legge.

In stretta continuità con la sent. 33/1960, la l. 66 del 1963 permise finalmente l'accesso delle donne a tutte le cariche, professioni e impieghi pubblici, compresa la magistratura (sull'accesso delle donne in tutti gli ordini e gradi della magistratura, si veda il dibattito in *Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 31 gennaio 1947 e seduta antimeridiana del 26 novembre 1947*).

<sup>2</sup> Per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale in materia di parità dei sessi, *ex multis*, L. CALIFANO, *Parità dei diritti e discriminazioni di genere*, in *federalismi.it*, n. 7/2021, pp. 39 ss.; L. CARLASSARE, *La parità dei sessi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in A. Del Re, V. Longo, L. Perini (a cura di), *I confini della cittadinanza. Genere, partecipazione politica e vita quotidiana*, Franco Angeli, Milano, 2010, p. 11 ss.; M. D'AMICO, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2020, pp. 75 ss.; B. PEZZINI, *Tra uguaglianza e differenza: il ruolo della Corte costituzionale nella costruzione del genere*, in *Per i sessanta anni della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 35 ss.; G. SORRENTI, *Viaggio ai confini dell'eguaglianza giuridica. Limiti e punti di caduta delle tecniche di attuazione del divieto di distinzione in base al sesso*, in *RivistaAIC*, n.2/2020, pp. 438 ss.

l'uguaglianza delle donne, impedendo loro, sul lato interno, il pieno sviluppo come persone e, sul lato esterno, l'effettiva partecipazione alla costruzione politica, economica, culturale e sociale del Paese.

Se, infatti, può bastare una sentenza della Corte costituzionale o una revisione legislativa per cancellare una discriminazione formale, assai più arduo e lungo è il cammino per superare le disuguaglianze sostanziali tra uomini e donne.

L'aveva colto perfettamente Teresa Mattei – la più giovane dei costituenti, con i suoi venticinque anni al momento dell'elezione - in un suo storico intervento in Assemblea costituente, nella seduta del 18 marzo 1947, quando aveva insistito per l'inserimento delle due parole “di fatto” nel secondo comma dell'articolo 3<sup>3</sup>. «Il riconoscimento della raggiunta parità» tra uomini e donne «è un buon punto di partenza per le donne italiane, ma non certo un punto di arrivo», disse. «Le donne italiane desiderano qualche cosa di più, qualche cosa di più esplicito e concreto che le aiuti a muovere i primi passi verso la parità di fatto, in ogni sfera, economica, politica e sociale, della vita nazionale», disse. «Secoli e secoli di arretratezza, di oscurantismo, di superstizione, di tradizione reazionaria» pesano sulle spalle delle donne italiane, disse. Se la Repubblica vuole che esse collaborino «alla costruzione di una società nuova e più giusta, è suo compito far sì che *tutti gli ostacoli* siano rimossi dal loro cammino»: non solo quelli posti sulla «via solenne del diritto», ma soprattutto quelli «creati dal costume, dalla tradizione, dalla mentalità corrente del nostro Paese», disse<sup>4</sup>.

Ecco: a che punto siamo oggi nella rimozione di *questi ostacoli* – quelli creati dal costume, dalla tradizione, dalla mentalità corrente - all'uguaglianza sostanziale tra donne e uomini e nella costruzione di condizioni di piena ed effettiva parità?

---

<sup>3</sup> Nella seduta del 18 marzo 1947 Teresa Mattei propone «che sia migliorata la forma del secondo comma dell'articolo 7 [poi 3] nel seguente modo: “È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli d'ordine economico e sociale che limitano ‘di fatto’ — noi vogliamo che sia aggiunto — la libertà e l'eguaglianza degli individui e impediscono il completo sviluppo della persona umana”. Voi direte che questo è un pleonasma. Noi però riteniamo che occorra specificare “di fatto”».

<sup>4</sup> Teresa Mattei, *Assemblea costituente, seduta del 18 marzo 1947*.

## 2. I fili dell'uguaglianza tra uomini e donne e i loro intrecci

Per una corretta ricostruzione del principio di uguaglianza tra uomini e donne, occorre procedere all'intreccio di molteplici fili, come trama e ordito.

Oltre ai fili dell'*uguaglianza formale*, davanti alla legge e nella legge, e dell'*uguaglianza sostanziale*, di fatto e nella società, distinti ma inscindibili<sup>5</sup>, vi sono altri fili che rilevano: quello anatomico-biologico del *sex*, che attiene eminentemente alla diversità dei corpi di uomini e donne, e quello culturale-sociale del *genere*, che rimanda alle categorie del maschile e del femminile<sup>6</sup>.

Queste coppie di fili, a loro volta, si intersecano tra loro: «la dialettica tra uguaglianza formale e sostanziale si intreccia alla dialettica sesso/genere»<sup>7</sup>.

Ne risulta che il principio di uguaglianza formale ha principalmente una funzione *anti-discriminazione*, a evitare che il mero dato di essere uomo o donna possa essere elemento di inclusione o esclusione nel godimento dei diritti<sup>8</sup>. Il principio di uguaglianza sostanziale mira, invece, a scardinare le disuguaglianze che persistono nella individuazione dei ruoli e nelle aspettative di genere maschio-femmina, come costrutti mentali e pregiudizi culturali e sociali: ha dunque principalmente una funzione *anti-disuguaglianza*. O, come è stato acutamente detto, *anti-subordinazione*<sup>9</sup>. Giacché per eradicare le disuguaglianze di genere non basta consentire l'accesso delle donne, in condizioni di uguaglianza, negli spazi prima riservati ai soli uomini; occorre ripensare gli spazi stessi: non si tratta di una mera assimilazione del femminile al maschile, ma di

<sup>5</sup> Nello stesso senso B. PEZZINI, *Costruzione del genere e costituzione*, in B. Pezzini (a cura di), *La costruzione del genere. Norme e regole*, Vol. I, Bergamo, Bergamo University Press-Sestante edizioni, 2012, p. 39.

<sup>6</sup> Sulla differenza tra “sesso” e “genere” sotto il profilo del principio di uguaglianza, B. PEZZINI, *Costruzione del genere e costituzione*, cit., pp. 3 s. e p. 45. Si veda anche M. CARTABIA, *Riflessioni in tema di eguaglianza e di non discriminazione*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 420.

<sup>7</sup> B. PEZZINI, *Costruzione del genere e costituzione*, cit., p. 39.

<sup>8</sup> Sulla non assimilabilità tra “discriminazioni” e “differenziazioni irragionevoli”, G. SORRENTI, *Viaggio ai confini dell'eguaglianza giuridica*, cit., pp. 438 ss.: «Una discriminazione non è equiparabile a una mera differenziazione irragionevole [...], bensì [...] consiste in una *odiosa* differenziazione». Sorrenti riprende e sviluppa il pensiero di A. PACE, *Eguaglianza e libertà*, in L. Carlassare (a cura di), *Corte costituzionale e principio di eguaglianza*, Padova, Cedam, 2002, pp. 75 ss.

<sup>9</sup> B. PEZZINI, *Costituzione italiana e uguaglianza dei sessi: il principio antisubordinazione di genere*, in B. Pezzini, A. Lorenzetti (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull'impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 11 ss.

una riconsiderazione dell'universale in chiave di tutela e valorizzazione delle differenze tra i generi<sup>10</sup>.

Questa lettura alla luce dell'intreccio di molteplici fili – principio di uguaglianza formale/principio di uguaglianza sostanziale; sesso/genere; anti-discriminazione/anti-subordinazione – consente, da un lato, di restituire ricchezza e complessità al principio di uguaglianza e, dall'altro, di riconoscere e distinguere la pluralità dei suoi fini: contrastare le discriminazioni, superare le disuguaglianze, tutelare le differenze<sup>11</sup>.

Se, infatti, le *discriminazioni* ledono il principio di pari dignità sociale di uomini e donne (art. 3.1. Cost.) e le *disuguaglianze* limitano di fatto la libertà, il pieno sviluppo, e l'effettiva partecipazione delle donne (art. 3.2 Cost.), e vanno per questo superate e contrastate, le *differenze* sono invece ciò che rende ogni persona unica, diversa dall'altra nel precipitato del suo vissuto e dei suoi legami, e vanno perciò massimamente tutelate alla luce del principio personalista (art. 2. Cost.).

È questo il sottile ma netto crinale che ci è dato nel cammino dell'uguaglianza nelle questioni di genere: da un lato, combattere contro le discriminazioni e le disuguaglianze; dall'altro, preservare e avvalorare le differenze<sup>12</sup>.

### 3. Visione costituente e realtà

Per questo impegnativo ed esposto cammino sul crinale dell'uguaglianza, la Costituzione non ci dà i soli riferimenti degli articoli 2 e 3, ma puntella la via con una serie di altre disposizioni riferite alle sfere della vita in cui le differenze tra uomini e donne si sono storicamente tradotte in discriminazioni e disuguaglianze: nella vita familiare (art. 29.2; 30.1.; 31 Cost.); nella vita

---

<sup>10</sup> Sulla tutela della differenza come espressione – e non antitesi - del principio di uguaglianza L. GIANFORMAGGIO, *Eguaglianza e differenza: sono davvero incompatibili?*, in G. Boancchi A. Groppi (a cura di), *Il dilemma della cittadinanza. Diritti e doveri delle donne*, Roma-Bari, Laterza, 1993, pp. 33 ss.; IDEM, *Correggere le disuguaglianze, valorizzare le differenze: superamento o rafforzamento dell'eguaglianza?* in *Democrazia e diritto*, n. 1/1996, pp. 53 ss.

<sup>11</sup> Su questi differenti profili e fini anche L. FERRAJOLI, *Il principio di uguaglianza e la differenza di genere*, in *giudicedonna.it*, n. 3/2015, pp. 2 ss.

<sup>12</sup> Nello stesso senso M. CARTABIA, *Riflessioni in tema di eguaglianza e di non discriminazione*, cit., p. 417: «una delle sfide più complesse della nostra epoca è quella di eliminare le discriminazioni senza sacrificare la diversità. Preservare ad un tempo le identità e le differenze senza perpetuare discriminazioni e svantaggi».

lavorativa (art. 37 Cost.); nella vita politica (art. 51 Cost.) e in generale «nella vita sociale, culturale ed economica» (art. 117.7 Cost.).

Non è qui il luogo per ripercorrere compiutamente questi articoli, né l’attuazione legislativa e giurisprudenziale che hanno avuto. Tuttavia la loro lettura sistematica mette in evidenza come le diverse vite di cui la Costituzione si occupa – familiare, lavorativa, politica - non sono tra loro separate, ma strettamente interconnesse. Sicché le disuguaglianze che persistono e insistono in una vita riverberano, come un’onda, in tutte le altre: disuguaglianze nella vita familiare si riflettono nelle condizioni della vita lavorativa e nella vita politica; viceversa, disuguaglianze nella vita politica o nella vita lavorativa hanno ricadute sulle condizioni della vita familiare delle donne.

Come avevano perfettamente inteso i costituenti e le costituenti, pertanto, la questione di genere va affrontata nella sua complessità e integralità, essendo inutili interventi separati e settoriali.

Nonostante la lungimiranza della visione costituente, volta a ridisegnare gli spazi sociali rompendo la correlazione tra spazi pubblici abitati solo da uomini e spazi privati abitati solo da donne<sup>13</sup>, tuttavia in Italia siamo ancora lontani dall’inveramento di una società autenticamente “duale”, segnata dalla presenza dei due generi in tutti gli ambiti di vita, con una divisione dei ruoli perfettamente interscambiabile: ancora forte è la prevalenza degli uomini nella vita pubblica, lavorativa e politica, e delle donne nella vita privata e familiare. La ridefinizione dei ruoli in Italia è avviata, ma sicuramente non ancora approdata.

D’altra parte «l’erosione dei paradigmi ha una sua intrinseca logica di gradualità»<sup>14</sup>: occorre tempo per abbattere gli *idola tribus*, tanto più questi sono profondamente radicati nelle strutture mentali, culturali e ordinamentali di una società<sup>15</sup>. Non basta una sentenza della Corte costituzionale, un provvedimento legislativo, una riforma costituzionale per demolire uno stereotipo o un pregiudizio. È necessario tempo perché il mutamento percoli in profondità, impregni il terreno circostante e poi riemerge. In un processo circolare, in cui società e ordinamento si alimentano a

<sup>13</sup> B. PEZZINI, *Costruzione del genere e costituzione*, cit., p. 13 parla, con l’adozione della Costituzione, di «rivoluzione topografica nel disegno dello spazio pubblico e privato per linee di genere». Di “sconfinamento” delle donne in uno spazio pubblico originariamente riservato ai soli uomini parla anche L. CALIFANO, *Parità dei diritti e discriminazioni di genere*, cit., pp. 39 ss.

<sup>14</sup> B. PEZZINI, *Tra uguaglianza e differenza: il ruolo della Corte costituzionale nella costruzione del genere*, cit., p. 107.

<sup>15</sup> Sui più diffusi stereotipi sessisti, ISTAT, *Gli stereotipi sui ruoli di genere e l’immagine sociale della violenza sessuale – anno 2018*, novembre 2019, su [www.istat.it](http://www.istat.it).

vicenda ed evolvono insieme: talvolta l'ordinamento segue e rispecchia, talaltra spinge e orienta il mutamento sociale<sup>16</sup>.

#### **4. Soffitti di cristallo e gradini di pietra**

Dovendo pensare ai principali ostacoli all'eguaglianza sostanziale di donne e uomini che permangono in questo momento storico, vengono in evidenza due livelli del discorso distinti, benché intrecciati.

C'è il livello della vita pubblica-politica: l'accesso non ancora paritario alle cariche rappresentative, alle posizioni apicali negli organi di governo e di garanzia, in generale ai vertici delle carriere professionali più rilevanti sotto il profilo pubblico: il famoso *soffitto di cristallo*. In questa sfera c'è un cammino in corso, per il cui avanzamento sono parimenti indispensabili, da un lato, le clausole costituzionali e la legislazione incentivante la parità di genere; dall'altro, una profonda evoluzione culturale e politica, che deve interessare la classe dirigente che scrive le leggi, che fa le nomine, che elegge gli organi, ma anche i cittadini e le cittadine che esercitano l'elettorato attivo. L'obiettivo è quello della presenza paritaria di uomini e donne sulla scena politica e ai vertici delle istituzioni, segno tangibile di una democrazia duale matura<sup>17</sup>, nella quale le donne non sono certo chiamate a rappresentare "interessi di genere" – il che sarebbe in urto con l'idea moderna di universalità e generalità della rappresentanza<sup>18</sup> –, ma a portare nella determinazione dell'agenda politica e nella sua attuazione la loro specificità, affinché essa vada a integrare quella pari, ma inevitabilmente diversa, degli uomini<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Così anche M. CARTABIA, *Attuare la Costituzione: la presenza femminile nelle istituzioni*, M. D'Amico (a cura di), *La donna dalla fragilitas alla pienezza dei diritti? Un percorso non ancora concluso*, Milano, Giuffrè, 2017, p. 37.

<sup>17</sup> Sulla democrazia duale, B. PEZZINI, *Costruzione del genere e costituzione*, cit., p. 8; M. CAIELLI, *Per una democrazia duale: perché il genere dei nostri rappresentanti continua ad avere importanza*, in B. Pezzini, A. Lorenzetti (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza*, cit., pp. 93 ss.

<sup>18</sup> G. BRUNELLI, *Donne e politica. Quote rosa? Perché le donne in politica sono ancora così poche?*, Bologna, il Mulino, 2006, pp. 17 ss.; L. CARLASSARE, *La rappresentanza femminile: principi formali ed effettività*, in F. Bimbi, A. Del Re (a cura di), *Genere e democrazia. La cittadinanza delle donne a cinquant'anni dal voto*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1997, p. 86; L. FERRAJOLI, *Differenze di genere e garanzie di uguaglianza*, in F. Bimbi, A. Del Re (a cura di), *Genere e democrazia*, cit., pp. 93 ss.; A. MANGIA, *Rappresentanza di "genere" e "generalità" della rappresentanza*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotta, P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 79 ss.

<sup>19</sup> In questo senso, G. BRUNELLI, *Donne e politica*, cit., p. 11.

C'è poi il livello della vita privata-familiare e della vita sociale-lavorativa: della vita, cioè, che riguarda quotidianamente ogni uomo e ogni donna. Ciò che vorrei chiamare i *gradini di pietra* della parità di genere. Ed è ciò su cui vorrei porre l'attenzione: gli ostacoli "di fatto" in cui ogni donna inciampa ogni giorno.

A partire dall'asimmetrica distribuzione del lavoro familiare, domestico e di cura, tra uomini e donne. I dati statistici sono chiari e inequivocabili: in una coppia tra i 25 e i 64 anni, sul totale del carico di lavoro familiare, quello della donna rappresenta il 21,7% della sua giornata (pari a 5h13'), contro il 7,6% di quello degli uomini (1h50'); in una coppia di genitori entrambi occupati tra i 25 e i 44 anni ("giovani adulti"), il 67,3% del lavoro familiare è a carico della donna; il 75% se la madre non è occupata<sup>20</sup>.

Che il lavoro di cura gravi per la gran parte sulle spalle delle donne può essere frutto di scelta, di adesione alle proprie aspirazioni e inclinazioni; ma più spesso è frutto di un radicato schema sociale di distribuzione dei carichi familiari che alla donna si impone.

Lamentare questa impari distribuzione non è, si badi, recriminazione da *desperate housewives*: solo a una lettura superficiale essa può apparire irrilevante per il diritto. In realtà è la radice di molte altre disuguaglianze<sup>21</sup>, con in importanti ricadute private e pubbliche.

## **5. Gradini di pietra: ricadute private...**

L'asimmetrica distribuzione del carico di lavoro familiare ha, in primo luogo, importanti ricadute private, perché, a causa di ciò, molte donne sono costrette a rinunciare a una vita lavorativa fuori dalle mura di casa, per dedicarsi esclusivamente al lavoro domestico e di cura.

O, all'apposto, sono portate a rinunciare a costruire una famiglia pur di lavorare; anche se in questi casi spesso non si tratta di una rinuncia consapevole, ma piuttosto di un continuo rinvio in attesa di condizioni economiche e di contesto più favorevoli, che però non arrivano mai. Sono soprattutto le donne più fragili sotto il profilo economico e culturale che possono trovarsi strette in

---

<sup>20</sup> ISTAT, *I tempi della vita quotidiana* (anno di riferimento 2014), novembre 2016, su [www.istat.it](http://www.istat.it). Viceversa il lavoro retribuito occupa il 19,4 % del giorno medio degli uomini (4h39') contro il 9,9% delle donne (2h37').

<sup>21</sup> Come ha evidenziato anche l'Istituto Europeo per l'Uguaglianza di genere, che nel 2019 ha concentrato il suo *Gender Equality Index* proprio sull'equilibrio tra lavoro e vita privata (EIGE, *Gender equality index score for Italy – 2019*, su [www.eige.europa.eu](http://www.eige.europa.eu)).



questa penalizzante alternativa<sup>22</sup>.

Più spesso le donne sono in una via di mezzo, in cui cercano di tenere in difficile equilibrio le due vite, quella familiare e quella extrafamiliare (le “equilibriste”<sup>23</sup>). In ogni caso la maternità è da molte vissuta o temuta – come già denunciava Nilde Iotti in Assemblea costituente – alla stregua di «un peso e non fonte di gioia e aiuto per lo sviluppo della propria persona»<sup>24</sup>.

I dati, nella loro asciuttezza, sono eloquenti e aiutano a dare concretezza a queste riflessioni<sup>25</sup>.

In Italia nel II trimestre 2020 è occupata il 48,4% delle donne, contro il 66,6% degli uomini<sup>26</sup>: è il divario di genere – al 18,2% - più marcato rispetto alla media UE<sup>27</sup>. Il Covid-19 ha ulteriormente inciso su questa già grave situazione: basti qui ricordare il solo drammatico dato del mese di dicembre 2020, per cui su 101.000 posti di lavoro persi a causa della crisi economica innescata dalla pandemia, 99.000 sono di donne; 2.000 di uomini. Ma in generale nel 2020, su quattro lavoratori che hanno perso il lavoro, tre sono donne: 312.000 contro 132.000.

Eppure in Italia hanno il diploma il 64,4 % delle donne (vs il 59,8% degli uomini); il 22,6% ha conseguito una laurea (vs il 16,8% degli uomini); dei dottori di ricerca, circa il 54% è donna. Quindi non è un problema di merito: le giovani donne hanno livelli di istruzione più elevati rispetto ai loro pari uomini. E tuttavia si registrano gravi differenziali a loro sfavore nei tassi di occupazione all’uscita dagli studi.

Nella scarsa partecipazione delle donne nel mercato del lavoro un ruolo fondamentale è giocato proprio dalla difficoltà di conciliazione tra carichi familiari e carichi di lavoro extradomestico. Ciò è reso evidente dal fatto che la differenza nei tassi di occupazione tra uomini e donne sono più ampie se le donne hanno figli (il divario di genere passa dal 18,2% al 28,5%). Inoltre, tra le stesse donne, il tasso di occupazione delle donne tra i 25 e 49 anni è l’81% se vivono da sole; il 70,8% se vivono in coppia senza figli; crolla al 56,4% se sono madri<sup>28</sup>.

<sup>22</sup> ISTAT, *Rapporto annuale 2019 – La situazione del paese*, giugno 2019, p. 114.

<sup>23</sup> SAVE THE CHILDREN, *Le equilibriste. La maternità in Italia 2020*, su [www.savethechildren.it](http://www.savethechildren.it).

<sup>24</sup> Nilde Iotti, *Relazione sulla famiglia, Prima sottocommissione, Assemblea costituente*.

<sup>25</sup> Si riportano qui dati Istat riferiti agli anni 2019-2020.

<sup>26</sup> L’occupazione femminile varia poi molto all’interno del Paese, passando dal 59,7% del Nord al 55,9% del centro e al 32,8% del Sud.

<sup>27</sup> Per la media europea, le donne che lavorano sono il 61,7% e gli uomini il 72,1% e il divario è al 10,4%. I dati Eurostat confermano i dati Istat: il tasso di occupazione femminile in Italia nel 2019 è il più basso tra i paesi UE, con il divario di occupazione di genere più ampio (su [www.ec.europa.eu/eurostat](http://www.ec.europa.eu/eurostat)).

<sup>28</sup> ISTAT, *Conciliazione tra lavoro e famiglia – Anno 2018*, novembre 2019. Il gap rispetto alle donne senza figli si riduce al crescere del titolo di studi: il tasso di occupazione delle donne con un elevato titolo di studio è superiore al 70% indipendentemente dal ruolo in famiglia.

L'11,1% delle donne italiane dichiara di non avere mai lavorato per occuparsi dei figli, ed è un fenomeno che riguarda esclusivamente il genere femminile<sup>29</sup>. Le donne che lavorano, invece, smettono di lavorare alla nascita del primo figlio nel 11% dei casi; al secondo figlio nel 17% dei casi; al terzo o più figli nel 19% dei casi.

Anche chi non lascia il lavoro dichiara di aver rimodulato il lavoro extradomestico in funzione del lavoro di cura (il 38,8% delle madri occupate, contro l'11,9% degli uomini): le donne in *part-time* sono ormai un terzo delle occupate (32,8%, contro l'8,7% degli uomini)<sup>30</sup>.

Ed è un serpente che si morde la coda: i disequilibri all'interno della famiglia si riflettono sulla posizione lavorativa della donna, e la debolezza lavorativa della donna si riflette sui compiti familiari: «se le donne guadagnano meno degli uomini, se hanno minori possibilità di carriera e sono occupate in lavori meno retribuiti, diventano il soggetto più debole e più sacrificabile nella coppia»<sup>31</sup>.

## 6. ... e ricadute pubbliche

Queste vicende private hanno rilevantissime ricadute pubbliche.

Se le donne rinunciano al lavoro per dedicarsi ai figli e alla famiglia, si hanno gravi *effetti sulla crescita economica del Paese*.

Questo è messo perfettamente in luce dalla *womenomics*, neologismo teso a sintetizzare la teoria per la quale un maggior incremento e integrazione delle donne nel mondo del lavoro non risponderebbe solo a principi di equità, ma soprattutto di efficienza economica. L'equazione

<sup>29</sup> ISTAT, *Conciliazione tra lavoro e famiglia – Anno 2018*, novembre 2019. In Europa la media delle donne che non ha mai lavorato per occuparsi dei figli è il 3,7%. In Italia, anche tra le laureate è frequente la presenza di donne che non hanno mai lavorato per prendersi cura dei figli, oppure che abbiano avuto per questo motivo una interruzione lavorativa, anche se in misura minore rispetto alle donne non laureate.

<sup>30</sup> Tutti i precedenti dati sono su [www.istat.it](http://www.istat.it). In particolare essi sono analizzati in ISTAT, *Conciliazione tra lavoro e famiglia – Anno 2018*, novembre 2019; *Misure a sostegno della partecipazione delle donne al mercato del lavoro e per la conciliazione delle esigenze di vita e di lavoro* (AA.C 522, 615, 1320, 1345, 1675, 1732, 1925), Audizione della Dott.ssa Linda Laura Sabbadini per l'Istat, IX Commissione Lavoro pubblico e privato, Camera dei Deputati, Roma, 26 febbraio 2020; *Esame della proposta di legge 1818 (Murelli) e 1885 (De Maria) in materia di lavoro, occupazione e produttività*, Memoria scritta dell'Istat, XI Commissione (Lavoro pubblico e privato), Camera dei Deputati, Roma, 12 novembre 2020; *Indagine conoscitiva sulle politiche in materia di parità tra donne e uomini*, Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica Giorgio Alleva, I Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati, 25 ottobre 2017.

<sup>31</sup> *Donne per un nuovo rinascimento 2020*, su [www.pariopportunita.gov.it](http://www.pariopportunita.gov.it), p. 8.

elementare è: «più donne entrano nel mercato del lavoro, maggiore è la crescita economica di un paese». L'aumento del Pil grazie al lavoro delle donne sarebbe dovuto non solo a un incremento quantitativo degli stipendi, delle tasse, dei contributi, dei consumi, ma, in una visione più generale, al valore aggiunto recato dalla presenza e innovazione femminile nell'economia<sup>32</sup>.

È stato calcolato che se in Italia si innalzasse il tasso di occupazione femminile al 60% (l'obiettivo di Lisbona per il 2010) questo «si assocerebbe “meccanicamente” a un Pil più elevato del 7 per cento»<sup>33</sup>. Incalcolabile, poi, sarebbe l'incremento del Bes – l'indicatore del Benessere equo e sostenibile<sup>34</sup> - grazie all'arricchimento del mondo del lavoro di competenze, capacità, sensibilità, *modus agendi* femminili.

Se, all'opposto, le donne rinunciano ai figli per dedicarsi al lavoro, si hanno gravi *effetti sulla crescita demografica del Paese*.

Secondo i dati Istat, nel 2019 per il settimo anno consecutivo le nascite sono diminuite: si sono avute 435.000 mila nascite, il valore più basso mai registrato in oltre 150 anni di unità nazionale<sup>35</sup>. Le stime non ancora ufficiali per il 2020 – computate considerando il c.d. *effetto Covid* – danno dati ancora più allarmanti: i nati si attestano intorno a 426.000 nel 2020 e intorno a 396.000 nel 2021, sotto il confine simbolico dei 400.000 nati, fissato originariamente nelle previsioni Istat per il

<sup>32</sup> Il neologismo *womenomics* fu coniato dall'economista Kathy Matsui, che in un rapporto del 1999 dimostrò che il suo Paese d'origine, il Giappone, avrebbe potuto guarire dalla depressione economica investendo sulle donne. Sulla *womenomics*, A. WITTENBERG-COX, A. MAITLAND, *Rivoluzione Womenomics. Perché le donne sono il motore dell'economica*, Milano, Il Sole 24Ore, 2010; M. FERRARA, *Il fattore D*, Milano, Mondadori, 2008; L. SCOTT, *Economia a doppia X*, Milano, Rizzoli, 2020. Si veda anche il sito [www.womenomics.it](http://www.womenomics.it). La teoria è confermata anche dal *Fondo monetario internazionale* che ha rivelato che avvalersi delle donne nel mercato del lavoro e nelle posizioni strategiche aumenterebbe l'economia globale del 35% (su [www.blog.imf.org](http://www.blog.imf.org); e C. LAGARDE, *More women in the workplace could boost economy by 35%*, su [www.theguardian.com](http://www.theguardian.com)). Un pensiero condiviso anche da uno studio condotto dalla *Harvard Business Review*: l'equilibrio di genere permetterebbe di raggiungere 28 mila miliardi di dollari del Pil mondiale entro il 2025. Da ultimo si veda B. AGARWAL, *Disuguaglianze di genere nelle economie in via di sviluppo*, Bologna, il Mulino, 2021.

<sup>33</sup> M. BIANCO, F. LOTTI, R. ZIZZA, *Le donne e l'economia italiana*, in Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 171/2013, p. 8. Già nelle attuali condizioni, con una occupazione femminile al 48,4%, le italiane che lavorano producono il 41,6% del Pil, per un valore di 614,2 miliardi di euro (F. BARBIERI, *Il lavoro delle donne vale oltre il 41% del Pil*, in *Il sole 24Ore*, 14 agosto 2017).

<sup>34</sup> Nel 2016, con l'approvazione dell'all'art. 1.6, lett. g), l. 163/2016, n. 163, è stato operato il primo riconoscimento normativo degli indicatori Bes, prevedendone l'inserimento nei documenti di programmazione del governo e attribuendo a essi un ruolo nell'attuazione e nel monitoraggio delle politiche pubbliche. Tra gli indicatori Bes individuati con decreto ministeriale del Mef del 15 novembre 2017 ci sono, al punto 7, il «tasso di mancata partecipazione al lavoro, con relativa scomposizione per genere» e, al punto 8, il «rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli».

<sup>35</sup> G.C. BLANGIARDO, *Scenari sugli effetti demografici di Covid-19: il fronte della natalità*, Istituto nazionale di Statistica, p. 1, su [www.istat.it](http://www.istat.it); A. GOLINI, *Italiani poca gente. Il Paese ai tempi del malessere demografico*, Roma, Luiss University Press, 2019.

2032<sup>36</sup>.

Cala anche il tasso di fecondità: 1,27 figli per donna, ampiamente al di sotto del c.d. “livello di sostituzione” di 2,1 figli. Cresce, per converso, l’età media in cui si diventa madri: 31,3 anni, confermando il primato italiano di “mamme più anziane d’Europa”<sup>37</sup>. Una fecondità bassa e tardiva è «l’indicatore più rappresentativo del malessere demografico del Paese»<sup>38</sup>.

Il calo demografico, poi, non è solo dovuto alla diminuzione delle nascite, ma anche all’aumento dei cittadini cancellati dall’anagrafe perché emigrati all’estero a causa delle scarse opportunità offerte dal loro paese nativo (+16,1 %, corrispondente a 182.154 cancellazioni dall’anagrafe di cittadini trasferitisi all’estero)<sup>39</sup>. E nemmeno più l’immigrazione è in grado di garantire l’equilibrio demografico, dal momento che anche le immigrate residenti in Italia fanno meno figli rispetto al passato<sup>40</sup>.

Tutto questo si traduce in un Paese che si assottiglia sempre di più e che invecchia sempre di più: l’età media complessiva è nel 2019 di 45,2 anni, rendendoci uno dei paesi più vecchi al mondo, secondi solo al Giappone<sup>41</sup>.

I demografi sono concordi nell’additare come principale causa del nostro “inverno demografico” il radicato e diffuso clima di paura e incertezza dovuto alle difficoltà occupazionali ed

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 1. Per converso, nel 2020 i decessi superano quota 700.000: mai tanti morti dal 1944, in piena seconda guerra mondiale. In commento, E. MAURO, *Un Paese senza bambini*, in *la Repubblica*, 30 Novembre 2020, pp. 1 e 29.

<sup>37</sup> Su [www.demo.istat.it](http://www.demo.istat.it). Si veda anche EUROSTAT, *Fertility indicators 2009-2018*.

<sup>38</sup> ISTAT, *Rapporto annuale 2019 – La situazione del Paese*, giugno 2019, p. 114.

<sup>39</sup> *Annuario Istat 2019*, su [www.istat.it](http://www.istat.it). Per altro L. NASCIA E M. PIANTA, *L’emigrazione dei ricercatori italiani*, in *Affari Sociali Internazionali. Nuova Serie – Gli italiani all’estero: collettività storiche e nuove mobilità*, anno VIII, n. 1-4/2020, p. 79-89, mettono in luce come, in dodici anni, circa 14 mila dottori di ricerca italiani abbiano abbandonato l’Italia per lavorare nella ricerca all’estero. Ma il problema non riguarda solo i ricercatori, bensì tutte le professioni qualificate: tra il 2016 e il 2017 il paese ha perso 28 mila laureati italiani emigrati all’estero, al netto dei rimpatri. La gravità del problema è stata segnalata da F. TURONE, *Mobilità forzata: perché emigrano i ricercatori italiani*, in *Nature Italy* (su [www.nature.com](http://www.nature.com)).

<sup>40</sup> Si assiste, infatti, a una decrescita della fecondità anche delle donne straniere residenti in Italia, che passa da 1,98 nel 2017 a 1,94 figli in media per donna nel 2018. In generale, si va affievolendo il ritmo di incremento della popolazione straniera al 31 dicembre 2019 sono 5.306.548 i cittadini stranieri iscritti in anagrafe, l’8,8% del totale della popolazione residente, con un aumento, rispetto all’inizio dell’anno, di sole 47 mila unità (+0,9%) (ISTAT, *Bilancio demografico nazionale*: al 31 dicembre 2019, su [www.istat.it](http://www.istat.it), 13 luglio 2020).

<sup>41</sup> Quanto alla struttura demografica della popolazione, nel 2019: il 13% ha tra 0-14 anni; il 63,8% tra 15 e 64 anni; il 23,2% oltre 65 anni, con un’età media complessiva di 45,2 anni (dati su [www.tuttitalia.it](http://www.tuttitalia.it)). La speranza di vita media alla nascita «riprende ad aumentare attestandosi su 80,8 anni per i maschi e 85,2 per le femmine nel 2018». Tutto ciò rende l’Italia uno dei Paesi più vecchi al mondo, con 173,1 persone con 65 anni e oltre ogni cento persone con meno di 15 anni al primo gennaio 2019 (*Annuario Istat 2019*, su [www.istat.it](http://www.istat.it)). Si veda anche ISTAT, *Popolazione e famiglia*, su [www.istat.it](http://www.istat.it), con dati al 1 gennaio 2020; A. GOLINI, *Italiani poca gente*, cit., pp. 25 ss.

economiche<sup>42</sup>, tanto che è stata tracciata una correlazione tra tasso di natalità e tasso di disoccupazione: «si identifica in circa 1.5000 nati in meno l'ipotetico effetto riduttivo attribuibile a ogni punto di disoccupazione in più»<sup>43</sup>. Il Covid-19 non è che un ulteriore elemento di preoccupazione.

Tutto ciò rende evidente come sia diventata quanto mai urgente la questione demografica, in un'Italia sempre «più piccola e più debole»<sup>44</sup>.

## 7. Il paradosso italiano

Il paradosso che emerge dalla lettura incrociata dei dati economici e demografici è che in Italia all'alto tasso di disoccupazione femminile non corrisponde un incremento delle nascite; così come, per converso, alla diminuzione del tasso di fertilità non corrisponde un maggiore impegno delle donne nel mondo del lavoro. Vi sono due mali che si intersecano, senza alcuna compensazione positiva.

All'opposto, nei Paesi in cui più alta è la presenza delle donne nel mercato del lavoro più alto è il tasso di natalità: esiste infatti «una relazione diretta tra lavoro femminile e natalità»<sup>45</sup>. È la ragione è chiara: «mettere figli al mondo implica un certo grado di sicurezza economica, che spesso si realizza quando esiste più di una fonte di reddito. Questa condizione si avvera quando anche la donna ha un lavoro»<sup>46</sup>.

I due mali italiani – scarsa occupazione femminile e decrescita delle nascite – sono il segno di una situazione di profondo malessere nazionale, che non consente più di archiviare la questione di genere come tema di nicchia. È invece una *questione di prioritaria rilevanza costituzionale*, per affrontare la quale è necessario mettere in opera politiche attive di lungo respiro, pluriennali, che affrontino in modo completo e adeguato il tema della parità tra uomini e donne con soluzioni

---

<sup>42</sup> M. LIVI BACCI, *Un'Italia più piccola e più debole? La questione demografica*, in *il Mulino*, n. 5/2018, pp. 719-734. D'altra parte già Angelina Merlin, *Relazione sulle garanzie economiche e sociali per l'esistenza della famiglia, Terza Sottocommissione, Assemblea costituente*, rilevava che «l'incertezza del domani, l'impossibilità di procurare il pane, le vesti, la necessaria assistenza, in caso di malattia, a più persone, distoglie dal matrimonio e dalla famiglia».

<sup>43</sup> G.C. BLANGIARDO, *Scenari sugli effetti demografici di Covid-19: il fronte della natalità*, cit., p. 6.

<sup>44</sup> M. LIVI BACCI, *Un'Italia più piccola e più debole? La questione demografica*, cit., pp. 719-734; IDEM, *La questione demografica*, in *Civitas*, 8 aprile 2020. Nello stesso senso, A. GOLINI, *Italiani poca gente*, cit., passim.

<sup>45</sup> M. LIVI BACCI, *La questione demografica*, cit.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

complesse e integrate. Lo ha ricordato anche il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione della celebrazione della *Giornata internazionale della donna*, 1°8 Marzo 2021: «calo demografico e carenza di occupazione femminile sono tra i fattori più rilevanti del rallentamento della crescita economica; e sono fra essi strettamente collegati»<sup>47</sup>. E come tali vanno congiuntamente affrontati.

## 8. Politiche per risalire i gradini di pietra

Quali, dunque, le politiche necessarie per risalire i gradini di pietra?

1) In primo luogo, *politiche volte a generare occupazione femminile e di sostegno al lavoro delle donne*: occorre investire nel lavoro femminile<sup>48</sup>, e delle madri in particolare<sup>49</sup>; nell'imprenditoria femminile<sup>50</sup>; nella formazione delle donne anche nelle cosiddette aree disciplinari Stem (*Science, Technology, Engineering and Mathematics*), che saranno le più richieste nelle occupazioni del futuro<sup>51</sup>.

<sup>47</sup> *Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione della celebrazione della Giornata internazionale della donna*, Palazzo del Quirinale, 8 marzo 2021, su [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it).

<sup>48</sup> In questo senso la l. 92/2012 ha riconosciuto ai datori di lavoro privati, anche non imprenditori, un incentivo per le assunzioni di donne che si trovino in condizioni svantaggiate: riduzione del 50% dei contributi a carico del datore di lavoro per 12 mesi; 18 mesi se l'assunzione è a tempo indeterminato. La legge di bilancio 2021 (art. 1.16, l. 178/2020) ha previsto in via sperimentale, per il biennio 2021-2022, tale esonero contributivo al 100% e nel limite massimo di importo pari a 6.000 euro annui per le nuove assunzioni: di tre anni per i giovani fino a 35 anni (prolungati a quattro nelle Regioni meridionali) e di due anni per le donne (di età superiore ai 35 anni).

<sup>49</sup> *Donne per un nuovo rinascimento 2020*, su [www.pariopportunita.gov.it](http://www.pariopportunita.gov.it), p. 18, propone di «istituire un incentivo per le madri che tornano al lavoro attraverso un premio, pari fino al 30% del salario, cioè quanto riceve la lavoratrice se richiede il congedo parentale facoltativo (almeno per la stessa durata)».

<sup>50</sup> Ad oggi le donne in posizioni manageriali in Italia sono circa il 27% del totale dei manager, con una differenza di reddito pari a circa il 23%; secondo l'ultimo rapporto dell'*Osservatorio imprenditoria femminile* di Unioncamere le imprese femminili rappresentano il 21,93% del totale delle imprese registrate alle Camere di commercio (su [www.unioncamere.gov.it](http://www.unioncamere.gov.it)). Il d.lgs. 185/2000, capo 1, titolo 1, contiene misure dirette a sostenere, attraverso condizioni agevolate di accesso al credito, la creazione di micro e piccole imprese a prevalente o totale partecipazione giovanile e femminile. La legge di bilancio 2020 (l. 160/2019, art. 1.90, lett. d) ha introdotto la possibilità di integrare tali finanziamenti agevolati con una quota a fondo perduto. Con decreto del Mef, di concerto con il Mise, del 26 gennaio 2016 e con Atto di convenzione del 15 marzo 2016 tra Presidenza del Consiglio dei ministri–Dipartimento per le pari opportunità, Mef e Mise è stata istituita la c.d. *Sezione speciale "imprenditoria femminile"*, destinata alla concessione dell'intervento in garanzia a favore delle imprese femminili e delle donne rientranti tra i professionisti (per queste e altre misure, SERVIZIO STUDI CAMERA DEI DEPUTATI, *Legislazione e politiche di genere*, 2 marzo 2021, pp. 63 ss.).

<sup>51</sup> A oggi il divario di genere è molto marcato: il 37,3% degli uomini ha una laurea Stem, contro il 16,2% delle donne. I *Risultati Ocse Pisa 2018* (su [www.invalsi.it](http://www.invalsi.it)), che registrano ogni tre anni in 79 Paesi Ocse le competenze dei quindicenni rispetto alla capacità di lettura, la matematica e le scienze, indicano che i ragazzi italiani ottengono in matematica risultati nettamente migliori delle ragazze – 16 punti di differenza – e questa differenza è più del doppio di

Questa è la priorità delle priorità; il fattore di innesco di tutto il processo. Naturalmente garantire alle donne un lavoro di qualità non ha come unico movente quello di indurle a diventare madri con un certo grado di serenità: questo è un effetto indiretto. L'obiettivo primo è consentire alle donne, come a tutti i lavoratori, di realizzare pienamente la loro personalità, di mettere a disposizione della comunità le loro capacità e i loro talenti, di conseguire un adeguato grado indipendenza economica e di autonomia<sup>52</sup>.

Per questo è importante perseguire, insieme all'incremento dell'occupazione femminile, anche l'obiettivo della reale parità nella retribuzione, superando il persistente *salary device*<sup>53</sup>, e nei diritti tra lavoratrici e lavoratori; così come pensare a una retribuzione del lavoro domestico delle donne, soprattutto quando questo è il lavoro principale, come nel caso delle casalinghe.

2) In secondo luogo, sono necessarie *politiche di conciliazione tra attività lavorativa e attività familiare*. Le donne sono spesso in mezzo a uno schiaccianoci, dove una leva è quella dei figli da crescere, l'altra quella dei genitori anziani da accudire. Questo perché il sistema italiano di *welfare* ha presupposto, e in un certo modo anche orientato e radicato, un modello sociale e familiare che ha «“privatizzato” la cura dei soggetti deboli attraverso il lavoro femminile non retribuito», sicché «la funzione del lavoro femminile di cura – caratterizzato da grande capacità di produzione, estrema flessibilità e notevole efficacia – è risultata di compensazione sia delle insufficienze strutturali, sia delle riduzioni del sistema di erogazione di prestazioni sociali»<sup>54</sup>. Occorre ora sgravare le spalle delle donne da questo imponente carico di cura, che si va ad aggiungere al carico del lavoro extradomestico. Occorre un ripensamento dell'universale: creare strutture, servizi, diritti, per

---

quella rilevata in media nei paesi Ocse (le ragazze ottengono 25 punti in più dei ragazzi nelle competenze di lettura). Anche le aspettative di carriere degli studenti con i migliori risultati in matematica o scienze rispecchiano forti stereotipi di genere: 1 su 4 ragazzi con risultati migliori in scienze o matematica prevede di lavorare come ingegnere o professionista nelle scienze all'età di 30 anni; mentre tra le ragazze fanno questa previsione solo 1 su 8.

<sup>52</sup> Per interessanti riflessioni sul rapporto tra uguaglianza e autonomia nelle questioni di genere, si veda L. RONCHETTI, *Autonomia e differenza di genere*, in B. Pezzini, A. Lorenzetti (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza*, cit., pp. 331 s.

<sup>53</sup> JOBPRICING, *Gender gap, Report 2020. Lo studio annuale sulle differenze di genere a livello retributivo nel mercato del lavoro (privato) italiano*, su [www.jobpricing.it](http://www.jobpricing.it); T. ADDABBO, *Disuguaglianze di genere nel lavoro e nelle retribuzioni in Italia*, in M. FRANZINI, M. RAITANO (a cura di), *Il mercato rende diseguali? La disuguaglianza dei redditi in Italia*, Bologna, il Mulino, 2018. L'Ente delle Nazioni Unite per l'eguaglianza di genere e l'empowerment delle donne (UN Women) definisce “il più grande furto della storia” il fatto che, in tutto il mondo, le donne guadagnano 77 centesimi per ogni dollaro guadagnato dagli uomini (c.d. *motherhood penalty*) (su [www.unwomen.org](http://www.unwomen.org)). In Europa, la *Giornata per la parità retributiva* si celebra annualmente nella data in cui, simbolicamente le donne “smettono di essere pagate” rispetto ai loro colleghi uomini per lo svolgimento della stessa occupazione. Nel 2020 è caduta il 10 Novembre. Secondo gli ultimi dati Eurostat, nel 2019 il divario retributivo di genere nell'UE-27 è al 14,1% ([www.ec.europa.eu/eurostat](http://www.ec.europa.eu/eurostat)).

<sup>54</sup> B. PEZZINI, *Costruzione del genere e costituzione*, cit., p. 45.

rendere più agevole, *a donne e uomini*, la conciliazione dei tempi di lavoro e dei tempi di cura.

Elementi qualificanti di questo ripensamento sono: l'incremento dei servizi per la prima infanzia e per gli anziani; una più adeguata strutturazione del diritto ai congedi di maternità, di paternità, parentali e per i prestatori di assistenza; infine, un meglio calibrato impiego del lavoro a tempo parziale e del lavoro agile.

2a) Quanto al primo punto, il grado di copertura e di offerta dei *servizi per la prima infanzia* in Italia è ancora ampiamente inferiore rispetto all'obiettivo del 33% di presa in carico fissato a livello europeo nel 2002 per il 2010: solo il 14,1% dei bambini frequenta un asilo nido comunale o convenzionato. Includendo tutti i servizi alla prima infanzia, anche privati non convenzionati, si arriva al 25,5%, ma con divari territoriali molto pronunciati (si spazia dal 33,6% del Nord-est al 13,3% del Sud)<sup>55</sup>. Occorre dunque un intervento strutturale profondo e un serio investimento per offrire adeguati servizi per la prima infanzia in tutto il Paese; non solo per venire incontro alle esigenze lavorative dei genitori, ma in primo luogo per garantire pari opportunità educative ai bambini<sup>56</sup>. Ma il tema non è solo riduttivamente quello degli "asili nidi": anche per gli anni successivi alla primissima infanzia occorre pensare a politiche che consentano una reale conciliazione dei tempi-scuola dei figli con il tempo-lavoro dei genitori, pensando anche a una rimodulazione dell'orario e del calendario scolastico<sup>57</sup>.

Per quanto riguarda le persone disabili, anziane non autosufficienti o in condizioni di fragilità, anche in questo caso occorre incrementare e rendere realmente accessibile a chiunque ne abbia bisogno l'*assistenza sanitaria pubblica a domicilio*, attraverso l'erogazione di prestazioni mediche, riabilitative, infermieristiche e aiuto-infermieristico necessarie e appropriate in base alle specifiche condizioni di salute della persona nella sua stessa abitazione<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> ISTAT, *Offerta di asili nido e altri servizi integrativi per la prima infanzia. Anno educativo 2018-2019*, 27 ottobre 2020.

<sup>56</sup> A partire dal 2016, sono stati introdotti contributi statali per la copertura delle spese sostenute dalle famiglie per asili nido pubblici e privati, il c.d. *Bonus Asilo Nido* (il bonus, inizialmente stabilito a un massimo di 1000 euro annui, è stato poi elevato a 1.500 nel 2019 e, nella legge di bilancio 2020, il beneficio è stato modulato su soglie Isee differenziate).

<sup>57</sup> *Donne per un nuovo rinascimento 2020*, su [www.pariopportunita.gov.it](http://www.pariopportunita.gov.it), p. 18, propone di «rimodulare il calendario scolastico, sulla base dell'esperienza degli altri paesi europei, per allinearli alle caratteristiche della società attuale e di famiglie con entrambi i genitori lavoratori, superando l'ormai anacronistico periodo di chiusura estiva di tre mesi consecutivi». Ma anche la garanzia del tempo scolastico pieno a tutti i bambini e ragazzi, almeno fino alla chiusura del ciclo delle scuole secondarie di primo grado.

<sup>58</sup> In questo senso vi è già l'art. 22 del Dpcm 12 gennaio 2017, che prevede che «il Servizio sanitario nazionale garantisce alle persone non autosufficienti e in condizioni di fragilità, con patologie in atto o esiti delle stesse, percorsi



2b) Quanto ai congedi, sono misure centrali ai fini di agevolare la conciliazione tra tempi di lavoro e tempi di vita familiare e incentivare la parità tra uomini e donne. A partire dal *congedo di paternità*<sup>59</sup> obbligatorio e retribuito, da accostare al congedo di maternità per i primi mesi di ingresso del figlio in famiglia, in modo da «incoraggiare una più equa ripartizione delle responsabilità di assistenza tra uomini e donne, nonché per consentire un’instaurazione precoce del legame tra padre e figlio»<sup>60</sup>. Altro importante strumento di sostegno alla genitorialità è il *congedo parentale*, che consente un periodo di astensione facoltativa dal lavoro, riconosciuto a entrambi i genitori per prendersi cura del bambino nei suoi primi anni di vita<sup>61</sup>. Infine *i permessi e i congedi*

---

assistenziali a domicilio costituiti dall’insieme organizzato di trattamenti medici, riabilitativi, infermieristici e di aiuto infermieristico necessari per stabilizzare il quadro clinico, limitare il declino funzionale e migliorare la qualità della vita». Ma occorre garantire, più di quel che oggi accade, la reale effettività di questa previsione, all’interno delle diverse Asl. Ad oggi, nel sistema di *Long term care (Ltc)* – composto da servizi reali, come quelli previsti dal Dpcm del 2017, e trasferimenti monetari – prevale nettamente il ricorso alla soluzione familistica supportata da trasferimenti monetari, come l’indennità di accompagnamento. Per dare copertura ai costi di rilevanza dell’assistenza socio-sanitaria, nel 2007 è stato istituito un *Fondo per le non autosufficienze (Fna)* (art. 1.1264, l. 296/2006); la legge di bilancio 2020 (art. 1.3330, l. 160/2019) ha istituito un ulteriore *Fondo per la disabilità e la non autosufficienza*; di rilievo anche la l. 112/2016, *Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità prive del sostegno familiare* (c.d. *Dopo di noi*) e il fondo a questa collegato. A partire dalla legge di bilancio 2018 (art. 1.1555, l. 205 del 2017) si è definita la figura del *caregiver familiare* e sono state stanziare risorse dedicate. Si stima che i *caregiver* familiari siano almeno 7.293.000, di cui il 57% sono donne.

<sup>59</sup> In Italia, la storia del congedo di paternità è recente e progressiva: l’articolo 4.24, lett. a), l. 92/2012, per gli anni 2013-201, ha istituito il congedo obbligatorio di un giorno e il congedo facoltativo di due giorni, alternativo al congedo di maternità della madre, fruibili dal padre lavoratore dipendente anche adottivo e affidatario, entro e non oltre il quinto mese di vita del figlio. L’art. 1.354, l. 232/2016 (legge di bilancio 2017) ha prorogato il congedo obbligatorio per i padri lavoratori dipendenti anche per le nascite e le adozioni/affidamenti avvenute nell’anno solare 2017 e ha previsto, per l’anno solare 2018, l’aumento del suddetto congedo obbligatorio a quattro giorni. Per l’anno solare 2019, l’art. 1.278, l. 145/2018 (legge di bilancio 2019) ha aumentato a cinque il numero dei giorni di congedo obbligatorio. Per l’anno solare 2020, l’art. 1.342 l. 160/2019 (legge di bilancio 2020) ha aumentato a sette il numero dei giorni di congedo obbligatorio. Per l’anno solare 2021, l’art. 1.363, lett. a), l. 178/ 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021) ha aumentato a dieci il numero dei giorni di congedo obbligatorio ed ha ampliato la tutela del congedo stesso, prevedendone la fruizione anche nel caso di morte perinatale del figlio; ha inoltre confermato la possibilità di fruire di un giorno di congedo facoltativo in alternativa alla madre. Si è così allineata alla Direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento e del Consiglio, 20 giugno 2019, relativa all’*Equilibrio tra attività professionali e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio*, su [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu), che all’art.4 indica un *periodo minimo* di dieci giorni lavorativi di congedo di paternità retribuito che gli Stati membri dovrebbero garantire a ciascun neo-padre lavoratore. Ma dieci giorni di congedo obbligatorio di paternità rappresenta, appunto, il minimo: si dovrebbe arrivare ad almeno a un mese dall’ingresso del figlio in famiglia.

<sup>60</sup> Direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento e del Consiglio, cit., § 19 Considerato, su [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu). Si veda anche Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e la Comitato delle Regioni, *Un’Unione dell’Uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025*, COM(2020), 5 marzo 2020, su [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>61</sup> In Italia il congedo parentale spetta ai genitori naturali, che siano in costanza di rapporto di lavoro, entro i primi dodici anni di vita del bambino per un periodo complessivo tra i due genitori non superiore a dieci mesi. Ai lavoratori dipendenti che siano genitori adottivi o affidatari, il congedo parentale spetta entro i primi dodici anni dall’ingresso del minore nella famiglia, indipendentemente dall’età del bambino all’atto dell’adozione o affidamento e non oltre il compimento della sua maggiore età. In caso di parto, adozione o affidamento plurimi, il diritto al congedo parentale spetta alle stesse condizioni per ogni bambino. I mesi salgono da dieci a undici se il padre lavoratore si astiene dal

per i prestatori di assistenza consentono ai lavoratori di fornire assistenza e cura a familiari disabili o anziani non autosufficienti<sup>62</sup>.

Queste misure sono già presenti in Italia, ma vanno rafforzate e incrementate. Ed è necessario un mutamento culturale che induca gli uomini ad avvalersi maggiormente dei congedi. È vero, infatti, che stabilire «quale, e quanto, debba essere il *mix* di attività produttive, riproduttive e di cura nella propria vita spetta alla singolarità e individualità irripetibile di ciascun uomo e di ciascuna donna, riguardando il progetto di vita e di sviluppo della personalità individuale»<sup>63</sup>. Ma in un contesto dove – come i numeri sopra riportati dimostrano - i rapporti di forza endofamiliari sono ancora fortemente squilibrati a svantaggio delle donne e perdura una «sperequazione “di fatto” dei tempi di vita delle donne dedicati alla cura, crescita e dedizione dei soggetti dipendenti, dai bambini agli anziani fino ai malati»<sup>64</sup>, lo Stato non può limitarsi a consentire agli uomini, qualora lo vogliano, di dedicarsi al lavoro di cura. Deve incentivarli a farlo e, in qualche misura, obbligarli. Perché, come riconosce l’Unione europea, la carenza di incentivi «volti a far sì che gli uomini condividano equamente le responsabilità di assistenza» e il permanere di «squilibrio nella concezione delle politiche a favore dell’equilibrio tra attività professionale e vita familiare tra donne e uomini» rafforzano «gli stereotipi e le differenze di genere nell’ambito del lavoro di assistenza»<sup>65</sup>.

Iniziare a ragionare dei *doveri del padre lavoratore*, oltre che dei suoi diritti, è dunque il primo passo per la condivisione tra i sessi degli oneri di cura, e «dunque di un sistema nel quale, alleggerendo i carichi di familiari della donna, questa possa trovarsi nella condizione di investire maggiormente sulla propria crescita professionale»<sup>66</sup>.

---

lavoro per un periodo continuativo o frazionato di almeno tre mesi. Tale periodo complessivo può essere fruito dai genitori anche contemporaneamente (d.lgs. 151/2001; d.lgs. 80/2015, n. 80; l. 81/2017, l. 205/2017, l. 145/2018, l. 160/2019, l. 178/2020).

<sup>62</sup> In Italia ai lavoratori dipendenti che prestano assistenza ai loro familiari con disabilità grave viene riconosciuto, in presenza di determinate condizioni, il diritto a permessi e periodi di congedo straordinario retribuiti. I *permessi retribuiti* sono riconosciuti ai sensi dell’art. 33 l. 104/1992 e danno diritto alla possibilità di usufruire di tre giorni di permesso mensile (frazionabili in ore). Il *congedo straordinario* è invece un periodo di assenza dal lavoro retribuito concesso ai lavoratori dipendenti che assistano familiari con disabilità grave, riconosciuto ai sensi dell’art. 42 del d.lgs. 151/2001 e dà diritto alla possibilità richiedere fino ad un massimo di due anni di congedo straordinario retribuito nell’arco della vita lavorativa. La *Direttiva (UE) 2019/1158*, cit. prevede che «Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché ciascun lavoratore abbia diritto di usufruire di un congedo per i prestatori di assistenza di cinque giorni lavorativi all’anno».

<sup>63</sup> B. PEZZINI, *Costruzione del genere e costituzione*, cit., p. 22.

<sup>64</sup> L. RONCHETTI, *Autonomia e differenza di genere*, cit., p. 343, che aggiunge, non senza ironia, «oltre che al presunto indipendente e autosufficiente, quindi autonomo, uomo con il quale convivono».

<sup>65</sup> *Direttiva (UE) 2019/1158*, cit., § 11 del Considerato.

<sup>66</sup> M. D’AMICO, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, cit., p. 120.

2c) Quanto al c.d. *lavoro a tempo parziale* (o *part-time*), proprio a fini di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro è possibile richiedere la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale<sup>67</sup>. Purché, naturalmente, il lavoro a tempo parziale sia una scelta e non un'imposizione "di fatto": ad oggi le donne in *part-time* sono un terzo delle occupate, ma nel 60% dei casi si tratta *part-time* involontario, imposto dal datore di lavoro come strumento di flessibilità dell'impresa, più che strumento di conciliazione dei tempi di vita scelto dalle lavoratrici<sup>68</sup>.

2d) Il *lavoro agile* (o *smart working*) è, invece, una modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato caratterizzata da un'organizzazione per fasi, cicli e obiettivi, senza vincoli di tempo o di luogo per l'esercizio della prestazione lavorativa. Una modalità pensata, da un lato, per favorire la crescita della produttività dei lavoratori e delle lavoratrici; dall'altro, per consentire loro di conciliare i tempi di vita e lavoro<sup>69</sup>. Il lavoro agile ha visto un'esplosione nel 2020-2021, in coincidenza con la diffusione della pandemia da Covid-2019, che ha imposto, laddove possibile, di continuare a prestare il proprio lavoro dal proprio domicilio, evitando ogni spostamento non necessario verso i luoghi di lavoro<sup>70</sup>. In questo caso la misura, imposta parimenti a lavoratori e lavoratrici, ha rivelato forti squilibri applicativi a tutto danno delle donne, chiamate come sempre a gestire il maggiore carico di lavoro familiare, ma questa volta contestualmente e contemporaneamente al lavoro extrafamiliare<sup>71</sup>.

3) Infine, sono necessarie *politiche sociali di sostegno economico alla famiglia e alla*

---

<sup>67</sup> D.lgs. 81/2015, artt. 4 ss. Per legge, le richieste dei lavoratori o delle lavoratrici con figlio convivente di età non superiore a tredici anni o con figlio convivente portatore di handicap hanno priorità.

<sup>68</sup> ISTAT, *Conciliazione tra lavoro e famiglia – Anno 2018*, novembre 2019.

<sup>69</sup> L. 81/2017. L' art. 1.486 l. 145/2018 (Legge di bilancio 2019), ha riconosciuto una priorità alle richieste di lavoro agile formulate dalle lavoratrici nei tre anni successivi alla conclusione del periodo di congedo di maternità e dai lavoratori con figli in condizioni di disabilità, con la previsione di un comma 3 bis, all'articolo 18 della legge 22 maggio 2017, n. 81.

<sup>70</sup> A partire dall'art. 4 del dpcm 1° marzo 2020, che ha stabilito che, fino alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da Covid-19, il lavoro agile può essere applicato dai datori di lavoro a ogni rapporto di lavoro subordinato anche in assenza degli accordi individuali; e dall'art. 87 d.l. 18/2020, che, nelle medesime contingenze, ha previsto che il lavoro agile è la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nelle pubbliche amministrazioni; previsioni ribadite e prorogate in successive disposizioni normative. Per uno studio sull'incremento del lavoro agile durante la pandemia da Covid-19, BANCA D'ITALIA, *Il lavoro da remoto in Italia durante la pandemia*, su [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it).

<sup>71</sup> Per gli effetti dello *smart working* imposto dal Covid-19 sul genere femminile, *ex multis*, IRPPS (Istituto di ricerche sulla popolazione e le politiche sociali), *Indagine sullo Smart Working e questioni di genere negli enti di ricerca italiani durante l'emergenza Covid19*, in *Working papers, IRPPS WP 120*, luglio 2020; C. MANZI, S. MAZZUCHELLI, *Famiglia e lavoro: intrecci possibili. Studi interdisciplinari sulla famiglia*, Milano, Vita e Pensiero, 2020; ASTRID, seminario *La Pandemia: nuove Asimmetrie o Uguaglianze di genere?*, registrazione on-line su [www.radioradicale.it](http://www.radioradicale.it).

*genitorialità*. Storicamente in Italia i trasferimenti pubblici per famiglie e figli sono stati affidati a misure frammentarie e occasionali<sup>72</sup>; in ogni caso di importo complessivamente assai minore rispetto a quelle di altri paesi europei<sup>73</sup>. Occorre pensare a investimenti stabili e universali, non solo per i mesi immediatamente successivi alla nascita, ma sino alla maggiore età. In questa direzione l'Italia si sta finalmente muovendo con la legge sull'assegno unico universale per ogni figlio fino al ventunesimo anno di età<sup>74</sup>.

La copertura costituzionale per queste politiche verrebbe dagli articoli costituzionali più sopra citati, ma anche e particolarmente dall'art. 31 della Cost., che è chiaro nel disporre che «la Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi [...]. Protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo».

Investire sulle donne. Promuovere le loro potenzialità e non solo proteggerle. È questa, in estrema sintesi, la chiave per convertire il doppio segno negativo – economico e demografico – in un doppio segno positivo, e per dare una concreta spinta e direzione per la ripresa dell'Italia.

---

<sup>72</sup> In Italia, la l. 190/2014 (legge di bilancio 2015) ha introdotto l'*assegno di natalità* (c.d. *bonus bebé*), assegno mensile corrisposto fino al compimento del primo anno di vita per ogni figlio nato, o fino al compimento del primo anno di ingresso nel nucleo familiare per figlio adottato o dato in affido preadottivo in famiglie con un Isee non superiore a 40.000 euro (l'importo dell'assegno è modulato in base a diverse soglie dell'Isee). Nel 2017 – e fino al 2019 – è stata introdotta una seconda prestazione monetaria: un *premio alla nascita* (c.d. *bonus mamma domani*), che prevedeva un premio una tantum di 800 euro per ogni neonato o bimbo adottato, senza limiti di reddito familiare. Sempre con la legge di bilancio del 2017 è stato introdotto anche il c.d. *bonus asilo nido e forme di supporto presso la propria abitazione*, il cui attuale importo annuo è a partire da 1500 per Isee superiori a 40.000 euro. Tutte queste misure sono destinate ad essere sostituite dall'*assegno unico e universale* previsto per ogni figlio.

<sup>73</sup> Secondo Eurostat, nel 2015, i benefici per “famiglia e figli” a prezzi costanti (2010), ammontavano a un pro-capite di Euro 444 per l'Italia, 783 per la Francia, 846 per il Regno Unito, 1.100 per la Germania, 1.243 per la Svezia. ([www.saluteinternazionale.info](http://www.saluteinternazionale.info)).

<sup>74</sup> La legge di bilancio 2021 (l. n. 178/2020) ha previsto che, a partire dal 2021, le misure in forma di bonus o assegno confluiranno nel *Fondo assegno universale e servizi alla famiglia* con una dotazione pari a 1.044 milioni di euro per il 2021 e a 1.244 milioni di euro annui a decorrere dal 2022. All'assegno unico universale per i figli nel corso del 2021 sono destinati 3,30 miliardi. In attuazione di ciò, la l. 46/2021, *Delega al Governo per riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale*, approvata il 1 aprile 2021, ha previsto l'attivazione dell'assegno unico e universale «al fine di favorire la natalità, sostenere la genitorialità e di promuovere l'occupazione, in particolare femminile». Tale assegno, basato sul principio universalistico, «costituisce un beneficio economico attribuito progressivamente a tutti i nuclei familiari con figli a carico». Il beneficio decorre dal settimo mese di gravidanza fino al compimento del ventunesimo anno di età. L'assegno unico universale va a sostituire: assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori; assegno di natalità; premio alla nascita; fondo di sostegno alla natalità; assegni familiari. È all'esame del Parlamento il disegno di legge delega *Misure per il sostegno e la valorizzazione della famiglia, c.d. Family act* (C. 2561), di iniziativa governativa, presentato alla Camera dei Deputati il 25 luglio 2020, che incide su materie quali: sostegno all'occupazione femminile; potenziamento delle misure di conciliazione famiglia-lavoro, con particolare attenzione alla parità di genere; promozione della natalità; valore sociale delle attività educative e di apprendimento formale e non formale dei figli; sostegno dell'autonomia finanziaria dei giovani.

## 9. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: parole e fatti

Cosa c'è di tutto questo nel *Piano italiano di ripresa e resilienza* (Pnrr) che dovrebbe consentire l'accesso dell'Italia ai fondi previsti dal *Recovery Fund*?

Il *Recovery fund* - o *Next generation EU* - è lo stanziamento monetario di 750 miliardi di euro che l'Unione europea a fine luglio 2020 ha messo a disposizione dei ventisette Stati membri per fare fronte alla crisi economica che si è innestata sulla crisi sanitaria pandemica da Covid-19. La Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen ha dichiarato che con il *Recovery fund* «scegliamo non solo di riparare e recuperare l'esistente, ma di plasmare un modo migliore di vivere il domani»<sup>75</sup>.

In Italia – che beneficerà di 206 miliardi sotto forma di prestiti e trasferimenti<sup>76</sup> - vi è consapevolezza che si tratta di «un'opportunità imperdibile»: «l'occasione per riprendere un percorso di crescita economica sostenibile e duraturo, rimuovendo gli ostacoli che hanno bloccato la crescita negli ultimi decenni» e per «consegnare alle prossime generazioni un Paese più moderno, all'interno di un'Europa più forte e più stabile»<sup>77</sup>. Il Presidente del Consiglio Mario Draghi, nel presentare il Pnrr alle Camere il 26 aprile 2021, ha ammonito di non leggere in esso «solo un insieme di progetti tanto necessari quanto ambiziosi, di numeri, obiettivi, scadenze»: «c'è anche e soprattutto il destino del Paese»<sup>78</sup>.

Ebbene, che posto avranno le donne in questo destino; in questa nuova Italia di domani? Posta la sfida cruciale dalla parità di genere per la rinascita economica e demografica del nostro Paese, cosa c'è per affrontarla nel *Piano italiano di Ripresa e Resilienza*?

---

<sup>75</sup> U. VON DER LEYEN, *Discorso sullo stato dell'Unione 2020*, Parlamento Europeo in seduta plenaria, 16 settembre 2020, su [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

<sup>76</sup> Oltre ai 191,5 miliardi previsti per l'Italia dal *Recovery e Resilience Facility* (RRF) – di cui 68,9 sotto forma di sovvenzioni a fondo perduto e 122,6 come prestiti - il Piano comprende 13,5 miliardi di *React Eu* e 0,5 miliardi del *Just Transition Fund*, sicché l'importo dei finanziamenti complessivi per l'Italia riconducibili al *Next Generation Eu* è pari a circa 206 miliardi (*Memoria del ministro Franco sulla proposta del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, Roma, 8 marzo 2021, p. 10, su [www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it)). Ulteriori 30,6 miliardi sono parte di un *Fondo complementare*, finanziato dall'Italia stessa attraverso lo scostamento pluriennale di bilancio approvato nel Consiglio dei ministri del 15 aprile 2021, volto a finanziare progetti coerenti con le strategie del Pnrr.

<sup>77</sup> *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Next generation Italia. Italia domani*, 29 Aprile 2021 (su [www.governo.it](http://www.governo.it)), pp. 3 ss. Sul PNRR, F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Padova, Cedam, 2021.

<sup>78</sup> M. DRAGHI, *PNRR, Le Comunicazioni del Presidente Draghi alla Camera dei Deputati*, su [www.governo.it](http://www.governo.it).

Nelle parole c'è molto.

Il Pnrr indica *tre assi strategici*: digitalizzazione e innovazione; transizione ecologica; inclusione sociale. Gli assi strategici sono a loro volta declinati in *sei missioni*: 1. Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; 2. Rivoluzione verde e transizione tecnologica; 3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile; 4. Istruzione e ricerca; 5. Inclusione e coesione; 6. Salute.

La parità di genere avrebbe la sua sede naturale nel contesto dell'inclusione sociale. È però anche indicata come una delle *tre priorità principali* - insieme a protezione e valorizzazione dei giovani e a superamento dei divari territoriali - al fine di «recuperare i ritardi storici che penalizzano storicamente il Paese»<sup>79</sup>. In quanto priorità principali, esse «non sono univocamente affidate a singoli interventi, ma perseguite quali *obiettivi trasversali* in tutte le componenti del Pnrr»<sup>80</sup>, alla luce dei quali va valutato l'impatto di tutte le politiche e gli investimenti inerenti il piano<sup>81</sup>.

In particolare, quanto alla persistente disuguaglianza di genere, si riconosce che essa «non è solo un problema individuale, ma è un ostacolo significativo alla crescita economica» dell'intero Paese<sup>82</sup>, e che «la mobilitazione delle energie femminili, in un'ottica di pari opportunità, è fondamentale per la ripresa dell'Italia», occorrendo per questo «intervenire sulle molteplici dimensioni della discriminazione verso le donne» che «hanno radici profonde»<sup>83</sup>.

Alla luce di questa nuova consapevolezza della multidimensionalità e trasversalità della questione di genere e della sua priorità strategica, si trovano elementi volti a valorizzare il potenziale femminile in molte delle sei Missioni del Pnrr, in «un ampio programma volto sia a favorire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, sia a correggere le asimmetrie che

<sup>79</sup> *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., p. 33.

<sup>80</sup> *Ibidem*, pp.13 ss.

<sup>81</sup> Quanto alla parità di genere si parla di *gender mainstreaming*. In Italia esso ha trovato una prima applicazione con l'avvio, a partire dal 2018, di una sperimentazione per la redazione del *bilancio di genere*, in attuazione dell'art. 38-septies l. 196/2009, introdotto dal d.lgs. 90/2016, volto a dare evidenza del diverso impatto delle politiche di bilancio sulle donne e sugli uomini, in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro retribuito. Con il d.lgs 116/2018 la funzione del bilancio di genere è stata rafforzata, ponendo l'accento sull'opportunità che tale strumento sia utilizzato come base informativa per promuovere la parità di genere tramite le politiche pubbliche. Nel *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., p. 33 e p. 270, si dice che «per perseguire le finalità relative alle pari opportunità, generazionali e di genere, saranno in particolare inserite, per le imprese che, a diverso titolo, parteciperanno ai progetti finanziati dal PNRR e dai fondi React\_Eu e Fcn, previsioni dirette a condizionare l'esecuzione dei progetti all'assunzione di giovani e donne»; in particolare, «nei bandi di gara saranno indicati, come requisiti necessari e, in aggiunta, premiali dell'offerta, criteri orientati verso gli obiettivi di parità».

<sup>82</sup> *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., p. 33.

<sup>83</sup> *Ibidem*, cit., p. 34.

ostacolano le pari opportunità sin dall'età scolastica»<sup>84</sup>. Si va dal riequilibrio di genere sia in ingresso che nelle posizioni apicali della pubblica amministrazione<sup>85</sup>; al potenziamento dello *smart working*<sup>86</sup>; a una maggiore partecipazione femminile all'economia digitale<sup>87</sup>; al potenziamento e l'ammodernamento dell'offerta turistica e culturale, settori a forte presenza femminile<sup>88</sup>; ai *Piano per asili nidi e scuole dell'infanzia* e *Piano di estensione del tempo pieno e mense*<sup>89</sup>; all'«incremento delle competenze Stem»<sup>90</sup>; al progetto di *Sostegno all'imprenditoria femminile* con relativo *Fondo impresa Donna*<sup>91</sup>; al *Sistema nazionale di certificazione della parità di genere* volto a incentivare le imprese ad adottare politiche adeguate a ridurre il gap di genere<sup>92</sup>; alla valorizzazione delle infrastrutture sociali e la creazione di innovativi percorsi di autonomia per persone con gravi disabilità o anziane<sup>93</sup>; infine, al rafforzamento dei servizi di prossimità e di supporto all'assistenza domiciliare<sup>94</sup>.

Queste le parole presenti nel *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*. Resta da vedere se accompagnate da adeguate misure e congrui finanziamenti.

Quanto all'occupazione femminile, è il Pnrr stesso a stimare «un incremento di 3,7 punti percentuali rispetto allo scenario di base» nel triennio 2024-2026<sup>95</sup>, con 750.000 occupate in più in cinque anni<sup>96</sup>. Significa passare dall'attuale 48,4% al 52,1%: ancora abissalmente lontani dall'obiettivo fissato dalla Strategia di Lisbona per il 2010 di un tasso di occupazione femminile al 60% e dalla attuale media europea al 61,7%. L'attenzione alla qualità del lavoro delle donne, oltre che alla sua quantità, è poi pressoché inesistente<sup>97</sup>.

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 36. A p. 36 si trovano riassunto anche l'impatto delle diverse Missioni sulla parità di genere, poi dettagliato nella descrizione delle singole Missioni.

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 114, Missione 1.

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 114 Missione 1.

<sup>87</sup> *Ibidem*, p. 114, Missione 1.

<sup>88</sup> *Ibidem*, p. 114, Missione 1.

<sup>89</sup> *Ibidem*, p. 180, Missione 4.

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 188, Missione 4.

<sup>91</sup> *Ibidem*, pp. 203 e 207, Missione 5.

<sup>92</sup> *Ibidem*, p. 208, Missione 5.

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 202, Missione 5

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 237, Missione 6.

<sup>95</sup> *Piano nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 267.

<sup>96</sup> L.L. SABBADINI, *Caro Premier su Donne e Asili non ci siamo*, in *La Stampa*, 27 aprile 2021, pp. 1 e 25.

<sup>97</sup> FORUM DISUGUAGLIANZE DIVERSITÀ, *Cosa pensiamo del piano inviato all'UE e "che fare ora"?*, su [www.forumdisuguaglianzediversita.org](http://www.forumdisuguaglianzediversita.org), p. 6.

A inclusione e coesione, su 191,5 miliardi, vanno 19,81 miliardi: un decimo, di cui a *infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore* 11,17 miliardi<sup>98</sup>. In particolare, il *Piano per asili nidi e scuole per l'infanzia* prevede 4,6 miliardi, consentendo la creazione di circa 228.000 posti, di cui 152.000 per il nido<sup>99</sup>. Ma il fabbisogno di posti per i bambini negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia viene stimato in 1.250.000, e per raggiungere l'obiettivo del 33% di nidi finanziati dal pubblico occorrerebbero almeno 300.000 posti in più<sup>100</sup>.

Quanto al progetto di *Sostegno all'imprenditoria femminile*, l'impegno è di soli 0,40 miliardi; per il *Sistema di certificazione della parità di genere* di 0,01 miliardi: anche per queste misure, dunque, l'impegno finanziario è assai basso.

Lo sforzo economico e finanziario per dare seguito alle buone parole, in definitiva, non pare sufficiente: «importanti dichiarazioni di massima» si traducono «in modeste e vaghe azioni a livello di iniziative concrete»<sup>101</sup>.

## 10. Si può e si deve fare di più

Si poteva e si doveva fare di più.

Si può e si deve fare di più. In termini di visione politica, di impegno finanziario, di concretezza di azioni, per arrivare a un «ribaltamento culturale e di prospettiva» davvero in grado di «aggreddire alla radice i fattori determinanti delle disuguaglianze e di evitare così il semplice ritorno alla normalità di prima»<sup>102</sup>.

Tale ribaltamento culturale e di prospettiva è tanto radicale quanto necessario, per far sì che l'uguaglianza sostanziale tra donne e uomini non rimanga nel “libro dei sogni”, ma la parte

<sup>98</sup> *Piano nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 21. Si arriva a 12,58 sommando anche le quote percentuali di React Eu (1,28) e Fondo Complementare (0,13).

<sup>99</sup> *Ibidem*, cit., p. 35.

<sup>100</sup> Così FORUM DISUGUAGLIANZE DIVERSITÀ, *Cosa pensiamo del piano inviato all'UE e “che fare ora”?*, cit., pp. 7 s.; C. SARACENO, *Recovery, dagli asili al reddito sul welfare, servono più investimenti* (intervista di Roberto Ciccarelli), in *il Manifesto*, 28 aprile 2021 e L.L. SABBADINI, *Caro Premier su Donne e Asili non ci siamo*, cit., pp. 1 e 25.

<sup>101</sup> F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico*, cit., p. 208, a proposito delle politiche per la parità di genere nel PNRR.

<sup>102</sup> FORUM DISUGUAGLIANZE DIVERSITÀ, *Cosa pensiamo del piano inviato all'UE e “che fare ora”?*, cit., p. 2.



femminile del Paese - *half of it!*<sup>103</sup> – possa realmente dispiegare tutto il suo potenziale: libera dai soffitti di cristallo e dai gradini di pietra, che ancora impacciano il suo cammino.

Per esso occorre un reale impegno politico e sociale, non solo nelle parole ma nei fatti. E occorre proprio *ora*, in questo momento storico, per «fare della ripartenza il momento di una corresponsabilità vera tra donne e uomini davanti al futuro che ci attende come comunità nazionale»<sup>104</sup>. Fosse questo l'unico “oro” che ha portato in dono la pandemia<sup>105</sup>.

---

<sup>103</sup> *Donne per la salvezza, Half of it, Idee per una ripartenza alla pari*, su [www.halfofit.it](http://www.halfofit.it).

<sup>104</sup> Elena Bonetti, Ministra per le pari opportunità e la famiglia, *Introduzione*, in *Donne per un nuovo rinascimento 2020*, su [www.pariopportunita.gov.it](http://www.pariopportunita.gov.it).

<sup>105</sup> Mariangela Gualtieri, *Nove marzo duemilaventi*, scrive questi versi, in una sua poesia dedicata alla pandemia: «È portentoso quello che succede./ E c'è dell'oro, credo, in questo tempo strano./ Forse ci sono doni./ Pepite d'oro per noi. Se ci aiutiamo».