

LEONARDO PASQUI*

La dimensione territoriale della disuguaglianza di genere: profili istituzionali e criticità attuative del PNRR**

ABSTRACT (EN): The essay explores the relationship between gender inequality and territorial dimension, considering the legal and institutional challenges posed by the implementation of the National Recovery and Resilience Plan (PNRR). The analysis emphasizes the role of local autonomies and the Plan's potential to effectively promote equality, within a context characterized by significant regional disparities.

ABSTRACT (IT): Il saggio esplora il nesso tra disuguaglianza di genere e dimensione territoriale, alla luce delle sfide giuridico-istituzionali poste dall'attuazione del PNRR. L'analisi si concentra sul ruolo delle autonomie locali e sulla capacità del Piano di incidere realmente sulla parità, in un contesto segnato da forti divari regionali.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La mappatura europea della disuguaglianza di genere nei territori. – 3. Il divario (di genere) Nord-Sud e le aree interne. I diritti delle donne nei diversi contesti territoriali. – 4. Le prospettive del PNRR e le criticità della sua attuazione. La distanza tra centro ed enti periferici. 4.1. L'intreccio di due obiettivi trasversali: parità di genere e divari territoriali nel PNRR. – 4.2. Un'implementazione diseguale, un Paese diseguale? – 5. La parità ai margini. La dimensione pervasiva del principio di uguaglianza.

1. Introduzione

Le numerose restrizioni imposte dai governi nazionali per fronteggiare la pandemia da Covid-19 sono state, sin dai primi mesi, al centro di un importante dibattito circa i loro effetti sulla condizione femminile. Infatti, molteplici studi hanno evidenziato come l'emergenza sanitaria abbia prodotto impatti diversi su uomini e donne, accentuando le pregresse condizioni di disparità¹. Come accaduto in contesti emergenziali precedenti, anche la pandemia da Covid-19 ha colpito maggiormente le donne rispetto agli uomini, mostrando non solo il cronico

* Assegnista di ricerca – Università di Bologna.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Sul punto si veda E. CATELANI, M. D'AMICO, *Effetto Covid. Donne: la doppia discriminazione*, Il Mulino, Bologna, 2021; M. D'AMICO, *Emergenza, diritti, discriminazioni*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2, 2020, pp. 16-42; A. LORENZETTI, "Dalla parte di lei". Per un'analisi di genere della pandemia e delle possibili risposte, in *Genius. Rivista di studi giuridici sull'orientamento sessuale e l'identità di genere*, n. 1, 2023, pp. 16-47; A. PACE, *La crisi pandemica e la guerra come elementi di amplificazione della disuguaglianza di genere: la possibile risposta fiscale della gender tax*, in *Diritto e pratica tributaria*, n. 3, 2024, pp. 914-934.

squilibrio di genere in merito al lavoro², ai carichi di cura³ e alla piaga della violenza di genere⁴, ma ha segnalato come queste disparità, se non affrontate si aggravino in tempi eccezionali⁵, evidenziando la fragilità della condizione femminile davanti a shock esterni di tale portata⁶.

La condizione femminile, soprattutto, ha dovuto confrontarsi con uno degli aspetti che ha caratterizzato maggiormente il momento pandemico: la riconfigurazione degli spazi. Infatti, le limitazioni alla libera circolazione e i conseguenti adattamenti logistici imposti alle nostre vite hanno avuto un impatto diverso tra uomini e donne. A questo proposito, la dottrina ha provato ad immaginare una nuova *topografia di genere*⁷, la quale fosse in grado di cogliere le nuove caratteristiche degli spazi pubblici e degli spazi privati, soprattutto nelle fasi più acute dell'emergenza⁸; in questo modo, è stato possibile riconoscere «i nessi tra la dislocazione spazio-temporale imposta alle vite di tutte e di tutti dall'emergenza, da un lato, e la differente condizione di genere in cui donne e uomini abitano quegli spazi e quei tempi dall'altro»⁹. La pandemia, infatti, ha evidenziato la necessaria presenza della rete dei servizi pubblici e privati, per l'affermazione della condizione femminile la pandemia ha inoltre aggravato la situazione¹⁰. Il carico di cura a cui le donne sono state sottoposte, a causa delle diverse limitazioni imposte per il contenimento dei contagi, ha evidenziato come oltre alle norme nazionali, o sovranazionali, il contesto in cui si inseriscono donne e uomini rileva per la loro affermazione. Pertanto, tali osservazioni non sono da perimetrare all'interno di un dibattito emergenziale, bensì quanto emerso durante la pandemia ci deve interrogare ancora oggi, per comprendere se e in che modo i territori permettono o meno alle donne di godere appieno dei loro diritti. In altre parole, in questo lavoro si vuole continuare ad investigare la connessione esistente tra spazialità e diritti delle donne, cercando di rispondere al seguente quesito: quanto è importante il *contesto territoriale* per l'affermazione della condizione femminile?

² Cfr. I. DE CESARE, *Il lavoro delle donne alla prova della pandemia. L'inattuazione del progetto costituzionale*, in NOMOS, n. 1, pp. 142, 2022; A. ZILLI, *Di genere precario. La questione del lavoro delle donne di fronte, e oltre, la pandemia Covid 19*, in ADLArgomenti di diritto del lavoro, n. 6, 2020, pp. 1345 - 1362.

³ Cfr. A. PERTICI, *Gli effetti della pandemia sulla questione di genere. Tra uguaglianza formale e discriminazione sostanziale*, in E. CATELANI, M. D'AMICO, *Effetto Covid*, pp. 40 ss.

⁴ Cfr. L. GOISIS, *Pandemia e violenza di genere*, in *Genius. Rivista di studi giuridici sull'orientamento sessuale e l'identità di genere*, n. 1, 2023, pp. 6-15.

⁵ Cfr. A. M. POGGI, *Il Covid-19 non è cieco rispetto al genere, anzi ci vede bene*, in E. CATELANI, M. D'AMICO, *Effetto Covid*, cit., pp. 104 ss.

⁶ A. PACE, *La crisi pandemica e la guerra come elementi di amplificazione della disuguaglianza di genere: la possibile risposta fiscale della gender tax*, in *Diritto e Pratica Tributaria*, n. 3, 2024.

⁷ B. PEZZINI, *Esterno e interno nella pandemia: persistenza e risignificazione degli spazi pubblici e domestici dal punto di vista di genere in tempi di lockdown*, in *BioLaw Journal-Rivista di BioDiritto*, n. 3, 2020, pp. 9-29.

⁸ Oltre ad un aumento del carico di cura all'interno dei propri nuclei famigliari, le Nazioni Unite (U. N. WOMEN, *Violence against women during covid-19*, 2021) hanno sottolineato l'aumento dei casi di violenza, parlando a questo proposito di *shadow pandemic*.

⁹ *Ibid.*, p. 198.

¹⁰ Sul punto si veda A. PACE, *La crisi pandemica e la guerra come elementi di amplificazione della disuguaglianza di genere*, cit., p. 917, che riporta come «a dicembre 2020, su 101.000 posti di lavoro persi a causa della crisi economica innescata dalla pandemia, 99.000 unità erano donne e solo 2.000 uomini. Più in generale nel 2020, su quattro lavoratori che hanno perso il lavoro, tre sono donne: 312.000 unità contro 132.000 unità».

Per rispondere a questa domanda, nel corso del lavoro si presenteranno i risultati di una mappatura operata dalla Commissione Europea che, nel 2021, ha certificato la relazione esistente tra la condizione femminile e quella territoriale, evidenziando come le aree economicamente più svantaggiate sono anche quelle in cui la disuguaglianza di genere è più elevata.

Si cercherà poi di indagare la condizione di genere delle Regioni italiane, cercando di evidenziare le diverse direttrici su cui si muove la disparità, a cominciare da quella nota Nord-Sud. Questo ci permetterà di analizzare il contributo del PNRR in questo ambito, valutando in che misura la problematica del genere e quella territoriale si intrecciano all'interno del Piano. È interessante sottolineare sin d'ora che entrambe queste dimensioni sono state individuate come obiettivi trasversali a tutte le Missioni del PNRR, con l'obiettivo di orientare tutti gli interventi in queste direzioni.

Tuttavia, come si vedrà, l'implementazione del Piano sta avendo difficoltà nel mettere a terra le politiche legate alla parità di genere, soprattutto nei contesti che più avrebbero bisogno, a cominciare dalle Regioni del Mezzogiorno. In questo senso, i dati presentati e le difficoltà istituzionali nella realizzazione delle misure del PNRR certificano una debolezza del contesto locale di intervenire efficacemente sulla disuguaglianza di genere. Ciò pone un tema costituzionale intorno al *dove* collocare la parità tra uomini e donne; infatti, se è vero che l'art. 117 comma 7 della nostra Carta impegna le Regioni a intervenire con politiche che favoriscano l'equità di genere, come mai i territori sembrano impermeabili a una questione così rilevante? È davvero necessario un maggiore ruolo locale per migliorare i diritti delle donne?

2. La mappatura europea della disuguaglianza di genere nei territori

A questo proposito, un significativo punto di partenza è costituito dal report denominato *Mapping the Glass Ceiling: the EU regions where women thrive and where they are held back*¹¹, pubblicato dalla Commissione Europea nel 2021, in cui si evidenzia molto chiaramente la relazione esistente tra condizione economica delle regioni (Livello NUTS 2) e benessere femminile. Questa viene evidenziata tramite la creazione di un *Regional Gender Equality Monitor*, risultato della composizione di due sotto indicatori: il Female Achievement Index (FemAI) e il Female Disadvantage Index (FemDI)¹². Nello specifico, il primo misura il livello di realizzazione femminile in una regione, confrontandolo con la migliore performance femminile registrata in UE. Il secondo, invece, considera lo svantaggio femminile, valutando le differenze regionali nel momento in cui le donne presentino risultati peggiori degli uomini¹³ con una forbice che va da zero (nessuno svantaggio) a cento (massimo svantaggio).

La misurazione sottostante al *Gender Equality Monitor*, e quindi ai due indicatori appena presentati, si compone di 33 ambiti che sono considerati rilevanti e classificati in sette macro

¹¹ EUROPEAN COMMISSION, H. NORLÉN, E. PAPADIMITRIOU, L. DIJKSTRA, ET AL., *Mapping the glass ceiling – The EU regions where women thrive and where they are held back – Monitoring EU regional gender equality with the female achievement and disadvantage indices*, Publications Office of the European Union, 2021.

¹² *Ibid.*, p. 9.

¹³ *Ibidem*.

argomenti: 1. Lavoro e denaro; 2. Conoscenza; 3. Tempo; 4. Potere; 5. Salute; 6. Sicurezza e fiducia; 7. Qualità della vita¹⁴.

La combinazione dei due indici sopra citati ha dato la possibilità di valutare i dati delle 235 regioni europee, suddividendoli in quattro distinti gruppi¹⁵, descritti come segue.

Nel primo, troviamo territori in cui le donne raggiungono traguardi superiori alla media europea e una disuguaglianza rispetto agli uomini che risulta essere al di sotto della media; fortunatamente, quasi il 50% della popolazione europea vive in queste aree, in particolare le regioni del nord-ovest del Continente e alcune aree della Spagna¹⁶. Nel secondo gruppo abbiamo, invece, sia traguardi femminili che disuguaglianze rispetto agli uomini che si collocano sopra la media europea, ma solo l'11% della popolazione europea vive in questo tipo di aree. Il terzo gruppo, rappresentante solo del 4% delle cittadine, si caratterizza per presentare risultati sotto la media europea sia per i traguardi femminili che per la disuguaglianza rispetto agli uomini.

Nell'ultimo gruppo, infine, troviamo la condizione peggiore, ovvero risultati femminili sotto la media e, invece, una disuguaglianza tra uomini e donne che si colloca sopra la media europea: qui vive il 36% della popolazione. In particolare, troviamo in questo gruppo i territori appartenenti agli Stati membri del Sud, comprese tutte le Regioni italiane, nonché gran parte dell'Est Europa¹⁷.

È di particolare interesse mettere in luce un aspetto ancora più specifico riguardante la relazione esistente tra condizione femminile e Regioni svantaggiate; infatti, nello stesso report viene sottolineato come 4 persone residenti su 5 nelle aree meno sviluppate vivono in regioni appartenenti all'ultimo gruppo, ovvero quello meno favorevole per le donne¹⁸. Emerge, in questo modo, una realtà in cui il contesto territoriale, caratterizzato da difficoltà economiche profonde, grava doppiamente sulla condizione femminile, la quale si trova in una marginalità ancora maggiore. Nello specifico, in tali aree, le donne si collocano spesso al di fuori del mercato del lavoro, hanno a disposizione una quantità minore di tempo libero e raggiungono risultati inferiori sul piano educativo.

A ciò si aggiunga che nelle regioni meno sviluppate dal punto di vista economico, le donne sono spesso sottorappresentate anche a livello politico, impedendo di fatto l'emersione delle loro problematiche, tanto nella costruzione normativa, quanto poi nella loro applicazione. È stato notato che una differente composizione di uomini e donne tra i rappresentanti politici

¹⁴ *Ibid.*, p. 9, dove si precisa come «the Work and money domain measures to what extent women and men can benefit from equal access to employment and good working conditions, and assesses gender inequalities in financial resources. The Knowledge domain assesses gender inequalities in educational attainment, participation in education and training, gender segregation and leavers from education. How women and men engage in social activities is measured in the Time domain, while gender equality in decision-making political positions is assessed in the Power domain. The domain of Health measures the health status and access to health services. The Safety, security and trust domain measures people's perceptions concerning their personal safety and security in the areas where they live and the trust they feel towards their family, social circle and authorities. The framework's last domain deals with Quality of life and the life satisfaction of women compared to men».

¹⁵ *Ibid.*, p. 16.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibid.*, p. 17.

può avere un impatto significativo sulle voci di spesa dei bilanci e delle priorità di investimento; infatti, un'elevata presenza femminile nelle sedi decisionali favorisce spesso una maggiore spesa pubblica negli ambiti dell'istruzione, dei servizi sociali e di quelli legati alla cura¹⁹. In questo senso, emerge con particolare enfasi la rilevanza del contesto istituzionale locale, sia come soggetto in grado di mappare le necessità e le esigenze delle donne che vivono quel territorio, sia come ente in grado di costruire politiche pubbliche adatte a rispondere alle problematiche avvertite dalle cittadine²⁰.

Tuttavia, nel medesimo Report la Commissione europea sottolinea la difficoltà di partecipazione delle donne alle istituzioni locali, tanto che si avverte come, con l'andamento attuale di crescita della rappresentanza femminile, il 50% delle donne negli esecutivi nazionali sarà raggiunto soltanto nel 2040, mentre per quelli locali e regionali si parla addirittura del 2060 e del 2090²¹. Le ragioni dietro a questa dinamica possono essere molteplici e non attengono probabilmente a ragioni esclusivamente di tipo giuridico, anche se interventi normativi sulle legislazioni elettorali regionali e locali, in un senso più paritario, sono stati effettuati anche in Italia, seppur con risultati non del tutto entusiasmanti²².

Ciononostante, i dati esposti dimostrano che la condizione femminile non può essere considerata come un elemento separato dalla vita del territorio, ma anzi vive con esso e ne è direttamente influenzata, soprattutto in negativo. A questo proposito, infatti, è rilevante non solo considerare politiche e norme che direttamente cerchino di intervenire sulla parità di genere, ma seguendo la più ampia prospettiva del *gender mainstreaming*, è utile analizzare e osservare come più in generale l'intervento pubblico possa migliorare la condizione femminile nei diversi territori.

I dati mostrano come lo sviluppo economico sia positivamente correlato con l'uguaglianza femminile, per cui ad una crescita del primo, migliorerà anche la seconda. Tuttavia, tale dinamica non vale sempre, bensì è possibile evidenziare come nel momento in cui le Regioni raggiungano un livello di benessere elevato, tale correlazione diventa debole, ovvero da un certo punto in poi la crescita economica non si accompagna più ad una progressione in termini di uguaglianza di genere²³. Ciò evidenzia come la condizione femminile sia sempre più esposta alle disparità spaziali, che emergono drasticamente nei territori più svantaggiati economicamente, ma che si possono notare anche in Regioni con indicatori economici ottimali, le quali tuttavia non si caratterizzano per uno sviluppo pienamente inclusivo nei confronti delle cittadine.

¹⁹ Sul punto si veda in particolare B. PEZZINI, *Democrazia paritaria o duale? Le leggi elettorali e la questione di genere*, in AA.VV., *La riforma della Costituzione. Una guida con le analisi di 15 costituzionalisti*, Milano, RCS MediaGroup, 2016, pp. 167-182; P. PROFETA, *Parità di genere e politiche pubbliche. Misurare il progresso in Europa*, Milano, Bocconi Editore, 2020, pp. 83-84.

²⁰ Cfr. P. CARAVANTES, E. LOMBARDO, *Feminist democratic innovations in policy and politics*, in *Policy & Politics*, n. 52(2), 2024, pp. 177-199.

²¹ EUROPEAN COMMISSION, H. NORLÉN, E. PAPADIMITRIOU, L. DIJKSTRA, ET AL., *Mapping the glass ceiling*, cit., p. 19.

²² Sul punto si veda S. LEONE, *I limiti alla discrezionalità del legislatore: una riflessione a partire dall'esperienza degli enti territoriali*, in M. D'AMICO, B. LIBERALI (a cura di), *I diritti delle donne: problematiche attuali e prospettive future*, Giappichelli, Torino, 2024, pp. 153-166 e sia consentito il rimando a L. PASQUI, *Stato federale, Stato regionale e parità di genere. Criticità e prospettive della condizione femminile tra rappresentanza politica e dimensione territoriale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3, 2024, pp. 659-689.

²³ EUROPEAN COMMISSION, H. NORLÉN, E. PAPADIMITRIOU, L. DIJKSTRA, ET AL., *Mapping the glass ceiling*, cit., p. 24.

Come detto l'Italia, in questo contesto, vede tutte le sue Regioni posizionarsi nella peggiore condizione possibile, ovvero quella con bassi traguardi per le donne e una grande disuguaglianza rispetto agli uomini. Tuttavia, le disuguaglianze di genere conoscono anche in Italia una diversa declinazione territoriale? È possibile evidenziare un diverso godimento dei diritti nelle donne che vivono in certi contesti o in altri?

3. Il divario (di genere) Nord-Sud e le aree interne. I diritti delle donne nei diversi contesti territoriali

Per indagare la condizione femminile in Italia, e le sue diverse dimensioni territoriali, è utile guardare ad uno strumento di recente introduzione come il Bilancio di Genere. Quest'ultimo, pubblicato annualmente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, è stato introdotto per la prima volta dall'art. 38-septies della legge 196/2009, implementato in via sperimentale per l'esercizio 2016 e modificato poi con il decreto legislativo 116/2018. Nello specifico, la funzione del Bilancio di Genere è quella di valutare il «diverso impatto della politica di bilancio sulle donne e sugli uomini, in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro non retribuito», con l'obiettivo di ridefinire le voci di spesa secondo una prospettiva di genere e, conseguentemente, redistribuire secondo criteri più equi le risorse pubbliche²⁴. Nello specifico, questo viene fatto classificando le tipologie di spesa dello Stato in tre voci: neutre, sensibili e direttamente finalizzate a ridurre il disequilibrio di genere. Mentre le prime sono prive di un vero e proprio impatto sulle disparità tra uomini e donne, e le seconde sono solo potenzialmente suscettibili di intervenire in questo senso, le ultime sono quelle dimostrano un reale effetto nel contrastare il fenomeno²⁵.

La rilevanza del Bilancio di Genere emerge anche dal suo inserimento nella più ampia Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026, in quanto strumento fondamentale al miglioramento di 5 punti rispetto al Gender Equality Index promosso dall'European Institute for Gender Equality (EIGE)²⁶. A ciò si aggiunga che la riforma PNRR 1.13, Milestone M1C1-110 del dicembre 2021 ha previsto, a cominciare dal triennio 2024-2026, l'obbligo di presentare al Parlamento un documento informativo che riclassifichi le spese del bilancio dello Stato in fase previsionale, in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile e l'Agenda 2030²⁷.

Ciononostante, ai fini del presente lavoro, è interessante sottolineare come la legislazione statale sia arrivata solo in un momento successivo rispetto alle iniziative intraprese sul piano regionale e locale²⁸, che hanno dimostrato una sensibilità rilevante sul tema, aprendo la strada

²⁴ Sul bilancio di genere si veda A. SIMONATI, *Il bilancio di genere: ricostruzione e profili problematici*, in *Diritto e Società*, 1-2, 2024, pp. 169-178; M. C. GUERRA, E. ROMANO, *Una riflessione sul bilancio di genere in Italia*, in *Politica economica*, n. 36(2), 2020, pp.183-228.

²⁵ Cfr. art. 2 del d.P.C.M. del 16 giugno 2017.

²⁶ Risultato che si può vedere come già raggiunto, dato che nel 2021 l'Italia registrava un valore nel Gender Equality Index di 63,8, mentre nel 2024, l'ultimo disponibile, si è attestato a 69,2.

²⁷ Cfr. l'art. 51-bis del d.l. 13/2023, convertito in legge n. 41/2023.

²⁸ A. SIMONATI, *Il bilancio di genere*, cit., pp. 170 ss.

a questo tipo di strumenti²⁹. Proprio per questo, risulta paradossale quanto affermato nel d.P.C.M. del 16 giugno 2017, dove si precisa che «gli enti pubblici territoriali diversi dallo Stato (che di fatto finora hanno manifestato maggiore creatività) solo facoltativamente possono avvalersi del bilancio di genere»³⁰, evidenziando la mancanza di un appropriato coordinamento su questo tipo di tematiche tra le istituzioni centrali e decentrate³¹. Ciò diventa problematico soprattutto se guardiamo alla distribuzione territoriale dei bilanci di genere al 2024, dove si assiste ad un predominio del Centro e del Nord. Infatti, le Regioni che si sono dotate di un Bilancio di Genere sono Toscana, Emilia-Romagna, Piemonte, Liguria, Friuli Venezia-Giulia, Lazio, Marche e Puglia. Se, invece, consideriamo anche gli altri Enti locali, il numero totale di bilanci raggiunge il numero di 178. Di questi, il 57,3% si trova in Toscana, il 9,6% in Emilia-Romagna, il 7,3% in Piemonte, il 3,9% in Liguria, il 3,9% in Lombardia, il 3,4% in Friuli Venezia-Giulia e il 2,8% in Veneto. Tutte le altre Regioni sono sotto il 2%, o addirittura assenti come Basilicata e Campania.

Questa differente distribuzione dei bilanci di genere può penalizzare i territori privi di tali strumenti, in quanto quest'ultimi non si caratterizzano solo per una ricognizione dello stato di salute della parità di genere, fornendo una quantità considerevole di dati e rileggendo la finanza pubblica in una prospettiva di genere, ma propongono un'azione fortemente trasformativa per l'intervento pubblico, che può essere orientato in modo innovativo alla luce delle conoscenze e delle necessità messe in luce.

La diversa distribuzione dei bilanci di genere non è tuttavia l'unica forma di disparità territoriale che impatta la dimensione di genere. Al contrario, nonostante tale problematica risulti ancora largamente inesplorata, n'è stata evidenziata la rilevanza. Infatti, al fine di «rendere sempre più puntuale ed efficace la lettura dell'impatto di genere delle politiche pubbliche, è però indispensabile prevedere un futuro approfondimento dei divari a livello territoriale, soprattutto considerando gli squilibri e le disuguaglianze, anche di genere, che caratterizzano le diverse aree del nostro paese»³². Ciononostante, alcune differenziazioni spaziali su come i diritti delle donne trovano diversa declinazione in Italia sono già visibili e analizzate.

In *primis*, se consideriamo uno dei problemi più significativi del nostro tempo, ovvero la violenza di genere, è possibile osservare come nel 2024 l'incidenza ogni 100 mila abitanti dei reati riguardanti gli atti persecutori possa variare molto da Regione a Regione, passando dalle Marche che registrano il dato migliore con 22,23 alla Campania che si attesta invece a 49,64³³. Analogamente, per i maltrattamenti contro familiari e conviventi si passa da un'incidenza di 62,22 ogni 100 mila abitanti della Campania a un dato di 32,84 del Molise o, infine, guardando alle violenze sessuali, il valore più negativo appartiene all'Emilia-Romagna con 15,36 mentre la Basilicata si ferma a 5,62.

²⁹ Cfr. M. MARTINI, *Il bilancio di genere nella prassi italiana. Indagine empirica sui comportamenti degli enti locali*, in *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, n. 111(3-4), pp. 191-203.

³⁰ *Ibid.*, p. 172.

³¹ Cfr. E. GORI, S. FISSI, A. ROMOLINI, *The perspective of local authorities in fostering gender equality: a critical analysis*, in *International Journal of Public Sector Performance Management*, n. 15(2), 2025, pp. 275-298.

³² MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Il bilancio di genere. Conto del bilancio dello Stato 2023*, Roma, 2024, p. 316.

³³ DIREZIONE CENTRALE DELLA POLIZIA CRIMINALE, 8 marzo – Giornata internazionale della donna, 2025, p. 24.

Questi dati si accompagnano alla distribuzione geografica dei Centri antiviolenza che nel 2022 ha visto una presenza del 36,9% nel Nord, il 31,4% al Sud, il 21% nel Centro Italia e solo il 10,6% nelle Isole³⁴. Tali dati vengono confermati anche dall'ultimo report dell'associazione Donne in Rete Contro la Violenza (Di. Re), dove si mostra come la distribuzione regionale dei Centri antiviolenza sia particolarmente concentrata in alcune aree: sui 112 Centri appartenenti alla Rete Di.Re ben 57 si trovano in 4 Regioni (Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana e Veneto)³⁵. Evidentemente, la presenza o meno sul territorio di strutture di accoglienza e supporto per le donne vittime di violenza incide in modo significativo sulla possibilità di uscita dai contesti lesivi per i diritti della persona offesa.

Anche sul piano del diritto alla salute è possibile segnalare differenze non trascurabili nei diversi contesti territoriali. In primo luogo, è stata evidenziata una percentuale di adesione molto minore nelle Regioni del Mezzogiorno in riferimento agli screening per la prevenzione del carcinoma alla mammella, rispetto a quanto registrato al Centro e al Nord, rispettivamente 35,9%, 50,2 e 57,5³⁶. Questa disparità nell'accesso o nell'adesione a programmi di prevenzione sanitaria specifici per genere interroga la grammatica istituzionale del diritto alla salute, in un Paese come l'Italia caratterizzato per essere ambito di intervento sia nazionale che regionale. In questo senso, la proiezione spaziale e di genere possono e devono trovare spazio anche all'interno delle legislazioni regionali. A questo proposito, è significativo quanto osservato in merito alla medicina di genere, dove si assiste ad una pluralità di soluzioni sul piano territoriale, anche a causa della scarsa legislazione nazionale³⁷; le Regioni, infatti, hanno adottato approcci eterogenei: alcune hanno esplicitato il nesso tra diritto alla salute e genere nei rispettivi piani socio-sanitari; altre hanno promosso tavoli tecnici volti ad approfondirne le implicazioni; altre ancora hanno introdotto obiettivi formativi per il personale sanitario, da conseguire mediante corsi specifici organizzati dalle Aziende Sanitarie³⁸.

Tuttavia, il piano su cui la disuguaglianza di genere risulta più lampante, anche in una prospettiva territoriale, è sicuramente quella del diritto al lavoro³⁹. A questo proposito, abbiamo già a disposizione numerosi studi che per quanto mostrino come il *gender gap* sia effettivamente un problema che attraversa tutta l'Italia, è allo stesso tempo visibile come il contesto territoriale possa peggiorare la situazione delle donne⁴⁰. Infatti, non solo «nel terzo trimestre 2024, il gap di genere del tasso di occupazione è quasi doppio rispetto alla media UE (17,4 punti contro 9,1 punti)» ma «nel secondo trimestre 2024, al Nord sono occupate il 62,4% delle donne con un'età

³⁴ MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Il bilancio di genere*, p. 240.

³⁵ P. SDAO, S. PISANU (a cura di), *Report annuale Di.Re 2023, 2024*.

³⁶ MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Il bilancio di genere*, p. 218.

³⁷ Sul punto, V. MANZETTI, *Il diritto alla salute di genere e la sindrome di Yentl: una fragile "effettività"*, in *Nuove Autonomie*, n. 1, 2022, pp. 158 ss.

³⁸ Si veda sul punto G. M. PALOMONI, *Accesso alle prestazioni sanitarie e questione di genere*, in *Federalismi*, n. 14, 2023, pp. 149 ss.

³⁹ A questo proposito, particolarmente prezioso il lavoro di A. GABRIELE, *I divari territoriali e di genere: una prospettiva intersezionale*, in *Lavoro e previdenza oggi*, n. 1-2, 2024, pp. 25-40.

⁴⁰ Cfr. S. CARAVELLA, C. PETRAGLIA, *Donne e lavoro: Sud questione europea*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 37(3-4), 2023, pp. 433-546; R. NUNIN, *L' (ancora lontano) equilibrio di genere negli organi politici e nel contesto lavorativo*, in *Diritto e Società*, n. 1-2, 2024, p. 149.

compresa tra 15 e 64 anni, quota che scende al 60,8% nel Centro e diviene poco più di un terzo nel Mezzogiorno (36,9%); se nelle regioni settentrionali il divario con l'Ue si assottiglia a circa un terzo di quello totale, nel Mezzogiorno la distanza è profonda e sembra incolmabile nel breve periodo»⁴¹.

Tuttavia, il semplice dato occupazionale non è sufficiente a restituire la complessità del problema; infatti, le Regioni del Mezzogiorno non presentano solo dati occupazionali particolarmente bassi, ma la disuguaglianza in questo caso contagia anche altre dimensioni legate al mondo del lavoro. Infatti, al Sud è più diffuso il part time, si lavorano complessivamente meno settimane rispetto al Nord e sono più diffuse le cosiddette lavoratrici povere (18% contro il 10%) ovvero donne impiegate che percepiscono una retribuzione inferiore al 60% di quella mediana⁴². Tali differenze possono essere correlate anche alla carenza dei servizi per l'infanzia⁴³ che, ancora oggi, mostrano sensibili disparità tra Regioni e all'interno delle stesse. A questo proposito, infatti, non è da dimenticare il ruolo giocato dagli enti comunali nel prevedere o meno fondi per asili nido⁴⁴.

Quanto detto a proposito degli asili nido ci permette di evidenziare come le disparità territoriali non vivano esclusivamente all'interno della direttrice Nord-Sud, bensì abitino anche altri luoghi, a cominciare dalle aree interne e rurali, che, rispetto alle zone urbane, scontano numerose problematiche supplementari anche e soprattutto per le donne. Nello specifico, in questi contesti le politiche mirate a riequilibrare le differenze di genere sono spesso meno numerose e si applicano a problemi specifici, a cominciare da quelli inerenti il settore dell'agricoltura⁴⁵. Ciò è avvenuto grazie all'intervento normativo europeo che tramite la Politica Agricola Comune (PAC) ha tentato, soprattutto a partire dalla fine del XXI secolo⁴⁶, di intervenire sulla condizione femminile nelle aree rurali⁴⁷. Quest'ultima, infatti, rischia spesso l'invisibilità⁴⁸ sia per il tipo di lavori che svolgono, spesso non regolari o fortemente precari⁴⁹, sia per il carico di cura che devono sopportare, data la scarsità, quando non assenza, di servizi pubblici di assistenza soprattutto per l'infanzia e gli anziani⁵⁰. Seppure l'Italia si possa considerare un caso coerente rispetto al panorama europeo, è stato registrato recentemente un

⁴¹ C. FREGUJA, M. C. ROMANO, L. L. SABBADINI (a cura di), *Il lavoro delle donne tra ostacoli e opportunità*, Rapporto CNEL - ISTAT, 6 marzo 2025, p. 4.

⁴² S. CARAVELLA, C. PETRAGLIA, *Donne e lavoro*, cit., pp. 435 ss.

⁴³ DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DELLA FAMIGLIA - PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Rapporto Nidi e Servizi Educativi per l'infanzia. Stato dell'arte, criticità e sviluppi del sistema educativo integrato 0-6*, 2020; G. VIESTI, *Centri e Periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Laterza, Roma-Bari, 2021, p. 240.

⁴⁴ Si permetta il rimando a L. PASQUI, *La Next Generation nel PNRR: gli asili nido come investimento multidimensionale tra Governo e autonomie locali*, in *Italian Papers On Federalism*, n. 2, 2022, pp. 157-170.

⁴⁵ Cfr. S. S. MORENO, S. M. GALÁN, *The protection of the rights of women living in rural areas by the European Court of Human Rights through CEDAW guidelines*, in *IgualdadES*, n. 8, 2023, p. 115.

⁴⁶ Cfr. sul punto Regolamento (CE) n. 950/1997 e Regolamento (CE) n. 1257/1999.

⁴⁷ I. CANFORA, *Le donne nella politica europea di sviluppo rurale*, in I. CANFORA, V. LECCESE (a cura di), *Le donne in agricoltura. Imprese femminili e lavoratrici nel quadro normativo italiano ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 9 ss.

⁴⁸ I. CANFORA, V. LECCESE, *Introduzione*, in I. CANFORA, V. LECCESE (a cura di), *Le donne in agricoltura*, cit., pp. XI-XV.

⁴⁹ COMMISSIONE EUROPEA, COM (2021) 345, *Una visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE: verso zone rurali più forti, connesse, resilienti e prospere entro il 2040*, 2021, p. 5.

⁵⁰ Sul punto, A. GABRIELE, *I divari territoriali e di genere*, cit., p. 31.

aumento dell'interesse femminile rispetto alle aree interne e alle occupazioni nei settori legati all'agricoltura e alla pastorizia. Particolarmente interessante, rispetto a tale dinamica, è stato rilevare come una presenza femminile lavoratrice riesca a produrre effettivi positivi rispetto ad un fenomeno come quello dello spopolamento, che ormai da anni colpisce le aree interne⁵¹.

Anche nel Regolamento 2021/2115⁵², al Considerando 33, la Commissione Europea ha sottolineato l'importanza dell'intervento pubblico a favore della partecipazione femminile nello «sviluppo socioeconomico delle zone rurali, prestando particolare attenzione all'agricoltura, tramite il sostegno al ruolo fondamentale delle donne. [...] La parità di genere dovrebbe essere parte integrante della preparazione, dell'attuazione e della valutazione degli interventi della PAC. Gli Stati membri dovrebbero altresì rafforzare la loro capacità di integrare la dimensione di genere e di raccogliere dati disaggregati in base al genere». Tuttavia, a questo proposito, la prima proposta italiana del *Piano Strategico Nazionale* riguardante la PAC ha trovato diversi rilievi della Commissione Europea, la quale ha riscontrato «l'inadeguatezza (tra l'altro anche) delle misure dirette al rafforzamento del tessuto rurale, per i forti divari che riguardano la parità di genere e i gruppi vulnerabili»⁵³.

Dunque, emerge la difficile condizione vissuta dalle donne italiane quando queste si trovino in contesti territoriali difficili, in linea con quanto già evidenziato dalla Commissione Europea nel Report discusso nel paragrafo precedente. Come sottolineato, le relazioni tra disuguaglianze di genere e territoriali si intrecciano in diversi ambiti, producendo impatti negativi sull'effettivo godimento di numerosi diritti costituzionali, a cominciare dal lavoro, ma interessando anche la salute, la libertà personale o l'istruzione.

Per questi motivi, il Piano di Ripresa e Resilienza (PNRR) che intendeva tenere insieme parità di genere e coesione territoriale, definendole entrambe come priorità trasversali, poneva tutti i presupposti per intervenire efficacemente a questo proposito⁵⁴. Dunque, nel prossimo paragrafo si presenteranno gli interventi previsti dal PNRR in tema di parità di genere per valutare le possibili declinazioni territoriali; dopodiché si leggeranno, in un'ottica di genere, i risultati dell'implementazione del Piano, al fine di valutare quanto e come i territori stiano rispondendo alla sfida posta dal PNRR e, soprattutto, quanto i principi posti dai vertici delle amministrazioni pubbliche nella redazione iniziale del Piano siano poi riuscite a penetrare nella *multilevel governance* pubblica.

4. Le prospettive del PNRR e le criticità della sua attuazione. La distanza tra centro ed enti periferici

⁵¹ Cfr. L. CORAZZA, *Il ruolo femminile per il futuro delle aree interne*, in *Il Sole 24 Ore*, 7 novembre 2023.

⁵² I Regolamenti 2021/2115, 2021/2116 e 2021/2117 hanno istituito e regolato la nuova PAC 2023-2027, entrata in vigore dal 1° gennaio 2023.

⁵³ I. CANFORA, *Le donne nella politica europea di sviluppo rurale*, cit., p. 8.

⁵⁴ Nel Piano si affermava come «per l'Italia il programma Next Generation EU non rappresenta solo l'occasione per realizzare una Piena transizione ecologica e digitale, ma anche per recuperare i ritardi storici che penalizzano storicamente il Paese e che riguardano le persone con disabilità, i giovani, le donne e il Sud» (p. 36).

4.1. L'intreccio di due obiettivi trasversali: parità di genere e divari territoriali nel PNRR

Abbiamo già sottolineato come il PNRR abbia assunto la parità di genere come un obiettivo trasversale. In particolare, nel Piano si afferma come «la mobilitazione delle energie femminili, in un'ottica di pari opportunità, è fondamentale per la ripresa dell'Italia. Per questo occorre intervenire sulle molteplici dimensioni della discriminazione verso le donne»⁵⁵. Tuttavia, è utile provare a specificare più nel dettaglio come e quanto emerga la condizione femminile nelle sei Missioni, cercando di evidenziare come, tra le molteplici dimensioni, ci sia anche uno degli altri obiettivi trasversali del PNRR: i divari territoriali.

La Missione 1 - Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura e Turismo ha come obiettivo generale il rafforzamento e l'accelerazione della transizione digitale. Per quanto riguarda le disparità territoriali, gli interventi sono numerosi: a cominciare dal miglioramento della connettività delle Regioni del Mezzogiorno così come delle aree interne, digitalizzazione delle Pubbliche Amministrazioni degli enti locali con ricadute positive in termini di efficienza in quei territori e, infine, viene dato particolare rilievo al Sud per gli investimenti riguardanti il turismo. Nella volontà degli estensori del Piano queste azioni potrebbero avere impatti positivi anche per la parità di genere, in particolare su due aspetti. In primo luogo, una maggiore connettività dei territori favorisce forme di lavoro innovative come lo *smart* o il *remote working*, rendendo possibile un nuovo bilanciamento vita-lavoro, soprattutto per le donne residenti in aree carenti di servizi e, quindi, maggiormente caricate del lavoro di cura⁵⁶.

La Missione 2: Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica, nonostante la sua centralità sembra concedere poco sia riguardo ai divari territori sia a quelli di genere. Infatti, vengono richiamati gli interventi al Sud in materia di efficientamento idrico e di gestione dei rifiuti, mentre per la parità di genere, oltre a richiamare al miglioramento del trasporto pubblico, utilizzato normalmente più dalle donne, si fa anche riferimento all'efficientamento energetico degli edifici; tuttavia in questi settori «è ragionevole supporre che l'occupazione, anche incrementale, sia più maschile che femminile. Dichiarare che il 25% del valore della Missione 2, (pari a circa 15 miliardi) vada a favorire la parità di genere attraverso il sisma e l'eco-bonus sembra abbastanza azzardato»⁵⁷. Lo stesso discorso può essere esteso per gli investimenti sulle infrastrutture della Missione 3 dedicata alla Mobilità Sostenibile, che difficilmente possono essere classificati come interventi contro la disuguaglianza di genere, piuttosto si possono definire come neutrali. A questo proposito, vale la pena ricordare la battaglia portata avanti dalla eurodeputata Alexandra Geese e dal movimento *Half of it* che, sin dalla primavera del 2020, aveva evidenziato il potenziale negativo di destinare gran parte delle risorse del Recovery

⁵⁵ Piano nazionale di ripresa e resilienza, *Next generation Italia. Italia domani*, 29 aprile 2021, p. 33.

⁵⁶ Cfr A. GABRIELE, *I divari territoriali e di genere*, cit., pp. 36 ss., la quale richiama anche gli altri interventi del legislatore in materia, a cominciare dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI).

⁵⁷ B. MARTINI, *La parità di genere e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: obiettivo trasversale o obiettivo impossibile?*, in *Regional Economy*, n. 7(Q1), 2023, p. 9.

Fund a settori legati alle infrastrutture e all'edilizia, impiegando quest'ultimi sul piano occupazionale soprattutto uomini⁵⁸.

La Missione 4-Istruzione e Ricerca, invece, dedica maggiore spazio alla parità di genere, prevedendo un importante investimento sulla costruzione di nuovi asili nido, di cui si è già ricordata l'importanza in precedenza⁵⁹ tanto per le donne quanto per i territori. Sono, inoltre, presenti investimenti anche nei successivi livelli d'istruzione, al fine di contrastare il fenomeno della dispersione scolastica e favorendo la presenza femminile nelle cosiddette materie STEM.

La Missione 5-Inclusione e Coesione è specificatamente dedicata al rafforzamento delle infrastrutture sociali e territoriali a cominciare dall'edilizia residenziale pubblica e la rigenerazione urbana. Tali interventi potrebbero alleviare il carico di cura sulle donne, determinando una migliore conciliazione vita-lavoro e, auspicabilmente, maggiore parità. A questo si aggiungono altre previsioni di intervento dedicate al lavoro femminile, come gli incentivi per le imprese femminili e il Sistema di certificazione della parità di genere, il quale «accompagni e incentivi le imprese ad adottare policy adeguate a ridurre il gap di genere in tutte le aree maggiormente "critiche" (opportunità di crescita in azienda, parità salariale a parità di mansioni, politiche di gestione delle differenze di genere, tutela della maternità)»⁶⁰. Il sistema di certificazione è stato previsto dalla Legge 162/2021, che ha introdotto l'art. 46-bis nel Decreto Legislativo 198/2006, anche noto come il Codice delle Pari Opportunità e prevede una procedura volontaria e un meccanismo incentivante, volto a supportare le aziende a muoversi nella direzione di una maggiore consapevolezza sulle difficoltà che possono incontrare le donne durante il loro percorso professionale. Le imprese che decidono di aderire al Sistema di certificazione devono presentare un Piano di azione, che verrà valutato da organismi accreditati⁶¹.

Infine, la Missione 6 - Salute va nella medesima direzione di quanto sottolineato precedentemente, ovvero il miglioramento dei servizi sanitari può determinare un alleggerimento dei carichi di cura per le donne. Di maggiore interesse è il riferimento alla medicina di genere nell'Investimento 1.1, denominato *Case della Comunità e presa in carico della persona*, anche se oltre a questo richiamo nel Piano non vengono fatte ulteriori riferimenti o specifiche.

A quanto esposto, si aggiungono, nell'ambito della parità di genere, le previsioni premiali e gli obblighi occupazionali predisposte nell'ambito degli appalti pubblici⁶². Le prime intendono valorizzare le imprese che adottano politiche attente ai percorsi occupazionali femminili, mentre

⁵⁸ La petizione richiedeva che almeno il 50% dei fondi del Recovery fund fosse destinato a politiche per la parità.

⁵⁹ Vedi *supra* note 43 e 44.

⁶⁰ *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., p. 209.

⁶¹ Sul Sistema di certificazione si veda F. LAMBERTI, *I Key Performance Indicators della certificazione della parità di genere. Una lettura critica*, in *Federalismi*, n. 9, 2023, pp. 212-241; S. BORELLI, *La certificazione di parità di genere e la standardizzazione delle fonti del diritto del lavoro*, in *Diritto e Società*, n. 1, 2024, pp. 349-360; E. ANFUSO, M. VECCHI, *Potenzialità e criticità del sistema nazionale di certificazione della parità di genere*, in *Diritto Pubblico Europeo-Rassegna online*, n. 21(1), 2024, pp. 1844.

⁶² Sul punto si consideri l'art. 47 del d.l. 77/2021 e le conseguenti *Linee guida volte a favorire la pari opportunità di genere e generazionali, nonché l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità nei contratti pubblici finanziati con le risorse del PNRR e del PNC*, adottate con DPCM il 7 dicembre 2021.

i secondi prevedono che in caso di aggiudicazione di una commessa pubblica, si assicuri almeno il 30% di donne assunte all'interno del progetto.

Alla luce di quanto esposto, il PNRR risulta essere uno strumento positivo sia per i divari territoriali⁶³ sia per la parità di genere, nonostante le criticità che già sono state sottolineate efficacemente in dottrina⁶⁴. Per quanto concerne questo lavoro, è innegabile che anche sul piano dell'intreccio delle disuguaglianze spaziali e di genere le potenzialità siano numerose: infatti, aver individuato entrambe le questioni come obiettivi trasversali potrà sicuramente aiutare la condizione delle donne residenti nel Mezzogiorno così come nelle aree interne.

Tuttavia, se è vero che le priorità individuate dal Piano hanno la potenzialità di intervenire efficacemente sulla realtà esistente, è allo stesso innegabile che sin dai primi mesi della sua attuazione sia stato rilevato come l'effettiva implementazione del PNRR si traducesse in risultati molto più modesti rispetto a quanto annunciato. Già nel 2021, il Ministero dell'Economia e delle Finanze evidenziava come gli interventi mirati direttamente alle donne contassero per solo l'1,6% del totale, mentre le misure indirette si attestano al 18,5% mentre, tutte le altre (77,9%), vedono i loro risultati direttamente dipendenti dai dettagli dell'attuazione⁶⁵. Proprio quest'ultimo dato illumina nuovamente la rilevanza del contesto territoriale per la condizione femminile; infatti, in quest'ottica il tema dell'implementazione non diventa più un problema esclusivamente attinente alla capacità di spesa delle diverse Pubbliche Amministrazioni, ma si colora di potenziale trasformativo che può produrre un impatto profondo sulle modalità con cui le donne godranno dei loro diritti, nelle aree considerate svantaggiate.

4.2. Un'implementazione diseguale, un Paese diseguale?

Indagare lo stato di avanzamento del PNRR non è una cosa semplice sia per la difficoltà di accesso a dati puliti, sia per l'evidente complessità di monitorare interventi che coinvolgono molteplici livelli amministrativi e diverse misure. D'altra parte, come si darà conto in seguito, sono diverse le organizzazioni pubbliche e private che elaborano e forniscono dati per leggere l'andamento delle diverse iniziative del Piano.

Prima di procedere con la presentazione di alcuni dati riguardanti l'implementazione del PNRR e le sue difficoltà, è da sottolineare come lo stesso Piano abbia incontrato alcune importanti variazioni. In *primis*, una modifica è stata proposta dal Governo italiano nell'agosto 2023, approvata nel dicembre dello stesso anno dal Consiglio dell'Unione Europea. L'anno successivo il Piano ha visto due ulteriori modifiche, accettate dalle istituzioni sovranazionali: nel primo caso, la richiesta ha avuto ad oggetto variazioni di natura prevalentemente tecnica o correzioni di alcuni errori materiali, mentre, nel secondo caso, l'Italia ha richiesto modifiche al fine di una migliore attuazione del Piano tramite una diversa implementazione o uno snellimento delle procedure amministrative, lasciando comunque invariate le finalità iniziali.

⁶³ Cfr. A. SCIORTINO, *L'impatto del PNRR sulle disuguaglianze territoriali: note introduttive*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, pp. 270-280.

⁶⁴ A. LORENZETTI, *PNRR e (dis) eguaglianza di genere: la grande illusione?*, in *La Magistratura*, n. 1(2), 2022, pp. 67-77.

⁶⁵ MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Le disuguaglianze di genere in Italia e il potenziale contributo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per ridurle*, 2021, p. 6.

Infine, il 21 marzo 2025 il Governo ha presentato un'ulteriore richiesta di modifiche, la quinta, di cui però al momento non si conoscono ancora i contenuti⁶⁶.

Queste modifiche hanno avuto un impatto anche sulle politiche di genere, in particolare sono da segnalare gli interventi in senso restrittivo sulla Missione 4, di cui si sottolinea soprattutto la riduzione di circa 1,3 miliardi di euro riguardante la misura *Piano asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia*, che, come detto, rappresenta una delle misure principali per il contrasto tanto dei divari di genere quanto di quelli territoriali⁶⁷.

Allo stesso tempo, nella semestrale Relazione sullo stato di attuazione del PNRR del maggio 2024, operata dalla Corte dei Conti, si evidenziava come la distribuzione territoriale dei progetti fosse coerente con i dati raccolti circa la condizione femminile. Infatti, si sottolineava come i maggiori interventi per giovani e donne siano stati finanziati nelle Regioni che effettivamente presentavano maggiori squilibri in questi ambiti. Nello specifico, «il maggior numero dei progetti finanziati si è osservato in Molise (3,0 progetti per ogni mille residenti di sesso femminile e/o di età inferiore ai 30 anni), Basilicata (2,8) e Calabria (2,4). [...] La ripartizione delle risorse, quindi, risulta coerente con i divari territoriali osservati con riferimento a molte delle dimensioni analizzate, e la cui riduzione costituisce proprio uno degli obiettivi principali del PNRR»⁶⁸. Tuttavia, nella medesima Relazione, si sottolinea come l'avanzamento dei progetti non prosegue secondo modalità coerenti e omogenee sul territorio nazionale; infatti, guardando al rapporto tra importo delle gare messe a bando ed il totale delle risorse assegnate a progetti, vediamo che le prime tre Regioni si collocano tutte al Nord (Emilia-Romagna, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia), mentre quelle meno performanti risultano essere al centro sud (Lazio, Sardegna e Campania)⁶⁹.

Anche le elaborazioni più recenti continuano a confermare una difficoltà del Mezzogiorno nell'implementazione del PNRR⁷⁰. Per quanto, anche nel Nord la messa a terra dei diversi investimenti sembra incontrare alcune difficoltà, è comunque al contempo significativo rilevare come Trentino-Alto Adige, Liguria e Lombardia siano le Regioni che vedono le percentuali di pagamenti rendicontati superiori, mentre Campania, Sicilia e Calabria sono quelle che registrano al momento i risultati peggiori. Analogamente, per quanto riguarda i progetti gestiti dalle Regioni, si può vedere un forte divario tra Nord e Sud, infatti se nel Mezzogiorno i lavori avviati si fermano al 50% del totale degli investimenti, nelle aree settentrionali del Paese il valore supera il 75%⁷¹. Inoltre, se osserviamo i dati delle Missioni più sensibili anche alla parità

⁶⁶ La richiesta di modifica è visibile sui *siti dedicati* della Commissione Europea. Per approfondire, si veda OPENPOLIS, *L'Italia ha chiesto la quinta revisione del Pnrr in meno di due anni*, 5 maggio 2025.

⁶⁷ CORTE DEI CONTI, *Relazione sullo Stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, maggio 2024, p. 153.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 156.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 160. Analoghe considerazioni si possono fare guardando alla quota delle gare aggiudicate, dove spiccano «Trentino-Alto Adige (46,1 per cento), Veneto (43,2 per cento) e Friuli-Venezia Giulia (41,4 per cento), mentre risultano più indietro Sicilia (14,1 per cento), Lazio (14,6 per cento) e Campania (16,9 per cento)».

⁷⁰ In questo senso, F. ABBONDANTE, *Parità uomo-donna ed eguaglianza sostanziale nella legislazione regionale campana, tra innovatività e ineffettività*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2023, pp. 281 ss; OPENPOLIS, *Le difficoltà nella "messa a terra" del Pnrr, specie nel mezzogiorno*, 26 febbraio 2025; SVIMEZ, *Pnrr Execution: le opere pubbliche di Comuni e Regioni*, febbraio 2025.

⁷¹ SVIMEZ, *Pnrr Execution*, cit., p. 11.

genere, si può evidenziare come il divario in questi casi si allarga anche di più: si consideri, ad esempio, la linea di finanziamento dedicata a *Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore* dove le Regioni del Sud arrivano al 41,8% di progetti in fase esecutiva contro il 64,7% del Centro-Nord, ancora peggio la situazione per *Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale* dove il Mezzogiorno si ferma al 30% e il Centro-Nord raggiunge il 72,7% e *Turismo e Cultura 4.0* con 16,2% contro 39,1%⁷².

I divari permangono anche guardando al livello comunale, infatti i progetti in fase esecutiva per il Centro-Nord sono già all'82%, mentre si fermano al 64% nelle Regioni meridionali. Tuttavia, in questo caso questa macro differenziazione nasconde al suo interno più analogie che differenze, infatti «le medie regionali di Molise, Campania e Abruzzo superano il 70%; per i Comuni abruzzesi, in particolare, risulta un dato analogo a quello dell'Emilia-Romagna: circa il 78%. I Comuni pugliesi si fermano al 49%. Anche il dato medio del Centro-Nord nasconde marcati differenziali regionali, con valori che variano dal 60% del Trentino al 96% della Liguria»⁷³.

Se anche in questo caso analizziamo le Missioni che più di altre hanno un possibile impatto sulla parità di genere, possiamo notare luci e ombre delle opere di cui sono titolari i Comuni. Infatti, i dati elaborati da Svimez ci mostrano come esista un forte divario sulle linee di finanziamento della Missione 5, dedicate alla rigenerazione urbana, alla qualità abitativa e, in generale, ai modelli e strumenti per l'inclusione e il benessere urbano; in questi casi, il divario tra le aree del Paese, attinente ai progetti non ancora in fase esecutiva, può superare per alcune misure il 50%⁷⁴. Al contrario, gli investimenti dedicati agli asili nido vedono una distanza nell'ordine di 5-7 punti percentuali, dimostrando una buona reattività dei Comuni del Mezzogiorno che hanno saputo cogliere l'importanza di questo tipo di investimento⁷⁵.

D'altra parte, proprio a proposito degli asili nido è preoccupante quanto emerso nella *Indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali* presentata dalla Banca d'Italia presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali lo scorso 18 marzo 2025. In tale documento, infatti, oltre a evidenziare i ritardi nell'esecuzione⁷⁶, si sottolinea come a seguito della riduzione dei posti dedicati agli asili nido anche qualora si riuscisse a completare tutti i lavori previsti dal PNRR, comunque l'impatto sui divari territoriali sarebbe minimo. Infatti, tre Regioni importanti del Sud come Campania, Puglia e Sicilia rimarrebbero al di sotto della soglia del 33% fissata come target dal Consiglio Europeo di Barcellona e dal Governo italiano, che verrebbe raggiunto solo considerando la media nazionale. Al contrario, tutte le Regioni del Centro-Nord, considerate nel loro insieme, supererebbero tale soglia; tuttavia, l'indagine della Banca d'Italia mostra anche i risultati delle diverse dimensioni territoriali all'interno delle singole Regioni. In questa lettura più granulare, possiamo notare come le aree intermedie, periferiche e ultraperiferiche soffrano maggiormente il rischio di non raggiungere la quota del

⁷² *Ibid.*, p. 13.

⁷³ *Ibid.*, p. 5.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 9.

⁷⁵ *Ibidem.*

⁷⁶ L'Indagine è consultabile sui [siti della Banca d'Italia](#).

33% anche nelle Regioni del Centro o del Nord del Paese, come nel caso delle proiezioni della Lombardia o del Trentino-Alto Adige, esemplificative in questo senso.

Dal quadro appena esposto si può derivare, dunque, una difficoltà dell'intera architettura istituzionale italiana di dare concreta attuazione a quanto previsto dal PNRR, secondo una prospettiva che sappia tenere insieme parità di genere e giustizia territoriale. Parte di queste problematiche erano evidenti già in fase di presentazione del Piano, quando lo stesso Ministero dell'Economia e delle Finanze aveva individuato solo l'1,6% degli investimenti come mirati direttamente alle donne⁷⁷, manifestando un'incapacità di tradurre le giuste priorità individuate dal legislatore in realistiche azioni da portare nei territori. L'attuazione, allo stesso modo, a quasi un anno e mezzo dalla conclusione del Piano sembra non aver ribaltato le statistiche e soprattutto non si è colta la sfida trasformativa che poteva derivare da un grande investimento pubblico come quello del PNRR.

Questa marginalità della condizione femminile nell'intervento pubblico si intreccia con le criticità vissute dai territori, a cominciare dalle Regioni del Mezzogiorno. Se in generale le difficoltà vissute nell'implementazione da queste aree del Paese possono essere viste come un ostacolo alla coesione nazionale, in questo caso il problema diventa duplice, in quanto non solo questi territori rimangono economicamente svantaggiati, ma le criticità vissute dalle donne in quelle aree si pongono come ulteriori elementi di difficoltà per lo sviluppo di queste aree.

Per questi motivi, il rischio che si corre, a un anno e mezzo dalla fine del PNRR, è quello di aver perso una grande occasione per incidere una sterzata decisa alla condizione femminile, nonostante le premesse individuate fossero corrette. Il tempo rimanente, tuttavia, è sicuramente sufficiente per far adottare una prospettiva più sensibile al genere sia per le istituzioni centrali sia per gli enti locali; quest'ultimi, d'altra parte, dovrebbero avere l'ardire di porsi non più come solo soggetti attuatori delle politiche dall'alto, ma come autentici promotori dell'uguaglianza di genere nei diversi contesti territoriali che compongono lo Stato.

5. La parità ai margini. La dimensione pervasiva del principio di uguaglianza

Questo lavoro è partito dalle considerazioni riguardanti la condizione femminile durante la pandemia, per evidenziare l'importanza del contesto locale e del *dove* vivono le donne. Per indagare tale tematica, si è proceduto a presentare una serie di dati e risultati che hanno evidenziato come, anche in Italia, i territori economicamente più svantaggiati siano anche quelli in cui le condizioni per le donne sono peggiori. In altre parole, anche nei contesti più difficili, permane comunque una disuguaglianza di genere, anzi viene esacerbata dalla mancanza di opportunità. In queste aree, infatti, le donne lavorano meno, hanno contratti più irregolari, sono più lontane da servizi pubblici, a cominciare da quelli dedicati all'infanzia, determinando un carico di cura maggiore, rispetto ad altri territori.

Dunque, ciò che possiamo trarre sul piano costituzionale dall'intreccio di queste disuguaglianze è un'ulteriore prospettiva sull'art. 3 comma 2 della nostra Costituzione. Infatti, com'è noto, tale disposizione consegna all'ordinamento il principio di uguaglianza sostanziale

⁷⁷ Vedi *supra* n. 65.

e lo fa tramite l'aggiunta di due parole semplici, ma decisive, volute da una madre costituente, Teresa Mattei⁷⁸. In particolare, con la locuzione *di fatto* si volle porre una lente d'ingrandimento sulle disparità che vivono nella profondità della società e che non vengono sconfitte dalla semplice affermazione di un principio. Allo stesso modo, la mera esistenza di una legislazione nazionale e di un territorio dello Stato non elimina le specificità dei luoghi, le loro qualità e le loro criticità, i contesti socio-culturali o le condizioni economiche e non può nascondere neanche il ruolo normativo giocato dagli enti locali all'interno dei loro perimetri istituzionali.

Tutto questo può, *di fatto*, intervenire grandemente sulle condizioni delle donne e sui loro diritti. In questo senso, per contrastare «*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*»⁷⁹.

Per fare questo, è necessario una maggiore pervasività di una cultura istituzionale paritaria che informi davvero tutte le istituzioni che compongono la Repubblica (art. 114 Cost.).

Ciononostante, le difficoltà con cui gli enti locali stanno implementando il PNRR e la marginalizzazione che la parità di genere ha vissuto nell'attuazione del Piano, rendono necessario degli investimenti sulle istituzioni stesse per renderle davvero capaci di supportare le donne e i loro diritti. Studi recenti hanno dimostrato che intervenire sulla qualità delle istituzioni locali ha effetti diretti sulla condizione femminile⁸⁰, soprattutto in termini di possibilità di lavoro e conciliazione con la genitorialità.

Pertanto, l'intreccio delle disuguaglianze di genere e territoriali ci mostra come sia necessario un salto di qualità dell'intervento pubblico e della sua grammatica istituzionale. In entrambi i casi, infatti, abbiamo assistito ad una difficoltà di traduzione dei principi *descritti* nel PNRR in concreti e realizzabili investimenti dei territori.

È necessario, dunque, una lettura maggiormente spaziale del principio di uguaglianza che lo innovi, lo renda pervasivo e quindi trasformatore, riconoscendo che è ancora necessario, come ottant'anni fa, «*che la struttura sociale ed economica di cui la Costituzione stessa è espressione va superata, non essendo in grado di garantire quei principi che essa afferma. In questa norma è consacrato l'impegno dell'ordinamento a cambiare la società*»⁸¹.

⁷⁸ Sul ruolo di Teresa Mattei in Assemblea costituente si veda *ex multis* si veda M. D'AMICO, *La Costituzione al femminile: donne e Assemblea costituente*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 17-42. C. TRIPODINA, *I gradini di pietra della parità di genere*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2021, pp. 88-135.

⁷⁹ C. TRIPODINA, *I gradini di pietra della parità di genere*, cit., p. 93.

⁸⁰ Cfr. C. GIANNANTONI, A. RODRÍGUEZ-POSE, *Regional government institutions and the capacity for women to reconcile career and motherhood*, in *Journal of Economic Geography*, n. 1, 2024, pp. 1-18; B. MARTINI, M. PLATANIA, *Are the regions with more gender equality the more resilient ones? An analysis of the Italian regions*, in *Regional Science Inquiry*, n. 14(2), 2022, pp. 71-94.

⁸¹ S. CASSESE, *L'uguaglianza sostanziale nella Costituzione: genesi di una norma rivoluzionaria*, in *Le carte e la storia*, n. 23(1), p. 5.