

**Audizione Ministra Elena Bonetti**  
**Commissione Affari Sociali Camera dei Deputati**  
**15 marzo 2021**  
**“Proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza”**

Signori Presidenti,

ringrazio Voi e tutti gli onorevoli e senatori presenti per la preziosa occasione di dialogo e di confronto.

Il progetto Next Generation EU (NGEU), voluto dalla Commissione Europea per dare una risposta comune ai danni economici e sociali causati dalla pandemia da Covid-19, rappresenta la grande occasione per l'Italia di mettere in atto riforme e politiche in grado non solo di dare il via alla ripartenza sociale, economica e educativa del nostro Paese dopo la crisi pandemica, ma di progettare un percorso di riforma strutturale e radicale che rilanci l'Italia nelle sfide che avremo davanti nei prossimi anni, affrontando quindi quei problemi che sono stati all'origine dei ritardi del Paese, e soprattutto dei suoi profondi squilibri.

Il Governo sta quindi lavorando per migliorare e completare la bozza di Programma Nazionale di Ripresa e Resilienza che è stata presentata dal precedente Governo. In particolare nella necessità di chiarire il quadro di riforme sulla base del quale si vuole dare concretezza e fattibilità alla visione dell'intero piano. Sono state consegnate al Parlamento anche le schede dei progetti, e gli orientamenti che il Parlamento esprimerà avranno, nonostante i tempi molto stretti, un'importanza fondamentale per arrivare alla stesura definitiva. Con questo spirito mi accingo, in questa audizione, non solo a rendere conto dell'indirizzo che stiamo assumendo come Governo, ma soprattutto a raccogliere le indicazioni da recepire per poter raggiungere l'obiettivo che ci siamo prefissi.

Come ha indicato il Presidente del Consiglio, Prof. Mario Draghi, già nelle sue dichiarazioni programmatiche, “il Programma va rafforzato per quanto riguarda gli obiettivi strategici e le riforme che lo accompagnano... Non basterà elencare progetti che si vogliono completare nei prossimi anni. Dovremo dire dove vogliamo arrivare nel 2026 e a cosa puntiamo per il 2030 e il 2050”.

Abbiamo, quindi, non solo un'opportunità straordinaria nel poter dare avvio ad un processo storico inedito, che ci porterà a dare forma all'Italia che vogliamo per il futuro dei nostri figli, ma soprattutto abbiamo una responsabilità storica irripetibile. Le scelte di oggi devono essere primariamente rivolte

a rendere migliore questo nostro tempo e contemporaneamente a costruire opportunità di un futuro migliore per le giovani e nuove generazioni, che non possono restare escluse non solo dagli obiettivi del nostro piano, ma anche dalla sua fase di costruzione e attuazione.

La missione di fondo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sono dunque le riforme, che devono consentire di affrontare quei nodi strutturali che hanno frenato lo sviluppo italiano troppo a lungo.

Vorrei concentrarmi su tre elementi specifici tra loro correlati nelle ragioni, e che quindi richiedono di essere affrontati con un approccio integrato e multidimensionale, e che corrispondono alle mie deleghe di competenza all'interno del Governo: il calo demografico, l'emergenza educativa, l'esclusione delle donne dal mondo del lavoro e da troppi processi sociali e di leadership. Il PNRR si vuole prefiggere l'obiettivo di restituire opportunità per i giovani e la loro crescita, incentivare scelte e progetti di vita personali e lavorativi, promuovere lavoro e protagonismo femminile in tutti i settori, sostenere le famiglie e la scelta della genitorialità. In particolare, la parità di genere è definita come asse strategico di tutto il piano, assumendo un ruolo trasversale, il cosiddetto gender mainstreaming, su cui ogni azione dovrà essere valutata ex ante ed ex post, come anche il Parlamento ha fortemente richiesto al Governo.

Tra i primari fattori strutturali che hanno contrassegnato l'insoddisfacente crescita italiana, ci sono la dinamica demografica declinante e il basso tasso di natalità, che incidono non solo sull'entità numerica della popolazione e conseguentemente su processi di difficile sostenibilità economica e sociale, ma anche sulla dinamica intragenerazionale che toglie peso alle giovani generazioni e quindi le priva della possibilità di dare un contributo fattivo all'innovazione e allo sviluppo del Paese.

Il declino demografico dell'Italia, che è uno dei paesi con la più bassa fecondità in Europa (1,29 figli per donna contro l'1,56 della media europea), rischia un ulteriore peggioramento a causa della pandemia, non solo per l'effetto diretto di aumento della mortalità, ma anche per le conseguenze indirette sui progetti di vita delle persone, in particolare quello di avere figli. Il clima di incertezza dovuto alle crescenti difficoltà legate all'occupazione, al reddito, alla conciliazione dei tempi di vita familiare e personale con quelli lavorativi, insieme alle difficoltà generate dalle misure adottate per contenere l'emergenza sanitaria, sta orientando negativamente le scelte di fecondità degli italiani. I 420.000 nati registrati in Italia nel 2019, che già rappresentavano un minimo mai raggiunto in oltre centocinquanta anni di unità nazionale, potrebbero scendere - secondo uno scenario Istat aggiornato sulla base delle tendenze più recenti - a circa 408.000 nel bilancio finale del 2020, per poi ridursi

ulteriormente a 393.000 nel 2021 (ISTAT, *Attività conoscitiva preliminare all'esame del disegno di legge recante bilancio di previsione dello stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023 e della relazione al parlamento presentata dal governo ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 243 del 2012*).

Questo dato non va letto solo dal punto di vista demografico, ma anche da quello della corrispondente difficoltà di osare scelte e progetti di vita personali e comunitari proiettati nel futuro, rispetto al quale si percepiscono troppi elementi di incertezza e di rischio. Ecco perché risulta essenziale attivare processi di riforma delle politiche lavorative e familiari, capaci di restituire concretezza a quella speranza necessaria per far ripartire l'Italia. Noi oggi abbiamo l'opportunità del Family Act, che è la prima riforma che risponde a questa esigenza, a sostegno delle famiglie, dei percorsi educativi, della necessità di promuovere e incentivare il lavoro femminile, di costruire un welfare effettivamente paritario tra donne e uomini, e di promuovere autonomia per i giovani. Auspico quindi un'accelerazione della sua approvazione e la collocazione di questa riforma come strategia alla base anche del PNRR.

Un altro tema fondamentale, centrale, che ho già richiamato come obiettivo strategico del Piano, e che è un fattore strutturale che impatta negativamente sull'Italia che il Piano deve risolvere definitivamente, è quello del grave ritardo del nostro paese rispetto alla piena attuazione della parità di genere.

Il tema non è soltanto un imperativo morale e di giustizia sociale, ma anche una priorità per la crescita economica, sociale e per lo sviluppo dell'Italia: è certificato che la promozione della parità di genere porterebbe un aumento del nostro PIL nei prossimi 10 anni in modo significativo.

L'Italia risulta oggi al 14° posto in Europa per parità di genere, con un punteggio del Gender Equality Index inferiore alla media europea. L'indicatore mostra come l'Italia, nonostante i notevoli progressi degli ultimi anni, debba compiere ancora sforzi importanti per ridurre efficacemente il divario di genere. Occorre realizzare misure diversificate, che possano incidere sulle dimensioni dello svantaggio economico femminile che manifestano le maggiori criticità: il tasso di occupazione (soprattutto nel Sud del Paese), il *gap* retributivo, la forte incidenza del lavoro informale tra le donne, il maggior ricorso al lavoro part time (spesso non volontario), le disparità di genere nelle posizioni manageriali.

Le donne hanno pagato un prezzo altissimo dall'inizio dell'epidemia in termini di perdita di occupazione, mentre è cresciuto il carico di lavoro e di cura. I rischi economici connessi alla perdita di lavoro sono più elevati per la forza lavoro femminile perché maggiormente concentrata nei settori più colpiti dalle conseguenze del *lockdown*: turismo, ristorazione, commercio al dettaglio e servizi alla persona. Il lavoro non retribuito, svolto in misura preponderante dalle donne, che ha permesso di assorbire una parte dei contraccolpi del *lockdown* (la chiusura delle scuole, della ristorazione, dei servizi di cura, ecc.), ha aumentato in modo sproporzionato il carico totale di lavoro delle donne. La violenza contro le donne ha avuto un'impennata anche a causa del confinamento tra le mura domestiche e delle difficoltà di gestione sanitaria, che hanno colpito anche le case rifugio.

È in questo contesto che abbiamo deciso di dotare il Paese di una Strategia Nazionale (lo ha richiamato anche il Presidente Draghi) per sistematizzare un approccio trasversale e integrato volto alla promozione delle pari opportunità e della parità di genere. Il PNRR deve necessariamente essere parte integrante e sostenere con concretezza questa strategia.

La parità di opportunità e di diritti va realizzata contestualmente in diversi ambiti della vita economica e sociale: dall'occupazione alla remunerazione, all'istruzione, al bilanciamento tra impegni familiari e lavorativi e alla condivisione di questi carichi, fino a toccare il tema, purtroppo ancora troppo radicato, della violenza di genere.

Ho fortemente voluto, e il Parlamento in tal senso ha dato un indirizzo che riconosco come essenziale nella costruzione del Piano, che la parità di genere fosse assunta come criterio di valutazione di tutti i progetti (gender mainstreaming) e che tutto il PNRR si caratterizzasse per una strategia integrata di riforme, istruzione e investimenti in infrastrutture sociali e servizi di supporto, per una piena parità di accesso, economica e sociale, delle donne.

Questo anche in coerenza con l'indirizzo europeo che promuove questo approccio, richiesto dalla Ue agli stati membri sin dal 2002 e richiesto specificatamente per i piani Recovery dalla risoluzione del parlamento europeo del 23 luglio 2020.

Il regolamento del dispositivo per la ripresa e la resilienza del 12 febbraio 2021 (Regolamento (UE) 241/2021 del Parlamento e del Consiglio, al considerandum (28) ribadisce che la parità di genere e le pari opportunità sono obiettivi integrati e promossi sia nella preparazione che nell'attuazione dei piani nazionali di ripresa e resilienza. Inoltre, il regolamento specifica che ciascun PNRR, per essere

debitamente motivato e giustificato, deve necessariamente presentare alcuni elementi specifici, tra i quali *“una spiegazione del modo in cui le misure del piano per la ripresa e la resilienza dovrebbero contribuire alla parità di genere e alle pari opportunità per tutti, come pure all'integrazione di tali obiettivi, in linea con i principi 2 e 3 del Pilastro europeo dei diritti sociali, nonché con l'Obiettivo di sviluppo sostenibile dell'ONU 5 e, ove pertinente, la Strategia nazionale per la parità di genere.”* (art. 18, comma 4, lett. o)).

La valutazione va effettuata ex ante: considerando le priorità strategiche, occorre definire gli indicatori volti a misurare i principali aspetti del fenomeno della disparità di genere. Per tali indicatori, oltre al valore attuale, deve essere identificato anche un valore target, ovvero l'obiettivo specifico e misurabile da raggiungere. Tutti i progetti devono essere accompagnati da un set di indicatori qualitativi e quantitativi, su cui impostare la valutazione e il monitoraggio nella fase di attuazione del piano.

Ritengo che vada fortemente rafforzato questo impianto di misurazione: sono su questo al lavoro con i tecnici del Mef che sono deputati alla regia e alla parte tecnica della stesura del Piano, per integrarlo secondo tali indicazioni, quindi con una puntualità di indicatori e una identificazione chiara degli obiettivi e dei parametri di monitoraggio.

Sul piano delle proposte operative, all'interno di questo quadro strategico di insieme, sto lavorando in particolare per rafforzare l'incidenza di tale missione trasversale, partendo da quella necessaria visione unitaria che è di riferimento alla prossima Strategia Nazionale per la Parità di genere e alla riforma del Family Act. Solo nel quadro di queste visioni strategiche e di tali riforme strutturali gli interventi previsti nel Piano potranno risultare efficaci rispetto al fine di modificare processi storici e di attivarne di apprezzabili per il futuro.

Gli interventi finanziati attraverso il Piano, per quanto riguarda il primo asse, quello relativo alla natalità e all'educazione, integrano solo alcune misure strategiche contenute nel Family Act, che ha un'area di intervento molto più ampia e che comprende l'assegno unico e universale per i figli, una riforma paritaria dei congedi parentali e dei tempi di lavoro, il sostegno alle famiglie per le spese di educazione e istruzione dei figli, gli incentivi al lavoro femminile, la promozione del protagonismo dei giovani under 35.

Gli interventi inseriti sono molto importanti e siamo al lavoro per farli emergere come parti fondamentali di una visione unitaria degli obiettivi che dobbiamo raggiungere rispetto a una effettiva parità di genere e ad una distribuzione più equa dei compiti di cura e educativi.

In particolare c'è un'azione che ritengo particolarmente significativa all'interno del piano, che è quella inserita nella linea strategica "4. Istruzione e ricerca" per la **ristrutturazione e costruzione di nidi e servizi educativi e di cura per la prima infanzia** (servizi *Early Childhood Education and Care* - ECEC) che deve essere garantita su tutto il territorio nazionale, almeno per il superamento dell'obiettivo europeo del 33% di offerta. In realtà il progetto presentato ha un obiettivo più ambizioso rispetto a questo dato, pur considerando che oggi il nostro paese si assesta sotto la media europea: secondo i dati relativi all'anno educativo 2018/2019 riportati dall'Istat, in Italia l'offerta disponibile di posti nei servizi educativi per la prima infanzia (nidi, sezioni primavera, servizi integrativi per la prima infanzia) è in media pari al 25,5%, 7,5 punti percentuali in meno rispetto all'obiettivo europeo del 33%, e la stessa presenta una significativa variabilità a livello territoriale (secondo lo studio Dipofam-Istat-Unive (2020), su dati relativi all'anno educativo 2017/2018, solo il 10% dei bambini in Calabria frequenta un nido, contro il 47,1% della Valle d'Aosta. Inoltre, come già illustrato dal Presidente dell'Istat, prof. Gian Carlo Blangiardo, nel corso della sua audizione sul Piano nazionale del 29 gennaio 2021, in termini di macro aree geografiche, sappiamo che il Nord-Est e il Centro Italia hanno già raggiunto l'obiettivo europeo con il 33,6% e il 33,3% rispettivamente, il Nord-Ovest nello stesso anno era poco al di sotto dell'obiettivo (29,9%) mentre il Sud (13,3%) e le Isole (13,8%) presentano un'offerta decisamente insufficiente)<sup>1</sup>.

Come dicevo, l'intervento proposto mira al raggiungimento di un livello di offerta media nazionale che superi l'obiettivo europeo di Barcellona del 33% e si avvicini ad altri Stati membri virtuosi, come la Spagna (50,5%) e la Francia (50%).

Come detto, l'attuale percentuale di offerta si attesta in media al 25,5% (Istat, 2020, su dati 2018/2019), per un totale di 355.829 posti. Pertanto, il numero totale di posti, se fosse raggiunto il 33% dell'offerta, sarebbe pari a 460.485 posti. Il numero di nuovi posti necessari è quindi pari a 104.656. In un'ottica più ambiziosa, qualora il nostro Paese puntasse a garantire entro il 2026 il 55% dei posti per la prima infanzia, sarebbe necessario realizzare approssimativamente 400 mila nuovi posti-

---

<sup>1</sup> <https://www.istat.it/it/files//2021/02/Istat-Audizione-PNRR-29-gennaio-2021.pdf>.

Nelle fasi finali di progettazione dell'intervento - in corso grazie alla collaborazione fra il Ministero dell'economia e delle finanze, coordinatore del Piano, il Ministero dell'istruzione e il Dipartimento per le politiche della famiglia - si rende necessario tenere attentamente in considerazione i meccanismi di implementazione del progetto ai fini della sua attuazione. Al riguardo, preciso che l'intervento verrà attuato tramite il *Fondo asili nido e scuole dell'infanzia*, già attivo, istituito con la legge di bilancio per il 2020 (articolo 1, comma 59 e seguenti, della legge n. 160 del 2019), le cui risorse sono destinate a favore dei comuni per interventi di costruzione, ristrutturazione, riqualificazione e messa in sicurezza di asili nido, scuole d'infanzia e centri polifunzionali per i servizi alla famiglia e di riconversione di spazi delle scuole dell'infanzia. In particolare, il comma 59 prevede che il fondo sia istituito nello stato di previsione del Ministero dell'interno, con una dotazione pari a 100 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2021 al 2023 e a 200 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2034, per un totale complessivo di 2,5 miliardi di euro. Con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 30 dicembre 2020, registrato presso la Corte dei conti il 16 febbraio 2021, si è prevista una prima ripartizione delle risorse del fondo relative al periodo dall'anno 2021 al 2025, pari a 700 milioni di euro, suddivisi in 280 milioni di euro dedicati ai nidi, 175 milioni di euro alle scuole dell'infanzia, 105 milioni di euro ai centri polifunzionali per i servizi alle famiglie e i rimanenti 104 milioni di euro per la riconversione di spazi delle scuole dell'infanzia attualmente inutilizzati e progetti innovativi. È in corso di pubblicazione il decreto interministeriale con cui verrà approvato l'avviso pubblico a cui potranno partecipare i comuni.

Rilanciare la prima infanzia significa non solo offrire un'infrastruttura sociale di sostegno alle famiglie, al lavoro femminile (è un dato rilevato a livello europeo che gli investimenti sui servizi alla prima infanzia comporta in automatico una possibilità di aumento del lavoro femminile) ma c'è anche un tema educativo importante che è quello di una garanzia della tutela dei diritti dei bambini in modo universale in tutto il contesto nazionale.

L'obiettivo di miglioramento delle infrastrutture sociali è perseguito anche all'interno della Missione 5. Inclusione e Coesione, che destina risorse ingenti alle infrastrutture sociali, funzionali alla realizzazione di politiche a sostegno dei minori e delle situazioni di particolare fragilità.

Accanto a questo, il finanziamento di interventi promossi da Città Metropolitane e Comuni mirati alla rigenerazione urbana, potranno contribuire alla riduzione delle difficoltà abitative di giovani e famiglie a basso reddito.

Ma il tema educativo si pone anche in profonda correlazione con l'innovazione che il Next Generation Eu intende realizzare. La costruzione di una nuova Europa che passi attraverso il protagonismo e l'innovazione della visione delle nuove generazioni può costituirsi solo sulla base di incentivi forti dal punto di vista educativo. All'interno di questa missione educativa noi dobbiamo sempre ragionare sulla dimensione di una pari opportunità che riguardi sia gli squilibri territoriali e sociali, sia quelli di genere.

E su questo vorrei particolarmente insistere su due progetti previsti nell'ambito del PNRR.

Il primo è un progetto di “**Promozione delle materie STEM**”, che è inserito sempre nell'ambito della linea strategica “4. Istruzione e ricerca” e che ha lo specifico obiettivo di rafforzare l'*empowerment* economico e sociale delle donne, partendo dalla formazione delle bambine e delle ragazze per poter dare in questo tipo di materie, la matematica e tutte le discipline scientifiche e tecnologiche, per dare loro accesso a carriere qualificate che prevedano percorsi di studio in ambito scientifico, nonché allinearne le competenze in ambito tecnologico a quelle maschili.

L'intervento consiste nell'integrazione nelle discipline curriculari di attività, metodologie e contenuti correlati a sviluppare e rafforzare le competenze STEM e di digitalizzazione e innovazione, in tutti i gradi d'istruzione, a partire dalla prima infanzia fino alla secondaria di II grado, in ottica di piena interdisciplinarietà, con particolare attenzione alle pari opportunità e alla parità di genere nell'approccio metodologico e nell'orientamento alle materie STEM, al fine di favorire le pari opportunità in settori ancora troppo spesso a prevalenza maschile.

Questo impianto va sostenuto e io credo ulteriormente rafforzato con una specificità di indirizzo sul tema delle pari opportunità, così come ritengo che il piano vada approfondito e integrato nell'ambito di quel progetto di reskilling necessario in tutta la carriera lavorativa, soprattutto nell'ambito tecnologico e digitale, ma anche nell'ambito per esempio delle competenze necessarie nelle professioni nella transizione ecologica prevista dal piano, sempre con una specificità rivolta al tema femminile.

L'obiettivo più generale, invece, della promozione del lavoro femminile è fortemente rappresentato nel Piano da un investimento importante sul progetto “**Sostenere ed accrescere l'imprenditorialità femminile: Fondo per l'imprenditoria femminile**”, che ha come obiettivo quello di ridurre i divari



di occupazione con riguardo al genere e ai territori, valorizzando le competenze esistenti nelle varie aree del Paese. Allo strumento del “Fondo a sostegno dell’imprenditoria femminile”, già previsto in Legge di Bilancio 2021, saranno affiancate misure di accompagnamento (mentoring, supporto tecnico gestionale, misure per la conciliazione vita-lavoro, ecc.), campagne di comunicazione multimediali ed eventi e azioni di monitoraggio e di valutazione.

Il progetto ha una duplice natura: da un lato di riforma, dall’altro di investimento, perché si vogliono sistematizzare e ridisegnare gli attuali strumenti di sostegno all’avvio e alla realizzazione di progetti aziendali innovativi per imprese a conduzione femminile o prevalente partecipazione femminile già costituite e operanti, e allo stesso tempo sostenere con una specificità di interventi tre assi principali:

- Il sostegno alle imprese già esistenti, e questo soprattutto a seguito dei dati drammatici che emergono sull’impatto della pandemia sulle imprese a conduzione femminile, soprattutto le piccole e piccolissime;
- La promozione di nuove imprese, prevedendo anche strumenti di accesso al credito e a risorse a fondo perduto, e la promozione di quelle competenze necessarie perché queste nuove imprese si collochino esattamente negli ambiti che saranno maggiormente incentivati dai finanziamenti del PNRR (transizione ecologica e digitale).
- Il tutoraggio e l’accompagnamento di formazione che riguarda anche le competenze di carattere finanziario per le donne che iniziano questo tipo di percorso.

Un progetto che non è stato inserito nel PNRR ma su cui sto continuando a lavorare e vorrei recuperare come progetto fondamentale, è quello relativo all’introduzione di un “**Sistema nazionale di certificazione sulla parità di genere nelle organizzazioni produttive**” che riguardi sia le grandi aziende, sia le PMI, sia le piccolissime imprese, sia infine, le pubbliche amministrazioni. Il progetto si articola in due fasi distinte:

-la prima consistente nella definizione delle norme tecniche per la certificazione sulla parità di genere e del sistema incentivante. Si prevede l’attivazione di un Tavolo di lavoro sulla “Certificazione di genere delle organizzazioni produttive” che sarà costituito dalle istituzioni con competenze in materia di lavoro pubblico e privato, dai settori produttivi e dalle associazioni rappresentative d’impresa e sindacali, dalle associazioni femminili del Terzo settore, da esperte ed esperti in materia di valutazione e certificazione, di pari opportunità e di parità di genere nelle organizzazioni produttive italiane. Particolare attenzione dovrà essere dedicata in fase di progettazione esecutiva, alla flessibilità del sistema, che dovrà consentire di accedere alla certificazione a realtà produttive diverse (grandi aziende, PMI, piccolissime imprese, pubbliche amministrazioni).

- La seconda fase prevede la realizzazione una Piattaforma di business intelligence per la raccolta di dati disaggregati per genere dalle organizzazioni produttive, dalle associazioni rappresentative di impresa e sindacati, dagli enti accreditati per la certificazione, etc.

Sempre nell'ambito dei progetti, sto lavorando perché sia inserito anche il tema delle competenze complessive delle donne vittime di violenza, tema che è stato anche fortemente sollecitato dai parlamentari. Credo che una ripartenza del nostro paese non possa non considerare questo punto quale elemento strategico per la promozione di una piena e compiuta parità di genere.

Concludendo, e poi sarò pronta naturalmente a rispondere alle vostre domande, vorrei veramente richiamare alla responsabilità storica che abbiamo, a cui non possiamo e non vogliamo sottrarci.

Il Piano della Next Generation EU rappresenta per l'Italia e per l'Europa l'opportunità di dare compimento alle ambizioni di riforma che il nostro Paese da troppo tempo ricerca. Serve per questo essere nitidi nelle scelte che operiamo, dando corpo ad una visione d'insieme e, coerentemente, agendo puntualmente per realizzarla. Modificare l'inerzia che attanaglia l'Italia richiede l'azione di una forza. Sta a noi la responsabilità di liberare le energie ancora inespresse che abbiamo per dare concretezza a questa necessaria azione storica.