



# IL MODELLO IAMG PER LA VALUTAZIONE EX ANTE DELL'IMPATTO POTENZIALE DI GENERE

Studio di fattibilità

*Gabriele Tomei, Sandra Burchi, Filippo Ciucci*

Agosto 2015



# Prefazione

Una tra le sfide più entusiasmanti di un processo di governance, quella che forse più di altre rappresenta il cuore di una comunità capace di evolvere attraverso gli inevitabili problemi e criticità, è saper ritagliare le risposte e dunque la responsabilità di chi ha funzioni di governo sulle diversità che ogni cittadino e cittadina esprime, mentre contemporaneamente si sa abbracciare l'intera comunità, garantendo alto livello di regole e promuovendo solidarietà sociale, entrambi come collanti che funzionano con diversa rigidità a fare una comunità coesa.

Una sfida formidabile davvero, che richiede altrettanta chiarezza nell'individuare poche idee essenziali che ispirino l'azione politica e soprattutto una formidabile cultura della responsabilità, individuale e collettiva. Una risposta a questa domanda è arrivata dalla Conferenza Mondiale delle Donne di Pechino del 1995 e, come spesso accade quando le donne si pongono collettivamente al centro dei grandi cambiamenti, ha trasformato il nostro modo di pensare, introducendo i concetti di valore (ed empowerment) delle differenze e di mainstreaming, ovvero mettere al centro delle politiche - non importa quali - quella data differenza. Il pensiero delle donne di Pechino muoveva dalla necessità di promuovere la cittadinanza di genere, ma come ogni idea semplice e profonda, è rivoluzionaria: infatti, è applicabile ad ogni differenza e dunque alla cittadinanza di ogni segmento di popolazione. Da questa prospettiva, la capacità di centrare le risposte sui bisogni individuali è una forma di valorizzazione delle differenze, mentre fare mainstreaming rappresenta un modo efficace per integrare la risposta attraverso tutti i capitoli di bilancio di una Amministrazione Pubblica, potendolo virtualmente usare tutto.

Cosa sia cambiato vent'anni dopo Pechino è oggetto della Conferenza Mondiale delle Donne Pechino+20 che dal 25 al 27 Settembre 2015 anima a Milano alcuni spazi di Expo 2015. In particolare, è importante capire quanto sia cambiata dal basso la cultura delle differenze, sapendo innescare quei processi di feedback positivo che in una democrazia evolvono la comunità: cambia la cultura dal basso, chi governa rappresenta quella cultura e sa dunque disegnare strumenti che funzionino per consolidarne e diffonderne la consapevolezza attraverso la pratica quotidiana di governo, e così via.

Ecco, molto è cambiato nella cultura delle differenze in questi venti anni, ma qualitativamente in modo nemmeno appena sufficiente. Siamo ancora alla ricerca di strumenti di governo dei processi decisionali, che possano in modo programmabile, verificabile, e ri-programmabile, fare empowerment e mainstreaming. Ma qual è la difficoltà di fondo, che ostacola un tale processo? Certamente la cultura, e la possibilità che questa cultura sia diffusa presso chi fa amministrazione con funzioni sia politiche di indirizzo e controllo, che tecniche di gestione e controllo: a tal punto da diventare "popolare".

Per diversi anni si è ritenuto che la redazione di bilanci sociali sotto diverse forme, tra cui quella del bilancio di genere, fosse uno strumento efficace di lettura e scrittura della capacità di ritagliare le risposte sui bisogni. Anche il Comune di Pisa si è dotato di questo strumento e ha redatto due bilanci di genere consuntivi, preceduti da azioni di formazione interna. In effetti si tratta di uno strumento efficace, ma è un esercizio non sufficiente, perché confinato molto spesso nelle mani di poche persone all'interno dell'Amministrazione e limitato alle fasi di analisi e

(nell'ipotesi migliore) previsione, ma non a quella di attuazione delle politiche. E senza esercizio di applicazione della conoscenza concettuale, non c'è apprendimento.

In questo contesto nasce lo strumento innovativo, si tratta a nostra conoscenza la prima esperienza in Italia in una Amministrazione Comunale, che presentiamo in questa pubblicazione insieme con il Professor Gabriele Tomei del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Pisa e ai suoi collaboratori e collaboratrici, cui il Comune di Pisa ha commissionato questo studio di fattibilità a valere su risorse di bilancio comunale, insieme alla definizione di un modello adattato alla nostra realtà. Cogliamo l'occasione per ringraziare il Professor Tomei per la curiosità e l'interesse con cui ha accolto la necessità espressa dall'Amministrazione Comunale di un'azione di ricerca e design dello strumento, per il quale l'Amministrazione si è contestualmente offerta come luogo di sperimentazione.

L'idea è molto semplice. Se l'obiettivo è fare cultura, serve uno strumento che stimoli il pensiero e che sia diffusivo, dunque agile e di facile applicazione. Non l'ennesimo fardello burocratico che grava su una quotidianità amministrativa già provata da continue trasformazioni normative straboccanti di grovigli di dettagli. Uno stimolo e una guida a pensare alla qualità del proprio operato nel processo decisionale, in cui l'unica regola rigida sia l'obbligatorietà d'uso.

Si tratta dunque di un sistema di indicatori qualitativi - nella forma di una check list facile da usare - che ogni soggetto decisore può utilizzare per valutare ex ante l'impatto delle decisioni differenziato per genere. La valutazione di impatto verrebbe dunque inserita nell'atto decisionale - Dirigenziale, di Giunta o di Consiglio - nella forma di un parere obbligatorio da aggiungere a quelli di regolarità tecnica e contabile. Dalle politiche urbanistiche a quelle educative e scolastiche, passando per quelle sociali, di mobilità, ambientali, di innovazione e così via, le decisioni non sono quasi mai neutre: neutro non è l'uso che donne e uomini fanno dei servizi, per esempio, da quelli educativi a quelli di trasporto, o l'uso degli spazi della Città. Con questa idea, non il settore delle politiche di pari opportunità, ma ogni settore dell'Ente contribuirà alla valutazione di impatto.

Come già fatto in occasione dell'introduzione obbligatoria d'uso del linguaggio di genere negli atti amministrativi, è prevista un'azione di formazione leggera per un uso operativo e immediato dello strumento. L'applicazione sarà graduale a partire dal 2016, ispirata ad ottenere il massimo coinvolgimento e livello di auto-motivazione. Si prevede di iniziare dai principali documenti di programmazione e pianificazione, per poi procedere progressivamente verso atti significativi e più contingenti.

Alcune osservazioni finali. Questo strumento è pensato nello specifico dell'attuazione delle politiche di genere, ma è palese l'estendibilità del medesimo processo alla valutazione di impatto differenziato delle politiche pubbliche su altri segmenti di popolazione, a patto di ridefinire lo specifico sistema di indicatori qualitativi. Ad esempio, il passo successivo sarà la definizione di uno strumento analogo per l'attuazione del programma per la Città delle bambine e dei bambini. Seconda osservazione, il percorso che ha condotto alla ingegnerizzazione di questo strumento è analogo a quello che ha condotto l'Amministrazione Comunale a dotarsi di strumenti e processi di miglioramento dell'efficacia, efficienza e trasparenza, come il Piano per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (anche nell'ambito di un protocollo di intesa con il Master APC per esempio) e altri collegati nel ciclo della performance: in una Città densa di Istituzioni di Alta Formazione e Ricerca, Università e Città possono stabilire un'alleanza mutuamente fruttuosa, che fa dell'Amministrazione un laboratorio per la verifica "sperimentale" di risultati di

ricerca teorica finalizzata alla soluzione di sfide sempre nuove, dunque un laboratorio di innovazione amministrativa. Infine, uno strumento ha senso solo se funziona: pertanto, deve essere vivo, verificabile e aggiornabile a seguito dell'uso che se ne fa nella pratica quotidiana.

È con curiosità e fiducia che intraprendiamo dunque questa nuova avventura, con l'auspicio di poter segnare un avanzamento nella cultura amministrativa e dell'innovazione, e nella cultura delle differenze, con un'idea e una sua applicazione che mettiamo a disposizione della comunità nazionale.

Maria Luisa Chiofalo

Assessora del Comune di Pisa

Politiche educative e scolastiche - Promozione delle tecnologie digitali per la Formazione-Educazione alle Scienze

Pari Opportunità - Città dei Valori e della Memoria

Iniziative di contrasto alla corruzione nelle P.A. e attuazione della Carta di Pisa



# Introduzione

Il presente rapporto di ricerca ha il compito di indentificare le strategie di indagine sociale che possono supportare l'Amministrazione Comunale di Pisa nella formulazione di un giudizio valutativo ex ante circa il potenziale impatto che alcuni atti di programmazione potrebbero avere (una volta assunti) sulla promozione dell'equità di genere e delle pari opportunità.

L'ambizione dell'Ente committente è stata quello di approntare (per quanto al momento ciò sia possibile soltanto nella forma dello studio di fattibilità) una strategia di indagine che superasse i più tradizionali strumenti di monitoraggio e di rendicontazione come il Bilancio Sociale, il Bilancio di Genere, le relazioni annuali di verifica sul Piano di Azioni Positive (L.125/1991 e ss.) o del Piano di Coordinamento degli Orari (L.53/2000), al fine di costruire una vera e propria strategia di valutazione ex ante.

Considerando la ampiezza semantica dell'obiettivo, il carattere strutturalmente multilivello e integrato delle politiche oggetto di osservazione e l'estrema complessità e dinamicità del contesto, tale compito non pare facilmente affrontabile attraverso nessuna delle tradizionali strategie di valutazione ex ante presa nella propria specificità. Le analisi quantitative di tipo ex ante (come ad esempio l'analisi costi-benefici e l'analisi costi-efficacia) necessitano, infatti, dell'identificazione di un'unica variabile obiettivo chiaramente misurabile, così come del dettaglio delle funzioni di costo connesse con le politiche che si vorrebbero implementare per il suo raggiungimento. Per altro verso, le analisi di scenario elaborano ipotesi alternative (fondate sulla letteratura o sulle esperienze degli esperti) circa lo stato di possibile trasformazione di un territorio oggetto di intervento in conseguenza dello specifico gruppo di politiche considerate, senza tuttavia alcun raccordo con gli strumenti di programmazione amministrativa di un ente di governo e senza alcuna pretesa di riscontro empirico. L'analisi di impatto propriamente detto, infine, costituisce per propria natura tecnica uno strumento di analisi ex post delle politiche, fondato sulla possibilità di compiere nel tempo un certo numero di osservazioni sulla popolazione target al fine valutare se le variazioni eventualmente riscontrate rispetto ad una variabile test siano o meno da imputare al programma.

La scelta che qui proponiamo è, quindi, di utilizzare un originale mix delle metodologie di valutazione ex ante esistenti, al fine di consentire ai decisori pubblici (in sede di analisi ex ante) prima l'individuazione e poi la rappresentazione delle strategie di promozione dell'equità di genere e delle pari opportunità che risultano sottese a determinati atti di programmazione strategica dell'Ente, la formulazione di un giudizio sull'impatto potenziale che la eventuale implementazione della strategia avrebbe con riferimento al contesto dato e, infine, il monitoraggio di alcuni indici in grado di osservare le trasformazioni territoriali nel campo di azione delle politiche prese in esame. Benché consapevoli del carattere autonomo e metodologicamente

indipendente di queste diverse linee di analisi, siamo tuttavia convinti che il loro utilizzo congiunto e articolato secondo la sequenza suggerita produca un valore aggiunto sia analitico che conoscitivo. Nel loro complesso, pertanto, riteniamo legittimo assegnare a questa specifica sequenza di momenti di indagine il valore di un algoritmo logico per l'acquisizione di conoscenze valutative, ovvero di un flusso organizzato e sequenziale di operazioni la cui concatenazione è stata intenzionalmente definita sulla base della logica della ricerca scientifica al fine di processare informazioni per trasformarle in conoscenze utili alla valutazione. Per i motivi qui riportati, da questo momento in poi consideriamo i diversi passaggi di indagine che abbiamo anticipato come parte di un'unica modello complesso di ricerca valutativa per la Pubblica Amministrazione che denominiamo Modello IAGM.

Per chiarezza metodologica corre qui l'obbligo di sottolineare come l'articolazione delle dimensioni di analisi insite nel modello non sottintenda la pretesa di individuare, analizzare, giudicare e monitorare il nesso causale che, in senso specifico, correla l'implementazione di una policy alla trasformazione nel valore di un indice statistico (compito invece di una valutazione di impatto ex post). Il modello che in questa sede proponiamo intende piuttosto costituire un quadro organizzativo di un percorso di riflessioni metodologicamente fondate, diretto a rendere disponibili ai decisori pubblici schemi rappresentativi ed evidenze empiriche a sostegno di una valutazione la cui elaborazione, allo stato di fatto e di diritto, non può prescindere dalla loro responsabilità.

D'altro canto, il modello IAGM per sua natura non intende solo garantire l'efficacia della propria metodologia rispetto agli obiettivi di indagine affidati, bensì ambisce a diventare strumento utile ed utilizzato nell'ambito del processo decisionale dell'Amministrazione Comunale e pertanto ha selezionato gli strumenti ed i percorsi di indagine sulla base della loro aderenza al contesto organizzativo della PA, della loro rispondenza ai requisiti di armonizzazione rispetto alle procedure valutative in essere e della loro possibile appropriazione da parte dei decisori locali (riflessività) in funzione della promozione (empowerment) del loro ruolo conoscitivo e gestionale.

# Cap 1: Analisi del Piano degli Obiettivi secondo la logica del bilancio di genere

## 1.1 Rassegna della letteratura sui bilanci di genere

Con il termine bilancio di genere, o *gender budgeting*, si intende il documento di bilancio che analizza e valuta in ottica di genere le scelte politiche e gli impegni economico-finanziari di un'amministrazione. Il bilancio di genere ha lo scopo di elaborare una valutazione della gestione delle risorse e dell'efficacia/efficienza delle azioni e delle spese effettuate in relazione alla promozione di una effettiva e reale parità tra donne e uomini. Il bilancio di genere può essere quindi visto come un documento che perseguendo la sua specifica missione integra il bilancio con l'analisi della variabile di genere.

A livello internazionale il primo paese a sperimentare il *gender budgeting* è stato l'Australia nel 1984. Un saggio del 2002 a cura di Sharp, Ronda e Broomhill ("Budgeting for Equality: The Australian Experience", In: *Feminist Economics* 8(1), 2002, 25-47) rende conto di quanto appreso dall'esperienza australiana e rappresenta un'analisi politico-economica che mantiene un'ottica femminista. Il testo pur relativo principalmente all'esperienza australiana è un efficace punto di partenza per il confronto sul futuro dei Bilanci di genere in altre parti del mondo. Sempre a cura di Sharp e Ronda una Ricerca commissionata da UNIFEM nel 2003 ("Budgeting for Equity: Gender Budget Initiatives Within a Framework of Performance Oriented Budgeting") aveva la finalità di esplorare le implicazioni di genere nelle riforme orientate al risultato nell'ambito del processo di budget governativo. Principio centrale del progetto era sviluppare strategie che consentissero alle iniziative dei Bilanci di genere di raggiungere in maniera efficace i loro obiettivi all'interno di una struttura di budget orientata al risultato.

Dopo l'Australia altri paesi hanno promosso e utilizzato tale strumento, la cui importanza è stata riconosciuta dalla comunità internazionale nella Quarta Conferenza delle Donne (Pechino 1995). Nella "Beijing Platform for Action", infatti, si affermava che il bilancio di genere rappresenta un'azione utile per la promozione e attuazione del principio del *gender mainstreaming*. Tra gli stati più attivi si possono citare: il Sudafrica, il Canada, la Gran Bretagna e in seguito la Francia, Israele, la Svizzera, la Norvegia, la Svezia e la Danimarca.

Due testi del 2003 promuovono l'attenzione e la diffusione dei bilanci di genere. In particolare la pubblicazione del 2003 di Deborah Jean Budlender e Guy Hewitt (*Engendering Budgets: A Practitioner's Guide To Understanding and*

*Implementing Gender-Responsive Budgets*) rappresenta una parte del contributo del Commonwealth al perseguimento dell'uguaglianza di genere nel mondo. L'obiettivo è fornire le basi informative necessarie per capire i Bilanci di genere e per avviare iniziative da calarsi nelle realtà locali, adattando la metodologia a specifiche situazioni, bisogni, interessi e capacità. Da questo lavoro seguirà (sempre nel 2003) la stesura di uno strumento per gli operatori e i decisori, una sorta di "risorsa critica" per professionisti nel campo dei Bilanci di genere (Deborah Jean Budlender e Guy Hewitt, *Gender Budgets Make More Cents: Case Studies and Best Practices*). L'obiettivo di questo studio è fornire le basi informative necessarie per capire i Bilanci di genere e per avviare iniziative da calarsi nelle realtà locali, adattando la metodologia a specifiche situazioni, bisogni, interessi e capacità. La guida intendeva altresì colmare un vuoto nella letteratura assemblando in un unico documento le informazioni utili per implementare i Bilanci di genere.

In Italia, sempre nel 2003, uno studio di Addabbo e Berengario introduce alcuni elementi conoscitivi sulla pratica del "gender auditing" dei bilanci pubblici diffusa in diversi paesi (Australia, Sud Africa, Uganda, Regno Unito, Canada) che cominciava ad essere introdotta sperimentalmente in Italia (Addabbo T. e Berengario V., *Gender Auditing del bilancio e delle politiche pubbliche*, Centro Analisi delle Politiche Pubbliche, 2003).

L'Unione Europea, recependo le indicazioni e la prospettiva della Conferenza di Pechino ha iniziato ad impegnarsi nella diffusione e promozione del bilancio di genere a partire dal 2001, inserendo tale strumento in un più ampio quadro di iniziative per le pari opportunità. E' utile leggere la relazione di Fiorella Ghilardotti al Parlamento Europeo del 2003. Si tratta della relazione d'iniziativa sul gender budgeting - la costruzione dei bilanci pubblici secondo la prospettiva di genere - presentata alla commissione europea per i diritti della donna e le pari opportunità. Il Parlamento Europeo adotta in quell'anno una Risoluzione (2002/2198 INI) che riconosce l'importanza di uno strumento che permetta di leggere e ridefinire le voci di entrata e di spesa in un'ottica di maggiore eguaglianza fra i sessi.

Alcuni documenti rendono conto dello sforzo in sede Europea di affinare ed adottare lo strumento del Gender Budgeting.

- GENDER BUDGETING - COUNCIL OF EUROPE, 2005 Si tratta di un report di tre incontri di un gruppo informale di esperti sul Bilancio di genere e di due incontri del gruppo di specialisti sullo stesso tema. Quest'ultimo gruppo era composto da sei esperti, uno membro del Comitato Guida per l'Uguaglianza tra Donne e Uomini (CDEG) e cinque esperti nel campo del Bilancio di genere. Il gruppo di specialisti aveva il compito di disegnare le linee guida per gli stati membri interessati ad introdurre il Bilancio di genere o a processi di riforma in tale campo. Il gruppo informale lavorò sulla definizione di Bilancio di genere e preparò un questionario da inviare ai membri del CDEG. I materiali sono contenuti nel report.
- DEBORAH JEAN BUDLENDER, "GENDER RESPONSIVE BUDGETING", UNITED NATIONS DEVELOPMENT FUND FOR WOMEN (UNIFEM), 2006 La pubblicazione rappresenta un manuale prodotto nell'ambito del progetto Globale "Gender Responsive Budgets: Investing in Poor Women to Reach the Millennium Development

Goals” finanziato dal Japan Women in Development Fund e gestito da UNDP Bureau for Development of Policy (BDP).

- WALBY S. - GENDER BUDGETING: WHAT IS IT? HOW TO DO IT? WHY DO IT, 2006 Cos'è il Gender Budgeting? Le principali ragioni per farlo. Dove si colloca e come è realizzato: i processi, le statistiche di genere, la partecipazione.
- CARTA EUROPEA PER L'UGUAGLIANZA E LE PARITÀ DELLE DONNE E DEGLI UOMINI NELLA VITA LOCALE - CONSIGLIO DEI COMUNI E DELLE REGIONI D'EUROPA & PARTNERS, 2006 Documento adottato e sottoscritto il 12 maggio 2006 a Innsbruck dal Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa, e sostenuto dalla Commissione europea all'interno del V Programma d'azione comunitario per la parità tra donne e uomini. La Carta ha l'obiettivo di sollecitare gli Enti locali, quali organi di governo più vicini ai cittadini, ad utilizzare appieno i loro poteri e i loro partenariati a favore di una maggiore uguaglianza delle donne e degli uomini nella vita politica, sociale, economica e culturale.

Inoltre è utile ricordare un incontro citato in molti studi che ripercorrono l'affermarsi del Bilancio di Genere come strumento della pubblica amministrazione, il “Global Forum on Gender Statistics” (Roma, 10-12 Dicembre 2007). Dopo la IV Conferenza mondiale delle donne di Pechino del 1995, il Global Forum si prefigge di sviluppare l'azione degli organismi internazionali e degli istituti nazionali di statistica, valorizzando le migliori esperienze e promuovendo un confronto tra utenti e produttori di statistiche. Organizzato dall'Istat e dalle Nazioni Unite (UNSD, UNDAW, UNFPA, UNECE), il Forum ha rappresentato l'occasione per rilanciare a livello internazionale le statistiche di genere, come prezioso strumento per la progettazione di politiche mirate. L'evento è stato realizzato in collaborazione con il Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità (Presidenza del Consiglio dei Ministri), il Ministero degli Affari Esteri e la Banca Mondiale. All'indirizzo indicato è possibile prendere visione degli interventi in programma. <http://www.istat.it/istat/eventi/2007/globalforum/interventi.html>

In Italia, a differenza degli altri paesi dove le iniziative di *gender budgeting* sono state realizzate a livello nazionale, le prime sperimentazioni in bilancio di genere sono partite dagli Enti locali, soprattutto dalle Province e dai Comuni, come conseguenza in parte dell'impianto legislativo italiano. In ordine cronologico i primi progetti in tema di bilancio di genere risalgono al 2001 e sono stati realizzati in Emilia Romagna, a livello regionale e nella provincia di Modena. Nel 2005 è stato pubblicato il Report conclusivo del bilancio di genere della Regione Emilia-Romagna. Questo documento rappresenta il risultato finale della implementazione del modello di Gender Auditing già progettato nella programmazione finanziaria e di bilancio della Regione Emilia-Romagna, finalizzata all'integrazione dell'analisi e della programmazione di genere nei processi più generali di miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle politiche. Il report fa seguito al primo progetto di fattibilità con il quale la Regione Emilia-Romagna ha introdotto sul proprio territorio la tematica del Bilancio di genere.

Nel 2002 le Province di Modena, Siena e Genova si sono impegnate in maniera più sistematica nella redazione del bilancio di genere e hanno siglato un protocollo di intesa ([http://qualitapa.gov.it/www.urp.it/sito-storico/www.urp.it/sitourp/allegati/protocollo\\_dintesa.pdf](http://qualitapa.gov.it/www.urp.it/sito-storico/www.urp.it/sitourp/allegati/protocollo_dintesa.pdf)) con l'obiettivo di promuovere e sviluppare il *gender budgeting* in Italia e di costruire una rete

per lo scambio di buone prassi in materia. La Provincia di Genova, impegnata in un percorso di introduzione dei Bilanci di genere all'interno delle amministrazioni locali del proprio territorio, ha concluso tra il 2001 e il 2005 tre progetti, sul proprio bilancio e sui bilanci del Comune di Genova e di Sestri Levante, elaborando una metodologia innovativa poi utilizzata da diverse altre amministrazioni provinciali e comunali. I primi risultati favorevoli hanno indotto l'amministrazione a continuare nel processo di promozione del Bilancio di genere. Il documento "L'esperienza italiana Bilanci di Genere a Genova. La Provincia e il Comune per scelte a favore di donne e uomini" (2005) rappresenta il report dell'esperienza.

Nel corso degli anni l'interesse per il bilancio di genere è cresciuto, altri enti lo hanno realizzato o progettato e altre amministrazioni hanno aderito al protocollo di intesa.

Manca ancora il riconoscimento a livello nazionale, anche se in realtà alcuni primi passi sono stati fatti: nella direttiva sulle misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle Pubbliche Amministrazioni, presentata nel maggio 2007 dai Ministri Nicolai e Pollastrini all'articolo 6 si esprime la necessità di redigere i bilanci di genere e si "auspica che diventino pratica consolidata nelle attività di rendicontazione sociale delle amministrazioni". Nell'aprile 2006 è stato inoltre presentato alla Camera dei Deputati un disegno di legge "Norme per l'istituzione del bilancio di genere per la Pubblica amministrazione" ma si è persa l'occasione della riforma del bilancio del 2009 per inserire la prospettiva di genere a livello nazionale.

A livello italiano è possibile seguire la discussione intorno all'introduzione del bilancio di genere attraverso alcune pubblicazioni:

- ATTI DEL CONVEGNO "BILANCIO DI GENERE" - STRUMENTO PER UNA SCELTA EQUA E CONSAPEVOLE DELLE RISORSE, ROMA 5/12/2006 Si è svolto a Roma il 5 dicembre 2006, presso l'aula delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti, un convegno sul Bilancio di genere, un focus sulle pari opportunità in ambito amministrativo.  
[http://www.futuroalfemminile.it/progetto/donne\\_lavoro/Bilancio\\_di\\_genere/2521.kl](http://www.futuroalfemminile.it/progetto/donne_lavoro/Bilancio_di_genere/2521.kl)
- IL BILANCIO DI GENERE DEI COMUNI - IRS ISTITUTO DI RICERCA SOCIALE PER LA PROVINCIA DI MILANO, 2007 E' un manuale che consente una lettura del territorio in termini di genere e una guida operativa volta a trasferire agli apparati amministrativi degli Enti le modalità tecniche per riprodurre autonomamente il Bilancio di genere. Il Manuale contiene esempi concreti di applicazione degli strumenti analitici proposti che si basano sulla sperimentazione di pratiche di gender budgeting in alcuni Comuni della Provincia di Milano.
- BILANCIO DI FILIERA REGIONE AUTONOMA FRIULI VENEZIA GIULIA, PROVINCIA DI GORIZIA E COMUNE DI MONFALCONE: STUDIO DI FATTIBILITÀ, 2007 Adottato allo scopo di testare nella Regione Friuli Venezia Giulia un modello di Bilancio di genere di filiera territoriale, si basa su due approcci integrati: quello dell'Accountability, ovvero rendere conto ai cittadini delle politiche di genere e di pari opportunità impostate e dei risultati raggiunti, e quello dello Sviluppo umano (Amartya Sen), ovvero sviluppare le capacità delle persone di migliorare i propri funzionamenti. Il modello utilizza la matrice di gender auditing elaborata da Ronda Sharp che aggrega le spese pubbliche rivolte al genere femminile in tre macro

ambiti: rivolte direttamente al genere femminile, rivolte a sostegno delle pari opportunità, indifferenziate nella destinazione ma con impatto sul genere.

Recentemente la questione del Bilancio di genere è nuovamente allo studio. Nel febbraio 2015 il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Ateneo di Ferrara hanno concluso un accordo per la realizzazione del progetto denominato Bilancio di Genere per le Pubbliche Amministrazioni (GeRPA) che intende contribuire alla definizione di strumenti volti a favorire l'attuazione del principio di pari opportunità nelle amministrazioni pubbliche (regioni, comuni, università, società partecipate) delle Regioni. Più nello specifico, il progetto intende perseguire i seguenti obiettivi:

- a) Sviluppare il Bilancio di Genere, quale strumento ad hoc attraverso cui rappresentare lo stato delle pari opportunità nello specifico contesto istituzionale della amministrazione pubblica;
- b) Fornire uno strumento che metta la specifica amministrazione pubblica nella condizione di valutare e individuare le proprie criticità rispetto al principio di pari opportunità, e definire le precipue azioni di miglioramento. In tal senso il Bilancio di Genere costituisce, altresì, lo strumento di programmazione, valutazione e reporting attraverso cui l'amministrazione pubblica inserisce l'obiettivo di parità di genere nei diversi campi della programmazione gestionale, non ultimo nel Piano della Performance e nella successiva Relazione sulla Performance (D.Lgs. n. 150/2009, art. 10);
- c) Sviluppare competenze e sensibilità rispetto agli obiettivi di pari opportunità, e rispetto agli strumenti per la realizzazione degli stessi.

L'accordo avrà la durata di sei mesi e si concluderà ad ottobre 2015 e vedrà il coinvolgimento di un Gruppo di ricerca dell'Ateneo appositamente costituito.

Ad oggi circa una sessantina di enti locali, tra regioni, province e comuni hanno avviato progetti di *gender budgeting* ed esistono esperienze per lo scambio di buone pratiche e per la condivisione di metodologie.

Alla base del bilancio di genere vi è la considerazione che esistono differenze tra uomini e donne per quanto riguarda le esigenze, le condizioni, i percorsi, le opportunità di vita, di lavoro e di partecipazione ai processi decisionali e che quindi, le politiche non siano neutre rispetto al genere ma al contrario determinino un impatto differenziato su uomini e donne. Tra i motivi per realizzare un bilancio di genere, si colloca anche il raggiungimento di alcuni obiettivi della *governance locale* oggi fondamentali: efficienza, efficacia, trasparenza ed equità.

Leggere i bilanci degli enti pubblici adottando questa prospettiva significa integrare l'obiettivo della parità a tutti i livelli della procedura di bilancio e ristrutturare le entrate e le uscite al fine di assicurare che le necessità dell'intera collettività siano prese in considerazione adeguatamente. L'esperienza esistente incoraggia interventi che incidano in una fase diversa da quella del bilancio.

## 1.2 Le strategie più consolidate

### 1.2.1 Torino

La Regione Piemonte ha redatto una *GUIDA alla realizzazione del Bilancio di Genere degli Enti Locali*. Si tratta di un testo che la Regione mette a disposizione degli Enti Locali per la realizzazione di Bilanci di genere che tengano conto delle innovazioni metodologiche e delle nuove indicazioni portate al sistema della pubblica amministrazione.

Di particolare importanza è il riferimento al Decreto Legislativo 150 del 27 ottobre 2009 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni (il cosiddetto “Decreto Brunetta”), che richiama la rendicontazione dei risultati come passaggio fondamentale della gestione della performance richiesta alle Pubbliche Amministrazioni (art. 4) e indica come la “Relazione sulla performance” da redigere annualmente da parte di ogni Pubblica Amministrazione debba contenere insieme ai “risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati e alle risorse” anche “il bilancio di genere realizzato” (art. 10).

L’aspetto più innovativo consiste nell’accostamento della lettura del consuntivo degli anni 2008, 2009 e 2010 (gender auditing), alla lettura del preventivo 2011 (gender budgeting), approccio questo che ci permette di approfondire le variazioni temporali intercorse in aggiunta alla lettura su base annua. Questo approccio permette di analizzare con un respiro più ampio la capacità degli Enti di realizzare politiche che tengano conto dei differenti bisogni economico-sociali di uomini e donne, mettendo in relazione la serie dei bilanci consuntivi dal 2008 al 2010, con quello preventivo approntato per il 2011.

In questo modo - evidentemente molto pragmatico - la Regione Piemonte si preoccupa di portare una soluzione alla difficoltà (la stessa che affrontiamo in questa ricerca) di trovare strumenti di valutazione ex ante.

Per questo tipo di analisi vengono accostati il contesto dei bisogni alle politiche regionali attraverso una classificazione di ambiti ritenuti “sensibili” riguardo al genere, ambiti che consentono di rendere formalmente esplicite le aree di intervento (con le relative attività) maggiormente interessate alle possibili disparità e i loro margini di discrezionalità. Rendere ordinaria la stesura del Bilancio di genere, così come trovare strumenti orientativi e valutativi dell’impatto di genere della programmazione di politiche e attività, serve proprio a fare emergere priorità, obiettivi e ambiti di intervento in cui è importante agire.

## 1.3 Proposta di metodologia

A partire da quanto abbiamo detto finora e scorrendo la letteratura che accompagna o commenta le pratiche in corso, appare chiaro che l’analisi di genere viene effettuata più che altro sui dati di consuntivo dei bilanci, con finalità informativa, e non nella fase di preparazione del bilancio, ossia quando si decide l’allocazione delle risorse.

E’ questo il punto su cui il presente studio intende intervenire, proponendo una metodologia che permetta un iniziale superamento del problema. A partire dal caso del Comune di Pisa, lavorando sull’esistente, si cercherà di

individuare alcuni strumenti che permettano di incidere, secondo un'ottica di genere, nella valutazione ex ante delle scelte amministrative di carattere strategico e, in quanto tali, strettamente connesse con le procedure di predisposizione del bilancio.

E' utile dire che nel 2012 il comune di Pisa ha, per la prima volta, adottato il Bilancio di Genere relativo al bilancio consuntivo 2011, valorizzandolo come un punto qualificante e una prima esperienza di significativo valore ideale, culturale e pratico, uno "strumento di trasparenza, equità ed efficienza per la cittadinanza" (Comune di Pisa, Il bilancio di genere, Conto Consuntivo 2011). Il bilancio del 2011 è stato realizzato seguendo le indicazioni "classiche", partendo da un'analisi demografica della popolazione residente nel territorio comunale e continuando con un'analisi del mercato del lavoro.

L'operazione che proponiamo alla ricerca di criteri di valutazione ex-ante, che permettano di lavorare non sul bilancio ma sul piano degli obiettivi stabiliti dal Comune di Pisa per il triennio 2015-2017, è una riclassificazione secondo l'ottica di genere, un'analisi che metta in rilievo le aree tematiche "gender sensitive". Si tratta di una riclassificazione tipica delle metodologie adottate per la stesura dei bilanci di genere, ripresa dalla Guida alla realizzazione del Bilancio di Genere degli Enti Locali stilata dalla Regione Piemonte.

La riclassificazione che proponiamo, dunque, ha seguito

- le aree direttamente inerenti al genere,
- le aree di genere indirette alla persona e alla famiglia,
- le aree di genere indirette alla qualità della vita e all'ambiente,
- le aree di genere neutre.

E' stato così possibile rendersi conto delle scelte di allocazione delle risorse economiche destinate all'implementazione dei servizi essenziali e dei progetti specifici che intendono migliorare la vita di uomini e donne superando un'impostazione "neutra" della politica comunale.

Già nel Bilancio di genere 2011 era chiaro agli estensori che *"La riorganizzazione del bilancio comunale consente di avere una chiave di lettura programmatica alla futura introduzione nell'Ente di un sistema di valutazione ex ante di impatto potenziale di genere degli obiettivi e degli interventi messi in atto dall'Amministrazione comunale di Pisa. In questa fase - si scriveva - ci limiteremo ad analizzare le varie funzioni del documento di rendiconto, rinviando ad un prossimo futuro l'approfondimento sui capitoli del PEG (Piano Esecutivo di Gestione)".* Proprio in quella fase si parlava di un procedere per step, non solo per favorire la consapevolezza e l'accettazione "culturale" di questo tipo di strumenti e documenti amministrativi ma anche per *"rendere maggiormente intellegibile il documento finanziario dell'ente nei confronti degli stakeholders e della cittadinanza. Di solito infatti la struttura canonica del rendiconto e del bilancio di previsione, è talmente tecnica da renderne ostica la lettura da parte dei non addetti ai lavori".* (Comune di Pisa, Il Bilancio di genere. Conto consuntivo 2011)

Per questo, al fine di realizzare un percorso a step verso la predisposizione di strumenti utili per la valutazione ex ante di impatto potenziale di genere degli obiettivi e degli interventi messi in atto dall'amministrazione comunale di Pisa, si è pensato di procedere individuando l'atto amministrativo di pianificazione strategica generale più prossimo al bilancio preventivo, cioè: la Pianificazione triennale degli obiettivi. Questo documento - reso noto all'intera cittadinanza - è l'esito dell'elaborazione delle linee contenute nel Programma di mandato, ridefinite attraverso il confronto fra ceti politico e tecnico dell'amministrazione comunale, e che contiene l'indicazione degli obiettivi triennali e gli adempimenti prioritari dell'attività ordinaria che vanno a confluire nel PEG. Si tratta del Piano degli Obiettivi discusso e approvato per il periodo 2015-2017.

La Proposta metodologica che presenteremo nel terzo capitolo è quella di riclassificare i contenuti del Piano degli Obiettivi in base alle aree sensibili al genere e misurare la loro rilevanza. Questa riclassificazione è essenziale perché permette di verificare già in fase di programmazione e definizione degli obiettivi programmatici l'attenzione dell'ente verso temi e problemi che riguardano la possibilità per uomini e donne di esercitare pari diritti e pari cittadinanza.

Nel definire il Piano degli obiettivi l'amministrazione pubblica, in questo caso il Comune di Pisa, effettua delle scelte. Il documento in questione non è un semplice strumento economico ma definisce e i criteri di distribuzione delle risorse e quindi implicitamente le priorità di intervento rispetto ai bisogni dei cittadini. Riclassificando gli obiettivi seguendo un'ottica di genere e mettendo in rilievo le tematiche gender sensitive è possibile distinguere i differenti impatti (potenziali) su uomini e donne già in fase di programmazione. Lo step della riclassificazione serve inoltre a innescare un raccordo di positiva reciprocità fra un documento programmatico dell'Amministrazione e la stesura del bilancio di genere sulla base di indicatori esistenti e di altri che proponiamo.

Leggere la Pianificazione triennale degli obiettivi con una prospettiva di genere, serve a orientare e valutare l'intera capacità di programmazione *gender oriented*, e a portare una sensibilità diffusa verso l'equità e l'uguaglianza nell'attività ordinaria e nei concreti piani di intervento. Questo è possibile utilizzando il Piano degli Obiettivi come terreno di verifica ex ante della capacità del bilancio di previsione di indirizzarsi al rafforzamento della parità fra uomini e donne. Tale lettura può rilevare il grado di impegno verso le pari opportunità tra donne e uomini all'interno in un documento centrale dell'attività dell'Amministrazione Comunale evidenziando tutte le parti pertinenti alla dimensione di genere, sia quelle esplicitamente inerenti le questioni di pari opportunità o dedicate alla componente femminile, sia quelle che richiamano comunque una sensibilità di genere, cioè un'attenzione alle diverse implicazioni di uomini e donne nella vita cittadina.

La riclassificazione del Piano degli obiettivi consta di due parti: riclassificazione delle aree-obiettivo e riclassificazione delle attività. La riclassificazione delle aree-obiettivo consente di aggregare l'insieme complesso e articolato delle politiche in classi omogenee dal punto di vista

tematico e funzionale rispetto all'impatto sul genere. La riclassificazione delle attività, conseguentemente, consente di individuare all'interno dei rivoli delle politiche locali le azioni più specificamente correlate al raggiungimento degli obiettivi di equità di genere e pari opportunità e di riaggregarle nelle diverse aree-obiettivo.

La riclassificazione delle aree-obiettivo che proponiamo utilizza come punti di aggregazione alcune aree specifiche già adottate nella metodologia in uso per la redazione dei bilanci di genere (vedi Guida alla realizzazione del Bilancio di Genere degli enti locali, Regione Piemonte). E' proprio la coerenza di queste aree con quella "classica" dei Bilancio di Genere che permette di costruire blocchi tematicamente e strategicamente omogenei di attività per poi verificarne la capacità di influenzare processi di cambiamento rispetto ad alcuni specifici indicatori di esito.

AREA	TIPOLOGIE DI SERVIZI
AREE DIRETTE ALLE PARI OPPORTUNITA'	iniziative specifiche rivolte alle donne progetti per le pari opportunità individuati da istituzioni, soggetti e associazioni dedicate
AREE INDIRETTE RISPETTO ALLA PERSONA E ALLA FAMIGLIA	servizi di sostegno e cura dell'infanzia e dell'adolescenza (servizi di scuola materna, mense scolastiche, trasporti, altri servizi scolastici, iniziative per i giovani etc) politiche sociali e servizi rivolti alle persone anziane (servizi socio-assistenziali, ricoveri in istituti comunali, etc)
AREE INDIRETTE RISPETTO ALLA QUALITA' DELLA VITA	politiche per la casa integrazione per il reddito problematiche e politiche del lavoro cultura sport turismo commercio
AREE INDIRETTE RISPETTO ALL'AMBIENTE	sicurezza, libertà e possibilità di spostarsi mobilità (viabilità e trasporti) supporto alle attività di cura (parchi e aree attrezzate)

La riclassificazione delle attività si compone, a sua volta, di due step: selezione delle azioni e collocazione delle azioni nelle diverse aree-obiettivo.

La selezione delle azioni connesse alla promozione dell'equità di genere e delle pari opportunità può essere utilmente realizzata attraverso una griglia di analisi di tipo dinamico. Nella metodologia che serve per la redazione dei bilanci di genere la griglia serve all'analisi di gender mainstreaming e precede la ricodifica. In questo senso il presente studio la assume come strumento di selezione delle azioni da considerare per la ricodifica degli obiettivi del documento programmatico. L'obiettivo di individuare criteri di valutazione ex-ante (in grado di cogliere gli elementi qualitativi di orientamento al genere nella stesura degli indirizzi dell'Ente) si appoggia sull'operazione di ricodifica tipica dei Bilanci di genere ma, applicata agli obiettivi, permette di valutare i seguenti aspetti già in fase di programmazione:

- sensibilità di genere e alle pari opportunità nella descrizione del

- programma;
- eventuale presenza di un obiettivo esplicito di pari opportunità;
- eventuale previsione di iniziative mirate alla parità e/o di azioni positive per le donne;
- eventuale esplicitazione di indicatori di monitoraggio e valutazione di impatto di genere;
- coinvolgimento nella fase di predisposizione del programma di istituzioni, soggetti, associazioni di parità.

In questo modo sarà possibile inaugurare una *gender governance* dell'Amministrazione. Ampliando la capacità sinergica dei diversi livelli e strumenti di governo, in particolare la fase di programmazione come sede di esplicitazione della capacità dell'Amministrazione di fare propri principi di pari opportunità e uguaglianza, i criteri di riclassificazione possono essere intesi come strumenti che orientano verso un "buon governo" dell'Ente.

A partire dalla riclassificazione, il secondo step individua le attività previste dall'Amministrazione e procede alla loro aggregazione coerentemente con le diverse aree-obiettivo precedentemente indicate. Le attività previste permettono, nella loro specificità, di dare indicazioni molto concrete riguardo alle scelte e alle priorità dell'Ente. Per questo si è ritenuto utile esporle nelle seguenti tabelle in forma analitica in quanto o insieme di servizi, iniziative, progetti, etc. Seguendo la riclassificazione si è partiti in via prioritaria dalle attività inerenti alle politiche di genere e di pari opportunità, ponendo specifica attenzione a quelle che hanno una forte sensibilità o un maggiore impatto per le donne (interventi a favore di un uso equo del tempo e di una divisione di compiti sociali e familiari fra uomini e donne, interventi sociali a favore della qualità della vita, della salute, del contrasto alla violenza). La logica della metodologia *gender mainstreaming* ha reso indispensabile cercare la specificità di genere relativa a tutti i campi d'intervento dell'amministrazione. La stesura delle tabelle ha permesso così di definire un quadro sintetico, ma completo, delle attività previste dall'Ente e di valutare il loro impatto su uomini e donne.

Così riclassificati gli interventi offrono la base per

- una valutazione della Pianificazione esistente (una valutazione ex-ante);
- una valutazione della capacità di tenuta degli obiettivi (una valutazione in itinere e ex-post);
- una valutazione per l'individuazione di obiettivi e le azioni di miglioramento.

# Cap 2: Valutazione impatto potenziale

Nella letteratura specialistica relativa alla valutazione delle politiche pubbliche, per *valutazione di impatto* si intende la stima degli effetti a medio o lungo termine che hanno avuto un intervento o una politica pubblica. La valutazione di impatto è quindi sostanzialmente una procedura di ricerca che consente di misurare gli effetti *ex post* dell'intervento implementato. La valutazione di impatto ha due principali orientamenti metodologici (Stern et al., 2012): a) un approccio *controfattuale*, che utilizza disegni di ricerca quasi-sperimentale al fine di stimare la forza con cui gli effetti misurati di un intervento possono essere effettivamente attribuiti allo stimolo da quello introdotto sulla popolazione target (e non ad altre variabili presenti nel contesto)(Martini, Sisti2009; Martini, Trivellato 2011), b) un approccio *realista*, che ricostruisce narrativamente la catena causale complessa attraverso la quale gli effetti osservati di un intervento sono spiegati attraverso l'analisi del contributo che ad essi hanno apportato i diversi meccanismi virtuosi che si attivano nei vari contesti organizzativi ed istituzionali (Pawson, Tilley1997; Patton, 2010).

L'espressione "valutazione di impatto potenziale" è estranea alla letteratura sopra richiamata e si riferisce ad una indagine *ex ante* sui possibili effetti di un intervento.

La valutazione dell'impatto potenziale di genere non ha una definizione precisa e condivisa in letteratura, ma con essa si intende l'esame di proposte politiche (programmi, interventi, leggi, ecc.), per valutarne la potenziale diversità di impatto su donne e uomini e in caso di necessità, introdurre correttivi per neutralizzare possibili effetti discriminatori e promuovere l'uguaglianza di genere.

## 2.1 Rassegna della letteratura su valutazione di impatto potenziale

Come abbiamo più volte sottolineato, la letteratura analizzata non ci ha fornito notizie di specifiche esperienze di valutazione di impatto potenziale di genere. La rassegna che abbiamo condotto per raccogliere indicazioni metodologiche utili alla costruzione del modello si è pertanto avvalsa di strategie valutative similari come l'AIR-Analisi di Impatto della Regolamentazione, la valutazione di impatto basato sulla tracciabilità dei cambiamenti (*OutcomeMapping*), il modello VISPO-Valutazione Impatto Strategico Pari Opportunità e gli ISG-Indicatori di Sensibilità di Genere.

Mentre la prima metodologia risulta inadeguata alle esigenze poste dalla valutazione dell'impatto potenziale di genere, le altre tre si prestano ad un

più ampio utilizzo all'interno del modello. In questo paragrafo ne abbiamo ricostruito la storia e le principali implementazioni attualmente più diffuse.

### 2.1.1 AIR-Analisi di impatto della regolamentazione

L'AIR-Analisi d'Impatto della Regolamentazione, introdotta dalla legge n. 50 del 1999 (articolo 5), è una valutazione di come e quanto le regole incidano sulle condizioni di vita dei cittadini e sull'attività delle imprese. L'AIR ha lo scopo di porre in luce i vantaggi e gli svantaggi dei provvedimenti regolativi che un'amministrazione vuole introdurre. Perciò, permette ai decisori politici di compiere scelte più efficaci e più adatte alle esigenze. In molti casi, infatti, introdurre un nuovo atto normativo significa rischiare un eccesso di regole, troppo numerose o inutilmente dettagliate, che limitano la libertà d'azione anche quando ciò non sia necessario.

L'analisi d'impatto ha il compito di valutare le conseguenze di una decisione in termini quantitativi e qualitativi. Le conseguenze riguardano sia i destinatari della regola sia la stessa amministrazione che deve applicare e/o far applicare la regola. L'AIR mette in luce tutti i fattori che devono determinare le scelte dei regolatori: costi e benefici per i destinatari (potenziali e attuali) delle regole, costi e benefici per l'amministrazione, rischi per tutti i soggetti coinvolti e per la società in generale, altre conseguenze indirette di tipo economico-sociale.

L'AIR ha come esplicita finalità la selezione di *più opzioni* regolative fondata, tra l'altro, sulla previsione degli effetti rilevanti a carico dei destinatari dell'intervento. È quindi una strategia espressamente destinata alla scelta tra più alternative. Essa si avvale di una valutazione dei costi-benefici, al fine di dar conto della variazione del benessere sociale derivante dall'introduzione di una nuova norma attraverso la stima dei vantaggi e degli svantaggi ad essa associati.

L'AIR interviene nel corso del processo di formazione degli atti di regolazione con la funzione di garantire che i loro effetti e le possibili alternative siano adeguatamente e correttamente considerati. L'AIR è, in estrema sintesi, una valutazione dei costi e dei benefici derivanti alla collettività (cittadini, imprese, le stesse amministrazioni pubbliche) da un provvedimento regolativo. Tale valutazione si avvale delle metodologie sviluppate nell'ambito dell'analisi costi-benefici (ACB), disciplina storicamente legata alle scelte sui progetti d'investimento pubblici, che negli ultimi decenni ha trovato crescente applicazione nel campo della regolazione.

Per gli obiettivi del presente documento, l'AIR, proprio perché orientata alla selezione della scelta (normativa) migliore tra alcune alternative date per raggiungere un medesimo obiettivo, risulta meno opportuna rispetto ad altre strategie (si vedano le pagine precedenti). La presente valutazione di impatto potenziale vuole invece aiutare l'amministrazione pubblica a stimare le possibili conseguenze di una singola scelta (normativa) rispetto ad una molteplicità di obiettivi.

## 2.1.2 Le Linee Guida VISPO

Le Linee Guida VISPO-Valutazione Impatto Strategico Pari Opportunità costituiscono un quadro di riferimento per le funzioni di programmazione e valutazione relative ai Fondi Strutturali per il periodo 2000-2006 e 2007-2013<sup>1</sup>. Lo strumento è stato messo a punto dal Dipartimento Politiche di Sviluppo del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica con l'intento di incorporare la dimensione delle pari opportunità nel complesso delle azioni e delle politiche di intervento connesse all'utilizzo dei fondi strutturali e di contribuire ad attuare quella che è stata definita come la strategia del *mainstreaming* di genere e che si pone in maniera complementare a quella della promozione di azioni positive per la parità uomo-donna<sup>2</sup>.

Il V.I.S.P.O. si configura come un modello le cui finalità generali hanno teso a:

- individuare indirizzi ed orientamenti metodologici utili ad ampliare la base informativa sulla condizione delle donne rispetto al mercato del lavoro e agli interventi avviati per migliorarne la condizione attraverso le risorse comunitarie;
- individuare standard di qualità da utilizzare nella valutazione dei programmi operativi, con particolare riferimento all'applicazione del principio di *mainstreaming* di genere;
- definire modalità di implementazione e sostegno delle politiche di *mainstreaming*, anche attraverso il coinvolgimento di una rete di attori locali interessati all'attuazione delle relative politiche.

Fra gli interlocutori ed utilizzatori privilegiati del modello V.I.S.P.O. sono indicati, tra gli altri, gli organismi di parità<sup>3</sup>, che dovrebbero poter intervenire nell'indicare e vigilare sugli elementi di coerenza di ogni fase della programmazione, realizzazione e valutazione rispetto a tale priorità. In particolare è indicato con forza come il coinvolgimento diretto degli organismi di parità nella predisposizione delle direttive e dei bandi costituisca un fattore di garanzia affinché questi orientino le priorità in modo da comprendere e indicare chiaramente l'obiettivo di pari opportunità di genere.

---

<sup>1</sup> Le Linee Guida nascono nel 1999 per fornire un quadro di riferimento per contenuti, metodologie e strumenti operativi e supporto per le funzioni di programmazione e valutazione relative ai Fondi Strutturali per il periodo 2000-2006.

<sup>2</sup> La doppia strategia per le Pari Opportunità e l'uguaglianza di genere proviene dall'Unione Europea e prevede Azioni Positive e Gender Mainstreaming. Le prime sono Azioni mirate a situazioni definite e circoscritte, messe in atto per risolvere una particolare situazione di discriminazione. La seconda è costituita da azioni di sistema che mirano a trasformare cultura, politiche e strategie per introdurre cambiamenti a largo raggio e duraturi. Il *mainstreaming* ha tempi lunghi, ma porta a un cambiamento sostanziale all'interno dei sistemi e dei processi mentre le forme tradizionali di interventi mirati a casi specifici, come le Azioni Positive, producono effetti più immediati ma limitati a quelle aree.

<sup>3</sup> Gli organismi di parità sono tutti quei soggetti (collettivi o individuali) di osservazione e promozione di politiche di uguaglianza fra i generi (donna - uomo) e fra le diversità (culturali, disabilità, orientamento sessuale, razza). Essi sono presenti a livello sovranazionale, nazionale o locale, ma possono essere previsti anche all'interno di Associazioni di categoria, di Ordini professionali, Sindacati e Associazioni datoriali. Sono considerati organismi di parità: il Dipartimento per le pari opportunità, la Commissione Nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna, il Comitato Nazionale di Parità, la Consigliera o il consigliere nazionale di parità, le Commissioni di parità, i Comitati Pari Opportunità, i CUG Comitati Unici di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni, istituiti con la legge 183/2010 (art.21).

La partecipazione di tali organismi dovrebbe assicurare una adeguata presenza e disponibilità di competenze di genere oltre a un'efficace azione di sensibilizzazione degli attori della programmazione, un presidio per la coerenza delle scelte effettuate rispetto agli obiettivi di parità. Ugualmente importante è ritenuta la presenza degli organismi ai fini della individuazione dei criteri di selezione dei progetti, un punto di riferimento per i nuclei di valutazione.

Nella loro versione originale e primigenia, le *Linee Guida V.I.S.P.O.* (2000-2006) hanno sviluppato alcuni indicatori per la valutazione d'impatto in chiave di genere sulla base di quattro macro-obiettivi che le politiche dovrebbero raggiungere per favorire il miglioramento delle pari opportunità e la partecipazione degli uomini e delle donne ad uno sviluppo equo:

- Miglioramento delle condizioni di vita al fine di rispondere meglio ai bisogni delle donne (es. Adeguamento del sistema di welfare territoriale, infrastrutturazione civile e culturale adeguata ai bisogni delle persone, piani degli orari e dei tempi delle città),
- Miglioramento dell'accessibilità delle donne al mercato del lavoro e alla formazione (con tale obiettivo ci si riferisce a Occupabilità femminile, adattamento dell'offerta di impiego, riorientamento del sistema delle competenze, ecc.),
- Miglioramento della condizione delle donne sul lavoro e redistribuzione del lavoro di cura (tale obiettivo può essere tradotto negli obiettivi specifici "Riduzione dei divari nei percorsi professionali e di carriera, nelle retribuzioni, miglioramento delle condizioni di lavoro, ecc.),
- Promozione della partecipazione delle donne alla creazione di attività socioeconomiche (si intende specificamente favorire la creazione di impresa e lavoro autonomo e di reti).

Per ognuno degli Obiettivi globali individuati, il modello ha indicato una serie di indicatori (indicatori di realizzazione, di risultato e di impatto specifico) in grado di verificare la coerenza e stabilire in che misura le azioni programmate tendono ad incidere sulle disparità e promuovere le Pari Opportunità.

Serve ricordare che l'obiettivo finale degli indicatori V.I.S.P.O. deve essere quello di rilevare lo scostamento nel tempo dei valori misurati delle disparità fra donne e uomini nel mercato del lavoro, nella formazione, nelle qualifiche, nella creazione e nella gestione di attività economiche; della parità fra donne e uomini nella vita economica e sociale e nella partecipazione ai processi decisionali. È quindi una valutazione di impatto strategico, ma non ex ante: essa tiene in considerazione due momenti temporalmente distinti per individuare gli scostamenti realizzati tra di loro.

La successiva lettura condotta dal Dipartimento Pari Opportunità e dall'ISFOL sui Piano Operativi FSE 2007-2013 nelle Regioni Obiettivo Convergenza, ha condotto a declinare i 4 indicatori V.I.S.P.O. in 6 variabili/obiettivi di pari opportunità di genere:

- Migliorare le condizioni di vita al fine di rispondere meglio ai bisogni delle donne
- Migliorare l'accesso delle donne al mercato del lavoro e alla formazione
- Migliorare la condizione delle donne sul lavoro
- Conciliare i tempi e redistribuire il lavoro di cura
- Promuovere la partecipazione delle donne alla creazione di attività

- socio-economiche
- Migliorare la *governance* delle pari opportunità.

I 6 obiettivi costituiscono una chiara evoluzione e derivazione dei 4 indicatori del settennio precedente:

- vi è una variabile/obiettivo 2007-2013, *migliorare la governance delle pari opportunità* (ultima colonna a destra), che si configura come ‘trasversale’ rispetto agli indicatori 2000-2006;
- vi sono poi due variabili/obiettivi 2007-2013 che trovano un corrispondente univoco nella programmazione precedente e con denominazioni quasi identiche (*Migliorare Le condizioni di vita al fine di rispondere meglio ai bisogni delle donne, Promuovere La partecipazione delle donne alla creazione di attività socio-economiche*);
- la variabile/obiettivo 2007-2013 migliorare l’accesso delle donne è riconducibile al all’indicatore 2000/2006 miglioramento dell’accessibilità delle donne al mercato del lavoro e alla formazione;
- infine abbiamo due variabili/obiettivi 2007-2013, *Migliorare La condizione delle donne sul lavoro e Conciliare i tempi e redistribuire il lavoro di cura*, che sono riconducibili all’indicatore 2000/2006 *miglioramento della situazione lavorativa delle donne sul posto di lavoro e distribuzione del lavoro di cura*.

Vispo 2000-2006	Vispo 2007-2013	
Miglioramento delle condizioni di vita al fine di rispondere meglio ai bisogni delle donne	Migliorare le condizioni di vita al fine di rispondere meglio ai bisogni delle donne	Migliorare la governance delle pari opportunità
Miglioramento dell’accessibilità delle donne al mercato del lavoro e alla formazione	Migliorare l’accesso delle donne al mercato del lavoro e alla formazione	
Miglioramento della situazione lavorativa delle donne sul posto di lavoro e distribuzione del lavoro di cura	Migliorare la condizione delle donne sul lavoro	
	Conciliare i tempi e redistribuire il lavoro di cura	
Promozione della partecipazione delle donne alla creazione di attività socio-economiche	Promuovere la partecipazione delle donne alla creazione di attività socio-economiche	

Nel corso della rassegna che abbiamo condotto abbiamo incontrato altre pratiche di valutazione interessate a sostenere la formulazione di giudizi circa l’impatto potenziale delle politiche in termini di pari opportunità. LA maggior parte di queste utilizzano impianti metodologici elaborati come evoluzione e/o trasformazione della originaria matrice VISPO. Nella scheda qui sotto ne ricostruiamo una rassegna segnalando, per ciascuna, il livello di originalità/autonomia rispetto al modello di riferimento edallo stato di attuazione.

L’IRS (Istituto per la Ricerca Sociale) di Milano, nel 2001 ha realizzato una ricerca ed elaborato un modello per la Provincia Autonoma di Bolzano, “sistema di monitoraggio e valutazione secondo un’ottica di genere”. In questo modello l’Istituto di Ricerca utilizza il V.I.S.P.O. 2000-2006 per riclassificare gli obiettivi provinciali ed esprimere un giudizio quali-quantitativo sul

beneficio. Il lavoro di IRS cerca di ampliare quello di V.I.S.P.O. e passa dall'individuazione di tre tipi di effetti (nessun effetto, effetti poco significativi indiretti, effetti significativi diretti) a sei tipi di effetti (0 nessun effetto, 1 effetti poco significativi indiretti, 2 effetti poco significativi diretti, 3 effetti significativi indiretti, 4 effetti significativi diretti, 5 effetti molto significativi indiretti e 6 effetti molto significativi diretti).

La Regione Piemonte ha steso una *GUIDA alla realizzazione del Bilancio di Genere degli Enti Locali*. In essa si fa riferimento al modello VISPO (esplicitando che "sarà opportuno considerare il miglioramento delle condizioni di donne e uomini elemento prioritario e trasversale a ogni intervento, misurabile secondo specifici indicatori di impatto di genere"), senza tuttavia entrare nel dettaglio e senza offrire specifiche metodologiche.

La Provincia Autonoma di Trento nel 2003 ha elaborato un modello di *Supporto alla programmazione in un'ottica di genere (SPOG)*. In esso si propone e si sviluppa una metodologia di indicatori qualitativi basata su domande valutative e su giudizio sintetico sull'impatto potenziale (favorevole, sfavorevole, neutro).

Nel 2006 la Presidenza del Consiglio ha redatto le *Indicazioni del dipartimento PO per l'integrazione della dimensione di genere nella valutazione ex ante dei Programmi Operativi*. In esse si propone un metodo per valutare la "rilevanza di genere" (*gender relevance*) dei fattori che determinano il contesto, utilizzando: a) dati socio-economici necessari all'analisi di contesto opportunamente disaggregati per genere; b) specifici indicatori/indici di genere (ad esempio, i tassi di femminilizzazione dell'occupazione totale e/o rispetto all'occupazione maschile, rappresentazione femminile); c) diverse tipologie di variabili: non solo di tipo economico, ma anche relative a diversi contesti tra cui quello demografico; d) considerare specifici target di popolazione non solo come potenziali destinatari diretti.

Un partenariato di imprese (CLES S.r.l./D.T.M.S.r.l./POLIEDRA S.p.A./PWC Advisory S.p.A.) incaricato dalla Regione Piemonte della valutazione del Por Fesr Obiettivo "Competitività Regionale e Occupazione" (2007-2013) ha redatto un *Rapporto tematico sull'integrazione del principio delle Pari Opportunità nel POR FESR Piemonte 2007 - 2013 e analisi di buone pratiche europee*. Obiettivo dell'attività del partenariato (e conseguentemente del rapporto finale) è stato quello di verificare la coerenza dell'attuazione degli interventi del POR rispetto al principio delle pari opportunità e non discriminazione. Per questo è stato pensato un intervento strutturato in 3 fasi: 1) valutazione qualitativa (presenza/assenza) dell'attenzione posta alla tematica di genere nei vari aspetti trattati dall'inquadramento socio-economico generale, dagli indicatori di contesto specifici e dall'analisi SWOT utilizzati per la programmazione ex ante; 2) matching tra le attività previste dal POR che presentano impatti potenziali diretti ed indiretti sulle pari opportunità e i criteri di selezione inclusi nei bandi emanati a valere sul Programma maggiormente orientati alla promozione dell'obiettivo trasversale (in questo caso utilizzando una metodologia fortemente ispirata al modello VISPO); 3) focalizzazione su set di indicatori (realizzazione, risultato e impatto) proposto e sul sistema di monitoraggio implementato, al fine di verificarne la pertinenza rispetto al principio di pari opportunità e l'adeguatezza a monitorare/misurare i progressi nel tempo del Programma in un'ottica di genere e non discriminazione. Tale

attività, più propriamente della valutazione ex ante, ha permesso di evidenziare all'interno di ciascun Asse le tipologie di impatto del sistema di indicatori (*neutro, aperto o impostato verso Le pari opportunità*) e, laddove ritenuto pertinente, formulare proposte di modifiche o integrazione di ulteriori indicatori facilmente interpretabili e rilevabili, nell'intento di accrescere e rafforzare il contributo al raggiungimento dell'obiettivo di pari opportunità.

Caso	Riferimento	Metodi/strumenti impiegati
Sistema di monitoraggio e valutazione secondo un'ottica di genere	Bolzano, IRS, 2001	Obiettivi/indicatori <b>VISPO</b> - riclassificazione degli obiettivi in base a questo metodo e espressione di giudizi sul beneficio
GUIDA alla realizzazione del Bilancio di Genere degli Enti Locali	Regione Piemonte	Gender Evaluation - Accenno al modello <b>VISPO</b> ma non approfondimento
Supporto alla programmazione in un'ottica di genere (SPOG)	Trento - 2003	Riferimento a <b>VISPO</b> Metodologia basata su domande valutative e su giudizio sull'impatto potenziale (favorevole, sfavorevole, neutro)
Indicazioni del dipartimento PO per l'integrazione della dimensione di Genere nella valutazione ex ante dei Programmi Operativi	Presidenza del Consiglio, 2006	Valutare la "rilevanza di genere" (gender relevance) dei fattori che determinano il contesto, attraverso utilizzo di: a) dati socio-economici necessari all'analisi di contesto; b) indicatori/indici di genere; c) varie tipologie di variabili: ( economico, ma anche relative a diversi contesti); infine considerando d) specifici target di popolazione
Rapporto tematico sull'integrazione del principio delle Pari Opportunità nel POR FESR Piemonte 2007 - 2013 e analisi di buone pratiche europee	Piemonte, CLES /D.T.M./ POLIEDRA/PWC Advisory, 2012	<i>Finalità generale: evidenziare e verificare la coerenza dell'attuazione degli interventi del POR rispetto al principio delle pari opportunità e non discriminazione</i> Struttura in 3 fasi: Fase 1. valutazione qualitativa (tipo presenza/assenza) dell'attenzione posta alla tematica nei vari aspetti trattati nell'inquadramento socio-economico generale; Fase 2. Utilizzo di <b>VISPO</b> , per <u>matchingattività POR impatti potenziali diretti ed indiretti su pari opportunità e criteri di selezione inclusi nei bandi emanati a valere sul Programma orientati alla promozione di obiettivo trasversale;</u> Fase 3. Focalizzazione su set di indicatori (realizzazione, risultato e impatto) proposto e sul sistema di monitoraggio

		implementato, al fine di verificarne la pertinenza rispetto al principio di pari opportunità e l'adeguatezza a monitorare/misurare i progressi nel tempo del Programma in un'ottica di genere e non discriminazione.
--	--	--

Sulla base delle rilevazioni condotte tanto sui documenti metodologici del Dipartimento PO e di ISFOL quanto sui rapporti relativi alle applicazioni del modello, riteniamo che i 6 macro-obiettivi elaborati dalle linee guida VISPO 2007-2013 risultino validi ed applicabili quali *dimensioni di analisi* (e quindi come matrice per la costruzione di indicatori) anche nell'ambito della valutazione ex ante dell'impatto potenziale di genere. Nel prossimo capitolo esplicheremo con maggiore dettaglio in quale punto del disegno IAGM riteniamo di dover introdurre ed utilizzare queste dimensioni.

### 2.1.3 Metodi e tecniche di valutazione di impatto basate sulla tracciabilità dei cambiamenti

Tra gli approcci che contestano la pretesa esclusività dei modelli di analisi controfattuale di investigare l'impatto delle policy e che, di contro, rivendicano una specifica competenza delle metodologie interpretative nella rilevazione dei cambiamenti che una politica genera in contesti complessi, negli ultimi anni si stanno affermando alcuni interessanti modelli di analisi in grado di monitorare l'influenza del programma sui cambiamenti di comportamento degli attori. Rispetto ai primi, infatti, questi mettono a tema la centralità concettuale e metodologica del cambiamento, la consapevolezza del carattere processuale e regolativo dell'implementazione delle politiche, il riconoscimento del carattere strategico dell'agency dei partner per il raggiungimento di risultati di policy.

Si colloca in questo quadro la proposta metodologica dell'OutcomeMapping - OM (Earl, 2001), sviluppata alla fine degli anni '90 dall'unità di valutazione dell'IDRC (Agenzia Canadese per l'Aiuto allo Sviluppo) e che suggerisce di valutare la performance dei programmi proprio attraverso la mappatura dei cambiamenti che il programma stimola nei comportamenti, nelle relazioni e nelle attività realizzate dagli stakeholder. Le quattro idee guida della teoria del cambiamento che sostiene l'OM sono le seguenti: (1) un programma non può produrre risultati, ma può fornire opportunità di trasformazione attraverso l'allocazione di risorse, l'introduzione di regole e l'assegnazione di ruoli; pertanto il focus della metodologia valutativa si sposta dalle "attività" ai "processi" e dai "risultati" ai "cambiamenti"; (2) le trasformazioni più importanti che un programma è in grado di stimolare si producono al di fuori dell'area di suo controllo diretto e più precisamente si realizzano in quell'area nella quale i partner del programma agiscono autonomamente interpretando ed implementando sul campo la propria missione; (3) l'unico modo di valutare i cambiamenti che si stanno realizzando per effetto di un programma è di distinguere e di differenziare l'analisi delle varie traiettorie di cambiamento per ciascun attore chiave del programma osservato; (4) la consapevolezza, la riflessività e la partecipazione dei partner nel

fronteggiare le sfide del programma costituiscono gli strumenti più importanti per produrre i cambiamenti attesi; pertanto il programma deve prima di tutto orientarne e potenziarne l'esercizio.

Secondo le indicazioni del Manuale d'uso, le principali operazioni necessarie alla realizzazione del percorso di indagine dell'OM sono tre. La prima è quella della definizione congiunta del cambiamento che i principali stakeholder intendono introdurre nel contesto (*vision*) ed il ruolo che il programma può svolgere a supporto di questo (*mission*). La seconda è quella di individuazione specifica e puntuale dei *partner di confine*, ovvero di quelle persone, gruppi o organizzazioni con i quali il programma mantiene una interazione diretta finalizzata a stimolare ed orientare il loro protagonismo nell'assunzione di *sfide di cambiamento* nella sfera non direttamente controllata dal programma. La terza è quella del *monitoraggio dei cambiamenti effettivi* che ciascun partner di confine realizza nei propri comportamenti (relazioni, attività, e/o azioni) per effetto del programma, apportando in tal modo un contributo (positivo o negativo che sia) alla realizzazione della sua *mission*.

Questo schema logico consente agli stakeholders di una politica di negoziare prima gli obiettivi, le strategie e i ruoli che ciascuno svolgerà in fase di implementazione e, poi, di monitorare l'intensità e la direzione del cambiamento attivato, facendo appello alle informazioni (ed alle interpretazioni) sulle dinamiche in atto che ciascun attore possiede in forza della sua appartenenza al campo di azione. Per quanto tale strategia conoscitiva appaia debole sul piano della evidenza empirica riguardo agli impatti prodotti nel lungo periodo da una politica (ma ciò non costituisce infatti il suo obiettivo), tuttavia è evidente la sua robusta capacità di osservare il cambiamento in atto, soprattutto nel breve periodo, e di retroagire tempestivamente sulla comunità degli stakeholders qualora si ritenesse necessario apportare modifiche o integrazioni all'originario disegno di implementazione.

Gli strumenti di indagine suggeriti ed utilizzati all'interno di questo disegno di ricerca sono quelli che ormai tradizionalmente formano il repertorio standard della valutazione partecipata di processo: *brainstorming* e analisi di scenario per la identificazione degli obiettivi e della *mission*; *focus groups* per la messa a punto della teoria del programma e delle sfide di cambiamento; questionari/schede di rilevazione semistrutturati per la rilevazione dei cambiamenti da parte di ciascun partner di confine.

Per quanto questa metodica non costituisca una specifica tecnica di indagine relativa alla analisi valutativa *gender oriented*, tuttavia contiene interessanti spunti metodologici e soluzioni tecniche ai problemi di osservabilità dei cambiamenti di breve-medio periodo in contesti complessi che (come vedremo) abbiamo positivamente ritenuto di assumere all'interno del modello IAGM.

## 2.1.4 L'Indice di Sensibilità di Genere

ISG-Indice di Sensibilità di Genere è uno strumento costruito da ISFOL nel 2013 per monitorare su tutti i territori regionali (livello NUTS2) la misura delle trasformazioni socio-economiche rivelatrici degli effetti positivi sulla parità di genere che sono stati realizzati dalle politiche strutturali finanziate.

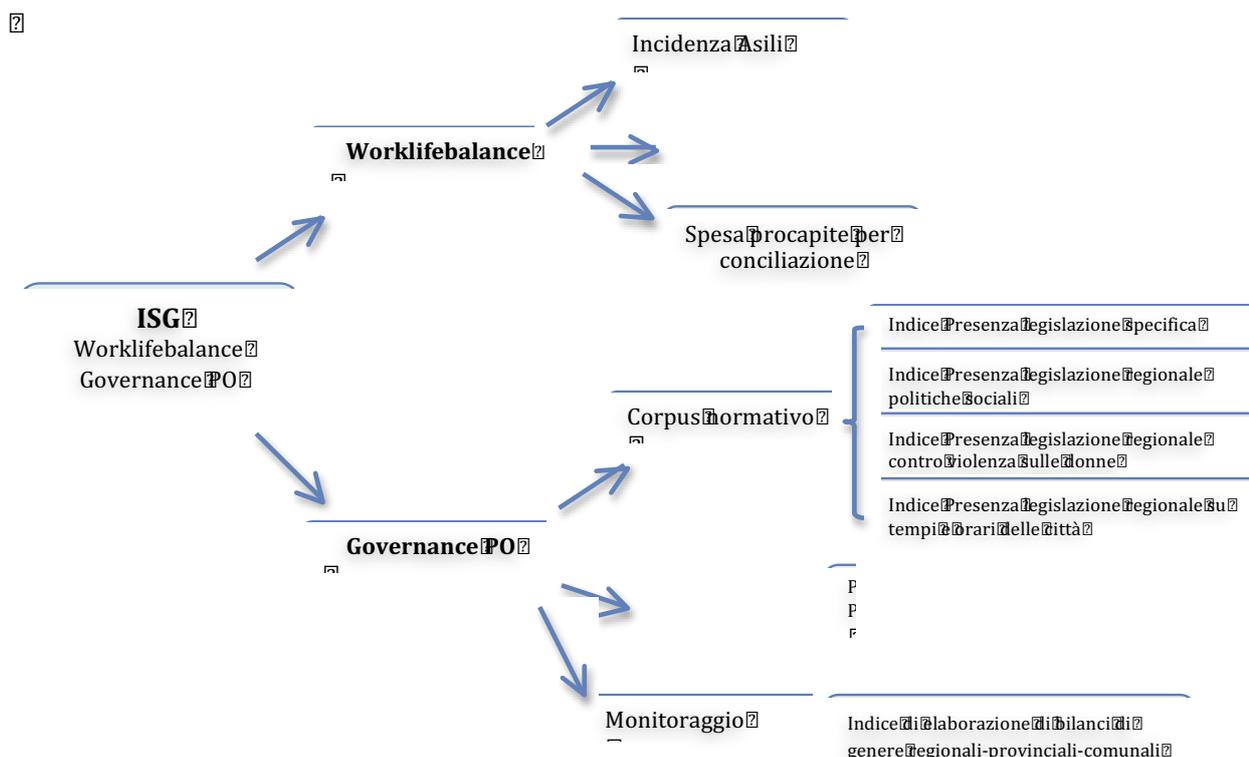
A differenza della metodologia VISPO (che osserva le politiche), il modello ISG osserva i territori verificando se ci sono stati spostamenti (in positivo o in negativo) rispetto ad alcuni indicatori ritenuti rappresentativi della parità di genere. L'indice consente infatti di mettere insieme i fattori rilevanti per definire un territorio "sensibile al genere" (mercato del lavoro, servizi, governance istituzionale e scelte politiche), stabilirne il grado di rilevanza e quindi misurarne la combinazione in ogni regione.

Operativamente il risultato dell'ISG, ottenuto attraverso apposita metodologia, si concretizza in un numero, che varia da 0 a 1, sulla base del quale viene stilata una graduatoria delle regioni italiane in termini di "sensibilità di genere", monitorabile periodicamente.

Per giungere a tale misura di sintesi, l'indice ISG utilizza e combina due sotto indici aggregati: ISGPreg e IREG

### ISGPREG-INDICE DI SENSITIVITÀ DI GENERE DELLE POLITICHE REGIONALI

Il quadro degli indicatori proposti relativamente alle politiche regionali è stato articolato in due macro aree (Worklifebalance e Governance delle Pari Opportunità). Ogni area è definita utilizzando indicatori: 3 per il Worklifebalance, 6 per la Governance delle Pari Opportunità.



Di seguito si riportano gli indicatori utilizzati per ogni dimensione unitamente alle fonti statistiche utilizzate.

### La dimensione work-life balance: i servizi alla conciliazione

Gli indicatori compresi in questa macroarea definiscono un quadro di servizi riconducibili al concetto di conciliazione della vita familiare e lavorativa che le Regioni, direttamente o indirettamente attraverso Province e Comuni erogano al territorio e ai cittadini.

Gli indicatori che sono stati selezionati per comporre quest'area, aggregati al dato regionale, sono:

Indicatore	Definizione operativa	Fonte
Indice di copertura degli asili nido	%posti disponibili/bambini residenti in età 0-2 anni	<a href="http://www.istat.it/salasampa/comunicati/non_calendario/20100614_00/">http://www.istat.it/salasampa/comunicati/non_calendario/20100614_00/</a> Anno: a.s. 2008-2009 - diffuso il 14 giugno 2010  <a href="http://www3.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20110718_00/">http://www3.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20110718_00/</a> Anno: a.s. 2009-2010 - diffuso il 18 luglio 2011
Indice di presa in carico degli anziani per il servizio di assistenza domiciliare integrata	%Anziani trattati in assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione anziana (65 anni e oltre) (%) * %donne tra popolazione anziana di 65 anni e oltre	<a href="http://www.istat.it/ambiente/contesto/infoterr/azi oneB.html">http://www.istat.it/ambiente/contesto/infoterr/azi oneB.html</a> Asse V Anno: 2008  <a href="http://www.istat.it/it/archivio/16777">http://www.istat.it/it/archivio/16777</a> - Sezione Cura Foglio v.03 Anno: 2010
Indice di spesa procapite per la conciliazione e sostegno del lavoro femminile	(Programmato POR Regionali FSE 2007-2013 Categoria di spesa 69: Mercato del lavoro Femminile e conciliazione)/donne residenti in età attiva 15-64 anni	<a href="http://www.dps.mef.gov.it/QSN/qsn_programmioperativi.asp">http://www.dps.mef.gov.it/QSN/qsn_programmioperativi.asp</a> Anno: Programmato 2007-2013 <sup>4</sup>

### La dimensione del sistema di governance locale per le pari opportunità

Gli indicatori compresi in questa macroarea si riferiscono ad una descrizione del sistema istituzionale del territorio che permette di esprimere adeguatamente o meno le politiche locali di parità. Si tratta in questo caso di cogliere attraverso alcuni indicatori la capacità del sistema di governance locale di dotarsi di normativa e strumenti adeguati per poter poi tradurre le politiche in servizi ai cittadini/e. Gli indicatori sono riferiti a tre sotto-dimensioni: il corpus normativo, la struttura istituzionale, il monitoraggio.

Sotto-dimensione	Indicatore	Definizione operativa	Fonte
<i>Corpus normativo</i>	Indice di presenza di legislazione regionale specifica sulle pari opportunità	Presenza/assenza di Legge Regionale sulle Pari Opportunità	Siti delle Regioni
	Indice di presenza di legislazione regionale	Presenza/assenza di Legge Regionale per le	Siti delle Regioni

<sup>4</sup> Tale indicatore riguarda il dato di programmato per la durata del sessennio di programmazione FSE, pertanto nel calcolo dell'ISGPreg 2010 e 2008 è stato mantenuto invariato

	per le politiche sociali e/o per il lavoro con riferimento a specifiche politiche di genere	politiche sociali e/o per il lavoro con riferimento a specifiche politiche di genere	
	Indice di presenza di legislazione regionale contro la violenza sulle donne	Presenza/assenza di Legge Regionale contro la violenza sulle donne	Siti delle Regioni
	Indice di presenza di legislazione regionale sui tempi e orari delle città	Presenza/assenza di Legge Regionale sui tempi e sugli orari delle città	Siti delle Regioni
<b>Struttura Istituzionale</b>	Indice di presenza Assessorati Regionali alle Pari Opportunità	Presenza/assenza in Giunta Regionale di una Delega per le Pari Opportunità assegnata ad un Assessore	Siti delle Regioni
<b>Monitoraggio</b>	Indice di elaborazione di bilanci di genere regionali-provinciali-comunali	Numero bilanci di genere regionali o provinciali o comunali per 100.000 abitanti	Siti degli Enti Locali

**Box 1: Approfondimento: i pesi relativi per le operazioni di aggregazione degli indicatori in indice sintetico**

Per costruire un indicatore numerico che rappresenti il grado di raggiungimento della Regione in termini di politiche gender sensitive Isfol ha utilizzato la logica fuzzy disegnando un Sistema Esperto Fuzzy (Isfol, 2013). Il sistema fuzzy si compone di due variabili intermedie:

- *Work-Life balance*
- *Governance*.

Il peso dato alla prima dimensione è il peso massimo: 2. In quest'area infatti si valutano i servizi o le disposizioni di servizi diretti al cittadino quale risultato ultimo delle politiche espresse dagli enti locali del territorio, e che quindi hanno un impatto immediato e diretto sulla vita di donne e uomini. La seconda area assume peso inferiore, pari a 0,5.

Alla dimensione *work-life balance* contribuiscono le variabili intermedie individuate nella Sezione precedente con i seguenti pesi:

1. Tasso regionale di bambini che frequentano il nido - (Incidenza Asili) +2
2. Anziani trattati in assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione anziana (65 anni e oltre) (%) (pr\_in\_carico\_anz) +1
3. Categoria di spesa n. 69 sostegno della conciliazione tra tempi di vita e di lavoro (spesa pro capite per popolazione femminile attiva 15-60) (Sp\_Femminile\_pc) +1

La seconda variabile intermedia *governance* inserita nel modello fuzzy si compone a sua volta di 3 Input ai quali vengono attribuiti i pesi di seguito indicati:

1. Corpus normativo (2)
2. Monitoraggio: Indice di elaborazione di bilanci di genere regionali-provinciali-comunali (0.75)
3. Struttura Istituzionale: Indice di presenza Assessorati Regionali alle Pari Opportunità (0.5)

La variabile intermedia *corpus normativo* è una media pesata di 4 indici (pesi):

1. Indice di presenza di legislazione regionale specifica sulle pari opportunità (0,35)

2. Indice di presenza di legislazione regionale per le politiche sociali e/o per il lavoro con riferimento a specifiche politiche di genere (0,15)
3. Indice di presenza di legislazione regionale contro la violenza sulle donne (0,35)
4. Indice di presenza di legislazione regionale sui tempi e orari delle città (0,15)

#### IREG- INDICE REGIONALE DI EQUITÀ DI GENERE

L'IREG è un indice composto il cui valore varia fra 0 e 100 costruito attraverso la media standardizzata dei valori rilevati in un complesso di territori regionali (popolazione di riferimento) rispetto ad alcuni indicatori parziali relativi a 4 dimensioni: lavoro pagato, distribuzione dei redditi da lavoro e da pensione, partecipazione politica ed economica, lavoro non pagato e tempo libero. Il valore di ciascun indicatore parziale si ottiene come differenza standardizzata fra il tasso specifico femminile e quello maschile.

Dimensione	Sotto Dimensione	Indicatore	Definizione operativa	Fonte
Lavoro pagato <sup>5</sup>		Valore standardizzato del gap di genere rispetto al tasso di occupazione	[(valore assoluto rilevato di indicatore j per regione i) - (valore minimo indicatore j)]/[valore massimo indicatore j) - (valore minimo indicatore j)]	ISTAT, Rilevazione Continua di Forze di Lavoro
		Valore standardizzato del gap di genere rispetto al tasso di disoccupazione		
		Valore standardizzato del gap di genere rispetto al tasso di attività		
Partecipazione politica ed economica	Indice di eguaglianza di genere nell'accesso alle posizioni apicali	Incidenza sul totale dei lavoratori dipendenti degli occupati in posizione di supervisione		Elaborazioni su Isfol di ISTAT, Redditi da lavoro e povertà - IT SILC
		Incidenza sul totale delle imprese delle imprese 'al femminile'		Dati Unioncamere
	Indice di eguaglianza di genere nella partecipazione politica	Incidenza cariche amministrative ed elettorali a livello regionale, provinciale e comunale		Ministero degli Interni, Partecipazione e Politica

<sup>5</sup> Accanto all'indice valutato sulle tre dimensioni della occupazione, disoccupazione e partecipazione, ISFOL ha prodotto un secondo indice ristretto alle dimensioni per la costruzione dell'indicatore *equal sharing of paid work* e seguendo la stessa metodologia di calcolo al fine di favorire in futuro la comparazione delle singole regioni italiane con il contesto internazionale.

Distribuzione dei redditi da lavoro e da pensione <sup>6</sup>	Valore standardizzato del gap di genere rispetto ai redditi da lavoro netti		Elaborazioni Isfol su ISTAT, Redditi da lavoro e povertà - IT SILC
	Valore standardizzato del gap di genere rispetto ai redditi da pensione netti		Elaborazioni Isfol su ISTAT, Redditi da lavoro e povertà - IT SILC
	Incidenza povertà di reddito sul totale di famiglie unipersonali per genere del capofamiglia		Elaborazioni Isfol su ISTAT, Redditi da lavoro e povertà - IT SILC
Lavoro non pagato e tempo libero	Quantità in ore di lavoro non pagato domestico e di cura riferite a persone 20-49 anni		ISTAT, Aspetti Vita Quotidiana
	Quantità in ore di lavoro non pagato domestico e di cura riferite a persone 20-74 anni <sup>7</sup>		
	Quantità in ore di tempo libero	L'indicatore è stato ricostruito ipotizzando un numero massimo di 18 ore giornaliere dedicabili al tempo libero (nell'ipotesi che il tempo di sonno sia pari a 6 ore per uomini e donne) e sottraendo ad esso il tempo dedicato al lavoro pagato e non pagato per le persone comprese nel gruppo di età 20-74 anni	

La rassegna delle dimensioni costitutive e delle procedure di calcolo dell'indicatore sintetico ISG hanno messo in evidenza la sua funzionalità per la rilevazione delle trasformazioni che i territori sperimentano verso una

<sup>6</sup> L'indice relativo ai redditi è una media degli indicatori sulla disuguaglianza di genere rispetto ai redditi da lavoro e da pensione netti e sulla povertà delle famiglie unipersonali di età superiore ai 20 anni per genere del capofamiglia ottenuti elaborando i microdati IT SILC 2010

<sup>7</sup> Il gruppo di età è stato scelto per comprendere anche la suddivisione del lavoro di cura riferita a parenti anziani o a nipoti anche non residenti nel nucleo familiare

maggior equità di genere ma senza specifica correlazione con determinate azioni di policy di cui si volessero eventualmente stimare gli effetti. Inoltre, ne specificano la dipendenza metodologica da dati e informazioni generalmente disponibili solamente a livello regionale.

Queste annotazioni segnalano oltre ogni ulteriore bisogno approfondimento come lo strumento risulti sostanzialmente inadeguato rispetto alle esigenze di valutazione ex ante dell'impatto potenziale di genere delle policy comunali. Tuttavia la metodologia presenta alcuni contenuti che comunque utilizzeremo nel modello IAGM come indicatori di monitoraggio periodico delle tendenze evolutive del complessivo sistema territoriale. Nel prossimo capitolo specificheremo meglio quali indicatori si prestano meglio e come poterli utilizzare a questo scopo.

## Cap 3: Il Modello IAGM

Come abbiamo anticipato nell'Introduzione al Rapporto, la rassegna che abbiamo condotto nei primi due capitoli circa gli strumenti maggiormente in uso per la valutazione dell'impatto potenziale di genere ha consentito l'identificazione di alcuni metodi e tecniche di indagine idonee a sostenere il percorso di analisi valutativa richiesto dal Comune di Pisa e che abbiamo qui denominato *Modello IAGM* perché basato su una procedura articolata in quattro fasi.

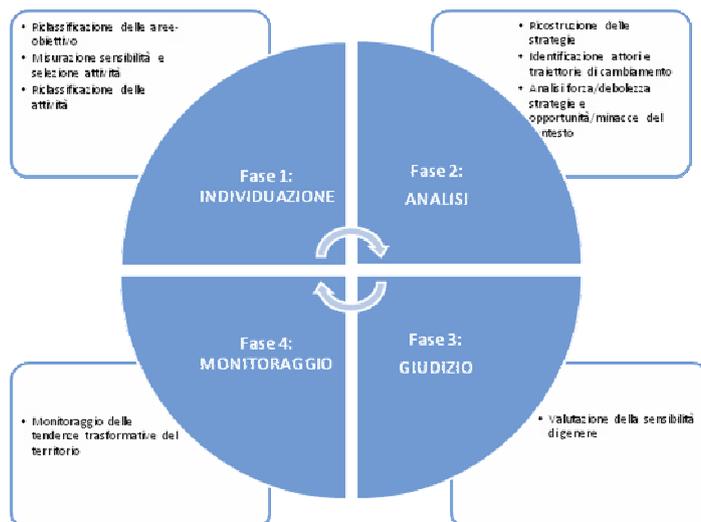
La prima fase (I - Individuazione) è quella della identificazione e selezione delle attività che, per la loro rilevanza rispetto all'efficacia sulla parità di genere delle politiche locali, saranno messe in osservazione nelle successive tre fasi del modello e rispetto alle quali si formuleranno i giudizi valutativi circa il potenziale di impatto.

La seconda fase (A - Analisi) è quella più specificamente dedicata all'analisi valutativa delle azioni precedentemente identificate e messe in osservazione. In questa fase l'analisi dell'impatto potenziale si concentrerà sulla messa a fuoco della 'teoria del cambiamento' insita nelle scelte di policy contenute nelle attività osservate. Dato il carattere ex ante dell'analisi, questa verrà condotta sulla base della ricostruzione delle catene causali complesse (strategie) che in ipotesi sostengono la realizzazione degli effetti attesi attraverso la stimolazione di meccanismi virtuosi da parte di soggetti determinati ed all'interno di contesti organizzativi ed istituzionali dati.

Nella terza fase (G - Giudizio) i valutatori coinvolgeranno dirigenti e membri OIV nella formulazione di giudizi sulla sensibilità di genere delle singole strategie individuate nella fase precedente. Parallelamente, sempre insieme ai soggetti di cui sopra, procederanno all'analisi dei punti forza e di debolezza delle medesime strategie nonché a quella delle minacce e delle opportunità presenti nei contesti destinati alla loro implementazione.

La quarta e ultima fase del modello (M - Monitoraggio) ha il compito di fornire ai valutatori delle informazioni costanti e sistematiche relative alle tendenze trasformative rilevate nel territorio in relazione alla promozione delle pari opportunità e dell'equità di genere.

Grafico 1 - Il modello IAGM

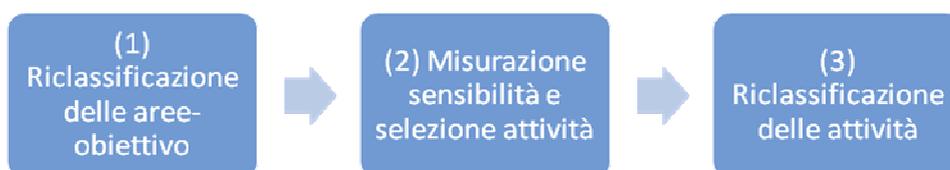


### 3.1 Prima fase: INDIVIDUAZIONE

Come abbiamo appena detto, la prima fase è dedicata alla identificazione e selezione delle attività che, per la loro rilevanza rispetto all'efficacia sulla parità di genere delle politiche locali, dovranno essere posteso sotto osservazione per formulare su di esse dei giudizi valutativi circa il potenziale di impatto.

Entrambe le operazioni di identificazione e di selezione sono possibili solo sulla base di una preventiva e preliminare riclassificazione delle azioni di policy previste nel Piano degli Obiettivi dell'Ente sulla base della loro rilevanza rispetto agli obiettivi di genere. Tale riclassificazione consta di tre parti: (1) riclassificazione delle aree-obiettivo, (2) misurazione della sensibilità di genere e selezione delle attività pertinenti, (3) riclassificazione delle attività.

Grafico 2 - Schema logico della prima fase del modello IRMG



La riclassificazione delle aree-obiettivo consente di aggregare l'insieme complesso e articolato delle politiche in classi omogenee dal punto di vista tematico e funzionale rispetto all'impatto sul genere (cfr. par. 1.2). Questa operazione si realizza aggregando in 4 macro-categorie le diverse tipologie di servizi considerati nel Piano degli Obiettivi, sulla base dello schema riportato nella tabella che segue.

Tabella 1: Griglia per riclassificazione aree-obiettivo

AREA	TIPOLOGIE DI SERVIZI
AREE DIRETTE ALLE PARI OPPORTUNITA'	Iniziative specifiche rivolte alle donne Progetti per pari opportunità individuati da istituzioni,

	soggetti e associazioni dedicate
AREE INDIRETTE RISPETTO ALLA PERSONA E ALLA FAMIGLIA	Servizi di sostegno e cura dell'infanzia e dell'adolescenza (servizi di scuola materna, mense scolastiche, trasporti, altri servizi scolastici, iniziative per i giovani etc.) Politiche sociali e servizi rivolti alle persone anziane (servizi socio-assistenziali, ricoveri in istituti comunali, etc.)
AREE INDIRETTE RISPETTO ALLA QUALITA' DELLA VITA	Politiche per la casa Integrazione per il reddito Problematiche e politiche del lavoro Cultura Sport Turismo Commercio
AREE INDIRETTE RISPETTO ALL'AMBIENTE	Sicurezza, libertà e possibilità di spostarsi Mobilità (viabilità e trasporti) Supporto alle attività di cura (parchi e aree attrezzate)

Questa preliminare riclassificazione consente di mettere in relazione i diversi tipi di servizi con le aree di interesse per la valutazione di genere. Tuttavia ancora non consente di individuare all'interno dei rivoli delle politiche locali le azioni più specificamente correlate al raggiungimento degli obiettivi di equità di genere e pari opportunità e di riaggregarle nelle diverse aree-obiettivo.

La selezione delle azioni pertinenti con gli obiettivi di promozione dell'equità di genere e delle pari opportunità sarà realizzata mediante l'impiego di una griglia di analisi di tipo dinamico simile a quella utilizzata dalla Regione Piemonte (cfr. par. 1.2.1 e 1.3), in grado di cogliere gli elementi qualitativi di orientamento al genere, di misurarne e ordinarne il contributo secondo una scala additiva. A ciascuna azione è attribuito un valore risultante dalla sommatoria dei valori assegnati all'azione su ciascuna delle 5 dimensioni di pertinenza di sotto indicate.

Tabella 2: Griglia per misurazione delle sensibilità di genere di ciascuna azione

Indicatore	Valore (0-10)
Sensibilità di genere e alle pari opportunità nella descrizione dell'azione	
Presenza di un obiettivo esplicito di pari opportunità	
Previsione di iniziative mirate alla parità e/o di azioni positive per le donne	
Esplicitazione di indicatori di monitoraggio e valutazione di impatto di genere	
Coinvolgimento nella fase di predisposizione dell'azione di istituzioni, soggetti, associazioni di parità	
	TOTALE

Individuate le attività pertinenti, è infine possibile procedere alla loro aggregazione con riferimento alle diverse aree-obiettivo precedentemente indicate. Seguendo questa scansione, le attività condotte dall'Amministrazione saranno esposte nelle tabelle seguenti in forma analitica in quanto insieme di servizi, iniziative, progetti, partendo in via prioritaria dalle attività inerenti alle politiche di genere e di pari opportunità e ponendo specifica

attenzione a quelle che hanno una forte sensibilità o un maggiore impatto per le donne (interventi a favore di un uso equo del tempo e di una divisione di compiti sociali e familiari fra uomini e donne, interventi sociali a favore della qualità della vita, della salute, del contrasto alla violenza).

Tabella 3: Griglia per riclassificazione-attività

Area	Tipologia di servizio	Programma	Obiettivi	Azioni	Strutture coinvolte
AREE DIRETTE ALLE PARI OPPORTUNITA'					
AREE INDIRETTE RISPETTO ALLA PERSONA E ALLA FAMIGLIA					
AREE INDIRETTE RISPETTO ALLA QUALITA' DELLA VITA					
AREE INDIRETTE RISPETTO ALL'AMBIENTE					

Di seguito riportiamo il risultato di un esercizio condotto a titolo esemplificativo su alcune azioni contenute nel Piano degli Obiettivi 2015-2017 del Comune di Pisa e ritenute pertinenti con gli obiettivi di promozione dell'equità di genere e delle pari opportunità.

Tabella 4: Esempi di collocazione nelle aree-obiettivo di alcune azioni pertinenti presenti nel Piano degli Obiettivi 2015-2017

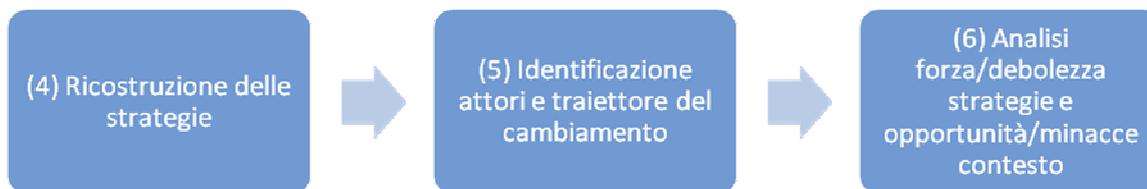
Area	Tipologia di servizio	Programma	Obiettivi	Azioni	Strutture coinvolte
AREE DIRETTE ALLE PARI OPPORTUNITA'	Progetti per pari opportunità individuati da istituzioni, soggetti e associazioni dedicate	Programma 12.7 Politiche di genere	Obiettivo 1 Azioni e strumenti per la valorizzazione di genere	Azione a: Redazione del Bilancio di genere consuntivo (2013) e sua stabilizzazione come parte del Bilancio sociale (2016-2017)  Azione b: Interventi a supporto delle politiche di genere - Percorso per l'introduzione del parere obbligatorio ma non vincolante dei dirigenti sugli atti fondamentali dell'amministrazione ai fini della valutazione dell'impatto delle politiche cittadine sulla valorizzazione delle differenze di genere	DN11 - Servizi Istituzionali Cultura Turismo
AREE INDIRETTE RISPETTO ALLA PERSONA E ALLA FAMIGLIA	Servizi di sostegno e cura dell'infanzia e adolescenza (nidi,	Programma 1.10 Risorse umane	Obiettivo 2. Potenziamento e sviluppo delle competenze dell'ente	Azione b: Espletamento delle procedure per l'assunzione insegnantidei nidi a copertura dell'organico  Azione c: Assunzione di	DN02 - Personale e organizzazione

	servizi di scuola materna, mense scolastiche, trasporti, altri servizi scolastici, iniziative per i giovani)			un coordinatore/trice pedagogico per il rafforzamento della struttura di coordinamento pedagogico	
AREE INDIRETTE RISPETTO ALLA QUALITA' DELLA VITA	Politiche per la casa	Programma 8.2 Edilizia residenziale e pubblica e locale e piani PEEP	Obiettivo 1 Potenziamento o offerta alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica	Azione a: Avvio lavori all'avvenuto sblocco dei fondi da parte della Regione per 28 nuovi alloggi in Via Pietrasantina  Azione b: Realizzazione di 12 nuovi alloggi al CEP  Azione c: Realizzazione di 4 nuovi fabbricati a sant'Ermite (II lotto) compresa la realizzazione di un grande parco a verde urbano tra la via Emilia e la ferrovia direzione Livorno	DN01 - Politica per la casa DN18 - Urbanistica DN15 - Edilizia pubblica
AREE INDIRETTE RISPETTO ALL'AMBIENTE	Mobilità e trasporti	Programma 10.4 Altre modalità di trasporto	Obiettivo 2 Promozione di nuove forme di trasporto sostenibile	Azione d: Predisposizione bando per l'implementazione del car pooling e individuazione del soggetto che debba prendere in gestione le auto dalla Regione per l'attivazione del car sharing al fine di disincentivare o ridimensionare l'uso dell'auto privata e il numero di veicoli circolanti in città	DN18 - Mobilità

### 3.2 Seconda fase: ANALISI

La fase A (Analisi) è quella, come abbiamo detto sopra, nella quale si deve procedere all'esplorazione delle azioni pertinenti che sono state precedentemente identificate e riclassificate, al fine di rilevare la 'teoria del cambiamento' sottostante a ciascuna di esse. Sulla base degli stimoli ricavati dalla letteratura relativa alla valutazione dell'impatto potenziale (cfr par. 2.1) questa esplorazione si compone di tre parti, ampiamente ispirate alle metodologie valutative di impianto realista: (4) ricostruzione strategie, (5) identificazione attori e traiettorie di cambiamento, (6) analisi dei punti forza e di debolezza delle strategie nonché delle minacce e delle opportunità presenti nei contesti destinati alla loro implementazione

Grafico 3 - Schema logico della seconda fase del modello IAMG



La ricostruzione delle strategie si realizza attraverso la individuazione delle possibili catene causali complesse che sostengono la realizzazione degli effetti attesi attraverso la stimolazione di meccanismi virtuosi da parte di soggetti determinati ed all'interno di contesti organizzativi ed istituzionali dati.

Operativamente questa analisi si conduce procedendo ad una lettura 'orizzontale' o 'per riga' delle informazioni contenute nella griglia utilizzata per la riclassificazione delle attività, esplodendo con maggiore dettaglio gli elementi strategici contenuti nella iniziale affiancamento azione→obiettivo. Tenuto conto del carattere generalmente implicito di tali informazioni, per loro produzione si dovrà fare affidamento in questa parte sulle competenze tematiche del gruppo di ricerca.

Più specificamente, questa analisi intende chiarificare, per ciascuna azione che si è pianificato di realizzare, quali possano essere le condizioni di contesto (organizzativo, socio-economico, professionale, storico-istituzionale) e quali i meccanismi individuali ed organizzativi di reazione/adattamento ad esse che attraverso la loro virtuosa combinazione garantiscono il raggiungimento dei cambiamenti (outcomes) attesi e sperati.

Tabella 5: Griglia per la ricostruzione delle strategie

AZIONE	OBIETTIVO	CAMBIAMENTO ATTESO RISPETTO AL GENERE	MECCANISMI		CONTESTO			
			INDIVIDUALE	ORGANIZZATIVO	ORGANIZZATIVO	SOCIO-ECONOMICO	PROFESSIONALE	STORICO-ISTITUZIONALE

Di seguito riportiamo il risultato di un esercizio condotto a titolo esemplificativo della ricostruzione di una possibile strategia di alcune azioni contenute nel Piano degli Obiettivi 2015-2017 del Comune di Pisa e ricollocate secondo le indicazioni di cui alla Tabella 4.

Tabella 6: Esempi di ricostruzione di strategie rispetto ad alcune azioni pertinenti presenti nel Piano degli Obiettivi 2015-2017

AZIONE	OBIETTIVO	CAMBIAMENTO ATTESO RISPETTO AL GENERE	MECCANISMI		CONTESTO			
			INDIVIDUALE	ORGANIZZATIVO	ORGANIZZATIVO	SOCIO-ECONOMICO	PROFESSIONALE	STORICO-ISTITUZIONALE
Realizzazione di 12 nuovi	Potenziamento offerta	Donne vulnerabili accedono	(+) Donne vulnerab	(+) Attivato coordiname	(-) Frammentazione delle	(+) Alloggio in ERP	Nessuno	(-) Lunghezze

alloggi al CEP	alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica	alla casa L'accesso alla casa produce effetti di attivazione sociale	ili decidono di chiedere la casa (mettersi in gioco) (+) Casa rafforzata ed attiva	nto virtuoso tra operatori sociali contro vulnerabilità di genere e ufficio casa	competenze (APES, SdS, ufficio casa) (+) Nuovo bando incentiva accesso per donne fragili	libera risorse per attivazione		rigidità delle liste di attesa
----------------	---	--	--	--	--	--------------------------------	--	--------------------------------

Nel secondo segmento di questa fase il modello procede alla identificazione puntuale di quali attori e di quali traiettorie di cambiamento (tra quelle ricostruite in termini strategici nella tabella di cui sopra) rappresentano meglio la strategia sulla quale l'Ente responsabile di implementare le azioni in osservazione intende investire/scommettere.

Considerando che le informazioni necessarie a questa operazione non sono generalmente contenute nei documenti di indirizzo dell'Ente ma emergono solamente dalla lettura delle pratiche di policy in atto, la loro messa a fuoco avrà necessità di avvalersi del contributo di conoscenze implicite dei dirigenti di settore e dei membri dell'Organismo Indipendente di Valutazione. Questi esperti saranno pertanto intervistati sulla base della seguente griglia che indaga, per ciascuna strategia, gli attori che direttamente o indirettamente si pensa debbano mobilitarsi perché l'azione considerata attivi i meccanismi virtuosi di cambiamento che sono stati previsti.

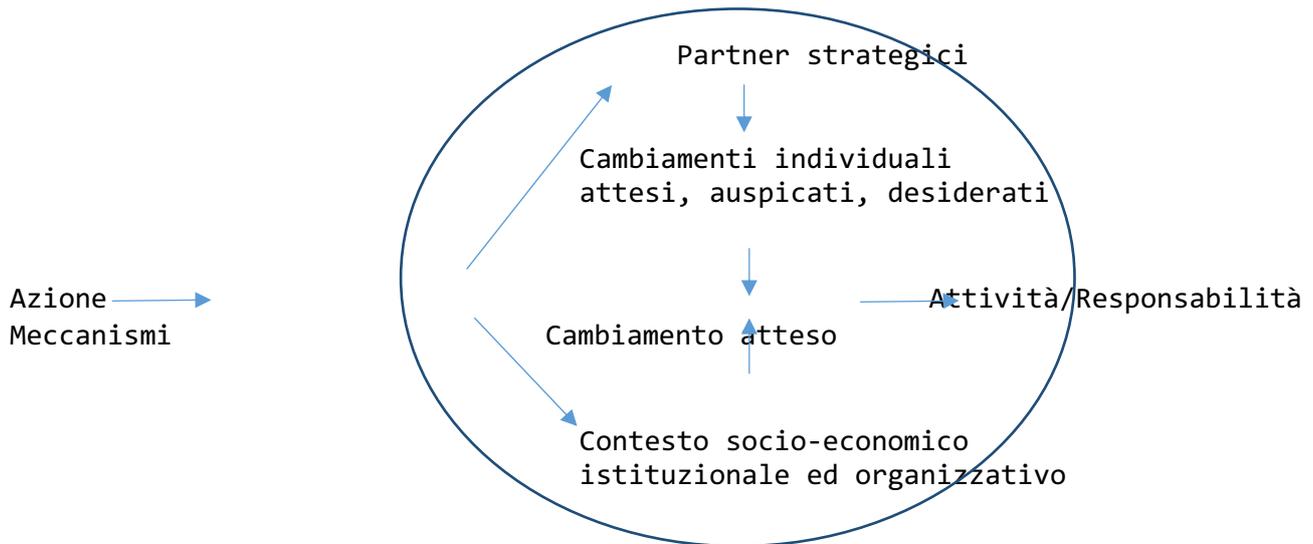
Tabella 7: Griglia di intervista per la identificazione degli attori e delle traiettorie di cambiamento

Azione:
Cambiamento atteso:
1. Considerando il cambiamento atteso in vista del quale ci si aspetta di dare un contributo, quali <b>attività</b> ci si aspetta che l'azione che stiamo considerando produca nei prossimi 6 mesi?
2. Chi possiede la <b>responsabilità tecnica</b> (interna all'Ente) di realizzare ciascuna delle attività che abbiamo messo in evidenza (sia quelle indicate nella griglia che di quelle appena menzionate)?
3. Considerando ciascuna delle attività appena indicate, quali sono secondo voi i <b>meccanismi</b> da queste stimolati che risulteranno maggiormente decisivi per la produzione finale del cambiamento atteso (p.s. scegliere tra quelli già presenti nella griglia o aggiungerne di nuovi)?
4. Quali sono i principali <b>partners</b> (esterni all'Ente) che risultano <b>strategici</b> per garantire una efficace attivazione di questi meccanismi?
5. Con riferimento a ciascuno dei partner appena indicato, quali sono i <b>cambiamenti</b> di atteggiamento, di relazione e di comportamento che <b>ti aspetti</b> metta in campo per dare maggiore impulso ai meccanismi di trasformazione che abbiamo prima individuato?
6. Con riferimento a ciascuno dei partner appena indicato, quali sono i <b>cambiamenti</b> di atteggiamento, di relazione e di comportamento che <b>auspichi</b> metta in campo per dare maggiore impulso ai meccanismi di trasformazione che abbiamo prima individuato?
7. Con riferimento a ciascuno dei partner appena indicato, quali sono i <b>cambiamenti</b> di atteggiamento, di relazione e di comportamento che <b>desideri</b> metta in campo per dare maggiore impulso ai meccanismi di trasformazione che

abbiamo prima individuato?<sup>8</sup>

Il risultato di questa operazione sarà la messa a punto di una sequenza causale in grado di rappresentare le connessioni tra l'azione pianificata e il cambiamento atteso, evidenziando quali attività concretamente conseguenti alla prima sono in grado, interagendo con il contesto dato, di attivare meccanismi generativi di cambiamento e quali attori sono fattivamente responsabili di questi.

Grafico 4: Catena causale delle traiettorie di cambiamento ('teoria del cambiamento')



A completamento di questa analisi formale della teoria del cambiamento sottostante alle diverse strategie esaminate, il terzo segmento della fase segmento di analisi della terza fase raccoglie ulteriori informazioni circa i punti forza e di debolezza delle strategie considerate nonché a circa le minacce e le opportunità presenti nei contesti destinati alla loro implementazione.

Il metodo con il quale si procede all'elaborazione di questo tipo di riflessione sulle dinamiche di scenario è l'analisi SWOT, condotta attraverso il contraddittorio tra punti di vista di esperti (*focus group*). Questo metodo consente infatti di realizzare una discussione ampia ed articolata tra i partecipanti ma focalizzata per ciascuna strategia sulle quattro dimensioni strategiche delle potenziali dinamizzazioni del programma.

Come noto, tale metodo si compone di due fasi. Nella prima, al gruppo di esperti è richiesto di discutere e di esplorare singolarmente ciascuna delle dimensioni interne di funzionamento della strategia (punti di forza; punti di debolezza) ed di quelle esterne relative al contesto di implementazione (opportunità; minacce). Nella seconda, l'attenzione focale del gruppo si sposta

<sup>8</sup>Le domande 5-7 sono mutate dall'approccio OutcomeMapping (Earl et al., 2001) e implicano una idea di graduazione secondo un ordinamento di innovatività e di impatto crescente nelle aspettative di cambiamento 'atteso', auspicato e desiderato.

sulle interazioni che potrebbero innescarsi tra le quattro dimensioni strategiche nel corso dell'implementazione della strategia; attraverso questa riflessione, il gruppo individua ex ante se ai fini degli obiettivi di cambiamento generale perseguiti esistono punti di forza interni alle strategie in grado di neutralizzare le minacce esterne potenzialmente presenti nel contesto, oppure opportunità derivanti dalle specificità del contesto che siano in grado di compensare le debolezze interne della strategia.

Grafico 5: Dimensioni strategiche per l'analisi SWOT delle strategie osservate

		Con riferimento ai contesti di implementazione (dimensione esterna)	
		(O) OPPORTUNITA'	(T) MINACCE
Con riferimento alle strategie (dimensione interna)	(S) PUNTI DI FORZA	S-O	S-T
	(W) PUNTI DI DEBOLEZZA	W-O	W-T

### 3.3 Terza fase: GIUDIZIO

Nella terza fase (G - Giudizio) i dirigenti e i membri OIV già coinvolti nelle interviste non strutturate e nel focus group, sono collegialmente coinvolti in una procedura diretta alla formulazione di giudizi valutativi sulla sensibilità di genere delle singole strategie individuate nella fase precedente.

Il giudizio valutativo circa la sensibilità di genere delle strategie individuate nella fase precedente è costruito sulla base della matrice di quesiti VISPO e richiedendo ad un gruppo di esperti (dirigenti, decisori, altri da individuare) di formulare dei giudizi individuali rispetto alla rispondenza delle strategie osservate rispetto ai 'valori' indicati nella griglia. Dal punto di vista più strettamente procedurale, la elaborazione del giudizio utilizza una tecnica di valutazione basata sui gruppi nominali di esperti (denominata NGT - *Nominal Group Technique*), che mira a costruire un giudizio sintetico complessivo attraverso la aggregazione di giudizi analitici parziali formulati dagli esperti coinvolti che non si confrontano tra di loro direttamente (in ciò consiste il carattere 'nominale' del gruppo), ma solo attraverso la mediazione del ricercatore (che si incarica di raccogliere e di sintetizzare i giudizi parziali).

In questa sede il modello V.I.S.P.O. viene utilizzato in funzione di matrice di interrogazione delle politiche e i 6 obiettivi della versione 2007-2013 assumono il significato di item valutativi del grado di 'sensibilità di genere' delle strategie osservate rispetto a ciascuno dei quali gli esperti coinvolti saranno chiamati a pronunciarsi.

1. Il primo obiettivo (*migliorare le condizioni di vita al fine di rispondere meglio ai bisogni delle donne*) viene scomposto in due dimensioni (servizi per la famiglia, conciliabilità di tempi e condizioni). Il primo gruppo di domande esplora se l'atto comunale intervenga in materia di servizi per la famiglia per sollevare il carico di lavoro delle donne; il secondo indaga se si creino luoghi, reti o

- servizi sul territorio che consentano alle donne di essere più libere e partecipare ad attività.
2. Il secondo obiettivo (*migliorare l'accesso delle donne*) è scomposto in due dimensioni: lavoro e formazione. Con la prima batteria di domande si propone di comprendere se gli atti comunali intervengono a favore dell'*occupazione e dell'occupabilità* delle donne. Con la seconda batteria si effettua la medesima indagine in merito alla *formazione*.
  3. Il terzo obiettivo si propone di *migliorare la condizione delle donne sul lavoro*. Le domande sono relative agli aspetti di *gender gap* che colpiscono le persone di sesso femminile nei luoghi e nei contesti professionali. Ci si chiede quindi se il provvedimento adottato aiuti a superare differenze salariali e contrattuali, e sostenga lavoratrici per assenze in periodi di cura.
  4. Il quarto obiettivo è relativo alla *conciliazione dei tempi e la redistribuzione del lavoro di cura*. Le domande si interrogano se i provvedimenti intervengano per stimolare e sollecitare (territorio e aziende) nella parità (uomo-donna) del lavoro di cura anche per conciliare vita lavorativa e vita extra-professionale.
  5. Le domande del quinto obiettivo (*Promuovere la partecipazione delle donne alla creazione di attività socio-economiche*) indagano quanto i provvedimenti comunali sostengono e incentivano (anche economicamente) le iniziative imprenditoriali femminili.
  6. Il sesto e ultimo obiettivo si propone di *Migliorare la governance delle pari opportunità*. Le domande proposte invitano a chiedersi se gli atti comunali emanano provvedimenti e se promuovono modelli di governance in tema di pari opportunità.

La Tabella di seguito sintetizza il percorso di elaborazione che ha condotto alla trasformazione degli obiettivi VISPO in item valutativi. La stessa fornisce, nella sua colonna di destra, la griglia di intervista da impiegare per la raccolta dei giudizi parziali che gli esperti formuleranno misurando il grado di accordo della strategia osservata con le affermazioni indicate come standard. I valori che ciascun esperto indicherà quale giudizio personale sullo specifico livello di accordo (potendo scegliere un qualsiasi valore compreso in una scala ordinata crescente 0-10), saranno poi sintetizzati ex post dal ricercatore in una serie di indici sintetici di gruppo.

Tabella 8: Griglia di intervista per la valutazione della sensibilità di genere delle strategie

Obiettivi VISPO		<i>"La strategia che stiamo osservando..."</i>	Livello di accordo da 0=minimo a 10=massimo
1) Migliorare le condizioni di vita al fine di rispondere meglio ai bisogni delle donne	servizi per la famiglia	...sviluppa e migliora il sistema di welfare territoriale promuovendo i servizi per la famiglia	
		... sviluppa e migliora i servizi di prossimità, conciliazione, mobilità, piani degli orari e organizzazione dei tempi dei territori	
	conciliabilità di tempi e condizioni	...crea o sostiene luoghi e reti in grado di rispondere ai bisogni delle persone e di offrire servizi alle famiglie, per i servizi di prossimità	
		...crea o sostiene servizi che agevolano l'accesso alle attività da parte delle donne	
2) Migliorare l'accesso	nel lavoro	...aumenta l'occupabilità e l'occupazione delle donne	
		...promuove un approccio orientato al genere dell'insieme dei soggetti istituzionali con	

delle donne		competenze nelle politiche del lavoro	
		...sostiene e promuove la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, in particolare nei settori innovativi ed emergenti	
		...diffonde competenze e metodologie sulla promozione delle pari opportunità tra gli operatori intermedi	
	nella formazione	...aiuta a superare gli stereotipi di genere che orientano le scelte formative	
		...sostiene e promuove la partecipazione delle donne al sistema formativo	
		...promuove un approccio orientato al genere dell'insieme dei soggetti istituzionali con competenze nelle politiche della formazione	
		...promuovere l'adeguamento del sistema formativo alle problematiche di genere	
	...diffonde competenze e metodologie sulla promozione delle pari opportunità tra gli operatori intermedi		
3) Migliorare la condizione delle donne sul lavoro		...interviene per regolarizzare il lavoro sommerso	
		...riduce i divari tra lavoratrici e lavoratori nei percorsi professionali e di carriera	
		...promuove azioni per ridurre i differenziali salariali	
		...promuove azioni di sostegno a favore di donne occupate con modalità contrattuali atipiche e/o discontinue per sostenere le transizioni e stabilizzare le condizioni di lavoro	
		...promuove la partecipazione delle donne nei ruoli decisionali	
		...promuove forme di accompagnamento per il rientro delle lavoratrici e dei lavoratori dai periodi di assenza per il lavoro di cura	
		...interviene a favore dell'adattabilità delle lavoratrici/ dei lavoratori e delle aziende	
4) Conciliare i tempi e redistribuire il lavoro di cura		...promuovere cultura di parità riferita al lavoro di cura	
		...incentiva il coinvolgimento degli uomini nel lavoro di cura	
		...incentiva/aiuta le aziende che adottino orari, tempi e organizzazione del lavoro family friendly	
		...promuove azioni atte ad accrescere la conciliabilità tra vita lavorativa ed extra-professionale	
5) Promuovere la partecipazione delle donne alla creazione di attività socio-economiche		...migliora l'accessibilità e la fruizione per le donne delle leggi e iniziative di incentivazione e sostegno alla creazione di impresa	
		...stimola e sensibilizza il mondo del credito alla definizione di programmi orientati al genere nell'ambito del credito alle imprese	
		...crea forme di fondo di garanzia finalizzato al credito per imprese e al lavoro autonomo femminile	
		...sostiene l'imprenditorialità e il lavoro autonomo femminile verso ambiti produttivi in espansione e/o a carattere innovativo	
		...favorisce la nascita, la localizzazione e la stabilizzazione di imprese femminili, in particolare legate allo sviluppo locale	
		...predispone misure di accompagnamento alla creazione di impresa da parte di donne e diffondere la cultura dell'imprenditorialità	
6) Migliorare la governance delle pari opportunità		... emana provvedimenti di pari opportunità che riguardino la sfera del "pubblico" (es.: norme, servizi, strutture, bilanci di genere, ecc.)	
		...promuove modelli di governance delle politiche di pari opportunità	

### 3.4 Quarta fase: MONITORAGGIO

Le prime tre fasi del modello IAGM consentono di esprimere un giudizio sulle strategie di cambiamento che l'Ente, attraverso il proprio Piano triennale degli obiettivi, ha pianificato di implementare con l'obiettivo di promuovere equità di genere e pari opportunità.

La quarta ed ultima fase del modello (M - Monitoraggio) intende fornire ai decisori uno strumento per monitorare, nel corso del tempo, la presenza e l'andamento di alcune tendenze trasformative rilevate sul territorio nella direzione della promozione delle pari opportunità e dell'equità di genere e che sono ritenute coerenti (anche se non possono essere definite come dipendenti in senso stretto) con i cambiamenti introdotti dalle strategie implementate.

Il monitoraggio delle tendenze trasformative territoriali è costruito sulla base di alcuni degli indicatori del modello ISG. La sua operativizzazione richiede di strutturare un sistema informativo in grado di monitorare il cambiamento di segno e di intensità che nel corso del tempo lo stato del territorio comunale (o di sue sovra- e sotto-articolazioni, se il dato lo consente) rileva rispetto alle dimensioni conoscitive ed ai corrispettivi indicatori di rilevazione seguenti.

Tabella 9: Dimensioni e indicatori per il monitoraggio delle tendenze trasformative sul territorio

Dimensione	Indicatore	Definizione operativa	Fonte
<b>Conciliazione</b>	Indice di copertura degli asili nido	%posti disponibili/bambini residenti in età 0-2 anni	Ufficio istruzione  Osservatorio Scolastico Provinciale
	Indice di presa in carico degli anziani per il servizio di assistenza domiciliare integrata	%Anziani trattati in assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione anziana (65 anni e oltre) (%) * %donne tra popolazione anziana di 65 anni e oltre	Società della Salute  Osservatorio Politiche Sociali
<b>Governance</b>	Indice di presenza di legislazione specifica sulle pari opportunità	Presenza/assenza di Regolamenti Comunali sulle Pari Opportunità	Segreteria generale
	Indice di presenza di legislazione per le politiche sociali e/o per il lavoro con riferimento a specifiche politiche di genere	Presenza/assenza di Regolamenti per le politiche sociali e/o per il lavoro con riferimento a specifiche politiche di genere	Segreteria generale
	Indice di presenza di legislazione sui tempi e orari delle città	Presenza/assenza di Regolamenti sui tempi e sugli orari delle città	Segreteria generale
	Indice di presenza Assessorati alle Pari	Presenza/assenza in Giunta di una Delega	Segreteria generale

	Opportunità	per le Pari Opportunità assegnata ad un Assessore	
	Indice di elaborazione di bilanci di genere comunali	Numero bilanci di genere	Ufficio Ragioneria
<b>Lavoro</b>	Tasso di disoccupazione femminile a livello di SEL		IRPET
	Tasso di occupazione femminile a livello di SEL		IRPET
	Tasso di attività femminile a livello di SEL		IRPET
<b>Partecipazione</b>	Incidenza sul totale delle imprese delle imprese 'al femminile'	Imprese femminili/Imprese totali	Elaborazione su dati Unioncamere
	Incidenza cariche amministrative ed elettorali a livello comunale	Numero di cariche politiche a donne/numero di cariche politiche totali	Segreteria Generale

# Riferimenti bibliografici

- Addabbo T. e Berengario V. (2003), *Gender Auditing del bilancio e delle politiche pubbliche*, Centro Analisi delle Politiche Pubbliche
- Budlender D. J. e Hewitt G. (2003), *Engendering Budgets: A Practitioner's Guide To Understanding and Implementing Gender-Responsive Budgets*
- Budlender D. J. (2006), *Gender Responsive Budgeting*, United Nations Development fund for Women (UNIFEM)
- CLES /D.T.M./ POLIEDRA/PWC Advisory (2012), Rapporto tematico sull'integrazione del principio delle Pari Opportunità nel POR FESR Piemonte 2007 - 2013 e analisi di buone pratiche europee, Report di ricerca, Regione Piemonte, Torino.
- CONSIGLIO DEI COMUNI E DELLE REGIONI D'EUROPA & PARTNERS (2006), Carta Europea Per l'uguaglianza e la Parità Delle Donne E Degli Uomini Nella Vita Locale
- CONSIGLIO NAZIONALE DEI DOTTORI COMMERCIALISTI E DEGLI ESPERTI CONTABILI (2008), *Il Bilancio Di Genere come forma di Rendicontazione Sociale e Strumenti Operativi*, ROMA
- COUNCIL OF EUROPE (2005), *Gender budgeting*
- Earl S. et al. (2001), *Outcome Mapping. Building Learning and Reflection into Development Programs*, IRDC, Ottawa
- IRS Istituto per la ricerca sociale, Provincia Autonoma di Bolzano (2001), *Sistema di monitoraggio e valutazione secondo un'ottica di genere*, Report di ricerca, Bolzano.
- IRS Istituto per la ricerca sociale (2007), *Il bilancio di genere dei Comuni*, Provincia di Milano
- ISFOL (2013), *ISG - Indice di Sensibilità di Genere. Struttura e metodologia*, disponibile su <http://pariopportunita.formez.it/content/isg-indice-sensibilita-genere-isfol-2013>
- Martini A., Sisti M. (2009), *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna.
- Martini A., Trivellato U. (2011), *Sono soldi ben spesi? Perché e come valutare l'efficacia delle politiche pubbliche*, Marsilio, Venezia.
- Patton M.Q. (2011), *Developmental Evaluation: Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use*, Guilford Press
- Pawson R. and Tilley N. (1997), *Realistic Evaluation*, Sage, London
- Presidenza del Consiglio (2006), *Indicazioni del dipartimento PO per l'integrazione della dimensione di Genere nella valutazione ex ante dei Programmi Operativi*, Roma.
- Provincia Autonoma di Trento (2003), *Supporto alla programmazione in un'ottica di genere (SPOG)*, Report, Trento.
- Regione Piemonte (2011), *GUIDA alla realizzazione del Bilancio di Genere degli Enti Locali*, Report di ricerca, Torino.
- Sharp, Ronda e Broomhill (2002), "Budgeting for Equality: The Australian Experience", In: *Feminist Economics* 8(1)
- Sharp, Ronda e Broomhill (2003), *Budgeting for Equity: Gender Budget Initiatives Within a Framework of Performance Oriented Budgeting*
- Stern E. et al. (2012), *Broadening the range of design and methods for impact evaluations*, DFID Working Paper n.38
- Walby S. (2006), *Gender Budgeting: What IsIt? Howto DoIt? Why Do It?*

**Gabriele Tomeè** ricercatore presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Pisa, dove insegna Programmazione e valutazione dei servizi sociali. Svolge attività di ricerca nell'ambito delle metodologie valutative, delle dinamiche di esclusione sociale ed impoverimento, delle teorie migrazione e dei processi di sviluppo.

**Sandra Burchi** svolge attività di ricerca e di didattica presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università di Pisa. Fa parte della redazione di IAPH Italia e collabora con la rivista DWF.

**Filippo Ciuccè** dottore di ricerca in Metodologia della ricerca nelle Scienze umane e professore a contratto presso l'Università degli Studi di Genova. Svolge attività di consulenza e di ricerca per enti pubblici e privati nel settore della valutazione delle politiche sociali, formative e del lavoro