

Dialoghi

**Rivista di studi sulla formazione
e sullo sviluppo organizzativo**



**Anno V, numero 2,
Dicembre 2014**

Dialoghi

***Rivista di studi sulla formazione
e sullo sviluppo organizzativo***

Comitato di Redazione: Giuseppe Andriolo, Lauro Mattalucci, Giovanni Gaetano Reale, Elena Sarati, Tiziana Teruzzi, Antonio Zanardo

Referente Scientifico: Lauro Mattalucci **Direttore Responsabile:** Elena Sarati

Hanno contribuito a questo numero: Giuditta Alessandrini, Mauro Bini, Galileo Dallolio, Lauro Mattalucci, Elena Sarati, Carlo Volpi.

Si ringraziano per le testimonianze: **Alessandra Carra**, CEO di Agnona, Gruppo Ermenegildo Zegna; **Claudia Parzani**, Avvocata, Partner nello Studio Legale Associato in associazione con Linklaters LLP.

Sito della rivista:
www.dialoghi.org

GLOBAL GENDER GAP REPORT E VALUTAZIONE DELLE POLITICHE DI GENERE

di **Lauro Mattalucci**

1. Premessa

Le considerazioni svolte in queste note – che nascono dalla rielaborazione di precedenti scritti – hanno come filo conduttore due temi: quello delle politiche finalizzate alla parità di genere e quello delle statistiche che si propongono di fotografare il *gender gap* e la valutazione degli esiti dei piani e programmi messi in atto. È solo l'adozione di questo secondo angolo visuale (che chiama in causa le varie metodiche relative all'uso di dati e indicatori) che legittima chi scrive a dire la sua su un tema così complesso e, per molti versi, controverso come la *gender equality*.

L'idea di fondo tuttavia non è per così dire tecnicista, legata ad un'opzione in favore della riduzione della ricerca sociale a misurazioni quantitative, ma nasce invece dalla convinzione che solo il dialogo sociale – quando non chiuda le porte a nessuno dei possibili *frames* culturali in campo, ma neppure prescindendo dalla “cultura del dato” – possa stabilire una positiva connessione tra il momento della produzione di indicatori statistici e quello della loro utilizzazione sul piano della conoscenza dei fenomeni e delle prassi che da essa possono muovere. Dopo tutto non ci sono molti altri antidoti alla retorica pubblica se non lo sviluppo della cultura del dato.

2. Leggere il Global Gender Gap Report

Ci sono molte indagini statistiche che, a livello internazionale, provvedono a fornire un indice di eguaglianza di genere: c'è l'indice del *Gender Gap* del *World Economic Forum*, c'è l'indice di equità di genere di *Social Watch*, l'indice di disuguaglianza dell'*UNDP*, c'è l'indice calcolato a livello UE dall'*European Institute for Gender Equality*, etc. In queste note prenderemo in considerazione solo il primo degli indicatori menzionati, senza avventurarci (se non marginalmente, per l'indice prodotto dall'*UNDP*) in analisi delle differenti modalità di calcolo adottate nelle varie indagini.

Il Global Gender Gap Report, introdotto dal World Economic Forum¹ nel 2006, fornisce, come si legge nella presentazione ufficiale del progetto,

«un quadro statistico che fotografa l'ampiezza e la portata delle disparità di genere in tutto il mondo. L'indice adottato misura i divari di genere nazionali riguardanti l'economia, la politica, l'istruzione e la salute e permette di stendere una classifica dei paesi che consente a sua volta un efficace raffronto tra le diverse aree geografiche del pianeta e le diverse fasce di reddito pro capite e consente, attraverso le serie storiche, un confronto nel tempo».

Le classifiche sono concepite per creare a livello dell'intero pianeta una maggiore consapevolezza delle sfide poste dai divari di genere e delle opportunità favorite da una loro riduzione. La metodologia e le analisi quantitative che stanno dietro alle classifiche intendono servire come base per la progettazione di misure efficaci per ridurre le disparità di genere.

L'uscita del report – redatto annualmente a partire dal 2006 – costituisce un evento di notevole interesse nell'ambito del dibattito sulle discriminazioni di genere e sulle pari opportunità.

Il report 2014 prende in esame 142 paesi che coprono oltre il 90 % della popolazione mondiale e stabilisce tra essi una graduatoria basata sul così detto *Global Gender Gap Index (GGGI)*, un indicatore globale di eguaglianza tra uomini e donne che varia teoricamente tra zero (massima penalizzazione delle donne) e 1 (perfetta eguaglianza di opportunità). Sulla base di tale indicatore globale viene redatta una classifica tra i vari paesi, dal più virtuoso al meno virtuoso: essa finisce per polarizzare l'attenzione dei media e del grande pubblico, stante il fatto che tutti vanno subito a vedere quale posto occupi il proprio paese e se rispetto all'anno precedente si siano scalate oppure perse posizioni in classifica².

Si scopre in tal modo che l'Italia, pur avendo negli ultimi tre anni recuperato qualche posizione, continua ad essere molto indietro (al 69° posto) nella graduatoria, cosa che alimenta sui media infinite prese di posizioni polemiche. «Siamo dopo il Botswana e la Guyana!» si afferma scandalizzati. Il fatto che l'indicatore dia risultati inattesi fa sì che ogni anno – in particolare nei blog – ne venga aspramente contestata l'attendibilità!

Come spesso avviene – in un Paese in cui langue la “cultura del dato”³ – di fronte alle statistiche si discute senza prima aver compreso come esse si ottengono e cosa esattamente misurano.

Va allora spiegato che l'indice globale di diseguaglianze di genere si ricava come media aritmetica di quattro omologhi indicatori (chiamati “sottoindici”) relativi a quelli che il report chiama i “quattro pilastri” della costruzione:

- partecipazione economica e opportunità;
- grado di formazione;
- salute e sopravvivenza;

¹ Il *World Economic Forum (WEF)* è una fondazione senza fini di lucro con sede a Ginevra, in Svizzera, nata nel 1971 per iniziativa dell'economista svizzero Klaus Schwab. La fondazione organizza ogni inverno a Davos un incontro tra esponenti di primo piano della politica e dell'economia internazionale con intellettuali e giornalisti selezionati, per discutere delle questioni più urgenti che il mondo si trova ad affrontare, anche in materia di salute e di ambiente. Il *Global Gender Gap Report* è il risultato di una collaborazione di WEF con le competenti facoltà della Harvard University e della University of California, Berkeley.

² Il *Global Gender Gap Report 2014* è reperibile in rete all'indirizzo <http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2014/>

³ Il termine “cultura del dato” si riferisce in senso stretto alla capacità di fruire di dati e statistiche disponibili considerati come una risorsa per disporre di informazioni attendibili e per prendere decisioni. In senso più lato il termine cultura del dato significa assunzione di un atteggiamento di onestà intellettuale che impedisce utilizzi manipolatori di dati e statistiche a vantaggio di tesi preconcepite e visioni unilaterali. In questo senso essa coinvolge tanto i produttori che gli utenti di dati e statistiche.

- responsabilizzazione in politica (*political empowerment*).

A loro volta i sottoindici sono ricavati da altri indici più analitici elencati nella seguente tabella.

Sottoindici	Variabili prese in esame
Partecipazione economica ed opportunità	Parità retributiva per lavori simili
	Stime del reddito da lavoro
	Impiego come legislatori, alti funzionari e dirigenti
	Impiego in ruoli tecnici e professionali
Grado di formazione	Tasso di alfabetizzazione
	Iscrizione nelle scuole primarie
	Iscrizione nelle scuole secondarie
	Iscrizione nelle scuole terziarie
Salute e sopravvivenza	Rapporto tra i sessi (donne/ uomini) alla nascita
	Aspettative di vita in buona salute
Responsabilizzazione in politica	Donne in parlamento
	Donne in posizioni ministeriali
	Numero di anni in cui una donna è stata capo dello stato

Tab. 1: Sottoindici GGGI

Per ogni variabile presa in esame sono specificate le fonti utilizzate e le modalità con le quali si ricavano gli indicatori relativi ai quattro pilastri (si tratta di medie ponderate con pesi ricavati in riferimento allo scarto quadratico medio della variabile esaminata nella distribuzione riguardante i 142 paesi presi in esame, in modo che ciascuna variabile abbia lo stesso impatto nell'ambito del sottoindice). Si adottano poi algoritmi di troncamento sui quali non ci soffermiamo⁴. L'indice complessivo (il GGGI) che, dopo le varie elaborazioni, si ricava per ciascun paese varia, appunto, da un massimo di uno (assenza di *gender gap*) ad un minimo di zero (*gap* massimo).

Per evitare errate interpretazioni degli indici occorre tener conto che la metodologia adottata considera, per ciascuna variabile, i differenziali e non i livelli assoluti: così ad esempio è indubbio che le lavoratrici italiane guadagnano più e stanno meglio di quelle del Botswana, ma qui – dovendo fotografare il *gender gap* – si considera lo scarto di reddito di lavoro all'interno del proprio paese! In altri termini l'indice è pensato per misurare *nei diversi*

⁴ La base del ragionamento statistico per ogni variabile considerata è l'*equality benchmark* fissato ad 1 per significare il raggiungimento di una perfetta uguaglianza di opportunità. Succede ad es. che per la variabile "iscrizione alle scuole terziarie" in Italia il rapporto uomini donne sia 1,39 (ci sono più donne che uomini che accedono a tale livello di studi): l'indice viene troncato ad 1 in modo che non si operino nella costruzione dell'indice globale improprie compensazioni.

paesi il *gender gap* nell'accesso alle risorse e alle opportunità, piuttosto che l'attuale livello di risorse ed opportunità disponibili.

Si enfatizza in tal modo il concetto di *gender gap*, concetto speculare a quello di *gender equality* (e che può essere anche messo in discussione nel dibattito sulla questione femminile, ma a questo si riferiscono i dati della rilevazione in questione).

Si deve osservare come l'impianto metodologico si muova in linea con le raccomandazioni del Consiglio d'Europa (1998) che focalizzano l'attenzione sulla parità di partecipazione alla vita politica e pubblica, sulla formazione e sul raggiungimento dell'indipendenza economica, come obiettivi universali. La limitatezza delle variabili prese in esame (Tav. 1) può ovviamente essere oggetto di critica⁵. Occorre anche tener conto delle difficoltà di reperimento di dati in un *survey* internazionale così ampio.

La classifica delle varie nazioni in rapporto al *GGGI* (che vede tradizionalmente i paesi nordici ai primi posti, e l'Italia navigare verso metà classifica) rappresenta, come detto, l'elemento di maggior impatto mediatico.

A volte si oppone a questa graduatoria quella del *Gender Inequality Index (GII)* rilevata dall'*United Nations Development Programme (UNDP)* nella quale l'Italia invece occupa posizioni piuttosto lusinghiere⁶, traendone la conclusione che non vale la pena dare ascolto alle statistiche. In realtà le due rilevazioni assumono basi di calcolo completamente diverse. Il *GII* non tiene ad es. conto della parità retributiva per lavori simili che è uno dei fattori che maggiormente penalizzano il nostro paese. Vi sono inoltre due indicatori, su cinque presi in esame – il tasso di mortalità infantile e il tasso di fertilità adolescenziale⁷ – che non hanno equivalenti maschili e che costringono a faticosi aggiustamenti negli algoritmi di calcolo. Si tratta di indicatori che portano i paesi poveri in basso nella classifica, ma che non sono affatto esenti da possibili rilievi critici⁸. Ribadendo dunque la necessaria attenzione ai metodi di calcolo, va anche aggiunto che focalizzare l'attenzione solo sulla classifica redatta in base all'indicatore globale non costituisce il miglior utilizzo delle statistiche contenute nel report.

Sull'indicatore globale si può osservare come esso vari tra un massimo di 0,8594 (Islanda) ed un minimo di 0,5145 (Yemen), con uno scarto complessivo tra i due valori pari a 0,3449; tuttavia i due quartili centrali (che raggruppano il 50% delle nazioni considerate) stanno nell'intervallo tra 0,7269 e 0,6520 con uno scarto dei valori dell'indice pari solamente a 0,0749. Il *GGGI* è dunque un indicatore piuttosto sensibile, dove piccole variazioni possono determinare significative modifiche della classifica.

Il report del *World Economic Forum*, a sostegno della significatività del *GGGI*, mette in evidenza come esso consenta di apprezzare la esistenza di una correlazione positiva tra il valore dell'indice e il PIL procapite, a testimonianza del fatto che le pari opportunità (consentendo di meglio utilizzare il "capitale umano") hanno una incidenza positiva sullo sviluppo economico. La rappresentazione grafica di tale correlazione mostra tuttavia come essa tenda ad essere "compromessa" da numerose eccezioni, specie da alcuni paesi che fanno storia a sé: la eccezione più vistosa è quella del Qatar, che ha un PIL procapite eccezionalmente alto contro un *GGGI* inferiore al valore mediano della scala. Se ci si prende la briga – come ha fatto chi scrive – di calcolare il coefficiente di correlazione tra *GGGI* e PIL

⁵ Avendo scelto come riferimento focale il *gender gap* alcuni fenomeni per i quali non è possibile fare confronti diretti sono lasciati fuori dal campo di indagine: non viene ad esempio presa in considerazione la violenza di genere!

⁶ Nel rapporto del 2014 l'Italia occupa un onorevolissimo ottavo posto!

⁷ Il tasso di fertilità adolescenziale è dato dal numero di nascite ogni 1000 donne in età tra i 15 ed i 19 anni. Il rischio di gravidanza tra le adolescenti è visto come importante indicatore «because women that have children at such young ages see their health and future opportunities in life compromised».

⁸ Per un esame critico del *GII* vedasi Iñaki Permanyer (2013).

pro capite si evidenzia come esso sia piuttosto basso (pari a 0,23⁹). Più significativa diventa la correlazione (con un coefficiente pari a 0,40) con lo *Human Development Index (HDI)*, indice che – ispirandosi al pensiero di Amartya Sen – l'*UNDP* ha proposto come valutazione del benessere di una nazione alternativa a quella basata esclusivamente sul PIL pro-capite.

È opportuno dunque non fermarsi – come solitamente avviene – alla classifica complessiva, ma considerare l'insieme dei dati che l'indagine ci offre e delle informazioni che da essi si possono ricavare¹⁰.

Risulta interessante, innanzitutto, prendere in esame i sottoindici relativi ai “quattro pilastri”. Si osserva a questo riguardo come l'indice “Partecipazione economica ed opportunità” abbia un *range* che va da un massimo di 0,8630 (Burundi!) ad un minimo di 0,2974 (Siria); il *range* di “Grado di formazione” va da un massimo di 1 (raggiunto da un vasto gruppo di paesi, e sfiorato con 0,993 dall'Italia) ad un minimo di 0,5743 (Ciad); il *range* di “Salute e sopravvivenza” varia tra 0,9796 (raggiunto anch'esso da molti paesi e sfiorato dall'Italia) e 0,9332 (Armenia); infine il *range* di “Responsabilizzazione in politica” va da un massimo di 0,6564 (Islanda) ed un minimo di zero (Brunei). Ci si può chiedere – vista la diversa ampiezza dei *range* – se non fosse opportuno calcolare l'indice globale come media ponderata anziché come media aritmetica semplice. In ogni caso le classifiche relative ai quattro pilastri mostrano come l'Italia risulti indietro (114° posto) soprattutto in quello della “Partecipazione economica ed opportunità” che dà conto del gap in rapporto alla condizione lavorativa.

Altre utili considerazioni si possono fare a partire da statistiche più analitiche, relative a raffronti “nel tempo e nello spazio”. Il confronto con la serie storica degli indici consente di vedere se e in che misura sia cresciuta o meno la eguaglianza di genere. Si scopre così che confrontando i dati 2006 e 2014 i progressi maggiori (+ 20,2 % del valore iniziali dell'indice) sono stati compiuti dal Nicaragua¹¹. Tra i paesi dell'UE è la Francia a registrare i maggiori incrementi dell'indice (+16,4%).

Nel report vengono poi presentate statistiche per macro aree regionali e per classi di reddito. I dati riferiti alle aree regionali sono per noi poco significativi essendo l'Italia inclusa nell'area “Europa e Asia Centrale”, mentre sarebbe stato più interessante considerare solo i 28 paesi della UE. Si possono comunque utilizzare i dati presenti nel report per effettuare le analisi che si desiderano: scopriamo allora che il *GGGI* calcolato per i 28 paesi dell'UE è pari a 0,732, ben superiore a quello relativo all'Italia (che si colloca solo al 21° posto nella graduatoria della UE).

Per quanto riguarda le statistiche per classi di reddito l'Italia si colloca ovviamente nella fascia più alta (reddito medio pro capite > di 12,616 US\$): tra i 48 paesi che cadono in questa fascia in riferimento al *GGGI*, il nostro paese occupa solo la 33^a posizione.

Dunque non c'è solo la brutta posizione nella classifica complessiva: sono molteplici i profili che vedono l'Italia in posizione critica in riferimento al *gender gap*, dato questo che indubbiamente merita attenzione!

Il report consente anche di avere una “fotografia” di ciascun paese; vi sono numerose informazioni di dettaglio che vanno a comporre il *country profile*; un grafico radar consente di avere una rappresentazione grafica degli sottoindici relativi ai “quattro pilastri”

⁹ Il coefficiente di correlazione misura la bontà o meno della correlazione tra due variabili: è zero quando non esiste alcuna correlazione, 1 quando la correlazione è perfetta.

¹⁰ Sarebbe utile se il Report fosse corredato da fogli excel scaricabili (o dall'intera base di dati), in modo che ciascuno possa elaborare statistiche di specifico interesse.

¹¹ Dato che invita ad approfondire quali politiche o azioni positive si siano realizzate con la presidenza di Daniel Ortega.

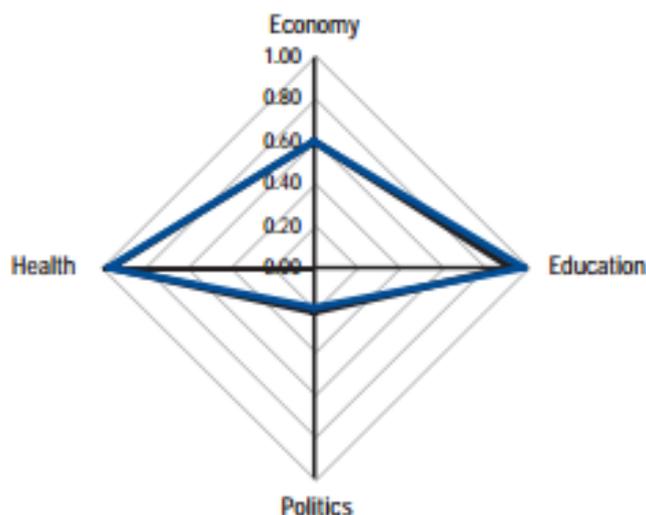


Fig. 1. Italia: grafico radar dei sottoindici

Per quanto riguarda l'Italia si vede come (analogamente a molti altri paesi) i sottoindici relativi al grado di formazione e salute siano praticamente pari al massimo livello di equità: penalizza invece il nostro paese il gap relativo a “Partecipazione economica ed opportunità” (particolarmente la variabile “Parità retributiva per lavori simili”). L’incremento tra il 2006 ed il 2014 del fattore “Partecipazione economica ed opportunità” è alquanto modesto (si passa 0,527 a 0,574): si conferma come tale fattore continui ad essere elemento di forte penalizzazione per la popolazione femminile¹². Questa avviene nonostante il fatto che proprio il 2006 ha visto l’approvazione del d.Lgs. 198 conosciuto come “Codice delle pari opportunità tra uomo e donna”!

Il recupero da parte del nostro paese di posti in classifica rispetto al report 2006 è quasi interamente legato al maggior numero di donne entrate in parlamento con le ultime elezioni e delle donne in posizione ministeriale (cosa che spiega l’incremento del sottoindice “Responsabilizzazione” in politica che passa da 0,0875 a 0,248).

Si può ovviamente obiettare che le variabili considerate nell’ambito del fattore “Responsabilizzazione in politica” non siano sufficienti a rendere il sottoindice realmente significativo; va però tenuta presente, come accennato, la difficoltà di reperire altri dati su una così vasta platea di nazioni.

Nella sezione *Selected contextual data* presente per ogni paese vengono forniti ulteriori dati che valgono a dettagliare aspetti sociali, sistemi normativi in essere¹³.

Va infine menzionata – senza che ci sia qui modo di parlarne diffusamente – l’appendice F) contenuta nel report ed intitolata *Detailed Results of National Policy Frameworks Survey*. Si tratta dei risultati di una indagine intesa a promuovere il *gender mainstreaming* che dal 2011 viene condotta dal World Economic Forum e che ha sinora coinvolto circa 80 paesi. Le politiche adottate con l’obiettivo di facilitare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro sono suddivise in quattro aree:

- congedo familiare;
- assistenza all’infanzia;

¹² Questo avviene nonostante la crisi economica abbia – nella generale precarizzazione del lavoro – colpito maggiormente il settore manifatturiero e quindi il tasso di occupazione maschile, rispetto a quello femminile.

¹³ Il quadro del contesto italiano è consultabile alla pagina 217 del report.

- sistemi di tassazione (con implicazioni di genere);
- uguaglianza e lavoro.

Le informazioni contenute nel Report 2014 danno luogo ad un quadro di sintesi per grandi aree geografiche¹⁴.

3. Valutare le politiche finalizzate alla eguaglianza di genere in Italia

Il Dipartimento per le Pari Opportunità esiste in Italia dal 1997. Nel 2006 è stato approvato il così detto *Codice delle pari opportunità tra uomo e donna* (d.Lgs. 198/2006) che stabilisce il divieto di discriminazione tra uomo e donna e che istituisce una serie di organismi per la definizione, il coordinamento, l'attuazione e il monitoraggio di politiche finalizzate alla parità di genere:

- la Commissione per le pari opportunità fra uomo e donna;
- il Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento e uguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici;
- il Collegio per l'istruzione degli atti relativi alla individuazione e alla rimozione delle discriminanti;
- il Comitato per l'imprenditoria femminile.

Per avere un quadro delle sollecitazioni normative presenti nel nostro Paese in favore delle parità di genere andrebbero inoltre menzionate anche le direttive emanate dal Parlamento Europeo e dal Consiglio (Direttiva n. 73/2002, Direttiva n. 54/2006, ecc) che toccano tale materia.

Generalmente si riconosce come – anche in virtù di tutto ciò – si sia affermata una maggiore partecipazione delle donne al mondo produttivo e vi sia una sempre maggiore consapevolezza di come la parità sia un elemento necessario per la valorizzazione di tutte le risorse umane, viste come fattore di crescita civile ed economica.

Eppure – come detto nel paragrafo precedente – se si guardano i dati del *Global Gender Gap Report* pubblicato annualmente a cura del *World Economic Forum* si rimane inevitabilmente delusi. Consultando il report del 2014 si deve constatare come, nella classifica stabilita in termini di *gender gap* a livello mondiale (considerando ben 142 paesi), l'Italia occupi solamente il 69-esimo posto, mentre sono i paesi del Nord Europa in cima alla classifica.

Si può certamente affermare che la statistica in questione prende in esame un numero di variabili ancora limitato; tuttavia in Italia non manca certo la possibilità di consultare statistiche più analitiche. L'Istat rileva in modo sistematico dati sulle questioni di genere e cura pubblicazioni al riguardo¹⁵ e a partire dai dati Istat molte sono le dimensioni delle questioni di genere che possono essere approfondite¹⁶. Isfol ha proposto un Indice di Sensibilità di Genere (ISG) composto da due macroindicatori aggregati: IREG- Indice

¹⁴ Si tratta di una parte del report di difficile consultazione dove non ci sono statistiche o quadri sinottici facilmente consultabili. Sugli stessi temi il Report 2013 (Appendice E: *Policy Frameworks for Gender Equality*) offriva dati più analitici che consentivano, sia pure poco agevolmente, raffronti tra i vari paesi. Vale qui ancora l'osservazione su come sarebbe utile poter accedere direttamente alla banca dati su cui si basa il report.

¹⁵ Vedasi ad es. Romano, Mencarini, Tanturri (2012).

¹⁶ Vedasi *Che genere di crisi? Dossier sulle condizioni di vita delle donne*, pubblicazione a cura della campagna pubblica "Sbilanciamoci", uscita in occasione del 8 marzo 2013 <http://www.sbilanciamoci.org/wp-content/uploads/DOSSIER8MARZODEF.pdf>

Regionale di equità di genere e ISGP- Indice di sensibilità di genere delle politiche¹⁷. Vi sono inoltre interessanti indici comparativi tra i paesi dell'UE forniti da Eurostat¹⁸. Esistono (o dovrebbero esistere) informazioni ottenute aggregando dati derivanti da strumenti di valutazione che sono stati introdotti per un *assessment* di piani e programmi volti alla parità di genere promossi dalla Pubblica Amministrazione¹⁹.

Sembra dunque possibile arrivare ad adottare in Italia strumenti per tentare di monitorare in modo sistematico gli andamenti statistici (senza l'ossessione delle classifiche²⁰) e gli esiti delle azioni intraprese nell'ambito della politiche di genere rendendo il tutto trasparente per la opinione pubblica. I ritardi in tal senso tanto più stupiscono in quanto tutti sembrano riconoscere il rapporto intercorrente tra questioni di genere e sviluppo economico.

Pesano come fattore di ritardo – al di là delle remore legate a una debole cultura del dato e alla limitata diffusione che hanno ancora nel nostro paese le metodiche di *policy evaluation* – la indubbia complessità del tema: non è infatti semplice arrivare a tracciare un bilancio delle politiche finalizzate all'eguaglianza di genere sia per l'ampiezza, la varietà e la trasversalità delle politiche (i soggetti femminili ai quali le politiche sono indirizzate non costituiscono affatto un gruppo omogeneo²¹), sia per le caratteristiche eterogenee che il mercato del lavoro e la struttura occupazionale presentano in Italia nei diversi settori professionali e nelle diverse aree geografiche, e ancor più per l'impatto della crisi economica che tende a rimettere costantemente in discussione l'occupazione, i modelli di welfare e finanche i diritti acquisiti, e per la nota e diffusa persistenza di *habitus* e stereotipi culturali difficili da superare²² che funzionano da pesanti ostacoli ai processi di cambiamento: tutti fattori che rendono incerto (o quanto meno assai differito nel tempo) il rapporto tra azioni intraprese e risultati conseguiti.

Ma la difficoltà nel tracciare un bilancio complessivo dipende anche verosimilmente dalle incertezze e dai dissensi riguardanti il quadro concettuale adottato per definire le politiche di genere, a cominciare dal significato stesso che può essere attribuito alla *gender equality*²³. Anche il quadro teorico e le pratiche legate all'approccio del *gender mainstreaming*²⁴ (approccio ampiamente diffuso, promosso dalla UE²⁵, inteso a superare la frammentazione e

¹⁷ Il report pubblicato nel marzo 2013 può essere scaricato dal sito <http://pariopportunita.foromez.it/content/isg-indice-sensibilita-genere-isfol-2013>

¹⁸ I *Gender equality indicators* sono consultabili alla pagina http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_social_policy_equality/equality/indicators_gender

¹⁹ L'uso del condizionale sembra d'obbligo visto che in documenti di fonte governativa relativi a "Le valutazioni del FSE 2007-2013" (<http://europalavoro.lavoro.gov.it/Documents/documento%20di%20sintesi.pdf>) leggiamo: «Le pari opportunità e la non discriminazione emergono come temi "ombra", poco considerati tra gli oggetti di tutte le valutazioni» e questo nonostante fosse stato adottato nella gestione dei Fondi Strutturali 2000-2006 una specifica metodologia di valutazione dell'impatto equitativo denominata V.I.S.P.O. (Valutazione Impatto Strategico Pari Opportunità) <http://www.retepariopportunita.it/defaultdesktop.aspx?page=981>

²⁰ È noto come per monitorare processi complessi sia preferibile non affidarsi ad un unico indicatore ma ad un "cruscotto" fatto di una pluralità di indici, utile a fotografare il fenomeno da diverse angolature.

²¹ Si dovrebbe parlare, nell'area "genere e lavoro", di politiche per l'ingresso delle donne nel mercato del lavoro, la integrazione delle donne immigrate, il reinserimento lavorativo di chi ha perso il lavoro o di chi aveva smesso di lavorare per dedicarsi alla famiglia, l'imprenditorialità femminile, l'*empowerment* professionale, etc; vi sono poi le politiche di conciliazione tra famiglia e lavoro, le politiche che promuovono la socializzazione e l'educazione in ottica genere; le politiche contro le varie forme di discriminazione ed altro ancora.

²² Citiamo gli stereotipi culturali che perpetuano i ruoli di genere, la diseguale ripartizione dei compiti di cura all'interno della famiglia, i contesti lavorativi orientati al maschile, ed altro ancora. Si tratta, com'è noto, di stereotipi che determino spesso fenomeni di autoesclusione negativa da parte delle donne.

²³ In particolare sono alcune posizioni nell'elaborazione femminista a mettere in questione il significato (e la non neutralità) del concetto di *gender equality*. Vedasi Verloo, 2005 e 2007.

²⁴ Vedasi la voce *gender mainstreaming* nel glossario sul portale Marco Aurelio <http://62.77.61.20/asp/MADoc.asp?IdT=20&IdD=4632>.

²⁵ Vedasi il *Manuale per il gender mainstreaming, l'inclusione sociale e le politiche di protezione sociale* predisposto nel 2008 dal *Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit G1 e*

la separatezza che possono avere le varie iniziative “collocando il genere nelle politiche”) non sono esenti da giudizi contrastanti²⁶.

Le difficoltà accennate - che sono allo stesso tempo concettuali e inerenti la prassi - non possono ovviamente far accantonare il tema dell'*assessment* dei risultati connessi alle politiche di genere. Già sarebbe positivo dar seguito alle proposte sulla valutazione dell'impatto equitativo di genere nella gestione dei Fondi Strutturali²⁷, vista la scarsa efficacia con cui tali fondi sono stati spesso gestiti nel nostro Paese, a cominciare da una eccessiva attivazione di progetti incentrati esclusivamente su attività formative destinate a non avere effettive ricadute.

Altrettanto rilevante sarebbe la redazione del “bilancio di genere” nella PA²⁸, uno strumento diffuso a livello internazionale, già sperimentato in alcuni enti territoriali²⁹, oggetto di una direttiva emanata il 23 maggio 2007 dal Ministero per le Riforme e l'Innovazione nella Pubblica Amministrazione e del Ministero per i Diritti e le Pari Opportunità, accolto anche nel d.Lgs. 150/2009. L'adozione di un bilancio di genere – secondo quanto si legge in un documento di fonte Dipartimento della Funzione Pubblica³⁰ – vale a:

- sensibilizzare gli amministratori e la cittadinanza sulla questione di genere e sull'impatto diversificato delle politiche;
- ridurre le disuguaglianze di genere attraverso una distribuzione più equa delle risorse;
- migliorare efficacia, efficienza e trasparenza dell'azione amministrativa;
- promuovere una lettura ed un'analisi della popolazione e delle diverse esigenze presenti nella comunità e rispondere coerentemente a esse;
- sviluppare dati e statistiche gender sensitive;
- rafforzare il principio di trasparenza e di partecipazione per quanto riguarda la gestione delle risorse collettive e le politiche pubbliche.

Si tratta – come sempre – di passare dalle enunciazioni alla implementazione di quanto previsto dal quadro normativo, anche in riferimento alle buone prassi esistenti in quest'area, senza tuttavia rimanere come spesso accade fermi alle sole sperimentazioni. Le variabili

scaricabile dal sito <http://www.pariopportunita.gov.it/index.php/dipartimento/documenti/563-manuale-per-il-gender-mainstreaming-linclusione-sociale-e-le-politiche-di-protezione-sociale>

²⁶ Vedasi Walby (2005).

²⁷ Si fa qui riferimento alla già accennata metodologia V.I.S.P.O. (Valutazione di Impatto Strategico Pari Opportunità) nata con l'obiettivo di valutare quali risultati la gestione dei Fondi Strutturali fosse in grado di produrre su quattro ambiti/obiettivi posti come strategici dalla Commissione europea:

- miglioramento delle condizioni di vita delle donne;
- miglioramento dell'accessibilità delle donne al mercato del lavoro ed alla formazione;
- miglioramento della situazione lavorativa delle donne sul posto di lavoro e redistribuzione del lavoro di cura;
- promozione della partecipazione delle donne alla creazione di attività socio-economiche.

Il documento “Attuazione del principio di pari opportunità per uomini e donne e valutazione dell'impatto equitativo di genere nella programmazione operativa Fondi strutturali 2000-2006” è reperibile in rete al sito http://www.retepariopportunita.it/Rete_Pari_Opportunita/UserFiles/programmazione_2000_2006/Ob1/Linee-guida-vispo2.pdf

²⁸ Il Bilancio di Genere, o *Gender Budgeting* è uno strumento di analisi dei bilanci pubblici che prevede l'applicazione nella procedura di bilancio della prospettiva dell'uguaglianza tra uomini e donne in tutte le fasi e a tutti i livelli delle politiche pubbliche. L'obiettivo è quello di adottare una valutazione di impatto sugli uomini e sulle donne delle politiche di bilancio, ristrutturando le entrate e le uscite al fine di una maggiore equità, efficienza e trasparenza della azione pubblica rispetto alle pari opportunità.

²⁹ Si veda Galizzi (2012), ed anche Genova, Vincenti (2011).

³⁰ Vedasi il documento *Bilancio di genere: come redigere un bilancio sociale in ottica di genere*, disponibile al sito <http://www.urp.gov.it/Sezione.jsp?idSezione=1466> In appendice al documento sono indicate alcune esperienze di interesse per gli enti territoriali.

sopra elencate potrebbero essere tradotte per la massima parte in indicatori di risultato per comprendere la portata effettiva delle prassi di “bilancio di genere”.

Il tema della definizione della *gender equality* si interseca, come sopra accennato, con quello del *gender mainstreaming*, un approccio alle politiche di genere ampiamente diffuso, proposto inizialmente dalle Nazioni Unite, e poi promosso dal Consiglio d'Europa e dalla UE.

Il *gender mainstreaming* viene così definito:

«Il *Mainstreaming*, in una prospettiva di genere, è il processo di valutazione delle implicazioni per uomini e donne di ogni azione pianificata, compresa la legislazione, le politiche o programmi, in tutti i settori e a tutti i livelli. Si tratta di una strategia che a partire dalla progettazione, attuazione, monitoraggio e valutazione delle politiche e dei programmi in tutti gli ambiti politici, economici e sociali fa in modo che le donne e gli uomini possano beneficiare in ugual misura dell'uguaglianza e che la disuguaglianza non si perpetui. L'obiettivo finale è quello di raggiungere la parità tra i sessi»

Si sollecitano in tal modo i *policy maker*, ai vari livelli di intervento, a partire dai piani e programmi prioritari che si intendono indirizzare allo sviluppo economico e sociale nell'interesse comune, prendendo tuttavia in considerazione fin dall'inizio le implicazioni rispetto a situazioni di vita ed esigenze di cittadini e cittadine. Si tratta dunque di un approccio che – incorporando per così dire il genere nelle politiche e collocandolo all'interno della “corrente principale” (*mainstream*) dell'azione politica – intende prospettare un modo olistico di definire le politiche di genere capace di affrontare le cause interconnesse che creano disuguaglianza in tutti gli ambiti della vita (lavoro, politica, sessualità, cultura, violenza, etc.).

Il *gender mainstreaming* così concepito viene dunque prospettato come strategia di intervento politico-sociale che:

- deve essere integrata in tutti i livelli decisionali;
- coinvolge sia uomini che donne e fa pieno uso delle risorse umane;
- prende in considerazione la diversità tra gli uomini e le donne;
- rende visibile l'uguaglianza di genere nel *mainstream* dello sviluppo socio-economico.

In tal modo anche il problema della valutazione degli esiti raggiunti sembra doversi semplificare, collegandosi alla valutazione delle politiche del *mainstream*. La già ricordata prassi del “bilancio di genere” introdotta nella PA del nostro paese nel maggio 2007 da una direttiva congiunta del Ministero per le Riforme e l'Innovazione nella Pubblica Amministrazione e del Ministero per i Diritti e le Pari Opportunità, si ispira esplicitamente alle metodiche del *gender mainstreaming*.

Molteplici sono tuttavia le riserve mosse tanto alla impostazione concettuale quanto alla prassi del *mainstreaming* di genere (Walby, 2005). È stato intanto osservato che tale approccio si configura sostanzialmente come processo tecnico portato avanti dai normali *policy maker*, utilizzando strumenti metodologici che si presentano come neutrali. Si adotta in tal modo un'ottica integrativa più che trasformativa, ancora lontana da un percorso di maggior democrazia di genere, capace di dare realmente voce alla componente femminile, includendola nei processi decisionali. Si può inoltre osservare che incorporare il genere nelle politiche che hanno priorità (specie quelle economiche) significa rischiare di perdere di vista la specificità della condizione femminile; quella specificità che l'approccio delle “azioni positive” introdotto negli anni '90 cercava comunque di riconoscere.

Quando si afferma che «nella nostra definizione di equità di genere, il genere non è mai separato dalla razza, etnia, lingua, disabilità, reddito, o altre diversità che ci definiscono come esseri umani»³¹, si rischia di perdere ogni specificità della situazione femminile. Lo stesso avviene nelle prassi aziendali in cui si preferisce sussumere il tema della *gender equality* nella equivoca dizione di *diversity management*. In tal modo si corre il rischio di fare un passo indietro rispetto alla prassi del c.d. “piano triennale delle azioni positive” previsto dalla legge 10 aprile 1991, n. 125 e successive modifiche.

Il dualismo tra *gender mainstreaming* e azioni positive viene, a livello di Commissione Europea, salomonicamente risolto nel *Manuale per il gender mainstreaming, l'inclusione sociale e le politiche di protezione sociale*, predisposto nel 2008 dal *Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit G1*, manuale che – giustapponendo i due termini – recita:

«La strategia utilizzata per raggiungere questo obiettivo [della *gender equality*] si basa su un duplice approccio: *gender mainstreaming* e azioni specifiche. Il *mainstreaming* di genere è l'integrazione della prospettiva di genere in ogni fase del processo politico – progettazione, implementazione, monitoraggio e valutazione – al fine di promuovere la parità tra donne e uomini. Il *mainstreaming* di genere non è un obiettivo in sé, ma un mezzo per raggiungere la parità. Allo stesso modo, non è interessato solo alle donne, ma al rapporto tra donne e uomini a beneficio di entrambi. Le azioni specifiche possono essere richieste in aggiunta per rimuovere le disuguaglianze tra uomini e donne che sono state identificate»

Tutte queste dichiarazioni da parte della Commissione Europea rischiano tuttavia di essere mere dichiarazioni di intenti, specialmente in tempo di crisi economica e di ricette neo-liberiste per uscirne. Come afferma Gabriele Michalitsch – scienziata della politica ed economista operante presso il Dipartimento di Scienze politiche della Università di Vienna –:

«La ristrutturazione neoliberista e la crisi economica hanno portato ad aumentare la disuguaglianza, la polarizzazione sociale e la disgregazione sociale. Che la politica di austerità favorisca questi sviluppi è ampiamente riconosciuto. I suoi effetti di genere, tuttavia, sono per lo più trascurati, anche se, in contrasto con la retorica pubblica delle pari opportunità e del *mainstreaming* di genere, la disuguaglianza di genere è in aumento» (Michalitsch, 2011).

Tornando al *Global Gender Gap Report*, è significativo vedere come il posizionamento della Spagna dopo l'avvio delle politiche di *austerità* sia passato, nel periodo 2011 - 2014, dal 12° al 29° posto³². La Grecia nello stesso periodo è passata dal 56° al 91° posto!

4. Bibliografia

Galizzi G. (2012), *Il bilancio di genere negli enti pubblici territoriali. Origini, strumenti e implicazioni aziendali*, Milano, Franco Angeli.
Genova A., Vincenti A. (2011), *Bilancio sociale e bilancio di genere*, Roma, Carocci.

³¹ Tradotto dalla definizione di *Gender Equity* reperibile al sito <http://www2.edc.org/womensequity/about/define.htm>

³² La classifica del GGGR serve ad accendere delle spie che necessitano di ulteriori approfondimenti in termini di *policy evaluation*. Il caso della Spagna è analizzato in Sonia Ruiz Garcia (2014), “Austerity Policy from a Feminist Perspective. The Spanish Case” reperibile al sito <http://library.fes.de/pdf-files/id/10701.pdf>

Michalitsch G. (2011), *Austerity Promotes Gender Hierarchies*, al sito <http://www.social-europe.eu/2011/02/austerity-promotes-gender-hierarchies/>

Permanyer I. (2013), *A critical assessment of UNDP.s Gender Inequality Index*, reperibile in rete all'indirizzo <http://paa2013.princeton.edu/papers/130872>

Romano M.C., Mencarini L. e Tanturri M.L., a cura di (2012), *Usò del tempo e ruoli di genere*, ISTAT.

Ruiz Garcia S. (2014), *Austerity Policy from a Feminist Perspective. The Spanish Case*, reperibile al sito <http://library.fes.de/pdf-files/id/10701.pdf>

Verloo M. (2005), "Displacement and Empowerment: Reflections on the Council of Europe approach to gender mainstreaming and gender equality", *Social Politics*, 2005, 12 (3). Il documento è reperibile in rete al sito http://www.ru.nl/publish/pages/521661/social_politics_2005.pdf

Verloo M., a cura di (2007), *Multiple Meanings of Gender Equality A Critical Frame Analysis of Gender Policies in Europe*, CEU Press, 2007, reperibile al sito www.ru.nl/publish/pages/.../verloo_multiple_meanings_intro_2007.pdf

Walby S. (2005), "Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice", *Social Politics*, 2005 12 (3) scaricabile in rete dal sito <http://eurogender.eige.europa.eu/documents/s-walby-gender-mainstreaming-productive-tensions-theory-and-practice>

Bilancio di genere: come redigere un bilancio sociale in ottica di genere, al sito <http://www.urp.gov.it/Sezione.jsp?idSezione=1466>

Che genere di crisi? Dossier sulle condizioni di vita delle donne pubblicazione a cura della campagna pubblica Sbilanciamoci, uscita in occasione del 8 marzo 2013 <http://www.sbilanciamoci.org/wp-content/uploads/DOSSIER8MARZODEF.pdf>

Manuale per il gender mainstreaming, l'inclusione sociale e le politiche di protezione sociale, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit G1 (scaricabile dal sito <http://www.pariopportunita.gov.it/index.php/dipartimento/documenti/563-manuale-per-il-gender-mainstreaming-linclusione-sociale-e-le-politiche-di-protezione-sociale>)