



Dipartimento Pari Opportunità Ob1

Sistema Nazionale di Valutazione del QCS Ob.1

L'analisi di genere nelle valutazioni intermedie dei Programmi Operativi

*Linee guida
per la Valutazione intermedia
dei Programmi Operativi del
Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006
Obiettivo 1*

MODULO V

Dicembre 2002

INDICE

1. Introduzione	5
2. Destinatari del modulo	10
3. Approccio teorico	10
4. L'integrazione dell'ottica di genere nell'articolazione della valutazione intermedia dei PO	12
4.1. Blocco A. Definizione del disegno della valutazione: l'analisi mainstreamed dei fondi strutturali	12
4.2. Blocco B. Valutazione dell'attualità della diagnosi e della strategia ed esame della collocazione del PO nel contesto degli altri interventi: coerenza formale e coerenza sostanziale della programmazione con gli obiettivi di pari opportunità.	19
Indicazioni sulla possibile tempistica	23
4.3. Blocco C: Valutazione di coerenza e pertinenza dell'intervento effettivamente avviato e dei criteri di selezione applicati: come l'ottica di genere si traduce nei meccanismi di selezione dei progetti	24
4.4. Blocco D: Valutazione di efficacia e di efficienza e individuazione dei primi impatti: gli effetti di genere dei PO	28
Valutazione di efficacia	31
4.5. Blocco E. Valutazione della funzionalità e adeguatezza del sistema di gestione, del partenariato e dell'avanzamento istituzionale complessivo: la valutazione dei processi di implementazione in ottica di genere	36
4.6. Blocco F: Valutazione della qualità e del funzionamento del sistema di monitoraggio	39
Bibliografia	43

Il valutatore deve trattare ogni successo con un senso di venerazione. Non accontentatevi di dire che qualcosa ha funzionato bene, ma arrischiate una spiegazione circa il perché ha funzionato. Spiegate che cosa sta accadendo nel progetto sullo sfondo di ciò che è prevedibile, e di ciò che invece costituisce una sorpresa.

(J.Tendler)

1. Introduzione

Il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) Ob.1 2000-2006 attribuisce grande importanza alla promozione delle pari opportunità, che persegue non solo direttamente, con interventi dedicati (presenti in particolar modo negli assi III, IV e V), ma anche in modo trasversale all'intera strategia, stabilendo che le amministrazioni attuatrici devono prestare attenzione agli aspetti di genere nella programmazione ed attuazione di tutti gli interventi (ottica di *mainstreaming*). Tale approccio, pienamente corrispondente alle indicazioni dell'Unione Europea,¹ scaturisce dalla convinzione che le disuguaglianze di genere, ostacolando il dispiegarsi delle energie di una parte consistente della popolazione (non solo femminile, ma anche maschile), rallentino lo sviluppo del Mezzogiorno. Il QCS, infatti, assume che gran parte della riserva di produttività dell'area è incorporata nelle risorse femminili: la messa in moto di queste risorse è una condizione indispensabile per la riuscita dei singoli Programmi Operativi e dell'intero programma di sviluppo. La bassa partecipazione delle donne al mercato del lavoro, unita ad una discontinua presenza nel corso della vita (particolarmente evidente in coincidenza con la crescita dei carichi familiari), riguarda in particolar modo le Regioni del Mezzogiorno²

L'approccio del QCS ha come logica conseguenza che le valutazioni debbano considerare esplicitamente gli effetti dei programmi sulle condizioni di pari opportunità tra uomini e donne, come, peraltro, imposto dal quadro regolamentare e dalle Linee

¹ Riferimenti alla 'trasversalità' della tematica e all'attuazione di 'azioni specifiche' sulle pari opportunità sono presenti in diversi punti del Regolamento (CE) n.1260/1999 recante disposizioni generali sui Fondi strutturali GUCE n. L 161 del 26.06.1999.

² L'indice che misura tale fenomeno è il tasso di attività che si definisce come il rapporto (percentuale) tra le forze di lavoro (occupati più persone in cerca di lavoro) popolazione in età di lavoro. Questo indice, fatte salve le imprecisioni dovute all'esistenza di persone che, occupate irregolarmente, dichiarano di non lavorare e non essere in cerca di lavoro, esprime la propensione di una popolazione a partecipare al mercato del lavoro. In Europa il tasso di attività femminile (nel 2001) si attestava intorno al 59,9% contro un 36,4% espresso dall'Italia e da un 29,0% espresso dal Mezzogiorno. Il tasso di attività per gli uomini riporta rispettivamente i seguenti valori: UE 67,8%, Italia 61,5%, Mezzogiorno 60,1%. Tali indici evidenziano fortissimi squilibri territoriali tra il Sud e le altre aree del paese (il tasso di attività si innalza di circa 10 punti percentuali per le donne delle Regioni del Centro, di circa 12 punti per quelle delle Regioni del Nord-ovest e di circa 14 punti per le Regioni del Nord-est) e preoccupanti squilibri tra i sessi nello stesso territorio.

guida comunitarie³. Se tale aspetto trasversale mancasse o fosse incompleto, infatti, il quadro conoscitivo fornito dalla valutazione non sarebbe in grado di cogliere in pieno l'effetto del programma sullo sviluppo, e le valutazioni fallirebbero la propria funzione. La valutazione degli effetti del programma in termini di pari opportunità, pertanto, è inserita nel processo di valutazione indipendente dei Programmi Operativi.

Nonostante si sia posta, a livello sia comunitario sia nazionale, una notevole enfasi sulla tematica delle pari opportunità, è tuttavia necessario richiamare l'attenzione sulla necessità di considerarla sia nella formulazione della domanda di valutazione sia nell'approntamento delle informazioni necessarie per emettere il giudizio di valutazione. Spesso, infatti, il tema è analizzato in maniera isolata, a sé stante, sulla base di un principio di natura adempimentale perché:

- i) è difficile da rendere operativo, costituendo un obiettivo trasversale a tutti i fondi;
- ii) è difficile da tradurre concretamente in indicatori misurabili;
- iii) richiede l'adozione di un'ottica di analisi diversa da quella abitualmente in uso.

Per contribuire a superare questa situazione, questo modulo intende fornire un quadro di riferimento unitario che possa essere utilizzato per conferire alla tematica del *mainstreaming* di genere nelle valutazioni una valenza non accessoria e “cosmetica” ma sostanziale, coerentemente con le indicazioni comunitarie.

Il modulo esplicita i principali obiettivi conoscitivi e le principali tappe logiche di una valutazione in ottica di genere. La stessa adozione di un'ottica relativamente nuova nelle attività di valutazione (come quella di genere) richiede un lavoro di inquadramento teorico e metodologico necessario per la definizione delle corrette ipotesi (e modelli) di ricerca per la valutazione intermedia.

³ Il momento istituzionale in cui si afferma il principio della trasversalità va ricercato nel Trattato di Amsterdam (1995) che ha rafforzato il focus sul raggiungimento delle pari opportunità tra uomini e donne. In quella sede si esplicita la necessità di ricorrere a priorità sia verticali, sia orizzontali, per integrare gli obiettivi di equità all'interno di tutti i processi di programmazione. Ad oggi il documento ufficiale di orientamento per la valutazione del *mainstreaming* è: European Commission (2000) *Technical Paper 3, Mainstreaming Equal Opportunities for Women and Men in Structural Fund Programmes and Projects*, March 2000, Brussels. Il *mainstreaming* viene presentato, nei documenti europei, come l'evoluzione della strategia volta a migliorare le pari opportunità tra gli uomini e le donne. Con esso si introduce una visione “olistica” della strategia che richiede un approccio pro-attivo nei processi di policy making, cfr RESOLUTION of 22 June 1994 on the promotion of equal opportunities for men and women through action by the European Structural Funds (94/C 231/01).

L'esercizio teorico che questo modulo invita a fare, peraltro, è strettamente coerente con gli obiettivi di efficacia delle azioni volte a promuovere le pari opportunità previsti dai regolamenti comunitari: il *mainstreaming* costituisce un valore di giudizio immanente dell'intera programmazione (così come lo sono la sostenibilità ambientale, lo sviluppo locale, ecc.).

Questo modulo di Linee guida interviene in un momento in cui i disegni di valutazione per i PO sono stati definiti e le ricerche valutative sono in corso. Poiché il processo di definizione del disegno di valutazione, e il processo di valutazione stesso, hanno carattere iterativo (cfr. Linee guida modulo I, pag.9), questo è il momento adatto per fornire indicazioni per integrare nella domanda di valutazione l'analisi in chiave di genere e per segnalare alle Autorità di Gestione come assicurarsi che alla domanda sia data risposta. Se è vero infatti che, come vedremo meglio più avanti, parte del lavoro qui proposto è già ad uno stato avanzato di riflessione (si veda il blocco B), le indicazioni contenute nei rapporti di esecuzione 2001 delle Autorità di Gestione (AdG), concorrono a rafforzare la necessità di uno sforzo concettuale che accompagni l'avvio di lavori specifici per l'analisi *mainstreamed*.⁴

Per tale motivo, le indicazioni qui contenute non vanno intese come un aggravio di lavoro richiesto al valutatore, ma come una specificazione di quanto le amministrazioni debbano aspettarsi dal valutatore e, in particolare, dall'esperto/a di pari opportunità nell'ambito della compagine del valutatore. Non sono previste, infatti, attività o prodotti addizionali rispetto a quanto indicato nel primo modulo di Linee guida.

Tali indicazioni, inoltre, esplicitano e riconducono a sistema indicazioni già note ai soggetti attivi nel campo delle Pari Opportunità e, quindi, sia ai soggetti che assistono le AdG, sia agli esperti/ alle esperte di pari opportunità nelle compagini dei valutatori. Il modulo è, infatti, il frutto di un partenariato fra Sistema nazionale di valutazione (integrato dalla rete dei Nuclei di valutazione Ob. 1) e Dipartimento per le Pari Opportunità.⁵

Allo stesso tempo, esse possono essere una guida nella rielaborazione dei disegni di valutazione, e in particolare nella definizione dei progetti operativi di ricerca, e nella

⁴ Cfr Rapporto di esecuzione Regione Puglia, pag.118. rapporto di esecuzione Regione Sardegna pag.158.

⁵ Questo metodo di coinvolgimento segue un percorso già utilizzato con successo nell'elaborazione di altre Linee guida, segnatamente nella predisposizione delle Linee Guida per l'analisi degli effetti sull'occupazione degli interventi (Settembre 2001) predisposto nell'ambito delle attività di accompagnamento per il sistema della riserva di premialità del 4%.

elaborazione dei metodi e degli strumenti di indagine da parte dei valutatori indipendenti, ripercorrendo il percorso di attuazione delle *policy* in ottica di genere.

Per tali motivi, questo modulo ricalca strettamente la struttura del I Modulo di Linee guida. Dopo due paragrafi che contengono rispettivamente l'indicazione precisa dei destinatari di questo modulo e l'approccio teorico che lo ispira, infatti, esso contiene un paragrafo (il quarto) che, organizzato in sottoparagrafi, uno per ogni blocco di attività (da A a F, vedi box 1), declina in termini di pari opportunità le finalità del blocco, le domande valutative rilevanti, le attività previste, i prodotti e le indicazioni sulla possibile tempistica e sui legami logici con gli altri blocchi di attività. Non si ritroveranno, quindi, nuove attività né nuovi prodotti rispetto al Modulo I di Linee guida, ma, piuttosto, specificazioni di quanto già previsto.

Prospetto 1 - L'articolazione del processo di valutazione in blocchi di attività

A. Definizione del disegno della valutazione: *come inserire l'analisi di genere nei disegni di valutazione*

Questo blocco di attività ha la finalità di definire, attraverso fitte interazioni con l'Autorità di Gestione e altri soggetti interessati, un disegno di valutazione pienamente condiviso fra valutatore, Autorità di Gestione e altri soggetti interessati.

B. Valutazione dell'attualità della diagnosi e della strategia ed esame della collocazione del PO nel contesto degli altri interventi: *coerenza formale e coerenza sostanziale della programmazione con gli obiettivi di pari opportunità.*

Questa parte delle attività ha la finalità di apprezzare l'adeguatezza e attualità della strategia espressa nei documenti di programmazione alla luce sia dei nuovi elementi informativi (p.e. rapporti di valutazione ex post), sia delle evoluzioni del contesto territoriale e di policy, sia dell'avvenuto completamento della strategia (p.e. attraverso l'adozione del Complemento di programmazione), sia, infine, sulla base dell'apprendimento avvenuto durante l'implementazione. Sulla base di questo esame, il valutatore proporrà eventuali modificazioni alla strategia e al sistema degli indicatori.

C. Valutazione di coerenza e pertinenza dell'intervento effettivamente avviato e dei criteri di selezione applicati: *come l'ottica di genere si traduce nei meccanismi di selezione dei progetti*

Attraverso l'analisi della concreta applicazione dei criteri e delle modalità di selezione, questo blocco di attività mira a ricostruire il quadro logico del programma e delle sue scelte effettive in relazione agli obiettivi di promozione delle pari opportunità

D. Valutazione di efficacia e di efficienza e individuazione dei primi impatti: *gli effetti di genere dei PO*

La finalità di questo blocco è mettere in luce i risultati e i primi impatti del programma (previsti e/o inattesi), evidenziare come risultati e impatti sulle donne possono variare nei diversi contesti territoriali, approfondire alcune tematiche particolarmente rilevanti per l'Autorità di Gestione e fornire informazioni circa l'efficacia e l'efficienza dell'intervento. Le attività di questo blocco mirano ad accentuare l'aspetto costruttivo della valutazione partendo non dalla coerenza agli obiettivi, ma dai risultati (anche controintuitivi) ottenuti o stimati.

E. Valutazione della funzionalità e adeguatezza del sistema di gestione, del partenariato e dell'avanzamento istituzionale complessivo: *la valutazione dei processi di implementazione in un'ottica di genere*

Questo blocco di attività include l'analisi dell'effettivo quadro organizzativo ed istituzionale in cui si attua la strategia, l'effettivo ruolo del partenariato sociale e istituzionale e l'esistenza delle condizioni istituzionali necessarie per la corretta attuazione del programma. L'obiettivo è, sulla base dell'individuazione dei nessi causali fra il quadro organizzativo e istituzionale di implementazione e gli effetti del programma, elaborare lezioni e suggerimenti per fornire ai soggetti decisori (Autorità di Gestione, Comitato di Sorveglianza, Stato membro e CE) gli elementi di cui hanno bisogno per migliorare il sistema di attuazione e sorveglianza del Programma Operativo, per quel che riguarda le pari opportunità.

F. Valutazione della qualità e del funzionamento del sistema di monitoraggio: *la sensibilità degli indicatori per il mainstreaming*

Le attività di questo blocco sono tese a valutare il funzionamento del sistema di monitoraggio allo scopo di aumentarne l'adeguatezza e l'utilità in ottica di genere.

Fonte: UVAL 2001, adattato

2. Destinatari del modulo

Come gli altri moduli di Linee guida, anche questo ha l'obiettivo di fornire alle Autorità di Gestione, responsabili delle valutazioni intermedie dei PO, uno strumento di orientamento che possa aiutarle a massimizzare l'utilizzabilità delle valutazioni stesse. Per questo motivo i destinatari del modulo sono:

- le *Autorità di Gestione e tutti i soggetti istituzionalmente preposti* ad indirizzare le valutazioni e ad utilizzarne i risultati (responsabile della valutazione, Nucleo di valutazione, *Steering Group*). A loro questo modulo intende fornire gli strumenti per interagire con la compagine del valutatore in modo da esprimere una domanda di valutazione che includa le considerazioni di genere e per poter leggere e utilizzare i risultati ottenuti. In sintesi, con questo modulo si intende indicare alle AdG “cosa devono trovare nelle valutazioni?” per quanto riguarda le tematiche di Pari opportunità. Questo è particolarmente vero per i Nuclei di valutazione delle AdG, che presidiano l'intero processo valutativo giocando un ruolo di supervisione e di interfaccia fra i vari soggetti, in particolare fra l'AdG e il valutatore;
- *figure istituzionalmente preposte alla tematica* (animatrici di pari opportunità, responsabili di uffici deputati) che hanno il compito di seguire il processo di attuazione, con particolare riferimento agli aspetti di coerenza e conformità agli obiettivi previsti dalla programmazione. Essi sono sia potenziali soggetti utilizzatori dei risultati della valutazione (poiché essa riguarda anche la loro azione), sia soggetti che possono fornire informazioni o indicazioni all'AdG;
- *gli esperti/le esperte di pari opportunità dei valutatori indipendenti*, incaricati delle valutazioni in ottica di genere. Questi soggetti sono destinatari “indiretti” di questo modulo di Linee guida, in quanto esso contribuisce a costruire le aspettative dei loro referenti istituzionali (committenza, utilizzatori) rispetto alle loro attività.

3. Approccio teorico

L'approccio *mainstreamed* alla promozione delle pari opportunità, specialmente nell'ambito della programmazione 2000-2006 del QCS è fondato non solo e non tanto su interventi diretti ma soprattutto su un orientamento pervasivo dell'intera strategia al raggiungimento delle pari opportunità tra uomini e donne⁶.

⁶ Nei documenti della Commissione, l'elemento della trasversalità si articola in quattro azioni: il miglioramento delle condizioni di vita, la conciliazione tra vita professionale e vita domestica, l'accesso al

La valutazione dovrà, quindi, riguardare non solo le misure dedicate, ma gli effetti di genere di tutte le misure, anche di quelle non direttamente finalizzate a questo scopo. Al valutatore, e più specificatamente all'esperto/a di pari opportunità, le AdG chiederanno se l'attuazione del programma migliora o peggiora le condizioni di segregazione fra i sessi, quali gruppi si avvantaggiano (o subiscono svantaggi) e attraverso quali meccanismi questo avviene.

Al valutatore viene, quindi, innanzitutto richiesto di definire il concetto di “*successo*” (in termini di pari opportunità) in modo anche diverso rispetto a quanto definito durante la fase di programmazione, in coerenza con le esigenze locali (degli uomini e delle donne) di crescita sociale ed economica.

Data la natura del compito valutativo e la tortuosità delle catene causali che legano gli interventi pubblici alle loro conseguenze sulle pari opportunità,⁷ si chiede al valutatore di focalizzare la propria attività sull'intervento nella realtà della sua attuazione e dei suoi effetti, anche prescindendo dagli obiettivi (espliciti o impliciti) che si era proposto. Questo significa che al valutatore è richiesto di adottare un atteggiamento critico nei confronti del programma e dei suoi obiettivi, che potrebbe giungere fino all'utilizzazione di un approccio non orientato agli obiettivi (*goal-free*),⁸ che consenta di apprezzare l'intervento.⁹

La logica di valutazione che in questo modulo si suggerisce propone il superamento dell'approccio orientato agli obiettivi (che può sinteticamente esprimersi nella domanda “se e quanto gli obiettivi posti in sede di programmazione per la promozione delle pari opportunità tra uomini e donne siano stati effettivamente raggiunti”) per adottare un approccio che mira a capire che effetti il programma ha provocato sulla condizione femminile e attraverso quali meccanismi e in quali contesti specifici tali effetti si sono prodotti.

mercato del lavoro e alla formazione, la creazione di attività autonome. COMMISSIONE EUROPEA, 1998, *Integrare la parità di opportunità tra le donne e gli uomini nel complesso delle politiche e azioni comunitarie*, COM(1998) 122 def del 4 marzo 1998, COMMISSIONE EUROPEA, 1998, *La promotion de l'égalité dans les propositions de règlements sur les Fonds structurels 2000-2006*, Relevé des dispositions dans les propositions de règlement général.

⁷ E' infatti possibile sia che gli interventi direttamente o indirettamente finalizzati a migliorare la situazione di pari opportunità sortiscano effetti perversi sia che effetti positivi siano ottenuti in modi inattesi.

⁸ Cfr M.S. Scriven, *The Evaluation Thesaurus*, Thousand Oaks, CA Sage, London, 1991.

⁹ Tale approccio è pienamente coerente con l'impostazione degli altri moduli di Linee Guida, in particolare il Modulo I.

Il focus dell'analisi non è, quindi, solo sulla coerenza e adeguatezza dell'attuazione e dei risultati alle indicazioni previste in sede di programmazione, ma sugli effetti conseguiti e nella capacità di questi ultimi di rispondere ai reali bisogni delle donne in un determinato territorio. Dal punto di vista dell'interesse e della rilevanza in termini di effettiva promozione delle pari opportunità tra uomini e donne che un programma può generare, dunque, il ricorso ad indicatori sintetici di quantificazione o a descrittori degli obiettivi specifici e trasversali non è sufficiente.

All'esperto/a di pari opportunità le amministrazioni chiederanno di andare oltre il calcolo degli indicatori e di raccogliere e analizzare evidenze empiriche, cercando di rintracciarne le cause e delinearne gli effetti.

L'approccio che questo modulo intende proporre, in sostanza, si concentra sulla ricostruzione dei meccanismi (a volte inaspettati) attraverso cui il programma interagisce con i vari gruppi di destinatari finali e con la società in relazione ai contesti dell'intervento¹⁰. L'obiettivo della valutazione sul tema della parità tra uomini e donne nelle Regioni obiettivo 1 è infatti di capire quali sono i nodi critici e i punti di forza su cui il programma deve riflettere per intervenire in maniera efficace sulla drammatica condizione delle donne meridionali che non ha pari in altri contesti europei.

4. L'integrazione dell'ottica di genere nell'articolazione della valutazione intermedia dei PO

4.1. Blocco A. Definizione del disegno della valutazione: l'analisi mainstreamed dei fondi strutturali

Al momento in cui questo modulo di Linee guida interviene, il processo di valutazione, dopo circa un anno, si avvicina al momento in cui, dato il carattere iterativo della valutazione, è consigliabile rivedere il disegno di valutazione per approfondirlo ed, eventualmente, adattarlo e per definire gli elementi lasciati non identificati in precedenza (p.e., identificazione degli approfondimenti richiesti). Tale attività è, nello schema delineato dal primo modulo di Linee guida, identificata nel "blocco A". Questa sezione, quindi, fornisce indicazioni su come integrare l'ottica di genere nella definizione e affinamento della domanda di valutazione al fine di:

¹⁰ La proposta di analizzare un fenomeno come il risultato di "meccanismo" più "contesto" viene approfonditamente trattata in R.Pawson N.Tilley, *Realistic Evaluation*. Sage Publications, London, 1998

- 1) Esplicitare la domanda di valutazione in chiave di genere (che è plurima perché gli *stakeholders* sono diversi).
- 2) Definire la mappa dei soggetti coinvolti nel programma e di quelli da coinvolgere nella valutazione. Questo esercizio aiuta a chiarire gli obiettivi conoscitivi e a giungere ad una condivisione di tali obiettivi e, quindi, aiuta a definire i metodi da utilizzare.¹¹
- 3) Individuare metodi e tecniche da utilizzare per rispondere alla domanda di valutazione.
- 4) Identificare i prodotti e metodi di condivisione delle conclusioni e giudizi provenienti dalla valutazione.
- 5) Giungere alla condivisione del disegno così identificato da parte dei soggetti che interagiscono nell'implementazione degli interventi cofinanziati (AdG, unità di valutazione, partners sociali e istituzionali, *steering group*, associazioni femminili, consigliere di parità, animatrici di parità). Tale condivisione può aumentare la significatività della ricerca, la ricchezza di risultati e, in definitiva, la rilevanza degli apprendimenti valutativi. La condivisione del disegno di valutazione da parte di soggetti coinvolti nell'implementazione dei programmi (istituzionali e non) conferisce ai risultati della ricerca una maggiore affidabilità, in quanto supera la dimensione formale dell'adempimento amministrativo.

Esplicitare la domanda valutativa relativa agli effetti di genere del programma è un momento centrale nell'impostazione del processo di valutazione. Può infatti accadere che, all'interno della logica di programmazione dei Fondi Strutturali, tale tematica risulti "ingessata" negli assi e nelle misure dedicate, oppure nei criteri (standard) di valutazione ex-ante dei programmi,¹² laddove invece occorre avanzare ipotesi di ricerca (anche

¹¹ Da questo punto di vista va evidenziato un progressivo recupero nel processo di partenariato istituzionale di soggetti e di meccanismi deputati alla "sorveglianza" della tematica delle pari opportunità, inizialmente assenti nelle *arene* decisionali (tranne che per eventi di natura puramente formale come la presenza negli *steering group*).

¹² Si fa esplicito riferimento al Technical Paper n.3 della Commissione "EC Mainstreaming Equal Opportunities for Women and Men in Structural Fund Programmes and Projects", March 2000" dove si propone di adottare un sistema di attribuzione di punteggio per la valutazione di un programma, basato sui criteri di "Equality positive", (quando le azioni hanno come obiettivo primario la realizzazione delle pari opportunità) tradotto in Italia come "azione principalmente incentrata sulle pari opportunità", "equality oriented" (quando le azioni, pur non finalizzate alle pari opportunità, forniscono comunque un contributo a promuoverle) tradotto in "azione incentrata sulle pari opportunità" ed "equality neutral" (azioni che non contribuiscono né al miglioramento delle pari opportunità, né alla riduzione dei divari tra i generi), tradotto in "azione neutra".

controintuitive) maggiormente legate al contesto socio-economico e agli ambiti valoriali e culturali di riferimento dei territori dove si realizzano gli interventi.

Le opzioni per integrare la tematica di genere all'interno delle valutazioni sono sostanzialmente due:

- 1) l'analisi *mainstreamed* dell'intero programma. Gli orientamenti nazionali e comunitari sollecitano l'AdG a richiedere che l'analisi in chiave di genere sia condotta su tutto il programma. Soprattutto nella prima fase della valutazione (fino alla redazione del rapporto di valutazione indipendente alla fine del 2003), lo stato ancora relativamente iniziale dell'implementazione consentirà al valutatore di svolgere l'analisi su tutto il programma. Le realizzazioni, infatti, non riguarderanno tutte le numerose misure di Programmi Operativi di grandi dimensioni e complessità; le aree su cui le realizzazioni insisteranno saranno presumibilmente limitate. Questa limitazione dovrebbe facilitare il compito del valutatore per tutti le attività che comportano l'osservazione dell'intero programma.

Il disegno di valutazione dovrà includere il piano di analisi (quali gruppi di misure sono fatte via via oggetto di analisi) e le modalità di interazione dell'esperto di pari opportunità con gli altri componenti del team del valutatore oltre, ovviamente, all'individuazione dei metodi di raccolta e analisi delle informazioni, e alla proposta di azioni di restituzione.

L'aspetto organizzativo riveste un'importanza particolare per l'analisi *mainstreamed*, perché l'esperto di pari opportunità,¹³ oltre a svolgere ricerche ad hoc sugli effetti sulle donne degli interventi, potrà impegnarsi nelle attività di valutazione tematiche svolte dal resto dei componenti del gruppo di lavoro. Il coinvolgimento potrà assumere molte forme: l'esperto di pari opportunità potrà entrare nella definizione del disegno delle attività di valutazione relative agli altri temi; effettuare una lettura critica dei documenti disponibili, dei dati secondari e di quelli primari raccolti (p.e., allo scopo di individuare, da incroci di dati, "indizi" per dirigere indagini più mirate); collaborare alla progettazione delle indagini dirette (p.e., elaborazione di questionari, formazione e debriefing degli intervistatori, etc.); partecipare alla raccolta di dati (attraverso somministrazione di questionari, interviste strutturate o non strutturate, focus group, e in tutti gli

¹³. La presenza dell'esperto delle pari opportunità è prevista anche in Uval, "Orientamenti per l'organizzazione della valutazione intermedia dei programmi operativi" Giugno 200, pag.128

altri modi in cui tale raccolta sarà effettuata); ed altre forme che la creatività dei valutatori non mancherà di individuare. Comunque realizzato, tale coinvolgimento costituisce probabilmente un'utile strategia per cogliere aspetti "inattesi" in materia di genere e, contemporaneamente, di "formazione" alla sensibilità sugli effetti di genere nei confronti degli interlocutori diretti del valutatore.

Come diverse esperienze italiane ed europee hanno dimostrato, l'analisi *mainstreamed* delle politiche risulta un esercizio faticoso e non premiante, se non accompagnato da una formazione adeguata *gender oriented* rivolta ai decisori politici e ai referenti istituzionali. Per questo motivo una possibile soluzione auspicata da questo modulo consiste nell'avviare, con l'accordo dell'Autorità di Gestione, un percorso di accompagnamento specifico (si veda paragrafo "azioni di accompagnamento").

- 2) la richiesta di un approfondimento specifico degli impatti di genere di un intervento o gruppo di interventi su un'area o in un settore. Il primo modulo di Linee guida prevede che le AdG possano richiedere degli approfondimenti tematici o territoriali al valutatore (cfr. Orientamenti e Linee guida, Modulo I). E' opportuno che l'AdG richieda che almeno uno degli approfondimenti abbia per oggetto gli effetti in termini di pari opportunità di tipologie di interventi non direttamente dedicati al tema su un'area circoscritta (ad esempio, definire il successo o insuccesso in termini di genere di una specifica misura o gruppo di misure, individuare casi di successo o insuccesso in alcuni punti del territorio, per esempio in uno o più PIT ed indagare sulle condizioni che li hanno determinati). Nel caso in cui uno degli approfondimenti riguardi gli effetti di genere del programma, il disegno di valutazione dovrà includere una proposta di chiarificazione della specifica domanda di valutazione, un tema di approfondimento (oggetto di indagine), un luogo (un campo di indagine), la metodologia di analisi, i tempi e le modalità di restituzione.¹⁴ Occorre che l'esperto di analisi di genere predisponga strumenti di rilevazione e/o

¹⁴ Una possibile pista di lavoro, laddove si sceglie di intraprendere questa opzione, consiste nell'individuare quelle misure, progetti (o gruppi di misure e progetti), che da una valutazione ex-ante risultano maggiormente orientate sulle pari opportunità e valutare in che modo tali azioni trasversali hanno generato sostanziali cambiamenti sul territorio di riferimento e quanto i cambiamenti possano incidere nei processi di programmazione.

contribuisca alla elaborazione di quelli già previsti, inserendo variabili *gender sensitive*, da utilizzare nelle analisi di campo.

Ad esempio, lo sviluppo di un polo turistico di una piccola area territoriale, che vede attirare una quota consistente di capitali (finanziari e umani), può rappresentare un interessante oggetto di analisi, in termini di impatti esercitati sulla promozione delle pari opportunità. Tale scelta (molto più complessa e articolata dal punto di vista delle attività di ricerca di un'analisi ad esempio centrata sulla misura specificamente rivolta alle donne del POR) non può essere fatta "a tavolino" va condivisa dagli attori coinvolti nell'attuazione e, nei limiti del possibile, coinvolgendo anche gli attori locali. Evidentemente, a ciascuna di queste modalità corrispondono, in parte, domande, approcci e percorsi valutativi differenti. Il modulo, pertanto fornisce sia suggerimenti comuni, sia indicazioni specifiche, che saranno evidenziate esplicitamente.

Esemplificazioni dei quesiti rilevanti

Le domande valutative in questo blocco sono tese ad individuare parti del programma che interessano maggiormente ai fini dell'analisi *mainstreamed*.

Quali sono i fini della valutazione del PO in chiave di genere? Cosa interessa all'AdG ottenere da questa? Cosa interessa agli stakeholders? Come e da chi saranno utilizzati i risultati? Quali aspetti affrontare per primi? In quale sequenza affrontare i diversi quesiti? Quale deve essere, per ciascuna parte della valutazione, l'unità di analisi (misura, gruppi di misure, progetto, etc.)? E' previsto un approfondimento sugli effetti di pari opportunità? Quali sono gli elementi principali (domanda, oggetto, campo, metodi, tempistica) dell'approfondimento? Come interagirà l'esperto di pari opportunità con il resto del team del valutatore? Che metodi utilizzerà il valutatore? Si tratta di metodologie che presuppongono l'adozione di strumenti "sensibili" al *mainstreaming*? Esistono già proposte di valutazione orientate oppure la metodologia di ricerca ricalca gli stili classici di rilevazione delle informazioni? Esiste una coerenza tra i metodi che verranno utilizzati e gli obiettivi conoscitivi? E' possibile ricostruire un quadro conoscitivo ed informativo ampio ed organicamente strutturato effettuando una ricognizione delle diverse fonti informative disponibili?

Esemplificazione di attività e prodotti che confluiscono nel Rapporto di valutazione intermedia.

La realizzazione di questo blocco di attività richiede il raggiungimento di un accordo tra i diversi attori della valutazione delineati in precedenza, attraverso interazioni formali (incontri e presentazioni). Si tratta, in sostanza, di definire delle priorità e condividere il modello analitico. Risulterebbe a tale proposito utile, nella definizione delle tecniche, fare ricorso a quelle sui cui esiste una vasta letteratura,¹⁵ sebbene, ovviamente, siano favorite le soluzioni innovative, condivise nelle sedi previste per il confronto metodologico.

Il Nucleo di valutazione e i soggetti preposti alla tutela delle pari opportunità sono gli interlocutori naturali per il valutatore in questo processo, che non dovrebbe eccedere un mese a partire dalla presentazione di questo modulo di Linee guida. Ovviamente, dato il carattere iterativo del processo di valutazione, le priorità individuate possono subire modifiche, in particolare in sede di revisione del disegno di valutazione (riferimento al cronogramma) e, ovviamente, della definizione dello stesso per l'aggiornamento della valutazione 2004-2005.

Un utile strumento riguarda la definizione degli attori da coinvolgere sulla base di una mappa delle attività da svolgere. Tale mappa consentirebbe peraltro la corretta definizione dei compiti per ciascuno degli attori coinvolti.

¹⁵ Si veda Means collection, vol.3 *Principal Evaluation Techniques and Tools*, European Commission, 1999.

Box 1 - Schema di lavoro esemplificativo del blocco A.

Un possibile schema di lavoro per questa fase su articola in due fasi:

1. individuazione dei soggetti da coinvolgere (e che interagiscono) nel processo valutativo e definizione del loro ruolo nelle attività di valutazione

Ad esempio

- AdG
- nucleo di valutazione (Esperto di Pari Opportunità, se esiste nel Nucleo)
- partners sociali e istituzionali
- steering group
- consigliere di parità
- animatrici di parità
- responsabili di misura
- responsabili PO
- responsabile del monitoraggio per le PO (ove previsto)
- gli eventuali enti delegati (Rappresentanti PO nelle Province, Ispettorati agricoli provinciali, Comunità montane, ecc.)

2. identificazione della domanda e del disegno di valutazione

Ad esempio

- Identificazione delle misure attuate
- Definizione della sequenza per l'analisi mainstreamed
- Individuazione dell'approfondimento e degli elementi
- Individuazione dei principi guida della valutazione di genere (chiarificazione della domanda di valutazione, definizione di cosa costituisce successo per ciascun intervento e dei criteri di giudizio, etc.)
- Formulazione di ipotesi sui meccanismi attraverso i quali le parti del programma producono effetti (attesi e inattesi) di genere e, su questa base, individuazione degli indicatori per specifiche categorie di beneficiari, aree, comparti, ecc.
- Dati da utilizzare
- Quando utilizzare le diverse tipologie di dati
- Metodi di raccolta e interazione dell'esperto di pari opportunità con il resto del team
- Metodi di analisi dei dati
- Unità di riferimento territoriale
- Risorse finanziarie per realizzare le attività di valutazione
- Inserimento delle considerazioni sugli effetti di genere nei prodotti e modalità di restituzione dei risultati della valutazione

3. definizione della mappa dei soggetti coinvolti nella valutazione e dei rispettivi ruoli

Esempio di mappa dei soggetti

Soggetti	Funzioni							
	Orientamento delle attività di valutazione	Controllo e supervisione delle attività di valutazione	Definizione degli elementi della domanda di valutazione	Garanzia di fornitura di dati di attuazione al valutatore	Contributo all'individuazione della metodologia di raccolta e di analisi dei dati	Confronto con il valutatore in caso di difficoltà operative	Diffusione dei risultati	Discussione dei risultati
Responsabili di misura			X	X	X	X		
Nucleo di valutazione	X	X	X		X	X		
Responsabile monitoraggio				X		X		
Partners sociali			X	X		X		
Responsabile della valutazione		X	X	X			X	X
Steering group		X		X			X	

Prodotti che confluiscono nel Rapporto di valutazione intermedia

Parte del disegno della valutazione riguardante la valutazione trasversale in ottica di genere.

Presentazione del disegno della valutazione in ottica di genere ad AdG e agli altri *stakeholders*.

Indicazioni sulla possibile tempistica

Questa fase di lavoro non dovrebbe impiegare un tempo superiore ad un mese.

4.2. Blocco B. Valutazione dell'attualità della diagnosi e della strategia ed esame della collocazione del PO nel contesto degli altri interventi: coerenza formale e coerenza sostanziale della programmazione con gli obiettivi di pari opportunità.

La finalità di questo secondo blocco consiste:

- a. nella verifica della coerenza delle strategie contenute nei documenti di programmazione, alla luce dei cambiamenti avvenuti tra la fase di definizione di tali documenti e le modifiche del territorio;

- b. nella individuazione dei collegamenti con altre politiche locali, regionali e nazionali, anche allo scopo di individuare strumenti e modalità operative già sperimentate a livello locale;
- a. Il Dipartimento per le Pari Opportunità ha già svolto la verifica della coerenza delle strategie contenute nei documenti di programmazione¹⁶. Questa analisi è a disposizione delle AdG e dei valutatori, che potranno avvalersene. il lavoro svolto consente di rendersi conto in modo sintetico dell'articolazione degli interventi sia di natura specifica (in particolare negli assi III, IV e V) sia di natura trasversale (attraverso il richiamo pervasivo della *gender perspective* nei diversi fondi). La base di conoscenze già acquisite può essere utile a fornire gli indizi per formulare le domande valutative.

Il lavoro svolto dal Dipartimento ha evidenziato la presenza di programmi ambiziosi sul tema della promozione delle pari opportunità e una elevata attenzione all'applicazione delle Linee guida definite a livello nazionale (Cfr. Linee guida VISPO). L'esistenza di questo lavoro già svolto consente al valutatore di concentrarsi sull'intervento effettivamente attuato. L'AdG potrà, quindi, richiedere che venga osservata la coerenza interna rivelata dall'intrecciarsi delle misure dedicate e non, in modo da rivelare se l'attuazione conferma o smentisce la strategia di pari opportunità dichiarata dal programma.

b. Le attività del blocco B hanno anche la finalità di esplicitare informazioni sulle interazioni fra il programma e altri interventi. Queste attività sono particolarmente importanti quando si osservino gli interventi dal punto di vista dei loro effetti sulle pari opportunità: l'interazione di programmi diversi su uno stesso territorio può provocare effetti contrastanti, la cui risultante è interessante individuare. Si può trarre un esempio dagli interventi dedicati: uno degli obiettivi delle politiche volte a promuovere le pari opportunità tra uomini e donne consiste nella modificazione di taluni andamenti nelle performance del mercato del lavoro locali e dei comportamenti delle donne su tali mercati. Si cerca di incidere su tali comportamenti agendo sulla trasformazione di modelli di sviluppo economico regionale e sulla trasformazione dei modelli di vita, che, come mostrato in letteratura, sembrano essere le principali cause dei bassi tassi di attività femminili. Non a caso una delle tematiche connesse al tema delle pari opportunità

¹⁶ Il Dipartimento per le Pari Opportunità si è avvalso della collaborazione del Cles che ha svolto il lavoro di lettura in ottica di genere di tutta la programmazione (POR e Complementi di programmazione), inoltre sono stati condotti degli approfondimenti anche sui documenti di programmazione operativa (bandi e direttive). Cles, Documenti di programmazione ob.1. Lettura di genere, Roma, giugno, 2002

riguarda la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.¹⁷ In alcune realtà locali (province, aree metropolitane, comuni) si sono già sperimentate iniziative (come le banche del tempo), che hanno fornito lezioni che potrebbero essere acquisite. Sarebbe utile rintracciare eventuali collegamenti con altre politiche a livello regionale e/o nazionali, per esempio con la legge 53/2000 che, regolando il trattamento dei congedi parentali, risponde allo stesso bisogno di conciliazione tra impegni familiari e professionali¹⁸. Un altro esempio di interazione potrebbe essere quella fra incentivi alle imprese e incentivi dedicati alle donne. Il contemporaneo avvio di tali strumenti potrebbe consentire di raggiungere più facilmente le donne, perché ridurrebbe il senso di razionamento percepito dalle imprese guidate dagli uomini (e potrebbe, quindi, ridurre la tendenza a inserire nelle compagini sociali soci donne che fungono da prestanome). Ma, soprattutto, andrebbe esaminato l'effetto congiunto delle politiche sociali, economiche e del lavoro, non solo sui tassi di attività delle donne, ma anche sulla loro propensione ad accettare posizioni lavorative irregolari. Un'altra chiave di lettura di questo blocco può essere l'analisi delle sinergie tra le politiche attive del lavoro e quelle di sviluppo regionale per le pari opportunità.

Malgrado questa problematica risulti centrale, sono poche se non del tutto assenti le analisi di contesto previste dai PO e le valutazioni ex-ante predisposte in grado di ricostruire un quadro conoscitivo esaustivo a tale proposito. Per poter indagare questa cruciale area di attività che interessa più le donne che gli uomini¹⁹ si deve pensare a predisporre rilevazioni locali²⁰, oppure attingere a dati di natura amministrativa per la

¹⁷ Conosciuta anche come “doppia presenza” in sociologia e tradotta in economia in termini di “lavoro pagato” e “lavoro non pagato”.

¹⁸ La L.53 /2000, è attualmente di competenza del Ministero del lavoro. Da un primo bilancio della sua attuazione, tuttavia, risultano ancora incertezze e ritardo dovuti soprattutto ai meccanismi innovativi da essa introdotti a alla difficile gestione amministrativa. Roma, Convegno *“Conciliazione: Per un nuovo equilibrio tra lavoro e vita. Una rete tra i progetti”* del 6 giugno 2002, comunicazione di M.Piazza Presidente della Commissione nazionale parità.

¹⁹ In base alla rilevazioni sull'indagine multiscopo dell'ISTAT le donne lavorano 53 ore alla settimana, laddove gli uomini raggiungono quota 36. Il dato è la somma di lavoro pagato e non pagato, vale a dire di lavoro svolto sul mercato e lavoro svolto individualmente nella vita domestica. Il dato riguardante le donne italiane è il più alto registrato tra i paesi europei. Istat, indagine multiscopo su “aspetti della vita quotidiana”, 1998.

²⁰ Un modello interessante, sebbene limitato, è quello adottato dall'Istat nelle indagini multiscopo. In particolare grazie al questionario utilizzato per rilevare “Gli aspetti della vita quotidiana” è possibile rilevare informazioni relative ai tempi e alle forme di trasporto utilizzato negli spostamenti quotidiani, il tipo di consumi culturali, la fruizione dei servizi pubblici etc. Data la valenza nazionale del questionario utilizzato, vengono tralasciati aspetti pur interessanti che riguardano l'uso del tempo e degli spazi a livello locale. Tuttavia il ricorso a questo strumento potrebbe costituire una base di partenza per ulteriori approfondimenti.

costruzione di indicatori di qualità della vita (ad esempio la fruizione dei servizi pubblici). Naturalmente la ricerca delle fonti informative rientra logicamente nelle attività del Blocco A.

Esemplificazione di quesiti rilevanti

a. Che strategia di pari opportunità (logica di intervento, priorità data al tema) è rivelata dall'attuazione? In relazione alla definizione iniziale della strategia del programma vi sono stati elementi innovativi e da cosa derivano? E' stata effettuata un'analisi del contesto in chiave di genere? Quali sono le principali lacune di informazione e come hanno condizionato l'individuazione delle linee prioritarie di azione per implementare interventi di pari opportunità? Come è cambiato, rispetto a quanto previsto nella strategia, il peso relativo delle misure dedicate nel programma? Da cosa è stato provocato tale cambiamento? Come interagiscono le varie misure del programma? Tali interazioni migliorano o peggiorano la situazione delle donne? Quali sono gli elementi di analisi veramente nuovi e che non erano noti all'epoca della formulazione della strategia? Vi sono stati di fatto affinamenti o completamenti impliciti nella strategia e da cosa derivano? Quali elementi nuovi sono scaturiti dall'implementazione? Sulla base di tali elementi, come si può meglio adeguare la strategia (ivi inclusi gli obiettivi e, in particolare, le quantificazioni degli obiettivi)? Vi sono ulteriori obiettivi e bisogni da prendere in considerazione e quali ne sono le motivazioni?

b. Quali sono gli effetti delle interazioni con altri programmi? Quali sono le interazioni con altre politiche e programmi? Ci sono stati altri interventi più interessanti partiti prima o in concomitanza che hanno ridotto la concorrenza per accedere alle risorse da parte degli uomini? Quanto pesano le misure dedicate rispetto al resto delle politiche per la promozione delle pari opportunità? Gli effetti delle politiche strutturali e gli effetti delle politiche nazionali e/o regionali sono differenti? Se si, perché?

Esemplificazione di attività e prodotti che confluiscono nel Rapporto di valutazione intermedia.

In questo blocco di attività l'esperto di analisi di genere si interroga sul contesto all'interno del quale il programma si inserisce, chiedendosi da un lato quali eventuali cambiamenti sono intervenuti e dall'altro cercando sinergie e collegamenti, sia in termini strategici (attraverso la ricognizione sulle politiche che convergono sugli stessi obiettivi), sia operativi (attraverso la predisposizione di fonti informative e di strumenti di osservazione adeguati). Possibili attività da svolgere sono:

- a. analisi del rapporto tra misure del Programma Operativo rivolto alle donne e politiche di sviluppo locale (ad esempio incentivi alla creazione di impresa, sostegno alla imprenditorialità etc.)
- b. individuazione delle eventuali componenti della strategia da adeguare rispetto all'evoluzione del contesto, all'utilizzo di altri strumenti e ai nuovi elementi emersi nel corso dell'implementazione.

Una di questa chiavi di lettura di questo blocco può essere lo sviluppo di sinergie tra le politiche attive del lavoro e quelle di sviluppo regionale per le pari opportunità.

Al valutatore non è chiesto di spendere molto tempo sull'analisi della strategia in termini di pari opportunità dichiarata nei documenti di programmazione, in quanto tale analisi è stata già condotta, come detto, dal Dipartimento Pari Opportunità.

Prodotti che confluiscono nel Rapporto di valutazione intermedia

Paragrafo sulle pari opportunità nel documento sul contesto delle politiche in cui il PO si colloca e confronto con i bisogni locali di intervento.

Paragrafo nel documento di sintesi sulla eventuale modificazione della strategia.

Tali prodotti possiedono grande valore euristico ai fini della valutazione in chiave di genere non solo del Programma Operativo in particolare, ma dell'insieme delle politiche locali *tout court*. Si tratta peraltro di una ricognizione che mai alcuna amministrazione del Mezzogiorno ha realizzato e dunque essa si configura come vera e propria azione innovativa in questo ambito.

Indicazioni sulla possibile tempistica

Essendo stata la prima parte di analisi dei documenti strategici già svolta dal Dipartimento per le Pari Opportunità, la parte relativa al genere di questo blocco di attività riguarda solo la fase in cui l'attuazione è già in fase relativamente avanzata (naturalmente, essa deve obbligatoriamente essere svolta in vista della redazione del rapporto di valutazione intermedia alla fine del 2003).

Box 2 – Possibile tassonomia dei giudizi di rilevanza in chiave di genere

Sul definizione del “giudizio di rilevanza in chiave di genere” è possibile far ricorso alla seguente tassonomia:

- a. Interventi dedicati. Si tratta di interventi esplicitamente rivolti a favorire le pari opportunità nei vari aspetti (mercato del lavoro, imprenditorialità femminile, servizi alle persone e alle famiglie, infrastrutture, etc.). Questi possono sortire effetti perversi se i meccanismi di attuazione non sono adatti e se non c'è attenzione a quello che concretamente producono.
- b. Interventi “sensibili”. Molti interventi, per potere raggiungere i propri obiettivi, devono prestare attenzione alla divisione del lavoro e delle opportunità fra uomini e donne e alla “tecnologia” dei tempi di vita ed essere tarati ed adattati alle esigenze delle donne. Queste questioni attengono più alla gestione dei progetti che alla realizzazione di questi: sono rilevanti, infatti, l'accessibilità, l'orario e il funzionamento dei centri di servizi, gli orari di apertura dei nidi e delle scuole, la localizzazione delle fermate degli autobus, l'illuminazione stradale, gli orari di lavoro. L'adattamento deve essere fatto non solo nel tipo di output ma anche su come funziona il programma (diffusione delle informazioni, meccanismi di selezione, fruizione, etc.). P.e., è noto che le donne sono più facilmente raggiunte da operatori itineranti che da programmi attuati attraverso sportelli fissi o bandi. E', spesso, rilevante il genere della persona che fornisce il servizio o effettua la diffusione delle informazioni: per alcuni compiti, sarà preferibile utilizzare donne. In contesti tradizionali, tuttavia, laddove agli uomini è riconosciuta maggiore autorevolezza, può essere preferibile per alcuni compiti, utilizzare uomini.
- c. Interventi a rischio. Alcuni interventi possono rinforzare la divisione del lavoro (p.e., interventi di formazione che forniscono alle donne competenze in campi per compiti tradizionalmente femminili) o possono avere effetti negativi sulle pari opportunità: p.e., interventi specchio, alle finanziamenti a favore di imprese di grandi dimensioni.
- d. E' poi possibile immaginare che esistano interventi “neutri”, che non provocano alterazioni significative della situazione delle donne.

4.3. Blocco C: Valutazione di coerenza e pertinenza dell'intervento effettivamente avviato e dei criteri di selezione applicati: come l'ottica di genere si traduce nei meccanismi di selezione dei progetti

Questo terzo blocco di attività si focalizza sui processi di selezione ex-ante dei progetti e degli interventi “interfaccia” tra le pubbliche amministrazioni e il territorio . Le domande a cui questo terzo blocco intende rispondere riguardano la coerenza tra i criteri elaborati per la selezione dei progetti con gli obiettivi dichiarati nei documenti di programma.

Si tratta di una fase delicata della valutazione: la valutazione della precedente programmazione dell'ob.3 (1994-1999) sulla promozione delle pari opportunità ha, infatti, evidenziato una sorta di “schizofrenia programmatoria”²¹ delle amministrazioni titolari. Esse non sono riuscite a tradurre in bandi e formulari di presentazione dei progetti le priorità e le innovazioni pur previste nei documenti di programmazione. La rigidità dei meccanismi amministrativi di *delivery* (tarati su logiche e procedure standard

²¹ Isfol, *Valutazione finale dell'ob.3*, Franco Angeli, 2000, pag.284

di erogazione del servizio “intervento formativo”, più che sugli aspetti innovativi introdotti dal Fondo Sociale Europeo) non hanno consentito di elaborare una strumentazione operativa adeguata al raggiungimento degli ambiziosi obiettivi fissati.

E' evidente che, per valutare le *policy* per lo sviluppo delle pari opportunità tra uomini e donne, il momento di elaborazione del bando e degli annessi formulari di chiamata dei progetti, rappresenta un passaggio cruciale di analisi. Infatti, in molti casi le modalità di erogazione degli interventi (orari dei corsi, impegno quotidiano, ecc.) hanno pesato fortemente sui percorsi di accesso e di uscita agli stessi da parte delle donne (meccanismi di *self-selection*).

L'AdG dovrà richiedere al valutatore di prestare a questa attività una cura specifica, specie per quei progetti dove non vi è esplicito riferimento all'ottica di genere (ad esempio i progetti infrastrutturali). Una vasta letteratura internazionale ha infatti evidenziato i differenti impatti (positivi e negativi) esercitati dalle politiche strutturali sugli uomini e sulle donne, proprio a partire dai meccanismi di *delivery*²². Un ambito particolarmente interessante per effettuare approfondimenti di questo tipo è l'Asse Città, che al suo interno prevede misure volte a migliorare la qualità della vita. Sarebbe utile poter disporre di informazioni in merito al tipo di progetti approvati su questa linea di intervento e al ruolo esercitato dalla variabile di genere nei processi di selezione.

E' particolarmente utile ricostruire la mappa degli attori che sono intervenuti nel processo di definizione dei criteri e verificare come e quanto effettivamente il principio del *mainstreaming* sia entrato nella definizione dei criteri (ad esempio attraverso l'attribuzione di punteggi), oppure nella costruzione della rete degli attori chiamati a presidiare questa priorità.

Effettuare questo tipo di ricognizione è cosa ben più complessa che “contare” il numero degli organismi che hanno partecipato al processo decisionale oppure verificare se negli avvisi di chiamata ai progetti la variabile di genere fosse o meno presente. Per fare in modo che il lavoro svolto in questo blocco abbia una sua valenza esplicativa bisogna legare la definizione dei criteri a pesi sostanziali ed effettuare un esame comparativo tra

²² Si fa diretto riferimento ai programmi di aiuto ai paesi in via di sviluppo, dove gli strumenti di intervento sono stati progettati nel rispetto delle differenze di genere. Si pensi al ruolo esercitato dall'organizzazione dell'UNIFEM (United Nations Development Fund for Women www.unifem.undp.org), che è volta non solo ad assicurare la tutela dei diritti delle donne e a rafforzare la loro partecipazione politica, ma anche a far crescere la loro sicurezza economica.

le diverse misure per verificare il grado di “significatività” della variabile di genere in maniera trasversale a tutti i fondi.

Esemplificazione di quesiti rilevanti

Quanto sono coerenti i criteri applicati con le finalità della strategia? Nel processo di selezione dei progetti da finanziare (redazione dei bandi, revisione delle proposte, scelta dei progetti), sono stati inseriti criteri di pari opportunità? E se sì, come sono stati formulati e come sono stati applicati? Ci sono stati casi in cui i criteri di selezione sono stati formulati in modo troppo generico o, al contrario, troppo rigido? In tali casi, sono stati effettivamente applicati, o invece sono stati disattesi? Che ruolo svolgono gli organismi incaricati di rappresentare e tutelare l’utenza femminile? L’AdG ha fornito criteri di orientamento per la valutazione dei progetti da parte delle strutture specificamente dedicate alla selezione (ad esempio commissioni di valutazione, gruppi di esperti, nuclei di valutazione, ecc.)? Quali effetti sono direttamente imputabili ai meccanismi di selezione?

Che effetto hanno i meccanismi “adempimentali” (p.e., criteri di selezione, misure dedicate) delle PO? Come le AdG hanno assicurato che gli organismi che promuovono pari opportunità tra uomini e donne siano informati circa le opportunità offerte dai fondi strutturali?

Come sono state recepite le Linee guida sulle pari opportunità elaborate dal Dipartimento per le Pari Opportunità? In quali casi sono state recepite in modo rituale e in quali casi hanno effettivamente guidato la formulazione della strategia? Che effetti ha avuto il recepimento sul programma e sulla sua attuazione? Che effetti ha avuto il recepimento sulla riflessione relativa agli impatti equitativi di pari opportunità?

Quali effetti hanno sortito meccanismi come l’introduzione di criteri di selezione (p.e., irrigidimento delle procedure, tentativi di aggirarle, raggiungimento del target)? Dall’analisi comparata di diversi meccanismi e sistemi di criteri di selezione, quali hanno funzionato meglio e per quali compiti/gruppi?

Esemplificazione di attività e prodotti che confluiscono nel Rapporto di valutazione intermedia.

Le attività di questo blocco consistono nel:

- a. valutare la coerenza dei criteri di selezione dei progetti rispetto alla strategia

- b. capire da cosa eventuali incoerenze dipendono (rigidità della macchina amministrativa, insufficiente volontà politica, adattamento del programma alle condizioni prevalenti nel territorio, rapporto tra Regioni e province, ecc.);

Un modo per valutare se gli strumenti progettati hanno risposto alla strategia consiste nell'indagare sulle conseguenze generate dall'attivazione di una procedura continuativa (ad esempio sportello) rispetto ad una puntuale (bando) o di sollecitazione (sportello itinerante) oppure, ancora, rispetto al coinvolgimento attivo di soggetti intermedi (come le associazioni femminili).

Box 3 – Individuazione della dimensione di genere nei processi di selezione ex-ante

Si suggerisce di trovare casi in cui la dimensione di genere è già entrata nei processi di selezione ex-ante dei progetti, al fine di ricostruire i criteri scelti e i meccanismi di ponderazione definiti. Attraverso un'analisi approfondita di tali casi (possibilmente attraverso un'osservazione diretta dei beneficiari o dei destinatari nel caso di approfondimento) è possibile ricostruire:

- il valore formale (attribuzione solo nominale della titolarità di impresa, tipo di impegno richiesto al destinatario in coerenza con le sue esigenze di flessibilità etc.);
- quali elementi hanno giocato nella definizione dei criteri;
- quali elementi hanno giocato nell'applicazione dei criteri;
- il valore concreto (espresso in dati, descrittori ecc.) attribuito alla tematica di genere nei programmi come argomento trasversale da ponderare nelle diverse fasi dei processi di implementazione;
- rapporti fra AdG ed eventuali soggetti intermediari.

Prodotti che confluiscono nel Rapporto di valutazione intermedia

Paragrafo separato e interventi puntuali nel documento che contiene suggerimenti per eventuali cambiamenti nelle procedure di selezione seguite.

Relazioni al Comitato di Sorveglianza su eventuali criteri di selezione da rivedere.

Interventi dell'esperto di pari opportunità alle riunioni con l'AdG sui criteri di selezione da modificare.

Per elaborare questi prodotti è utile fare riferimento alle indicazioni proposte dal Dipartimento per le Pari opportunità per la valutazione ex-ante dei progetti²³.

²³ Servizio di supporto al Dipartimento per le Pari Opportunità per l'assistenza che il Dipartimento deve offrire alle Amministrazioni centrali e regionali in tema di pari opportunità tra uomini e donne (misura 1.2 del Pon Assistenza tecnica Obiettivo 1 – 2000-2006), *Criteri di selezione dei progetti e possibili indicatori per la realizzazione del mainstreaming di genere con il contributo del FSE. Osservazioni e proposte*, Roma Aprile, 2002

Indicazioni sulla possibile tempistica.

Essendo cruciale alla comprensione dei nessi causali fra attuazione della strategia e risultati conseguiti, questo blocco richiede significativi tempo e risorse. Le attività di questo blocco vanno reiterate dopo le analisi del blocco D.

4.4. Blocco D: Valutazione di efficacia e di efficienza e individuazione dei primi impatti: gli effetti di genere dei PO

La finalità di questo blocco è stabilire che effetti, in termini di pari opportunità, il programma sta concretamente producendo, a favore di quali gruppi, con quali modalità e dove. Per conseguire questo obiettivo conoscitivo, non è sufficiente fermarsi all'informazione che sintetizza il grado di avanzamento del programma (vale a dire quanto output il programma è riuscito a realizzare in un tempo definito di attuazione e in che misura si è approssimato il raggiungimento degli obiettivi fissati). Valutare i risultati e gli impatti sul territorio richiede una più ampia ed approfondita raccolta di informazioni sul comportamento e le attitudini delle donne e su come essi siano influenzati dal programma.

Gli effetti in termini di pari opportunità, infatti, derivano dall'interazione delle misure comprese nel programma con il contesto di riferimento e di policy. Per loro natura, essi possono scaturire da percorsi e catene causali inattese, da indagare attentamente.

Non necessariamente un intervento progettato per promuovere le pari opportunità tra uomini e donne genera effetti positivi. Così, ad esempio, gli interventi formativi progettati per professionalizzare e rendere spendibili sul mercato le competenze specificamente femminili (come ad esempio i corsi per assistenti domiciliari e tutelari), possono rafforzare meccanismi di segregazione orizzontale e verticale sul mercato del lavoro tra uomini e donne.

Analogamente, un intervento progettato in maniera “neutra” può avere effetti positivi e/o negativi sulle donne e sugli uomini²⁴. O ancora, interventi non esclusivamente o prioritariamente volti a promuovere le pari opportunità possono conseguire più

²⁴ Nel primo caso (effetti negativi inaspettati) è possibile citare uno studio condotto dall'Unifem (UNDP) sui programmi di sviluppo rurale condotti in Africa, dove la gestione delle attività agricole è per l'appunto prevalentemente femminile. L'aver affidato le attività di divulgazione a uomini (*extension agents*) ha prodotto un deficit di informazione presso le potenziali destinatarie (che non rappresentavano evidentemente il pubblico preferito degli agenti di sviluppo) e, conseguentemente, il fallimento parziale del programma stesso.

facilmente i propri risultati se vengono attuati coinvolgendo le donne²⁵. In tutti questi casi, riferirsi solo ai dati che scaturiscono dal sistema di monitoraggio limiterebbe in modo notevole la capacità di individuare e spiegare gli effetti del programma.

Inoltre, non necessariamente l'aver correttamente corrisposto alle richieste formali del programma e aver prodotto tutti gli output previsti, è garanzia di successo in termini di impatti sull'uguaglianza di genere. I meccanismi di implementazione delle politiche (il passaggio dalla programmazione strategica all'attuazione vera e propria) condizionano fortemente l'attuazione del programma, incidendo in particolare sul targeting, sulla capacità stessa del programma di raggiungere il gruppo individuato come destinatario.

Un esempio può meglio spiegare questo passaggio. Gli interventi previsti dalla programmazione del FSE 1994-1999 rivolti alle donne dovevano raggiungere le fasce più deboli sul mercato del lavoro e, segnatamente, le donne in possesso di titoli di studio medio bassi e appartenenti ad una classe di età elevata. L'obiettivo consisteva nel riattivare una quota di popolazione femminile "scoraggiata" (o attiva nel sommerso) perché, oltre ad essere uscita prematuramente dalla ricerca attiva del lavoro, anche per il sopraggiungere di carichi familiari, si caratterizzava per un forte deficit di competenze professionali. Alla luce delle analisi di target condotte, è emerso che questa fascia non è stata adeguatamente intercettata dagli interventi cofinanziati, a tutto favore della fascia più forte (le donne giovani e con titoli di studio medio alti) che, invece, risulta abbondantemente sovrarappresentata. In altre parole, è sempre presente il pericolo di generare effetti contrari rispetto a quelli attesi (selezione avversa).

Per individuare gli effetti del programma e i soggetti che beneficiano del programma, è quindi indispensabile osservare attentamente i meccanismi di delivery, di selezione dei destinatari e di diffusione delle informazioni. Questi meccanismi, infatti, incidono direttamente sui processi di discriminazione (positiva o negativa) sulla popolazione potenziale femminile: alcune caratteristiche dell'offerta possono infatti esercitare un interesse specifico solo per le donne (discriminazione negativa per gli uomini). Oppure ci possono essere meccanismi di selezione che indicano una soglia di presenza femminile obbligatoria nelle attività che riguardano tutta la popolazione, che consente alle donne di partecipare agli interventi, laddove in casi di maggiore libertà esse ne

²⁵ Il programma di microcredito della Grameen Bank in Bangladesh, (Yunus, *Il banchiere dei poveri*, 1998) ha trovato che puntare sull'utenza femminile rendeva più solido il programma. Una comparazione di valutazioni su programmi di microcredito in Bangladesh ha esteso questi risultati: quando le utenti del microcredito erano donne, gli effetti positivi, misurati da alcuni indicatori di benessere familiare (in particolare sui bambini), erano più intensi (Bamberger, 2002).

sarebbero rimaste escluse (discriminazione positiva). La ricostruzione dei criteri in base ai quali si effettua la selezione degli utenti sono centrali per comprendere gli effetti che si sono generati e le condizioni che hanno consentito ai risultati di avverarsi. Le tecniche offerte dalle analisi di targeting mostrano quanto diversi possono essere gli effetti generati da un intervento (auto-selezione dell'utenza, selezione avversa, ecc.) in relazione a diverse strategie di attuazione percorse.

Le modalità di diffusione delle informazioni incidono sui gruppi che il programma riesce a raggiungere. L'esperienza condotta nel corso della precedente programmazione ha infatti segnalato la diffusione delle informazioni come un nodo debole dei processi di implementazione dei programmi, soprattutto, come abbiamo esemplificato, per le donne in condizioni di particolare svantaggio sociale. Occorre, dunque, che le AdG richiedano ai valutatori di prestare particolare attenzione a questo aspetto nell'analisi degli interventi, in particolare relativamente al tema delle pari opportunità, chiedendo di individuare quali meccanismi di diffusione dell'informazione hanno operato meglio (p.e. strategie di marketing mirate su riviste e giornali rivolti ad un pubblico eminentemente femminile oppure modalità di divulgazione più generali) e la coerenza tra la scelta di tali meccanismi e la strategie indicate.

Valutare l'impatto di un programma sullo sviluppo dell'uguaglianza di genere significa, ad esempio, non limitarsi a quantificare il tasso lordo e netto della popolazione maschile e femminile coinvolta negli interventi ma considerare questo impatto all'interno dei diversi profili lavorativi nel ciclo di vita che interessano gli uomini e le donne. Recenti studi²⁶ evidenziano che le donne con un livello di istruzione più elevato hanno probabilmente un profilo lavorativo continuo, mentre le donne con un più basso livello di istruzione è maggiore la probabilità di uscita dal mercato del lavoro in corrispondenza di nascita di figli non accompagnata da un successivo ritorno. Questo esempio chiarisce come per effettuare questo tipo di valutazione occorra predisporre strumenti di rilevazione (ad esempio questionari di inserimento occupazionale) più ricchi di domande specifiche di quelli fino ad oggi utilizzati²⁷.

²⁶ Si veda a questo proposito: Villa P., Bettio F., "To what extent does it pay to be better educated? Education and the market work for women in Italy". In *Gender Inequalities in Southern Europe. Women, Work and Welfare in the 1990s*, Gonzales M. J., Jurado T., Naldini M. (a cura di), Londra: Frank Cass, 2000, pp. 150-171; T. Addabbo, V. Borghi, *Riconoscere il lavoro. Una ricerca sulle lavoratrici con contratti di collaborazione nella Provincia di Modena*, Angeli, 2001; R. Fontana, *Il lavoro di genere*, Carocci, 2001; D. Del Boca, "Labor Market Decisions of Husbands and Wives," *Labour*, 1, 2000

²⁷ Su questo fronte anche in altre realtà europee l'elaborazione degli strumenti per l'analisi degli impatti occupazionali in ottica di genere non appare particolarmente ricca, ad eccezione delle esperienze condotte

Oltre a chiedere al valutatore di individuare gli effetti (risultati e ove possibile impatti) in termini di genere del programma, l'AdG dovrà anche chiedere "quali sono gli attori coinvolti in questo tipo di azione, la loro percezione del problema, i loro obiettivi, le loro aspettative". La valutazione deve porre in evidenza che uno stesso problema può essere considerato da diversi punti di vista: gruppi diversi hanno domande, richieste di informazioni, obiettivi, logiche e razionalità che possono, o non, essere convergenti.

Il comportamento delle donne è condizionato da molteplici fattori che possono essere riassunti nella gestione dei tempi di vita e di lavoro e nella conciliazione dei diversi impegni richiesti. Tali fattori influiscono sulla stessa consapevolezza delle donne delle opportunità offerte dall'ambiente in cui vivono e sulle decisioni personali riguardo all'investimento nel proprio capitale umano. E' quindi necessario, per comprendere come il programma incide sui comportamenti, osservare tali fattori e individuare metodi di misurazione adeguati, in modo da identificare come tali fattori incidono sulle variazioni degli indici tradizionalmente utilizzati per l'analisi. La sola variazione degli indici economici (p.e., tasso di attività, tasso di occupazione, tasso di disoccupazione, ecc.) non è infatti sufficiente a spiegare gli effetti generati dagli interventi. Per la valutazione di efficacia si dovrebbe quindi prendere in considerazione non solo l'effetto finale, ma occorre considerare i risultati intermedi come ad esempio la rimozione di ostacoli, l'aumento dell'accessibilità alle opportunità e l'aumento delle stesse opportunità che possono effettivamente essere colte dalle risorse femminili.

Valutazione di efficacia

Come indicato nel primo modulo del documento di Linee guida, una volta individuati gli effetti (risultati e, ove possibile, impatti) tangibili e intangibili, attesi e inattesi, del programma, è necessario procedere all'analisi dell'efficacia. Il concetto di efficacia, come più volte richiamato, non può essere limitato alla rispondenza degli effetti conseguiti rispetto a quelli attesi. Gli orientamenti comunitari²⁸ e nazionali²⁹ individuano indicatori sintetici per la valutazione trasversale delle politiche in ottica di genere sulla

dall'Irlanda e dalla Francia. Recentemente va segnalata l'esperienza pilota condotta dalla Regione Emilia Romagna che proprio entro 2002 avvierà una analisi di placement sui destinatari delle azioni cofinanziate, adottando un questionario che prevede la rilevazioni di informazioni "gender sensitive", al fine di fornire indicazioni sui reali effetti che tutti gli interventi generano sulla condizione femminile all'interno del mercato del lavoro regionale.

²⁸ COM (2000) 335, del 7 giugno 2000.

²⁹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le pari opportunità - VISPO Linee guida per l'attuazione del principio di pari opportunità per uomini e donne e per la valutazione dell'impatto equitativo di genere nella programmazione operativa, 2000

base dei quali è possibile attribuire agli interventi il “marchio gender oriented”, che possono essere utilizzati come base per giudicare dell’efficacia dell’azione, in particolare per l’analisi *maintreamed*.

Come detto nel primo modulo del documento di Linee guida, è in questo blocco di attività che più acquisisce rilevanza la scelta fatta dall’AdG di richiedere un approfondimento specifico sulle pari opportunità.

Una possibile pista di lavoro, laddove si sceglie di intraprendere questo tipo di valutazione, consiste nell’individuare quelle misure, progetti (o gruppi di misure e progetti), che da una valutazione ex-ante risultano maggiormente orientate sulle pari opportunità e valutare in che modo tali azioni trasversali hanno generato sostanziali cambiamenti sul territorio di riferimento e quanto i cambiamenti possano incidere nei processi di programmazione. Per fare ciò occorre che l’esperto di analisi di genere predisponga strumenti di rilevazione e/o contribuisca alla elaborazione di quelli già previsti, inserendo variabili *gender sensitive*, da utilizzare nelle analisi di campo.

Un altro possibile approfondimento riguarda la rilevazione dei primi impatti diretti e indiretti delle misure dedicate laddove il contenuto non è stato esplicitamente tematizzato sulle condizioni di genere, che scaturiscono da modalità organizzative attente al genere in azioni rivolte a tutti.

Valutazione di efficienza

Come richiamato nel primo modulo di Linee guida, nonostante possa essere troppo presto per effettuare una completa analisi di efficienza, particolarmente utile all’AdG è un’attenta analisi dei costi degli interventi rispetto agli effetti che essi ottengono: essa offre all’AdG informazioni utili per migliorare la propria performance nell’utilizzazione delle risorse e per affinare le proprie conoscenze, in vista della riprogrammazione.

Tale analisi, quando riferita agli effetti in termini di pari opportunità richiede particolare attenzione e cautela nell’espressione dei giudizi. Il raggiungimento dei gruppi di donne che costituiscono il target dell’intervento possono richiedere sforzi particolari (e particolarmente costosi) all’AdG, che però possono essere giustificati dalla necessità di raggiungere l’obiettivo prefissato. D’altra parte, è possibile che il coinvolgimento delle donne come destinatari delle azioni conduca ad una maggiore efficacia degli interventi e, quindi, aumenti l’efficienza a parità di costi.

E' particolarmente importante comparare i costi unitari fra i vari contesti territoriali (ad esempio le Province) e ricercare le cause delle differenze. Come per tutte le attività valutative, cruciale è la scelta del metodo da utilizzare, in cui il valutatore deve coinvolgere l'esperto di pari opportunità.

Per questo blocco di attività, si richiede al valutatore un lavoro in profondità che non si può limitare all'analisi dei dati di monitoraggio, ma che deve mettere a sistema l'insieme delle informazioni (di prodotto e di processo) relative all'attuazione delle pari opportunità e del principio del *mainstreaming* (blocchi B e C).

Esemplificazione dei quesiti rilevanti

Possibili domande rilevanti da porre in questa fase possono essere: quali miglioramenti in termini di pari opportunità tra uomini e donne si sono verificati? In quali campi? Come si diversificano gli effetti di genere del programma sul territorio? A quali elementi sono ascrivibili le differenze? Che lezioni si possono trarre dai confronti fra l'attuazione dell'intervento in contesti differenti?

Quali effetti hanno sortito le misure dedicate (p.e., miglioramento delle condizioni di pari opportunità, creazione di imprese solo nominalmente a titolarità femminile, sostegno del reddito per donne non attive, aumento della propensione al lavoro nero da parte delle donne)? Ci sono state aree nel territorio di riferimento dove si è concentrata l'utilizzazione? Quali elementi hanno determinato tali concentrazioni?

Quanto gli interventi fin qui attivati corrispondono alla strategia esplicitata nei documenti strategici?

Quali gruppi si sono avvantaggiati di più? Quali sono rimasti esclusi? Gli interessi di quali gruppi sono prevalentemente soddisfatti da questi interventi? Quali gruppi e quali interessi risultano non considerati?

Qual è la percezione degli interventi sul territorio (da parte dei soggetti coinvolti e da parte dei soggetti esterni)? Ci sono discrepanze tra percezioni e risultati oggettivi? Da quali meccanismi sono generate?

Quali criteri sono stati utilizzati per la selezione dei destinatari degli interventi? Quali hanno garantito l'accesso alle opportunità? Quali sono stati gli effetti di genere dei

criteri utilizzati per la selezione dei destinatari degli interventi (dedicati e non dedicati)? Quali effetti appaiono collegati soprattutto ai meccanismi di *delivery*?³⁰

Quali effetti hanno sortito le misure dedicate (p.e., miglioramento delle condizioni di pari opportunità, creazione di imprese solo nominalmente a titolarità femminile, sostegno del reddito per donne non attive, aumento della propensione al lavoro nero da parte delle donne)? Ci sono state aree nel territorio di riferimento dove si è concentrata l'utilizzazione? Quali elementi hanno determinato tali concentrazioni?

Quali effetti ha sortito il sistema di promozione delle pari opportunità? Quali parti del sistema hanno prodotto i migliori risultati? Quali condizioni hanno consentito il raggiungimento di tali risultati?³¹

Qual è stata la performance della strategia trasversale sulle pari opportunità? Quali assunzioni si sono rivelate fondate? Quali sono da rivedere? Quali elementi hanno causato trade offs? Quali strumenti hanno consentito di superare le resistenze relative al tema? Che lezioni si possono trarre dai confronti fra l'attuazione degli interventi in contesti differenti?

Come cambiano i costi unitari delle misure dedicate sul territorio interessato dal programma? Cosa provoca le discrepanze? E' possibile che il coinvolgimento (o il mancato coinvolgimento) delle donne negli interventi alteri i costi unitari? Che lezioni è possibile trarre dalle eventuali variazioni?

Esemplificazione di attività

Questo blocco di attività oltre a fondarsi sulle elaborazioni e le analisi delle fonti informative disponibili (dati di monitoraggio, altre fonti) richiede la realizzazione di indagini sul campo.

- Acquisizione di informazioni sull'andamento delle tematiche di pari opportunità nel contesto di interesse.
- Incontro/i con l'Autorità di Gestione relativamente al rapporto tra andamento del programma e andamento osservato relativamente alle tematiche di genere.
- Acquisizione di informazioni sullo stato di avanzamento dei progetti focalizzato sugli aspetti delle pari opportunità (dal sistema di monitoraggio: stati di avanzamento procedurale, realizzazioni).

³⁰ La risposta a questo set di domande richiede una retroazione con i blocchi di attività C ed E.

³¹ Questo set di domande richiede retroazione con il blocco di attività E.

- Attività di completamento dell'informazione sui progetti avviati: incontri con i responsabili di misura, incontri con i responsabili di progetti integrati, visite sui luoghi di realizzazione, interviste con gli *stakeholders* (in particolare beneficiari finali e destinatari potenziali e effettivi). Tali attività sono particolarmente importanti per quanto riguarda le pari opportunità, dato che il sistema degli indicatori di programma solo in pochissimi casi include informazioni disaggregate per genere.
- Costruzione effettiva degli indicatori di valutazione (risultato e impatto), inclusi indicatori specifici sul genere.
- Conduzione di indagini sul campo: sia indagini specifiche sulle pari opportunità sia collaborazione e partecipazione dell'esperto/a di pari opportunità alle indagini condotte dalle altre componenti della compagine del valutatore.
- Analisi degli effetti di genere dei meccanismi di *delivery* (ad esempio bando, sportello, sportello itinerante, o altri meccanismi di scelta sia dei destinatari sia dei soggetti attuatori e dei beneficiari finali). Tale analisi va condotta utilizzando anche i risultati delle attività dei blocchi C ed E, Valutazione della funzionalità e adeguatezza del sistema di gestione.³²
- Ricostruzione dei costi unitari degli interventi e comparazioni fra interventi e aree.
- Valutazione dei risultati e impatti già ottenuti e prima identificazione di quelli presumibilmente conseguibili, con evidenziazione dei risultati e impatti intangibili e inattesi (anche per progetti che non si concludono entro la chiusura del Rapporto di valutazione intermedia).
- Analisi della coerenza tra indicatori e quadro logico del programma così come ricostruito alla luce dell'esperienza concreta di implementazione (utilizza le evidenze del blocco C e retroagisce con le attività del blocco B).

I prodotti di questo blocco oltre a fornire un quadro sistematico dei principali risultati a cui il programma è giunto in ottica di genere dovrebbero fornire indicazioni e raccomandazioni all'AdG per migliorare l'efficacia e aumentare l'efficienza dell'intervento. Essi includono:

³² L'analisi, basata sull'osservazione comparata di meccanismi alternativi di delivery per progetti simili, è diretta a individuarne i pro e i contro e indicare a quali condizioni si adattano quali meccanismi e quali meccanismi appaiono più adatti a favorire risultati e impatti auspicati (p.e.: alcuni meccanismi potrebbero risultare migliori nel raggiungere gruppi sociali o aree del territorio più difficili da raggiungere).

- Capitolo sulle pari opportunità nella relazione all'Autorità di Gestione su lezioni e suggerimenti per aumentare l'efficacia ed efficienza dell'intervento.
- Parte sulle pari opportunità del documento sulle evidenze desumibili dal sistema degli indicatori.
- Parte tematica del documento su costi medi.
- Incontro fra l'esperto/a di pari opportunità con l'Autorità di Gestione sui risultati della valutazione ed eventualmente presentazioni allargate.
- Almeno una relazione dedicata e paragrafi tematici nelle relazioni periodiche all'AdG su risultati e primi impatti degli interventi.

Prodotti che confluiscono nel Rapporto di valutazione intermedia

Capitolo sugli effetti di pari opportunità con richiamo alle metodologie di indagine adottate e al contributo dato alla predisposizione di indagini sul campo e alla progettazione degli strumenti (questionari, interviste non strutturate, osservazione diretta, ecc.).³³

4.5. Blocco E. valutazione della funzionalità e adeguatezza del sistema di gestione, del partenariato e dell'avanzamento istituzionale complessivo: la valutazione dei processi di implementazione in ottica di genere

Come già accennato, la valutazione di efficacia delle azioni non si limita ad analizzare gli effetti finali, ma considera come elementi rilevanti i risultati intermedi sia interni (alle pubbliche amministrazioni) che esterni (lungo le catene causali che collegano l'intervento ai suoi effetti). In questo blocco di attività si analizzano i meccanismi di *mainstreaming* e la loro presenza nell'implementazione dei programmi, nella struttura organizzativa delle AdG e nella struttura del partenariato.

In accordo con l'art.8 del Regolamento dei Fondi Strutturali, gli Stati Membri dovrebbero garantire la promozione delle pari opportunità al momento della creazione delle partnerships e nei processi di consultazione, in particolare nei momenti formali (comitati di sorveglianza). Le attività di questo blocco hanno la finalità di rendere evidente il ruolo effettivamente esercitato dagli organismi e dagli esperti (istituzionalmente e non) preposti nei processi di implementazione dei fondi strutturali,

³³ Se i metodi sono stati esaurientemente esplicitati nel capitolo dedicato al disegno di valutazione, questo richiamo può essere sintetico.

alla luce dei risultati ottenuti e di evidenziare le modalità di coinvolgimento delle realtà rappresentative del territorio.

Si tratta di un'attività importante e delicata. Può, infatti, accadere che ci sia un gran "successo" degli organi preposti alle pari opportunità perché essi redigono "bene" i documenti previsti mentre, nella sostanza, si assumono decisioni (su "altri" temi, quindi senza la partecipazione attiva degli organi stessi) in contrasto con il principio del mainstreaming di genere.

In questo blocco di attività si deve ricostruire una mappa degli attori - interni all'organizzazione dell'AdG o attivi nella società civile - effettivamente coinvolti nel controllo delle risorse e della loro destinazione, in relazione ai risultati ottenuti. Se infatti da un lato può essere considerato un successo l'elevata presenza di donne nelle attività cofinanziate (con conseguenti elevati tassi di copertura, elevate performances finanziarie ed elevati indici di avanzamento del programma), dall'altro non è affatto scontato che ciò si traduca in un miglioramento delle condizioni di vita delle stesse.

Il QCS attribuisce un ruolo importante alla partecipazione al partenariato e ai processi decisionali da parte degli esperti di pari opportunità e delle rappresentanze istituzionali femminili.

La segmentazione delle competenze in materia di pari opportunità, generatasi nel tempo all'interno delle pubbliche amministrazioni, rende la questione della sinergia e dei coordinamenti particolarmente rilevante. Nelle organizzazioni complesse (come le AdG) e nei processi di partnership istituzionale e sociale (come quella che ha dato origine ai PO) la sovrapposizione di obiettivi taciti e obiettivi espliciti è uno dei aspetti che spiega le aporie del sistema (particolarmente evidenti nelle pubbliche amministrazioni).

Va infatti segnalato che, nell'ambito delle pari opportunità, le scelte effettuate non sempre sono state il frutto di un processo negoziale allargato a tutti i soggetti (istituzionali e non) deputati, con il risultato che dietro obiettivi espliciti (formali), più o meno chiaramente definiti, si sono "depositati" intenti diversi se non addirittura contrastanti. Occorre dunque ricostruire come si sono attuati e specificati tali obiettivi nella concreta attuazione del programma³⁴.

³⁴ Un ruolo importante nella definizione degli obiettivi è stato giocato dal Dipartimento per le Pari Opportunità. Attraverso la produzione e la promozione di linee guida per la programmazione degli interventi in ottica di genere (Cfr. Linee guida V.I.S.P.O. "Valutazione di impatto strategico delle pari opportunità") l'impegno del Dipartimento si è concretizzato nella adozione, da parte delle AdG, di

Box 4 L'analisi dei processi di negoziazione

Un possibile ambito di approfondimento potrebbe consistere nell'analisi dei processi di negoziazione che sottostanno alla definizione delle priorità di azione e, in definitiva al controllo delle risorse, attraverso la ricostruzione:

- a) delle comunicazioni tra parti identificate con interessi e preferenze diverse;
- b) degli scambi di risorse materiali o immateriali tra le parti (informazioni, diritti, impegni di comportamento);
- c) delle ricerche di modalità di scambio che rispondano il più possibile ad interessi delle parti;
- d) delle decisioni congiunte o degli accordi definiti tra le parti.

Esemplificazione di quesiti rilevanti

Attraverso l'azione di quali attori la dimensione di genere è entrata a far parte dei processi di implementazione? Quali attori sono entrati a far parte del partenariato? Come si è verificato il coinvolgimento di organismi di parità e organizzazioni femminili nei comitati di sorveglianza, ed altri forum? Qual è il risultato di tale coinvolgimento sull'attuazione del programma e sul raggiungimento degli obiettivi di pari opportunità? Come impattano gli strumenti interni di rappresentazione degli interessi di genere (responsabile delle pari opportunità, etc.) sul funzionamento della macchina amministrativa che attua il programma? Quali sono stati i meccanismi di cooptazione delle rappresentanze femminili nei processi decisionali? Come sono cambiati i processi decisionali, a seguito della cooptazione? In quali condizioni i meccanismi di rappresentazione delle pari opportunità hanno raggiunto i loro risultati? Quali sono i costi di questi meccanismi, rispetto ai risultati raggiunti? Quali sono le percezioni degli altri partner rispetto alle pari opportunità?

Esemplificazione di attività

Analisi dei processi di implementazione e partenariato in ottica di genere.

Per lo svolgimento di questo blocco di attività si propone il ricorso a tecniche di analisi interorganizzativa³⁵ con particolare riferimento ai processi di negoziazione e di controllo delle risorse in gioco. Uno degli obiettivi che questo ultimo blocco di attività intende raggiungere consiste nell'individuazione di casi di integrazione del *mainstreaming* all'interno del processo di *policy making* attraverso chiavi di lettura nuove, strettamente legate alla tematica dell'accesso e del controllo delle risorse.

comuni indirizzi per l'attuazione delle politiche in ottica di genere, all'interno dei propri documenti programmatori sia di natura strategica (PO e Cdp) sia di natura operativa (bandi e direttive).

³⁵ Pfeiffer, J. & Salancick, G.R. *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. New York, NY: Harper & Row, 1978; Hickson, P. J. et al. (1971) - *A Strategic Contingencies Theory of Interorganization Power*. Scott, Richard, W. (1993) *Recent Developments in Organizational Sociology*.

Prodotti che confluiscono nel Rapporto di valutazione intermedia

Documento su suggerimenti per il rapporto di valutazione intermedia. Il Rapporto riporterà anche il risultato delle interazioni: quali suggerimenti sono stati adottati e quali no e relative motivazioni.

Una relazione e paragrafi dedicati nelle relazioni periodiche all'AdG nelle quali si evidenziano punti critici, punti di eccellenza, lezioni e suggerimenti per il miglioramento del processo dal punto di vista delle pari opportunità.

Parte del documento per la revisione dei cronogrammi di misura.

4.6. Blocco F: Valutazione della qualità e del funzionamento del sistema di monitoraggio

Le attività di questo blocco mirano a capire come e quanto gli strumenti conoscitivi a disposizione (indicatori di realizzazione, risultato e impatto, sistemi di monitoraggio, ecc.) servano a rispondere alle domande valutative poste; se, in sostanza, si tratta di strumenti di indagine *gender sensitive*. In particolare, per quanto riguarda gli indicatori a disposizione, occorre verificare in che modo quelli attualmente in uso possono essere utilizzati per una lettura in chiave di genere degli effetti del programma.

I sistemi di monitoraggio attualmente in uso presentano notevoli nodi problematici. Ci sono ambiti dove la mancanza di informazioni di genere non consente nemmeno la ricostruzione del quadro conoscitivo (indicatori di realizzazione e di risultato) su cui elaborare le adeguate domande valutative. Tranne che per il FSE, ad esempio, nel monitoraggio degli interventi cofinanziati dai Fondi Strutturali non è prevista la rilevazione della variabile di genere. Inoltre non in tutte le attività sostenute dal FSE quest'ultima è presente in fase di approvazione degli interventi³⁶. Infine, anche laddove gli indicatori esistono, essi possono avere effetti perversi che la valutazione deve individuare e su cui deve avanzare proposte correttive. Per esempio, nella formazione, è possibile che l'esigenza da parte degli enti formativi di dimostrare una elevata *performance* in termini di tasso di inserimento occupazionale dei propri allievi (da far valere soprattutto in sede di valutazione ex-ante dei progetti) orienti gli enti formativi a

³⁶ Allo stato attuale delle rilevazioni, ad esempio, risulta difficile valutare l'efficacia degli interventi di formazione continua presso il pubblico femminile, perché non si dispone (a livello di realizzazione) dei banali tassi di partecipazione divisi per genere.

selezionare i gli allievi che già prima del corso esibiscono potenzialità di inserimento occupazionale più elevate.

Il monitoraggio delle pari opportunità come obiettivo trasversale è ancora più problematico. Il primo passo verso l'analisi della qualità e del funzionamento del sistema di monitoraggio per questo aspetto specifico consisterebbe nell'osservare quale delle due tassonomie in uso è stata effettivamente adottata:

- versione “*ufficiale*”, in base al quale un progetto viene classificato “principalmente incentrato” sulle pari opportunità, “incentrato” sulle pari opportunità o “neutro” oppure
- versione “*argomentata*” (in base alla quale la scelta delle classificazioni sopra-indicate è motivata dalla presenza delle seguenti variabili:
 - ✓ *presenza di rappresentanze femminili (ad es. comitati pari opportunità) in fase di progettazione e/o realizzazione e/o valutazione dell'intervento*
 - ✓ *presenza di elementi di flessibilità nell'erogazione dell'intervento (ad es. possibilità di modificare gli orari di fruizione dei servizi previsti)*
 - ✓ *presenza, all'interno del progetto o in collegamento con esso, di servizi e strutture di assistenza ai familiari delle donne coinvolte nel progetto.*

Obiettivo del presente blocco è:

- a. verificare la sostenibilità degli indicatori predisposti per l'analisi delle attuazioni;
- b. effettuare una ricognizione sulle esigenze informative connesse alla valutazione in chiave di genere;
- c. fornire suggerimenti su come migliorare il sistema in modo frugale (proporre un limitato numero di miglioramenti al sistema di monitoraggio);
- d. raccogliere e sistematizzare in indicatori le informazioni necessarie.³⁷

³⁷ Questa attività, menzionata fra quelle di questo blocco, va comune esplicita fra le attività del blocco D.

Box 5 - Mappatura delle fonti informative

Un possibile metodo per effettuare una ricognizione su tutte le fonti informative ad oggi disponibili, è la loro mappatura. Tale metodo ha lo scopo di ampliare le basi conoscitive sulla condizione femminile nel mercato del lavoro e sui sistemi di conciliazione (es. uso dei congedi parentali), secondo lo schema di seguito proposto³⁸:

Fonte	Tipologia di informazione	Periodicità di rilevazione	Ultima rilevazione disponibile e formato	Informazione correlata a:
AdG				
Osservatorio del mercato del lavoro				
Enti di ricerca locali				
Altro				

La valorizzazione di indicatori su un campione di interventi costituirebbe un primo fondamentale contributo valutativo, soprattutto a questo stadio, rispetto alla valutazione del *mainstreaming* di genere.

Esemplificazione di quesiti rilevanti

Esistono (internamente ed esternamente alla AdG) organismi che trattano la dimensione di genere nei propri progetti/interventi? Come viene monitorata la dimensione di genere? Come viene monitorato l'obiettivo trasversale "pari opportunità"? Quali sono le fonti informative disponibili? Dove è possibile attingere dati e informazioni sul genere? Come si può modificare in modo che risulti più utile? Quali distorsioni nell'implementazione possono essere ricondotte agli indicatori scelti? Come è possibile migliorare i sistemi di monitoraggio e gli indicatori di programma prescelti? Quali soggetti utilizzano le informazioni? Quanto sono utilizzate le informazioni sul genere provenienti dal sistema degli indicatori nelle discussioni, p.e., in sede di Comitato di Sorveglianza?

Esemplificazione di attività

Analisi della *gender sensitivity* degli indicatori previsti dal programma ed eventuale elaborazione di ulteriori informazioni ad essi correlati, come ad esempio la localizzazione, la flessibilizzazione e la tipologia degli interventi, da rilevarsi eventualmente a campione.

Prodotti che confluiscono nel Rapporto di valutazione intermedia

Parte tematica della relazione sul miglioramento del sistema di monitoraggio.

³⁸ Come più di dieci anni fa scrivevano A.Bulgarelli e M.Giovine: "La praticabilità della valutazione dipende non tanto, come spesso si sostiene, dall'inadeguatezza delle informazioni e dalla mancanza di metodologie adeguate, quanto piuttosto dalla disponibilità e motivazione dei soggetti istituzionali" in Aviana Bulgarelli - Marinella Giovine, Introduzione a A. Bulgarelli - M- Giovine - G. Pennisi, *Valutare l'investimento formazione*, F. Angeli, Milano 1990, p. 13.

Bibliografia

Addobbo T., V.Borghi, *Riconoscere il lavoro. Una ricerca sulle lavoratrici con contratti di collaborazione nella Provincia di Modena*, Angeli, 2001

Addis E., *Economia e differenze di genere*, Clueb, Bologna, 1997

A.Bulgarelli e M.Giovine: *“La praticabilità della valutazione dipende non tanto, come spesso si sostiene, dall’inadeguatezza delle informazioni e dalla mancanza di metodologie adeguate, quanto piuttosto dalla disponibilità e motivazione dei soggetti istituzionali”* in Aviana Bulgarelli - Marinella Giovine, Introduzione a A. Bulgarelli - M- Giovine - G. Pennisi, *Valutare l’investimento formazione*, F. Angeli, Milano 1990, p. 13.

Cles, *Documenti di programmazione ob.1. Lettura di genere*, Roma, giugno, 2002

D.Del Boca, *“Labor Market Decisions of Husbands and Wives,” Labour*,1, 2000

R.Fontana, *Il lavoro di genere*, Carocci, 2001

E.Reyneri, *Sociologia del mercato del lavoro*, Il Mulino, Bologna, 2002-12-01

NDP, *Gender Equality Unit, Integrating Gender Equality in the Evaluation of the Irish 2000-06 National Development Plan. Tool Kit for Gender Evaluation*, August 2002, mimeo.

Pomeranzi B. M., *Guida per la valutazione ex post delle iniziative di cooperazione in termini di donne e sviluppo*, in D. Fanciullacci - C. Guelfi - G. Pennisi, *“Valutare lo sviluppo. Volume primo. Metodologia e tecnica della valutazione retrospettiva dei progetti”*, Franco Angeli, Milano 1991, p. 390

Villa P., Bettio F., *“To what extent does it pay to be better educated? Education and the market work for women in Italy”*. In *Gender Inequalities in Southern Europe. Women, Work and Welfare in the 1990s*, Gonzales M. J., Jurado T., Naldini M. (a cura di), Londra: Frank Cass, 2000, pp. 150-171.

Yunus, M. *Il banchiere dei poveri*, 1998.