



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA



Dipartimento Innovazione e Società

Tesi di dottorato in
Sistemi Sociali, Organizzazioni e Analisi delle Politiche
Pubbliche

**Per una valutazione delle politiche di genere:
Il confronto tra le regioni italiane**

Settore disciplinare: SPS-09

Dottoranda

Dott.ssa Luisa De Vita (XXI ciclo)

Coordinatore

Prof. Fabrizio Battistelli

Tutor

Prof.ssa Adriana Signorelli

Anno Accademico
2007/2008

RINGRAZIAMENTI

Desidero ringraziare, prima di tutto, i soggetti istituzionali e le organizzazioni che hanno permesso la realizzazione di questa ricerca accordandomi la loro disponibilità ad effettuare le interviste.

Ringrazio la Prof.ssa Signorelli per avermi guidato nel mio percorso di ricerca e la Prof.ssa Claudia Villante per le sue utili indicazioni e le proficue discussioni.

Ringrazio la società Ernst & Young e tutti gli studenti che mi hanno aiutata nella raccolta dei dati.

Infine, ringrazio tutti coloro che a vario titolo mi hanno sostenuta in questi tre anni, primi tra tutti i miei genitori ed Emiliano.

INDICE

INTRODUZIONE	9
CAPITOLO 1. LE POLITICHE DI GENERE: LE CARATTERISTICHE DEL DIBATTITO	17
1. Premessa	17
2. Mutamenti del lavoro e della famiglia: nuovi rischi e nuovi bisogni	18
2.1 Le trasformazioni in atto	18
2.2 Nuovi rischi e nuovi bisogni sociali	23
3. Ristrutturazioni dei sistemi di welfare e nuove risposte di policy	26
3.1 Capabilities approach e active welfare state: il modello dell'adult worker	26
3.2 Le nuove implicazioni per le politiche di genere: il modello worker and carer	32
4. Il ruolo dell'Unione europea nella definizione delle politiche di genere	41
4.1 Le tappe della parità di genere in Europa	41
4.2 La Seo e le politiche di genere: tra attivazione e conciliazione	44
4.3 I limiti dell'azione comunitaria	51
5. Le nuove soluzioni di policy: nodi critici e problemi aperti	56
5.1 Assoggettamento del sociale e ruolo strumentale delle politiche di genere	57
5.2 L'adult worker model e la mancata integrazione degli strumenti d'intervento.....	60
CAPITOLO 2. LA SITUAZIONE DELLE DONNE IN ITALIA.....	69
1 Il contesto socio-economico	69
1.1 La partecipazione femminile al mercato del lavoro	69
1.2 I problemi della domanda e dell'offerta	74

1.3 La relazione tra fecondità e partecipazione al lavoro: le peculiarità del caso italiano.....	77
2 La forte segmentazione tra donne: l'istruzione e l'accesso al lavoro	80
2.1 Il maggiore vantaggio competitivo delle donne istruite	80
2.2 Le professioni delle donne al lavoro	83
3 Il welfare familistico	86
3.1 Il sistema delle solidarietà familiari	86
3.2. Le ricadute del sistema delle solidarietà allargate: gli istituti di sostegno per le famiglie e gli stereotipi culturali.....	91
CAPITOLO 3 PERCHÉ I CONTESTI REGIONALI: IL DISEGNO DELLA RICERCA	97
1. La ricerca preliminare: il livello nazionale	97
1.1 Premessa	97
1.2 Il livello programmatico: l'analisi dei Piani di azione nazionale	99
1.3 Il livello operativo: alcune riflessioni sui principali dispositivi per la promozione dell'uguaglianza di genere.....	108
1.4 L'Italia: quale modello?	114
2. La nuova centralità assunta dai contesti locali	118
2.1 Sviluppo economico e giustizia sociale: la ricomposizione dei due poli del dibattito.....	118
2.2 Le nuove prassi e modalità di azione.....	122
2.3 I rischi della gestione locale degli interventi	124
2.4 Le implicazioni per le politiche di genere	128
3. Il disegno della ricerca.....	132
3.1 Obiettivi e ipotesi	132
3.2 Le fasi della ricerca.....	135
3.3 Metodologia.....	138
CAPITOLO 4. MODELLI REGIONALI A CONFRONTO: I RISULTATI DELLA RICERCA.....	149
1 La frammentazione territoriale: il quadro socio economico ..	149
1.1 Il livello di attivazione della popolazione femminile	149
1.2 La pressione demografica	156

1.3 Le strutture di assistenza e cura	159
1.4 La spesa sociale	166
2 Le linee programmatiche: il confronto tra i Piani operativi regionali	170
2.1 La programmazione 2000-2006	170
2.1 Il gender mainstreaming e le linee d'intervento nel confronto tra le regioni Ob. 3 e Ob. 1	174
2.2 La programmazione 2007-20013	194
3 Risultati preliminari: cinque gruppi regionali a confronto	199
3.1 Lo screening dei siti regionali	199
3.2 I cinque gruppi	204
4 Gli studi di caso	214
4.1 Premessa	214
4.2 I fattori cognitivi: le concezioni degli attori e gli ambiti di policy privilegiati	215
4.3 Le relazioni tra gli attori e i fattori amministrativo gestionali	224
4.4 Il ruolo dell'Europa	231
4.5 Il confronto con le ipotesi di ricerca	234
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	241
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	250

Introduzione

Il lavoro presentato costituisce un tentativo di valutazione dei diversi approcci intrapresi dalle regioni italiane in materia di politiche di genere e rappresenta il punto di arrivo di un percorso di ricerca più ampio iniziato nel 2004 con l'analisi del livello nazionale.

A partire dalle evoluzioni intervenute in sede comunitaria per la definizione delle politiche volte a favorire l'ingresso e la partecipazione delle donne nel mercato del lavoro, l'obiettivo iniziale è stato quello di verificare la parallela evoluzione delle politiche di genere nel contesto italiano al fine di individuare le logiche e i significati sottesi alle politiche predisposte e analizzare il modello d'intervento scelto per la realizzazione delle stesse. Per fare questo lo strumento privilegiato è stato l'analisi computerizzata dei documenti di programmazione nazionale: i Pan. La possibilità offerta dalle tecniche di analisi del testo di confrontare documenti molto corposi in un'ottica diacronica, cogliendone parallelamente gli aspetti latenti, ha consentito di seguire meglio tutto il percorso di svolgimento delle policy. Se, infatti, in letteratura, non mancano gli studi sui processi decisionali e sugli impatti delle politiche, le ricerche sugli aspetti cognitivi di costruzione e individuazione del problema a cui dare risposta sono poco numerosi, anche se rivestono una importanza particolare soprattutto rispetto ad un tema, quello delle politiche di genere, in cui sono proprio i modi di concepire e costruire il “senso” delle politiche che consentono di evitare la riproduzione delle disuguaglianze.

Nata dalla volontà di fare il punto sullo stato delle politiche di pari opportunità in Italia, seguendone l'evoluzione a partire dalle influenze esercitate dalle strategie comunitarie, la ricerca ha però subito imposto la necessità di approfondire i differenti modelli regionali.

Le motivazioni sono principalmente due. La prima è legata alla grande centralità assunta dai contesti locali nelle fasi di implementazione delle politiche e alla parallela investitura, in conformità con i processi di sussidiarietà verticale tra i livelli sovranazionale, nazionale e locale, di ampie autonomie anche nelle fasi di programmazione, mentre, la seconda deriva dalla forte frammentazione territoriale, sia in termini socio-economici, che politico-amministrativi e di welfare (Caltabiano, 2004), che caratterizza il nostro Paese e che ha suggerito l'esistenza di modalità di leggere e interpretare i bisogni del territorio profondamente diverse da regione a regione.

Trattandosi di policy relativamente recenti per il contesto nazionale e ancor di più per il livello locale, tutto il lavoro di ricerca è dunque partito dalla necessità di comprendere i diversi modi di approcciarsi alle politiche di genere, valutando i significati e i bisogni a cui cercavano di dare risposta le numerose misure predisposte e arrivare, infine, alla definizione di precise strategie e modelli di azione individuando tra quelli presenti in letteratura l'approccio più vicino alle strategie regionali.

La ricostruzione del dibattito, presentata nella prima parte di questo lavoro (capitoli 1-2), ha evidenziato come le soluzioni proposte in letteratura, ma anche nelle risposte politiche, tendono a delineare due modelli in parte contrapposti: il primo, di matrice

economica, che si fonda sull'occupazione di tutto il capitale umano al fine di rilanciare la crescita e la competitività economica raggiungendo l'inclusione sociale attraverso il lavoro retribuito, e il secondo, più attento alle questioni della giustizia e dell'equità, maggiormente orientato alla presa in carico delle differenze esistenti tra i due sessi, è volto, invece, alla riduzione degli squilibri nella divisione dei ruoli sociali.

Completamente diversi per le loro implicazioni rispetto alle politiche di genere, nel primo modello, peraltro fortemente sostenuto in sede europea, l'enfasi è sulle politiche di attivazione (Busilacchi, 2006), di tutto il potenziale umano con particolare riguardo a quello femminile attraverso interventi volti a promuovere l'ingresso e la permanenza delle donne sul mercato del lavoro, secondo un modello di tipo "*adult worker*" che mira a garantire l'occupazione femminile attraverso la riduzione dei carichi di cura (defamilizzazione) e il loro spostamento sui servizi di assistenza pubblici o privati.

Nel secondo, tarato su politiche di riequilibrio delle condizioni sociali, si punta primariamente al riequilibrio delle condizioni di partenza agendo anche attraverso i congedi, i sussidi e le misure fiscali. Il modello è del tipo "*worker and carer*" proposto per garantire ai cittadini, anche maschi, una scelta più libera tra lavoro per il mercato e quello per la famiglia (Orloff, 2006).

Piuttosto che focalizzarsi su uno dei due modelli, secondo alcuni autori la soluzione migliore sembra, però risiedere in un approccio maggiormente in grado di ricomporre le istanze di sviluppo economico con quelle dell'inclusione sociale, tenendo insieme, sia le necessità di rilanciare la competitività, attraverso

cittadini maggiormente in grado di partecipare attivamente alla vita economica, sia il sostegno nei confronti di coloro ancora incapaci di una piena autonomia. Centrale a questo punto diviene il ruolo dei contesti locali deputati alla realizzazione di questa difficile integrazione (Ranci, 2002; Bifulco, 2005). Eletti come luogo privilegiato per operare una profonda ristrutturazione nelle modalità di progettazione e implementazione delle policy, sono pensati per favorire l'emergere di nuovi stili di *governing*, fondati sulle reti di *governance*, sulla capacità programmatica e sull'innovazione territoriale (Ranci, 2006a).

Dal punto di vista delle politiche di genere si tratta primariamente di realizzare interventi strutturali capaci di agire sulle cause del disequilibrio e conseguentemente di uscire, data la molteplicità dei campi d'interesse, dalla logica settoriale e dalla frantumazione che contraddistingue i vari settori d'intervento, realizzando una maggiore integrazione tra le diverse aree di policy e avviando parallelamente un disegno complessivo degli interventi da realizzare con una precisa definizione degli obiettivi, delle linee operative e degli impatti attesi.

Le nuove politiche devono dunque essere pensate in una logica di risultato favorendo tutti quei processi di analisi dei fabbisogni, monitoraggio e valutazione; l'altra sfida è rappresentata dalla creazione di reti di *governance* sempre più allargate, pensate per coinvolgere tutte le parti sociali e soprattutto le imprese, creando relazioni negoziali di scambio e definizione congiunta degli obiettivi che possano portare in maniera concertata alla definizione di nuove soluzioni.

Coerentemente con le evidenze emerse è stata quindi sviluppata la ricerca empirica.

I capitoli 3-4 sono totalmente dedicati alla descrizione del metodo, degli strumenti di ricerca e dei risultati emersi dall'elaborazione dei dati, raccolti con l'analisi del materiale documentale e delle interviste ai testimoni privilegiati.

Da un punto di vista metodologico, la prima fase di ricerca ha avuto come fulcro, parallelamente a quanto fatto con il livello nazionale, l'analisi testuale dei documenti regionali di programmazione: i Por, a cui è stato affiancato lo screening dei siti regionali, la verifica della partecipazione all'iniziativa comunitaria Equal e l'attivazione degli uffici regionali a Bruxelles con specifici obiettivi in materia di pari opportunità. Il complesso delle analisi ha quindi consentito l'individuazione di cinque distinti gruppi di regioni, da cui sono state tratte le realtà regionali su cui procedere con l'analisi di caso.

L'ultima parte della ricerca è stata appunto dedicata agli approfondimenti delle regioni selezionate. Con le interviste semi strutturate, realizzate con testimoni privilegiati e direttamente coinvolti nella programmazione e realizzazione degli interventi, sono state raccolte informazioni, in primo luogo sulle iniziative e i progetti implementati, in modo da poter evidenziare gli eventuali scollamenti tra le dichiarazioni programmatiche presenti nei documenti e le realizzazioni effettive, e in secondo luogo sulle concezioni dei diversi attori circa le priorità e le iniziative da intraprendere. Attraverso domande volte ad indagare le modalità con cui vengono definite e interpretate le questioni di genere, è stato definito il tipo di risposta

che i diversi attori locali forniscono al problema delle pari opportunità e quindi le concezioni che sono sottese alle iniziative intraprese.

La seconda parte dell'intervista si è focalizzata sulle modalità di regolazione delle politiche, sugli attori coinvolti e sulle opportunità/vincoli delle politiche comunitarie al fine di identificare l'incorporazione delle nuove modalità di programmazione, l'effettiva creazione di reti allargate, il peso assunto dalle indicazioni comunitarie nel guidare o rallentare le politiche locali. L'ultima parte del lavoro di ricerca è stata quindi dedicata all'identificazione dei diversi modelli regionali d'intervento e alla discussione delle variabili esplicative in grado di dare ragione delle differenze.

In particolare, le differenze tra i diversi contesti regionali sembrano dipendere da tre dimensioni principali:

- *le aree di policy oggetto di intervento*, relative, sia al tipo di ambito in cui l'intervento andava a collocarsi (conciliazione, occupabilità, imprenditoria, segregazione orizzontale e verticale), sia alle concezioni che li hanno ispirati;
- *la regolazione delle politiche*, volta a stabilire le modalità concrete di realizzazione delle politiche, e quindi alle capacità dei singoli contesti regionali di realizzare politiche pensate in una logica di risultato favorendo tutti quei processi di analisi dei fabbisogni, monitoraggio e valutazione;
- *i ruoli e rapporti tra i vari attori*, legati al tipo di relazione stabilita e al peso assunto nei processi decisionali dai soggetti direttamente chiamati a rappresentare le istanze di genere.

La lettura dei risultati (discussa nel capitolo 4 e ripresa nelle considerazioni conclusive capitolo 5), ha confermato l'importanza dei processi cognitivi di definizione e interpretazione. L'incapacità di individuare un modello adeguato d'intervento, che a partire da una puntuale definizione delle problematiche sviluppi interventi coerenti con le esigenze dei territori, riscontrata già con l'analisi dei Pan, si manifesta anche nell'analisi dei Por e conferma come, proprio in quelle regioni in cui erano più chiari gli obiettivi da perseguire, anche i processi di realizzazione degli interventi risultano più automatici.

Parallelamente si rivelano di fondamentale importanza, da una parte il peso delle resistenze *path dependent*, nell'imbrigliare l'adozione di nuovi meccanismi di programmazione da parte dei singoli contesti locali, favorendo quelle regioni con una maggiore abitudine a lavorare utilizzando meccanismi di monitoraggio e valutazione e una maggiore dimestichezza nell'utilizzo di dati disaggregati per sesso, e dall'altra il ruolo giocato dall'attivazione dei singoli attori deputati alla promozione delle istanze di genere, che in alcuni casi, sono riusciti a creare un consenso più allargato nei confronti di questi temi, a coinvolgere soggetti inizialmente ostili e a svolgere un ruolo fondamentale nel limitare le resistenze, dando avvio a deboli, ma visibili segnali di cambiamento.

1. Le politiche di genere: le caratteristiche del dibattito

1. Premessa

Studiare le politiche che si propongono di superare le differenze di genere nel mercato del lavoro vuol dire avventurarsi in una riflessione che abbraccia molteplici e variegati ambiti di studio: quelli sul lavoro, quelli sulle politiche sociali e di genere e, infine quelli sul welfare.

Considerate da più parti, soprattutto nell'ultimo cinquantennio, come l'elemento più dinamico della nostra società, le donne, più di ogni altra categoria, si trovano al centro dei profondi cambiamenti sociali e demografici che in questi anni hanno interessato il lavoro e la famiglia e hanno portato all'emergere di bisogni e rischi completamente diversi rispetto al passato con la conseguente necessità di ripensare i modelli di welfare esistenti e di strutturare nuove risposte in materia di politica sociale, economica e del lavoro.

A partire dall'analisi del dibattito presente nella letteratura che evidenzia le luci ma, soprattutto, le ombre delle strategie politiche attuali, anche e principalmente in risposta alle sollecitazioni provenienti dall'Unione europea, questa ricerca, nel tentativo di valutare in che modo il nostro Paese, con una focalizzazione sulle differenze esistenti tra i diversi contesti locali, abbia risposto alle nuove sfide e quale direzione stiano seguendo le diverse regioni, intende stabilire:

- quali concezioni siano sottese agli interventi previsti nelle diverse regioni e quali siano gli ambiti di policy privilegiati per favorire lo sviluppo dell'occupazione femminile;
- in che misura restino forti i retaggi della cultura familista, basata sulla rigida divisione dei ruoli sociali e sul lavoro femminile accessorio rispetto a quello maschile, che hanno impedito alle questioni di genere di entrare a far parte dell'agenda politica, in favore di problematiche ritenute più urgenti;
- quale sia stato il ruolo dell'Unione europea nella promozione di idee e paradigmi per la diffusione delle pari opportunità nel mercato del lavoro, evidenziando, attraverso le opinioni degli attori direttamente coinvolti nella realizzazione delle politiche, le opportunità offerte o viceversa i vincoli imposti.

2. Mutamenti del lavoro e della famiglia: nuovi rischi e nuovi bisogni

2.1 Le trasformazioni in atto

La comprensione dei mutamenti che negli ultimi anni hanno rivoluzionato il mercato del lavoro non può prescindere dall'analisi delle modalità di ingresso, e partecipazione da parte della popolazione femminile.

In passato le donne cominciavano a lavorare in giovane età, avevano minori aspirazioni, un livello d'istruzione più basso rispetto

a quello degli uomini e il lavoro era vissuto per lo più come un'esperienza transitoria. Oggi ci si avvicina al mondo del lavoro in età più avanzata, con un livello d'istruzione elevato, con aspettative certamente più alte e con l'intenzione di non abbandonarlo (Bianco, 2001; Schizzerotto, 2002). Questi fenomeni iniziano a diventare rilevanti già a partire dagli anni '60, dove il consistente aumento della partecipazione femminile emerge in corrispondenza dell'innalzamento dei livelli di istruzione e del forte sviluppo del terziario, che favorisce la creazione di occupazione in settori tradizionalmente legati alle competenze e alle attitudini femminili. Dalla seconda metà degli anni '90 il fattore principale di spinta sembra invece essere rappresentato dall'introduzione dei contratti flessibili e del part-time, in particolare ritenuto più facilmente compatibile con le responsabilità connesse alla vita domestica e familiare.

La portata rivoluzionaria di questi cambiamenti e il loro contributo alla riduzione effettiva delle disparità esistenti tra uomini e donne, sembra però essere messa in crisi da alcune recenti acquisizioni; relativamente alla prima fase, anni '60/'80, quello che ci si chiede è se l'indubbio incremento della partecipazione femminile al mercato sia dovuto ad una riduzione delle disuguaglianze, e quindi ad una vera e propria riduzione dell'intensità degli effetti esercitati dall'appartenenza di genere sulle opportunità di impiego, o se invece si debba parlare di un "effetto composizione" (Solera, 2006), cioè di un semplice aumento, all'interno della popolazione femminile, del peso di quelle caratteristiche individuali (livello di istruzione elevato; assenza di responsabilità familiari), che in ogni epoca hanno favorito e favoriscono l'ingresso e la permanenza delle

donne nelle forze di lavoro (Schizzerotto, 2002). L'evidenza dei dati statistici, che mostrano un netto vantaggio per le donne istruite, (secondo i dati Eurostat, 2006, nell'Ue 15 solo il 5% delle donne laureate tra i 15 e i 59 anni è disoccupata a fronte del 13,1% delle donne con licenza elementare o media), contribuisce a rafforzare questa ipotesi; il livello di istruzione sembra essere una delle variabili fondamentali per spiegare la permanenza delle donne nel mercato del lavoro, ed evidenzia come, all'interno delle coorti femminili, forte sia la polarizzazione tra le donne istruite e prive di legami familiari e le altre a basso tasso di istruzione, per le quali la strada verso l'armonizzazione delle responsabilità domestiche e lavorative è ancora in salita (Naldini, 2006).

Anche la relazione positiva tra flessibilità e aumento della partecipazione femminile è messa in discussione da alcune recenti ricerche, che testimoniano, a fronte del notevole incremento in termini di aumento dell'occupazione introdotto dalle forme flessibili, le scarse tutele associate a questi tipi di contratti e l'eccessiva segmentazione che hanno introdotto nel mercato del lavoro tra lavori standard e a tempo determinato ad alto livello di protezione e sicurezza e contratti non standard, e a tempo parziale che, oltre a non offrire le necessarie tutele al lavoratore, si collocano anche in quei settori a bassa qualificazione e remunerazione che impediscono di acquisire standard di vita accettabili e competenze spendibili sul mercato, dando vita a seri rischi di "intrappolamento" (Barbieri e Scherer, 2005; Villa, 2006). Da questi assunti derivano anche i numerosi dubbi sollevati circa la possibilità di trovare nel lavoro flessibile, soprattutto il part-time, la risposta all'annoso problema della conciliazione tra lavoro per il mercato e lavoro di

cura; la mancanza di sufficienti tutele, inclusa la maternità, e l'impossibilità per le lavoratrici part-timers di accedere ai dispositivi classici di conciliazione (congedi e permessi), determina infatti, delle forti difficoltà nel riuscire ad armonizzare gli impegni lavorativi con le necessità familiari.

Tutti i mutamenti del mercato del lavoro descritti fin qui risultano ovviamente intrecciati con i profondi cambiamenti sociali e demografici che hanno trasformato i nuclei familiari, la loro composizione e le scelte riproduttive di uomini e donne. Invecchiamento della popolazione, calo delle nascite, moltiplicazione dei modelli e delle tipologie familiari sono solo alcuni dei fenomeni più evidenti. I primi due, strettamente collegati tra di loro, rimandano, da un lato all'allungamento della vita media e al miglioramento delle condizioni di vita, dall'altro sono la diretta conseguenza dei nuovi equilibri e modelli di azione sperimentati dalla popolazione femminile. Gli studi che hanno cercato di riflettere sulla drammatica caduta dei livelli di fertilità (Schizzerotto e Lucchini, 2001; Schizzerotto, 2002; Castles, 2003) hanno evidenziato molteplici variabili da mettere in gioco per un approccio completo alle scelte di procreazione e partecipazione. Tra quelle più importanti abbiamo, da un lato, quelle legate ai rapporti di genere all'interno delle famiglie e alle dinamiche dei rapporti familiari all'interno delle generazioni (Barbagli e Saraceno, 1997; Zanatta, 1997, Naldini 2006) e, dall'altro, quelle socio-economiche, sia di tipo individuale come l'istruzione e la regione di appartenenza, che più in generale legate alle condizioni socio economiche dei vari Paesi. Quello che emerge nei 21 Paesi Oecd è che, quelli caratterizzati da

una moderna struttura del lavoro, presentano dei tassi di fertilità maggiori, come a dire, che avere buone prospettive di trovare lavoro per le donne è un'importante preconditione per poter formare una famiglia. Al contrario, quei Paesi dove le possibilità per le donne di ottenere un lavoro sono molto scarse, le donne tendono a posticipare la maternità fino a quando non si sono realizzate professionalmente (Castles, 2003). Accanto ai fattori culturali, avanza dunque sempre di più l'ipotesi di un forte collegamento tra fertilità e fattori socio economici come alti livelli di Pil, forte enfasi sullo sviluppo del terziario e sulla creazione di occupazione nei servizi pubblici come elementi in grado di sostenere comunque, a prescindere dai livelli di secolarizzazione e deistituzionalizzazione della famiglia, le scelte procreative. In questo senso non stupisce come realtà profondamente diverse per storia valori e cultura, ma simili per condizioni economiche, come i Paesi mediterranei e quelli dell'Est Europa, presentino pressappoco gli stessi tassi di fertilità (Pescarolo, 2007). L'ultima considerazione riguarda, infine, la moltiplicazione dei modelli e delle tipologie familiari. La vecchia divisione dei ruoli tra il maschio capofamiglia e la donna prestatrice di cura lascia sempre più il posto, o ad un modello a doppia partecipazione dove entrambi i coniugi lavorano, o a tipologie familiari completamente diverse rispetto al passato. Aumentano infatti, il numero di famiglie monoparentali e di persone spesso anziane e senza relazioni di parentela che vivono da sole e mutano, naturalmente, sia i ritmi di vita, caratterizzati da maggiori transizioni tra lavoro, istruzione e cura, sia i rapporti personali, inseriti in reti familiari sicuramente più fragili rispetto al passato e caratterizzati da

una maggiore aleatorietà e instabilità anche all'interno della vita di coppia (Naldini, 2006).

2.2 Nuovi rischi e nuovi bisogni sociali

Le moderne società composte per lo più da persone adulte o anziane, con tassi di disoccupazione più alti e di più lunga durata, trovano nella precarizzazione sempre più spinta dei rapporti di lavoro e nelle debolezze connesse alla fragilità delle reti familiari, i due fenomeni che in misura maggiore contribuiscono a comporre un quadro composito e completamente nuovo rispetto al passato, in cui le situazioni di bisogno e disagio, così come le esigenze e le necessità degli individui, assumono delle caratteristiche e delle peculiarità profondamente diverse.

Rispetto alle condizioni di bisogno si assiste al passaggio dalla società del rischio, circoscritto a particolari classi e fasi della vita, a quella della vulnerabilità in cui i nuovi rischi appaiono più probabili, aumenta cioè il numero di persone che possono incorrervi, più prolungati e meno ascrivibili a particolari categorie sociali. In questo senso, la vulnerabilità intesa come “una situazione di vita in cui l'autonomia e la capacità di autodeterminazione dei soggetti è minacciata da un inserimento instabile nei principali sistemi di integrazione sociale e di distribuzione delle risorse” (Ranci, 2002), comporta una forte perdita di autonomia e libertà individuale nel raggiungimento dei propri obiettivi.

Il lavoro, considerato come uno dei fattori principali per l'inserimento degli individui nella società, perde, con l'aumento dei

lavori atipici e precari, la sua centralità, sia nel garantire l'integrazione sociale, sia nel consentire l'emancipazione economica, essendo maggiormente connesso alle oscillazioni del mercato. Tutto questo rende ancora più delicato il ruolo delle famiglie che vedono rafforzata la propria funzione di ammortizzatore sociale e contribuiscono a rendere il problema meno evidente producendo, come emerge nelle ricerche recenti, una sottovalutazione del legame tra la vulnerabilità e il precariato. La funzione di sostegno svolta dalla famiglia rende, infatti, i rischi connessi alla precarietà meno sentiti perché percepiti come economicamente irrilevanti o non gravi.

Questo discorso è valido soprattutto nel nostro Paese, dove il 15% delle famiglie ha un membro con un contratto atipico, ma solo nel 5% dei casi non sono presenti altri lavoratori con contratti standard (Fullin, 2002). Queste dinamiche, se da un lato rafforzano il ruolo della famiglia nella riproduzione delle disuguaglianze (Saraceno, 2002), pongono dall'altro, problemi in termini di costi psicologici legati soprattutto alle frustrazioni connesse all'incapacità di rendersi autonomi e di sopperire alle proprie necessità, dando vita ad uno scoraggiamento che spinge, soprattutto le donne, o ad allontanarsi dal mercato del lavoro, o in caso di necessità economiche, ad accettare qualsiasi attività.

Un sistema che continua a reggersi sulle reti di sostegno informale sembra, però, essere certamente destinato al collasso, non solo perché pone seri problemi in termini di giustizia ed equità sociale avvantaggiando solo coloro che possono contare sul sostegno di famiglie salde ed economicamente forti, ma anche perché si scontra con le incapacità reali di far fronte alle molteplici

esigenze dei diversi membri. La famiglia, stretta tra l'indebolimento dei legami sociali e l'aumento delle istanze di cura, soprattutto a causa dell'aumento della popolazione anziana, spesso inabile a causa di patologie croniche dovute all'innalzamento dell'età, non solo non riesce più a svolgere la sua classica funzione di protezione, ma diventa portatrice di richieste sempre più pressanti, tanto da far parlare di un vero e proprio deficit di cura.

Se il deficit in Italia non è così grave come in altri Paesi Ue, dove la partecipazione femminile al mercato del lavoro è molto più ampia e più diffusi sono i nuclei monogenitoriali e le persone che vivono da sole, nel nostro Paese, estremamente più probabili, sono i rischi connessi al cosiddetto "familismo coatto" (Saraceno, 2006). Oltre, infatti, all'obbligo di prestare cura per forza in assenza di altri strumenti e forme di sostegno, lo scarso riconoscimento sociale delle attività di cura, costituisce un fondamento debole della cittadinanza che, se da un lato determina una mancata percezione dell'importanza del lavoro di cura, soprattutto di quello informale, dall'altro non diventa oggetto d'interesse da parte dell'intera collettività e non viene assunto come emergenza da risolvere.

Accanto ai bisogni di cura, il moltiplicarsi delle forme familiari e delle condizioni occupazionali, determinano situazioni in cui è sempre più difficile assimilare le necessità e i bisogni del singolo individuo a quelle di categorie più ampie. Il crescente isolamento che caratterizza la vita contemporanea, la diversità dei percorsi formativi, lavorativi e personali, pongono l'esigenza di pensare ad interventi non più rivolti a proteggere determinate categorie accomunate dalle stesse condizioni, ma di frammentare l'offerta di politiche e servizi in modo da consentire all'individuo, percepito nella

sua unicità, di scegliere gli interventi di cui usufruire. La nuova parola d'ordine diventa individualizzazione, ovvero la creazione di percorsi assolutamente autonomi in cui è il cittadino a delineare in maniere personale le sue traiettorie diventando protagonista attivo nella scelta degli strumenti da utilizzare. Fondamentale diviene inoltre, nell'ottica della maggiore vulnerabilità a cui si è esposti, la dimensione temporale, che presuppone lo sviluppo di interventi permanenti e non legati allo stato di necessità o di bisogno e articolati in modo da rispondere a condizioni che assumono una valenza diversa a seconda della fase di vita in cui si verificano.

Per completare lo schema delineato fin qui, in cui alla vulnerabilità corrisponde la necessità di politiche sempre più individualizzate, e al deficit di cura, invece, deve essere contrapposto un maggiore riconoscimento delle attività svolte gratuitamente e la definizione di nuove soluzioni che consentano alle donne di conciliare, diventa indispensabile esaminare in che modo, nel dibattito politico e accademico, si discute della necessità di intraprendere una profonda revisione delle modalità di funzionamento dei sistemi sociali e quali risposte di policy siano state proposte per rispondere ai nuovi rischi e ai nuovi bisogni.

3. Ristrutturazioni dei sistemi di welfare e nuove risposte di policy

3.1 Capabilities approach e active welfare state: il modello dell'adult worker

Il crollo dei quattro pilastri su cui si reggevano i moderni sistemi di welfare: piena occupazione maschile e lavoro femminile accessorio a quello maschile e legato per lo più alle attività informali, stabilità del lavoro e della famiglia, hanno imposto, accanto alle difficoltà legate alla solvibilità dei sistemi sociali, basati sul mantenimento del reddito, una profonda ristrutturazione, sia degli strumenti d'intervento, che dei modelli di Stato sociale.

Rispetto alle strategie politiche, le diverse riflessioni sembrano convergere verso l'impossibilità di intervenire come in passato in termini dicotomici, o mediante l'utilizzo dei trasferimenti monetari, come avviene soprattutto nei Paesi mediterranei, o attraverso l'erogazione di servizi.

I rischi di dipendenza e di disincentivazione della popolazione in stato di bisogno, connessi ai trasferimenti e l'impossibilità per la famiglia di svolgere da sola il tradizionale ruolo di cura, hanno spesso spostato il dibattito sul maggiore vantaggio derivante dall'erogazione dei servizi. Anche con questa seconda soluzione, però, i forti problemi finanziari e organizzativi, unitamente ai meccanismi rigidi e macchinosi di fruizione, hanno raffreddato l'ottimismo iniziale. Nei Paesi scandinavi, infatti, dove maggiore è stato il ricorso a questa tipologia di aiuto, non si è riusciti comunque a sopperire completamente alla domanda di cura e non si è realizzata quella flessibilità in grado di adattarsi alle esigenze sempre più diverse degli individui.

Le innovazioni introdotte negli interventi di policy si sono quindi sempre più spostate verso una maggiore convergenza tra i due sistemi, con una forte enfasi sullo sviluppo di politiche di attivazione in netta contrapposizione alle politiche passive di mero

supporto alle condizioni di bisogno. Il tentativo è quello di offrire servizi sempre più personalizzati che non vengono più imposti al cittadino ma offrono, anche con la diretta erogazione di sussidi, la possibilità di definire in maniera autonoma in che modo orientare le proprie scelte. Alla base vi è ovviamente una forte responsabilizzazione dell'individuo, che attingendo ai vari strumenti disponibili, deve essere in grado di attivarsi in prima persona per scegliere i mezzi e le risorse che più si adattano alla sua situazione (Ambrosiani e Beccalli, 2001).

Si tratta delle così dette “politiche di attivazione” o di “empowerment” che mirano, con la promozione di strumenti quali la formazione permanente, la qualificazione e la definizione di percorsi professionali autonomi, allo sviluppo e al rafforzamento delle capacità individuali.

Il punto di partenza è la definizione di capabilities introdotta da Sen, (1992), intesa come “capacità di essere e di fare dell'individuo”. Secondo questo approccio, le condizioni di disagio o di necessità deriverebbero dalla impossibilità di convertire le capacità individuali (capabilities) in realizzazione di bisogni (functioning), sottolineando come un individuo deprivato, non solo dal punto di vista del reddito, ma anche di altri beni primari quali l'educazione, la salute e la cura, che assume una importanza sempre crescente in risposta al nuovo modello di partecipazione stabile e duraturo delle donne al mercato del lavoro (Busilacchi, 2006), abbia minori capacità di realizzare le proprie scelte e aspirazioni. In questo senso, rispondere ai nuovi bisogni sociali vuol dire mettere l'individuo nella condizione di realizzarsi in tutti gli aspetti fondamentali della propria vita, scegliendo autonomamente gli strumenti e le possibilità di cui

usufruire. Questo tipo di approccio, ovviamente, si sposa perfettamente con la forte enfasi sulle politiche di attivazione e di empowering del cittadino, non più soggetto passivo da tutelare, ma parte attiva nella definizione delle policy a cui, in cambio di una maggiore libertà di scelta, si richiede maggiore responsabilità e autodeterminazione. Il modello di riferimento è quello dell'*adult worker* che attraverso l'occupazione di tutti i cittadini garantisce la coesione sociale e trova nel lavoro la leva principale per l'esigibilità dei diritti di cittadinanza.

Da questi assunti si sviluppa quindi tutto il dibattito sulla ristrutturazione dello Stato sociale, caratterizzato da una duplice tensione che spinge, da un lato verso la deregolamentazione e la privatizzazione, in modo da ampliare le possibilità di scelta sul proprio territorio e tra i diversi erogatori e, dall'altro verso lo spostamento, nella regolazione delle politiche sociali, dal concetto di giustizia sociale a quello di investimento economico: il ruolo produttivo del welfare (Andersen, Guillerma, e Pfau Effinger, 2005). I tratti di questo nuovo modello si basano sul concetto di cittadinanza sociale fondata sull'occupazione come mezzo per raggiungere l'integrazione sociale e appunto sulle politiche di attivazione. Si tratta dell'"active welfare state" che mira ad incentivare tutti quegli strumenti che favoriscono la responsabilizzazione dei cittadini posti nella condizione di auto tutelarsi, anche senza le vecchie politiche assistenziali (Busilacchi, 2006).

Pur con questa comune cornice di riferimento, le modalità proposte per implementare concretamente l'active welfare, differiscono notevolmente a seconda del contesto economico ed

istituzionale all'interno del quale vengono sviluppate. Nel mondo anglosassone, dove il mercato svolge una funzione regolativa primaria, il welfare assume le caratteristiche del così detto *workfare*, in cui il godimento del diritto alla prestazione è fortemente subordinato al dovere di attivarsi sul mercato del lavoro con forti sanzioni per coloro che non rispettano il contratto stipulato con il sistema di protezione pubblico (Kazepov, 2002). Laddove invece è maggiormente radicata la solidarietà sociale, tipicamente nei Paesi scandinavi, si preferirà un approccio di tipo universalistico con ampi trasferimenti (ad esempio reddito minimo garantito) e servizi di qualità più in linea con la valorizzazione del capitale umano e quindi con lo sviluppo dell'empowering del cittadino.

Per usare l'accezione di Mc Laughlin e Baker, (2007), abbiamo da una parte una libertà negativa dell'individuo, in cui i cittadini hanno lo spazio, ma non necessariamente la capacità di agire in autonomia e una libertà di tipo positivo, in cui gli individui vengono messi nelle condizioni di agire e di concretizzare le proprie aspirazioni.

In questo scenario, dove l'integrazione sociale e la lotta contro i rischi di esclusione si fondano sulla partecipazione piena e attiva al mercato del lavoro, diviene centrale il dibattito sulla necessità di coniugare la crescente flessibilità dei rapporti di lavoro a solide e robuste garanzie sociali, in grado di scongiurare i rischi connessi alla segmentazione del mercato del lavoro e alla creazione di quei *working poors*, fortemente dipendenti dal sistema e costretti ad accettare qualsiasi lavoro.

Principio fondante anche delle strategie comunitarie, soprattutto a partire dal 2005¹ la flexicurity, indica a livello generale una strategia di politica economica che cerca di conciliare le richieste di flessibilità provenienti dall'impresa con un'elevata protezione dei lavoratori, da realizzare attraverso il sistema degli ammortizzatori sociali e l'attuazione delle politiche attive di supporto nelle transizioni del mercato del lavoro. L'obiettivo è quello di aumentare, da un lato la flessibilità dell'organizzazione del lavoro, e dell'altro di accrescere l'occupabilità e le tutele per tutti i lavoratori, sia interni, che esterni al mercato, con particolare riguardo alle fasce più deboli come giovani e donne (Wilthagen e Tros, 2004). L'asse della sicurezza si sposta, quindi, dalla protezione del posto di lavoro alla protezione all'interno del mercato, con l'accesso a forti garanzie sociali estese ai lavori flessibili e una maggiore liberalizzazione dei licenziamenti per i lavoratori standard, così da ridurre la segmentazione tra lavori standard e flessibili e, in alcuni casi, aumentare l'accettabilità di questi ultimi (Hemerijck, 2002).

Nonostante gli elementi d'innovazione introdotti, molte restano le perplessità legate alla forte enfasi attribuita al welfare visto nella sua funzione produttiva e di investimento economico piuttosto che di giustizia ed equità sociale. Le perplessità maggiori riguardano le strategie di inclusione unicamente fondate sul lavoro e percepite come fortemente selettive, incapaci di assicurare una cittadinanza piena e consapevole, non solo agli individui che non possono lavorare, ma anche a quelli che ricercano altri campi in cui crescere e realizzarsi. Si parla quindi di sfere "frammentate" della cittadinanza

¹ Consiglio dell'Unione Europea, Decisione del Consiglio del 12 Luglio 2005 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, n. 2005/600/CE

in cui il richiamo allo sviluppo delle capabilities, inteso come miglioramento delle modalità autonome di realizzazione, anche e non esclusivamente attraverso il lavoro, non trova piena attuazione (Prandini, 2006).

Se, infatti, per alcuni le politiche di attivazione vengono auspiccate per consentire al cittadino di costruire in maniera autonoma i propri percorsi e acquisire maggiori gradi di libertà nella definizione e gestione del proprio tempo (Paci, 2005), le urgenze derivanti dalla necessità di aumentare i livelli di crescita e produttività economica, accanto alla spinta verso la riduzione della spesa pubblica a favore del mercato privato, o più auspicabilmente, del settore sociale, pongono seri dubbi sulla capacità delle nuove politiche di ridurre le disuguaglianze e di rispondere ai nuovi bisogni.

3.2 Le nuove implicazioni per le politiche di genere: il modello worker and carer

La tensione verso la definizione di modelli di policy individualizzati capaci di rispondere alle esigenze sempre più diversificate di cittadini attivati e responsabili, trova il suo output naturale nella ridefinizione dei consolidati modelli di welfare assolutamente inadeguati a rispondere alle mutate condizioni in primo luogo delle famiglie. Il modello di famiglia di tipo breadwinner, basata sul lavoro stabile del maschio capofamiglia e unico percettore di reddito, lascia sempre più il posto a situazioni caratterizzate da maggiore discontinuità sia lavorativa che personale, si pensi al forte aumento dell'instabilità coniugale, e alla

netta prevalenza delle coppie a doppia partecipazione. Anche a dispetto di una diffusione molto diversificata delle famiglie dual earner all'interno dei Paesi europei (si va da un 63% della Finlandia, al 44% della Spagna e si arriva al 38% dell'Italia)², sostenuta però da forti differenze tra aspirazioni e realizzazione³, il 90% delle famiglie in Europa aspirano al modello del doppio percettore, le istanze e le richieste delle famiglie mutano assumendo delle caratteristiche completamente diverse rispetto al passato.

Alla luce del crescente peso assunto dalla popolazione femminile, la variabile di genere, spesso dimenticata dalle analisi politiche diventa fondamentale per ripensare i classici modelli di welfare e delineare, in che modo i diversi regimi tendono a rafforzare le differenze tra uomini e donne presenti nella famiglia e nella società o viceversa ad attenuarle.

Questo ricco filone di studi, a partire dalle critiche alla classica tripartizione proposta da Esping-Andersen, (1990), socialdemocratico, corporativo e liberale, sottolinea come nell'alternanza tra Stato e mercato sia necessario inserire anche la famiglia e porre al centro dell'analisi la relazione tra il lavoro retribuito e quello svolto gratuitamente.

I diversi tipi di welfare, per Lewis e Ostner (1994), vengono dunque classificati in base alla forza del male breadwinner regime, distinguendo i diversi Paesi in base alla titolarità delle donne ad accedere ai benefici, al livello del salario sociale, alla spesa per i servizi di assistenza e cura e infine in base ai livelli di partecipazione femminile al mercato del lavoro.

² Dati Eurostat, European Labour Force Surveys, 2003

³ Per un approfondimento si rimanda all'indagine Oecd: Employment Options of the Future- EOF, 2001

In modo analogo Orloff (1993), introduce una classificazione basata sulla maggiore o minore capacità dei sistemi di welfare di contribuire al mantenimento e alla crescita di un nucleo familiare autonomo, sottolineando come, il mancato riconoscimento delle attività di cura svolte dalle donne comporti anche forti ritardi nella realizzazione della loro emancipazione economica e culturale.

Un ulteriore elemento è poi rappresentato, non solo dalle relazioni di genere, ma dalla forza dei legami e delle responsabilità familiari (Saraceno, 1998), che hanno spinto Ferrera (1998), ad affiancare alle tre tipologie riferibili ai contesti scandinavo, anglosassone e continentale, un nuovo modello di tipo mediterraneo, basato su ampie relazioni di solidarietà familiari e su un ruolo solo sussidiario dello Stato. In questo senso per la costruzione dei modelli, diviene fondamentale la divisione dei ruoli all'interno della famiglia, le tipologie di relazioni parentali ritenute socialmente rilevanti, la presenza o assenza di obbligazioni legali di mantenimento degli adulti e il sostegno dato al costo della dipendenza familiare (Saraceno, 1998; Naldini, 2006).

Posta sotto la lente degli studi di genere, la tensione verso i processi d'individualizzazione, va dunque necessariamente a fondarsi sull'alleggerimento del carico di cura che grava sulla famiglia e sulle donne in particolare, sottraendo, al contempo, l'erogazione dei servizi di assistenza al mercato privato, che acuisce le differenze sociali e limita l'accesso a coloro che non possono permettersi di acquistare i servizi offerti, costringendoli a ricorrere, o agli aiuti informali, o al privato dequalificato.

L'obiettivo è quindi, da un lato la *demercificazione*, per scongiurare la riproduzione delle disuguaglianze segmentando

ulteriormente la popolazione, dall'altro la *defamilizzazione*, per consentire alle donne un più facile accesso al lavoro e un migliore godimento di quelle libertà individuali che sono alla base dell'esercizio dei diritti di empowerment.

In entrambi i casi, una delle soluzioni prospettate è stata quella di ampliare, da una parte l'offerta pubblica, e dall'altra di sostenere lo sviluppo del mercato sociale dei servizi, fondato sul ridotto impiego finanziario da parte dello Stato⁴, e sulle capacità di mobilitare la domanda di servizi, orientandola verso l'offerta proveniente da fornitori privati accreditati e in competizione tra loro. Questa modalità, seppur interessante, poiché permette l'ampliamento della domanda di mercato al di là di quella alimentata dalle famiglie ad alto reddito, consentendo al tempo stesso una maggiore possibilità di scelta da parte del cittadino, presenta degli indubbi limiti. Primo perché lo Stato rimane comunque il principale finanziatore, secondo a causa dei rischi generati dalla competizione, di trovarsi di fronte a servizi di bassa qualità (Paci, 2004).

Più suggestive sembrano invece essere le attività fornite su base volontaria. Maggiormente connesse alle istanze di individualizzazione e di scelta libera e autonoma dei propri spazi di auto-realizzazione, queste attività hanno indotto alcuni studiosi a riflettere sul ruolo crescente assunto dall'azione volontaria, considerata come espressione insopprimibile della società civile (Polany,1944), e utile cemento per la realizzazione di comunità maggiormente improntate alla solidarietà e al sostegno reciproco. In

⁴ Ad esempio: assegni di cura utilizzati per acquistare le prestazioni di un fornitore privato, deducibilità fiscale delle spese sostenute per i servizi, voucher, ecc.

questo senso si muovono, sia i diversi dispositivi, anche legislativi⁵, che mirano ad estendere ai “lavoratori volontari” alcune forme di tutela e/o di risarcimento, sia i tentavi di costruire, all’interno di piccole comunità, reti di solidarietà e di sostegno reciproco, che consentono lo sviluppo, a partire dalla ridefinizione e riorganizzazione dei piani orari, di meccanismi di aiuto capaci di permettere a tutti i membri che vi partecipano, di realizzare al meglio l’alternanza cura-lavoro.

Il cambiamento, soprattutto culturale, che sta alla base dello sviluppo di questi meccanismi, rimette quindi in discussione i modi di organizzare la propria esistenza, spingendo verso un maggiore riconoscimento sociale del lavoro di cura svolto gratuitamente e sottolineando come la modifica delle concezioni sottese alla divisione dei ruoli, sia fondamentale per definire soluzioni in grado di avere un impatto positivo soprattutto sulla vita delle donne.

Non è un caso, quindi, che il moltiplicarsi delle riflessioni, volte ad analizzare i fattori fino ad ora ignorati nella definizione dei sistemi di welfare, seppur nella loro diversità, tendano tutte ad interrogarsi sulla forza dei ruoli sociali e sull’ineguale divisione dei compiti all’interno della coppia e della società nel suo complesso e sottolineino come, la dimensione culturale sia alla base del maggiore o minore interesse accordato alla partecipazione femminile al mercato del lavoro. Una recente ricerca (Mörtvik e Spånt, 2004) rileva, infatti, come gli atteggiamenti positivi nei confronti dell’uguaglianza di genere e la disponibilità di strumenti per favorire la conciliazione, siano fattori determinanti, non solo per la

⁵ In Italia, ad esempio, la legge n. 266/1991 ha fatto delle associazioni volontarie e non profit dei soggetti giuridici riconosciuti e tutelati.

partecipazione femminile e lo sviluppo economico di lunga durata, ma anche per l'innalzamento dei tassi di natalità.

La spinta verso la rilettura dei ruoli sociali ovviamente, non può prescindere dalla partecipazione sempre più attiva della componente maschile nello svolgimento dei compiti di cura e di assistenza.

I risultati di un'indagine condotta dalla Fondazione Rodolfo Debenedetti (2007), che esamina come le donne e gli uomini di quattro Paesi industrializzati (Italia, Germania, Olanda e Stati Uniti) suddividano il proprio tempo tra le diverse attività, mostrano, in tutti e quattro i casi considerati, che se gli uomini spendono la maggior parte del proprio tempo nel lavoro retribuito, per dedicarsi poi ad attività di svago e ricreazione, le donne, al contrario, trascorrono la maggior parte della giornata in quelle attività definite di "produzione domestica", cioè di cura familiare e pulizia della casa.

Anche a dispetto dei più recenti dispositivi legislativi sui congedi parentali, in tutta Europa il ricorso alle astensioni dal lavoro da parte dei padri rimane ancora molto limitato e continua a rappresentare una prerogativa tutta femminile.

Le ragioni del distacco risiedono, naturalmente, in primo luogo nella maggiore convenienza economica del congedo fruito in prevalenza dalle madri che, fino a quando continueranno a svolgere lavori a tempo parziale, meno qualificati e soprattutto meno pagati, peseranno di meno nell'economia familiare e continueranno ad essere le sole ad utilizzare i congedi e a vedere limitate le proprie chance di carriera e sviluppo personale (Pavan-Woolfe, 2005). La conferma arriva anche dai dati Eurostat (2006), che testimoniano una netta flessione dei tassi di occupazione femminile delle donne

senza e con figli, dal 76 al 62%, e un aumento, al contrario per gli uomini, che passano dall'80,8% per i maschi senza figli al 91,4% di quelli con figli, cioè 13 punti percentuali in meno per le donne e oltre 10 in più per gli uomini⁶.

In secondo luogo, le radici del disequilibrio vanno cercate nelle ridotte possibilità di discutere e negoziare la scelta della cura da parte di molte donne, a causa del persistere di forti stereotipi di genere, in base ai quali è più giusto o più accettabile che sia la donna a rinunciare al lavoro per dedicarsi agli impegni familiari.

È proprio per aumentare questa possibilità di scelta e per rendere gli uomini parte attiva delle attività di sostegno, che nel dibattito odierno prende corpo l'idea di considerare la cura come un diritto individuale del cittadino, sia in quanto erogatore di assistenza che in quanto beneficiario, scollegandola da qualsiasi logica legata ai ruoli di genere. È il così detto universal caregiver, che attribuisce a tutti gli individui l'uguale diritto di dare ricevere cura, scegliendo liberamente tra l'assistenza, il lavoro per il mercato o l'alternanza tra i due (Weir, 2005; Orloff, 2006).

In alternativa al modello di welfare basato sulla cittadinanza occupazionale (adult worker), si afferma quindi anche un modello di cittadinanza del tipo "worker and carer", che prevede accanto all'occupazione retribuita, anche delle fasi più o meno lunghe di lavoro informale di cura per la famiglia (Pfau-Effenger, 2005).

Elevato a diritto individuale, il problema della cura non si risolve più soltanto nella necessità di sottrarlo al mercato privato (demercificazione) o alla famiglia (defamilizzazione), incrementando l'offerta pubblica e sviluppando le reti di solidarietà, ma diventa una

⁶ Media Ue 27, Eurostat, 2006

scelta individuale da garantire e rendere possibile. In questo senso la defamilizzazione non è più l'obiettivo finale ma una scelta consapevole che presuppone la possibilità di poter optare per tale soluzione. Per fare questo diventa necessario assicurare, non solo l'uguaglianza di opportunità, ma, soprattutto, l'uguaglianza di tempo (Lewis, 2002) da poter dedicare al lavoro per il mercato o alla cura dei familiari. Questo, se per le donne vorrà probabilmente dire aumentare il primo e ridurre il secondo, per gli uomini presupporrà una revisione profonda dei modelli ideali di comportamento, una parallela considerazione delle istanze di conciliazione maschili e quindi del diritto dei padri a diventare parte attiva nella vita familiare. (Saraceno, 2006)

Rispetto a queste tendenze che sono una realtà consolidata nei paesi scandinavi o in Francia e sembrano rafforzarsi anche in paesi di stampo conservatore come la Germania e l'Austria, decisamente in controtendenza appare invece la situazione italiana, che tende al contrario verso quello che Saraceno (2002), ha definito un vero e proprio processo di *rifamilizzazione*, che rafforza ancora di più il ruolo della famiglia come unica prestatrice di cura. Le politiche attuate, lungi dal ricercare quell'utile mix tra trasferimenti e servizi in grado di ampliare le possibilità di scelta e di empowerment individuale, sono tutte tese al solo aumento dei trasferimenti monetari (i vari bonus bebè) e allo sviluppo dei congedi, che seppur rinnovati nella forma con ampie possibilità di fruizione anche per i padri, non solo, non vengono utilizzati, ma rimangono ad appannaggio di alcune categorie di lavoratori. Una recente indagine europea (Oecd, 200), mostra, infatti, come rispetto alle strategie di conciliazione adottate dalle aziende, l'Italia, tra i Paesi dell'Europa a

15, figura ai primi posti per l'utilizzo dei congedi di malattia e maternità, mentre scende per i congedi genitoriali e occupa gli ultimi posti per i servizi all'infanzia e per le misure di flessibilità oraria.

Al di là dei ritardi nazionali, se sembra, quindi, difficile operare nel senso della defamilizzazione della cura, la possibilità di poter decidere liberamente se e come dedicarsi alle attività domestiche è ancora più utopica, anche perché cambiamenti di questo tipo devono essere sostenuti da un maggiore riconoscimento dell'importanza delle attività svolte per la famiglia, da una riduzione del numero di ore di lavoro retribuito maschile e parallelamente da una maggiore apertura alle donne, non solo dei lavori flessibili, ma anche delle opportunità formative di crescita e di sviluppo per accedere a lavori qualitativamente migliori e meglio retribuiti.

Prima di passare in rassegna i nodi critici presenti nel dibattito sociologico e politologico, è necessario dare ragione dell'importante ruolo giocato dall'Europa e dalla sua Strategia europea per l'occupazione (Seo) nella promozione e nello sviluppo delle politiche di pari opportunità, illustrando il percorso compiuto, le trasformazioni intervenute dall'inizio a oggi, le modalità utilizzate per la regolazione e la diffusione delle policy.

4. Il ruolo dell'Unione europea nella definizione delle politiche di genere

4.1 Le tappe della parità di genere in Europa

La politica per la parità di genere in Europa si è realizzata nell'adozione di tre strategie di intervento: la parità di accesso e di trattamento; le azioni positive; il mainstreaming di genere.

Basate su principi, assunti e strumenti diversi, le tre strategie sono il frutto di un lungo percorso compiuto dall'Europa, per la definizione di una politica di genere, capace di rispondere in maniera completa alle esigenze e ai bisogni della popolazione femminile.

Partita da un'ottica limitata e parziale che si è tradotta, nella prima fase, solo nella necessità di assicurare gli stessi diritti a uomini e donne, garantendo la parità di accesso e trattamento all'interno del mercato del lavoro, l'azione europea si è evoluta riconoscendo, attraverso le azioni positive, la situazione di svantaggio della donna all'interno della società e approdando, con l'ottica del mainstreaming di genere, alla necessità di trasformare profondamente l'organizzazione della società, con la presa in carico della questione di genere in tutti gli interventi e le politiche messe in atto.

Ispirato alla valorizzazione di tutto il potenziale femminile e più evoluto rispetto alla logica delle azioni positive, che considerava la disuguaglianza di genere come area protetta da trattare con interventi ad hoc, il mainstreaming segna una svolta fondamentale

nelle politiche per la parità. Queste vengono introdotte in maniera trasversale in ogni campo, con interventi che oltre ad abbattere le barriere per l'ingresso e la permanenza delle donne nel mercato del lavoro, mirano a renderle protagoniste all'interno della società con una maggiore condivisione dei carichi familiari e una uguale presenza in tutti i livelli gerarchici e professionali.

Più nel dettaglio le tappe della politica comunitaria, la loro evoluzione e gli sviluppi attuali, possono essere sinteticamente schematizzati come segue:

Box 1.1 Le tappe della politica comunitaria di genere

Parità salariale e di trattamento

Trattato di Roma del 1957, nell'articolo 119: uguale retribuzione per uomini e donne

Nonostante sia troppo circoscritto l'articolo 119 resta un elemento di grande rilevanza politica e offre le basi per la strategia, gli interventi, e il cammino che si snodano dal trattato di Roma a quello di *Maastricht del 1992* per arrivare a quello di *Amsterdam* firmato da 15 Stati membri nel giugno 1997 e entrato in vigore il 1° maggio 2000. Quest'ultimo segna una svolta nella linea politica europea, infatti, l'articolo 137 disciplina che, per conseguire gli obiettivi della promozione dell'occupazione e del miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, è necessario intervenire in specifici settori tra cui quello della parità uomo donna.

Azioni positive

Programmi di azione comunitaria per le pari opportunità tra le donne e gli uomini

(1982-1985); (1986-1990); (1991-1995)

I primi due programmi, che si snodano in un arco temporale che va dal 1980 fino al 1990, si concentrano, il primo sulla messa a punto degli aspetti legali e giuridici legati alla questione dell'uguaglianza di genere e il secondo sulla diffusione delle azioni positive. Il terzo Programma (1991-1995, adottato dal Consiglio Europeo nel maggio 1991) presenta delle innovazioni particolarmente interessanti soprattutto sul piano della definizione e impostazione della questione. Per la prima volta viene affrontato il problema della qualità dell'occupazione femminile e viene sottolineata, parallelamente, l'importanza di assicurare alle donne uno "status" di rilievo all'interno della società anche attraverso l'aumento del numero di donne nei luoghi e nei processi decisionali.

Mainstreaming

Il Quarto Programma d'Azione (1996-2000)

Concepito non solo per consolidare le attività precedenti, ma anche per rispondere alle nuove idee e esigenze intervenute, molte delle quali formulate in occasione della 4° Conferenza delle Nazioni Unite di Pechino, il quarto Programma ha sei obiettivi politici:

- conseguire l'integrazione orizzontale, o "mainstreaming", delle questioni di genere.
- mobilitare tutti i soggetti coinvolti per realizzare la parità.
- promuovere la parità nell'ambito di una politica che si evolve.
- conciliare attività di lavoro e vita familiare.
- promuovere una equilibrata rappresentanza dei sessi nel processo decisionale.
- creare condizioni ottimali per l'esercizio dei diritti di parità.

Nel tentativo di rendere operativi i principi così delineati, nel 2000 l'Unione Europea si è dotata di una *Strategia-Quadro* (2001-2005) per l'uguaglianza tra le donne e gli uomini l'obiettivo è la definizione di un quadro d'azione che contribuisca alla soppressione delle disuguaglianze tra donne e uomini nella vita economica, politica, civile e sociale, attraverso un duplice approccio mirante, da una parte all'integrazione della dimensione di genere in tutte le politiche comunitarie con un impatto diretto o indiretto sulla parità (principio del mainstreaming), dall'altra alla realizzazione di azioni specifiche in favore delle donne, indispensabili per eliminare le disuguaglianze persistenti

Il *Quinto Programma d'Azione*, (2001-2005), nasce come sostegno alla Strategia-Quadro comunitaria (decisione del Consiglio, del 20 dicembre 2000) e a tal fine coordina e finanzia la realizzazione di progetti transnazionali.

Gli obiettivi del programma sono i seguenti:

Promuovere e diffondere i valori e le procedure sulle quali è basata la parità fra donne e uomini.

Migliorare la comprensione delle questioni connesse alla parità.

Sviluppare la capacità degli addetti a promuovere efficacemente la parità, sostenendo lo scambio di informazioni e di buone procedure ed il lavoro in rete a livello comunitario.

Roadmap per l'uguaglianza tra uomini e donne (2006-2010), individua sei settori prioritari per il rilancio e la riaffermazione delle politiche per la promozione delle pari opportunità: indipendenza economica uguale per le donne e gli uomini, conciliazione della vita privata con quella professionale, uguale rappresentanza di donne e uomini nei processi decisionali, eliminazione di ogni forma di violenza basata sul genere, eliminazione degli stereotipi legati al genere e promozione della parità fra le donne e gli uomini nella politica estera e di sviluppo.

Patto per la parità di genere (2006) segna la volontà degli Stati membri di impegnarsi decisamente per l'attuazione delle politiche che hanno lo scopo di promuovere l'occupazione delle donne e garantire un equilibrio migliore tra la vita professionale e la vita privata allo scopo di rispondere alle sfide demografiche. L'impegno è quello di realizzare entro il 2010 l'obiettivo di Barcellona: fornire servizi di custodia per il 33% dei bambini da 0 a 3 anni e il 90% dei bambini da 3 anni all'età dell'obbligo.

Come sintetizzato nello schema, il nuovo corso delle politiche comunitarie per lo sviluppo e la promozione delle pari opportunità, inizia a partire dal 1996, già con il Quarto programma di azione, infatti, il raggio di intervento si allarga a tutti i campi della politica, con particolare riguardo ai temi della formazione, dell'accesso al mercato del lavoro e della presenza delle donne negli organi decisionali. Proprio in merito a quest'ultimo punto, sempre nello stesso documento, per la prima volta si inizia a parlare di empowerment, sottolineando come il potere alle donne, la loro responsabilità, la loro autonomia e la capacità di avere voce in capitolo nella famiglia, nella società e nella politica, sono ricchezza e strumento per la realizzazione di uno sviluppo più giusto, di una politica più democratica, di una società più solidale e libera.

Entrambe le strategie d'intervento entrano, dunque, a far parte dell'approccio comunitario al problema delle pari opportunità e il mainstreaming, viene introdotto all'interno della programmazione dei Fondi strutturali, imponendo la necessità di valutare, in tutte le fasi di programmazione e implementazione, le implicazioni e il diverso impatto per gli uomini e le donne degli interventi e delle politiche, con particolare riferimento a quattro aree di interesse: occupazione, istruzione, imprenditoria e conciliazione.

4.2 La Seo e le politiche di genere: tra attivazione e conciliazione

Nello specifico delle politiche occupazionali, la piattaforma attraverso cui l'Europa stabilisce strategie e criteri per lo sviluppo dell'occupazione, con lo specifico riferimento agli interventi per

promuovere l'ingresso e la permanenza delle donne nel mercato del lavoro, è la Strategia europea per l'occupazione (Seo)

Sancita definitivamente e resa operativa durante il Consiglio europeo straordinario di Lussemburgo (novembre 1997), la Seo rappresenta una svolta nelle politiche per l'occupazione, poiché segna il passaggio da un approccio curativo, tipico delle politiche passive, ad uno di tipo preventivo, orientato allo sviluppo di misure attive. In particolare, in passato, in tutti i Paesi membri dell'Ue, le politiche del mercato del lavoro erano concentrate sui sistemi di protezione sociale e sui meccanismi di sicurezza contro le perdite di reddito, mettendo in moto un meccanismo che, se da un lato, alleviava i danni prodotti dalla disoccupazione, dall'altro, produceva una situazione di disoccupazione a lungo termine. In questo modo le risorse finanziarie erano destinate in maniera predominante, alle politiche passive di sostegno alla disoccupazione (Incagli e Porcari, 1999). Questa situazione, che rappresentava un elevato costo economico per la società, insieme alla necessità di affrontare i cambiamenti intervenuti nel mercato del lavoro negli ultimi anni, ha determinato una diversa attenzione da parte dell'UE alle politiche attive per l'occupazione, definite come "questione d'interesse comune".

L'obiettivo finale della Strategia, impegnando gli Stati membri ad un'azione concertata, è quello di realizzare la piena occupazione degli uomini e delle donne dell'Unione. L'obiettivo generale è quello di diventare entro il 2010 "l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e

una maggiore coesione sociale”, innalzando il tasso medio di occupazione dei maschi al 70% e al 60% per le donne.

Profondamente mutata rispetto agli inizi, l'articolazione e l'evoluzione della Seo può essere così schematicamente tracciata:

Box 1.2 I pilastri e gli obiettivi della SEO

Definizione di quattro pilastri prioritari di azione articolati in linee guida per indirizzare i diversi dispositivi e le logiche delle politiche nazionali

Occupabilità: rientrano in questo pilastro le politiche attive e preventive miranti a favorire il primo avvio nell'occupazione dei giovani e il reingresso dei disoccupati, prevenendo la disoccupazione di lunga durata. Tra gli obiettivi troviamo in primo luogo, la necessità di fronteggiare la disoccupazione giovanile e di prevenire quella di lungo periodo facendo in modo di offrire entro tre anni esperienze di lavoro o di formazione a tutti i giovani disoccupati, non oltre sei mesi dall'inizio della disoccupazione e agli adulti disoccupati entro dodici mesi dall'inizio della disoccupazione. In secondo luogo, viene incitato il passaggio all'adozione di misure di tipo attivo rispetto a quelle di tipo passivo: devono essere offerti, ad almeno il 20% dei disoccupati, incentivi, sistemi di tassazione e di formazione, inoltre devono essere sviluppate forme di sostegno alla disoccupazione adulta come la formazione continua (Commissione europea DG-5).

Imprenditorialità: l'obiettivo principale è quello di pervenire a quadri normativi chiari e stabili che fungano da leva allo sviluppo dell'imprenditorialità locale e che siano fondati su meccanismi d'incentivo occupazionale e fiscale (L. Pavan Woolfe, 98). Rientrano in questo pilastro le politiche volte a promuovere la creazione d'impresa, facilitandone l'avvio e la gestione a partire dalla diffusione della cultura di impresa a livello scolastico fino all'accessibilità del mercato dei capitali. Gli Stati devono impegnarsi, inoltre, per ridurre gli ostacoli burocratici e il carico fiscale, soprattutto per le imprese piccole e medie, facilitare la creazione di lavoro, in particolare nel settore dei servizi (Commissione europea DG-5).

Adattabilità: rientrano in questo pilastro le politiche volte a favorire l'adattabilità delle imprese e dei lavoratori, sia alle trasformazioni dei modelli di produzione, sia al cambiamento del significato stesso del lavoro. In questo ambito le linee guida sottolineano il ruolo delle parti sociali e la centralità della negoziazione a tutti i livelli, nazionale, settoriale, locale e d'impresa per l'introduzione di nuove tecnologie, nuove forme di lavoro, flessibilità, ristrutturazione e riduzione dei tempi di lavoro, congedi di carriera e formativi. Il tutto, deve avvenire in un contesto di tutela della sicurezza sociale. L'obiettivo primario è, infatti, il raggiungimento dell'equilibrio tra flessibilità del lavoro e garanzie. Il pilastro dell'adattabilità rilancia, inoltre, la funzione strategica della formazione, sia all'interno dell'impresa, per la quale dovranno essere predisposti opportuni incentivi, sia nella logica dell'apprendimento continuo delle organizzazioni e degli uomini (Pavan Woolfe, 98).

Pari opportunità: rientrano in questo pilastro le politiche volte ad eliminare le disuguaglianze tra uomini e donne e a migliorare le condizioni di lavoro. Tra le proposte per ridurre il divario di genere troviamo: la riduzione degli squilibri retributivi, dei livelli di segregazione, sia orizzontale, che verticale e l'incremento delle misure di politica attiva in favore delle donne. In particolare, ci si impegna a: garantire alla componente femminile l'accesso alle politiche attive per l'impiego in proporzione alla loro presenza tra i disoccupati; ridurre gli eventuali disincentivi anche di natura fiscale che possano influire sull'offerta di lavoro delle donne; rimuovere eventuali ostacoli all'imprenditorialità femminile; fare in modo che le donne possano beneficiare di forme flessibili di organizzazione del lavoro. Tra gli intenti c'è anche quello di favorire forme di conciliazione tra lavoro e famiglia: congedi lavorativi e parentali, lavoro part-time, assistenza adeguata per bambini e altri familiari delle donne e degli uomini al lavoro e nuove forme di flessibilità che garantiscano contemporaneamente, sia i datori di lavoro, che i lavoratori. Deve essere inoltre facilitato il rientro al lavoro dopo un'assenza dal mercato che può comportare un deperimento delle competenze. L'approccio è quello del mainstreaming, e per monitorare i progressi realizzati in questa direzione, invita a predisporre adeguati sistemi di raccolta ed elaborazione dei dati (Commissione europea DG-5).

Nel 2002 viene operata una integrazione dei quattro pilastri per mettere a punto un programma politico maggiormente capace di fondere tutte le misure previste in una strategia unitaria per il raggiungimento delle finalità dell'Unione. Vengono definiti tre macro-obiettivi:

Garantire la Piena Occupazione: gli interventi mirano ad un approccio politico esaustivo comprendente misure relative, sia alla domanda, sia all'offerta, così da aumentare i tassi d'occupazione nella direzione degli obiettivi fissati a Lisbona e Stoccolma (Commissione Europea, 2003).

Migliorare la qualità e la produttività sul posto di lavoro: la qualità è un concetto multidimensionale che riguarda le caratteristiche, sia del lavoro, sia del mercato del lavoro più in generale e comprende: la qualità intrinseca del posto di lavoro, le qualifiche, l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, lo sviluppo della carriera, la parità uomo-donna, la salute e sicurezza sul luogo di lavoro, l'organizzazione del lavoro e l'equilibrio vita-lavoro, il dialogo sociale e il coinvolgimento dei lavoratori. L'aumento dei tassi di occupazione deve andare di pari passo con l'innalzamento della produttività complessiva della manodopera, in questo senso, la qualità sul posto di lavoro può aiutare ad aumentare la produttività dei lavoratori e le sinergie fra i due aspetti dovrebbero essere sfruttate appieno (Commissione Europea, 2003).

Rafforzare la coesione e l'integrazione sociale: l'occupazione è uno strumento determinante per l'inclusione sociale. In sinergia con il metodo del coordinamento aperto nel campo dell'inclusione sociale, le politiche occupazionali dovrebbero facilitare la partecipazione all'occupazione, mediante un più facile accesso ad impieghi di qualità per tutte le donne e gli uomini in grado di lavorare, la lotta alla discriminazione sul mercato occupazionale e la prevenzione dell'emarginazione dal mondo del lavoro. La coesione economica e sociale dovrebbe essere promossa riducendo le disparità regionali in materia di occupazione e disoccupazione, affrontando i problemi occupazionali delle

zone sfavorite dell'Unione europea e sostenendo la ristrutturazione economica e sociale (Commissione Europea, 2003).

I punti salienti della Strategia europea, così come si delineano leggendo gli obiettivi e gli orientamenti specifici sono: lo sviluppo di tutto il capitale umano senza distinzioni di sesso ed età; la promozione di politiche attive e, infine, l'integrazione dei diversi interventi in modo da progettare politiche capaci di operare sulle cause strutturali dei problemi occupazionali, senza limitarsi ad interventi di tipo "emergenziale" destinati a risolvere solo situazioni contingenti.

In linea con il dibattito in corso sulla ristrutturazione delle politiche per rispondere alle mutate esigenze dei cittadini, gli obiettivi comunitari si dirigono, quindi, in maniera precisa verso la costruzione di una cittadinanza attiva europea, che vede nell'integrazione raggiunta attraverso l'occupazione, la chiave di volta per promuovere lo sviluppo e il benessere dell'intera Comunità. Il raggiungimento della piena occupazione attraverso la creazione di nuovi e migliori posti di lavoro, l'impiego di tutto il capitale umano, l'innalzamento dei livelli di protezione sociale per tutti i lavoratori, in particolare per i lavoratori flessibili e, infine il raggiungimento di una maggiore coesione sociale, rappresentano i tratti salienti del nuovo modello sociale europeo. In questo modello definito da Sharpf (2002), di "solidarietà competitiva" si cerca dunque, da un lato di ottimizzare il sistema delle protezioni sociali e, dall'altro si enfatizza l'attivazione del cittadino, anche attraverso la rimercificazione del capitale sociale di coloro che per lungo tempo sono rimasti esclusi dal mercato e dalla società nel suo complesso. Questo discorso è tanto più vero in riferimento alla popolazione femminile, che più di

ogni altra categoria, viene spinta a proporre sul mercato del lavoro le proprie competenze e attitudini e viene considerata come elemento indispensabile per il pieno raggiungimento degli obiettivi comunitari.

L'esigenza di attivare tutto il potenziale umano, in particolare quello femminile, si scontra però necessariamente con i carichi di cura e assistenza che le donne sono costrette ad affrontare, riproponendo l'antico dilemma tra il lavoro per il mercato e quello per la famiglia, risolto negli obiettivi comunitari con una grande attenzione alle politiche di conciliazione.

Considerata come elemento di congiunzione tra le politiche per lo sviluppo delle pari opportunità e quelle di attivazione (Signorelli, 2007), con il termine conciliazione, anche se coniato inizialmente in termini neutri rispetto al genere, s'intende "l'armonizzazione del lavoro retribuito e non delle donne", piuttosto che "l'armonizzazione dell'ineguale divisione del lavoro domestico tra uomini e donne" (Lewis, 2006a), e si riferisce, a livello operativo, a tutti quei dispositivi legislativi, finanziari, aziendali ecc, che tendono a facilitare una maggiore compatibilità tra gli impegni domestici e quelli lavorativi. Le prime raccomandazioni sono presenti nelle strategie comunitarie del 1992, dove gli Stati membri vengono invitati a sviluppare e incoraggiare iniziative in grado di consentire, agli uomini e alle donne, di conciliare gli impegni lavorativi con quelli familiari, attraverso la definizione di quattro aree di intervento: l'ampliamento dei servizi di cura, lo sviluppo dei congedi parentali, la predisposizione di misure family-friendly nei luoghi di lavoro e, infine, la promozione di interventi per favorire la maggiore partecipazione degli uomini alle attività domestiche di cura

dei figli. Più tardi, nel 1994, all'interno del Libro Bianco sulle politiche sociali, si ribadisce la necessità di promuovere la solidarietà tra uomini e donne e si individua, nel potenziamento dell'occupazione femminile, l'obiettivo prioritario delle politiche sociali. Nel 1996, le direttive sui congedi parentali, invitano gli Stati membri ad estendere la durata e la generosità dei permessi favorendone l'accesso anche ai lavoratori flessibili e infine, dal 1998 in poi, le politiche volte a favorire una maggiore armonizzazione tra la vita lavorativa e quella familiare entrano a far parte della Strategia europea per l'occupazione, con la predisposizione di una specifica *Guideline* dedicata alla conciliazione, che diviene, in questo modo, un elemento imprescindibile per l'ingresso e la partecipazione femminile al mercato del lavoro.

Mainstreaming, empowerment e conciliazione sono dunque il punto di approdo di tutti gli sforzi comunitari per promuovere e sviluppare le pari opportunità in tutti i campi e a tutti i livelli. Concettualmente più evoluti rispetto alle strategie iniziali, questi strumenti si pongono perfettamente in linea con le tendenze emergenti. La centralità assegnata allo sviluppo dell'occupazione per il rilancio dell'economia e il raggiungimento dell'integrazione sociale, unitamente alle strategie di attivazione rivolte ad un cittadino più libero nella definizione e nella scelta degli interventi, trovano nel mainstreaming, la necessità di dover considerare le dinamiche di genere in tutti i campi, nell'empowerment, le risorse per attivarsi e, infine, nella conciliazione, gli strumenti per poter partecipare a pieno titolo alla vita economica.

A fronte di questi indubbi vantaggi, iniziano però, ad emergere tra gli studiosi, alcune perplessità sulla reale efficacia di questi

strumenti e sulle implicazioni in termini di significato e di importanza che le politiche di genere stanno assumendo in seguito ai suoi recenti sviluppi.

4.3 I limiti dell'azione comunitaria

Il fatto che l'Ue costituisca un punto nevralgico per la diffusione dei problemi legati alle differenze di genere presenti nella società e che sia stata sempre attiva nella definizione di strumenti e strategie d'intervento, non può essere messo in discussione. Senza la Comunità europea, molte questioni avrebbero assunto minore rilevanza all'interno delle strategie dei singoli contesti nazionali, oppure l'avrebbero acquisita con maggiore ritardo e minore sarebbe stato l'impulso a monitorare e studiare costantemente il fenomeno della disuguaglianza.

L'Unione europea e la Strategia per l'occupazione hanno fornito le cornici di senso all'interno delle quali costruire e portare avanti le politiche per le pari opportunità, aiutando parallelamente ad introdurre e mantenere le politiche per la riduzione delle differenze di genere all'interno dell'agenda politica dei diversi Stati membri e a stimolare una serie di cambiamenti nei processi politici alla luce delle diverse linee guida (Rubery, Grimshaw, Fagan, Figueiredo e Smith, 2003).

Tuttavia, se si guarda alle ricadute pratiche della Seo, si nota come i tassi di partecipazione delle donne in tutta l'Ue, tranne alcune eccezioni, sono ancora molto più bassi rispetto a quelli maschili (i dati Eurostat del 2006 mostrano comunque che il tasso di

occupazione delle donne 57,4%, nell'Ue a 15, rimane comunque al di sotto dell'obiettivo del 60% fissato a Lisbona) e che, anche là dove è stato raggiunto un buon livello occupazionale, le donne si trovano per lo più impiegate in posti poco qualificati e remunerati, spesso a tempo parziale. Guardando ai dati, infatti, il numero di donne dell'Unione (Ue 15), impiegate in posizioni manageriali è solo il 32,6% a fronte del 67,4 dei maschi, e il gap retributivo di genere continua ad essere di 15 punti percentuali⁷.

Le principali perplessità riguardano la perdita di centralità della questione delle pari opportunità all'interno della Strategia europea. Il passaggio dai quattro pilastri di azione prioritaria, tra cui figurava quello specifico per le pari opportunità, ai tre macro obiettivi, ha probabilmente posto in secondo piano la questione di genere, che seppur presente all'interno degli obiettivi integrati, non ha più la rilevanza assunta agli inizi (Fagan, Grimshaw e Rubery, 2006). Anche a dispetto degli intenti iniziali, tesi probabilmente ad abbandonare una modalità di azione paternalistico-protettiva, che considerava le donne come soggetti deboli da tutelare e quindi bisognosi di interventi ad hoc (il pilastro specifico), si è verificata una sorta di perdita di centralità dell'issue che, se in prima battuta poteva contare su un set articolato di linee guida, adesso risulta inglobata all'interno dei più generali obiettivi di crescita e sviluppo.

Analoghe considerazioni possono essere fatte per lo strumento principe di promozione e diffusione delle politiche di genere a livello comunitario: il mainstreaming. Pensato per garantire la presenza della questione di genere in tutti i campi, si è rivelato in ultima analisi poco efficace, a causa della mancanza di una solida

⁷ Dati Eurostat, 2006, Ue 27

base operativa di riferimento capace di fornire precise linee di azione e di intervento. Alcuni autori hanno parlato di una “diluizione” piuttosto che di un rafforzamento dell’impegno politico a seguito dell’introduzione del mainstreaming (Fredman, 2001; Walby, 2004), sottolineando come, l’attenzione al diverso impatto degli interventi predisposti sugli uomini e sulle donne, potenzialmente estesa a tutti campi, ha paradossalmente determinato una minore considerazione proprio di quelle istanze che intendeva rafforzare.

Molte perplessità derivano inoltre, anche dall’evoluzione subita a livello comunitario delle politiche di conciliazione. Il fatto di essere state strettamente inglobate all’interno delle politiche occupazionali, attraverso l’inserimento nella Seo, ha comportato un cambiamento del significato in origine attribuito a questi interventi. In primo luogo, è passata in secondo piano la necessità di favorire l’uguaglianza di genere attraverso il cambiamento dei comportamenti maschili all’interno dell’ambiente domestico e, in secondo luogo l’enfasi sul solo sviluppo dei servizi di assistenza, ha comportato uno slittamento delle politiche di conciliazione, dagli interventi volti a favorire la possibilità di avere più tempo da dedicare alla cura e all’assistenza, a interventi tesi solo al potenziamento dell’occupazione femminile. A seguito di questi cambiamenti la conciliazione diventa un problema esclusivamente femminile e finalizzato unicamente all’innalzamento dei livelli di occupazione delle donne in modo da favorire lo sviluppo e la crescita economica (Lewis, 2006a). Se, infatti, nei primi documenti la necessità di coinvolgere maggiormente i padri era ben presente e l’obiettivo ultimo era quello di riequilibrare i carichi di cura all’interno della coppia, anche e soprattutto attraverso congedi più lunghi e generosi,

nelle politiche attuali sono molto più forti i tentativi di defamilizzare la cura, con il ricorso all'offerta pubblica o al mercato privato, per consentire alle donne di lavorare e di essere produttive sul mercato.

L'ultima notazione riguarda la modalità scelta in sede comunitaria per la diffusione delle politiche europee: il Metodo aperto di coordinamento (Open method of co-ordination, Omc), che si basa su processi di scambio frequenti e multilivello tra i diversi Paesi al fine di favorire l'analisi congiunta dei problemi di policy, la definizione comune degli obiettivi, l'impegno reciproco e l'autovalutazione unitamente alle capacità autonome di monitoraggio (Scharpf, 2002).

Salutato da molti come un'intelligente possibilità per creare un sistema di struttura decisionale, capace di combinare il decentramento con la reintegrazione (Eberlein e Kerwer, 2004), l'Omc sembra costituire un'utile risposta alla duplice esigenza, di coordinamento e integrazione da un lato, e di rispetto dell'autonomia e delle differenze che caratterizzano realtà locali così disparate per cultura, livello economico e istituzioni dall'altro.

La sfida è quella di combinare la partecipazione dal basso (bottom up) dei diversi Stati nazionali, con la funzione di guida assunta dall'Ue, che mantiene il ruolo principale nella determinazione degli standard e delle valutazioni.

Molti studiosi guardano al Metodo aperto di coordinamento come ad un'emergente architettura di governance, sottolineandone soprattutto le sue potenzialità in termini di policy learning. Alcuni sostengono che il maggiore impatto di questo nuovo sistema regolativo risiede nella capacità di diffondere nuove idee e che gli strumenti principali dell'Omc, condivisione di buone pratiche e revisione congiunta degli

strumenti di policy adottati, favoriscano una convergenza tra gli Stati di tipo ideazionale e cognitiva (Bertozzi e Bonoli, 2002).

Soprattutto in quelle aree di policy in cui è difficile o le questioni sono troppo delicate per poter stabilire quale sia il “modello europeo” più giusto, i differenti policy makers cercano di sviluppare idee e paradigmi arrivando alla definizione e progettazione congiunta degli strumenti più adatti; la costruzione passa dunque attraverso l’elaborazione di un vocabolario comune, dando vita a delle vere e proprie comunità di discorso con un loro specifico linguaggio e un peculiare sistema di credenze (Radaelli, 2004).

Proprio per questa capacità di creare una sorta di “comunità epistemica⁸”, capace di far convergere le idee dei diversi policy maker nazionali in un'unica direzione, nelle intenzioni dell’Ue, l’Omc doveva diventare lo strumento principale per realizzare, anche a livello delle politiche sociali e in primo luogo di quelle occupazionali, quella integrazione già perfezionata a livello economico con il mercato unico.

Anche se gli studi sull’europeizzazione, intesa come, *“processo di: a) costruzione b) diffusione e c) istituzionalizzazione di regole formali e informali, procedure, policy paradigms, policy styles, modi di fare, credenze comuni e norme che sono state preventivamente definite e consolidate nel policy process europeo e, successivamente, incorporate nella logica dei discorsi, delle identità, delle strutture politiche e delle politiche pubbliche nazionali”*

8 Con il termine comunità epistemica si fa riferimento a reti di attori che condividono il medesimo quadro interpretativo e i medesimi modelli causali relativamente al tema affrontato Capano e Giuliani, (a cura di), (1997), Dizionario di politiche pubbliche, Carrocci, Roma

(Radaelli, 2000), hanno sottolineato la possibilità offerta dai metodi di regolazione soft, di stimolare un cambiamento soprattutto cognitivo nei decisori politici, con una incorporazione maggiore di alcune pratiche e modalità di azione, permangono seri dubbi sulla sua reale efficacia.

A dispetto degli elementi di positività, i rischi connessi all'utilizzo del solo Omc come sistema di coordinamento, sembrano risiedere proprio in quelli che costituiscono i suoi maggiori punti di forza.

Il rispetto delle specificità nazionali e locali che ispira l'Omc, anche in ottemperanza ai principi di sussidiarietà che vedono soprattutto nei contesti regionali, il luogo privilegiato per la realizzazione delle politiche sociali, rischia probabilmente di enfatizzare la resistenza path dependent⁹ dei contesti nazionali e locali (Scharpf, 2002). Strutturato sull'idea di una volontà di coordinamento, l'Omc appare, infatti, troppo debole in caso di mancanza di interesse da parte degli attori locali di partecipare ai processi di scambio e apprendimento reciproco. Inoltre, il fatto di non prevedere alcun aspetto sanzionatorio, probabilmente non costituisce una spinta efficace all'azione comune e l'assenza di modalità regolative, che lo caratterizzano, determinano una incertezza sulle procedure da seguire e gli strumenti di cui dotarsi.

5. Le nuove soluzioni di policy: nodi critici e problemi aperti

⁹ Le teorie della path dependency si focalizzano sullo studio di come le politiche e le pratiche possono diventare così istituzionalizzate e radicate nel contesto in cui sono agite da ostacolare ogni possibile rottura con le passate modalità d'azione (Berman, 1998; Goldstone, 1998)

5.1 Assoggettamento del sociale e ruolo strumentale delle politiche di genere

L'obiettivo prioritario per i moderni e sovraccarichi sistemi sociali, è la crescita e lo sviluppo economico, con la tendenza ad inglobare sempre più le politiche sociali in quelle a favore dell'occupazione. E' proprio a livello dell'Ocse prima e dell'Unione Europea poi (1997 inizio del processo di Lussemburgo), che l'enfasi posta sulla realizzazione delle politiche attive del lavoro, volte a massimizzare i livelli occupazionali, ha creato un po' di perplessità sulla possibilità di sviluppare parallelamente interventi più attenti alle dimensioni della giustizia e dell'equità sociale. Se il ruolo soprattutto dell'Ue non può essere negato, sia in termini politici e organizzativi, che finanziari, permangono alcuni dubbi sulle capacità degli strumenti privilegiati, di agire nella direzione di un reale equilibrio tra i sessi e di una piena possibilità di autodeterminazione e di scelta dei cittadini, siano essi uomini o donne.

L'esempio offerto dall'evoluzione delle politiche di conciliazione, mostra chiaramente come al centro dell'interesse non ci sia la volontà di riequilibrare i carichi domestici, agendo sull'ineguale divisione dei ruoli all'interno delle famiglie e della società nel suo complesso, ma la necessità di fare in modo che tutti i soggetti in età attiva, siano messi nelle condizioni di lavorare e di essere produttivi sul mercato, riducendo le politiche di work life balance ad un mero strumento delle politiche occupazionali ed economiche (Lewis, 2006a).

Lo stesso discorso è naturalmente valido anche se si pensa all'active welfare, che in alcuni contesti, lungi dal realizzare alti

standard di vita per tutti i cittadini, garantendo l'accesso ai servizi, si è invece tradotto nel "workfare", che mira a ridurre l'accesso, la quantità e la durata dei benefit. Si rafforza, dunque, il ruolo produttivo del welfare, che considera la spesa sociale come un investimento economico e spinge solo nella direzione di quegli strumenti che a lungo termine avranno una ricaduta in grado di superare il costo del finanziamento iniziale.

Sul piano delle policy, come visto in precedenza, la ristrutturazione dei sistemi sociali verso l'active welfare, si traduce negli strumenti di attivazione che puntano sull'empowerment del cittadino e sullo sviluppo delle sue capacità e potenzialità, per risolvere le carenze delle politiche passive nel dare risposta ai nuovi problemi sociali.

Le possibili ricadute delle politiche di attivazione, in senso positivo, sulla popolazione femminile, risultano però estremamente più complesse, soprattutto perché le condizioni di partenza e le possibilità di scelta e autodeterminazione di uomini e donne sono molto diverse.

Posto sotto la lente degli studi di genere, questo tipo di approccio non considera, infatti, le differenti condizioni occupazionali e i margini di autonomia e di sviluppo connessi ai diversi settori e posizioni. Le donne molto spesso impiegate in posizioni lavorative a bassa qualifica e remunerazione, che oltre a non offrire nessun tipo di tutela non permettono nessuna possibilità di sviluppo personale e professionale, a causa delle difficoltà di accesso ai percorsi formativi e alle basse opportunità di sviluppo professionale, sono automaticamente escluse da qualsiasi possibilità di diventare soggetto attivo delle politiche, negoziando e scegliendo liberamente gli strumenti di cui usufruire.

Gli esempi più macroscopici di questo fenomeno, li troviamo, in primo luogo nell'altissima percentuale di donne impiegate nel settore dei servizi, in particolare di quelli per la cura e, in secondo luogo nel lavoro part-time.

Sia le attività di assistenza e cura, che il lavoro a tempo parziale, presentano, infatti, situazioni in cui i bassi salari e le basse tutele, pongono in una condizione di svantaggio tutti coloro che sono occupati in questo settore e con questo contratto, limitando, sia l'individualizzazione intesa nel senso di avere le capacità per provvedere a se stessi in modo autonomo, sia le possibilità di trasformazione delle capacità in realizzazione di bisogni (Sen, 1992).

Dalle riflessioni fatte fin qui, emergono quindi parecchie incertezze fondate, da una parte, sulla centralità che i temi della giustizia e dell'uguaglianza hanno assunto all'interno dell'agenda politica, dove tutto sembra essere spostato sul versante economico e della produttività, che vede nell'occupazione lo strumento principale per superare il problema dell'esclusione sociale, dall'altra, sull'enfasi posta sulle politiche attive del lavoro, che da sole non annullano la segmentazione che caratterizza il mercato e continuano a mantenere le donne in una condizione di svantaggio.

In prima istanza, è dunque necessario puntare ad una maggiore centralità delle politiche sociali, riconoscendo non solo il diritto delle donne di lavorare, ma anche l'attribuzione di un uguale valore, sia al lavoro per il mercato, che a quello svolto informalmente per l'assistenza domestica. La mancanza di equilibrio nella distribuzione dei compiti, ma, soprattutto, lo scarso riconoscimento sociale attribuito alle attività svolte gratuitamente,

contribuiscono a indebolire ancora di più la posizione della donna; le attività di cura, il loro bisogno e il lavoro necessario per portarle a compimento, non sono incorporate nella nozione di cittadino libero ed eguale e quindi costituiscono un fondamento debole della cittadinanza fondata invece sul lavoro salariato.

In seconda battuta, le sole politiche attive del lavoro, che puntano su un cittadino capace di attivarsi autonomamente e di cogliere le opportunità offerte, vanno necessariamente affiancate anche ad interventi di politica passiva, che puntino sui congedi più prolungati e maggiormente fruibili anche dai padri, sui sussidi e sulle forme di sostegno al reddito e quindi in ultima analisi anche sulle politiche fiscali.

L'esigenza, ovviamente, è quella di consentire attraverso i congedi, una maggiore possibilità di avere più tempo per la cura e l'assistenza, e di allargare, attraverso le misure fiscali e di sostegno al reddito, i margini di autonomia, anche economica delle donne, cercando di riequilibrare le condizioni di svantaggio accumulato.

In questo senso, appaiono particolarmente interessanti le sollecitazioni recenti sulla necessità di mettere a punto un sistema di politiche fiscali, che spinga verso una tassazione differenziata per genere del lavoro retribuito, oppure propongano incentivi fiscali a sostegno della domanda di lavoro femminile.

5.2 L'adult worker model e la mancata integrazione degli strumenti d'intervento

Da queste prime considerazioni, emerge chiaramente come i suggerimenti derivanti dalle analisi, che hanno proposto l'inserimento di nuove variabili, prima tra tutte la relazione tra il lavoro retribuito e non, per studiare e quindi modificare le modalità attraverso cui i sistemi di welfare tendono a rafforzare le differenze di genere, appaiano in parte disattesi.

Accanto alle perplessità sollevate dalla scelta delle sole politiche di attivazione, che come visto ignorano le diverse condizioni di partenza di uomini e donne e non si interrogano sul parallelo sviluppo di misure passive di sostegno, la bassa considerazione del lavoro di cura, ancora di esclusiva competenza femminile e non valorizzato per la sua funzione di vero e proprio ammortizzatore sociale, ha avuto come conseguenza un mancato sviluppo, all'interno dell'azione politica, di quelle misure miranti a riequilibrare i carichi domestici e a spostare l'asse della cura, da obbligo femminile a libera scelta e diritto individuale di ogni cittadino.

Tutti gli sforzi politici si sono mossi nella direzione di favorire l'occupazione di tutti i cittadini in età attiva (*adult worker*), lasciando un posto solo marginale ai modelli misti di partecipazione, che prevedono l'alternanza tra il lavoro per il mercato e quello per la famiglia.

La completa implementazione di un modello di tipo *adult worker*, anche se non completamente negativo per le donne, si scontra quindi, con alcune condizioni che ne impediscono la piena realizzazione. Così come proposto da Lewis, (in Knijn e Komter, 2004), primariamente, il lavoro non retribuito non è ugualmente diviso tra uomini e donne e questo determina un netto svantaggio per le donne all'interno del mercato del lavoro. In secondo luogo, in

alcuni Paesi tra cui l'Italia, la mancanza di un sistema di servizi di assistenza di buona qualità, determina un'incapacità delle donne di provvedere alla cura, continuando a lavorare anche per il mercato. Un terzo elemento è rappresentato dal numero consistente di donne che ritiene sia giusto dare precedenza al lavoro di cura tralasciando quello retribuito.¹⁰ Infine, le basse retribuzioni delle donne, sottolineano come la piena individualizzazione fondata sul lavoro salariato e sulla capacità di mantenersi autonomamente sia difficile da raggiungere.

Accanto a queste indicazioni, alcune delle quali già richiamate in precedenza, è utile aggiungerne altre due: la prima è collegata ai rischi che il modello della piena occupazione può comportare se non viene associato a politiche di sicurezza e tutela per i nuovi lavori flessibili. Senza le necessarie garanzie e con l'obbligo di dover lavorare per forza, le donne corrono seri pericoli d'intrappolamento nella precarietà sotto-pagata e sotto-qualificata. Nell'ottica della piena occupazione, come mezzo fondamentale di sussistenza e autonomia sono, infatti, soprattutto i soggetti più deboli sul mercato quelli più esposti al rischio di dover accettare qualsiasi lavoro o di scivolare nel sommerso.

La seconda, invece, è legata all'impossibilità di puntare tutto sullo sviluppo del lavoro retribuito, esternalizzando completamente le attività di cura, sia per i rischi connessi alla mancanza di standard

10 Questa riflessione si pone in linea con quella proposta da Hakim (1993), che distingue due popolazioni di donne: le *work oriented*, più propense a lavorare a tempo pieno e le *grateful slaves*, che vedono il lavoro retribuito come secondario rispetto alle attività di cura per la famiglia considerando il reddito da lavoro accessorio rispetto a quello del partner. Sempre Hakim nel 2004, sottolinea, inoltre, come in numerosi casi la scelta di molte donne di non lavorare sia dettata da preferenze individuali (teoria delle preferenze) più che dalla presenza di ostacoli strutturali o culturali

qualitativi affidabili, sia per rispettare il diritto di ogni individuo di dare e ricevere cura.

In questo senso, il modello fondato sull'alternanza tra lavoro e cura (worker and carer), potrebbe essere più utilmente impiegato. Mentre, infatti, l'attenzione del modello adult worker è sulle politiche di riequilibrio dei tempi di vita rivolte alle sole donne e non prende in alcun modo in considerazione il diritto anche maschile di conciliare, il modello del tipo worker and carer, basandosi sulla cura come scelta libera e individuale sia degli uomini che delle donne, offrirebbe, da una parte la possibilità di realizzare quelle molteplici sfere della cittadinanza di cui si parla nel dibattito sull'attivazione e l'individualizzazione e, dall'altra indebolirebbe gli stereotipi legati alla cura, considerata come attività solo femminile. Il pieno riconoscimento degli spazi da poter dedicare al lavoro non remunerato, inoltre, ne aumenterebbe l'importanza nella società e non penalizzerebbe più, né chi la cura la fa, né chi la riceve (Saraceno, 2006).

I problemi sollevati fin qui per la loro complessità e articolazione esigono risposte che lungi dal fondarsi sul solo aumento dell'occupazione, presuppongono l'azione in molteplici campi di intervento. Nel settore dei servizi per potenziarne l'offerta e aumentarne gli standard qualitativi, nelle politiche formative per adeguare le competenze e le capacità alle richieste del mercato, nella sicurezza con maggiori garanzie per i lavoratori flessibili, nelle retribuzioni per consentire una maggiore autonomia e indipendenza economica e, infine nelle politiche dei tempi e in quelle culturali, per

agire sull'ineguale divisione dei ruoli e assicurare un'uguale possibilità di scegliere volontariamente a cosa dedicarsi.

I forti ritardi nella realizzazione di società più paritarie, dove uomini e donne hanno le stesse opportunità e le stesse possibilità di realizzarle, si trovano probabilmente nella limitata capacità dell'azione politica di uscire dalla logica degli interventi spot, dettati da un'ottica di tipo emergenziale, ed avviarsi verso la definizione di politiche capaci di modificare le condizioni strutturali che determinano la disuguaglianza.

In questo senso un'importante eccezione è rappresentata dalla Spagna, che ha recentemente approvato (Marzo, 2007) una legge costituzionale per la parità effettiva tra uomini e donne, dando vita ad un importante tentativo di unire le diverse anime che compongono il problema, fornendo soluzioni in grado di rappresentare una risposta integrata alle questioni di genere. La legge, che nasce con la vocazione di caratterizzarsi come un "codice per la parità tra uomini e donne", taglia trasversalmente la maggior parte delle politiche pubbliche nazionali e locali e mira all'eliminazione delle disparità fondate sul genere in tutti i campi e a tutti i livelli. Tra gli elementi di maggiore innovatività troviamo: l'introduzione del principio di "presenza equilibrata" nelle nomine pubbliche (art. 16); l'introduzione di un sistema dettagliato di statistiche di genere (art. 20); la valorizzazione delle donne in posti di responsabilità direttiva e professionale nella Rteve (la Rai spagnola, art. 37) e infine il "bollino" specifico per le aziende impegnate a favorire una presenza equilibrata negli organismi direttivi (art. 50). La legge, prevede inoltre, tra le misure volte a

garantire la conciliazione tra la vita domestica e quella familiare, uno specifico congedo destinato in maniera esclusiva ai padri.

La portata innovativa della disposizione, però, più che nelle azioni predisposte, che trovano applicazione anche in altri contesti¹¹, risiede soprattutto nell'azione concertata presente nella normativa e nella volontà di sistematizzare e legare insieme i diversi interventi in un quadro di riferimento coerente. I motivi del ritardo, oltre alle enormi difficoltà, organizzative ed economiche, insite nella predisposizione di un set integrato di misure capaci di abbracciare i diversi campi in cui si inserisce la questione delle pari opportunità, si trovano probabilmente anche nella scarsa capacità di coinvolgere i diversi attori presenti sul territorio. La creazione di reti di scambio e collaborazione tra i diversi policy maker, i sindacati, il terzo settore e le imprese, costituisce una strada non ancora entrata a far parte delle strategie politiche dei diversi Stati e forse spiega le difficoltà di dare vita a interventi concertati e attenti alle diverse dimensioni che caratterizzano il problema.

Tirando le somme e sintetizzando le necessità e le sfide poste dai molteplici problemi ancora irrisolti per le politiche di genere, le possibili indicazioni che emergono dal dibattito, sul senso e la direzione da intraprendere, possono essere schematicamente riassunte dai seguenti trade-off:

- *politiche di sviluppo e crescita economica vs politiche di riequilibrio delle condizioni sociali*: nel primo caso l'enfasi è sulle politiche di attivazione di tutto il potenziale umano, con particolare

¹¹ Anche in Italia, ad esempio, si sta avviando la sperimentazione del bollino rosa "SONO" (stesse opportunità nuove opportunità), per le aziende che dedicano maggiore attenzione allo sviluppo di politiche women friendly.

riguardo a quello femminile attraverso interventi volti a promuovere l'ingresso e la permanenza delle donne sul mercato del lavoro, senza però agire sull'ineguale divisione dei ruoli nelle famiglie e nella società nel suo complesso; nel secondo l'attenzione è a politiche miranti primariamente al riequilibrio delle condizioni di partenza, capaci di affiancare alle politiche attive del lavoro, pensate per un cittadino in grado di attivarsi autonomamente, anche politiche passive fondate sui congedi, i sussidi e le misure fiscali

- *modello “adult worker” vs modello “worker and carer”*: il primo, collegato alle politiche economiche e di attivazione, mira a garantire l'occupazione femminile attraverso la riduzione dei carichi di cura (defamilizzazione) e il loro spostamento sui servizi di assistenza pubblici o privati; il secondo, fondato sull'impossibilità di esternalizzare tutta la cura, sia per i rischi connessi all'eccessivo ricorso al mercato, sia per rispettare il diritto di ogni cittadino di dare e ricevere cura, si basa su politiche volte al riequilibrio dei tempi di vita, capaci di garantire ai cittadini, anche maschi, una scelta più libera tra lavoro per il mercato e lavoro per la famiglia.
- *politiche settoriali vs politiche integrate*: le prime, fondate su una logica emergenziale, mirante alla risoluzione dei problemi più gravi e le seconde basate sullo sviluppo di politiche realizzate in sinergia tra di loro e volte ad intervenire sui problemi strutturali, che impediscono il raggiungimento della parità tra i sessi.

Quello che resta da chiarire, a partire dalle diverse condizioni dei singoli Stati e più in basso delle diverse regioni, è in che modo

queste sollecitazioni siano state accolte nelle strategie politiche, quali elementi abbiano ricevuto una attenzione maggiore, quali siano i modelli di azione sottesi all'azione politica locale e quali siano stati i fattori in grado di produrre dei significativi avanzamenti o, viceversa, dei ritardi nella lotta contro le disuguaglianze di genere nel mercato del lavoro.

Il focus di questa ricerca, dopo l'approfondimento della situazione italiana, si concentrerà in modo particolare sulle strategie di parità adottate dai contesti regionali, al fine di cogliere l'articolazione territoriale degli interventi ed evidenziare in che modo le amministrazioni locali abbiano risposto alla necessità, sottolineata anche in ambito Comunitario, di diventare il contesto privilegiato per l'armonizzazione delle istanze di coesione sociale e sviluppo economico (Ranci, 2006a) realizzando, attraverso una maggiore aderenza ai bisogni del territorio, quell'utile mix tra attivazione e sostegno, lavoro e cura.

CAPITOLO 2. La situazione delle donne in Italia

1 Il contesto socio-economico

1.1 La partecipazione femminile al mercato del lavoro

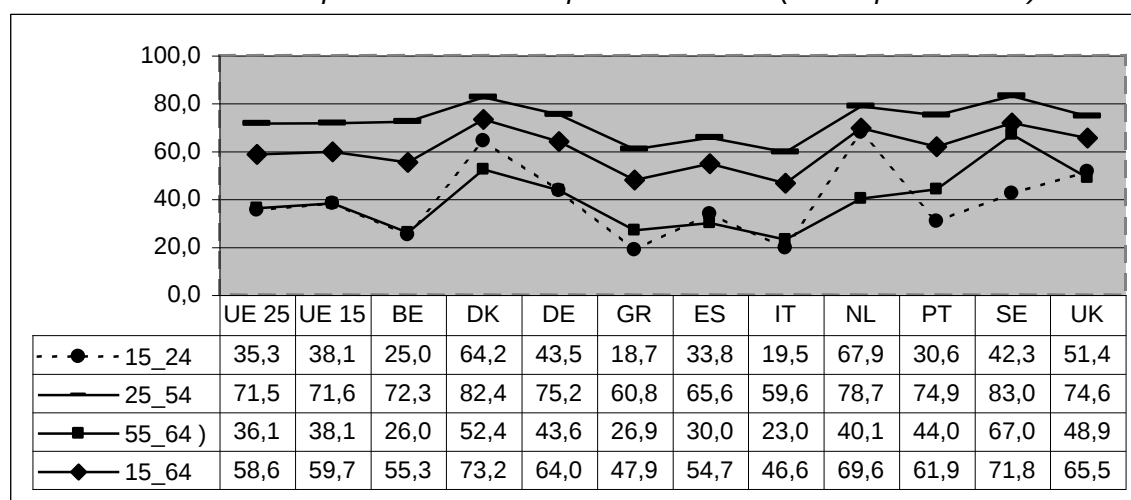
In Italia, coerentemente con quanto accaduto in tutti gli altri Paesi industrializzati europei e non, si è registrato un deciso allontanamento dai tradizionali modelli di vita, in favore di scelte femminili maggiormente orientate verso l'attivazione e la realizzazione, anche professionale, che hanno avuto come output naturale un deciso innalzamento della partecipazione al mercato del lavoro e un netto incremento dei livelli d'istruzione.

Tuttavia, nel nostro Paese, le istanze europee, fondate sull'affermazione e realizzazione di una società maggiormente improntata a garantire un uguale accesso e partecipazione alla vita economica e produttiva a tutti i cittadini, anche in risposta ai notevoli investimenti compiuti nell'istruzione, non sembra aver trovato piena realizzazione.

Se si guardano, infatti, i dati riportati nel grafico 2.1, appare subito evidente come, rispetto ai Paesi dell'Ue, il tasso di occupazione delle donne italiane sia il più basso in tutte le fasce di età, con l'unica eccezione della Grecia, in cui il tasso di occupazione delle donne tra i 15-24 anni è del 18,7% contro il 29,5% dell'Italia. Nonostante, quindi, nell'ultimo decennio si sia registrato un incremento dei livelli occupazionali delle donne di quasi undici punti

percentuali, il differenziale con l'area euro risulta ridotto solo marginalmente, anche a causa del contestuale aumento osservato negli altri Paesi.

Grafico 2.1 Tassi di occupazione femminile per classi di età (dati in percentuale)



Fonte: Dati Eurostat- Labour Force Survey, media 2007

L'Italia resta relegata in una posizione di forte ritardo rispetto all'Europa, con un tasso di occupazione complessivo delle donne in età attiva che è inferiore di più di dieci punti percentuali, sia rispetto a quello dell'Ue a 15 che di quello dell'Ue a 25.

Il ritardo italiano nella capacità di favorire una maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro, appare confermato anche dalla limitata disponibilità di lavori flessibili. Se si osservano i tassi di occupazione del lavoro part-time, la sua fruizione, così come accade nel resto dell'Ue, è quasi tutta al femminile, ma, rispetto ai partner europei, fatta eccezione per quelli dell'area mediterranea, la diffusione del lavoro a tempo parziale, anche a dispetto dei considerevoli sviluppi degli ultimi anni, rimane comunque molto limitata (tabella 2.1).

Tab 2.1 Donne occupate part-time per classi di età (dati in percentuale)

	15-24		25-54		55-64		15-64	
	2002	2006	2002	2006	2002	2006	2002	2006
EU 25	29,0	34,8	28,2	31,3	33,8	39,6	29,4	32,2
EU 15	31,1	37,5	32,2	35,6	37,2	42,2	33,1	36,3
BE	26,4	32,0	38,5	41,2	40,3	48,0	37,7	40,5
DK	62,1	66,4	24,4	29,9	29,8	36,9	31,1	35,8
DE	17,5	25,7	41,2	47,6	45,2	51,5	39,2	45,3
GR	10,0	16,3	7,0	9,2	9,4	12,9	7,8	9,9
ES	22,0	31,1	15,9	21,6	17,9	23,7	17,0	22,7
FR	:	34,6	:	29,5	:	33,8	:	30,2
IT	14,8	30,7	17,9	26,6	12,8	19,5	16,7	26,8
NL	71,7	78,9	71,2	73,7	79,4	82,0	72,7	74,8
AT	:	25,9	:	42,9	:	47,3	:	40,7
PT	8,9	13,1	10,0	12,0	26,6	30,8	13,5	13,6
UK	41,4	42,2	41,0	40,0	50,7	52,9	43,3	41,4

Fonte: Dati Eurostat- Labour Force Survey, media, 2007

Una recente indagine dell'Ires (Altieri, 2007), evidenzia come quasi il 40% delle mamme occupate tra i 35 e i 44 anni, è impiegata con un lavoro part-time, superata, infatti, la soglia dei 45 anni, vale a dire con figli più grandi, chi continua a lavorare opta tendenzialmente per un impegno a tempo pieno.

La stessa indagine, indica che il modello lavoro-famiglia basato sul part-time della madre e/o del padre, interessa il 49% delle famiglie italiane, con entrambi i genitori occupati e con figli entro i 15 anni. Dunque, in presenza di figli da accudire e seguire, l'occupazione femminile è possibile nella metà dei casi solo se a tempo parziale e, di conseguenza, la scarsa disponibilità di lavori flessibili può rappresentare un freno all'innalzamento dei tassi di occupazione femminile. La limitata disponibilità di lavori ad orario ridotto, comporta una maggiore difficoltà per le donne madri nel conciliare gli impegni domestici con quelli lavorativi e ha un impatto sulla scelta da parte di molte di uscire dal mercato.

A fronte delle indubbie possibilità di armonizzazione tra la vita lavorativa e domestica, offerta da questo tipo di lavoro, restano però

forti perplessità legate al vertiginoso aumento delle giovanissime tra le lavoratrici part-time. I dati in tabella 2.1 mostrano come nel nostro Paese, l'utilizzo del part-time, si concentra soprattutto nella fascia di età compresa tra 15-24 anni, con un aumento di quasi 16 punti percentuali dal 2002 al 2007, a testimonianza delle difficoltà profonde d'ingresso e partecipazione delle donne nel mercato del lavoro, costrette a "scegliere" il part-time come unica opzione. Se dunque, da una parte il lavoro a tempo parziale si avvia a perdere la sua funzione di strumento principale per la conciliazione famiglia-lavoro, anche se viene ancora scelto da molte donne italiane (26,6%) in corrispondenza dell'aumento dei carichi familiari, dall'altra diventa sempre più l'unica possibilità per le donne di trovare un lavoro retribuito, che però, comportando forti rischi di intrappolamento e prospettive professionali e di carriera molto basse, acuisce le differenze di genere piuttosto che ridurle e aumenta la segregazione del mercato.

Così come mostrato dal terzo rapporto dell'Osservatorio permanente sul lavoro atipico in Italia (2008), nel nostro Paese, ancora dominato dagli uomini per numero di occupati e posizione nell'occupazione, prende sempre più corpo un'area, a netta prevalenza femminile, di lavoro instabile e precario. I dati presentati stimano la dimensione dell'area dell'instabilità¹² per il IV trimestre del 2006 in oltre 3milioni e 400mila persone. I dipendenti a tempo determinato quasi tutti "involontari" sono la grande maggioranza (67,8%) dell'insieme degli instabili. Molto meno numeroso è il

12 Per area dell'instabilità, seguendo la definizione di Mandrone e Massarelli, (2007) vengono considerati non solo i dipendenti con contratto a termine (indipendentemente dalla volontarietà) e i collaboratori a vario titolo ma anche ex dipendenti a termine o parasubordinati (con o senza partita IVA), disoccupati da non più di un anno per scadenza dell'impegno lavorativo

gruppo dei collaboratori (11,9%) e quello dei prestatori d'opera (2,5%). Complessivamente l'occupazione instabile (dipendenti a termine più collaboratori e prestatori d'opera occasionale) rappresenta il 12,2% dell'occupazione totale. Considerando la componente non occupata dell'area dell'instabilità insieme alla totalità degli occupati, il peso del lavoro instabile risulta uguale a circa il 14% della platea di riferimento; lo stesso rapporto calcolato per genere è 19% per le donne e 11% per gli uomini, quindi, con buona approssimazione, una donna occupata su cinque sperimenta condizioni di instabilità o precarietà.

Tab 2.2 Area dell'instabilità per sesso sul totale dei lavoratori instabili (%)

	Maschi	Femmine
Dipendente a termine volontario	46,0	54,0
Dipendente a termine involontario	47.8	52.2
Collaboratore coordinato e continuativo	44,0	56,0
Prestatore d'opera occasionale	38.1	61.9
Ex occupato dipendente a termine	49.6	50.4
Ex collaboratore coord. e cont	46.9	53.1
Ex prestatore d'opera occasionale	30.8	69.2
Ex parasubordinato con partita IVA	71.2	28.8

Fonte: Istat – Indagine sulle forze lavoro (IV trimestre 2006)

Le conseguenze risultano ovviamente importanti, sia dal punto di vista delle caratteristiche che ha assunto l'aumento della partecipazione femminile al mercato del lavoro, sia sul versante dei comportamenti e della realizzazione personale. Occupate in lavori precari, poco qualificati e qualificanti, l'innalzamento dei tassi di occupazione femminile, seppur ancora molto bassi rispetto a quelli degli altri Stati membri, si caratterizza per una netta prevalenza di occupazioni di basso profilo e incerta durata, che spinge le donne a rinunciare all'esercizio di quelle competenze spesso faticosamente apprese con una lunga permanenza nell'istruzione e a contribuire, come meglio possono, all'economia familiare salvo poi riservarsi la

possibilità, con la nascita del primo figlio, di ritirarsi dal lavoro o di proseguire in un regime di sottoccupazione.

1.2 I problemi della domanda e dell'offerta

I motivi del ritardo, che come visto caratterizza il nostro Paese, vanno ovviamente ricercati tanto nell'offerta quanto nella domanda di lavoro. I due fattori risultano strettamente connessi, se infatti, la partecipazione delle donne al mercato del lavoro è modesta (il tasso di attività delle donne italiane nella fascia di età compresa tra i 25-54 anni è del 64,7% contro il 91,9% dei maschi)¹³, la domanda di lavoro si dimostra spesso poco favorevole alle donne, contribuendo alla ulteriore riduzione dei livelli di attività.

Più nello specifico, dal lato dell'offerta, soprattutto nelle aree più arretrate del Paese, le scarse opportunità lavorative e conseguentemente gli alti livelli di disoccupazione, hanno un effetto di forte scoraggiamento sulla popolazione femminile, che dopo aver impiegato molto tempo nella ricerca di un'occupazione, può finire con l'abbandonare definitivamente il lavoro, scivolando nella categoria degli inattivi. Questo fenomeno, descritto molto bene nel rapporto annuale dell'Istat (2006), che fotografa la situazione del Paese, si concretizza nell'esistenza di una cosiddetta zona grigia dell'inattività, che caratterizza tutte quelle persone che non rientrano nelle forze di lavoro, ma la cui posizione marginale, potrebbe tradursi in partecipazione attiva qualora migliorassero le condizioni del mercato. La quota di donne inattive appartenenti alla zona grigia è decisamente più elevata nelle regioni meridionali (tabella 2.3.),

¹³ Dati Eurostat, Labour Force Survey (dati trimestrali), 2006

dove un quarto delle non forze di lavoro femminili, mostrano una propensione a entrare nel mercato del lavoro, confermando che in quest'area del Paese, i fenomeni di scoraggiamento, dovuti alla carenza di sbocchi lavorativi, costituiscono un importante freno all'afflusso delle donne verso l'occupazione retribuita.

Tabella 2.3 Inattive nella "zona grigia" per ripartizione geografica e combinazione di ricerca e disponibilità al lavoro - (incidenze percentuali sul totale delle inattive)

	Nord ovest	Nord est	Centro	Mezzogiorno	Italia
Inattive in età lavorativa, cercano non attivamente ma disponibili	3,4	3,6	6,1	12,1	7,9
Inattive in età lavorativa, cercano ma non immediatamente disponibili	2,1	2,0	3,0	2,7	2,5
Inattive in età lavorativa, non cercano ma immediatamente disponibili	4,8	4,8	7,2	10,3	7,7
Totale	10,3	10,5	16,3	25,1	18,2

Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro, *media 2006*

Nella stessa direzione si pongono i dati in tabella 2.4, che evidenziano come al Sud il 38% delle donne non lavora perché scoraggiata. La stessa tabella pone inoltre l'attenzione sui carichi domestici al centro delle numerose difficoltà incontrate dalle donne nell'accesso e/o nella permanenza al lavoro; leggendo i dati, in tutte le partizioni geografiche, il motivo principale che spinge le donne a non lavorare, è la necessità di prendersi cura dei figli che, come si vede, costituisce anche la motivazione principale ad abbandonare il lavoro.

Dal punto di vista della domanda, il nostro Paese allo stato attuale appare ancora caratterizzato da un'organizzazione del lavoro tipicamente maschile, al di là delle occupazioni flessibili, molto diffuse tra la popolazione femminile, ma portatrici anche di notevoli svantaggi, le condizioni di lavoro rimangono ostili alle donne

costrette a confrontarsi parallelamente con le incombenze domestiche, che poco si adattano ad una presenza continua e prolungata sul posto di lavoro. Le rigidità del mercato, oltre ad essere sostenute dagli stereotipi culturali, peraltro diffusi anche tra le donne, sulla maggiore liceità morale ed economica del lavoro maschile, vanno rintracciate anche nel basso grado di diffusione dell'occupazione femminile nei servizi pubblici. La correlazione tra l'occupazione femminile nei servizi pubblici e la più ampia partecipazione delle donne al mercato del lavoro è confermata in tutta Europa, le maggiori possibilità di creare occupazione per le donne non dipendono, infatti, solo dalla disponibilità di contratti flessibili, primo tra tutti il part-time, ma anche da quel rispetto dei diritti formali delle madri e da quel certo grado di flessibilità informale che caratterizzano il settore pubblico (Pescarolo, 2007). Rispetto ai Paesi del Nord Europa, infatti, tutta l'area mediterranea e quindi anche l'Italia, presenta un grado più basso di concentrazione delle donne nei servizi pubblici. Se in Svezia, Danimarca ma anche in Francia e Regno Unito, i servizi pubblici assorbono tra il 50 e il 58% dell'occupazione femminile, in Italia, mentre il dato maschile è solo di poco inferiore a quello dei Paesi sopra citati (15-18% contro 20-22%), per le donne il distacco arriva a superare i 10 punti percentuali.

Tabella 2.4 Motivi che spingono le donne a non lavorare o ad abbandonare il lavoro

Motivi principali per cui la donna non lavora (%)	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud
Non ci sono opportunità di lavoro (sono scoraggiata)	21.1	11.4	27.6	38.4
Per impedimenti familiari (cura di parenti o persone non autosufficienti)	7.3	6.1	7.5	6.5
Per prendermi cura dei figli	44.2	60.2	41.0	38.2
Non ho necessità di lavorare attualmente	6.0	4.8	8.2	5.9
Motivi di salute (propria)	1.8	0.4	3.2	2.2
Il mio coniuge\ convivente non voleva	0.7	0.9	0.9	2.0
Non ho le professionalità richieste	2.1	1.8	1.2	1.2
Istruzione o formazione	16.9	14.5	9.4	5.5
Altro motivo	0.0	1.1	0.0	0.0
Motivi principali per cui la donna abbandona o perde l'occupazione (%)	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud
Per avere maggior tempo per sé	1.3	0.7	0.5	1.1
Per prendersi cura dei figli	38.8	40.1	34.0	25.6
Per riprendere gli studi	5.4	7.5	6.6	4.2
Non c'è necessità di un altro reddito	2.6	3.7	3.3	4.4
La ditta ha chiuso	10.4	8.0	9.8	9.0
Cura dei parenti o di persone non autosufficienti	2.2	1.7	2.2	2.7
Motivi di salute	3.5	3.9	3.8	3.2
E' stata licenziata	4.5	4.4	5.2	5.9
Si è trasferita	3.0	2.2	2.9	2.7
E' terminato un contratto	8.0	7.5	8.2	9.2
L'azienda si è trasferita	1.1	0.7	0.4	0.8
Mancanza di soddisfazione al lavoro	2.7	1.5	2.6	3.2
Era un lavoro stagionale\temporaneo	10.7	12.4	13.1	18.7
Motivi personali	2.1	3.9	3.5	3.6
Condizioni di lavoro insoddisfacenti	3.4	1.9	3.6	5.5
Altro motivo	0.3	-	0.0	0.2

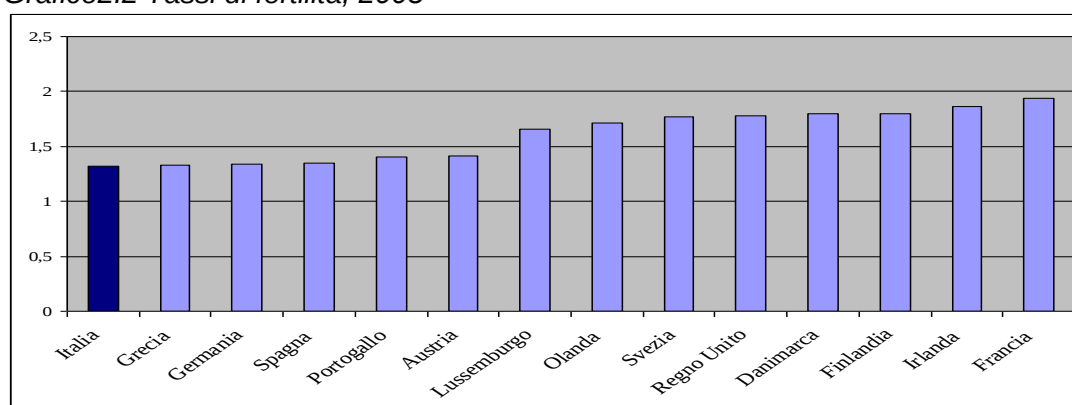
Fonte: Isfol PLUS 2005

1.3 La relazione tra fecondità e partecipazione al lavoro: le peculiarità del caso italiano

La correlazione positiva, prima discussa, tra lo sviluppo dell'occupazione nel settore pubblico e la maggiore partecipazione delle donne al lavoro, sembra corrispondere anche all'innalzamento dei livelli di fertilità. Le buone possibilità occupazionali nel settore pubblico, dove peraltro è spesso maggiormente diffuso l'utilizzo del part-time, hanno portato i Paesi del Nord Europa, la Francia, ma

anche i Paesi anglosassoni ad innalzare i propri livelli di fertilità, ponendosi ai primi posti di una graduatoria europea che ha, invece, nell'Italia il suo fanalino di coda (grafico 2.2), e che vede sempre più il consolidamento di due modelli: il primo caratterizzato da alti tassi di occupazione femminile e buoni livelli di fertilità, il secondo, in cui alla limitata partecipazione al mercato, si associa anche la bassa propensione delle donne ad avere figli.

Grafico2.2 Tassi di fertilità, 2005



Fonte: Eurostat, Populations and Social Conditions Survey, media 2007

La bassa fecondità italiana, che oggi rappresenta una delle fonti di maggiore criticità del sistema Paese, trova le sue radici in un complesso intreccio di fattori sociali istituzionali ed economici, che al di là delle preferenze e delle decisioni individuali, limitano le possibilità femminili, spesso costrette a scegliere tra il lavoro e la maternità.

I fattori di maggiore ostacolo risiedono in primo luogo nelle rigidità del mercato del lavoro: poca diffusione del part-time e soprattutto limitate possibilità di cambiare la propria condizione occupazionale al mutare delle condizioni familiari e, in secondo luogo nello scarso investimento del nostro Paese nella spesa sociale e nei servizi per le famiglie e la prima infanzia. Il tasso di

copertura degli asili comunali arriva solo all'11%¹⁴ e, sul totale della spesa sociale, quella destinata alle famiglie e alla prima infanzia, è solo del 4,3% a fronte, ad esempio, del 12,7% della Danimarca.¹⁵

Le scelte di vita tendono, in conseguenza dell'ambiente politico-economico incapace di offrire occupazione e sostegno alle giovani coppie, a muoversi verso una maggiore permanenza all'interno della famiglia di origine e a rimandarne l'uscita in vista della costruzione di un nucleo familiare autonomo. In un contesto come quello italiano, caratterizzato da limitata diffusione delle unioni libere e dall'ancor più bassa propensione ad avere figli fuori dal matrimonio, la conseguenza più immediata è l'età sempre più avanzata in cui si "istituzionalizza" l'unione e in cui si realizza il desiderio di maternità che, per le ragioni sopra descritte, spesso si limita ad un solo figlio.

Per il caso italiano, dunque, i diversi approcci, tra cui quello della new home economy, che sostengono una scambiabilità tra i figli e il lavoro, tale per cui le scelte procreative possono entrare in competizione con quelle professionali portando le donne a favorire o l'una o l'altra, non sembra fornire un'utile spiegazione per la situazione nazionale. Gli approcci che attribuiscono il problema della fertilità ad una precisa volontà femminile di preferire la realizzazione professionale, non tengono conto del complesso di fattori fin qui descritto e non si adattano a rappresentare la situazione italiana, in cui lo scarto tra la maternità desiderata e quella realizzata è molto ampio (il 55% delle donne italiane vorrebbero avere 2 o più figli) e in

14 Dati Ministero dell'Interno, 2007, sulle percentuali d'accoglienza dei nidi comunali

15 Dati Eurostat, Social protection survey, 2003

cui le donne non sono messe nella condizione di poter compiere delle scelte libere.

I dati che incrociano i livelli di occupazione con quelli di fertilità dei diversi Paesi europei, testimoniano infatti, come in quei Paesi in cui lo Stato si è impegnato in costosi investimenti, è buona la struttura dei servizi sociali e il mercato del lavoro è favorevole, le donne scelgono (e possono), sia di lavorare che fare figli (Reyneri, 2005).

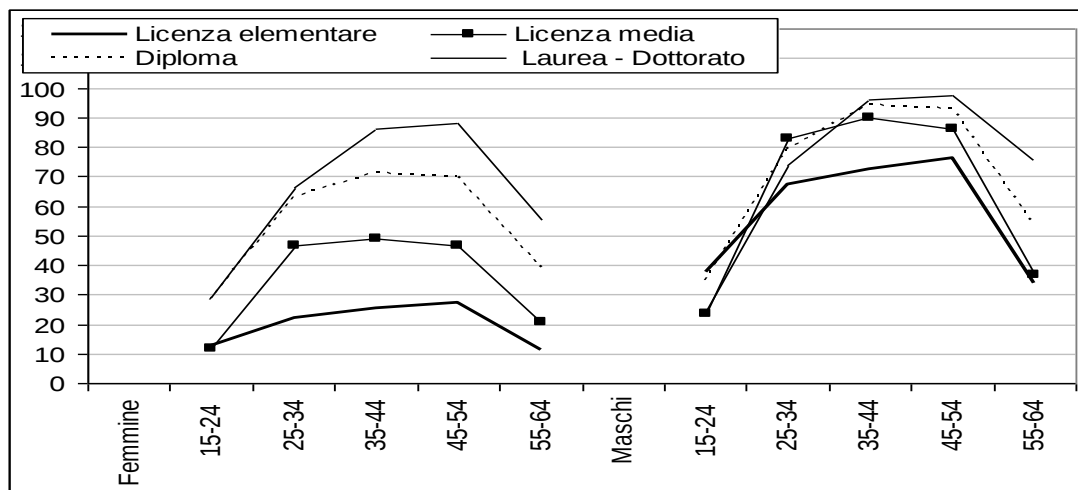
2 La forte segmentazione tra donne: l'istruzione e l'accesso al lavoro

2.1 Il maggiore vantaggio competitivo delle donne istruite

A voler delineare in una sola frase il modello italiano di partecipazione al lavoro di uomini e donne, si potrebbe dire che le donne, rispetto agli uomini, studiano molto di più e lavorano molto di meno. Se il fenomeno della crescita dei livelli d'istruzione della popolazione femminile è un fenomeno generalizzato in tutta Europa, in Italia esso assume delle caratteristiche particolari. Mentre nei Paesi scandinavi, ma anche in quelli dell'Est Europa, recentemente inglobati nell'Ue, il superamento delle disuguaglianze è avvenuto attraverso l'istruzione, che ha avvicinato moltissimo i tassi di occupazione di uomini e donne, nel nostro Paese a fronte di una popolazione maschile che solo nel 68% dei casi raggiunge il diploma di scuola superiore, contro il 78% delle donne (20-24 anni),

il gap di genere in termini di accesso e partecipazione al mercato del lavoro resta ancora molto alto (Pescarolo, 2007).

Grafico 2.3. Tasso di occupazione per genere, titolo di studio e classi d'età.



Fonte: elaborazioni su dati Istat, media 2007

Se il divario di genere continua a rimanere alto al crescere dei livelli di istruzione, le curve che disegnano l'andamento dell'occupazione femminile tendono a diventare assimilabili a quelle maschili (grafico 2.3). Anche se i livelli percentuali di occupazione per le donne rimangono inferiori, in corrispondenza delle lauree, si riduce la distanza e i comportamenti femminili al lavoro, assumono quei caratteri di persistenza e di continuità nel tempo tipicamente maschili.

Sempre osservando le curve del grafico 2.3, è possibile notare primariamente come per gli altri titoli di studio, le differenze tra uomini e donne rimangano importanti e in seconda battuta, come siano forti le differenze di occupazione tra le donne rispetto al diverso titolo di studio posseduto, viceversa, per gli uomini, il possesso di un titolo di studio superiore, non rappresenta un

vantaggio sul mercato del lavoro così netto rispetto a quanto accade per le coetanee donne.

I dati riportati in tabella 2.5 evidenziano ancora meglio la netta polarizzazione tra le donne istruite e non, delineando nella stessa popolazione femminile, all'interno del mercato del lavoro, un'altra cesura oltre a quella di genere tra maschi e femmine.

Tab 2.5 Tasso di occupazione femminile per titolo di studio e classe di età (dati in percentuale)

ETÀ	Licenza elementare	Licenza media	Diploma 2-3 anni	Diploma 4-5 anni	Laurea breve, laurea, dottorato	Totale
15-24	13,8	10,4	52,7	28,2	32,3	20,1
25-34	19,4	46,1	70,7	64,1	68,3	59,2
35-44	23,6	49,8	70,1	71,5	84,9	62,4
45-54	26,8	47,0	66,3	71,9	88,5	55,6
55-64	11,5	21,5	25,2	39,0	55,3	21,9
Totale 15-64	17,1	36,0	61,3	58,1	73,4	46,3

Fonte: Istat, Rfl, 2007

Il tasso di occupazione delle donne italiane, quindi più che dalla presenza di figli, sembra essere influenzato dal livello di istruzione raggiunto, che spingerebbe le donne, in virtù del loro maggiore investimento in capitale umano, a presentarsi sul mercato del lavoro.

Una recente indagine di Del Boca, Pasqua e Pronzato (2007), effettuata utilizzando i dati del Panel Europeo sulle Famiglie (1995-2000), dimostra, infatti, che in Italia, le donne con elevata istruzione rientrano nel mercato del lavoro dopo pochi mesi dalla nascita del primo figlio, mentre le donne con bassa e media istruzione spesso non rientrano affatto nei primi quattro anni di vita del bambino, inoltre sempre nello stesso studio, le simulazioni effettuate, evidenziano come la maggiore istruzione incide positivamente non

solo sulle possibilità di trovare lavoro, ma anche sulla fertilità. I calcoli eseguiti considerando la probabilità di lavorare e di avere figli di una donna italiana di 30 anni, mostrano come nel passaggio dal diploma alla laurea la probabilità di lavorare passerebbe dal 71 all'85% e quella di avere figli dal 24 al 28%.

2.2 Le professioni delle donne al lavoro

A dispetto quindi di un contesto socio-economico poco favorevole ai comportamenti di partecipazione attiva al mercato, la crescente presenza delle donne, tra la popolazione attivamente alla ricerca di lavoro, è in prevalenza dovuta alla componente femminile a più alta scolarizzazione.

Spostando però l'analisi sulle posizioni occupate dalle donne al lavoro, iniziano ad emergere non poche criticità. Se, infatti, il possesso di un titolo di studio aumenta notevolmente le probabilità di trovare lavoro, molto spesso le donne si trovano inquadrare in posizioni inferiori rispetto a quelle a cui potrebbero accedere.

Al di là dei dati (Istat, 2006) che evidenziano un'occupazione femminile confinata in un ristretto numero di settori, il 30% lavora nell'istruzione, nella sanità o nella pubblica amministrazione, contro il 14% dei maschi, il gap più ampio si manifesta nel sottoutilizzo delle competenze femminili. La maggior parte delle donne sono occupate in posizioni impiegatizie, mentre solo il 9,6% delle donne ha un ruolo da dirigente e il 17,2 % dei quadri è di sesso femminile.

Ricordando Rosener (1990), anche in Italia sembra quindi essere vero che nel momento in cui le donne entrano nel mercato

del lavoro “tendono a trovarsi in posizioni coerenti con i ruoli ricoperti a casa, occupando posizioni di staff più che di line, sostenendo il lavoro compiuto da altri e svolgendo funzioni legate alle comunicazioni e alle risorse umane”.

Il ricorso ad occupazioni “femminilizzate” con qualifiche medio-basse, pur caratterizzandosi molto spesso come una precisa scelta femminile, a fronte delle maggiori possibilità offerte da queste occupazioni di conciliare, molto spesso diventano una scelta obbligata anche per le donne istruite, sia a causa delle limitate possibilità di raggiungere un’occupazione corrispondente al proprio titolo di studio, sia perché le fortissime differenze in termini retributivi, scoraggiano le donne che non vedono ripagato il loro investimento in capitale umano e annullano, di fatto, il vantaggio acquisito con l’istruzione.

Secondo i dati Istat¹⁶, le donne guadagnano il 16% in meno rispetto agli uomini, il divario dipende naturalmente in massima parte dall’impossibilità per le donne di accedere alle posizioni di vertice, a causa dei carichi familiari che ricadono interamente sulla popolazione femminile e dalla mancanza di interventi volti a sostenere, da una parte le motivazioni delle donne ad accettare incarichi di responsabilità, dall’altra a sviluppare un sistema di interventi, capaci di agire sul miglioramento della qualità della vita urbana in termini di trasporti, piani orari delle città, servizi alle famiglie ecc. (Signorelli, 2007).

Il problema dei forti divari retributivi, in Italia, non è, però, attribuibile alla maggiore concentrazione dell’occupazione femminile

16 Ministero del Lavoro - Isfol (2005), “Differenziali retributivi di genere: ipotesi di approfondimento e ricerca”, Atti del Convegno, 19 Dicembre, Roma.

in settori a bassa remunerazione (si spiega in questo modo solo il 4,9% della distanza), ma dipende dal diverso prezzo che il mercato paga, a parità di posto di lavoro, per gli uomini e le donne. Il rapporto tra il reddito medio maschile e quello femminile non arriva al 50% e i differenziali salariali crescono al crescere delle retribuzioni; le dirigenti, guadagnano il 4,5% di meno rispetto ai loro colleghi maschi, mentre, per i quadri, la differenza si riduce al 3,6%. Si tratta del così detto “effetto di remunerazione”, imputabile in minima parte alla minore predisposizione femminile a investire nella carriera e ascrivibile principalmente alla presenza di strategie maschili volte a preservare le proprie nicchie di potere (Sala, 2003). La ricerca svolta da Sala (2003), dimostra che il problema dell'accesso a posizioni di vertice e ben retribuite, non risiede nell'offerta di lavoro, caratterizzata da donne istruite che adottano modelli familiari più conformi a ritmi di lunga e prolungata permanenza al lavoro (il 57% dei dirigenti di sesso femminile è risultata senza figli contro il 25% dei colleghi maschi e il 32% nubile, contro il 10% degli uomini), ma piuttosto nella domanda di lavoro, cioè nelle caratteristiche delle organizzazioni ancora impreparate, sia culturalmente che nelle modalità di funzionamento, ad accettare la presenza femminile “nelle stanze dei bottoni”.

Semplificando, la situazione che si configura per le donne italiane, segna una profonda spaccatura tra le coorti femminili, costituite, da una parte dalle donne a medio-bassa istruzione costrette dalle limitate possibilità occupazionali, o a rinunciare alla ricerca di un'occupazione, o a ricorrere a lavori di basso profilo, dall'altra da donne a più alta istruzione, che stentano a trovare

un'occupazione corrispondente al proprio titolo di studio e forzate nel caso ci riescano, a sacrificare la maternità.

3 Il welfare familistico

3.1 Il sistema delle solidarietà familiari

I dati presentati fin qui, rivelano come anche nel caso italiano la donna rappresenti l'elemento più dinamico dei moderni sistemi sociali. L'analisi ha, però, mostrato i forti ritardi del nostro Paese rispetto ai partner europei, richiamando inevitabilmente l'attenzione alla strutturazione e alle caratteristiche del sistema di welfare. Tralasciando le rigidità strutturali del mercato del lavoro italiano, gli ostacoli principali per la piena partecipazione femminile, anche e finalmente attraverso l'accesso ai livelli più alti della società, risiedono nell'inadeguatezza del sistema sociale nazionale nel sostenere le scelte lavorative femminili, che trovano, nella mancanza di strutture per la cura e l'assistenza dei bambini e degli anziani, nella cultura maschile che caratterizza l'organizzazione del lavoro e, infine nell'obbligo ad occuparsi da sole della famiglia, nucleare e allargata, il terreno all'interno del quale ricercare i propri spazi di realizzazione.

Nel 2002 Naldini definiva il nostro modello di welfare, come basato su un ampio sistema di "solidarietà familiari allargate", in cui le obbligazioni reciproche dei familiari entro la parentela costituiscono uno strumento molto importante nel disegno delle

politiche sociali e fanno parte dei meccanismi di prova dei mezzi per l'accesso ai benefici. Così definito, il welfare italiano si caratterizza come un sistema assolutamente lontano da un modello individualistico di welfare, che riconosce l'assistenza ai cittadini in quanto tali, ma anche non perfettamente in linea con il modello di male breadwinner, in cui il capofamiglia maschio adulto, titolare dei diritti sociali, provvede alla moglie e ai figli. Seppur basato su una divisione sessuale molto simile a quella del maschio procacciatore del reddito, nel modello delle solidarietà familiari gli obblighi sono estesi anche al di fuori della famiglia nucleare, realizzando un sistema di politiche sociali basate su un'aspettativa di solidarietà intergenerazionale molto ampia, che ha comportato uno sviluppo limitato dei servizi di cura e assistenza, sia per l'infanzia, che per la vecchiaia.

Analizzando i dati sulle strutture di assistenza, per quel che riguarda l'infanzia emerge chiaramente come i servizi per i bambini 0-3 anni siano pochi, costosi e disponibili solo nelle regioni del Centro-Nord. Nel complesso il numero di posti negli asili nido, sia pubblici che privati, è tra i più bassi in Europa: meno del 10% (con picchi che oscillano tra il 15% di alcune regioni del Nord e l'1-2% del Sud) contro il 50% della Danimarca e il 35-40% della Svezia e della Francia. Il loro costo è più alto rispetto ad altre realtà europee, soprattutto per quanto riguarda il confronto con l'offerta pubblica, finanziata in Italia solo per l'80% dallo Stato a fronte del 90-100% di Svezia, Norvegia e Regno Unito. L'offerta risulta, inoltre, poco flessibile, negli orari di apertura e chiusura delle strutture, rispetto ai ritmi full-time che contraddistinguono l'organizzazione del lavoro

italiana e si caratterizza per una diffusione molto bassa degli asili aziendali (Italia 2,6%, Francia 6%, Olanda 15%)¹⁷.

Ancora più problematica è la situazione per gli anziani. Sulla cura e l'assistenza degli over 65, i tratti del modello delle solidarietà allargate prendono, infatti, pieno corpo in virtù degli "estesi obblighi legali fra congiunti a sostenersi reciprocamente, sia in termini economici che di assistenza"(Pacolet et al., 1999), implicando una centralità della famiglia e delle reti informali, nell'erogazione della cura e un ruolo sussidiario dello Stato che interviene, solo in ultima istanza, prevalentemente con trasferimenti monetari. Come dimostrato da un'indagine (Bettio e Plantenga, 2004), la domanda di assistenza viene soddisfatta solo nel 5,1% dai servizi pubblici, mentre si basa per l'83,1% sull'aiuto di parenti e amici e per il restante 9,7% sui servizi privati.

Questi dati, se confrontati con le proiezioni demografiche, che prevedono per i Paesi dell'area mediterranea e quindi anche dell'Italia un incremento della popolazione molto anziana del 43-45%, vanno a comporre un quadro che vede, nel vertiginoso aumento della domanda di cura, un'impossibilità per le reti familiari, già sovraccariche, di continuare ad assolvere il tradizionale ruolo di assistenza assegnatogli dallo Stato e delineano un rischio di dipendenza degli anziani, che assume i contorni di una vera e propria emergenza sociale. Non a caso, infatti, la Germania, che si trova per numero di persone sopra i 65 anni in una posizione simile alla nostra, ha introdotto una assicurazione contro la dipendenza finanziaria che, tramite contributi sociali, prevede l'erogazione di un'ampia gamma di prestazioni in denaro e in natura in caso di perdita

¹⁷ I dati fanno riferimento all'European Community Household Panel

dell'autosufficienza¹⁸. In Italia, invece, lungi dal prevedere interventi che consentano di alleggerire il carico delle famiglie, si affida la domanda rimasta "inevasa" alle lavoratrici immigrate che, in meno di dieci anni, hanno sostituito le donne della famiglia, che fornivano ai propri cari lavoro non retribuito, offrendo un'assistenza retribuita, flessibile e a buon mercato (Bettio, Simonazzi e Villa, 2006).

Portando a sintesi i diversi elementi, il sistema familistico che caratterizza il welfare mediterraneo all'italiana, si affida alla famiglia e alla dedizione delle donne per assicurare aiuto e protezione ai suoi cittadini, facendo leva su quei valori di solidarietà tra le generazioni che da sempre hanno assicurato la fonte principale di tutela contro i rischi di insufficienza e bisogno. Il sistema, consolidatosi nel corso degli anni fino a raggiungere una vera e propria legittimazione sociale e istituzionale, non ha quindi avuto bisogno di puntare sullo sviluppo e sull'ammodernamento dei sistemi di assistenza e cura, ma ha assegnato alle sole indennità economiche, il difficile compito di intervenire là dove la famiglia nucleare e allargata non riusciva ad arrivare.

Le carenze strutturali del sistema si sono quindi riversate interamente sulla popolazione femminile che, però, in questi ultimi anni, a causa della più alta partecipazione al lavoro retribuito, ha visto notevolmente indebolito il suo potenziale di cura, riversatosi sempre di più sui nonni (la percentuale di nonni che si occupano dei nipoti è passato, dal 1998 al 2003, dal 22,3 al 24,4%).

Gli equilibri che hanno consentito fino a questo momento la sopravvivenza dell'apparato sociale italiano, sembrano, perciò, essere destinati a interrompersi, se infatti, anche in virtù della

¹⁸ Un analogo strumento fiscale è stato previsto in Italia anche dalla Provincia autonoma di Bolzano.

drastica caduta dei livelli di natalità, le donne sono riuscite a sopperire alle richieste di cura per l'infanzia, la stessa cosa non può dirsi per gli anziani il cui numero, soprattutto di quelli non autosufficienti e affetti da patologie croniche dovute all'innalzamento dell'età, è destinato a lievitare. Inoltre, se a quest'elemento si aggiunge: l'allentamento della densità delle reti sociali, l'aumento del numero delle donne occupate, l'innalzamento dell'età pensionabile e, di conseguenza, l'assottigliamento delle fasce di popolazione in grado di fornire assistenza e cura¹⁹, i rischi d'insufficienza e le ingiustizie del sistema cominciano a mostrarsi in tutta la loro urgenza.

La risposta politica, tuttavia, contrariamente alle aspettative, non sembra allontanarsi da un modello che mette al centro la famiglia, ma piuttosto sembra tendere verso soluzioni che, pur operando una parziale defamilizzazione della cura, non lo fanno con lo sviluppo dei servizi sociali, ma puntano sull'ampliamento del mercato, lasciando in ogni caso la responsabilità della cura in seno alla famiglia. Le soluzioni avviate, fondate prevalentemente, o sullo sviluppo dei servizi privati in parte finanziati anche da incentivi pubblici, o sull'erogazione di voucher per consentire alle famiglie di "comprare" la cura sul mercato, pongono seri problemi in termini sia di iniquità e accesso ai servizi (legati al reddito piuttosto che alle informazioni in possesso delle famiglie), sia di qualità della prestazione offerta (Da Roit e Sabatinelli, 2005).

19 Oltre all'innalzamento del numero di donne occupate, con la riforma previdenziale le nuove coorti di nonni lavoreranno più a lungo rispetto alle precedenti rendendo, di fatto, più difficile il meccanismo delle solidarietà allargate (Saraceno, 2003).

Il doppio binario su cui si muove la cura in Italia vede, dunque, da una parte il persistere di meccanismi d'internalizzazione, a causa dei vincoli legati al costo e alla reperibilità dei servizi (Saraceno, 2002); dall'altra si sposta su opzioni di mercato che spesso si traducono, soprattutto per il problema degli anziani, nella soluzione della "badante straniera". Quest'ultima opzione, d'altra parte, sembra essere rischiosa almeno per due motivi. Primo, perché legata all'alta disponibilità delle donne immigrate, che però, tra qualche anno, potrebbero trovare occupazione nei propri paesi d'origine che si caratterizzano come realtà in forte crescita, secondo perché connessa ad un tipo di approccio che privilegia le soluzioni di breve periodo, impedendo la realizzazione di soluzioni praticabili più a lungo termine, imbrigliando ulteriormente le possibilità di sviluppo italiane. (Bettio, Simonazzi e Villa, 2006).

3.2. Le ricadute del sistema delle solidarietà allargate: gli istituti di sostegno per le famiglie e gli stereotipi culturali.

Le conseguenze più immediate di un sistema di welfare basato sulla forza dei legami familiari sono immediatamente visibili, sia sul versante politico, che su quello culturale.

Dal punto di vista dell'azione politica, il legame tra le politiche di welfare e il loro impatto sull'ampliamento delle possibilità per le donne di essere parte attiva della vita economica, non sembra aver mai ricevuto adeguata importanza. Se la possibilità di poter contare su un vero e proprio patto tra le generazioni ha sostenuto il sistema sociale anche a fronte di una cronica carenza di servizi, allo stato attuale, quando i modelli familiari dominanti si avviano a cambiare

aspetto, le riforme tendono comunque a concentrarsi solo sul versante dell'aiuto monetario. Le politiche di welfare, basate sull'assistenza economica e, recentemente, sul sostegno finanziario alle famiglie, si articolano in un complicato quadro di istituti assistenziali, calcolati per lo più su base contributiva o rispetto al reddito familiare e contribuiscono in minima parte al miglioramento delle condizioni della popolazione femminile. Analizzati più nel dettaglio, questi strumenti rivelano un impianto quasi esclusivamente categoriale che, mentre frammenta i cittadini in una miriade di classi a partire da una singola dimensione, ignora le differenze di età, sesso e condizioni di vita.

Le definizioni d'invalidità sono obsolete e spesso mal delineate, facendo assumere un ruolo centrale a generiche inabilità al lavoro e assegnando scarsa attenzione alle specifiche e nuove forme di esclusione sociale, con effetti potenzialmente negativi proprio per le donne che spesso, per fruire dei benefici economici del sussidio, finiscono per rinunciare all'occupazione retribuita, alimentando un modello di occupazione solo maschile e rafforzando ancora di più gli stereotipi culturali (vedi Box 2.1).

Box 2.1: Gli istituti di sostegno italiani

Tutti i principali istituti di sostegno sono tendenzialmente di natura contributiva, anche quando la loro finalità è prettamente assistenziale, e risultano nelle maggior parte dei casi legati al reddito familiare, esempi di questi istituti sono gli **assegni al nucleo familiare** piuttosto macchinosi e irrazionali nei meccanismi di calcolo e le **indennità di maternità** per le donne non altrimenti indennizzate e appartenenti ad una famiglia a basso reddito. Perfino l'**impostazione individuale dell'Irpef** lascia ampio spazio a riduzioni di imposta legate alle caratteristiche del nucleo familiare, inserendosi di fatto in un sistema misto tra l'approccio individuale e quello familiare. Basata sulla logica del **quoziente familiare**, l'impostazione tassa il coniuge che entra nel mercato del lavoro con l'aliquota marginale corrispondente al reddito familiare e non

individuale, comportando una aliquota di ingresso più elevata di quella che graverebbe sullo stesso se fosse tassato individualmente.

La conseguenza più immediata di questi istituti è stato quello di disincentivare il lavoro femminile, le misure di sostegno non essendo, infatti, calcolate sul reddito individuale ma su quello familiare penalizzano colui che percepisce il reddito più basso all'interno della coppia (tipicamente le donne); non solo con l'innalzamento del reddito del nucleo familiare si perde o si riduce l'importo dell'assegno ma il reddito da lavoro della moglie viene tassato sulla base del reddito familiare determinando una netta perdita economica per l'intero nucleo familiare. Le indennità di maternità così come pure i meccanismi che governano gli assegni per il nucleo familiare possono indirettamente trasformarsi anche in una forma di sostegno al lavoro nero, soprattutto nelle famiglie a basso reddito dove la madre ha una qualifica professionale medio-bassa.

Effetti perversi possono essere registrati anche rispetto ad altri istituti volti al supporto per i figli a carico, il **sostegno al costo dei figli** è, infatti, affidato alle sole detrazioni fiscali, se si escludono i bonus bebé erogati a tantum, che risultano poco generose nel lungo periodo e inadatte a sostenere le famiglie a basso reddito più esposte al fenomeno dell'incapienza²⁰ in base al quale sono esclusi dalle agevolazioni, o ne beneficiano in misura limitata, i soggetti più poveri, che non hanno un sufficiente reddito imponibile e quindi una sufficiente imposta da pagare, contro cui farle valere. Allo stesso modo i **contributi figurativi** riconosciuti alle lavoratrici con figli, sono di entità troppo modesta per compensare, sia il vincolo che il lavoro di cura costituisce per l'occupazione femminile, sia per il riconoscimento dell'attività di cura svolta gratuitamente dalle donne come lavoro socialmente necessario.

Quest'ultima considerazione ci riporta alla scarsa attenzione accordata dal nostro Paese alla cura non solo dei bambini ma soprattutto degli anziani. In Italia i comuni sussidiano l'eventuale ricovero in istituti di assistenza extra-sanitari solo per le categorie più bisognose con regole fortemente differenziate sul territorio. Se l'anziano dipendente non ha risorse proprie "gli obbligati per legge" a provvedere si trovano spesso a dover sopportare degli oneri molto elevati.

Sul versante culturale, le possibili aspirazioni di realizzazione professionale delle donne, si scontrano con un sistema radicato di ruoli sociali basati sulla divisione dei compiti e delle attività, che assegna alle donne un ruolo primario, pressoché esclusivo, nello svolgimento degli impegni domestici. Anche a dispetto dell'aumento della partecipazione femminile all'occupazione retribuita, le donne,

20 L'incapienza dipende dall'ammontare delle detrazioni (o deduzioni) per lavoro, carichi familiari, spese meritorie, eccetera. Sono incapiienti quei redditi che hanno un'imposta lorda minore delle detrazioni cui hanno diritto; il fenomeno è diffuso tra pensionati, lavoratori part-time o con numerosi carichi familiari ecc..

tra 20 e 74 anni, spendono più tempo per il lavoro familiare che per quello extradomestico, se questo accade in tutti i Paesi europei, le italiane sono in testa alla graduatoria con 5h20', rispetto alle 3h42' delle svedesi, che chiudono la classifica. Il contrario si verifica per il lavoro retribuito: 2h06' in Italia contro 3h12' in Svezia. Parallelamente, gli uomini italiani dedicano al lavoro familiare il minor tempo di tutta l'Europa (1h35'), un'ora in meno di Belgio e Svezia. Dedicano inoltre più tempo di tutti al lavoro retribuito (4h26') insieme alla Svezia (4h25'), quasi un'ora in più di Belgio e Germania. Ugualmente, se si considerano i soli occupati, gli uomini italiani sono in testa alla graduatoria dei Paesi europei per tempo di lavoro extradomestico e in coda per tempo dedicato al lavoro familiare²¹.

In Italia dunque, è maggiormente accentuato il ruolo di breadwinner rispetto agli altri Paesi europei. Anche guardando i dati sulla fruizione dei congedi parentali da parte dei padri, solo il 10% dei lavoratori nel settore privato ne usufruisce, con percentuali che nel settore pubblico sono solo di poco superiori. Anche a dispetto di segnali incoraggianti che testimoniano un'ascesa, sia nell'utilizzo dei congedi parentali, sia nella scelta del part-time da parte degli uomini, questi cambiamenti si verificano soprattutto fra coloro che appartengono a quelle categorie professionali, come gli impiegati e gli insegnanti. Le cui modalità di lavoro favoriscono la tanto auspicata ridefinizione dei compiti paterni. Le criticità continuano, dunque, ad essere molte, sia sul piano economico, che su quello culturale. Dal punto di vista economico, fino a quando i congedi parentali saranno retribuiti solo al 30% e le donne continueranno a guadagnare molto

²¹ Dati Istat, I tempi della vita quotidiana, 2005

meno degli uomini, la convenienza maschile di decidere di prendere parte più attivamente all'educazione dei figli, vuoi con il congedo, vuoi con una riduzione dell'orario di lavoro, non sembra praticabile. D'altra parte, se a questi ostacoli si aggiungono quelli di natura culturale, legati non solo al persistere di stereotipi sulla maggiore legittimità per le donne di svolgere il lavoro domestico, ma anche a pratiche "aziendali", che a volte possono penalizzare il lavoratore, soprattutto se maschio, che decide di fare una scelta conciliante esponendolo a forti rischi di esclusione, si capisce bene come senza un adeguato sistema di politiche in grado di scardinare, anche e soprattutto, le resistenze culturali, non possano essere fatti passi in avanti sul terreno dell'uguale partecipazione alla vita sociale ed economica di uomini e donne.

In merito alla ristrutturazione del proprio sistema di welfare, l'azione politica italiana muove dunque dei passi ancora troppo incerti: continua a lavorare in un'ottica emergenziale e riparatoria, senza agire sulle condizioni strutturali del disequilibrio. Predominano gli strumenti di welfare "pesante", con un'accentuazione delle soluzioni di mercato, non si punta su quegli interventi definiti a *bassa soglia di formalizzazione* che potrebbero garantire una maggiore flessibilità di fruizione (Carrera e Teselli, 2004) e, soprattutto, non si riconoscono le attività di cura da sempre svolte dalle donne all'interno della famiglia come un bene pubblico, che in quanto tale deve essere preso in carico e sostenuto dalla società nel suo complesso. D'altra parte, però, l'evidenza dei dati discussi fin qui, mostra come la mancata soluzione di queste istanze, oltre a non sciogliere i dilemmi tra partecipazione e fecondità, lavoro e cura, si traduce a lungo termine, non solo in problemi connessi

all'equità e alla giustizia sociale, ma innesca delle difficoltà ben più forti, legate alla sostenibilità stessa del sistema (Simonazzi, 2006), imbrigliando le possibilità di crescita e di sviluppo economico necessariamente fondate, come recitano le direttive europee, sull'impiego di tutto il capitale umano.

Capitolo 3 Perché i contesti regionali: il disegno della ricerca

1. La ricerca preliminare: il livello nazionale

1.1 Premessa

La ricerca presentata in questo lavoro, volta ad analizzare le differenze esistenti tra le diverse realtà regionali in materia di politiche di genere, costituisce il punto d'approdo di un percorso d'indagine più ampio²², che a partire dall'analisi delle evoluzioni intervenute nelle politiche comunitarie, ne ha seguito le influenze, prima sul livello nazionale e poi su quello locale.

Punto di raccordo essenziale tra le direttive Ue e le fasi d'implementazione affidate all'attore locale, l'analisi del livello nazionale è stata indispensabile per delineare lo sfondo all'interno del quale si sono mosse le politiche di genere in Italia.

I trade-off individuati a margine del dibattito presentato nel primo capitolo, configurandosi come altrettanti percorsi d'azione e di sviluppo, sono stati utilizzati per analizzare gli indirizzi verso cui si muovono le politiche nazionali, nel tentativo di diminuire i divari di genere nell'accesso e nella partecipazione al mercato del lavoro. Come descritto, i tratti del modello italiano di welfare e le difficoltà

22 Una trattazione più ampia dei risultati dell'analisi testuale effettuata sui Pan 1998-2004 e sui Por della programmazione 2000-2006, è disponibile in Signorelli e De Vita, *I cambiamenti nelle strategie e l'evoluzione degli strumenti di intervento a livello europeo, nazionale, regionale*, in Signorelli (2007), (a cura di)

strutturali del suo sistema economico, determinano un'urgenza maggiore, rispetto a quella di altre realtà europee, di arrivare alla ristrutturazione complessiva degli strumenti e delle strategie di intervento e delineano una situazione in cui, le questioni sollevate dal dibattito in corso, rappresentano le cornici di senso entro cui inscrivere i processi di rinnovamento, offrendo parallelamente, la possibilità di tener conto delle molteplici interazioni che legano i diversi aspetti.

La comprensione delle differenze regionali è dunque partita da una riflessione più a monte sui diversi dispositivi in cui si è manifestata l'azione politica italiana. L'obiettivo è stato quello di evidenziare le potenzialità e i limiti connessi a questi strumenti, sia nelle intenzioni programmatiche, che nelle pratiche attuative, evidenziando come, a fronte di un percorso ancora in salita per il nostro Paese, siano presenti evidenti sforzi tesi a recepire le sollecitazioni provenienti dal dibattito in corso.

L'analisi è partita dall'evoluzione intervenuta a livello programmatico, e in risposta agli obiettivi comunitari, nelle strategie nazionali per la promozione dell'occupazione femminile, per poi spostarsi sull'attuazione di alcuni specifici strumenti legislativi, in modo da evidenziare quale sia l'ispirazione che li indirizza e quale sia il modello di azione che meglio descrive le tendenze in atto nelle logiche nazionali.

Il fulcro di questa pre-indagine è stato l'analisi dei documenti di programmazione nazionale in materia di politiche del lavoro, i Pan, esaminati con l'ausilio degli strumenti informatici per il trattamento computerizzato dei dati testuali.

La scelta dell'analisi testuale come strumento principale d'indagine ha due motivazioni. Primo, per la natura stessa degli obiettivi comunitari, che al fine di diffondere di un nuovo modo di pensare, interpretare e decidere in materia di politiche per l'occupazione (Cameron, 2003), si sono avvalsi di meccanismi regolatori discorsivi "collegati all'uso del linguaggio, alla produzione di conoscenza e dunque, alla costruzione di significato" (Jacobsson, 2004). Secondo per la centralità e l'importanza che le logiche di azione sottese ai diversi interventi rivestono nella elaborazione di policy relativamente recenti per il contesto nazionale; la possibilità di individuare anche gli aspetti latenti contenuti nei documenti oggetto di indagine ha, infatti, consentito di ricostruire i cambiamenti soprattutto di "senso" nella definizione delle politiche e di analizzare, come vedremo più dettagliatamente nell'analisi dei documenti regionali, come gli stessi obiettivi possono essere declinati e interpretati in modi completamente diversi.

1.2 Il livello programmatico: l'analisi dei Piani di azione nazionale

Il Piano nazionale d'azione (Pan –National action plan, Nap) per l'occupazione, è il documento programmatico in cui gli Stati dell'Unione europea danno conto dell'attuazione delle politiche del lavoro effettuate nell'anno precedente, dei progressi realizzati, delle risorse, anche comunitarie, impiegate, ed espongono gli interventi per il triennio successivo. Il Pan rappresenta il documento di orientamento e di monitoraggio programmatico delle politiche per l'occupazione e tiene conto delle politiche del lavoro, delle politiche

a favore della creazione d'impresa, delle politiche sociali e, più in generale, delle scelte di politica economica e finanziaria, operando affinché tutte queste misure si muovano in un quadro di riferimento coerente.

Per la nostra analisi sono stati presi in considerazione tutti i Piani predisposti dal 1998 al 2004²³. I documenti del '98 e del '99 sono i primi due Piani redatti dal nostro Paese²⁴, e rappresentano i primi tentativi dell'Italia di sistematizzare e rendere operativa la Seo nel contesto nazionale. I Piani dal 2000 al 2002 rappresentano i documenti più corposi a nostra disposizione e completano il quadro dei Pan di "prima generazione", dal 2003, infatti, il Piano appare sostanzialmente diverso rispetto a quelli prodotti precedentemente, poiché, a seguito delle decisioni assunte nel Consiglio europeo di Barcellona del marzo 2002 e, successivamente, nel Consiglio europeo di Bruxelles del 2003, scompaiono i quattro pilastri²⁵, si definiscono tre macro-obiettivi fortemente integrati, al fine di mettere a punto un programma politico maggiormente capace di fondere tutte le misure previste in una strategia unitaria. Il Pan del 2002 rappresenta l'ultimo documento strutturato rispettando i quattro pilastri di azione, mentre gli altri due seguono la nuova ripartizione per macro-obiettivi. Questi ultimi sono inclusi in una programmazione triennale degli interventi occupazionali (2003-2006) che è definita tutta nel Pan del 2003, mentre il documento del

23 La metodologia è la stessa utilizzata per l'analisi dei Por ed è descritta operativamente sempre in questo stesso capitolo al paragrafo 3.3.

24 Entrambi i documenti essendo disponibili solo in inglese sono stati preventivamente tradotti in italiano cercando di rispettare il più possibile la natura del testo e il linguaggio tecnico e specifico con cui sono stati elaborati. Contrariamente agli altri Pan, sottoposti all'analisi nella loro interezza, per questi due documenti sono state selezionate solo le parti relative allo specifico pilastro dedicato alle pari opportunità. Gli altri pilastri non contenendo nessun riferimento alle politiche di genere non sono stati inclusi nell'analisi

25 Occupabilità, adattabilità, imprenditorialità, pari opportunità

2004 contiene solo un aggiornamento degli interventi e degli indirizzi presentati dal governo nel Piano precedente ²⁶

Già una lettura superficiale dei Piani nazionali, consente di apprezzare la progressiva importanza assunta nel corso del tempo dalla questione delle pari opportunità all'interno della politica occupazionale italiana. Nelle linee generali il cambiamento di strategia intervenuto all'interno dei Piani di azione dal 1998 al 2004, può essere schematizzato in due punti:

- cambiamento nelle modalità di definire e affrontare il problema con un approccio che progressivamente ha raggiunto, anche se in maniera incompiuta, la direzione della valorizzazione e del potenziamento delle risorse femminili;
- enfasi sulle politiche attive e preventive e allargamento del ventaglio di interventi programmati, soprattutto con l'aumento dei riferimenti alla conciliazione

I primi tre anni (1998-2000), iscrivono la questione delle pari opportunità, all'interno del più ampio problema relativo all'assistenza dei gruppi in condizione di bisogno o al sostegno di coloro che, fuori da troppo tempo dal mercato del lavoro, necessitano di interventi per poter tornare a farne parte; le misure specifiche poste in essere per risolvere il problema delle pari opportunità tra uomini e donne, rinviano quindi ad un atteggiamento paternalistico e piuttosto tradizionale al problema della promozione dell'uguaglianza tra i sessi, suggerendo un'ottica di protezione e di tutela che da sempre

26 Nell'analisi non è stato incluso il documento relativo all'anno 2005, cioè il Pico: Piano per l'innovazione, la crescita e l'occupazione, perché presentando una struttura e una articolazione differente rispetto agli altri documenti avrebbe reso difficile il confronto con i precedenti.

viene riservata alle fasce più deboli della popolazione. All'interno dei documenti non è possibile rintracciare degli indizi significativi che testimonino una spinta proattiva o di valorizzazione dell'universo femminile, così come invece risulta evidente nei documenti successivi al 2001. La modalità di affrontare il problema delle pari opportunità è molto diversa, iniziano, infatti, ad essere introdotte anche delle riflessioni sulla necessità di sviluppare strumenti di conciliazione, di ridurre i livelli di segregazione e i differenziali salariali. Tuttavia, a fronte di questi segnali incoraggianti, fino al 2002 i riferimenti agli interventi per le donne sono ancora associati, in alcuni casi, a particolari tipologie di persone: anziani, disabili ed extracomunitari, considerati come maggiormente a rischio di esclusione sociale e quindi, per la loro condizione di disagio, bisognosi di aiuto e protezione. Quello che emerge è perciò, da un lato, un atteggiamento più propositivo e se vogliamo, più maturo e consapevole delle potenzialità femminili e della necessità di svilupparle e, dall'altro, un rimanere ancorati alla vecchia concezione delle donne come soggetti in condizione di bisogno. Le due tendenze sembrano però uniformarsi nel corso del tempo; i nuovi Pan (del 2003 e di conseguenza del 2004), prevedono uno spazio esclusivamente dedicato a queste categorie sociali, strutturando interventi finalizzati in maniera esclusiva alla promozione della parità tra i sessi, con misure dedicate ad affrontare prioritariamente la difficile conciliazione lavoro famiglia.

L'evoluzione degli strumenti d'intervento emerge chiaramente dalla tabella 3.1, che descrive il numero di volte in cui all'interno dei

documenti, i diversi ambiti di azione²⁷ si rivolgevano alla popolazione femminile, oppure contenevano dei riferimenti alle donne e alla lotta contro le disuguaglianze di genere nel mercato del lavoro.

Tab. 3.1 Ambiti di intervento per la promozione delle pari opportunità (frequenze in valori assoluti)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	TOT
<i>Formazione</i>		1	2	2	23	27	2	30
<i>Reinserimento</i>	6	1	1	1	2	3	4	18
<i>Imprenditorialità</i>	2	6	2		2	4	1	17
<i>Divari retributivi</i>		1		3	6	5		15
<i>Segregazione</i>	1		2	1	8	1		13
<i>Flessibilità</i>	2	8	4	1	5	5	6	31
<i>Conciliazione</i>	1	6	4	2	8	18	13	52
<i>TOT</i>	12	23	16	10	54	68	26	

La lettura dei dati consente di identificare nel 2002 e nel 2003 gli anni maggiormente attenti alla questione della parità tra i sessi. In entrambi i documenti si registra, infatti, un riferimento alla popolazione femminile, che in alcuni casi è addirittura doppio rispetto a quello riscontrato negli altri documenti. Il dato è significativo perché testimonia l'importanza crescente assunta dal tema nel corso del tempo ed evidenzia la forte attenzione riservata alla questione delle pari opportunità all'interno delle strategie italiane. Fuorviante in questo senso, potrebbe essere il dato del 2004 che fa invece registrare un netto calo dei riferimenti alle politiche di parità; come già anticipato, però, il Pan 2004 rappresenta solo un aggiornamento degli interventi predisposti dal Piano precedente e la limitata attenzione al tema, è da attribuirsi al fatto che il solo scopo del documento è quello di completare la programmazione già presentata e di fornire una sintesi delle misure

²⁷ Ricordiamo che i diversi ambiti d'intervento sono stati individuati grazie alle operazioni di preparazione dei testi compiute all'inizio

progettate per il triennio 2003-2006. Al di là delle evidenze positive in termini di numerosità, i documenti si differenziano soprattutto per il tipo di interventi su cui si focalizzano, pochi e abbastanza indefiniti nei primi anni, più diversificati e articolati nei Pan più recenti e con una definizione più precisa delle finalità delle azioni intraprese.

Il 1998 si concentra quasi esclusivamente sulle politiche per il reinserimento lavorativo, collegandole ai tentativi di combattere l'esclusione sociale, mentre il 1999 è tutto focalizzato sulla creazione e sullo sviluppo di nuova occupazione. Gli interventi più numerosi riguardano, infatti, l'imprenditoria e la creazione di occupazioni flessibili. Contrariamente a quanto succede negli altri documenti, che pure presentano un buon riferimento alla flessibilità (2002-2003-2004), nel secondo Pan analizzato, lo sviluppo di occupazioni flessibili viene percepito come l'unico modo, insieme alla creazione di impresa, per favorire l'ingresso nel mondo del lavoro, non risultando in alcun modo collegato alla possibilità di consentire alle donne una più facile conciliazione. Parallelamente, anche i numerosi riferimenti alle misure per la conciliazione, non fanno riferimento all'implementazione di un diverso modo di gestire i tempi di lavoro o allo sviluppo della rete dei servizi di assistenza, ma si riferiscono esclusivamente all'erogazione di assegni e congedi.

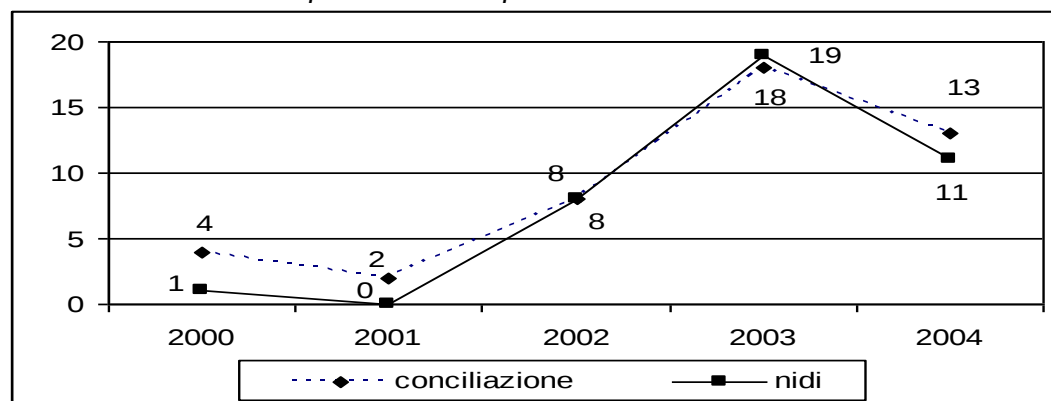
I Pan del 2000 e del 2001 insieme a quello del 1998 sono quelli più avari di riferimenti utili per le donne. Per il primo, dove le misure più citate sono quelle per la flessibilità e la conciliazione, possono essere fatte le stesse considerazioni operate per il Pan del '99; nel 2001, invece, l'ambito con più riferimenti è quello dei divari

retributivi, probabilmente presenti, perché l'obiettivo trasversale del 2001 per le donne, così come previsto dalle linee guida europee, è appunto il raggiungimento della parità di trattamento dal punto di vista delle retribuzioni.

All'opposto i Piani del 2002 e del 2003, sono i documenti più ricchi di riferimenti, entrambi, e sono gli unici nell'intero corpus, riservano un'attenzione molto forte alle politiche formative, intese non tanto come mezzo per promuovere l'occupazione, ma, concepite come strumento per favorire l'aggiornamento costante delle competenze e lo sviluppo di capacità anche in ambiti generalmente alieni agli interessi femminili; tutti e due i documenti si focalizzano, inoltre, sulla conciliazione.

Quello del 2003 in particolare, è il Pan dove gli interventi per la conciliazione sono in assoluto i più numerosi, con la promozione di misure per sviluppare la rete dei servizi di cura e assistenza per l'infanzia, ampliando l'offerta di strutture qualificate e promuovendo la creazione di nidi anche all'interno dei luoghi di lavoro (grafico 3.1).

*Grafico 3.1 Andamento per anno delle parole conciliazione e nidi**



* Con nidi fa riferimento ad una categoria più ampia che comprende tutti i riferimenti alla volontà di sviluppare rafforzare il sistema dei servizi di cura

Il 2002, infine, oltre alla formazione e alla conciliazione presenta un buon numero di riferimenti alla questione dei divari retributivi, con una frequenza pressoché uguale a quella del Pan 2003 e soprattutto una grande enfasi sulla segregazione, caratterizzandosi come l'unico documento ad aver assunto il problema.

I risultati appena presentati evidenziano un deciso salto quantitativo, ma soprattutto qualitativo nella progettazione delle politiche di parità, che si è manifestata nella predisposizione di due Piani, quelli del 2002 e del 2003, profondamente diversi rispetto a quelli approvati precedentemente.

Le possibili spiegazioni possono essere rintracciate primariamente in un processo di consolidamento e sedimentazione degli sforzi compiuti dal 1998 ad oggi. Negli ultimi due documenti iniziano, infatti, a diventare operative tutte quelle disposizioni che seppur presenti anche negli altri Pan, non erano ancora state portate a compimento e per le quali non era stato definito un concreto supporto finanziario.

Negli anni precedenti al 2002 lo sforzo italiano è stato, infatti, tutto votato, in primo luogo all'adeguamento della normativa nazionale rispetto a quella comunitaria e, in secondo luogo allo smantellamento di un sistema di azione politica eccessivamente regolato e affidato in maniera quasi esclusiva al governo centrale, con una limitata partecipazione degli attori locali (regioni e province) e del settore privato. Relativamente al primo punto, dal 1999-2001, l'attenzione si è focalizzata sull'adeguamento della legislazione in materia di congedi parentali e sugli sforzi tesi a regolamentare i contratti a tempo determinato. Nel secondo caso, invece l'azione politica è stata prevalentemente finalizzata al decentramento delle

responsabilità governative, con il conferimento di maggiori autonomie alle regioni, e al coinvolgimento, anche se con risultati non sempre positivi, del settore privato soprattutto per quel che riguarda le attività di cura e assistenza.

La necessità di dover adeguare il proprio assetto istituzionale, ha dunque costituito un grosso ostacolo per l'implementazione in tempi brevi d'interventi che potessero costituire una reale risposta alle esigenze femminili, comportando anche dei grossi ritardi nell'avvio delle iniziative previste. Non a caso, nel 2002, con l'arrivo dei primi finanziamenti, le istanze di genere acquistano maggiore spessore e ricevono una trattazione più ampia e dettagliata. I Pan, strutturati anche per dare ragione dell'attuazione delle politiche effettuate nell'anno precedente, nel 2002 e nel 2003 trovano maggiori possibilità per approfondire le misure messe in atto, attraverso la diffusione dei risultati ottenuti dai primi progetti, e per perfezionare e definire, con un ampliamento delle proposte, le pratiche implementate.

Il tema della conciliazione, invece, acquista piena rilevanza solo a partire dal documento del 2003, suggerendo due considerazioni.

La prima fa riferimento alla severa Raccomandazione²⁸ europea per il Pan 2002, che sottolineando la scarsa integrazione della questione di genere, sia nei Piani predisposti, sia per i modesti risultati raggiunti in termini di potenziamento dell'occupazione femminile, invita in maniera forte il governo italiano ad intraprendere un'azione di sviluppo, fondata primariamente sul potenziamento degli strumenti per la conciliazione lavorativa. La seconda si collega

28 Le raccomandazioni rappresentano le indicazioni che la Commissione fornisce, a seguito della valutazione dei Pan dei diversi Stati membri, sulle aree che ancora necessitano di sviluppo e attenzione

alla grande enfasi posta dal *Libro Bianco sul welfare* (2003), sulla necessità di porre la famiglia al centro dell'azione pubblica, con interventi in grado di sostenere e aiutare primariamente le donne nel loro difficile ruolo domestico e lavorativo tenendo conto degli obiettivi e degli impegni condivisi a livello europeo.

1.3 Il livello operativo: alcune riflessioni sui principali dispositivi per la promozione dell'uguaglianza di genere

In parallelo con l'analisi dei documenti programmatici, anche l'esame dei risultati prodotti dai principali strumenti di policy sembra muoversi, dopo una fase più o meno incerta di sperimentazioni, verso un utilizzo più consapevole e maturo dei dispositivi disponibili. La sistematizzazione e l'impegno concreto dell'Italia sul terreno della parità di genere, inizia già nel 1991, con la legge 125 "Azioni positive per la realizzazione delle parità uomo-donna nel lavoro".

Pensata per rimuovere gli ostacoli che, di fatto, impediscono la realizzazione delle pari opportunità nella formazione scolastica e professionale, nell'accesso al lavoro, nella progressione di carriera, e deputata a favorire scelte professionali più diversificate, nonché migliorare l'organizzazione e distribuzione del lavoro, promuovendo l'inserimento delle donne nelle attività, nei settori professionali e nei livelli nei quali esse sono sottorappresentate, con una attenzione costante al riequilibrio delle responsabilità familiari e professionali; questa legge è stata forse uno dei primi strumenti in grado di avviare la sperimentazione di interventi in numerose realtà aziendali, creando, grazie alla costante attenzione verso i temi della

conciliazione, i presupposti per l'adozione della legge 53/00, che ha allineato il nostro Paese alle pressanti richieste dell'UE.

Le azioni positive, rafforzate nel 2000 con un ampliamento della platea dei soggetti che possono accedere ai finanziamenti²⁹, rispondono alle carenze, sia dell'offerta, che della domanda di lavoro. Dal lato dell'offerta, favoriscono percorsi di riqualificazione e riconversione delle competenze femminili, stimolando il re/inserimento nel mercato. Dal lato della domanda promuovono azioni di accompagnamento e di sistema volte primariamente a riorganizzare i tempi di lavoro, avviando la sperimentazione di politiche "family friendly". Sempre sul versante della domanda, la legge, stimola, in seconda battuta, gli aspetti legati alla contrattazione collettiva, anche di secondo livello, favorendo una partecipazione più attiva delle parti sociali nella ricerca e nella realizzazione d'interventi, maggiormente aderenti alle priorità ed esigenze dei diversi contesti. Le analisi che hanno tentato di fare un bilancio complessivo sottolineano, però, il carattere sperimentale e locale dei progetti intrapresi, che di fatto hanno impedito alle azioni positive di produrre una "apprezzabile massa critica"³⁰, capace di consolidare modelli di azione generali. I risultati, seppur apprezzabili, non hanno, infatti, valicato i confini delle loro aree di riferimento e in aggiunta, si sono realizzati quasi esclusivamente in situazioni per lo più limitate a grandi aziende, in settori molto femminilizzati e con una radicata esperienza sindacale. La quasi totalità degli interventi, anche tra quelli dedicati alla conciliazione,

29 Il decreto legislativo n. 196 del 2000 ha incluso tra i soggetti ammessi al finanziamento le associazioni e le pubbliche amministrazioni

30 Luigini, Pieri e Venditti, in Simonazzi, 2006

sono, inoltre, stati destinati alle sole donne e in nessun caso, sembrano aver preso in considerazione le esigenze anche maschili di conciliare. Le analisi e le riflessioni recenti, hanno più volte sottolineato l'impossibilità di avviare cambiamenti profondi nell'organizzazione del lavoro, prescindendo da una ristrutturazione culturale dei ruoli lavorativi che coinvolge anche gli uomini, sempre più pensati come destinatari degli interventi family friendly.

Su questi aspetti interviene in maniera più precisa la legge 53/00 sui congedi parentali. Oltre, infatti, ad aggiornare la normativa sui congedi, prolungando quello materno, estendendo il periodo di astensione anche ai padri, la legge all'articolo 9, prevede la possibilità per tutte quelle aziende che vogliano intraprendere delle azioni di riorganizzazione degli orari di lavoro, di accedere a degli specifici finanziamenti che, seppur recentemente ridotti (da 20 milioni di euro all'anno per il periodo 2001-2006 a 5,3 della Finanziaria 2007), offrono ampie possibilità di innovazione. Il monitoraggio dei dati sull'implementazione dell'articolo 9, effettuata dalla Task Force del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale su 100 imprese³¹, che hanno avviato delle azioni di flessibilità organizzativa accompagnate da misure di formazione e sostegno al rientro dopo la maternità, hanno riscontrato un abbassamento dei livelli di assenteismo e turnover e un significativo miglioramento dell'organizzazione nel suo complesso, risultata più flessibile e maggiormente sensibile alle esigenze di conciliazione dei suoi dipendenti. La positiva correlazione tra l'utilizzo da parte delle aziende di modalità flessibili d'organizzazione del lavoro,

31 I dati sul monitoraggio sono discussi in maniera approfondita in Villante, Conciliazione, responsabilità familiare e impresa, in Signorelli (2007), (a cura di)

maggiormente attente alle esigenze delle famiglie, e le ricadute positive, sia in termini economici, grazie alla maggiore frequenza del ritorno al lavoro e alla possibilità offerta dalle opportunità formative di ritornare a svolgere incarichi qualificati, che di efficienza del personale, più leale e motivato nei confronti dei contesti aziendali considerati sensibili alle esigenze dei suoi lavoratori, sembra acquisire maggiori consensi anche in Italia. I dati del monitoraggio mostrano dal 2001 al 2006 una decisa crescita dei progetti presentati, che passano da 34 a 205, a testimonianza non solo di una maggiore diffusione delle informazioni sulle opportunità di finanziamento offerte, ma della necessità avvertita anche dalle imprese italiane di affrontare il tema della conciliazione con interventi capaci di incidere a livello macro, sulla struttura dell'organizzazione senza affidarsi a "soluzioni di emergenza" isolate.

Così come accaduto per la sperimentazione delle azioni positive, le criticità principali si manifestano, però, nella mancata esportazione dei modelli innovativi di intervento e nel mancato consolidamento di prassi organizzative che, al di là delle specifiche esigenze aziendali, possano consentirne l'esportazione in contesti diversi. A livello più micro, le resistenze sono soprattutto culturali e si realizzano nella riluttanza delle singole imprese ad avviare progetti di flessibilità organizzativa, ancora considerati eccessivamente costosi rispetto ai possibili benefici, inoltre, i bias culturali che frenano le richieste di conciliazione soprattutto maschili, in qualche modo accentuano gli stereotipi sulla maggiore "problematicità" della mano d'opera femminile.

Le resistenze culturali provenienti, però, più dalle donne stesse, che dal contesto organizzativo, incidono fortemente anche su un'altra linea di policy, quella relativa alla promozione e allo sviluppo dell'imprenditoria femminile, che nel nostro Paese ha ricevuto una discreta attenzione.

Sicuramente presente anche all'interno degli obiettivi comunitari, la necessità di favorire le imprese al femminile ha trovato in Italia, probabilmente a causa delle necessità, più pressanti che altrove, di rilanciare il sistema economico e produttivo, un terreno molto fertile, anche dal punto di vista istituzionale, portando alla definizione della Legge Nazionale n. 215 del 25/02/1992: *Azioni positive per l'imprenditoria femminile*. La normativa si propone di favorire la creazione e lo sviluppo dell'imprenditoria femminile, anche in forma cooperativa, promuovere la formazione e agevolare l'accesso al credito delle donne imprenditrici, favorendone la partecipazione nei settori più innovativi. Le agevolazioni previste sono, prevalentemente, contributi in conto capitale, fino al 50% delle spese affrontate dalle aziende per impianti e attrezzature per l'avvio e contributi, fino al 30% delle spese sostenute per l'acquisizione di servizi destinati alla crescita produttiva e all'innovazione organizzativa.

Al di là delle criticità presenti nella normativa³², la grande attenzione riservata al tema, se da un lato denuncia una incapacità del nostro Paese di rilanciare il mercato del lavoro, aumentando le opportunità occupazionali con interventi che prescindano

32 Le maggiori criticità risiedono: nella presenza di un pacchetto di incentivazione indifferenziato per le diverse opzioni e per i diversi momenti di vita di un'impresa, nella presenza di agevolazioni esclusivamente finanziarie e nella mancanza di facilitazioni per il sostegno ai processi di crescita dell'impresa e, infine, nell'utilizzo di procedure di accesso complesse e costose

dall'iniziativa personale e dall'autoimpiego, rappresenta anche il tentativo di emancipare le donne da una situazione di lavoratrice dipendente, poco soddisfacente dal punto di vista della progressione della carriera, della retribuzione e della soddisfazione personale. I dati sulla segregazione occupazionale (soprattutto verticale) prima discussi, mostrano, infatti, come all'interno del lavoro dipendente, il riconoscimento sociale di quel bagaglio di abilità posseduto "naturalmente" dalle donne non venga valorizzato adeguatamente, sedimentando, nell'immaginario femminile, l'idea in base alla quale la creazione di un'impresa autonoma possa costituire un'utile chance per una maggiore realizzazione professionale.

I risultati del monitoraggio effettuato sulle imprese al femminile, mostrano però un quadro meno positivo rispetto alle istanze di emancipazione³³. Il primo dato, indica una maggiore partecipazione delle donne con un curriculum scolastico non particolarmente alto, il maggior numero di beneficiarie ha, infatti, un diploma di scuola media superiore (46%), seguito da quelle con la sola licenza media inferiore (26%) mentre, il secondo dato, peraltro del tutto coerente con il primo, riguarda i settori privilegiati dalle imprenditrici (46% nel commercio e 22% tra servizi e attività ricreative), che indicano una maggiore predilezione per quegli ambiti dove bassa è l'innovazione, limitate sono le possibilità di crescita e modesto è l'apporto in termini di sviluppo e competitività del territorio.

Dal confronto con i dati, le politiche a favore dell'impresa si caratterizzano, quindi, come una sorta di arma a doppio taglio, da una parte le donne si attiverebbero nella professionalizzazione di

³³ Per il monitoraggio sull'imprenditoria femminile si è fatto riferimento a Pernarella, Patuzzi, Fresa in Signorelli (2007), (a cura di)

quei comportamenti maturati nella socializzazione del proprio ruolo femminile, trasformando i “saperi” esercitati all’interno delle mura domestiche in conoscenze tecnico-professionali e, dall’altra l’interesse e/o passione ad avviare la propria impresa in settori femminili, le porterebbe a subire un ulteriore screditamento delle competenze possedute, sempre e comunque relegate in settori a bassa professionalità.

Se alcune delle cause risiedono evidentemente, anche nei limiti dell’azione normativa, carente soprattutto nel sostegno al processo di crescita del soggetto imprenditoriale (accompagnamento alla progettazione ed in fase di start up, formazione imprenditoriale), e quindi deficitaria proprio in quelle facilitazioni che hanno un ruolo strategico nel favorire ed accelerare l’empowerment della donna, la mancanza di possibilità di rintracciare, nell’imprenditoria femminile, un motore per lo sviluppo e la crescita economica del territorio, dato il carattere poco innovativo delle imprese avviate, limita gli effetti positivi auspicati dalla normativa e comporta, in ultima istanza, una durata nel tempo dei progetti imprenditoriali femminili decisamente bassa.

1.4 L’Italia: quale modello?

Rispetto alle condizioni del mercato del lavoro e considerate le forti resistenze culturali dovute principalmente al sistema di welfare e all’organizzazione sociale, che assegna alle donne un ruolo sussidiario nella vita economica, l’azione politica italiana, sembra, da un lato aver puntato sullo sviluppo di politiche in grado di favorire

e accrescere le possibilità di accesso all'occupazione e dall'altro di aver trascurato la giusta promozione di quelle istanze di riequilibrio e riallineamento dei ruoli culturali, che seppur presenti all'interno delle azioni legislative, non hanno ricevuto, a causa della loro minore urgenza, la dovuta attenzione. Come mostrato anche nell'analisi fatta del welfare familistico, il sistema, almeno allo stato attuale, sembra essere in grado di "tenere" e di continuare ad assicurare, attraverso le acrobazie femminili, il sostegno e la cura per coloro che ne hanno bisogno, mentre dal punto di vista della produttività, della crescita e del rilancio economico, le necessità di aumentare la partecipazione al lavoro sono diventate l'obiettivo primario dell'agenda politica. Fulcro dell'azione, come emerso anche dalla programmazione dei Pan, sono stati la formazione, il reinserimento e l'imprenditoria, che lungi dal puntare verso un riequilibrio dei ruoli e delle professionalità, estendendo la riflessione anche ai problemi legati alle differenze retributive e alle difficoltà d'accesso ai livelli dirigenziali, hanno contribuito a mantenere inalterati i ritmi e gli equilibri del mercato, spingendo l'ingresso delle donne all'interno di un'organizzazione del lavoro, costruita su modelli di partecipazione maschili. Laddove, infatti, si è puntato sulle politiche di conciliazione, non si è quasi mai pensato ad un interlocutore maschio. La parziale defamilizzazione avvenuta soprattutto attraverso soluzioni di mercato e l'allineamento con l'Ue sui congedi grazie alla legge 53, non sono, infatti, riuscite a imporre all'attenzione del dibattito politico, la necessità di un maggiore equilibrio tra i sessi, considerato, anche allo stato attuale, più come un problema economico che sociale. I tratti del familismo ambiguo di cui parla Saraceno, caratterizzato da una cultura politica che mette la famiglia

al centro della società, ma continua a sostenere sistemi di welfare e politiche sociali, che non solo non sorreggono i nuclei familiari nello svolgimento delle loro funzioni, ma delegano ad essi la maggior parte dei bisogni, non sembrano dunque affatto scalfiti dalle nuove disposizioni. La tendenza anzi, sempre secondo Saraceno è all'opposto verso la rifamilizzazione, con politiche di conciliazioni meramente "strumentali" (Lewis, 2006), che si sono tradotte nei Pan, in una volontà di potenziare la rete di servizi, anche se di fatto, bisogna aspettare il 2007 per la definizione del Piano nazionale sugli asili nido, e, per quanto riguarda la legge 53, di azioni fatte nella maggior parte dei casi sulla singola persona, senza nessuna ricalibratura dei ritmi e dell'organizzazione del lavoro.

Richiamando brevemente i due modelli delineati in letteratura³⁴, è possibile cercare di stabilire quale linea di azione abbia guidato il percorso italiano compiuto in questi anni. Sicuramente la tendenza alla rifamilizzazione, la conciliazione declinata solo al femminile e il mancato adeguamento anche delle normative in materia di part-time e flessibilità, per favorirne la volontarietà e la reversibilità, pongono le scelte politiche prese dall'Italia in direzione opposta rispetto al modello *worker and carer*, ma non la allineano nemmeno a quello dell'*adult worker*.

Sicuramente, all'interno degli strumenti di azione implementati, l'intento principale è l'innalzamento dei livelli occupazionali e l'ampliamento delle chance di impiego femminili, ma l'occupazione per tutti che si sostiene sull'attivazione di cittadini responsabilizzati e orientati nei loro percorsi professionali e che quindi si basa anche sulla valorizzazione del ruolo economico delle donne, con interventi

³⁴ Adult worker vs Worker and carer,

pensati per svilupparne capacità e competenze, è molto lontana dall'essere raggiunta, come testimoniato dalle politiche per l'imprenditoria e dal carattere localistico e sperimentale delle azioni positive.

Certamente, molti limiti sono legati alle difficoltà di adeguarsi, anche da un punto di vista normativo, alle carenze storiche di una legislazione non pensata specificamente per le donne. Questa impreparazione ha costituito un forte freno alla possibilità di strutturare e gestire interventi di maggiore impatto. Come testimoniato anche con l'analisi dei Pan è solo a seguito degli aggiustamenti normativi che l'Italia ha in concreto avviato dei percorsi di azione. In questo senso, anche a dispetto degli indubbi limiti dell'azione comunitaria, la sua influenza nella creazione di una sensibilità e di un consenso comune intorno a questi temi è stata molto forte. Allo stato attuale, però, la maggior parte delle responsabilità sono nelle mani dei singoli contesti regionali, peraltro direttamente coinvolti proprio dalla Comunità europea, dove si giocano tutte le sfide per superare le inefficienze dell'amministrazione Nazionale e dove sarà maggiormente interessante il confronto con le diverse linee di attività intraprese.

La scelta di studiare le politiche di genere all'interno dei diversi contesti regionali, nasce quindi da una duplice necessità pratica e teorica, dettata da un lato dai processi di decentramento territoriali, che hanno affidato all'attore locale ampi margini di autonomia nella programmazione e realizzazione degli interventi di politica sociale e del lavoro e, dall'altro dalla consapevolezza, sottolineata da più parti in letteratura (Ranci, 2002, 2004; Martelli, 2006), che solo all'interno dei contesti regionali possa auspicabilmente realizzarsi

l'integrazione tra le istanze di sviluppo e competitività economica con quelle della giustizia e dell'equità sociale, fondamentali per la definizione delle politiche di genere.

Nello specifico del caso italiano, inoltre, le profonde differenze territoriali, sia in termini socio-economici che politico-amministrativi e di welfare (Caltabiano, 2004), escludono qualsiasi possibilità di definire un modello omogeneo di intervento, ma configurano l'esistenza di differenti modalità di approccio alle politiche di genere, dando vita, anche a causa delle resistenze *path dependent*, cioè di quell'insieme consolidato di architetture istituzionali e vecchie modalità di azione, che definiscono le cornici di senso e guidano l'intervento (Lanzalaco, 1995), a delle marcate differenziazioni, nelle logiche e nelle modalità seguite dai contesti regionali che, anche in presenza di spinte omogenee, dettate da necessità comuni, rispondono in maniera del tutto autonoma (Pavolini 2005).

2. La nuova centralità assunta dai contesti locali

2.1 Sviluppo economico e giustizia sociale: la ricomposizione dei due poli del dibattito

L'inerzia dei sistemi nazionali, la loro incapacità di adattarsi alle mutate esigenze dei cittadini, rispondendo ai nuovi bisogni e arginando i nuovi rischi sociali, ha posto la necessità di un coinvolgimento sempre più forte dei contesti locali.

Il forte legame con il territorio, la migliore comprensione delle dinamiche e dei problemi locali, unitamente alla necessità di eliminare i dualismi tra insider e outsider (cittadini protetti e non,

dentro o fuori dal mercato del lavoro), che imbrigliano le possibilità di sviluppo e ostacolano la competitività dei sistemi, ha eletto le amministrazioni locali a luogo privilegiato per arrivare ad una ridefinizione profonda degli strumenti e delle pratiche di intervento, abbandonando la logica assicurativa in favore di politiche maggiormente capaci di porsi in una logica di investimento e sviluppo a lungo termine e di rimuovere, da un lato le crescenti problematiche sociali, che tanto impattano sullo sviluppo economico e, dall'altro di assicurare un insieme di vantaggi, che proiettandosi sull'intero sistema produttivo, siano in grado di assicurare una crescita maggiore e più equilibrata.

Il recente dibattito sulla necessità di favorire le politiche di attivazione del cittadino, puntando sullo sviluppo e il rinforzo delle capacità individuali attraverso la formazione permanente, la qualificazione e la definizione di percorsi professionali autonomi, la mobilitazione e il sostegno del capitale sociale, si è quindi tradotta, soprattutto nel contesto italiano, nell'attivazione delle comunità locali (Ranci, 2004). Il tentativo è quello di favorire e ricomporre, in un quadro unitario, le politiche sociali con quelle di sviluppo e competitività dei singoli territori, attraverso il coinvolgimento di tutti i diversi attori. Investiti di nuove e crescenti responsabilità sociali, gli amministratori locali, le parti sociali, ma anche il terzo settore, le imprese e coloro che operano nel mercato, sono chiamati ad avviare, attraverso percorsi di cooperazione e scambio, politiche innovative e sperimentali, pensate per innescare delle nuove prassi di azione e di intervento.

I processi di attivazione dei contesti locali, non implicano però solo la responsabilità progettuale e gestionale da parte degli enti

locali, ma un vero e proprio spostamento delle responsabilità programmatiche e finanziarie dal livello centrale a quello periferico. Nello specifico delle politiche per l'occupazione, è proprio in questa direzione che si muovono le politiche comunitarie. Nell'ambito della Strategia Europea per l'Occupazione (Seo), le regioni rappresentano un attore centrale per la definizione delle politiche e degli interventi, e godono di un'ampia autonomia, sia in fase di programmazione, che di gestione finanziaria. Per quanto riguarda la programmazione, per ogni periodo, gli amministratori locali sono invitati a predisporre dei precisi Piani Operativi Regionali (Por), in cui s'illustrano le specificità territoriali, le priorità d'intervento e le azioni da realizzare. Dal punto di vista finanziario, invece, grazie all'erogazione dei così detti Fondi strutturali, le diverse amministrazioni regionali possono contare su un solido sostegno economico, in vista della realizzazione degli obiettivi programmatici, decidendo in maniera assolutamente autonoma in che modo impiegare le risorse. L'Unione europea affida, quindi, la gestione e l'erogazione delle policy direttamente all'attore locale e lascia al livello centrale le decisioni circa i criteri di esigibilità e la codifica dei diritti. L'idea è ovviamente sempre quella di rilanciare lo sviluppo e la competitività dei sistemi nazionali, che trovano proprio nel superamento delle rigidità e degli ostacoli a livello delle singole regioni, la chiave di volta per avviare percorsi d'innovazione e di competitività.

Le regioni rappresentano, però anche il luogo privilegiato per realizzare delle società maggiormente coese, ispirate ai principi dell'inclusione, della giustizia e dell'equità sociale, in grado di puntare sul riequilibrio delle diverse condizioni di partenza per

gettare le basi dello sviluppo anche economico. Com'è evidente anche nel dibattito teorico (Ranci, 2004, Mingione e Andreotti, 2005), i problemi sociali legati all'invecchiamento della popolazione, alla fragilità delle reti familiari e ai rischi d'intrappolamento nella precarietà e nell'instabilità, sono alla base della mancata competitività dei sistemi economici locali.

Favorire lo sviluppo locale, vuol dire primariamente eliminare tutte quelle forme di dipendenza e di disagio, che ancora oggi continuano a riversarsi sulle famiglie e non trovano risposta nell'adeguata offerta di servizi, e secondariamente mobilitare i diversi attori presenti sul territorio, affinché s'incoraggi l'investimento di risorse per la realizzazione di sistemi sociali capaci di rendere i cittadini maggiormente autonomi. All'interno delle singole regioni può dunque effettivamente ricomporsi, da un lato la necessità di rilanciare l'economia attraverso l'occupazione e il lavoro per tutti e, dall'altro il bisogno di sostenere coloro che partono da condizioni di svantaggio, impossibilitati a trovare risposte nelle sole politiche di attivazione e di empowerment. All'interno dei contesti locali quindi, le politiche sociali non sono più percepite come una dimensione residuale, ma come un elemento di qualità territoriale (Ranci, 2006a), che eliminate le tensioni e i rischi sociali, può avviarsi sulla strada della competitività e dello sviluppo.

Se dunque è vero che i governi locali conoscono meglio i bisogni delle loro comunità, favoriscono la partecipazione politica, sono più ricettivi e responsabili, oltre che efficienti nell'erogazione e distribuzione dei servizi (Della Porta, 1999), perché in grado di strutturare interventi maggiormente rispondenti alle specifiche caratteristiche territoriali, è però necessario, da una parte modificare

profondamente le modalità e le strategie d'azione e, dall'altra considerare i rischi e i ritardi nello sviluppo del livello regionale di regolazione che caratterizzano il nostro Paese

2.2 Le nuove prassi e modalità di azione

L'integrazione a cui sono stati deputati i contesti locali (Ranci, 2002; Bifulco, 2005), richiede una profonda ristrutturazione nelle modalità di progettazione e implementazione delle policy, favorendo l'emergere di nuovi stili di governing fondati sulle reti di governance, sulla capacità programmatica e sull'innovazione territoriale (Ranci, 2006).

Diverse sono le sfide che è necessario superare, la prima, è relativa allo sviluppo delle capacità programmatiche da parte dell'attore locale. La necessità di dover implementare politiche coerenti con i bisogni del territorio e maggiormente rispondenti alle esigenze della propria comunità, impongono, in primo luogo la definizione di precise priorità e strategie di azione, con una definizione puntuale dei target, degli strumenti e dei tempi. L'analisi dei fabbisogni, gli studi di fattibilità degli interventi e la conoscenza profonda delle risorse e dei vincoli imposti dal territorio diventano, in questa nuova modalità di programmazione, gli elementi portanti per la definizione del processo di intervento. Le nuove politiche devono essere pensate in una logica di risultato, accanto all'analisi dei fabbisogni, quindi, le nuove sfide della programmazione richiedono la messa a punto di tutta una serie di meccanismi di monitoraggio, valutazione e diffusione dei risultati, capaci di controllare in maniera

costante le iniziative intraprese e di mettere in atto meccanismi che permettano di correggere o di replicare le esperienze, consolidando prassi e modalità di azioni rivelatesi efficaci.

L'altra sfida è rappresentata dalla creazione di reti di governance sempre più allargate, pensate per coinvolgere tutte le parti sociali e soprattutto le imprese, creando relazioni negoziali di scambio e definizione congiunta degli obiettivi. Il passaggio dai processi di government a quelli di governance, richiede l'abbandono di tutti quelle prassi centralizzate, che per lungo tempo hanno escluso diversi attori dalle fasi di programmazione e di decisione (dal terzo settore alla società civile, ma anche le imprese e talvolta le parti sociali), relegandoli ad una funzione di soli erogatori della prestazione (Ranci, 2006), in favore di meccanismi maggiormente in grado di coinvolgerli pienamente, anche nelle fasi di definizione degli obiettivi, riunendo i diversi saperi e competenze. L'obiettivo ultimo è il coinvolgimento reale dei diversi stakeholders, al fine di scongiurare la collaborazione con attori diversi, solo in riferimento alla gestione di situazioni di emergenza. In particolare, come ricorda Martelli (2006), soprattutto in riferimento al coinvolgimento del terzo settore nell'erogazione dei servizi, la gestione rapida delle urgenze, se relativamente efficace nella situazione immediata, può ostacolare nel lungo periodo la capacità di innovazione e deprimere le potenzialità di espansione e miglioramento delle prestazioni offerte, disperdendo delle risorse potenzialmente utili per il miglioramento dei sistemi locali di intervento.

L'ultima sfida, in stretta correlazione con le altre due, è rappresentata dalla necessità di favorire i processi d'innovazione e sviluppo del territorio, per fare questo, primariamente, è

fondamentale uscire dalla logica settoriale e dalla frantumazione che contraddistingue i vari settori d'intervento, realizzando una maggiore integrazione tra le diverse aree di policy e, in seconda battuta, consolidare le differenti misure, proiettandosi in uno sviluppo di lungo periodo attraverso interventi strutturali. Infine, l'innovazione non può prescindere dalla conoscenza del contesto e delle sue esigenze, in questo senso la creazione di punti di ascolto sensibili ai mutamenti in corso e in grado di trasmettere ai diversi operatori i segnali provenienti dal territorio, si rivela un elemento indispensabile per la buona tenuta dei sistemi sociali in un ottica di competitività e sviluppo.

2.3 I rischi della gestione locale degli interventi

Come abbiamo visto, è soprattutto sotto la spinta dell'Unione europea che sono aumentati i margini di autonomia delle regioni italiane. Relativamente alle politiche per l'occupazione, la Seo ha rappresentato una grossa sfida soprattutto in termini programmatici, perché ha richiesto una capacità di leggere il contesto con i suoi problemi e le sue necessità e di elaborare, seppur nel rispetto degli obiettivi comunitari, delle strategie autonome di intervento, predisponendo un piano strutturato di azioni da realizzare all'interno di specifici periodi di programmazione e quindi sicuramente in un ottica di lungo periodo³⁵. Sul versante delle politiche sociali e in recepimento delle direttive comunitarie, in Italia il trasferimento di

35 Ogni periodo di programmazione dura 6 anni, si è appena concluso il periodo 2000-2006, quindi l'attuale programmazione fa riferimento agli anni 2007-2013

competenze dallo Stato alle regioni, è avvenuto attraverso la legge 328 del 2000. La normativa, in un contesto di elevata disparità territoriale, ha tentato di definire un sistema nazionale di politiche sociali che, in coerenza con i processi di decentramento amministrativo in atto, ha favorito l'emersione, a livello locale, di modelli di governance per le politiche sociali, stimolando la compartecipazione di diversi attori pubblici e privati nella definizione delle politiche e nella gestione dei servizi e sostenendo la necessità di realizzare interventi integrati e innovativi.

Nonostante la grande enfasi attribuita dalle politiche europee alla necessità di instaurare una stretta relazione tra i tre livelli, europeo, nazionale e locale, quest'ultimo continua a rappresentare però l'anello più debole.

La storica assenza di una funzione regolativa da parte dello Stato centrale, in mancanza di leggi che, al di là dell'attribuzione di responsabilità solo potenziali, fossero in grado di riequilibrare le disuguaglianze territoriali nelle dotazioni del welfare, ha determinato, da una lato la possibilità di far sviluppare parallelamente anche il livello intermedio di regolazione, che a livello regionale avrebbe potuto sopperire alle inefficienze nazionali e, dall'altro ha determinato una grossa frammentazione nei regimi di welfare locale, che operano in completa separazione rispetto ai programmi nazionali. L'indagine condotta da Caltabiano (2004), dimostra, infatti, come in Italia sia possibile individuare almeno quattro regimi di welfare (munifico, efficiente, sotto pressione e fragile), estremamente differenziati per numero, qualità e accesso alle prestazioni sociali.

Nel welfare munifico (Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta), infatti, è presente un sovradimensionamento dello stato sociale, con dei cittadini che possono contare su una cospicua dotazione di risorse; in quello efficiente (Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia-Giulia ed Emilia Romagna), è possibile contare su standard di prestazioni assistenziali simili a quelli del primo gruppo, anche se è più elevata rispetto al primo la percentuale di famiglie che si rivolgono al mercato privato dei servizi assistenziali. Al contrario, nel welfare sotto pressione (Liguria, la Toscana, l'Umbria, le Marche, il Lazio e la Sardegna), iniziano già a manifestarsi delle forti inefficienze del sistema, dovute soprattutto alla pressione demografica esercitata dall'elevata presenza degli ultrasessantacinquenni (il deficit sostanziale è quello dei posti letto in strutture per anziani), e all'incapacità delle regioni appartenenti a questo gruppo, di predisporre risorse sufficienti per costruire una rete di sostegno adeguata per i cittadini. Infine, nell'ultimo modello (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, e Sicilia), le differenze con il resto del Paese emergono in tutta la loro drammaticità, con un sistema, dove è modesta la disponibilità di servizi di assistenza e cura e in cui sono le famiglie a dover sopperire alle carenze del sistema di welfare.

Come appare evidente, in molti casi, lungi dal rappresentare una possibilità di sviluppo, i processi di decentramento hanno contribuito ad aumentare le disuguaglianze e le differenze regionali, con un'accentuazione delle condizioni di partenza che hanno visto le regioni già efficienti, avvantaggiarsi dalla possibilità di usufruire di maggiore autonomia, lasciando quasi inalterate le vecchie modalità di azione. Per le regioni del Sud, sprovviste di un coordinamento

nazionale e di autonome capacità di azione, la conseguenza è stata un ulteriore arretramento rispetto ai livelli raggiunti dalle regioni del Nord e una reiterazione costante intorno alle modalità operative già codificate.

Le resistenze *path dependent* (Lanzalaco, 1995), si sono quindi rivelate una variabile esplicativa fondamentale per dare ragione delle profonde differenze territoriali; come dimostra Pavolini (2005), nella sua ricerca sui sistemi socio-assistenziali per gli anziani, è proprio il ricorso alla vecchie modalità di azione, che ha imbrigliato e condizionato il possibile sviluppo, in senso migliorativo, della gestione dei servizi.

L'isolamento e l'incapacità di creare reti di scambio sul territorio, hanno dunque comportato dei forti ritardi nel recepimento delle normative, sia nazionali, che europee. Se, infatti, è possibile costatare come nel 2007, ancora non tutte le regioni abbiano recepito, le disposizioni introdotte con la 328³⁶, una recente indagine di Carrera e Teselli (2004), sugli effetti della legge, dimostra come i sistemi di welfare italiani siano ben lontani dal realizzare l'integrazione dei servizi, il superamento della logica categoriale e l'adozione di misure di attivazione.

Date queste premesse probabilmente il carico di aspettative si è rivelato forse troppo alto rispetto alle effettive risorse economiche, ma soprattutto organizzative che le diverse regioni possono mettere in campo. Come sottolinea Martelli (2006), inoltre, la mancata incorporazione del significato e dell'importanza che riveste, per le definizioni delle politiche, lo scambio e il confronto fra gli attori

³⁶ Tra queste rientrano anche molte regioni del Nord, che pure possono vantare alti livelli qualitativi nell'erogazione dei servizi di assistenza

unitamente all'inclusione di tutti i soggetti nei processi di programmazione e decisione, può trasformarsi in una adesione solo formalistica alle nuove modalità di azione concertata. Il moltiplicarsi dei tavoli di partenariato, dei protocolli e dei patti, rischia di richiamare molto da vicino la lezione neo-istituzionalista delle organizzazioni come mito e cerimonia (Meyer e Rowan, 2000), suggerendo l'esistenza, più che di comunità di pratiche, di "pratiche ritualistiche di comunità", promotrici solo di buone intenzioni, che si rivelano però, formali e quindi inefficaci. Il tentativo in questo caso è quello di scongiurare, da un lato le *derive formalistiche*, dall'altro di evitare la *cooperazione senza programmazione* (Ranci, 2004), che anche se si avvale di diversi soggetti per la realizzazione effettiva, di fatto, non li investe di adeguati poteri nelle fasi di programmazione e decisione.

2.4 Le implicazioni per le politiche di genere

La contrapposizione tra i due modelli proposti in letteratura, ma anche nelle risposte politiche, sembra dunque poter essere superata proprio nella programmazione delle policy affidata al livello locale.

Come già discusso, nessuno dei due, preso singolarmente, sembra, essere in grado di rispondere alle esigenze, sia della popolazione femminile, che degli amministratori politici. Piuttosto che focalizzarsi su uno dei due, la soluzione migliore sembra risiedere in un approccio maggiormente in grado di ricomporre le istanze di sviluppo economico con quelle dell'inclusione sociale, tenendo insieme, sia le necessità di rilanciare la competitività,

attraverso cittadini maggiormente in grado di partecipare attivamente alla vita economica, sia il sostegno nei confronti di coloro ancora incapaci di una piena autonomia.

Le implicazioni per le politiche di genere sono molteplici: primariamente, lo sviluppo economico dei contesti locali non può prescindere dall'impiego di tutto il capitale femminile. Le donne, costrette spesso all'utilizzo della flessibilità e impiegate in occupazioni a bassa qualifica e retribuzione, sono destinate a produrre dei nuovi dualismi e tensioni sociali, mentre il sottoutilizzo delle competenze femminili acquisite con l'istruzione, blocca lo sviluppo delle capacità e appiattisce le carriere lavorative e formative, deprimendo la mobilità sociale e le chance di competitività del tessuto produttivo locale. In questo senso, la considerazione delle interessanti ricadute economiche insite nel potenziamento dell'occupazione femminile (Ferrera, 2008), potrebbe costituire una chance importantissima per gli attori locali, chiamati oggi ad una maggiore competizione e a favorire processi d'innovazione, basati anche sulla valorizzazione delle tradizioni e del saper fare locale (Trigilia, 2005), che trovano nell'universo femminile un bacino di capacità ancora poco impiegate. Il pensiero va quindi subito alle politiche volte a favorire l'imprenditoria femminile, che necessitano non solo di finanziamenti monetari, ma di sistemi volti a favorire l'innovazione e l'eccellenza, la costruzione di reti di scambio, l'internazionalizzazione, la possibilità di acquisire visibilità e diventare attori importanti per il rilancio delle economie regionali.

In seconda istanza, il livello regionale è il luogo privilegiato per avviare un ripensamento dei rapporti di produzione e riproduzione

sociale, favorendo la piena considerazione e valorizzazione delle attività svolte dai caregiver informali. Se il dibattito sociologico e politologico si è spesso esercitato sui rapporti di produzione e sulle trasformazioni del lavoro salariato, ignorando sia, le relazioni esistenti tra il lavoro retribuito (*produzione*) e quello di cura (*riproduzione*), sia la natura circolare della relazione e la divisione di genere dei ruoli sociali che ne è la base, le nuove politiche di sviluppo locale dovrebbero prevedere una maggiore considerazione per le attività svolte gratuitamente dalle donne. Il riconoscimento del lavoro di cura come sfera socialmente autonoma di produzione di competenze e conoscenze (Borghi, 2007), merita di essere messo al centro del discorso pubblico, con un'adeguata valorizzazione di chi lo svolge, si pensi a questo proposito al fenomeno delle Tagesmutter tedesche che stanno trovando accoglienza anche in alcune realtà regionali italiane³⁷.

Dal punto di vista dell'implementazione delle politiche, si tratta di realizzare interventi strutturali capaci di agire sulle cause del disequilibrio e conseguentemente di uscire, data la molteplicità dei campi d'interesse, dalla logica settoriale e dalla frantumazione che contraddistingue i vari settori d'intervento. Si realizzerebbe così, una maggiore integrazione tra le diverse aree di policy, avviando parallelamente un disegno complessivo degli interventi da realizzare, con una precisa definizione degli obiettivi, delle linee operative e degli impatti attesi.

37 La Tagesmutter che letteralmente vuol dire "madre di giorno", ospita nella propria abitazione dai tre ai sei bambini al giorno compresi i propri e costituisce una valida alternativa all'asilo, spesso troppo costoso e alla babysitter, che non sempre gode di molta fiducia, ed unisce alla flessibilità della prestazione anche la qualità del servizio dal momento che le Tagesmutter devono frequentare dei corsi di formazione specifici e garantire determinati standard di accoglienza che vengono periodicamente controllati. La sperimentazione sta partendo anche in Italia con le Tagesmutter torinesi e trentine e con un'analogia iniziativa in Valle D'Aosta: le "tate familiari"

Non solo, quindi, sviluppo dell'occupazione, ma incremento dell'occupazione di qualità, coerente con i percorsi formativi intrapresi dalle donne e spinta verso il coinvolgimento sempre maggiore delle imprese, sia attraverso un investimento nel personale femminile in termini di carriera e retribuzione, sia nella riorganizzazione dei ritmi e degli orari di lavoro. Per l'impresa, l'introduzione di una politica di sostegno alla famiglia, appare, infatti, fondamentale, non solo per rispondere alle esigenze dei propri lavoratori, ma giustificata anche dal punto di vista economico e della produttività. Gli studi effettuati (Ponzellini e Tempia, 2005), sull'implementazione di misure di sostegno alla famiglia, dimostrano che gli investimenti aziendali sono facilmente ammortizzabili. La maggior frequenza del ritorno nell'azienda da parte delle madri dopo il congedo di maternità, la possibilità di orari di lavoro più lunghi al reinserimento e di carriere qualificate, nonostante i compiti familiari, consentono di realizzare un potenziale risparmio che supera le spese necessarie per una politica *family friendly*.

In questo senso la possibilità per gli attori locali di essere più vicini al territorio e di poter coinvolgere direttamente le aziende che insistono in una specifica area produttiva, può risultare un potente veicolo per lo scambio, il confronto e la definizione congiunta di soluzioni pensate ad hoc per le diverse realtà locali.

I nuovi strumenti di programmazione: studi di fattibilità, definizione dei target e degli obiettivi, monitoraggio, valutazione e soprattutto sviluppo di reti di governance, assumono una rilevanza centrale per la definizione e realizzazione delle politiche di genere a livello regionale e si caratterizzano come le variabili fondamentali

per l'adeguata implementazione di politiche, eque per i cittadini e produttive per i governi locali.

3. Il disegno della ricerca

3.1 Obiettivi e ipotesi

L'obiettivo principale della parte empirica di questa ricerca, è quello di verificare se i diversi contesti regionali siano riusciti a implementare dei modelli di policy, capaci effettivamente di riunire le istanze di sviluppo con quelle dell'equità sociale, sviluppando nuove competenze nella programmazione e realizzazione degli interventi a partire dal coinvolgimento dei diversi attori presenti sul territorio.

Più nello specifico, si cercherà di analizzare in che misura i due modelli proposti in letteratura siano stati incorporati all'interno delle pratiche regionali, determinando verso quale modello ci sia stato maggiore consenso, o in alternativa se si siano sviluppati dei modelli differenti rispetto a quelli delineati e di profilo maggiormente integrato.

Lo scopo della ricerca è perciò, quello di individuare le variabili esplicative capaci di dare ragione delle differenze di approccio dei vari contesti e di seguire parallelamente le modalità seguite dai diversi amministratori locali, per la programmazione degli interventi.

Il tentativo sarà quello di arrivare alla definizione di precisi modelli regionali d'intervento, per evidenziare in che modo e se le diverse regioni siano riuscite ad elaborare soluzioni innovative, coerenti con i bisogni del territorio e orientate ad una specifica logica di azione.

Per operare questa valutazione, si farà riferimento al peso assunto dall'Europa nella veicolazione di modelli e strategie d'intervento. Come già sottolineato, l'Ue rappresenta, infatti, un potente vettore per la diffusione di nuovi approcci di policy di profilo integrato e localizzato (d'Albergo, 2003), finalizzati all'adozione di nuove modalità di programmazione, che spingono verso la maggiore attivazione di tutti i cittadini e mirano ad ottenere lo sviluppo economico, attraverso l'impiego di tutto il potenziale umano e quindi in linea con il modello di tipo *adult worker*.

In coerenza con gli obiettivi delineati le ipotesi principali seguite in questo lavoro sono tre:

- i retaggi della cultura familista, la necessità di rilanciare la competitività locale, soprattutto al Sud e in quelle regioni del Nord dove forte è il tessuto produttivo e imprenditoriale, si sono tradotte in politiche più attente ad inserire le donne nel mercato del lavoro e meno propense a favorire parallelamente, la ridefinizione dei ruoli sociali. In particolare, se nei documenti programmatici s'ipotizza che quasi tutti i contesti regionali abbiano incorporato nelle loro strategie la necessità di puntare a politiche integrate, capaci di affrontare le diverse anime del problema, nella pratica operativa, sia stata la ragione economica a prevalere con le sole politiche di inserimento nel mercato del lavoro;
- le resistenze *path dependent*, hanno imbrigliato l'adozione di nuovi meccanismi di programmazione dando luogo, anche a causa delle forti differenze socio-economiche che caratterizzano il nostro Paese, ad esiti piuttosto diversi nelle

regioni analizzate, favorendo l'emergere di strategie di azione del tutto peculiari. La crescente pressione al cambiamento e la dimostrata impossibilità (Barbieri, 2005; Simonazzi, 2006) per gli ordinamenti attuali di dare risposte ai nuovi bisogni e alle nuove necessità, spingono però a scartare qualsiasi ipotesi di immobilismo e configurano le resistenze dovute alla *path dependency* come dei processi non lineari, che possono svilupparsi in modi differenti coesistendo in alcuni casi con le *path deviations*, vale a dire con quei cambiamenti che riguardano gli obiettivi delle politiche e i valori sui quali queste sono fondate (Pfau-Effiger, 2004). La mancanza, sia di meccanismi vincolanti di coordinamento, che di precise modalità operative, avrebbero dato luogo a dei processi di *path deviations*, in cui sono rimaste inalterate le modalità di agire e di operare nel campo delle politiche di genere, mentre sono cambiati i valori e gli obiettivi sulle quali sono fondate. Coerentemente, si è ipotizzato, in accordo con i meccanismi di *path dependency*, che le regioni con una più consolidata tradizione di rapporti tra i diversi attori e una maggiore abitudine a lavorare in una logica di risultato, abbiano più facilmente avviato la predisposizione di un nuovo assetto per la gestione e l'implementazione delle politiche di genere, garantendo anche maggiori spazi di azione ad attori precedentemente esclusi;

- il ruolo degli attori direttamente implicati nella definizione delle politiche di genere, anche a dispetto delle resistenze e delle difficoltà di cambiare la logica di azione nella definizione delle

politiche, è determinante per l'avvio di un nuovo modo di guardare alle politiche di pari opportunità. Anche nei contesti più abituati a confrontarsi con logiche di programmazione integrata e congiunta degli interventi, l'attenzione alle problematiche di genere necessita di una spinta forte da parte dei soggetti deputati a garantire i principi di parità; in questo senso si ipotizza che sia stata soprattutto la volontà dei singoli attori regionali a dare risonanza alla questione femminile, e che, anche a dispetto di amministrazioni meno capaci di rispondere alle nuove sfide, l'intervento da parte di singoli soggetti abbia dato vita a delle interessanti sperimentazioni

3.2 Le fasi della ricerca

La ricerca si articolerà in tre fasi: la prima si soffermerà sull'analisi dei dati statistici e quantitativi relativi alle condizioni lavorative delle donne, ai servizi presenti sul territorio e alla forza dei legami familiari. In questa fase, sono state ricostruite le differenti condizioni di partenza della popolazione femminile, che hanno evidenziato in maniera netta l'esistenza di una forte frammentazione territoriale nelle possibilità di accesso, partecipazione e permanenza nel mercato del lavoro. Marcate differenze caratterizzano ovviamente anche la dotazione di servizi e strutture di assistenza presenti sul territorio, mentre meno distanti appaiono i modelli familiari. L'analisi preliminare dei dati socio-economici ha consentito quindi di individuare su che base si fondano le differenze territoriali, quali sono le peculiarità specifiche di ogni regione, le criticità e le urgenze che hanno bisogno di soluzioni tempestive. Parallelamente, il

confronto ha permesso l'individuazione dei tratti che accomunano le diverse realtà, sottolineando l'esistenza di problemi comuni a cui, anche a dispetto delle diverse condizioni di partenza, tutte le regioni devono dare risposta.

Nella seconda fase sono stati analizzati i Por, i documenti di programmazione regionale relativi ai periodi: 2000-2006 e 2007-2013. L'analisi ha permesso di individuare le aree d'intervento privilegiate da ogni regione e la numerosità dei riferimenti alle politiche di genere, verificando contemporaneamente le logiche e i significati sottesi ai diversi interventi.

Trattandosi di documenti di programmazione stilati in risposta agli obiettivi comunitari, oltre alle aree di intervento si è operata una analisi complessiva dei documenti volta a verificare la presenza di riferimenti al genere in tutte gli ambiti di azione previsti per lo sviluppo e la competitività dei sistemi locali, in accordo con il principio di gender mainstreaming. La presenza di una buona incorporazione della logica del mainstreaming all'interno del documento, è stata interpretata come un buon indicatore della volontà delle regioni di intraprendere un percorso maggiormente integrato, per la definizione delle politiche di genere improntato, sia alla presa in carico in ogni ambito d'intervento del diverso impatto delle politiche rispetto al sesso, sia alla maggiore volontà di lavorare con più attenzione sulla programmazione degli interventi, da definire pensando a destinatari differenti con esperienze, risorse ed esigenze profondamente diversificate. Il confronto tra le due fasi di programmazione ha inoltre permesso una valutazione della continuità d'impegno dei contesti locali e di un'eventuale evoluzione o cambiamento delle priorità di azione.

A completamento di questa rassegna sull'approccio alle politiche di genere definito dalle diverse regioni, sono state avviate altre tre attività:

- uno screening, dei siti regionali e dei diversi organi di parità predisposti dalle amministrazioni, per verificare la predisposizione di altri progetti o iniziative intraprese.
- la valutazione della partecipazione all'iniziativa comunitaria Equal³⁸, attraverso il numero di progetti realizzati e le aree di intervento toccate
- la verifica dell'anno di attivazione dell'ufficio regionale a Bruxelles e la presenza, al suo interno, di specifici obiettivi dedicati alle pari opportunità tra uomini e donne

Il complesso delle analisi ha quindi consentito l'individuazione di cinque distinti gruppi di regioni, da cui sono state tratte le realtà regionali (una per ogni gruppo), su cui procedere con l'analisi di caso.

La terza fase è stata appunto dedicata agli approfondimenti delle regioni selezionate.

Con le interviste semi strutturate, realizzate con testimoni privilegiati e direttamente coinvolti nella programmazione e realizzazione degli interventi, sono state raccolte informazioni, in primo luogo sulle iniziative e i progetti implementati, per evidenziare gli eventuali scollamenti tra le dichiarazioni programmatiche presenti

38 L'iniziativa comunitaria Equal, è un programma finanziato dal Fse che consente di sperimentare nuove pratiche di lotta contro le discriminazioni e le disuguaglianze di cui possono essere vittime, sia quelli che lavorano, sia coloro che sono in cerca di occupazione. Essendo strutturato attorno ai quattro Pilastri della strategia di Lisbona (Occupabilità, Adattabilità, Imprenditorialità e Pari Opportunità), è stato possibile isolare i soli progetti relativi alle Pari Opportunità ed indagarne i contenuti e le finalità.

nei documenti e le realizzazioni effettive, e in secondo luogo sulle concezioni dei diversi attori, circa le priorità e le iniziative da intraprendere. Attraverso domande volte ad indagare le modalità con cui vengono definite e interpretate le questioni di genere, è stato definito il tipo di risposta che i diversi attori locali forniscono la problema delle pari opportunità e quindi le concezioni che sono sottese alle iniziative intraprese.

La seconda parte dell'intervista si è focalizzata sulle modalità di regolazione delle politiche, sugli attori coinvolti e sulle opportunità/vincoli delle politiche comunitarie. Il fine è verificare l'incorporazione delle nuove modalità di programmazione, l'effettiva creazione di reti allargate, il peso assunto dalle indicazioni comunitarie nel guidare o rallentare le politiche locali. L'ultima parte del lavoro di ricerca è stata quindi dedicata all'identificazione dei diversi modelli regionali d'intervento e alla discussione delle variabili esplicative in grado di dare ragione delle differenze.

3.3 Metodologia

Dal punto di vista metodologico per il trattamento della grossa mole di dati statistici a disposizione, sono stati costruiti degli indicatori sintetici in grado di facilitare la lettura dei dati e operare i confronti tra le diverse regioni italiane. Trattandosi di dati di secondo livello riferiti a fonti ed anni diversi, non è stato possibile effettuare ulteriori procedimenti statistici, ma solo delle analisi descrittive di comparazioni tra regioni diverse.

Per quanto riguarda la seconda fase, ma, come visto anche per l'esame della documentazione nazionale (Pan), lo strumento utilizzato per analizzare le politiche di pari opportunità all'interno dei documenti di programmazione regionale Por³⁹, è l'analisi del testo.

Il linguaggio, è fra i mezzi di comunicazione, quello che più di ogni altro, può manifestare l'atteggiamento profondo di colui che parla o scrive nei confronti di un'idea o di una realtà. Lo scopo principale di ogni analisi del testo è, perciò, cercare di trovare, basandosi sul confronto di differenti profili lessicali, le dimensioni fondamentali di senso presenti in un testo oggetto di studio (Bolasco, 1997). Fino a qualche tempo fa quest'obiettivo si scontrava con le limitate capacità umane di memorizzazione delle informazioni ma oggi, con il computer, in grado di raccogliere un numero ampissimo di dati e di elaborarli velocemente, quest'analisi può essere facilmente applicata anche a testi molto grandi, inoltre, sempre più numerosi sono i software capaci di compiere analisi automatiche sui testi di tipo, sia statistico che linguistico.

Ovviamente il ricorso al computer presuppone una serie di operazioni preliminari sul testo, che consistono nella traduzione dei testi stessi in un formato adeguato in riferimento al programma che s'intende utilizzare. Tutto ciò, comporta la necessità di trascrivere i testi da analizzare con una modalità di scrittura compatibile con il sistema di analisi, e inserire nel testo le informazioni in codice richieste dalle procedure (Losito, 1996).

39 Solo per i Por 2000-2006 è stato possibile effettuare l'analisi testuale; i documenti della programmazione 2007-2013 risultano mutati rispetto a quelli precedenti a causa della scomparsa del pilastro specifico sulle Pari Opportunità e non hanno reso possibile l'estrazione di parti di testo specifiche da poter trattare con l'analisi computerizzata dei dati testuali.

Nella nostra analisi ci siamo avvalsi di LEXICO 3.0.2.27, molto facile da usare anche per testi estesi e particolarmente adatto per realizzare buone analisi delle concordanze e delle specificità (Bolasco, 1999).

Quando si parla di analisi testuale, in particolar modo se si usa il computer, più che parlare di testi si fa riferimento ad un *corpus* di testi, indicando con questo termine una qualsivoglia raccolta di frammenti testuali, confrontabili tra di loro sotto un qualche punto di interesse. Questa definizione è volutamente ampia perché possono essere oggetto di analisi non solo i testi tradizionalmente intesi (letteratura, stampa, saggistica) ma anche discorsi politici, interviste, focus group, annunci pubblicitari, bibliografie e naturalmente, come nel nostro caso, documenti tecnici. In quest'ottica il testo è l'elemento base di una fra le tante ripartizioni di un corpus, quindi, nel caso specifico, il corpus è formato nell'analisi della documentazione nazionale dai Pan, che vanno dal 1998 al 2004 e il singolo testo è rappresentato da ciascun Pan. Nel caso della documentazione regionale, invece, il corpus è rappresentato dall'insieme di tutti i Por regionali relativi alla programmazione 2000-2006, mentre il singolo testo è rappresentato dallo specifico Por regionale (ad esempio quello della regione Campania).

Ogni parola che appare in un testo, si definisce *occorrenza* (sequenza di caratteri delimitata da due separatori). L'insieme delle parole diverse individua il *vocabolario* del corpus. Il numero totale (N) di occorrenze determina la *dimensione* o lunghezza del corpus e il numero totale di parole *diverse* in un testo, si definisce come *ampiezza* del vocabolario (V). Naturalmente è possibile ordinare il vocabolario di un corpus secondo diversi criteri lessicometrici, è

molto usato quello per numero decrescente di occorrenze, che ordina le parole in base alla loro frequenza. Il posto occupato da un termine in questa graduatoria si definisce *rango*. Al crescere del numero di occorrenze, il rango diminuisce. Nel caso di più forme con la stessa quantità di occorrenze, il loro rango rimane costante, in quanto riflette la condizione di parità nella graduatoria.

I problemi maggiori da affrontare riguardano i trattamenti del testo che precedono l'analisi. Questi sono volti a migliorare la qualità del dato linguistico, quindi ad una riduzione delle ambiguità e al miglioramento della monosemia dei termini del vocabolario. Il criterio fondamentale che è alla base di ogni intervento sul testo può essere così espresso: “conservare distinte nel testo le variazioni significative in termini semantici e fondere le forme che costituiscono degli invarianti semantici”(Bolasco, 1999).

La rilevanza di una forma è fondata sull'univocità del suo significato e non soltanto sulla sua frequenza, quindi i problemi da risolvere sono due:

- distinguere le forme aventi lo stesso significante e diverso significato;
- fondere le forme aventi differente significante e medesimo significato.

Il primo problema rende necessaria una disambiguazione per affinare la qualità dell'informazione linguistica. Un passaggio classico verso una prima disambiguazione dei termini è costituito dalla *lemmatizzazione*, procedimento che consente il riconoscimento della categoria grammaticale di una forma grafica riconducendola al *lemma* (forma canonica di una parola così come è

presente nel dizionario) di appartenenza. Successivamente si può procedere all'analisi delle concordanze, che è lo studio dei contesti locali intorno a una parola che funge da pivot, o a quella dei **segmenti ripetuti**, che consente lo studio di tutte le disposizioni di due, tre o più parole che si ripetono frequentemente nel corpus.

Il secondo problema configura una fusione di forme che costituiscono degli invarianti semantici quindi, sia i sinonimi, sia le diverse forme di uno stesso verbo o aggettivo.

Questo trattamento comporta però una maggiore attenzione poiché, se la disambiguazione migliora l'analisi del contenuto, la fusione di due termini diversi fa perdere parte dell'informazione, ad esempio nel caso di un verbo si perde il soggetto e il tempo.

Nella nostra ricerca sono state effettuate tre operazioni di pulizia del testo:

1. la *lessicalizzazione* è un'operazione che prevede la trasformazione dei segmenti ripetuti in un'unica forma attraverso un segno di congiunzione. Nel nostro caso dopo lo studio dei *segmenti ripetuti*, stringhe di due o più parole che compaiono spesso vicine nel testo, sono state unite tutte quelle sequenze di parole (come ad esempio pari con opportunità, oppure differenze con genere) che, se da sole non avevano per noi un interesse particolare, unite, venivano ad assumere significati estremamente importanti unitamente a una riduzione dell'ambiguità del testo, data la maggiore chiarezza semantica dei segmenti ripetuti rispetto alle singole forme.
2. la *disambiguazione* è un procedimento che mira a ridurre quanto più possibile le ambiguità insite nella lingua. Un primo aiuto viene già dai segmenti ripetuti, ma è attraverso le analisi delle

concordanze, che è possibile accorgersi dei diversi significati con cui viene usata una stessa parola. Le **concordanze**, infatti, studiando i contesti locali intorno ad una parola che funge da pivot, ci hanno permesso di inquadrare meglio in che tipo di situazione venivano usate le parole stesse. In questo modo sono state unite in un'unica forma tutte quelle parole che, solo se considerate insieme potevano assumere un determinato significato

3. la *lemmatizzazione* viene invece applicata a tutte quelle parole che, sono diverse da un punto di vista morfologico, ma che hanno lo stesso significato perché sinonimi o flessioni di uno stesso lemma. Questa operazione, che consente di ricondurre le parole equivalenti ad un unico termine, riveste particolare importanza perché permette ad un buon numero di parole di raggiungere maggiori livelli di frequenza, in modo da rendere l'analisi più significativa. Le procedure di lemmatizzazione potevano naturalmente essere applicate all'intero corpus, ma, si è preferito limitarle alle sole parole per noi importanti e ad alcune forme verbali in primo luogo, perché sarebbe stato troppo gravoso in termini di tempo, visto l'elevato numero di occorrenze, e in secondo luogo, perché avrebbe comportato uno stravolgimento troppo massiccio del testo.

Tutte queste operazioni hanno portato alla costruzione di specifiche categorie, più in particolare sono state raggruppate tra di loro tutte quelle parole che facevano riferimento ad un preciso ambito di intervento: conciliazione, flessibilità, imprenditoria, formazione, orientamento ecc..

I verbi sono stati legati al sostantivo corrispondente in modo da definirne meglio il significato e collocarli nella categoria d'intervento più appropriata, in questo modo espressioni quali favorire la conciliazione o aumentare la flessibilità lavorativa sono state inglobate rispettivamente nella categoria conciliazione e flessibilità. Analogamente è avvenuto per i sostantivi, quindi l'espressione strumenti per la conciliazione è andata a far parte anch'essa della categoria conciliazione.

Queste operazioni hanno consentito, da un lato di ridurre l'ambiguità insita in una parola presa singolarmente e di attribuirgli un significato più preciso, dall'altro hanno aumentato la frequenza di determinate parole, che altrimenti avrebbero avuto scarsa rilevanza; va, infatti, ricordato che i Pan e i Por sono documenti piuttosto lunghi e complessi, caratterizzati da un massiccio uso di ripetizioni e sinonimi impiegati per esprimere il medesimo concetto. Si è ritenuto perciò indispensabile unire e accorpare il più possibile le diverse parole, al fine di avere dati più omogenei e statisticamente più significativi.

Le categorie di intervento che è stato possibile identificare e che saranno utilizzate per la discussione dei risultati sono: formazione; reinserimento; imprenditorialità; divari retributivi; segregazione; flessibilità; conciliazione. Ovviamente si tratta di ambiti che presentano ampi margini di sovrapposizione, e quindi spesso la scelta è stata operata sulla base dell'obiettivo principale che ispirava l'intervento.

Lo screening, dei siti regionali, la valutazione della partecipazione all'iniziativa comunitaria Equal, la verifica dell'anno di attivazione

dell'ufficio regionale a Bruxelles e la presenza al suo interno di specifici obiettivi dedicati alle pari opportunità tra uomini e donne, invece, è stato realizzato attraverso un'analisi on desk.

Per quanto riguarda la fase finale i testimoni privilegiati, quattro per ogni regione (Consigliera regionale di parità, rappresentante per la regione delle politiche di pari opportunità, parti sociali sia datoriali che sindacali), sono stati sottoposti ad una intervista semi-strutturata costruita a partire dai seguenti fattori:

FATTORI	DIMENSIONI
<i>Cognitivi</i>	- Definizione del problema - Ambiti di policy privilegiati e caratteristiche degli interventi
<i>Amministrativo-gestionali</i>	- Attori coinvolti - Capacità e competenze degli attori - Risorse organizzative ed economiche
<i>Ruolo dell'Europa</i>	- Conoscenza obiettivi europei - Valutazione obiettivi europei - Opportunità e vincoli

La valutazione delle politiche di genere, operata in questo lavoro ha dunque cercato di tenere insieme, sia gli aspetti legati alla formulazione delle politiche, che quelli più operativi connessi alla definizione degli strumenti di azione, valorizzando in modo particolare proprio le fasi di costruzione *cognitiva* delle politiche. Se, infatti, soprattutto nel campo delle politiche di genere non mancano gli studi e le indagini quantitative, sul numero e il tipo di interventi realizzati e poi a seguire sugli impatti dei diversi programmi, meno numerose sono le ricerche che hanno tentato di associare all'analisi operativa anche un approfondimento sulle logiche di azione seguite dai policy maker e sulle teorie di intervento sottese ai diversi programmi.

In questo senso lo studio della programmazione contenuta nei documenti, anche in un ottica diacronica, ha avuto proprio lo scopo di evidenziare non solo le aree di policy di volta in volta privilegiate dai diversi attori locali, ma anche i significati e gli scopi differenti perseguiti attraverso lo stesso tipo di intervento. Inoltre, trattandosi di politiche relativamente recenti nel contesto nazionale ed ancora di più in alcune realtà regionali, soprattutto del Mezzogiorno, l'analisi delle fasi di definizione e costruzione è stata fondamentale, sia per interpretare le difficoltà e ritardi di implementazione, sia per comprendere meglio quali attori hanno avuto maggiore peso nell'elaborazione delle politiche, o viceversa quali soggetti non sono stati coinvolti.

Parallelamente a quanto fatto nell'indagine preliminare, anche per il livello regionale, ampia importanza ha assunto l'analisi testuale della programmazione contenuta nei Por, affiancata però, data la forte autonomia nella scelta e nella definizione degli strumenti di intervento, ad un ulteriore approfondimento circa le modalità operative seguite nella realizzazione, al fine di chiarire in che modo, le traduzioni pratiche, hanno seguito le logiche presenti nelle fasi di definizione.

Nel complesso quindi, le variabili esplicative utilizzate sono:

- *le aree di policy oggetto di intervento*, con un'analisi attenta, sia al tipo di ambito in cui l'intervento andava a collocarsi (conciliazione, occupabilità, imprenditoria, segregazione orizzontale e verticale), sia alle concezioni che li hanno ispirati

- *la regolazione delle politiche*, con un'analisi volta a stabilire le modalità concrete di realizzazione delle politiche, in particolare si è fatto riferimento:

alla presenza o meno di meccanismi di analisi dei fabbisogni, per verificare se gli interventi previsti sono stati progettati per rispondere a delle specifiche esigenze del territorio;

all'utilizzo del monitoraggio durante le fasi di realizzazione dell'intervento;

all'impiego dei processi di valutazione sia ex ante, che in itinere, che ex post, per capire se esistono degli studi sugli impatti dei progetti intrapresi, sia nelle fasi di definizione e realizzazione, per ricalibrare o perfezionare le misure predisposte, sia nella fase finale, per valutarne l'efficacia ed eventualmente riformulare in parte o totalmente gli obiettivi e/o i metodi;

alla presenza di attività di diffusione delle iniziative intraprese, allo scopo sia di aumentare la platea dei destinatari e dei soggetti da coinvolgere, sia per favorire lo scambio di esperienze

- *i ruoli e rapporti tra i vari attori*, con un'analisi volta a definire il tipo di relazione stabilita e il peso assunto nei processi decisionali dai soggetti direttamente chiamati a rappresentare le istanze di genere

A fronte della forte influenza dell'Ue nella definizione degli obiettivi da raggiungere e nell'erogazione delle risorse economiche per la realizzazione degli interventi, è stato inoltre analizzato il grado di rispondenza alle indicazioni comunitarie all'interno dei documenti di programmazione, e con le interviste, le opinioni dei diversi attori sull'utilità e le opportunità offerte dall'intervento comunitario o viceversa sui vincoli e le rigidità imposte.

Capitolo 4. Modelli regionali a confronto: i risultati della ricerca

1 La frammentazione territoriale: il quadro socio economico

1.1 Il livello di attivazione della popolazione femminile

Lo studio delle differenze regionali e la definizione dei modelli d'intervento che caratterizzano le diverse realtà territoriali, deve partire in primo luogo dall'analisi dei livelli di attivazione della popolazione femminile nei diversi contesti, cioè dallo studio dei comportamenti femminile nella partecipazione al mercato del lavoro e dei livelli di istruzione raggiunti, al fine di acquisire maggiori possibilità di accesso alle professioni qualificate.

La lettura dei dati sull'occupazione⁴⁰ mostra immediatamente la presenza di almeno tre Italie diverse. Le regioni del Nord, insieme a Toscana, Umbria e Marche, che presentano livelli di occupazione femminile (15-64 anni), molto elevati superando nelle regioni del Nord-Est, di circa quindici punti percentuali il dato medio italiano; Lazio, Abruzzo e un po' più arretrate, Molise e Sardegna, che presentano dei livelli occupazionali in linea con la media nazionale e, infine le regioni del Sud, molto in ritardo rispetto al resto del Paese, con tassi di occupazione che in Campania e Sicilia risultano dimezzati rispetto a quelli delle regioni settentrionali.

40 I dati fanno riferimento alla RFL, Istat, media 2007, e si riferiscono alle donne comprese tra i 15-64 anni.

I dati sono ovviamente confermati per tutte le fasce di età e seguono un andamento parallelo anche per quanto riguarda la disoccupazione che se al Nord-est si attesta intorno al 6% al Sud arriva quasi al 20%.

Ponendoci in una prospettiva di più lungo periodo, è possibile registrare negli ultimi anni un trend positivo, sia per quanto riguarda l'occupazione in continuo aumento, che per i tassi di disoccupazione in netto calo soprattutto nelle regioni del Sud, se, infatti, la distanza del tasso di disoccupazione al Nord tra il 2000 e il 2007 è calata in media di 3 punti percentuali, nelle regioni del Sud si è registrato un vero e proprio crollo dei livelli di disoccupazione. In Campania, ed esempio, si passa dal 32,6% del 2000 al 17% del 2007 e parallelamente in Sicilia e Calabria, l'abbassamento del numero di donne disoccupate è, rispettivamente, di 17 e 21 punti percentuali. Questi dati, lungi dal rappresentare un'inversione di tendenza nelle dinamiche del mercato del lavoro meridionale, testimoniano come le difficoltà di cercare un'occupazione abbiano spinto molte donne meridionali ad abbandonare la ricerca attiva di un lavoro. La caduta dei livelli di disoccupazione non è, infatti, assimilabile all'aumento della percentuale di donne occupate, ma a quello delle donne inattive. Al 2007, il tasso di attività delle donne del Sud tra i 15-64 anni è al 37% circa (nel Nord siamo al 60 % circa), con la Campania (32,7%), che presenta il dato più basso.

Le criticità strutturali che tuttora caratterizzano le regioni del Sud, la scarsa capacità di creare posti di lavoro collegata al mancato sviluppo dell'industria e ad un aumento del settore terziario, non ancora assimilabile a quello delle altre regioni più

sviluppate, rendono estremamente difficile soprattutto per le donne la ricerca di una occupazione.

Nelle regioni meridionali, inoltre, rispetto a quelle del Centro-Nord, permane una rilevante crescita demografica, che si traduce in un aumento, ancora importante, delle nuove generazioni che entrano nel mercato del lavoro.

Il calo delle nascite nel Mezzogiorno è iniziato più tardi che non nel Centro-Nord e i suoi effetti non si vedranno prima del 2010 (Reyneri, 2005).

Se, dunque nel resto del Paese l'aumento dell'offerta lavorativa degli ultimi anni, è tutta dovuta alla partecipazione delle donne, nel Mezzogiorno, sulla ben più forte crescita delle forze di lavoro, oltre all'aumento del tasso d'attività femminile, incide ancora l'andamento demografico.

Le donne meridionali si trovano in competizione, sia con la disoccupazione maschile, sia con una percentuale maggiore di giovani in cerca di lavoro.

Nelle dinamiche dell'offerta, la cronica mancanza di lavoro ha creato delle *"lavoratrici scoraggiate"*, che sono disponibili a lavorare, ma non cercano un'occupazione perché convinte di non riuscire a trovarla.

Questo bacino di donne, collocate al confine tra attività ed inattività, è in crescita. Una cospicua offerta di lavoro potenziale femminile, è, infatti, molto presente al Sud e si manifesterà esplicitamente sul mercato, quando troverà una domanda corrispondente. Tra le donne d'età 30-39 anni la quota delle disponibili è passata dal 24% delle non forze lavoro del 1993, al

32% del 2001 e pure tra le 40-49enni la quota è cresciuta dal 14,4% al 23,3%, (Censis, 2003).

Si tratta di un segmento di popolazione particolarmente rilevante se s'intende aumentare non solo l'offerta di lavoro femminile, ma anche le possibilità di essere competitivi e di rilanciare lo sviluppo economico dei sistemi locali. La necessità sottolineata da più parti di utilizzare tutto il capitale umano a disposizione per costruire un'economia forte e competitiva, crolla nelle regioni del Sud a causa di un effetto scoraggiamento, che spinge le donne a restare a casa e s'inverte solo al crescere dei livelli d'istruzione. L'aver conseguito un titolo di studio elevato limita, infatti, sensibilmente le differenze tra le diverse aree del Paese, se al Nord e al Centro le donne laureate sono occupate rispettivamente al 77,5 e al 73,6%, la percentuale delle donne laureate al Sud, che hanno un'occupazione è relativamente in linea (67,2%) con questi dati, soprattutto se confrontata con la distanza tra le occupate con la licenza media (46,8% al Nord, 40,7% al Centro, 21,5% al Sud). In parallelo anche i tassi d'istruzione non mostrano particolari differenze territoriali, fatta eccezione per il Lazio che ha la percentuale più alta di diplomate (36,61%) e di laureate (13,35%). Le regioni con i livelli d'istruzione più elevati sono quelle del Centro (Umbria, Marche, Abruzzo e Toscana) con circa l'11% di laureate, mentre al Sud la percentuale è intorno al 9%.

Per le regioni del Sud, in particolare sembra dunque essere assolutamente confermato *l'effetto composizione* di cui parla Solera (2006), in base al quale l'aumento dei tassi di occupazione femminili non sarebbe dovuto ad una riduzione delle disuguaglianze e quindi ad una diminuzione dell'intensità degli effetti esercitati

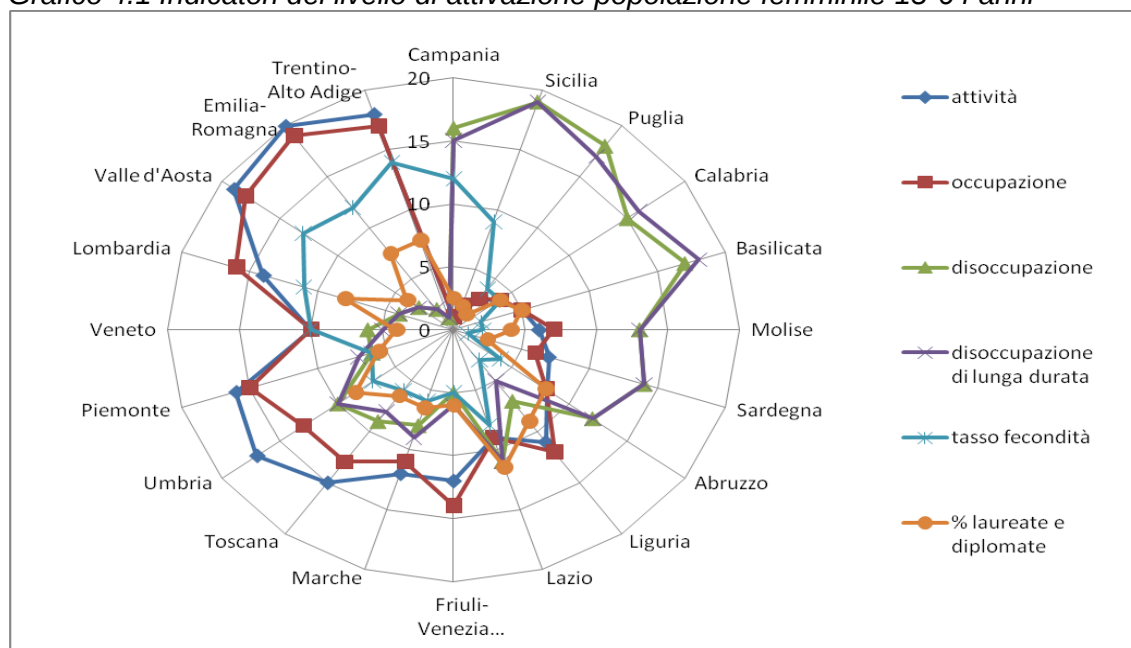
dall'appartenenza di genere sulle opportunità di impiego, ma dalla presenza di determinate caratteristiche, prima tra tutte l'elevato titolo di studio, che favorirebbero comunque la presenza delle donne al lavoro.

Una riflessione più ampia sui livelli di attivazione delle donne italiane, se da una parte indubbiamente conferma la maggiore propensione delle donne dell'Italia del Nord e del Centro a presentarsi sul mercato del lavoro, dall'altra dimostra come la disponibilità a lavorare non sia più bassa nella popolazione meridionale. I tassi di istruzione abbastanza simili a quelli del resto del Paese documentano infatti, come le donne del Sud mettano in atto l'unica strategia possibile per aumentare le proprie chances occupazionali, ricercando nel conseguimento di un titolo di studio elevato un vantaggio competitivo nei confronti dei loro colleghi maschi.

Dal momento che i Paesi in cui le donne sono più attive sul mercato del lavoro sono anche quelli dove maggiore è la loro propensione ad avere figli, per completare l'analisi dei livelli di attivazione della popolazione femminile è necessario aggiungere un altro indicatore: il tasso di fecondità. Le analisi compiute sui dati internazionali hanno, infatti, dimostrato l'esistenza di una correlazione positiva tra l'occupazione femminile e il livello di fecondità, tanto da delineare l'esistenza di due modelli: il primo, con elevati tassi di fertilità che contraddistingue i paesi dell'Europa settentrionale, il secondo, con un tasso di fertilità che si assesta su livelli percentuali di molto inferiori, e che accomuna i paesi mediterranei. Guardando i soli dati nazionali, le stesse riflessioni possono essere fatte anche per le diverse regioni italiane, in cui le

differenze in termini di natalità vanno riducendosi nel corso degli anni, con una diminuzione della prolificità al Sud e un parallelo aumento al Centro-Nord. I primi due posti in graduatoria non appartengono più alle regioni meridionali, ma alle province di Bolzano (1,57%) e Trento (1,50%), che insieme a Campania (1,43%), Sicilia (1,41%) e Veneto (1,35%), rappresentano le uniche a superare il livello medio italiano che si attesta intorno all'1,35%. Le regioni meridionali sono invece maggiormente rappresentate tra gli ultimi posti di questa classifica, dove fanalino di coda è la Sardegna con un valore di poco superiore ad un figlio per donna.

Grafico 4.1 Indicatori del livello di attivazione popolazione femminile 15-64 anni



Fonte: Istat, RFL, 2007

Il grafico 4.1, che riassume gli indicatori utilizzati per rappresentare il livello di attivazione della popolazione femminile, restituisce visivamente le riflessioni fatte fin qui e riporta la discussione, sulle carenze strutturali del sistema occupazionale meridionale, che riesce a tenere dentro al mercato o alla ricerca attiva di un'occupazione solo le donne istruite e con pochi carichi

familiari, relegando nell'area grigia dell'inattività, tutte le altre donne che seppur disponibili a lavorare si scontrano con delle opportunità estremamente limitate.

In questo senso, anche la bassissima offerta di lavoro part-time costituisce un freno alle possibilità per le donne meridionali di tenere insieme lavoro e famiglia. I dati sul lavoro a tempo parziale, confermano, specularmente all'incremento della fertilità, il Trentino Alto Adige (36,9%) e il Veneto (32%), come le regioni a più alta percentuale di donne occupate part-time, e quelle del Sud ai livelli più bassi con valori che solo in pochi casi superano il 22%.

Le difficoltà di trovare strategie di conciliazione tra l'occupazione retribuita e la cura della famiglia, non rappresentano però un problema per le sole regioni meridionali, ma si configurano come l'ostacolo più grande alla possibilità per le donne di essere attive sul mercato del lavoro in tutte le ripartizioni territoriali. Se si guardano, infatti, i tassi di occupazione delle donne con figli⁴¹, le differenze fra regioni discusse fin qui si riducono. Alla nascita del secondo figlio la possibilità di restare occupata si abbassa di 9 punti percentuali al Sud, 11 al Centro e 5 nelle regioni del Nord, con un crollo che dal terzo figlio in poi arriva al picco massimo di 21 punti percentuali nelle regioni del Nord-Ovest.

Il problema della cura e la parallela impossibilità per le donne, che sempre più spesso si presentano sul mercato del lavoro, di assolvere i tradizionali compiti di assistenza, si configurano, quindi come l'emergenza più grande per i sistemi locali e rappresentano,

41 Il dato (RFL, Istat, 2006), è disponibile solo rispetto alle macro ripartizioni geografiche Nord- Est, Nord-Ovest, Centro e Sud, e quindi non è stato possibile inserirlo all'interno del grafico sui livelli di attivazione

anche se con livelli diversi di gravità, l'elemento che maggiormente accomuna l'intero sistema Paese.

1.2 La pressione demografica

In molti contesti regionali il problema della cura, prima che essere un problema legato all'infanzia, si configura però come una necessità legata soprattutto alla popolazione ultrasessantacinquenne. Tra i nuovi rischi sociali, l'invecchiamento della popolazione e il sopraggiungere di problemi legati alla non autosufficienza, costituiscono sicuramente un grosso fattore di criticità, soprattutto per le regioni del Centro e del Nord. I dati statistici⁴², evidenziano come in molte realtà locali la quota di persone che hanno raggiunto o superato i 65 anni di età è superiore al 20% della popolazione, con il picco della Liguria (26,5%), dell'Umbria e della Toscana, in cui gli anziani costituiscono oltre il 23% della popolazione totale. Nelle regioni del Sud, al contrario, la quota di anziani non supera i 17 punti percentuali⁴³, con la Campania che presenta la percentuale più bassa (15%). Come logico sono invece proprio le regioni meridionali a presentare il numero più alto di bambini di età compresa tra 0-4 anni, la Campania questa volta è al primo posto, seguita da Trentino-Alto Adige, Puglia, Sicilia e Veneto.

La correlazione positiva tra occupazione femminile e fertilità emerge quindi chiaramente anche dai dati demografici che

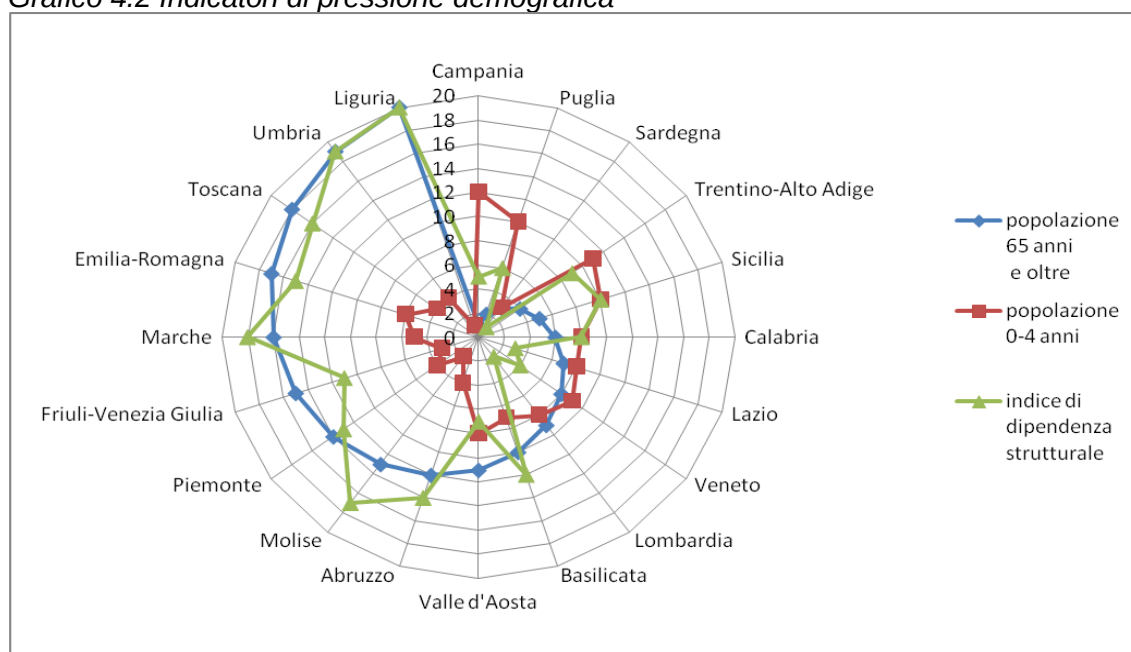
⁴² Dati Istat, 2006

⁴³ Fa eccezione il dato del Molise con il 21,7% di persone di 65 anni e più sul totale della popolazione

mostrano, in alcune regioni del Nord, un'inversione di tendenza rispetto ai trend demografici tradizionali e un avvicinamento delle regioni settentrionali a quelle meridionali.

Il problema della cura assume quindi un significato diverso all'interno del contesto nazionale. Come emerge dal grafico 4.2, al Sud continua a riguardare prevalentemente l'infanzia, con tassi di natalità che, anche se in calo, si mantengono comunque più elevati rispetto alla media italiana, e con un numero di coppie con due o più figli, che in Campania arriva al 66% a fronte di valori che per le regioni del Nord non superano il 50%.

Grafico 4.2 Indicatori di pressione demografica



Fonte: Istat, 2006

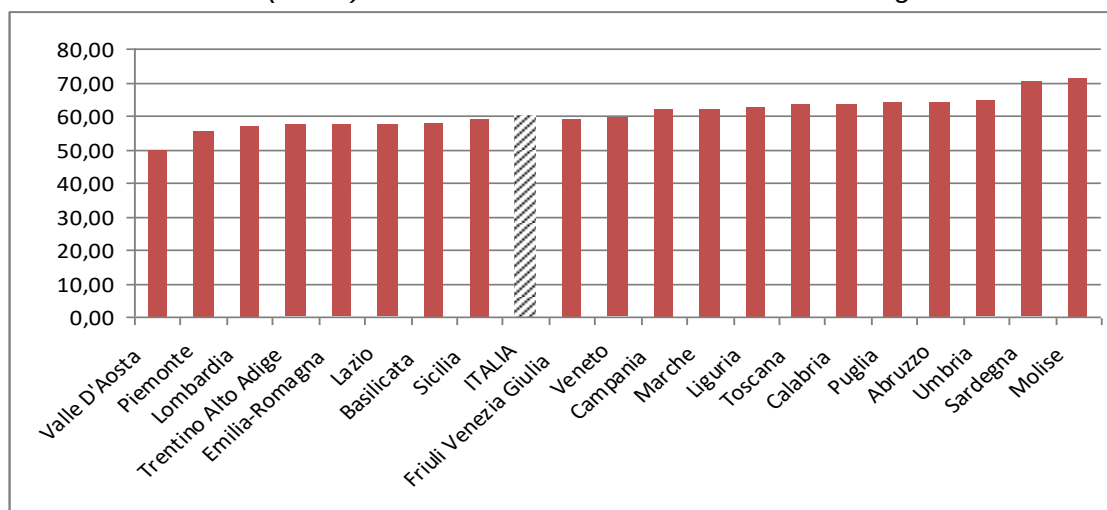
Nelle regioni del Centro e del Nord, invece, la situazione appare decisamente più complessa con un aumento dei tassi di natalità a cui si aggiunge, la presenza più elevata di popolazione anziana e quindi potenzialmente più bisognosa di assistenza. Il calcolo dell'indice di dipendenza strutturale, cioè la percentuale di

popolazione non attiva (0-4 anni; 65 anni e oltre) rispetto a quella in età attiva, vede infatti ai primi posti la Liguria, seguita dalle regioni del Centro (Toscana, Marche e Umbria), dall'Emilia Romagna, dal Piemonte e dal Friuli Venezia Giulia (grafico 4.2).

Un ulteriore elemento di pressione demografica è costituito dalla prolungata presenza dei giovani all'interno della famiglia di origine. La lunga permanenza delle persone comprese tra i 18-34 anni all'interno delle mura domestiche, è un tratto distintivo della situazione italiana e si manifesta quasi con la stessa intensità nelle diverse regioni, le sole eccezioni sono rappresentate dalla Valle d'Aosta, unica regione a non superare il 50% di giovani che vivono in famiglia e, dalla parte opposta della distribuzione, da Molise e Sardegna che invece superano il 70%. Tutte le altre regioni, mantengono dei valori prossimi a quello medio nazionale (60%, vedi grafico 4.3), confermando il fenomeno della lunga permanenza a casa, una caratteristica propria della società italiana e un ulteriore segnale di criticità delle sue regioni. L'incapacità del mercato del lavoro di assorbire i giovani, ne rallenta l'uscita dalla famiglia e provoca effetti negativi, sia sulla famiglia di origine, pressata non solo dai figli piccoli e dagli anziani genitori, ma anche dai figli che in età adulta non riescono a trovare un'occupazione, sia sui giovani che non riuscendo a raggiungere l'indipendenza non solo psicologica, ma anche materiale, devono posticipare la costruzione di un nuovo nucleo familiare. Le conseguenze più immediate, sono ovviamente, i costi psicologici molto alti, in termini di motivazione e possibilità di implementare sistemi di politiche del lavoro basate sui meccanismi dell'attivazione, dell'empowerment individuale e la

contrazione ancora ulteriore dei livelli di fecondità, che già drammaticamente bassi, contribuiscono a limitare le future possibilità di crescita.

Grafico 4.3. Giovani (18-34) celibi e nubili che vivono con almeno un genitore



Fonte: Istat, 2006

1.3 Le strutture di assistenza e cura

I problemi sollevati fin qui portano dunque, al centro dell'attenzione, la disponibilità, nei diversi territori regionali, delle strutture di assistenza e cura per anziani e minori.

Per quanto riguarda l'offerta pubblica di asili nido, in estrema sintesi, passando da Nord a Sud, diminuiscono le risorse impiegate, la presenza di strutture sul territorio, il numero di utenti e anche le quote di spesa pagate dalle famiglie ad indicare una situazione caratterizzata da un'offerta molto limitata, a cui riescono ad accedere quasi esclusivamente le famiglie che si collocano più in basso nelle fasce di reddito.

Per quanto riguarda il numero di strutture presenti sul territorio, nonostante l'aumento degli asili nido, cresciuto in Italia nel 2005 del

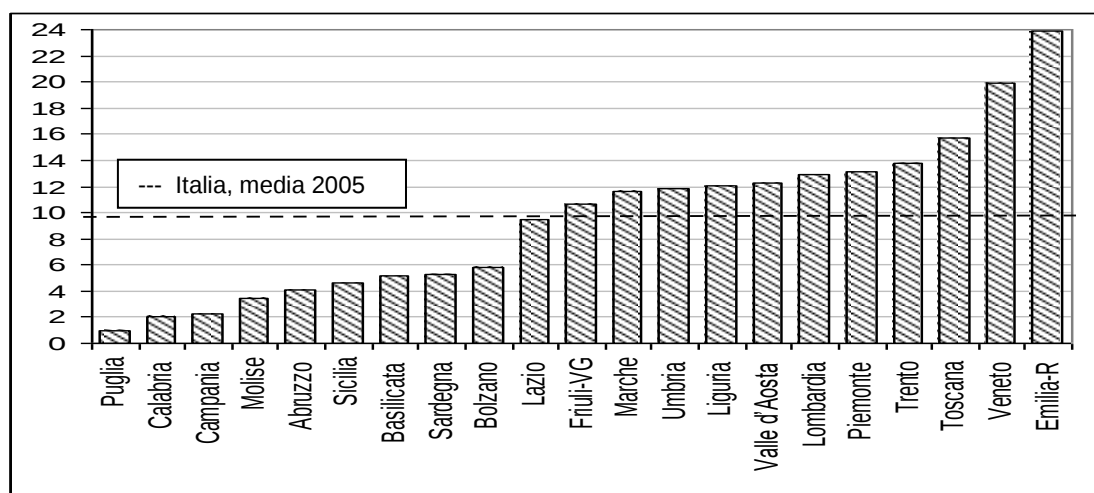
62% rispetto al 2000⁴⁴ (secondo le stime delle regioni e delle province autonome, attualmente ci sono 4.885 nidi, contro i 3.008 registrati nel 2000), la potenzialità ricettiva dei nidi rimane molto bassa, con una copertura del 9,9% dell'utenza potenziale nel 2005 (con un incremento di 2,5 punti percentuali rispetto al 2000), una percentuale di bambini accolti ancora molto inferiore rispetto all'utenza potenziale e il persistere di significative differenze territoriali. La diffusione delle strutture sul territorio, misurata in termini di percentuale di comuni che sono provvisti di asili nido, va dal 100% della Valle d'Aosta e di Bolzano, al 2% del Molise e 6% della Calabria. Parallelamente, i dati disaggregati (grafico. 4.4), mostrano come sono le regioni con una migliore situazione economica e una maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro, quali l'Emilia Romagna, il Veneto e la Toscana, a presentare tassi di copertura più alti, mentre le percentuali di accoglienza più basse si registrano nelle regioni meridionali, dove la Puglia, fanalino di coda, riesce a soddisfare solo l'1% dell'utenza potenziale.

Ovviamente anche il numero di bambini che usufruiscono del servizio è molto limitato e diversificato nelle diverse ripartizioni regionali. Secondo i dati forniti dalla seconda indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei comuni italiani, (Istat, 2007, dati riferiti al 2004), i bambini tra 0-2 anni iscritti agli asili comunali sono circa 232 su 10.000 al Sud, salgono a circa 594 nelle Isole mentre al Centro e al Nord sono rispettivamente 1.100 e 1.200. A livello regionale la minore frequenza è per la Campania (105 su 10.000) e

⁴⁴Dati relativi alla ricerca condotta dall'Istituto degli Innocenti di Firenze (2006), I nidi e gli altri servizi educativi per la prima infanzia, Questioni e documenti, Quaderni del centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Istituto degli Innocenti, Firenze.

la Calabria (139 su 10.000), mentre i livelli massimi si registrano in Emilia Romagna (2.220 su 10.000).

Grafico 4.4 Percentuale di accoglienza con riferimento ai nidi d'infanzia a titolarità pubblica e privata per Regione e Province Autonome.



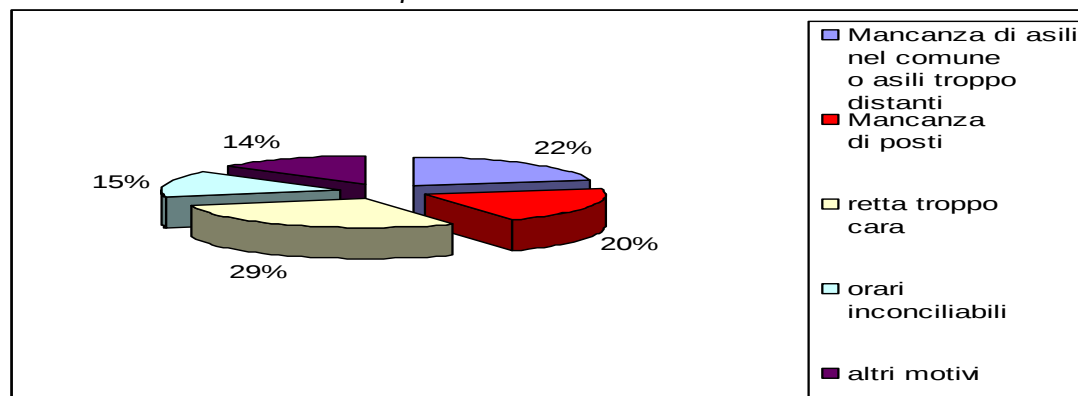
Fonte: Istituto degli Innocenti (2006)

La carenza fisica di strutture, l'impossibilità di raggiungerle e spesso la spesa troppo elevata, costituiscono le motivazioni principali al mancato utilizzo delle strutture per l'infanzia. I dati ISTAT (Essere Madri, 2007), indicano che le famiglie non utilizzano gli asili nido per ragioni economiche (troppo costosi), pratiche (non sono disponibili nella zona o inesistenti) o perché hanno orari troppo rigidi. Nello specifico regionale, se per il Sud il problema principale è la mancanza di strutture sul territorio, o il loro costo troppo elevato, al Nord le difficoltà sono legate soprattutto alla mancanza di posti disponibili. In realtà, se si guardano i dati sul costo dei nidi comunali⁴⁵, le rette nelle regioni settentrionali sono molto più elevate (405€ per il Trentino Alto Adige, 394€ per la Lombardia e 368€ per il Veneto) rispetto a quelle del Mezzogiorno, dove non si superano i

⁴⁵ Dati relativi al periodo 2006/07, dell'Osservatorio Prezzi & Tariffe di Cittadinanzattiva, Febbraio 2007

250€ (la Calabria si colloca all'ultimo posto con 130€). Le difficoltà sembrano quindi potersi riferire al minore potere di acquisto delle famiglie meridionali, che possono contare su redditi molto inferiori rispetto a quelli delle regioni del Nord.

Grafico 4.5 Motivi mancata frequenza asili nido



Fonte: Istat, 2007

Le resistenze ad utilizzare i servizi per l'infanzia nel contesto italiano, si legano però anche ad una sorta di diffidenza nei confronti dell'utilizzo dell'asilo nido; una recente indagine condotta dalla fondazione Rodolfo Debenedetti (FRDB), evidenzia l'esistenza di una proporzione rilevante di famiglie convinte che i figli piccoli crescano meglio nell'ambiente domestico. Esistono dunque importanti resistenze culturali che sembrano però attenuarsi proprio là dove il numero di asili nido è più alto. La maggiore diffusione delle strutture per l'infanzia aumenterebbe la fiducia delle famiglie nella qualità del servizio offerto, infatti, i dati sulle liste d'attesa per regione, mostrano che proprio nelle regioni dove ci sono più asili, la percentuale di bambini (0-3 anni) in lista è più alta.

La correlazione positiva tra aumento del numero degli asili, maggiore fiducia sulla qualità e quindi maggiore utilizzo, avrebbe naturalmente degli effetti molto positivi anche sul lavoro femminile.

Le analisi effettuate da Del Boca (2005, 2007), sui dati europei ECHP, mostrano come le ricadute positive si manifesterebbero soprattutto per le donne meno istruite che, come abbiamo visto, in Italia e nelle regioni del Sud in particolare, costituiscono la quota di popolazione femminile maggiormente esclusa dal mercato del lavoro. In base alle analisi, l'incremento del numero degli asili nido del 10%, fa aumentare la probabilità di lavorare di 7 punti percentuali per le donne istruite e di 14 per le donne meno istruite. Inoltre alcune simulazioni, realizzate sempre da Del Boca (2007), utilizzando un matching di dati Banca D'Italia e Multiscopo (Del Boca e Vuri, 2007), hanno utilmente valutato il potenziale impatto che un aumento della disponibilità di posti asilo avrebbe sul suo utilizzo e sull'offerta di lavoro, dimostrando un incremento della partecipazione al lavoro di 8 punti percentuali (dal 46 al 54%).

Le implicazioni per lo sviluppo e la competitività dei sistemi locali sono importanti, non solo perché l'esistenza dei servizi per l'infanzia rendono più facile l'occupazione femminile, ma anche perché l'occupazione delle donne contribuisce a creare altro lavoro, sia direttamente che indirettamente; se lavorano entrambi i partners si consumano più servizi, perché più alto è il reddito per acquistarli e maggiore è la necessità di usufruirne e di incrementare la creazione di nuove strutture, che ricorsivamente aumentano l'offerta e la competitività dei territori. In questo senso, come ricordato da Ferrera (2008), i "moltiplicatori" offerti dall'aumento dell'occupazione femminile sono parecchi: per ogni 100 donne che entrano sul mercato del lavoro si creano fino a 15 posti aggiuntivi nel settore dei servizi: assistenza all'infanzia, agli anziani, ai disabili, con un impatto sul sistema economico italiano estremamente rilevante, in

primo luogo perché il deficit occupazionale riguarda proprio l'area dei servizi (circa il 20% in meno rispetto all'Inghilterra, l'Olanda, la Danimarca), in secondo luogo perché i servizi alla persona, non potendo essere dislocati altrove, ma dovendo di necessità essere creati vicino alle famiglie, contribuiscono allo sviluppo della realtà locale in cui sono attivi.

Probabilmente, è sulla base di una maggiore consapevolezza del valore strategico assunto dal potenziamento dell'offerta di strutture per l'infanzia, che in Italia è stato messo a punto il piano dei servizi per i bambini in età prescolare: il *Piano asili nido 2007-2009*. Primo intervento importante di sviluppo del sistema dei servizi dal 1971, il piano include obiettivi d'incremento della copertura media degli asili nido, livelli minimi di copertura regionale, standard di qualità e sviluppo di attività di monitoraggio.

Le considerazioni fatte circa i vantaggi derivanti dall'aumento di asili nido, sono naturalmente valide anche per le strutture di assistenza e cura degli anziani. Il livello di copertura territoriale delle strutture residenziali è del 55% al Sud e supera il 90% in tutto il Centro-Nord⁴⁶. Il numero maggiore d'istituti residenziali lo troviamo in Piemonte Emilia Romagna e Veneto, mentre il minor numero si registra in Basilicata e Molise. Per quanto riguarda il numero degli utenti, le strutture per anziani accolgono quasi 88 mila ospiti, di cui solo il 12% risiede in strutture al Sud. Nelle regioni meridionali, infatti, è molto bassa la quota di anziani presi in carico, sono 20 su 10.000, contro 94 nel Nord-Ovest e 131 nel Nord-Est. Le differenze

46 I dati riportati in questo paragrafo e riferiti al 2004, fanno riferimento alla seconda indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei comuni italiani, Istat, 2007.

tra regioni sono ancora più consistenti: si va da 8 anziani in Calabria, ai 443 di Bolzano e 468 della Valle d'Aosta.

L'assistenza domiciliare per gli anziani è invece il servizio con il livello più alto di copertura su tutta la penisola e varia tra l'81% delle regioni meridionali e il 99% del Nord. Gli anziani utilizzano di meno il servizio di assistenza al Sud e al Centro, mentre è all'opposto maggiormente utilizzato nel Nord-Est. Su 10.000 possibili utenti gli anziani che ne usufruiscono sono 234 al Sud, 258 al Centro e 698 nell'Italia del Nord-Est. A livello regionale il valore più basso è quello della Calabria e quello più alto è del Veneto e della Valle d'Aosta.

Il minore utilizzo delle strutture da parte delle regioni meridionali, così come accade anche per l'utilizzo degli asili nido, trova le sue radici, oltre che nell'offerta più limitata, nella maggiore propensione delle regioni meridionali ad utilizzare l'aiuto di parenti e amici. Le possibilità di sviluppo in Italia di un ampio sistema di servizi continuano, infatti, a scontrarsi con l'abbondante ricorso alla rete di aiuti informali, su cui da sempre si sono retti i sistemi locali mascherando la domanda di cura, limitando le potenzialità di crescita dell'intero settore dei servizi alla persona e dando vita ad un sistema profondamente iniquo per coloro che non possono contare sul sostegno della famiglia allargata. I dati forniti dall'Istat⁴⁷ sulla percentuale di famiglie che si avvalgono di aiuti informali, sottolineano come il fenomeno, lungi dall'essere limitato alle sole regioni del Sud, interessi in realtà un po' tutte le aree del Paese. Per quanto riguarda l'assistenza agli anziani accanto alle regioni del sud

47 Parentele e reti di solidarietà, Istat, 2003, dati regionali calcolati su 100 famiglie che risiedono nella stessa zona

(Campania, Calabria) troviamo anche la Liguria e l'Emilia Romagna, con delle percentuali solo di poco inferiori a quelle delle regioni meridionali, che presentano le percentuali più alte ma inferiori, per esempio, a quelle della Puglia o della Sicilia. Per l'assistenza ai bambini sono decisamente in testa le regioni del Nord e i valori più bassi si trovano nelle regioni meridionali, anche se probabilmente il dato può essere spiegato con il maggior numero di donne disoccupate con figli del Mezzogiorno.

Molto più basso, in generale è il numero di famiglie che si avvalgono di aiuti a pagamento, per esempio babysitter o collaboratori per l'assistenza di anziani, in questo caso le regioni del Nord sono sicuramente tra quelle che ne fanno un uso maggiore, anche se in testa troviamo il Lazio e più in basso la Toscana, a testimonianza della maggiore carenza in quest'ultime due regioni di un adeguato sistema di servizi pubblici.

Speculari a questi dati sono quelli sulla "forza dei legami familiari". Sempre nella stessa indagine Istat, infatti, la frequenza con cui si hanno contatti con il padre o la madre non coabitante, dimostra come molto intense siano le relazioni intergenerazionali, ugualmente forti in tutto il territorio nazionale.

1.4 La spesa sociale

L'ultima riflessione riguarda la spesa sociale delle diverse regioni. I dati⁴⁸, riportati in tabella 4.1, non sono incoraggianti per nessuna ripartizione territoriale, con la sola eccezione della

48 I dati riportati e riferiti al 2004, fanno riferimento alla seconda indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei comuni italiani, Istat, 2007.

Lombardia e in parte dell'Emilia Romagna e del Lazio. La spesa per gli interventi e i servizi sociali è estremamente ridotta, tanto da non raggiungere in alcune regioni nemmeno l'1%. La regione più generosa in quanto a spesa pro capite è la Valle d'Aosta seguita dal Trentino. In tutte le altre regioni del Centro e del Nord, i valori sono compresi tra poco più dei 100 e poco meno di 150 euro, con le sole eccezioni di Veneto, Marche e Umbria che spendono di meno, ma comunque mai così poco come invece accade nelle regioni del Sud, con la Campania, la Puglia e la Calabria, che spendono meno di 40 euro a testa.

Tabella 4.1 Spesa per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati per regione Anno 2004 (valori in percentuale e spesa media pro-capite)

REGIONE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	Spesa (1)	Spesa media pro-capite
	Valori percentuali	
Lombardia	18,1	104,6
Emilia - Romagna	11,4	148,3
Lazio	10,0	102,4
Piemonte	9,9	124,1
Veneto	8,2	94,7
Toscana	7,7	116,1
Sicilia	6,0	64,0
Trentino - Alto Adige	4,6	257,8
Campania	4,0	37,0
Friuli - Venezia Giulia	3,3	148,9
Sardegna	3,1	101,3
Liguria	3,1	103,8
Puglia	3,0	39,4
Marche	2,6	93,2
Abruzzo	1,2	51,9
Umbria	1,2	77,5
Calabria	1,0	26,9
Valle d'Aosta (2)	0,8	344,6
Basilicata	0,5	44,5
Molise	0,3	43,2

Fonte: Istat, 2004

⁽¹⁾ Per *spesa* si intendono gli impegni di spesa in conto corrente di competenza relativi al 2004, di comuni e associazioni di comuni per l'erogazione dei servizi e degli interventi socio-assistenziali. Sono incluse le spese per il personale, per l'affitto di immobili o attrezzature e per l'acquisto di beni e servizi (spesa gestita direttamente). Nel caso in cui il servizio venga gestito da altre organizzazioni (ad esempio: cooperative sociali) la spesa è data dai costi dell'affidamento a terzi del servizio (spesa gestita indirettamente).

⁽²⁾ La Regione Valle d'Aosta mantiene il ruolo di ente che oltre a programmare gestisce le politiche sociali e non delega ai comuni, singolarmente o associati nelle comunità montane, l'esercizio di tali funzioni.

Rispetto alle aree di utenza, passando da Nord a Sud, diminuisce leggermente il peso delle risorse destinate agli anziani e aumenta la quota relativa dell'area "famiglie e minori". Nonostante queste differenze, comunque in ogni partizione regionale la spesa per le famiglie e i minori è maggiore di quella destinata agli anziani, mentre al terzo posto si collocano le spese per i disabili. Per quanto riguarda la spesa pro capite nell'area famiglie e minori, si va dai 36€ del Sud ai 135€ del Nord-Est, con il picco minimo della Calabria e massimo dell'Emilia Romagna. La spesa pro capite per gli anziani (46€ Sud 176€ Nord-Est) è invece massima in Valle d'Aosta, mentre la Calabria si conferma fanalino di coda.

La breve analisi dei dati socio-economici⁴⁹, ha chiarito le variabili rilevanti su cui si giocano le differenze tra le diverse aree del Paese, illustrando le dimensioni di policy decisive, per puntare su uno sviluppo dei sistemi locali capace di includere pienamente anche le donne. Da un punto di vista economico il vantaggio delle regioni settentrionali è indiscutibile e le leve su cui agire risiedono soprattutto nella capacità di puntare ad un maggiore riequilibrio dei compiti di cura, in vista di una parallela valorizzazione delle capacità e competenze femminili. Anche senza disporre di dati disaggregati per regione, dalle statistiche nazionali si capisce come, se le percentuali di donne impiegate in posizioni di vertice rimangono ancora molto basse, così come rilevanti permangono le differenze retributive, è soprattutto in regioni come quelle del Nord-Est che hanno oramai superato lo scoglio dell'occupabilità femminile, che si

49 Una sintesi dei dati socio economici presentati si trova nella tabella 4.8 di questo capitolo

possono attivare interventi per un miglioramento della qualità della vita della donne.

Per il Sud invece, le maggiori rigidità del sistema Paese, giovani in famiglia, solidarietà intergenerazionale, deficit di strutture di assistenza e bassissimi livelli di spesa sociale, anche se diffuse con diverse intensità in tutte la penisola, assumono in queste regioni una valenza negativa, enormemente accentuata rispetto a quanto non avvenga nel resto dell'Italia. La situazione di emergenza, non solo sociale come nel Nord, ma anche economica, richiede un ventaglio d'interventi ancora più ampio. Per essere realizzati, necessitano prima di tutto, di un'azione di contrasto alle resistenze di natura culturale, che ancora oggi limitano l'accesso delle questioni di genere all'interno dell'agenda politica e poi, di una attenzione ancora maggiore agli aspetti di programmazione e gestione degli interventi, da elaborare con una precisa definizione dei target e degli obiettivi da raggiungere, in vista di un mutamento capace di protrarsi nel lungo periodo. Una situazione a cavallo fra le due, è invece quella delle regioni del Centro, che pur presentando tassi di occupazione non di molto inferiori a quelli del Nord⁵⁰, presentano alte percentuali di popolazione anziana, destinata in mancanza di un adeguato sistema di servizi, a ricadere interamente sulla popolazione femminile e ad impedire a queste regioni di avvicinarsi in maniera significativa alle realtà più sviluppate.

⁵⁰ In realtà i dati disaggregati per provincia testimoniano un'ulteriore frammentazione territoriale, alcune realtà del Centro presentano, infatti, valori occupazionali molto vicini a quelli delle regioni del Sud

2 Le linee programmatiche: il confronto tra i Piani operativi regionali

2.1 La programmazione 2000-2006

Il percorso di ricerca sviluppato in questo lavoro, volto all'individuazione dei differenti modelli di azione seguiti dalle diverse regioni, teso a valutare quanto siano state in grado di assimilare nuove prassi e modalità di azione, parte dall'analisi delle linee programmatiche, così come sono state delineate all'interno dei Piani operativi regionali (Por).

Elaborati in risposta alla definizione delle strategie comunitarie, questi documenti, nel rispetto dei principi del Metodo di coordinamento aperto, contengono le strategie che sulla base di una serie di obiettivi comuni, le regioni, intendono realizzare all'interno dei sei anni di programmazione e rappresentano uno strumento privilegiato per il confronto tra le diverse logiche sottese ai vari interventi.

Tutti i Por predisposti dalle regioni italiane saranno analizzati impiegando la stessa metodologia utilizzata per l'analisi dei Piani di Azione Nazionale. Anche in questo caso sono state, dunque, effettuate tutte le operazioni di preparazione e pulizia dei testi e sono stati seguiti gli stessi criteri per l'analisi. Come per i Pan, anche per i Piani regionali è stata verificata l'integrazione del mainstreaming di genere e, per l'analisi delle linee di intervento, riprendendo la distinzione effettuata anche per i Pan in tre macro

ambiti di azione⁵¹, si è cercato di individuare, da un lato le aree che hanno ottenuto maggiore attenzione all'interno delle diverse regioni e dall'altro di cogliere i bisogni a cui gli interventi programmati hanno tentato di fornire una risposta.

In questo senso, attraverso l'analisi delle concordanze lessicali⁵², è stato possibile specificare le finalità e gli obiettivi delle azioni proposte, la loro maggiore o minore integrazione, con l'obiettivo di chiarire in che direzione le regioni intendono muoversi e con quali modalità operative.

Prima di procedere con i risultati dell'analisi è necessario descrivere brevemente l'articolazione e la struttura di questi documenti (Box 4.1).

Box 4.1 I Por 2000-2006 articolazione e struttura

A seguito dell'approvazione dei Piani di azione nazionale, la Commissione europea valuta i diversi Pan, ed insieme allo Stato membro interessato procede all'approvazione di un *Quadro comunitario di sostegno* (Qcs), che rappresenta il documento formale di programmazione. Il Qcs contiene la fotografia della situazione di partenza, la strategia, le priorità d'azione, gli obiettivi specifici, la ripartizione delle risorse finanziarie e le condizioni d'attuazione.

Sulla base del Qcs si stendono i *Programmi operativi* (Po), che specificano le azioni pluriennali (*Misure*), che devono essere realizzate per il conseguimento di una o più priorità strategiche (*Assi*).

Tali Misure vengono definite come gli strumenti tramite i quali un sottoprogramma, o Asse prioritario, trova attuazione su un arco di tempo pluriennale e che consente, quindi, il finanziamento delle operazioni, ovvero dei singoli progetti o azioni realizzati dai beneficiari finali degli interventi, poiché rappresentano ognuna un obiettivo specifico da raggiungere.

I Programmi operativi possono essere su base nazionale, i Pon, o regionale, i **Por**, infine con il *Complemento di programmazione* si descrivono nel dettaglio gli interventi previsti dal Piano operativo⁵³

I principali strumenti finanziari attraverso cui la Commissione europea sostiene il rafforzamento della coesione sociale ed economica, per promuovere

⁵¹ Promozione dell'occupazione (formazione, reinserimento, imprenditorialità), miglioramento delle condizioni di lavoro (divari retributivi segregazione) e conciliazione (flessibilità, conciliazione)¹

⁵² Ricordiamo che le concordanze lessicali, sono lo studio dei contesti locali intorno a una parola che funge da pivot

⁵³ Queste indicazioni sono valide solo per la programmazione appena terminata 2000-2006 mentre in quella attuale 2007-2013, sono presenti alcune differenze: ad esempio non esistono più i Complementi di Programmazione

uno sviluppo bilanciato tra le diverse regioni dell'Unione sono i *Fondi strutturali*: il Fondo sociale europeo (Fse); Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr); Fondo europeo agricolo d'orientamento e garanzia (Feaog); Strumento finanziario d'orientamento alla pesca (Sfop);

Per la nostra analisi rivestono particolare interesse solo i primi due poiché sono dedicati al sostegno delle politiche per lo sviluppo e la promozione dell'occupazione.

Il **Fondo sociale europeo** (Fse) è lo strumento di sostegno alla Strategia europea per l'occupazione (Seo).

Il **Fondo europeo di sviluppo regionale** (Fesr) promuove la coesione economica e sociale, attraverso la correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'Unione europea; tende, quindi, ad aiutare le regioni meno sviluppate, perché in ritardo sul processo di sviluppo, in riconversione economica o con difficoltà strutturali.

In vista della programmazione (2000-2006) e delle mutate esigenze scaturite dalle nuove politiche europee, che puntano ad un aumento dell'occupazione e ad un maggiore autonomia regionale, nel 1999 è stata varata una riforma dei Fondi Strutturali, che ha portato, per rendere più efficaci le misure, ad una riduzione degli **obiettivi prioritari**, che passano da sei della programmazione 1994-1999 a tre:

OBIETTIVO 1: promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni che presentano ritardi nello sviluppo. E' rivolto alle regioni che presentano un Prodotto interno lordo (Pil) pro capite, inferiore al 75% della media comunitaria.

Le regioni italiane che rientrano nell'Obiettivo 1, sono **Basilicata, Campania, Calabria, Puglia, Sardegna, Sicilia**. A queste, si aggiunge il **Molise**, in *sostegno transitorio o pashing out*.

A quelle regioni del precedente Obiettivo 1, che nel 1999 avevano i requisiti di base per entrare nell'Obiettivo 2, viene applicato, appunto, il *pashing out*; un regime transitorio *decrescente*, che permette l'uscita graduale dal sostegno comunitario per spese strutturali. Lo scopo del *pashing out*, è quello di evitare l'improvvisa interruzione degli aiuti e facilitare il consolidamento degli interventi strutturali precedenti, (www.dps.tesoro.it). Per l'Obiettivo 1 è stato predisposto il Qcs 2000-2006 Obiettivo 1;

OBIETTIVO 2: sostiene la riconversione economica e sociale delle zone che devono affrontare problemi strutturali. Si applica alle zone con difficoltà sistematiche, in particolare le zone in fase di mutamento socioeconomico nei settori dell'industria e dei servizi, le zone rurali in declino, le zone urbane in difficoltà e quelle dipendenti dalla pesca che si trovano in una situazione di crisi. L'Obiettivo 2 è circoscritto a limitate e ben precise aree delle regioni del Centro-Nord, individuate attraverso una preventiva zonizzazione. Per questo obiettivo non è stato previsto un Qcs e dunque la programmazione si realizza attraverso i Documenti unici di programmazione (Docup) e i finanziamenti arrivano dal Fse e dal Fesr.

OBIETTIVO 3: favorisce l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi d'istruzione, formazione ed occupazione. E' un obiettivo monofondo, finanziato esclusivamente dal Fse, destinato alle Regioni fuori dall'Obiettivo 1. Le azioni previste dal Qcs Ob. 3 si inseriscono in una più ampia

strategia nazionale orientata ad ottenere una crescita economica accompagnata dall'espansione dell'occupazione e dall'avvio di un processo di riforma e di rinnovamento dei sistemi che governano l'istruzione, la formazione ed il mercato del lavoro.

Le regioni italiane che rientrano in questo obiettivo sono **Valle D'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lazio, Abruzzo, Lombardia, Umbria, Piemonte, Veneto, Emilia Romagna, Marche, Toscana** e le due province autonome di **Bolzano e Trento**.

In relazione al diverso tipo di obiettivo, così come previsto nei fondi vengono dunque definiti gli Assi prioritari di intervento e le relative Misure che specificano i diversi Piani operativi regionali ovvero i documenti tecnici che definiscono le azioni, in termini di occupazione, che ogni regione di uno Stato membro intende realizzare.

Nell'ambito dell'Obiettivo 1 sono stati predisposti sette Por a beneficio delle regioni meridionali con sei Assi prioritari di intervento Risorse Naturali Risorse Culturali Risorse Umane Sistemi Locali di Sviluppo Città Reti e Nodi di Servizio

Nell'ambito dell'Obiettivo 3, invece sono stati predisposti quattordici Por a beneficio delle regioni del Centro-Nord (Valle D'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lazio, Abruzzo, Lombardia, Umbria, Piemonte, Veneto, Emilia Romagna, Marche, Toscana e le province autonome di Bolzano e Trento), con i seguenti Assi prioritari di intervento:

Asse A sviluppo e promozione di politiche attive del mercato del lavoro per combattere e prevenire la disoccupazione, evitare a donne e uomini la disoccupazione di lunga durata, agevolare il reinserimento dei disoccupati di lunga durata nel mercato del lavoro e sostenere l'inserimento nella vita professionale dei giovani e di coloro, uomini e donne, che si reinseriscono nel mercato del lavoro

Asse B promozione di pari opportunità per tutti nell'accesso al mercato del lavoro, con particolare attenzione per le persone che rischiano l'esclusione sociale

Asse C sviluppare un'offerta di istruzione, formazione professionale e orientamento che consenta lo sviluppo di percorsi di apprendimento per tutto l'arco della vita, favorendo anche l'adeguamento e l'integrazione tra i sistemi della formazione, istruzione e lavoro

Asse D promozione di una forza lavoro competente, qualificata e adattabile, dell'innovazione e dell'adattabilità nell'organizzazione del lavoro, dello sviluppo dello spirito imprenditoriale, di condizioni che agevolino la creazione di posti di lavoro nonché della qualificazione e del rafforzamento del potenziale umano nella ricerca, nella scienza e nella tecnologia

Asse E misure specifiche intese a migliorare l'accesso e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, compreso lo sviluppo delle carriere e l'accesso a nuove opportunità di lavoro e all'attività imprenditoriale, e a ridurre la segregazione verticale e orizzontale fondata sul sesso nel m.d.l.

Asse F miglioramento dei sistemi di monitoraggio, valutazione e informazione

2.1 Il gender mainstreaming e le linee d'intervento nel confronto tra le regioni Ob. 3 e Ob. 1

La differente strutturazione dei Por obiettivo 1 e 3, ha impedito la possibilità di inserire in un unico corpus di studio tutti i documenti regionali e anche reso necessario l'utilizzo di parti del documento differenti. Nel caso dei Por obiettivo 3, i documenti sono stati sottoposti ad analisi nella loro interezza. Limitare l'analisi al solo asse dedicato alle pari opportunità (Asse E), sarebbe stato molto riduttivo.

Tabella 4.2 Misure assi prioritari di intervento Por regioni Obiettivo 3

Misure Asse A A.1 Organizzazione dei servizi per l'impiego A.2 Inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro di giovani e adulti nella logica dell'approccio preventivo A.3 Inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro di uomini e donne fuori dal mercato del lavoro da più di sei o dodici mesi	Misure Asse B B.1 Inserimento lavorativo e reinserimento di gruppi svantaggiati
Misure Asse C C.1 Adeguamento del sistema della formazione professionale e dell'istruzione C.2 Prevenzione della dispersione scolastica e formativa C.3 Formazione superiore C. 4. Formazione permanente	Misure Asse D D.1 Sviluppo della formazione continua, della flessibilità del Mdl e della competitività delle imprese pubbliche e private, con priorità alle Pmi D.2 Adeguamento delle competenze della Pubblica Amministrazione D.3 Sviluppo e consolidamento dell'imprenditorialità con priorità ai nuovi bacini d'impiego D.4 Miglioramento delle risorse umane nel settore della ricerca e sviluppo tecnologico
Misure Asse E E.1 Promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro	

Com'è chiaro dal box 4.1, infatti, tutte le misure (tabella 4.2) contenute nei diversi assi del Por, rivestono una importanza

fondamentale per lo sviluppo delle politiche di genere e non a caso la valutazione del principio del mainstreaming è stata effettuata escludendo dall'elaborazione proprio l'Asse E.

L'analisi è stata effettuata a partire dall'individuazione di tutte le parole che facevano esplicito riferimento alla volontà di realizzare azioni in favore della popolazione femminile, per poi proseguire con una stima più precisa dei significati assunti da questi interventi in vista dell'integrazione del mainstreaming.

Successivamente, quindi, per ciascun riferimento trovato, attraverso l'utilizzo delle linee guida Vispo, è stata avviata una valutazione volta a stabilire l'impatto e i possibili effetti trasformativi insiti nelle azioni progettate. Strutturate appositamente per verificare l'assunzione e l'attuazione del mainstreaming di genere in tutte le misure, le linee guida Vispo⁵⁴ (Valutazione impatto strategico per le pari opportunità), individuano quattro obiettivi prioritari (tabella 4.3), che dovrebbero essere sviluppati affinché l'azione implementata possa avere un effetto sulla popolazione femminile e distinguono parallelamente, tre possibili destinatari, per valutare il raggio di azione dell'intervento predisposto: persone, strutture-sistemi e accompagnamento.

Tabella 4.3 Obiettivi prioritari Vispo

<i>Obiettivi prioritari VISPO</i>
1. Miglioramento delle condizioni di vita al fine di rispondere meglio ai bisogni delle donne
2. Miglioramento dell'accesso delle donne al mercato del lavoro e alla formazione
3. Miglioramento della condizione delle donne sul lavoro e redistribuzione del lavoro di cura
4. Promozione della partecipazione delle donne alla creazione di attività socio-economiche

⁵⁴ Le linee guida Vispo sono state definite dal Dipartimento per le pari opportunità, nell'ambito della programmazione e gestione dei Fondi strutturali, per la valutazione dell'impatto equitativo di genere nella programmazione operativa dei Fondi strutturali 2000-2006.

Per i Por obiettivo 1 invece, è stata sottoposta ad analisi solo la parte relativa all'Asse III Risorse Umane. Questa decisione è stata raggiunta dopo aver effettuato un'analisi preliminare dei testi, che ha dimostrato la disomogeneità degli altri assi (risorse naturali - risorse culturali - sistemi locali di sviluppo – città - reti e nodi di servizio), profondamente diversi nelle varie regioni, e la loro scarsa attinenza con le politiche per lo sviluppo delle pari opportunità. L'Asse III, invece, oltre ad essere l'Asse in cui sono presenti le azioni (Misure), che riguardano più nello specifico le politiche per l'occupazione, sono infatti assimilabili alle Misure dell'Ob 3, si presenta anche abbastanza simile in tutti i Por, permettendo una comparazione tra i diversi documenti. Sono stati analizzati tutti i Piani operativi delle regioni Ob1, ad eccezione del Molise, che essendo una regione a sostegno transitorio, è stata sottoposta ad un tipo di programmazione diversa, che ha impedito la comparazione delle sue strategie con quelle delle altre sei regioni riconosciute in ritardo di sviluppo⁵⁵. Nonostante la maggiore omogeneità dell'Asse III, è stata necessaria una preliminare operazione di accorpamento delle diverse Misure, che presentavano, un'articolazione interna differente nei vari documenti. Sono state quindi identificate otto aree che più o meno corrispondono alle Misure che compongono l'Asse Risorse Umane dei Por Ob. 3: (Servizi per l'impiego, Inserimento e reinserimento

⁵⁵ L'analisi del documento molisano, effettuata in maniera indipendente rispetto agli altri Por, ha rivelato un'attenzione volta primariamente alle misure per favorire l'ingresso e la permanenza delle donne nel mercato del lavoro con un'attenzione particolare riservata alle disoccupate di lunga durata seguite dalle misure volte a favorire la conciliazione tra la vita privata e quella lavorativa. Nel complesso il documento dimostra una discreta attenzione alle donne, il principio del mainstreaming di genere viene indicato come criterio cardine per lo sviluppo delle politiche occupazionali e all'interno del Por è presente una specifica sezione che analizza l'impatto delle politiche comunitarie in materia di pari opportunità con una riflessione critica sulle possibili ricadute sulle donne delle diverse misure.

lavorativo, Inserimento e reinserimento lavorativo dei disoccupati di lunga durata, Sostegno ai gruppi svantaggiati, Formazione, Imprenditorialità, Pari opportunità e Sviluppo locale).

2.2.1 Le regioni Obiettivo 3

I risultati dell'analisi effettuata sulle diverse partizioni del testo, volta a verificare la presenza di specifici riferimenti alle differenze di genere nei diversi Assi prioritari di intervento, sottolineano immediatamente la non perfetta incorporazione dei principi del mainstreaming; la maggior parte degli Assi, non prendono mai in carico le questioni legate alla popolazione femminile e gli unici due che presentano in tutti i Por un riferimento costante sono gli assi A e D.

In particolare per l'asse A, è soprattutto nella Misura A.1 relativa allo sviluppo dei servizi per l'impiego, che in tutti i documenti si fa riferimento alla necessità per i diversi sistemi di dotarsi di strumenti e personale specializzato per diversificare l'offerta dei servizi e tararsi sulle specifiche esigenze dell'utenza femminile. Meno numerosi, infatti, sono i Por che includono l'attenzione al genere nelle altre due Misure. Pur occupandosi dell'inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro, di giovani e adulti nella logica dell'approccio preventivo (A.2) e dell'inserimento e reinserimento di uomini e donne fuori dal mercato del lavoro da più di sei o dodici mesi (A.3), solo in poche regioni sono previste azioni specifiche volte a favorire le donne. Si tratta prevalentemente d'interventi destinati direttamente alle persone e affiancati in alcuni casi dall'adozione di azioni di concertazione e creazione di partenariati

locali (azioni di sistema), oppure dalla predisposizione di studi, indagini e ricerche per diffondere informazioni e pubblicizzare le diverse attività (azioni di accompagnamento).

Accanto all'Asse A, anche l'asse D presenta un buon livello di integrazione del mainstreaming, soprattutto nelle Misure D.1 e D.3. Più nello specifico la D.1: Sviluppo della formazione continua, della flessibilità del Mdl e della competitività delle imprese pubbliche e private, con priorità alle Pmi, risulta particolarmente interessante poiché rispetto alle altre, tutte inserite all'interno dell'obiettivo 2, risulta nella maggior parte dei casi associata all'obiettivo 3, finalizzato al miglioramento delle condizioni delle donne sul lavoro e alla redistribuzione del lavoro di cura.

Nel complesso le regioni più ricche di riferimenti al genere all'interno dei diversi Assi, anche se con modalità qualitativamente differenti nella declinazione del mainstreaming sono: la provincia autonoma di Bolzano, la Valle d'Aosta, la Toscana e infine il Lazio. Se Bolzano e la Valle d'Aosta rappresentano due realtà territoriali fortemente sviluppate, all'avanguardia per quanto riguarda il resto del Paese e quindi attente a raggiungere la piena occupazione, anche della popolazione femminile che rispetto alla componente maschile è entrata in ritardo a far parte della popolazione attiva, l'interesse dimostrato dalla Toscana e soprattutto dal Lazio, rappresenta senza dubbio un segnale incoraggiante.

Il Lazio, in particolare, presenta il riferimento alla popolazione femminile in quasi tutti gli assi prioritari d'intervento. In realtà la definizione di azioni effettivamente in grado di risolvere i problemi che impediscono alle donne una piena partecipazione è ancora lontana. Nella maggior parte dei casi si tratta di misure di

accompagnamento, che mirano al rafforzamento del sistema statistico e informativo, con la realizzazione di studi e analisi delle azioni realizzate per valutare l'impatto rispetto al genere e acquisire, maggiore consapevolezza delle difficoltà e degli ostacoli incontrati dalle donne. Se, dunque resta significativo l'interesse della regione nei confronti dello studio e della conoscenza del fenomeno e delle ripercussioni in termini di genere dei diversi interventi, siamo ancora lontani dalla individuazione di linee di azione chiaramente definite.

Le stesse considerazioni valgono per tutte le regioni dell'Italia centrale; anche se lo sforzo per l'integrazione del mainstreaming è indiscutibile, le azioni proposte sembrano essere in massima parte legate alla promozione dell'occupazione, alla riduzione del gap rispetto alla popolazione maschile e poco interessate alla creazione e al perfezionamento di percorsi formativi, unitamente allo sviluppo e al consolidamento dell'imprenditorialità, spesso sostenuta solo attraverso l'erogazione di contributi monetari e non adeguatamente supportata nelle fasi di progettazione avvio e consolidamento. Una conferma proviene dalla Misure C.4 (Formazione permanente), presente solo nelle regioni del Nord e dalla Misura D.3 (sviluppo e consolidamento dell'imprenditorialità con priorità ai nuovi bacini d'impiego), presente tra le regioni del Centro solo in Toscana.

Passando all'analisi delle aree di intervento privilegiate da ciascuna regione, dopo la pulizia e la preparazione del corpus, sono stati individuati i campi di azione all'interno dei quali si declinano le politiche in favore delle pari opportunità (formazione, imprenditorialità, inserimento lavorativo e reinserimento dopo periodi di assenza, conciliazione, flessibilità, interventi contro la

segregazione⁵⁶), in modo da poter ricondurre le aree individuate ai tre macro ambiti di intervento, definiti per i documenti nazionali. L'area relativa alla promozione dell'occupazione comprende le prime tre categorie, le due successive rientrano negli interventi per la conciliazione, mentre la segregazione fa parte dell'area relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro

La tabella 4.4 riporta in modo sintetico i principali risultati ottenuti attraverso le analisi testuali effettuate sui diversi Por regionali.

Tab. 4.4 Ambiti di intervento per la promozione delle pari opportunità (frequenze)⁵⁷

	Form	Impr	Ins/Rein	Conci	Flex	Segreg
NORD-EST						
Trento	9	9	9	2	1	6
Bolzano	4	6	9	8	4	2
Veneto	3	3	7	1	3	5
Friuli V.G	6	5	7	1	2	
Emilia-Romagna	9	5	4	3	4	6
<i>Tot Nord-Est</i>	<i>31</i>	<i>28</i>	<i>36</i>	<i>15</i>	<i>14</i>	<i>19</i>
NORD-OVEST						
Piemonte	6	4	8	1		2
Valle d'Aosta	5	3	5	4	2	2
Lombardia	6	4	5	3		3
Liguria	9	2	11	5	2	
<i>Tot Nord-Ovest</i>	<i>26</i>	<i>13</i>	<i>29</i>	<i>13</i>	<i>4</i>	<i>7</i>
CENTRO						
Lazio	4	8	7	5		2
Abruzzo	3	8	6	1		2
Toscana	4	3	1	2	1	8
Marche	2	2	4	1	2	6
Umbria	7	6	5	2		8
<i>Tot Centro</i>	<i>20</i>	<i>27</i>	<i>23</i>	<i>11</i>	<i>3</i>	<i>26</i>
<i>Tot Por</i>	<i>77</i>	<i>68</i>	<i>88</i>	<i>39</i>	<i>21</i>	<i>44</i>
<i>Media interventi</i>	<i>5.5</i>	<i>4.58</i>	<i>6.28</i>	<i>2.27</i>	<i>1.5</i>	<i>3.71</i>

Legenda: Form=formazione; Impr= imprenditorialità; Ins/Rein= Inserimento/reinserimento; Conci=conciliazione; Flex=flessibilità; Segreg=segregazione

⁵⁶ Non è stato possibile operare un'ulteriore divisione tra la segregazione orizzontale e quella verticale poiché o mancava il riferimento specifico, o venivano considerate congiuntamente.

⁵⁷ I dati riportati in neretto si riferiscono agli ambiti di intervento più significativi per ciascuna regione

L'utilizzo delle procedure per l'analisi del testo, ha consentito l'individuazione delle principali linee d'intervento per la promozione dell'occupazione. I dati presenti in tabella 4.4 rappresentano il numero di volte in cui, all'interno dei testi, le diverse linee di azione si rivolgevano alla popolazione femminile, oppure contenevano dei riferimenti alle donne o alla lotta contro le disuguaglianze di genere.

Nel NORD-EST, la maggior parte degli interventi si focalizzano nell'area delle politiche per la promozione dell'occupazione. L'accento è posto in maniera particolare sull'inserimento e il ritorno al lavoro⁵⁸. Tutte le regioni del Nord-Est presentano, infatti, un numero di riferimenti a queste politiche nettamente superiore rispetto al valore medio registrato in tutti i Por Ob. 3. Solo in un caso (Friuli Venezia Giulia) però, l'attenzione rimane focalizzata sulla sola area dedicata alla promozione dell'occupazione, mentre per tutte le altre regioni, a quest'area di intervento, si affiancano anche un discreto numero di misure dedicate alla qualità della vita lavorativa e alla conciliazione.

Più nello specifico, le regioni che presentano dei valori medi superiori a quelle degli altri Por, in tutte e tre le categorie che compongono l'area della promozione dell'occupazione, sono il **Friuli Venezia Giulia** e la provincia autonoma di **Trento**. Se il Friuli Venezia Giulia è l'unica regione a presentare dei riferimenti esclusivamente dedicati all'area dello sviluppo occupazionale, tralasciando completamente gli altri percorsi d'intervento, la provincia autonoma di Trento, molto attiva nelle prime tre categorie,

⁵⁸ Nell'analisi non si è ritenuto opportuno distinguere la promozione dell'occupazione dagli interventi per facilitare il rientro al lavoro dopo periodi di assenza perché questi erano sempre presenti insieme e considerati come un'unica misura

presenta una buona attenzione anche alle politiche in favore della segregazione lavorativa, con un numero d'interventi quasi doppio rispetto al valore medio. L'altra regione che presenta una discreta attenzione agli aspetti legati al miglioramento delle condizioni di lavoro è il **Veneto**. L'attenzione all'inserimento e al reinserimento dopo periodi di assenza è, infatti, legata alle misure contro la segregazione, che superano in numerosità quelle per la formazione e l'imprenditoria. La provincia autonoma di **Bolzano**, presenta invece un'attenzione molto forte nei confronti delle politiche a favore della conciliazione lavorativa, risultando parallelamente l'unica regione con un numero di interventi a favore dello sviluppo di occupazioni flessibili, nettamente superiore rispetto al dato medio. Un'analisi più in profondità del testo, attraverso l'utilizzo delle concordanze ha, infatti, evidenziato come il richiamo alla flessibilità sia votato non tanto alla creazione e allo sviluppo di nuova occupazione per le donne, come accade per il Veneto, che pure presenta un numero di riferimenti alla flessibilità superiori alla media, quanto alla possibilità di armonizzare al meglio gli impegni domestici con quelli familiari.

Le differenze riscontrate risiedono probabilmente nelle diverse problematiche presenti sul territorio che, a partire da una base comune, fondata sull'inserimento e il reinserimento lavorativo, si focalizzano su quelle aree maggiormente critiche per quello specifico contesto regionale. La definizione delle linee d'intervento risulta, infatti, coerente con le differenti situazioni che caratterizzano le regioni del Nord-Est. L'analisi testuale, operando un confronto tra la descrizione del contesto socio economico presente nella prima parte di tutti i documenti e le misure contenute nelle parti di testo

dedicate alla programmazione degli interventi, ha, infatti, evidenziato una discreta continuità tra gli ambiti di sviluppo individuati nella parte introduttiva e la programmazione presente nei diversi Assi.

Un discorso a parte va fatto per l'**Emilia Romagna**, questa regione è l'unica tra quelle del Nord-Est, che non supera, nel riferimento alle politiche per l'inserimento lavorativo, il dato medio dei Por Ob. 3. Nel documento l'attenzione è tutta riservata alle politiche per la formazione lavorativa, connesse però allo sviluppo di saperi e competenze che possano diminuire la segregazione e molto spazio viene riservato alle politiche per favorire la conciliazione lavorativa, ottenuta soprattutto attraverso il ricorso alla flessibilità. In questo caso, la bassa attenzione agli interventi a favore dell'inserimento, trova spiegazione nei tassi di occupazione femminili. L'Emilia Romagna presentando la percentuale di occupate più alta di tutto il Nord-Est, riserva poca attenzione al solo potenziamento dell'occupazione, per concentrarsi su quegli aspetti legati alla qualità della vita lavorativa e alla riduzione delle difficoltà legate alla doppia presenza a casa e al lavoro.

La situazione del NORD-OVEST, presenta una attenzione quasi esclusiva alla promozione dell'occupazione femminile, con un'enfasi sulle politiche formative e per l'inserimento. Le sole regioni che presentano dei riferimenti anche alle altre aree sono la **Valle d'Aosta** e la **Liguria**, che superano il dato medio relativo alle politiche per la conciliazione e rappresentano le uniche due regioni del Nord-Ovest ad aver previsto parallelamente al potenziamento della rete di servizi di cura, lo sviluppo di occupazioni flessibili. La **Lombardia** e il **Piemonte** restano, invece focalizzate alla sola promozione dell'occupazione, con un debole riferimento alla

conciliazione lavorativa che, però, non risulta collegata alle politiche per la flessibilità.

Gli accenni alla segregazione, pur essendo presenti in tutte le regioni, ad eccezione della Liguria, non superano in nessun caso il dato medio e sottolineano un'attenzione molto limitata agli aspetti legati al miglioramento della qualità della vita lavorativa.

Complessivamente, quindi la situazione di quest'area geografica, risulta più focalizzata rispetto a quella del Nord-Est sulle sole politiche per l'innalzamento dei livelli di occupazione. Le altre due risultano, infatti, molto limitate. Le misure per la segregazione, come sottolineato, sono quasi nulle, mentre la discreta attenzione riservata alla conciliazione è limitata al solo sviluppo dei servizi per l'infanzia, senza prevedere in alcun modo il parallelo potenziamento delle forme flessibili di organizzazione del lavoro. Se, infatti, regioni come l'Emilia Romagna o la provincia di Bolzano, oltre a far riferimento al potenziamento delle strutture, presentano tutta una serie di proposte per sviluppare il lavoro flessibile, attraverso il part-time, l'introduzione del telelavoro o della banca delle ore, nelle regioni del Nord-Ovest il riferimento alla flessibilità è solo generico, poco sviluppato da un punto di vista operativo.

Le regioni del CENTRO, infine, come le altre due aree destinano la maggior parte degli interventi alle politiche per l'innalzamento dell'occupazione, con l'unica differenza di privilegiare lo sviluppo dell'imprenditorialità, contrariamente alle regioni del Nord, più attente all'inserimento e alla formazione. Il dato più interessante è però rappresentato dalla grande numerosità di riferimenti alle politiche contro la segregazione lavorativa. Su questo terreno le regioni più attive sono la **Toscana** e l'**Umbria**, seguita dalle **Marche**.

Per tutte e tre i riferimenti all'area relativa alla qualità della vita lavorativa è molto superiore rispetto alla media dei Por Ob. 3, inoltre ad eccezione dell'Umbria, che presenta molti riferimenti anche nell'area delle politiche per la promozione dell'occupazione, Toscana e Marche riservano a questi aspetti la quasi totalità dei riferimenti. L'**Abruzzo** e il **Lazio** sono invece focalizzati quasi esclusivamente sull'imprenditorialità e sul reinserimento.

Per quanto riguarda le politiche a favore della conciliazione è possibile fare le stesse considerazioni fatte per le regioni del Nord-Ovest. Queste presentano una discreta attenzione al rafforzamento del sistema degli asili e dei centri per l'accoglienza dei bambini, ma riservano scarso interesse all'organizzazione del lavoro all'interno delle aziende e più in generale alle misure per aumentare le occupazioni flessibili.

L'analisi effettuata sui Por delle regioni obiettivo 3, ha dunque rivelato decise differenze nella declinazione delle politiche di pari opportunità, che schematicamente possiamo così riassumere:

- Nord-Est: articolato ventaglio d'interventi che spaziano dalle politiche più direttamente finalizzate ad aumentare la partecipazione femminile al mercato del lavoro, fino a interventi maggiormente diretti a eliminare gli squilibri all'interno del mercato, con misure volte sia a limitare la segregazione sia a favorire una maggiore armonizzazione tra la vita lavorativa e quella familiare.
- Nord-ovest, Lazio e Abruzzo: attenzione alle politiche d'inserimento lavorativo e di formazione, volte ad aumentare le percentuali di donne occupate, con una forte enfasi soprattutto

nelle due regioni del Centro allo sviluppo delle politiche per l'imprenditoria

- Centro: grande attenzione agli aspetti legati alla qualità della vita lavorativa, con interventi volti a limitare la segregazione, favorendo l'accesso delle donne in posizioni maggiormente qualificate.

Le concezioni sottese ai vari interventi, appaiono quindi diverse; quasi tutte le regioni esaminate ad esclusione di quelle del Nord-Est, di Toscana, Umbria e Marche, sembrano considerare le disuguaglianze tra uomini e donne un problema legato esclusivamente alle differenze nei tassi di occupazione e coerentemente con la strategia comunitaria, si focalizzano principalmente sulle istanze di sviluppo e competitività dei sistemi economici, a cui sono finalizzati tutti gli interventi. Le politiche per la formazione professionale hanno, infatti, come scopo principale l'aumento delle possibilità di trovare un'occupazione e non insistono affatto sul valore dei percorsi formativi in azienda, come utile opportunità per migliorare la condizione professionale delle donne, aumentando le possibilità di carriera o il raggiungimento di professioni maggiormente qualificate. Allo stesso modo le politiche per favorire la conciliazione tra la vita professionale e quella familiare in coerenza con il modello dell'*adult worker*, mirano o a ricorrere alla flessibilità come unica soluzione per garantire l'armonizzazione del doppio ruolo femminile, o a spostare la cura verso i servizi pubblici di assistenza, senza prendere in nessuna considerazione la possibilità di agire sull'inuguale divisione dei ruoli sociali, spingendo verso un maggiore coinvolgimento dei maschi

nella cura della famiglia. La funzione meramente “strumentale” della conciliazione (Lewis, 2006), è però una caratteristica di tutte le regioni considerate; nemmeno nei contesti in cui le politiche di riequilibrio delle condizioni di vita delle donne rispetto a quelle degli uomini sono maggiormente sviluppate, la condivisione dei compiti familiari è entrata a far parte delle priorità strategiche della regione. In nessun caso si fa riferimento ai problemi culturali legati alla cura tradizionalmente declinata come un’attività di esclusiva competenza femminile e nessuna regione si pone in una logica di valorizzazione del lavoro di assistenza svolto gratuitamente. Coerentemente nessun riferimento viene fatto alla possibilità di promuovere un maggiore utilizzo dei congedi da parte dei padri, avviando una ridefinizione dei periodi e della copertura dei congedi, in modo da consentire maggiori possibilità di scelta (*worker and carer*), svincolando l’erogazione della cura da qualsiasi connotazione di genere.

2.2.2 Le regioni obiettivo 1

L’analisi effettuata, parallelamente a quella condotta sui Por, analizzati fino a questo momento, ha avuto come primo obiettivo la rilevazione delle trasversalità, secondo i principi del mainstreaming di genere, delle azioni a favore delle pari opportunità in tutte le aree di intervento selezionate, ad eccezione delle misure direttamente rivolte alla partecipazione femminile al mercato del lavoro. In seconda battuta questi primi dati hanno consentito di individuare, all’interno delle politiche volte a favorire l’aumento dell’occupazione femminile, gli interventi privilegiati dalle diverse regioni e di operare

le stesse considerazioni fatte per i Por Ob 3.

Tab. 4.5 Mainstreaming regioni Obiettivo 1. (dati in frequenza⁵⁹)

	Spi	Ins/Rein	Misure identificate per l'Asse III				Svi loc
			Ins/reins dld	Svan	Form	Impr	
Basilicata	2	2	1	5	3	7	2
Calabria	3	4	6	4	3	12	2
Campania	3	2	4	6	9	17	
Puglia				1		7	
Sardegna	8	5	7	2	4	7	
Sicilia	3			3	1	3	14
Tot	19	13	18	21	20	53	18
Media	3.16	2.16	3	3.5	3.33	8.83	3

Legenda: Spi=servizi per l'impiego; Ins/Rein= inserimento/reinserimento; Ins/reins dld= inserimento/reinserimento disoccupati lunga durata; Svan=svantaggiati; Form=formazione; Impr=imprenditorialità; Svi loc= sviluppo locale.

La tabella 4.5, riporta in modo sintetico la frequenza con cui, nelle diverse misure, le regioni meridionali hanno fatto riferimento alla necessità di destinare azioni e interventi specificamente dedicati alle donne, manifestando la presa in carico dell'impatto rispetto al genere delle azioni previste per lo sviluppo dell'occupazione.

Una valutazione complessiva consente di sottolineare come, ad eccezione della Puglia, tutte le regioni obiettivo 1, abbiano cercato in qualche modo di considerare le azioni per le donne trasversali alla maggior parte delle misure previste.

La regione più virtuosa è sicuramente la Campania che propone molte iniziative per il rilancio dell'occupazione femminile, attraverso l'azione combinata di misure a favore della formazione e della creazione di impresa.

Una buona integrazione del mainstreaming si riscontra anche in Calabria e Sardegna, dove in linea con quanto detto per la Campania esiste una discreta attenzione alle donne, nello sviluppo delle politiche attive in favore dell'occupazione, con particolare

⁵⁹ I dati riportati in neretto si riferiscono agli ambiti di intervento più significativi per ciascuna regione

enfasi sulla creazione di imprese al femminile.

Al di là degli sforzi per l'integrazione delle azioni per la parità all'interno delle politiche occupazionali, per quanto riguarda le linee di intervento, emerge molto chiaramente una forte enfasi da parte di tutte le regioni del Sud sulle politiche per lo sviluppo di impresa.

Il ricorso allo sviluppo del lavoro autonomo sembra, infatti, essere l'unica modalità scelta dalle regioni considerate per innalzare i tassi di occupazione femminile. Questo atteggiamento probabilmente sottolinea l'incapacità da parte delle regioni del Sud di creare nuove occasioni occupazionali, lasciando all'iniziativa autonoma di coloro che sono in cerca di lavoro, la creazione di opportunità per inserirsi nel mercato del lavoro. Le regioni si limitano, infatti, alla sola fornitura di servizi d'informazione e tutoraggio per lo sviluppo di nuove attività e solo in due regioni, **Campania** e **Sardegna**, le politiche per l'imprenditorialità si trovano affiancate anche ad altri interventi per favorire l'occupazione.

La Campania presenta un numero molto superiore al dato medio d'interventi rivolti allo sviluppo dei sistemi formativi, mentre la Sardegna si concentra sul potenziamento dei servizi per l'impiego con esperti e tutor competenti in materia di genere. Nelle altre regioni le politiche per lo sviluppo dell'imprenditoria femminile sono l'unico strumento impiegato tra tutti quelli possibili per promuovere l'occupazione. Il caso più eclatante è rappresentato dalla **Puglia**, che non presenta nessun riferimento alle altre aree di intervento, mentre, le restanti due regioni si focalizzano sullo sviluppo dell'occupazione autonoma come ultima possibilità per l'impiego di quelle categorie in condizione di svantaggio, come nel caso della **Basilicata**, oppure, come accade in **Calabria**, utilizzano le politiche

per l'imprenditoria per favorire il ritorno al lavoro dei disoccupati di lunga durata.

Completamente in contro tendenza è invece il dato della **Sicilia**, in cui nessun ambito d'intervento supera il valore medio dei Por Ob. 1 e l'unico picco è rappresentato dall'area dello sviluppo locale, prevedendo di destinare alle donne parte degli interventi previsti nei piani di riqualificazione e valorizzazione delle risorse del territorio. Questo dato sottolinea un atteggiamento estremamente generalista, che non si focalizza su nessun ambito di intervento e che quindi non è in grado di individuare nessuna misura concreta per l'innalzamento dei tassi disoccupazione.

Sintetizzando le informazioni raccolte, l'aspetto più positivo è sicuramente rappresentato dalla presenza dei riferimenti al genere all'interno delle misure per lo sviluppo delle politiche attive del lavoro, con particolare riferimento all'imprenditorialità ed in maniera più marginale alle misure per l'inserimento lavorativo e la formazione. Come detto, la maggiore criticità riguarda la scelta di puntare in maniera quasi esclusiva sulla sola creazione del lavoro autonomo, inoltre il permanere della presenza delle misure per le donne, all'interno dell'area riservata alla promozione dell'occupazione degli "svantaggiati", sottolinea come la componente femminile della popolazione sia ancora considerata, dalle amministrazioni locali, a forte rischio di esclusione ed emarginazione.

Ad integrazione di questi dati sono state individuate all'interno dei Por anche le aree relative alla qualità della vita lavorativa e agli interventi per favorire la conciliazione. Ovviamente, in questa seconda lettura del testo l'analisi è stata effettuata anche sulla

partizione specificamente dedicata alle pari opportunità.

Tab. 4.6 Ambiti di intervento per la promozione delle pari opportunità (frequenze)⁶⁰

	Segregazione orizzontale	Segregazione verticale	Flessibilità	Conciliazione	Servizi alla persona
Basilicata		3	4	1	3
Calabria	1	5	13	2	
Campania	1	1	8	3	4
Puglia			5	1	
Sardegna	2	3	2	2	6
Sicilia	1	1		3	
Tot	5	13	32	12	13
Media	0.83	2.16	5.33	2	2.16

I dati riportati sopra si pongono assolutamente in linea di continuità con quelli emersi in precedenza. L'analisi approfondita degli interventi previsti dalle regioni dimostrano uno sforzo focalizzato sulla promozione e lo sviluppo dell'occupazione, tralasciando o trattando in maniera solo marginale gli aspetti legati alla qualità della vita lavorativa e alla conciliazione.

Le misure più sviluppate sono quelle che riguardano l'area della conciliazione tra i tempi di vita e quelli di lavoro, che comprende le ultime tre categorie della tabella 4.6.

La regione più attiva è la **Campania** che rappresenta l'unica realtà che supera il valore medio in tutte e tre le categorie, integrando la promozione delle occupazioni flessibili con la creazione e il potenziamento dei servizi di cura. Un numero molto alto di riferimenti alla flessibilità è presente anche in **Calabria**, dove si registra il valore più alto rispetto a tutti gli altri Por e, in misura molto minore, in *Basilicata* e *Puglia*. Tuttavia, in questi contesti le politiche per la conciliazione risultano limitate alla sola flessibilità e non prevedono lo sviluppo di nessuna altra attività. In realtà, anche il

⁶⁰ I dati riportati in neretto si riferiscono agli ambiti di intervento più significativi per ciascuna regione

ricorso alla flessibilità è fermo ad un livello embrionale e non si è ancora evoluto nella predisposizione di concreti piani di azione, per introdurre una diversa organizzazione del lavoro all'interno delle aziende. A questo proposito il riferimento alla possibilità di favorire lo sviluppo del part-time, come utile tipologia per consentire alle donne di rimanere occupate conciliando con maggiore facilità le incombenze domestiche, compare solo una volta nel Por della Campania e due volte in quello della Calabria.

In questo senso, più concrete anche se meno numerose, sono invece le misure per lo sviluppo dei servizi alla persona, volti ad alleggerire i carichi familiari per le donne consentendo una più facile conciliazione. Queste iniziative sono però limitate a tre sole regioni: *Sardegna* (che contiene il numero di riferimenti più numerosi), *Campania* e *Basilicata* e solo in quest'ultima esiste il riferimento al potenziamento della rete degli asili nido, che invece non compare tra le occorrenze di nessun altro Por Ob 1.

Il miglioramento della qualità della vita delle donne, presenta un numero molto limitato d'interventi circoscritti a tre sole regioni: **Basilicata, Calabria e Sardegna** con particolare riferimento alla segregazione verticale. Le iniziative si sviluppano soprattutto attraverso il potenziamento dei sistemi di formazione, volti alla riqualificazione delle competenze femminili, con una parallela apertura verso quei settori tipicamente estranei alle donne.

La Calabria, ad esempio, si prefigge, la valorizzazione delle risorse femminili attraverso interventi formativi in grado di adattare le competenze professionali delle donne ai cambiamenti avvenuti nel settore tecnologico, riservando una discreta attenzione anche alla formazione continua che, sostenuta anche da Basilicata e

Sardegna, rappresenta una modalità per consentire, sia l'acquisizione dell'obbligo scolastico o del diploma, sia per inserire le donne in settori tradizionalmente maschili.

L'innalzamento del tasso di occupazione femminile e il superamento delle forti resistenze culturali legate ad una cultura maschilista, che continua a basarsi su una rigida divisione dei ruoli sociali, costituiscono indubbiamente le due sfide principali a cui le regioni meridionali devono fornire risposte. I documenti di programmazione, mostrano però, un interesse quasi esclusivamente rivolto al rilancio dell'occupazione, con azioni legate soprattutto all'autoimpiego, che quindi affrontano solo marginalmente le questioni legate al problema alla conciliazione. Su questo tema, le riflessioni sono analoghe a quelle fatte per le regioni obiettivo 3, anche se nel Mezzogiorno, a causa dell'inconsistenza dei provvedimenti intrapresi, sembrano essere connesse più ad una necessità di rispondere alle linee guida comunitarie, che ad una vera e propria incorporazione dell'importanza strategica delle politiche di conciliazione. Inoltre, la presenza dei riferimenti alle questioni di genere, all'interno dei provvedimenti da intraprendere per le categorie svantaggiate, segnala come giustamente in questi contesti le donne rappresentino ancora dei soggetti deboli, da tutelare con misure ad hoc che quindi poco potranno sposarsi con la nuova programmazione comunitaria. La mancanza di una vera consapevolezza del problema spinge, infatti, a ritenere che la scomparsa dell'obbligo di prevedere una sezione specificamente dedicata alle donne e di destinare un'autonoma dotazione finanziaria alle politiche di genere, si manifesterà in un'ulteriore diluizione del problema, rallentando la

pressione sugli amministratori locali a prendere in carico le istanze di uguaglianza in tutte le politiche e gli interventi predisposti.

2.2 La programmazione 2007-2013

Parallelamente all'evoluzione della Seo, cambiano anche gli strumenti di programmazione regionale, gli obiettivi così come definiti durante il sessennio 2000-2006 con i loro assi e misure d'intervento, scompaiono per fare posto a tre nuovi obiettivi: Convergenza, Competitività regionale e occupazione, Cooperazione territoriale europea (Box 4.2), che integrano sempre di più la dimensione sociale all'interno di quella economica e di sviluppo.

Le politiche di genere non hanno più una misura specificamente dedicata e il principio di mainstreaming diventa pienamente operativo assumendo una concezione della disuguaglianza, che se da un lato ribadisce la necessità di assumere le politiche di genere all'interno della complessiva agenda politica dei diversi Stati, senza relegarle alle sole azioni espressamente elaborate per la popolazione femminile, dall'altro è estesa a tutte le categorie sociali, che per qualche motivo si trovano in una condizione di svantaggio. Concettualmente si tratta di una visione estremamente più evoluta, in cui per la prima volta si realizzano pienamente i principi del mainstreaming, e le politiche di genere escono da una dimensione "segregante" per essere inglobate in ogni azione e intervento predisposto; nella pratica operativa, tuttavia, così come sottolineato da più parti (Walby, 2004; Lewis, 2006), permangono numerose perplessità. Paradossalmente, infatti, l'estensione delle politiche di genere a tutti gli ambiti di azione politica, ha determinato una minore

considerazione proprio di quelle istanze che si intendeva rafforzare, comportando una attenzione nel complesso molto minore nei confronti delle politiche di genere e traducendo il mainstreaming in formali dichiarazioni di intenti, prive di qualsiasi ricaduta operativa.

Box 4.2 La programmazione 2007-2013

La nuova programmazione 2007-2013 si compone di tre obiettivi

- obiettivo Convergenza,
- obiettivo Competitività regionale e occupazione,
- obiettivo Cooperazione territoriale europea

finanziati attraverso tre Fondi strutturali

- il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR),
- il Fondo sociale europeo (FSE),
- il Fondo di coesione.

OBIETTIVO CONVERGENZA

Riguarda gli stati e le regioni meno sviluppate:

- regioni a PIL pro capite <75% della media UE

“Super phasing out” per le regioni a “effetto statistico” (PIL pro capite <75% della media UE15)

Strumenti: FSE, FESR, Fondo di Coesione (per i paesi con un Reddito Nazionale Lordo <90% della media UE)

OBIETTIVO COMPETITIVITÀ REGIONALE E OCCUPAZIONE

Ambito trasversale (escluse le regioni ob.1)

Programmi regionali FESR

Rafforzare la competitività e l'attrattività promuovendo il cambiamento economico

Programmi nazionali FSE

- Sostenere le persone nell'adattamento all'evoluzione economica

OBIETTIVO COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA

Sostegno alla cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale (modello esperienza INTERREG)

Gestione di un'unica autorità, finanziamento FESR

Focus su R&S, società dell'informazione, ambiente, prevenzione rischi, gestione risorse idriche

La lettura dei Por 2007-2013 conferma pienamente questi dubbi, in tutti documenti i riferimenti alla popolazione femminile sono estremamente ridotti e limitati all'analisi del contesto economico e delle parti relative all'incorporazione della normativa sui principi di

parità e non discriminazione, mentre solo in pochissimi casi le pari opportunità sono state inserite tra gli obiettivi prioritari d'intervento.

Più nel dettaglio, la valutazione della continuità d'impegno dei contesti locali e dell'eventuale evoluzione o cambiamento delle priorità di azione, ha evidenziato come le regioni del Nord-Est si confermano le uniche capaci di un'attenzione ai diversi ambiti di azione, con una riflessione che tocca sia gli aspetti legati all'occupazione che alla qualità della vita lavorativa e alla conciliazione. Rispetto alla programmazione precedente sembra, però, enormemente aumentata la capacità di leggere le esigenze, ma soprattutto le criticità e gli aspetti "perversi" insiti nelle iniziative realizzate nei sei anni precedenti. Il buon aumento dell'occupazione femminile, dovuto prevalentemente all'impulso dato allo sviluppo di occupazioni part-time, viene adesso criticamente analizzato per i suoi risvolti negativi in termini di professionalità e sviluppo di carriera e non sembra più essere l'unica strada percorribile per l'armonizzazione della vita professionale con quella familiare. La strategia 2000-2006 viene corretta, primariamente con riferimenti molto più numerosi allo sviluppo dei servizi di assistenza e cura, non solo per l'infanzia, ma anche e soprattutto per le persone anziane, secondariamente con la predisposizione di iniziative mirate allo sviluppo del capitale umano femminile. Molto forte si conferma quindi il riferimento alle politiche formative per costruire percorsi di eccellenza che consentano alle donne di accedere a occupazioni di qualità e a più alta retribuzione.

Le regioni del Nord-Ovest sono sicuramente quelle dove i cambiamenti appaiono più rilevanti, l'enfasi sulle sole politiche occupazionali, lascia il posto ad una maggiore considerazione

anche degli aspetti qualitativi e nel complesso, aumentano anche i riferimenti alla necessità di valutare con maggiore attenzione, gli impatti delle politiche occupazionali rispetto al genere. Le regioni più attive il Piemonte e la Lombardia pongono tra le priorità di azione, contrariamente al passato, anche la riduzione dei livelli di segregazione e il parallelo sviluppo delle politiche di conciliazione. Il Piemonte in particolare, enfatizza la necessità di riequilibrare i compiti di assistenza e cura anche attraverso un maggior coinvolgimento della popolazione maschile, non solo nella cura, ma anche nell'inserimento degli uomini in settori di attività a maggiore prevalenza femminile. La Lombardia invece, è la regione che più di tutte le altre presenta all'interno del Por, la volontà di ripensare alle modalità concrete di progettazione e attuazione degli interventi; la necessità di differenziare i diversi target e di rispondere alle molteplici esigenze presenti all'interno della popolazione femminile (istruzione, età, condizioni familiari) sembra essere la base, unitamente ad una più efficace valutazione degli impatti e dei risultati attesi, per la realizzazione degli interventi che nella passata programmazione non sempre hanno dato i risultati sperati.

Nelle regioni del Centro, le differenze tra il Lazio e Abruzzo da una parte, Umbria, Marche e soprattutto Toscana dall'altra, si fanno più accentuate. Anche se tutti i Por stilati da queste regioni non risultano particolarmente ricchi in termini operativi, sia il Lazio che l'Abruzzo presentano rispetto alle altre regioni una minore capacità di lettura del contesto socio economico in chiave di genere, probabilmente a causa dell'insufficiente disponibilità di dati disaggregati per sesso, capaci di far luce sulle condizioni della popolazione femminile. Per il Lazio nello specifico, allo scarso approfondimento delle condizioni di

partenza si aggiunge una bassa propensione a definire le chiavi di azione per le politiche future. Se nell'analisi della precedente programmazione, la regione Lazio era uno tra i contesti più attivi nella costruzione di una cultura di genere, la programmazione attuale sembra tuttora ancorata a queste fasi di costruzione del "consenso" intorno alle politiche di genere, con interventi frammentati e privi di un preciso obiettivo da raggiungere a lungo termine. Va comunque sottolineato, a questo proposito, che all'assenza di una chiara cornice operativa in cui inscrivere le politiche di genere, si sta cercando di sopperire con il "Libro Verde" sulle pari opportunità per il biennio 2007-2009, che contiene le linee operative da cui partire per la realizzazione di un piano di intervento più strutturato e maggiormente integrato.

Toscana, Umbria e Marche, confermano invece il loro interesse rivolto soprattutto alle politiche di segregazione e conciliazione che risultano però un po' carenti per quanto riguarda la definizione delle strategie operative.

Nelle regioni del Sud, i problemi legati alla conciliazione iniziano ad assumere una certa rilevanza, anche se in nessun caso il riferimento è al riequilibrio dei ruoli sociali tra uomini e donne. Va comunque sottolineato lo sforzo delle regioni meridionali di declinare la questione della parità di genere in maniera più integrata, con una analisi delle specificità dei singoli contesti attenta alla costante inclusione delle differenze tra i sessi e conscia della necessità di muovere la leva della parità per promuovere, non solo l'occupazione femminile, ma rilanciare tutto il sistema economico e sociale. In questo senso, l'unica eccezione negativa è rappresentata dalla

Sicilia carente, sia nell'analisi del contesto socio economico, sia nella definizione di una propria strategia di azione.

3 Risultati preliminari: cinque gruppi regionali a confronto

3.1 Lo screening dei siti regionali

L'analisi della programmazione regionale e l'emergere di grosse differenze nei modelli d'intervento, sono state ulteriormente approfondite attraverso un esame dettagliato dei diversi portali regionali dedicati alle pari opportunità. Lo screening dei siti è stato avviato a partire dalla homepage delle diverse amministrazioni regionali, per poi proseguire a cascata con la consultazione di tutti i link e i siti ufficiali degli organi e delle Commissioni di parità presenti nelle diverse regioni. I portali, in alcuni casi, ricchi di studi, approfondimenti statistici, ma soprattutto d'informazioni sulle principali attività predisposte, hanno permesso di evidenziare in che modo le regioni promuovono le loro attività e su quali leve agiscono per favorire e diffondere le politiche di pari opportunità.

Tralasciando l'articolazione dei diversi progetti predisposti dalle amministrazioni regionali, spesso solo citati e non immediatamente fruibili per la consultazione, è stata operata una categorizzazione della grossa mole d'informazioni presenti, in modo da evidenziare a pieno le differenze di approccio tra le varie regioni e le attività che meglio caratterizzano gli sforzi concreti in materia di politiche di genere.

Le categorie sono nove:

1. Studi di impatto: il riferimento è alla presenza di analisi, indagini, studi e ricerche volte a raggiungere una maggiore conoscenza dei bisogni del territorio, a monitorare le iniziative intraprese ed infine a valutarne i risultati. Sono rientrate in questa categoria, anche la costituzione di osservatori o di istituti volti a svolgere una specifica attività di monitoraggio e studio sulle problematiche di genere;
2. Reti di governance: sono rientrate in questa categoria tutte quelle azioni volte a promuovere la creazione di reti di scambio e collaborazione tra soggetti diversi, al fine di favorire un maggiore coinvolgimento dei diversi attori e beneficiare di queste attività di scambio e di confronto, anche per allargare la platea di attori coinvolti e aumentare il peso decisionale dei singoli rappresentanti;
3. Diffusione cultura di genere: sono rientrate in questa categoria tutte le campagne promozionali, ma anche le ricerche volte a creare una maggiore conoscenza e sensibilità in materia di politiche di genere;
4. Conciliazione per i padri: sono rientrati in questa categoria tutti quegli interventi di conciliazione tra la vita domestica e lavorativa, che prevedevano delle misure specifiche per i padri;
5. Reti di solidarietà: sono rientrate in questa categoria tutte le iniziative volta a valorizzare e riconoscere le reti informali di auto-aiuto;

6. Formazione del personale Pubblica Amministrazione: il riferimento è alla presenza di specifiche attività di formazione volte a favorire la diffusione di una cultura di genere all'interno delle amministrazioni locali e abituare gli operatori a considerare la questione di genere in tutte le politiche, nel rispetto dei principi del gender mainstreaming;
7. Adeguamento dei centri per l'impiego (Cpi): sono rientrate in questa categoria le azioni rivolte ad inserire, all'interno dei Cpi, delle specifiche figure professionali esperte in materia di politiche di genere, maggiormente in grado di svolgere azioni di orientamento e counseling tarate su un pubblico femminile;
8. Gender budgeting(GB): il riferimento è alla messa a punto di bilanci regionali o provinciali specificamente pensati per valutare l'impatto complessivo che le politiche e gli specifici finanziamenti predisposti hanno sui cittadini maschi e femmine, il così detto bilancio di genere;
9. Riferimenti obiettivi UE: sono rientrate in questa categoria quelle azioni in cui si faceva esplicito riferimento alla necessità di adeguarsi agli obiettivi comunitari, inserendoli nelle strategie di azione della regione;

Come mostrato in tabella 4.7⁶¹ gli unici elementi che accomunano tutte le regioni, sono il costante riferimento agli obiettivi comunitari presenti in tutti i siti consultati e posti sempre come guida e ispirazione per l'azione politica e la costituzione di Commissioni, consigli e Autorità di gestione per la diffusione della cultura di genere.

Tabella 4.7 Screening siti regionali

	Studi di impatto	Reti governance	Diffusione cultura di genere	Conciliazione per i padri	Reti di solidarietà	Form. del personale P.A.	Adegua. cpi*	GB	Riferimenti obiettivi UE
Piemonte		X	X					X	X
V. d'Aosta			X		X	X		X	X
Lombardia		X	X						X
TrentinoAA	X	X	X	X	X			X	X
Veneto	X		X	X		X			X
FriuliVG			X	X					X
Liguria		X	X						X
EmiliaRom	X	X	X	X	X			X	X
Toscana	X		X			X	X		X
Umbria			X				X		X
Marche		X	X			X		X	X
Lazio			X			X	X		X
Abruzzo			X				X		X
Molise			X						X
Campania*			X				X		X
Puglia			X						X
Basilicata			X						X
Calabria			X						X
Sicilia			X						X
Sardegna			X				X		X

*per la Campania il riferimento è ai Cof: centri di occupabilità femminile

Nelle regioni del Sud, in particolare, la trascrizione delle linee guida dell'Ue e l'istituzione di apposite Commissioni regionali per la diffusione e il rispetto dei principi di parità, rappresentano le sole informazioni a disposizione degli utenti, fatta eccezione per la Campania e la Sardegna, che presentano i rispettivi piani di adeguamento dei Cof (centri di occupabilità femminile, regione Campania) e dei Cpi.

In linea con la necessità di favorire un cambiamento nelle modalità di lavorare delle amministrazioni si pongono invece, sia i

⁶¹ Una sintesi dei risultati riportati nella tabella 4.7 è presentata nella tabella 4.8 di questo capitolo

corsi di formazione per il personale della pubblica amministrazione per adeguare le competenze e abituare gli operatori a lavorare in una logica di rispetto e presa in carico dei principi di genere, sia la predisposizione del bilancio di genere⁶², che testimonia la volontà precisa delle amministrazioni, di considerare in maniera più puntuale, gli effetti che le spese destinate dalla regione a determinati interventi possono avere per i due sessi. Sulla scia di acquisire una maggiore consapevolezza degli impatti degli interventi realizzati, si pongono anche tutti gli studi e le iniziative promosse dalle regioni per studiare e monitorare i risultati effettivi delle azioni intraprese. Le regioni che utilizzano questo strumento sono però molto poche, a testimonianza della difficoltà tutta italiana di fare proprie quelle attività di analisi, monitoraggio e valutazione, che dovrebbero aiutare i contesti regionali nell'implementazione di politiche maggiormente integrate.

Analoghe considerazioni sulle difficoltà italiane di avviarsi verso una nuova logica nella definizione e quindi nella predisposizione degli interventi, possono essere fatte per la creazione di reti di governance, limitate a pochissimi casi regionali.

All'interno della categorizzazione, sono poi stati inseriti due approcci alla conciliazione, sicuramente innovativi nel panorama nazionale e portatori di nuove implicazioni per la definizione complessiva delle politiche di parità. Da una parte la predisposizione d'interventi di conciliazione rivolti ai padri, testimonia il tentativo di scardinare i consolidati modelli sociali in favore di un maggior riequilibrio nella divisione dei compiti di cura, mentre dall'altra la

⁶² Anche il comune di Roma, nel 2006, ha iniziato la predisposizione di studi e ricerche per la definizione del bilancio di genere

valorizzazione delle reti di solidarietà create all'interno di piccoli centri, per aiutarsi reciprocamente nella gestione degli impegni domestici, testimonia il tentativo delle regioni di valorizzare le forme di aiuto offerte informalmente, riconoscendone l'importantissima funzione sociale.

3.2 I cinque gruppi

I dati presentati fino a questo momento hanno evidenziato la presenza di forti differenze territoriali, sia per quanto riguarda le condizioni socio economiche, sia per gli ambiti e le modalità di intervento scelti. Le diciannove regioni italiane, più le due province autonome, sono state accorpate sulla base dei dati statistici e delle evidenze emerse attraverso l'analisi dei dati testuali e lo screening dei diversi siti regionali. Come ulteriori variabili sono state inserite la partecipazione ai progetti Equal⁶³, con i relativi ambiti di intervento associati e la data di attivazione dell'ufficio regionale a Bruxelles, distinguendo tra la presenza o assenza di specifiche finalità legate alla politiche di genere. L'inserimento di queste due variabili, deriva dalla grande centralità assunta dall'Unione europea nelle fasi di programmazione e quindi nella diffusione di nuove idee e paradigmi, ma anche nell'erogazione di ampie linee di finanziamento che, sia direttamente con il Fse associato ai Por, sia attraverso la possibilità di partecipare a progetti comunitari, hanno fornito alle regioni importanti strumenti di attivazione. In questo senso, l'iniziativa comunitaria Equal, ha consentito, da una parte di confermare o no

⁶³ Sono state considerate entrambe le fasi (2002, 2005)

gli ambiti di azione privilegiati dalle amministrazioni locali e dall'altra di confrontare facilmente i progetti grazie alla loro comune strutturazione. L'ufficio di Bruxelles è stato invece assunto come un buon indicatore della volontà delle regioni italiane di approfittare delle opportunità di scambio negoziale offerte dall'Ue, facendo proprie non solo le nuove idee, ma i nuovi modi di progettazione delle policy.

I gruppi, individuati attraverso il raffronto tra i diversi indicatori possono essere così schematizzati (tabella 4.8):

GRUPPO I: *Emilia Romagna, Veneto, Province Autonome di Bolzano e Trento*

Dal punto di vista socio economico le regioni di questo primo gruppo possono contare su alti livelli di attivazione della popolazione femminile, supportata da un'alta copertura rispetto alla media nazionale di strutture di assistenza e cura, a fronte di un pressione demografica nella media e leggermente superiore solo in Emilia Romagna. Si tratta sicuramente delle regioni più attive nel panorama italiano, con una buona attenzione alle politiche di genere articolate in un ventaglio d'interventi abbastanza diversificati e attenti a considerare le diverse sfaccettature che compongono le questioni di genere. In questo gruppo non sembra esserci la prevalenza di una linea d'intervento specifica, ma piuttosto il tentativo di strutturare dei piani maggiormente integrati e diversificati rispetto ai vari target. Le regioni di questo gruppo, sono inoltre le uniche ad aver avviato e concluso tutta una serie d'indagini e di studi d'impatto per verificare le effettive ricadute sugli interventi predisposti, lavorando in un'ottica riflessiva improntata ai processi di

monitoraggio e valutazione dei risultati fondamentali per la buona riuscita degli interventi. Una conferma si trova, infatti, nell'attenzione accordata agli effetti d'intrappolamento e di sotto occupazione connessi al solo utilizzo della flessibilità, come strategia di conciliazione presente nella nuova programmazione.

Sul fronte europeo, queste regioni si caratterizzano per una decisa attivazione, se, infatti, la partecipazione all'iniziativa comunitaria Equal non è particolarmente numerosa, pur trattandosi di progetti estremamente complessi e articolati, l'inclusione dei principi di pari opportunità tra le attività svolte dagli uffici regionali a Bruxelles e la parallela partecipazione a numerosi progetti europei, testimoniano una volontà di usufruire non solo delle risorse comunitarie, ma anche di misurarsi con realtà diverse da quella italiana, che sperimentano modelli di sviluppo innovativi e potenzialmente applicabili, con le opportune modifiche, anche nel contesto locale.

GRUPPO II: *Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta*

La situazione socio economica appare favorevole anche all'interno di questo gruppo di regioni, caratterizzate da alti livelli di attivazione della popolazione femminile e da una copertura medio-alta, sia dei servizi di cura, che delle prestazioni sociali. Sul fronte delle politiche, l'attenzione è però decisamente spostata sulle politiche di sviluppo economico, che privilegiano la formazione professionale in vista di una maggiore partecipazione della popolazione femminile ai processi produttivi. Come detto, la conciliazione assume una valenza strumentale, anche se va

sottolineato il tentativo del Friuli VG, di promuovere politiche di armonizzazione tra la vita domestica e familiare rivolte ai padri, e quello della Valle d'Aosta, di valorizzare le reti di solidarietà locali. Parallelamente alle regioni del primo gruppo, anche in questo, tra le azioni prioritarie rientrano la creazione di reti di governance, l'avvio dei bilanci di genere, però manca completamente l'attenzione alle fasi di monitoraggio e studio degli interventi realizzati.

Sul fronte europeo si registra una presenza non particolarmente significativa all'iniziativa comunitaria Equal, anche in termini di progetti presentati, ma non ammessi al finanziamento, che nel caso della Valle d'Aosta e della Liguria sono del tutto assenti, inoltre, solo l'ufficio regionale a Bruxelles della Valle d'Aosta ha tra le sue finalità la promozione della parità di genere.

GRUPPO III: *Marche, Toscana, Umbria*

Il terzo gruppo è caratterizzato da altissimi livelli di pressione demografica che non sempre supportati da un'adeguata rete di servizi di assistenza, probabilmente spiegano il livello di attivazione complessivo della popolazione femminile decisamente più basso rispetto alle regioni del Nord. Rispetto all'Italia settentrionale, inoltre, la caratteristica principale di questo terzo gruppo, sembra risiedere nella forte spinta verso la valorizzazione e il miglioramento della qualità della vita lavorativa delle donne. Contrariamente agli altri due gruppi, queste regioni lasciano in secondo piano gli interventi per la creazione di nuova occupazione femminile, ma sono più attenti alle esigenze delle donne già presenti nel mercato del lavoro, che affrontano problemi legati alla posizione lavorativa occupata e alla difficile conciliazione casa lavoro. Sicuramente si tratta d'interventi

maggiormente capaci rispetto a quelli del secondo gruppo di abbracciare, non solo diversi ambiti di azione, ma anche di interrogarsi sulle policy maggiormente rispondenti ai bisogni del territorio. In questo senso la Toscana al pari dell'Emilia Romagna è la regione più impegnata nella realizzazione di studi d'impatto e di fattibilità, per valutare l'aderenza degli interventi e le loro ricadute in termini operativi.

Sul fronte europeo è decisamente limitata, sia la partecipazione ai progetti Equal sia la creazione di partnership, ad eccezione della Toscana, con altre regioni europee. Anche a dispetto di una certa propensione ad attivarsi sul fronte europeo, attraverso la creazione piuttosto rapida dei propri uffici regionali a Bruxelles, la parità di genere non è entrata a far parte delle attività da promuovere in sede comunitaria e la partecipazione alle iniziative promosse dall'Ue per le pari opportunità, prima tra tutte Equal, non è stata copiosa, nemmeno rispetto ai progetti presentati, e non ammessi al finanziamento.

GRUPPO IV: *Abruzzo, Campania, Lazio, Sardegna*

Queste regioni si caratterizzano per livelli medio bassi di attivazione della popolazione femminile, medio alti livelli di pressione demografica (tranne la Sardegna), accompagnati da una ridotta copertura dei servizi di assistenza e cura (soprattutto in Campania), che solo nel Lazio e nella Sardegna sono in parte bilanciati da una spesa sociale superiore rispetto a quella del dato medio nazionale. Per quanto riguarda le linee di policy, gli interventi sono ancora in fase sperimentale. La maggior parte delle iniziative predisposte mirano, infatti, a costruire le strutture necessarie per lo sviluppo

dell'occupazione femminile e a diffondere la cultura di genere. In questo senso molto spazio viene dato al potenziamento dei servizi per l'impiego e alla creazione di siti e osservatori per la promozione degli interventi realizzati e in fase di sperimentazione.

Sul fronte europeo, decisamente rilevante appare la partecipazione ai progetti Equal, sia per quanto riguarda i progetti presentati, che per quelli ammessi. Le regioni più attive sono l'Abruzzo e la Campania mentre, se il Lazio ha visto approvati pochi progetti rispetto a quelli presentati, la Sardegna ha partecipato solo alla seconda fase. Questo dato, può forse essere spiegato con il maggiore investimento fatto da queste regioni nella realizzazione di progetti che, prevedendo una precisa articolazione degli step e delle attività da eseguire, hanno probabilmente facilitato contesti meno capaci di dare vita ad iniziative sviluppate in completa autonomia, come invece è accaduto soprattutto nelle regioni del Nord. In nessun caso, però, si registra la presenza di queste regioni all'interno di altri progetti europei per la promozione dell'occupazione femminile, né c'è traccia della parità di genere tra le finalità degli uffici di Bruxelles.

GRUPPO V: *Basilicata, Calabria, Puglia, Sicilia*

Si tratta delle regioni che presentano i deficit più importanti, sia per quanto riguarda lo sviluppo dell'occupazione, sia in riferimento alla dotazione di strutture di assistenza, anche a fronte di un'alta pressione demografica. Queste regioni si caratterizzano per una scarsa attenzione al tema delle pari opportunità, gli interventi predisposti sono pochi e con un'articolazione piuttosto limitata. In molti casi, sia nei Por, che all'interno dei siti l'unico riferimento alle

pari opportunità è rappresentato dalla descrizione degli obiettivi e delle strategie previste dalla Seo, spesso semplicemente trascritte senza alcun tipo di approfondimento.

Sul fronte europeo, è buona la partecipazione ai progetti Equal decisamente numerosi in tutte le regioni del gruppo, con la sola eccezione della Basilicata, anche a dispetto della precoce apertura dell'ufficio europeo, che comunque non presenta, né in questa, né in nessuna altra regione del gruppo, la presenza di obiettivi di pari opportunità.

Tabella 4.8 Gruppi regionali

	<i>Livello di attivazione*</i>	<i>Pressione demografica*</i>	<i>Copertura asili nido*</i>	<i>Copertura strutture assistenza anziani*</i>	<i>Spesa sociale media pro-capite*</i>	<i>Aree di policy privilegiate (POR)</i>	<i>Screening siti</i>	<i>N. progetti Equal e aree di intervento</i>	<i>Ufficio Bruxelles</i>	<i>Obiettivi PO Ufficio Bruxelles</i>
GRUPPO I										
Bolzano	Alto	Media	Alta	Alto	Alta	Imprenditoria Ins/reinserimento Area della Conciliazione	Studi di impatto Solidarietà sociale Gender budgeting	1 Conciliazione + Sensibilizzazione	Prima 96	si
Trento	Alto	Media	Alta	Alto	Alta	Formazione Imprenditoria Ins/reinserimento Segregazione	Studi di impatto, Reti di governance Conciliazione padri Gender budgeting	1 Conciliazione + Segregazione	Prima 96	si
Veneto	Alto	Media	Alta	Alto	Media	Ins/reinserimento Segregazione Area della Conciliazione	Studi di impatto, Conciliazione padri Form. personale PA	4 Conciliazione Imprenditoria Segregazione Flessibilità	Prima 96	si
Emilia-Romagna	Alto	Alta	Alta	Alto	Alta	Formazione Imprenditoria Segregazione Area della Conciliazione	Studi di impatto, Reti solidarietà Reti di governance Gender budgeting Conciliazione padri	6 Conciliazione Imprenditoria Segregazione Flessibilità	Prima 96	si
GRUPPO II										
Piemonte	Alto	Alta	Alto	Alto	Alta	Formazione Ins/reinserimento	Reti di governance Gender budgeting	6 Flessibilità Segregazione Formazione	'96-'97	no
FriuliV.G	Alto	Alta	Medio	Medio	Alta	Formazione Ins/reinserimento	Conciliazione padri	1 Conciliazione+ flex	'00-'02	no
V d'Aosta	Alto	Media	Alto	Alto	Alta	Formazione Ins/reinserimento Area della Conciliazione	Reti solidarietà Form. personale PA Gender budgeting		'98-'99	si
Lombardia	Alto	Media	Alto	Alto	Alta	Formazione Ins/reinserimento	Reti di governance Gender budgeting	6 Conciliazione Segregazione	Prima 96	no
Liguria	Alto	Alta	Medio	Medio	Alta	Formazione Ins/reinserimento Area della Conciliazione	Reti di governance		'96-'97	no
GRUPPO III										
Toscana	Medio	Alta	Alto	Medio	Alta	Formazione Segregazione	Studi di impatto, Form. personale PA Adegum. Cpi	3 Conciliazione Flessibilità	Prima 96	no

								Segregazione		
Marche	Medio	Alta	Medio	Medio	Media	Segregazione	Reti di governance Form. personale PA Gender budgeting	2 Segregazione	'98-'99	no
Umbria	Medio	Alta	Medio	Medio	Media	Formazione Segregazione	Adegum. Cpi	2 Conciliazione Segregazione	'98-'99	no
GRUPPO IV										
Lazio	Medio	Media	Medio	Media	Alta	Imprenditoria Ins/reinserimento	Form. personale PA Adegum. Cpi	4 Conciliazione Segregazione	Prima 96	no
Abruzzo	Basso	Alta	Basso	Bassa	Media	Imprenditoria Ins/reinserimento	Adegum. Cpi	9 Conciliazione+ flex Imprend+ form Segregazione Flessibilità	'98-'99	no
Campania	Basso	Media	Basso	Bassa	Bassa	Formazione Imprenditoria Area della Conciliazione	Adegum. Cof	7 Conciliazione Flessibilità Sensibilizzazione	'00-'02	no
Sardegna	Basso	Bassa	Basso	Bassa	Alta	Ins/reinserimento Imprenditoria Area della Conciliazione	Adegum. Cpi	3 Flessibilità Sensibilizzazione	'96-'97	no
GRUPPO V										
Sicilia	Basso	Media	Bassa	Bassa	Media	Misure generiche di sviluppo locale	Obiettivi Ue Diffusione cultura genere	6 Conciliazione Imprenditoria Segregazione Flessibilità	'98-'99	no
Puglia	Basso	Media	Bassa	Bassa	Bassa	Imprenditoria Area della Conciliazione	Obiettivi Ue Diffusione cultura genere	5 Flessibilità Sensibilizzazione Formazione	'00-'02	no
Calabria	Basso	Media	Bassa	Bassa	Bassa	Ins/reinserimento Imprenditoria Area della Conciliazione Segregazione	Obiettivi Ue Diffusione cultura genere	7 Imprenditoria Sensibilizzazione Formazione	'98-'99	no
Basilicata	Basso	Alta	Bassa	Bassa	Bassa	Imprenditoria Area della Conciliazione	Obiettivi Ue Diffusione cultura genere	2 Formazione Segregazione	Prima 96	no
Molise	Basso	Alta	Bassa	Bassa	Bassa	Ins/reinserimento Area della Conciliazione	Obiettivi Ue Diffusione cultura genere		'98-'99	no

*Calcolato rispetto al valore medio nazionale.

4 Gli studi di caso

4.1 Premessa

Gli studi di caso hanno riguardato solo sei regioni, per ogni gruppo così come definito in tabella 4.8, è stata scelta la regione che meglio rappresentava le caratteristiche del gruppo e che quindi, differenziandosi in maniera netta dalle regioni appartenenti agli altri gruppi, ha consentito di evidenziare al meglio gli elementi di diversità.

Le regioni scelte sono l'Emilia Romagna per il primo gruppo, la Lombardia per il secondo, la Toscana e la Sicilia rispettivamente per il terzo e per il quinto. Per il quarto gruppo, data la maggiore eterogeneità delle regioni presenti, è stato approfondito sia il caso della regione Lazio che quello della Campania, che anche a dispetto di una situazione socio economica estremamente diversa, presentano una programmazione molto simile nelle linee di intervento privilegiate.

L'intervista è stata articolata in tre aree: la prima dedicata all'analisi delle concezioni degli attori e gli ambiti di policy privilegiati, la seconda relativa alle relazioni tra gli attori e ai fattori amministrativo gestionali e infine, la terza dedicata alle influenze esercitate dall'Ue, indagata con domande relative alle opinioni degli attori sugli obiettivi e le modalità scelte dall'Ue, per la diffusione delle politiche di genere e alle opportunità e i vincoli insiti nelle policy comunitarie.

4.2 I fattori cognitivi: le concezioni degli attori e gli ambiti di policy privilegiati

Le politiche di genere per la loro natura multisetoriale che abbraccia sia gli ambiti delle politiche dal lavoro che quelle sociali e di welfare, richiedono sicuramente una capacità di lettura del contesto sociale ed economico in grado di coglierne le interrelazioni e di valutare le ricadute, che gli interventi di policy, in un dato settore, hanno su tutti gli altri e quindi sugli utenti finali.

Già a partire dalla capacità di lettura dei propri contesti di riferimento, iniziano ad emergere delle significative differenze, non tutti gli attori intervistati si rivelano, infatti, in grado di declinare le assunzioni generali alla base della definizione delle politiche di genere rispetto alle peculiarità dei propri territori. Anche se per alcune regioni, tutti gli attori sono stati in grado di fornire descrizioni accurate delle principali criticità, supportate dall'ausilio di dati statistici aggiornati e direttamente rilevati dall'amministrazione locale, soprattutto nelle regioni meridionali, permangono ancora delle serie difficoltà nella capacità di leggere e analizzare i problemi di genere.

Le differenze risiedono soprattutto nella mancanza di dati disaggregati rispetto al sesso e nella sottovalutazione di alcune problematiche, che non specificamente approfondite, risultano marginali e poco sviluppate. Se da un lato emerge, infatti, una grossa attenzione ai bisogni del territorio, testimonianza di una chiara volontà di approfondire la conoscenza delle tematiche di genere e migliorare di conseguenza le capacità di azione, dall'altro la mancata conoscenza degli elementi di criticità territoriale non ha

fatto emergere la gravità della situazione femminile, a cui è stata attribuita una importanza relativamente bassa all'interno dell'agenda politica regionale.

In questo senso, la lettura e l'interpretazione delle singole situazioni hanno rivelato concezioni di policy del tutto peculiari.

La regione più vicina a quei principi di uguaglianza e contrasto in primo luogo delle differenze di genere, che determinano condizioni di partenza differenti è sicuramente l'**Emilia Romagna**. Il fenomeno delle disuguaglianze tra sessi, viene letto a partire dall'ineguale divisione dei compiti di cura, dall'isolamento percepito dalle donne nei contesti di lavoro, dove sono spesso costrette a risolvere da sole le difficoltà legate al loro doppio ruolo e infine, dalla necessità di dover accettare lavori flessibili e poco qualificanti, lontani da ogni possibilità di realizzazione professionale. Lo scopo delle politiche è dunque quello di riconoscere le differenze nelle condizioni che caratterizzano la vita di uomini e donne, valutando i diversi impatti che politiche apparentemente neutre assumono rispetto al genere. Lo scopo è quello di elaborare interventi capaci di considerare le questioni sociali, di mercato e produttive come facce della stessa medaglia, in cui nessun lato esclude l'altro, ma dove al contrario si ricercano gli elementi di concatenazione per raggiungere il parallelo sviluppo delle istanze sociali e di uguaglianza, con quelle economiche e di sviluppo competitivo. La scelta delle aree di policy da privilegiare conferma questi indirizzi. La priorità è alle politiche di riequilibrio tra la vita domestica e familiare non pensate esclusivamente in un'ottica di maggiore possibilità per le donne di dedicarsi alla vita lavorativa, ma volte a ridefinire i modelli culturali di

riferimento come si evince dalle parole della Consigliera regionale di parità:

“...il discorso sulla conciliazione da solo non regge, bisogna tenere insieme altri discorsi come la condivisione del lavoro di cura tra donne e uomini e questo dipende anche dalla cultura che vige nel territorio e portiamo avanti l’idea che uomini e donne hanno lo stesso valore e solo così, con la condivisione del lavoro di cura si può ridurre l’orario del lavoro delle donne...”

Le altre priorità di azione sono invece legate alla segregazione lavorativa sia orizzontale che verticale, con azioni basate sulle politiche attive di formazione e orientamento professionale, interventi per favorire la stabilizzazione dei precari, incentivi per il lavoro stabile, ma anche sgravi alle imprese per l’assunzione delle lavoratrici, al fine di renderle appetibili al pari dei dipendenti maschi. Un’attenzione molto forte è inoltre riservata alle politiche per l’imprenditoria, con un sostegno non solo alla nascita dell’impresa attraverso le agevolazioni nell’accesso al credito, ma soprattutto attraverso la realizzazione di servizi d’informazioni più evoluti, predisposti per garantire alle donne delle chance di sviluppo pari a quelle delle imprese al maschile con strumenti rivolti all’internazionalizzazione, alla creazione di reti, all’utilizzo di nuove forme per la gestione del personale e il rapporto con la clientela, anche in settori produttivi non tradizionalmente femminili.

L’approccio di policy emiliano è quindi basato sui principi dell’**uguaglianza** e caratterizzato da un profilo fortemente integrato, sia dal punto di vista delle aree di intervento coperte, sia per la tensione verso la riconciliazione delle due anime, giustizia sociale e produttività, testimoniate dai significati assunti dalle politiche di conciliazione e dalle politiche per l’imprenditoria, pensate queste

ultime, per favorire l'occupazione e per promuovere allo stesso tempo lo sviluppo locale del territorio.

Il modello della **Toscana** seppur con parecchi punti di contatto con quello dell'Emilia Romagna, sembra, invece, decisamente più spostato verso la realizzazione e l'affermazione professionale delle donne in campo lavorativo sulla base di un modello di tipo **emancipatorio**. Il lavoro remunerato è visto come un potente fattore di emancipazione sociale e la lettura delle disuguaglianze è, nel caso di donne che hanno raggiunto alti livelli d'istruzione, tutta sulle limitazioni che le donne incontrano nell'accesso alle posizioni qualificate, mentre, nel caso di donne meno scolarizzate, sulla riprofessionalizzazione, al fine di inserirle nel mercato del lavoro con un'attenzione particolare a quei settori in cui sono sottorappresentate. Dal punto di vista delle imprese, il problema è la scarsa propensione delle aziende toscane all'innovatività che quindi, o non hanno bisogno di personale qualificato, o viceversa non investono in formazione. Per le lavoratrici, invece, l'urgenza è quella di conciliare la vita familiare con il lavoro ritenuto fondamentale per la realizzazione personale. In questo tipo di approccio scompaiono quindi le sollecitazioni al riequilibrio dei compiti di cura, con politiche di conciliazione declinate solo al femminile, non pensate per favorire la possibilità di scegliere, se dedicarsi alla cura dei familiari o al lavoro retribuito, ma volte a consentire alle donne una partecipazione piena al mercato del lavoro. Emblematica in questo senso è la risposta della Consigliera regionale di parità alla domanda sull'importanza, di favorire la possibilità per le donne di scegliere liberamente, se dedicarsi alla cura dei familiari o al lavoro retribuito:

“...lo vengo da una visione di tipo emancipatorio che vede nel lavoro lo strumento principale di emancipazione, è difficile pensare in termini di scelta la vita è pluridimensionale e la dimensione del lavoro è fondamentale nello sviluppo della nostra personalità, è difficile pensare ad una vita mono dimensionale...”

Perfettamente coerenti con questa visione, le priorità dell'azione politica vanno agli interventi formativi, grande importanza viene, infatti, attribuita da tutti gli attori intervistati, al legame tra la società della conoscenza e l'occupazione femminile. Soprattutto in un territorio come quello toscano, che ha bisogno nel comparto dei servizi alla persona, del commercio e del turismo di personale più specializzato pena la perdita di grosse quote di mercato, la professionalizzazione delle donne, già massicciamente occupate in questi settori, potrebbe costituire un utile chance per migliorare l'occupazione femminile, favorendo anche la creazione di strutture di eccellenza. Parallelamente, gli sforzi della regione vanno alla creazione di servizi di accompagnamento al lavoro, di outplacement, al rafforzamento della rete dei Cpi e allo sviluppo di una maggiore sensibilità all'interno delle imprese, verso interventi di riorganizzazione dei ritmi e degli orari di lavoro. Anche in questo caso, si tratta di interventi di profilo integrato, quelli formativi sono infatti sostenuti da un adeguato supporto al lavoratore nelle fasi della ricerca attiva, con un occhio sempre attento alla professionalizzazione e soddisfazione del lavoratore, mentre quelli sulla flessibilità non sono mirati alla stabilizzazione immediata, ma alla capacità di assicurare al lavoratore una prospettiva occupazionale di lungo periodo. Lo scopo è la possibilità di acquisire una professionalità che prima non aveva, che lo renda capace, se

perde il posto di lavoro, di ritrovarlo con maggiore facilità, anche grazie al sostegno dei Cpi.

Decisamente più spostato sul versante delle imprese, l'approccio della **Lombardia** è basato, invece, su un modello di tipo **produttivo**. L'interesse per le politiche di genere in questa regione, più che derivare da una profonda consapevolezza dell'esistenza di forti differenze nelle possibilità offerte a uomini e donne, sembra essere dovuto ad una maggiore conoscenza dei positivi risvolti economici legati alla crescita dell'occupazione femminile. Il coinvolgimento delle imprese è molto forte, caratterizzandosi nel panorama italiano tra le più attive nella realizzazione di misure volte ad adeguare gli orari e l'organizzazione del lavoro. Ovviamente, l'enfasi è sull'ingresso e sulla permanenza all'interno del mercato del lavoro, per aumentare al massimo i livelli di produttività e divenire maggiormente competitivi. Dalle interviste raccolte emerge chiaramente la tensione verso il raggiungimento di alti livelli di sviluppo, focalizzati sulla valorizzazione delle competenze e dei talenti individuali, che quindi sul versante dell'occupazione femminile, si traducono nella necessità di porsi il problema della conciliazione per trattenere al lavoro le risorse migliori. Si tratta di un'ottica fortemente competitiva, che da un lato aumenta la visibilità delle imprese e la loro appetibilità per le lavoratrici che sanno di poter contare su maggiori servizi, dall'altro produce delle ricadute sul territorio molto importanti da un punto di vista economico. Ad esempio nel solo comune di Milano, la creazione di nidi aziendali non solo ha aumentato la domanda, confermando le conclusioni di Del Boca (2007), per cui a maggiore offerta corrisponde una

domanda più alta, ma ha favorito la nascita di una vera e propria “area business” con la specializzazione di diversi servizi.

Dal punto di vista operativo, i due grossi filoni di attività sono stati, da una parte la formazione con l'erogazione di “doti” per le giovani laureate, da spendere in stage presso aziende, con l'assegnazione di voucher per la realizzazione di percorsi formativi individualizzati, seguiti da tutor specializzati; dall'altra gli interventi di flessibilità organizzativa, con la ridefinizione dei tempi e degli orari di lavoro e il forte incoraggiamento verso la creazione di nidi aziendali. In quest'ultimo caso, le sollecitazioni sono avvenute attraverso la circolazione delle informazioni e delle buone prassi, per favorire l'apprendimento imitativo da parte di aziende interessate a sperimentare delle iniziative simili nelle loro imprese e socializzare i vantaggi offerti da una maggiore vicinanza delle aziende alle esigenze dei propri lavoratori.

Seppur molto diversi nella loro impostazione, le regioni considerate fino a questo momento presentano un modello d'intervento piuttosto preciso, con una logica corrispondenza tra l'interpretazione della problematica e le soluzioni operative proposte. Al contrario negli altri tre casi analizzati, non sembra esserci un preciso indirizzo, né nella lettura dei problemi legati alle disuguaglianze di genere, né negli interventi realizzati.

L'approccio della **Campania** e della **Sicilia** che potremmo definire **emergenziale**, è basato su una netta propensione a considerare solo i fenomeni più macroscopici, risolti prevalentemente con misure correttive che non approfondiscono le cause profonde del ritardo. La lettura delle necessità del contesto, da parte dei diversi attori intervistati, anche se non perfettamente focalizzata su una precisa

linea interpretativa, mostra sicuramente una complessità maggiore rispetto alle azioni implementate. Tutti gli attori sono consapevoli della necessità di agire con interventi strutturali focalizzati, sull'aumento della disponibilità dei servizi cronicamente deficitari e sullo sviluppo di sistemi di accompagnamento e orientamento al lavoro, in grado di seguire gli utenti nelle diverse fasi della ricerca. Tuttavia a detta degli intervistati, i gravi deficit legati ad una situazione socio economica difficile, per entrambi i sessi, rendono marginale l'importanza delle questioni di genere all'interno dell'agenda politica. Il fatto di non ritenere la disoccupazione femminile e il drammatico crollo dei tassi di attività come economicamente gravi, al pari della situazione occupazionale maschile, imbriglia le potenzialità di sviluppo delle politiche di genere e continua a sostenere i tradizionali modelli culturali prevalenti, che assegnano al lavoro femminile una funzione meramente accessoria

Più nel dettaglio, il modello di azione campano è focalizzato esclusivamente sulle politiche di occupabilità declinate attraverso l'apertura di specifici sportelli, i Cof (Centri di occupabilità femminile), progettati per fornire le prime informazioni di base alle donne, che vogliono trovare lavoro, senza però accompagnare queste azioni con servizi di orientamento e tutoraggio, nelle fasi d'ingresso nel mercato del lavoro. All'interno dei Cof l'attività principale è, infatti, l'indirizzo verso i corsi di formazione che rappresentano il secondo filone di attività sviluppate dalla regione.

La Sicilia, al contrario ha privilegiato il sistema dei sussidi e dell'assistenza, quindi bonus maternità e buoni scuola, focalizzandosi su interventi che agevolano le condizioni di vita delle

donne, ma si limitano al solo sostegno al reddito e non creano opportunità vere per tutto il territorio. Le altre iniziative riguardano la costruzione di una sensibilità nelle istituzioni locali, con la realizzazioni di seminari, convegni, ma anche di una rete regionale degli assessorati alle pari opportunità, per creare una cultura dell'uguaglianza all'interno di un territorio, ancora molto restio ad introdurre le politiche di genere all'interno dell'agenda politica. La regione Sicilia, infatti, è l'unica regione italiana a non avere ancora una Commissione regionale per le pari opportunità.

In questo quadro la situazione del **Lazio** si pone in maniera assolutamente ambigua, con un modello d'intervento **misto** che tende da un lato ad avvicinarsi a quei principi di uguaglianza che abbiamo visto ispirare le politiche dell'Emilia Romagna e dall'altro a richiamare, nelle scelte effettive di policy, quel modello emergenziale che come visto per le due regioni del Sud, marginalizza le politiche di genere a favore di bisogni e necessità ritenuti più urgenti. I significati assunti dagli attori nell'interpretazione delle politiche di genere tendono sicuramente verso un riconoscimento delle differenze esistenti tra uomini e donne, da valorizzare già all'interno dei percorsi formativi della scuola primaria, favorendo una definizione meno rigida dei ruoli e dell'identità di genere, così da stimolare, sia una maggiore propensione delle donne a cimentarsi in più campi di azione, sia un più ampio coinvolgimento dei maschi nella cura dei figli. La parola chiave utilizzate è infatti "*condivisione*" e non conciliazione, proprio per eliminare qualsiasi connotazione di genere. Inoltre, la consapevolezza degli attori sui problemi derivanti dall'intrappolamento nelle professioni flessibili o in lavori sotto

qualificati e tutelati unitamente alla necessità di incoraggiare parallelamente la valorizzazione delle competenze delle donne istruite, emerge sicuramente nella declinazione ideale degli interventi offerta dai testimoni laziali. Se però, si guarda il lato dell'implementazione, i risultati raggiunti dalla regione si manifestano concretamente in una grossa attivazione e sensibilizzazione del contesto, anche attraverso ricerche e studi di impatto, che se spesso finalizzati alla realizzazione di precisi interventi, si sono scontrati con la resistenza dell'amministrazione che ne ha bloccato lo sviluppo. Così com'è accaduto per la Campania, gli interventi più rilevanti hanno quindi riguardato la formazione, i Cpi e infine, le attività di sensibilizzazione a vari livelli e la sperimentazione di tutta una serie d'iniziative, che però non sono riuscite a uscire dalla dimensione dell'esperienza limitata al singolo caso.

4.3 Le relazioni tra gli attori e i fattori amministrativo gestionali

La seconda parte dell'intervista ha indagato il livello d'incorporazione all'interno dei diversi contesti locali, delle nuove sfide necessarie per la realizzazione di politiche di genere maggiormente integrate, fondate sulle reti di governance e sulla programmazione basata sull'analisi dei fabbisogni, il monitoraggio e la valutazione dei risultati.

Per quanto riguarda il coinvolgimento di tutti i possibili stakeholders e le relazioni instauratesi all'interno dei sei contesti regionali considerati, è possibile delineare almeno tre diverse

modalità: *gerarchico-collaborativa*, *negoziale-contrattuale* e *conflittuale*, tracciate prendendo in considerazione il numero e il tipo di attori coinvolti, il loro potere negoziale, il ruolo svolto, la frequenza la modalità degli incontri e infine le opinioni espresse sul livello di accoglimento delle istanze avanzate da coloro che sono chiamati a rappresentare le dimensioni di genere.

La modalità *gerarchico-collaborativa* è propria dell'**Emilia Romagna** e della **Toscana**, che associano una precisa divisione dei compiti e delle funzioni tra i diversi attori, a una grande capacità di realizzare proficue collaborazioni, basate sulla condivisione dei linguaggi e delle prassi operative. In queste due regioni tutti gli attori sono perfettamente consapevoli del proprio ruolo, dei propri ambiti di azione e di quelli altrui, non avvengono perciò sovrapposizioni e i tavoli di partenariato, molto allargati con rappresentanti delle istituzioni, del mondo datoriale, sindacale e dei diversi enti e associazioni, che di volta in volta sono direttamente interessati alla specifica policy. Sono ispirati alla condivisione dei saperi, delle esperienze e al rispetto e alla ricomposizione di interessi per necessità diversi. Entrambe le regioni lavorano solo con enti accreditati e la disponibilità ad includere nei tavoli di partenariato le figure preposte al rispetto dei principi trasversali del mainstreaming di genere, nella messa a punto degli interventi, è molto ampia ed è entrata a far parte del *modus operandi*.

La modalità *negoziale-contrattuale* è invece propria della sola **Lombardia**, dove sono le imprese ad avere il potere contrattuale maggiore. Le aziende sono senza dubbio, come descritto sopra, molto sensibili ai temi delle pari opportunità e sono sicuramente più avanti rispetto all'amministrazione regionale, a cui chiedono a gran

voce di sostenere, attraverso il potenziamento della rete dei servizi pubblici e la riorganizzazione complessiva dei tempi e degli orari delle città, gli sforzi compiuti dalle imprese.

In coerenza con la lunga tradizione di questa regione nei rapporti tra pubblico e privato, anche per le questioni di genere molto proficuamente si sono dunque avviate delle interessanti partnership, basate proprio su una logica negoziale di contrattazione, in cui alla disponibilità delle imprese ad investire nella ridefinizione dei tempi e degli orari di lavoro, piuttosto che nella creazione di nidi aziendali, è stato affiancato il sostegno o la compartecipazione anche da parte dell'amministrazione regionale o comunale di riferimento. Emblematico, in questo senso, è proprio il caso dei nidi aziendali, dove a fronte di una disponibilità dell'impresa ad attrezzarsi con delle strutture interne, è stata richiesta in alcuni casi una partecipazione anche del pubblico, con una quota riservata ai bambini dei residenti in quella zona, indipendentemente dal fatto che i genitori fossero occupati nell'azienda. Questa soluzione ha consentito, da un lato di tenere in piedi la struttura, che diventa un servizio per il territorio, anche in presenza di un calo delle richieste da parte dei dipendenti e dall'altro di ridurre i costi d'impresa.

Più difficili sono invece i rapporti con la parte sindacale, non sempre coinvolta nelle decisioni, non sempre parte attiva all'interno dei tavoli di concertazione, soprattutto nelle fasi di discussione sugli strumenti da utilizzare e meno in quelle di definizione degli obiettivi. In questo senso, permane una certa diffidenza nei confronti dell'operato delle imprese da parte della componente sindacale, che non sempre ha giudicato positivamente gli accordi stabiliti con le amministrazioni locali e a cui, di rimando, i rappresentanti aziendali

hanno spesso chiesto più autonomia con finanziamenti più flessibili e scollegati dai soli accordi sindacali. A questo proposito molto chiare sono le parole della rappresentante di Assolombarda:

“...l’esperienza mostra, infatti, come molte siano le iniziative prese dalle singole imprese e tante altre potrebbero esserci se queste potessero avere dei sostegni finanziari al pari di quelle che poggiano su accordi sindacali quindi il sistema dei finanziamenti dovrebbe essere strutturato in maniera assolutamente meno rigida rispetto all’attuale...”

Per gli stessi motivi all’inizio sono stati tesi anche i rapporti con la Consiglieria regionale di parità percepita come rappresentante di un nuovo sindacato “quello delle donne”, ma con cui alla fine è stata avviata una proficua collaborazione per trovare insieme delle soluzioni e risolvere i problemi senza uno scopo sanzionatorio o di mera indagine.

Dei rapporti decisamente più *conflittuali* caratterizzano le relazioni tra gli attori delle ultime tre regioni: il **Lazio**, la **Campania** e la **Sicilia**.

Il primo dato emerso dalle interviste è la scarsa capacità di queste regioni di realizzare dei tavoli di partenariato realmente inclusivi. I problemi principali sono legati all’esclusione nelle sedi di concertazione dei soggetti deputati a rappresentare le istanze di genere, alla mancanza di una visione comune sulle emergenze da affrontare e sui problemi da risolvere, alla limitata conoscenza delle diverse funzioni degli attori sociali a cui si aggiungono l’assenza di un preciso riconoscimento delle competenze dei singoli soggetti e le resistenze dell’amministrazione regionale cui spettano le decisioni finali.

Le conseguenze più immediate sono il mancato inserimento delle questioni di genere all’interno delle agende politiche regionali e la

realizzazione d'interventi che non adeguatamente discussi si rivelano, da un lato poco efficaci e dall'altro promossi dalla sola amministrazione regionale che li ha approvati. È questo il caso, sia dei Cof campani, fortemente criticati dai rappresentanti datoriali, sindacali e dalla Consiglieria, debolmente coinvolti nelle fasi di discussione e implementazione, sia delle risorse finanziarie messe in campo per le misure di sostegno al reddito introdotte dalla Sicilia, che forse con una contrattazione più allargata potevano essere utilmente utilizzate, per ampliare la rete di servizi di assistenza deficitari su tutto il territorio.

Le iniziative realmente pensate in un'ottica di maggior inclusione della componente di genere, sono quindi il frutto dell'attivazione individuale dei diversi soggetti, primi tra tutti le Consigliere, che proprio per questo motivo pagano lo scotto di restare limitate alle sole fasi di sperimentazione, o di scontrarsi con il muro degli amministratori locali, che tendono spesso a privilegiare questioni ritenute più urgenti. Il comune di Roma, ad esempio, ha avviato molteplici progetti a tutto campo per dare risposta a più aree problematiche, che non hanno poi prodotto dei risultati significativi o estendibili nel tempo, proprio perché si è trattato di esperienze non partecipate pienamente dagli amministratori comunali e regionali. La politica, fatta ancora tutta al maschile e debolmente sostenuta da qualche rappresentante donna, non riesce, infatti, a trovare adeguati spazi di riconoscimento che, se nel Lazio si traducono in un'enorme difficoltà nell'arrivare all'implementazione, nelle altre due regioni, soprattutto in Sicilia, si realizzano nella completa esclusione dai tavoli.

Dalle interviste effettuate, la situazione delle due regioni del Sud risulta inoltre aggravata dalla mancanza di una cornice di riferimento nazionale, che consenta alle amministrazioni locali di avere ben chiari, sia gli obiettivi, che le traiettorie da seguire per realizzarli. L'assenza di precisi modelli di azione, unita alla completa autonomia accordata ai contesti locali ha, infatti, enormemente diminuito le possibilità di azione delle regioni meridionali che, non preparate alla gestione indipendente delle policy, non sono state in grado di dotarsi di un proprio piano di sviluppo e di regolare le relazioni e gli scambi tra i nuovi attori. Quest'ultimo punto si è dimostrato particolarmente problematico, se nelle tre regioni analizzate in precedenza tutto funziona solo con enti accreditati, nelle due regioni del Sud, ma anche nel Lazio, il tentativo di aumentare la cerchia di soggetti inclusi ai tavoli, ha allargato enormemente la platea degli attori che, portatori di interessi molto diversificati, hanno creato, a detta degli stessi intervistati, disfunzioni e contrasti con un ulteriore rinvio dei processi decisionali.

Per quanto concerne invece la programmazione da realizzare auspicabilmente in un'ottica di risultato, con una precisa ridefinizione dei target e un monitoraggio costante degli interventi realizzati, si pongono in parte verso questa direzione solo l'Emilia Romagna e la Toscana. Sicuramente le due regioni possono contare su una più lunga tradizione nella codifica ed elaborazione di dati disaggregati rispetto al sesso. Entrambe effettuano monitoraggi sul mercato del lavoro e sulla composizione delle imprese da più di un decennio e sono quindi abituate ad operare dei confronti sul lungo periodo, ad avere una visione più completa dei fenomeni e quindi a riconoscere

l'importanza delle fasi di analisi e valutazione. Tuttavia, anche a dispetto di una buona produzione di ricerche, studi e valutazioni d'impatto, queste attività non sono costantemente applicate in tutti i programmi e i progetti sperimentati. I risultati più positivi si registrano, infatti, nell'ambito dei progetti finanziati attraverso il Fse, in cui le attività di valutazione sono richieste espressamente, mentre maggiori difficoltà s'incontrano nel consolidamento di meccanismi di valutazione stabili, che sia possibile applicare in maniera più generalizzata. In questo senso, se l'Emilia Romagna si sta muovendo per mettere a punto delle griglie di valutazione, in Toscana, in cui si lamenta soprattutto una mancanza di coordinamento tra le diverse attività e i diversi organi preposti, si sta puntando verso la costruzione di una cornice, anche normativa, in cui poter individuare quelli che sono gli strumenti e i percorsi da seguire

Molto indietro sono invece il Lazio, la Campania e la Sicilia, in questi contesti il monitoraggio non viene effettuato nemmeno su tutti i progetti finanziati attraverso il Fse e il limite maggiore è ancora più a monte rispetto alla definizione di strumenti di monitoraggio e valutazione e risiede nella mancanza di dati disaggregati per sesso su cui poter lavorare, per pensare alla creazione di meccanismi di analisi e valutazione più evoluti.

Una riflessione a parte va fatta invece per la Lombardia. Anche se allo stato attuale le analisi dei fabbisogni e le attività di valutazione sono poco sviluppate, la regione ha posto la costruzione di un sistema di monitoraggio e valutazione degli impatti dei progetti realizzati tra le priorità della nuova programmazione. Il punto di partenza è la maggiore personalizzazione degli interventi; le

cospicue risorse finanziarie messe in campo per la realizzazione dei progetti e i risultati spesso limitati rispetto alle attese, hanno spinto gli amministratori locali ad una maggiore definizione degli target di intervento, non più individuati in maniera generica, ma declinati a partire dalle specifiche caratteristiche dei destinatari e ad una parallela riconsiderazione dell'importanza dei meccanismi di analisi dei fabbisogni e di monitoraggio dei risultati, anche in chiave di un miglior impiego delle risorse economiche a disposizione. Il cambio di rotta assume ovviamente una maggiore attenzione, anche per le fasi successive alla valutazione che, infatti, prevedono l'erogazione di specifiche premialità per le iniziative maggiormente efficaci.

4.4 Il ruolo dell'Europa

L'ultima parte dell'analisi è stata dedicata a stabilire gli atteggiamenti delle sei regioni analizzate nei confronti della strategia europea e dei suoi specifici obiettivi in materia di politiche di genere, chiarendo quale sia stato, secondo gli attori, l'apporto che queste direttive hanno dato alla definizione delle policy locali e quali le opportunità offerte o viceversa i vincoli imposti.

L'atteggiamento più propositivo è sicuramente quello dell'**Emilia Romagna**, della **Toscana** e della **Lombardia**, che oltre ad attribuire una grande importanza alla diffusione di principi di uguaglianza e di pari opportunità che, a detta degli attori, sono stati fondamentali per l'ingresso delle questioni di genere all'interno dell'agenda politica delle amministrazioni locali, vedono nell'intervento dell'Ue una grande opportunità per diventare

interlocutori attivi nella definizione delle strategie politiche, da perseguire in rispetto dei principi di sussidiarietà verticale, che hanno attribuito alle regioni nuovi e più importanti margini di autonomia. Si tratta di un atteggiamento basato sullo *scambio* e il benchmark delle buone prassi, secondo una logica che vede nell'Europa non solamente un vettore per la diffusione di obiettivi e risorse economiche, ma soprattutto un'opportunità per l'apprendimento di nuove prassi e modalità di azione, che attraverso il confronto con le altre realtà europee possono stimolare la realizzazione di interventi fortemente innovativi contribuendo all'esportazione delle proprie politiche in ambito comunitario. La cultura della valutazione, la creazione di tavoli allargati con la realizzazione di partnership, non soltanto a livello locale, ma anche con altre regioni europee, sono tutti tributi che queste regioni devono, per stessa ammissione degli attori intervistati, agli sforzi comunitari. Le maggiori opportunità sono dunque legate alla possibilità di rafforzare la propria autonomia nella realizzazione delle policy, scegliendo liberamente gli strumenti di cui dotarsi e alla costruzione di spazi autonomi, rispetto al contesto nazionale, per proporsi come interlocutori diretti in sede comunitaria.

Allo stesso modo anche il **Lazio** manifesta un atteggiamento molto favorevole alle politiche comunitarie, prevalentemente basato però sulla diffusione d'idee e principi capaci di diffondere una nuova cultura e un nuovo modo di leggere le inefficienze dei diversi contesti. L'impatto delle politiche comunitarie è quindi soprattutto di tipo *culturale* e legato all'erogazione di cospicue risorse economiche, che hanno consentito alla regione di avviare tutta una serie di progetti e d'iniziative sperimentali che da solo il Lazio non

avrebbe mai potuto realizzare. Non a caso gli attori intervistati manifestano fortissimi dubbi sulla scomparsa della misura specifica a favore delle pari opportunità, giudicata negativamente, in primo luogo, perché nella regione non esiste un'incorporazione tale dei principi di pari opportunità da assicurare l'inserimento della dimensione di genere in tutti gli interventi, in assenza del vincolo, e in secondo luogo perché occorreranno degli sforzi, da parte delle consigliere e dei rappresentanti istituzionali, ma anche datoriali e sindacali, molto superiori rispetto a quelli già abbondantemente messi in campo, per ottenere attenzione e soprattutto delle linee di finanziamento specifiche. Queste perplessità manifestate anche dalla Toscana e dalle regioni del Nord,⁶⁴ anche se in misura minore, assumono in questa regione dei toni molto più allarmanti, perché minano le capacità stesse degli attori locali di implementare e realizzare le policy. Per il Lazio, l'Ue assume quindi una funzione di mediazione forte, su cui i vari rappresentanti hanno fatto leva, sia in termini culturali per sensibilizzare gli amministratori regionali, da qui deriva ad esempio la grande attenzione presente nella programmazione 2000-2006 dei Por al mainstreaming, sia in termini operativi, grazie ad dotazione specifica di risorse che garantiva dei margini di autonomia, che adesso sono completamente da rinegoziare.

Le due regioni del Sud hanno, invece, verso l'Ue, un atteggiamento sensibilmente più *critico*. Accanto al riconoscimento dell'indubbio ruolo esercitato dalle politiche comunitarie, all'Europa

⁶⁴ In realtà i soggetti intervistati dalla Lombardia non manifestano nessuna perplessità sulla scomparsa della misura specifica proprio perché la necessità di includere i principi di genere è ormai parte delle logiche della regione, soprattutto con questa nuova programmazione, e avrà dunque un suo spazio a prescindere dall'esistenza della specificità di genere.

viene rimproverata soprattutto la mancata definizione di linee precise da seguire, per l'applicazione dei principi comunitari e in modo particolare l'assenza di aspetti sanzionatori, responsabili di non aver stimolato gli amministratori locali a muoversi verso l'incorporazione delle misure di pari opportunità. Secondo gli attori intervistati in contesti come quelli che caratterizzano la **Campania** e la **Sicilia**, dove non esiste una cultura favorevole alle istanze di genere, solo la predisposizione di "sanzioni e multe" avrebbe potuto incoraggiare un maggiore avvicinamento agli obiettivi comunitari, unitamente ad una definizione precisa delle azioni da intraprendere giudicate troppo teoriche e di scarso impatto operativo.

Paradossalmente quindi, sono proprio le regioni che più avevano bisogno dell'intervento dell'Ue, quelle che ne hanno beneficiato di meno. Nelle parole dei soggetti intervistati, è chiaro, infatti, che la portata innovativa delle idee europee non è stata colta, ma sono state attribuite alle politiche comunitarie le medesime inefficienze legate alla mancanza di coordinamento e di precise prassi operative che, come visto prima, le regioni del Sud considerate hanno attribuito alle politiche nazionali.

4.5 Il confronto con le ipotesi di ricerca

La tabella 4.9, riassume le principali indicazioni emerse dall'analisi delle interviste effettuate con i testimoni privilegiati.

Tabella 4.9 Modelli regionali rispetto alle relazioni tra gli attori e agli atteggiamenti verso l'Ue

Modalità di relazioni tra gli attori	Atteggiamenti verso l'Europa		
	Scambio	Culturale e di Sperimentazione	Critico
Gerarchico cooperativo	Uguaglianza Emilia Romagna Emancipatorio Toscana		
Negoziiale Contrattuale	Produttivo Lombardia		
Conflittuale		Misto Lazio	Emergenziale Campania e Sicilia

Come si vede, incrociando il tipo di concezione sotteso alle policy adottate con le modalità relazionali degli attori e l'atteggiamento nei confronti dell'Ue, appare evidente come a diversi modi di interpretare e leggere le politiche di pari opportunità, corrispondono dinamiche relazionali differenti, sostenute, parallelamente, anche dalle influenze europee, che hanno assunto significati simili, per quel che riguarda lo sviluppo di una sensibilità comune intorno a questa tematica e invece, profondamente diversi, nelle loro ricadute operative.

Rispetto alle ipotesi formulate all'inizio in tutti i contesti regionali analizzati, la distanza dai discorsi legati ai modelli di tipo *worker and carer* o all'*universal caregiver*, appare senza dubbio evidente. L'enfasi verso il rilancio dello sviluppo economico attraverso il potenziamento dell'occupazione femminile, è presente in tutti i contesti analizzati e solo in Emilia Romagna le politiche di conciliazione sono pensate anche per riequilibrare i ruoli sociali e garantire una maggiore condivisione del lavoro domestico. Nelle altre regioni l'attenzione principale è sulle politiche per l'occupabilità e il parallelo innalzamento dei livelli di occupazione femminile. Solo in due casi però, Lombardia e Toscana, queste politiche seguono un

preciso modello di sviluppo declinandosi rispettivamente, nel primo caso in un riconoscimento delle potenzialità economiche insite nel lavoro delle donne e nel secondo caso nella valorizzazione delle competenze femminili, attraverso l'inserimento in professioni qualificate. Nelle altre tre regioni, al contrario, non è possibile individuare una chiara direzione verso un modello di sviluppo economico, che vede nell'occupazione femminile uno dei fattori trainanti.

Se in ipotesi quindi, si riteneva che soprattutto al Sud, dove più forti sono i retaggi culturali e maggiori sono le necessità di rilanciare la competitività, si fosse puntato in maniera esclusiva sulle politiche occupazionali, sono proprio le forti resistenze culturali legate alla rigida divisione dei ruoli e al lavoro femminile considerato accessorio rispetto a quello maschile, che hanno determinato un interesse molto basso per le politiche di genere, che soprattutto in Sicilia, non sono mai partite, fermandosi alle sole iniziative di sensibilizzazione del territorio. Gli aspetti culturali sembrano essere responsabili anche della scarsa incisività degli interventi della regione Lazio, ugualmente privi di una direzione precisa, ma articolati in iniziative spezzettate che si sono scontrate con le resistenze degli amministratori locali e del mondo imprenditoriale.

Anche lo scollamento tra gli aspetti programmatori e le pratiche operative sembra essere avvalorato solo in parte. Al di là della Sicilia che si è confermata, anche nelle messa in opera degli interventi sul territorio, fortemente lontana dal dimostrare una volontà di promuovere le politiche di genere, sia le due regioni del Nord che la Toscana sono riuscite a confermare, nella pratica operativa, le intenzioni programmatiche, con interventi che si sono

rivelati in linea con la programmazione presente nei Por. Al contrario sia la Campania che il Lazio, anche a dispetto di Piani operativi comunque capaci di individuare campi di azione diversificati per l'azione politica, hanno poi realizzato solo interventi di tipo sperimentale, senza particolari ricadute sul territorio e volti soprattutto alla creazione di un humus culturale da cui partire per la predisposizione di interventi di maggiore impatto. Le distanze più ampie tra programmazione e implementazione si registrano in Campania, se, infatti, la regione Lazio ha comunque fatto molto in conformità con la numerosità dei riferimenti al mainstreaming presenti nei documenti, con attività volte a diffondere un'abitudine a lavorare in un'ottica di genere, le misure della Campania si sono limitate ai soli Cof che, fortemente criticati dalle diverse parti sociali, hanno inoltre contribuito ad acuire i già difficili rapporti tra i diversi attori.

Il persistere di differenze così profonde tra le diverse aree del paese risiederebbe quindi nell'incapacità delle regioni, soprattutto del Sud, di allargare la platea di soggetti coinvolti nella definizione degli interventi. La mancata creazione di reti di governance, capaci di accogliere i soggetti deputati a inserire la questione delle differenze di genere nelle diverse politiche, ha avuto come conseguenza la marginalizzazione delle politiche di pari opportunità a favore della risoluzione di emergenze ritenute più gravi e di conseguenza, non ha favorito la necessità di analizzare gli impatti rispetto al sesso degli interventi realizzati e di valutare i bisogni presenti sul territorio, individuando i target di riferimento. In accordo con la seconda ipotesi di ricerca, il peso delle resistenze *path*

dependent, è stato determinante e ha imbrigliato l'adozione di nuovi meccanismi di programmazione da parte dei singoli contesti locali.

Solo le regioni con una più consolidata tradizione di rapporti tra i diversi attori e una maggiore abitudine a lavorare in una logica di risultato, hanno più facilmente avviato la predisposizione di un nuovo assetto per la gestione e l'implementazione delle politiche di genere, garantendo anche maggiori spazi di azione ad attori precedentemente esclusi. L'analisi dei fattori amministrativo-gestionali ha evidenziato come solo le regioni (Emilia Romagna e Toscana), abituate a raccogliere dati disaggregati e a produrre studi e analisi, siano riuscite almeno nei progetti del Fse a lavorare in una logica di risultato e che proprio questa propensione abbia favorito una maggiore consapevolezza delle differenze di genere presenti sul territorio, aprendo al confronto, sia con i diversi attori locali, che con i partner europei. L'apertura verso nuovi attori avrebbe favorito in questi contesti la conoscenza delle problematiche di genere, anche in attori non direttamente chiamati a lavorare in maniera esclusiva su questi temi, mentre nelle due regioni del Sud, ma anche nel Lazio, i cambiamenti, che pure ci sono stati, hanno riguardato solo gli obiettivi delle politiche e i valori sui quali queste sono fondate (*path deviations*), ma solo di quei soggetti deputati specificamente a far rispettare l'equilibrio di genere. Del resto, in Lombardia è stata proprio l'abitudine a lavorare attraverso strette collaborazioni tra attori diversi, pubblici e privati, che ha fatto emergere nelle sedi di confronto gli squilibri tra i risultati preventivati e quelli effettivamente attesi, sollecitando una ridefinizione delle modalità operative.

Con quest'ultima riflessione arriviamo quindi al ruolo degli attori che in coerenza con la terza ipotesi di ricerca, si sono dimostrati fondamentali nell'aggirare le resistenze descritte dando luogo a deboli, ma visibili segnali di cambiamento. Gli attori chiave sono stati sicuramente le Consigliere di parità. In Lombardia, come descritto in precedenza, dopo un iniziale momento di scetticismo, è stata proprio l'azione della Consigliera regionale a rendere possibile il lavoro comune con le imprese e allo stesso modo, nel caso del Lazio, nonostante le diffidenze forti a cui le Consigliere sono andate incontro nei tavoli di concertazione, la loro forte azione di pressione ha consentito di continuare a destinare una parte specifica dei finanziamenti del Fse della nuova programmazione alle politiche di genere, dando anche l'avvio alla predisposizione del Libro verde realizzato per operationalizzare gli sforzi di sensibilizzazione compiuti fino a questo momento.

In questo senso non sono mancati gli sforzi anche delle Consigliere di Campania e Sicilia che però, forse a fronte delle maggiori ostilità incontrate e a causa della mancanza di dialogo e d'interazioni con le altre parti interessate, sono rimaste isolate e indebolite nella loro forza propositiva, con il risultato di venire escluse da buona parte dei tavoli di concertazione.

Considerazioni conclusive

Il lavoro presentato costituisce un tentativo di valutazione di un filone di policy che, oltre a ragionare in un'ottica solamente quantitativa, ha avviato, attraverso il confronto tra contesti regionali diversi, una valutazione più ampia delle logiche sottese ai diversi interventi.

Lungi dal realizzare una valutazione esaustiva, anche a causa della complessità delle interrelazioni che legano le politiche di genere a quelle di welfare, sociali e del lavoro, della trasversalità e dell'ampiezza degli obiettivi e infine della pluralità degli attori e dei livelli di governo, l'associazione di più strumenti di analisi ha comunque permesso una discreta comprensione del livello raggiunto in materia di politiche di genere all'interno delle diverse regioni.

La scelta di utilizzare l'analisi computerizzata dei dati testuali come strumento principale per la valutazione delle politiche di genere, ha permesso di delineare tutto il percorso di svolgimento delle policy con una riflessione non esclusivamente riservata all'implementazione, ma attenta soprattutto ai processi di elaborazione e pianificazione delle stesse. L'analisi della documentazione che a diversi livelli di governo (nazionale e regionale) ha ispirato gli interventi predisposti, ha, infatti, dimostrato che i forti ritardi nell'implementazione delle politiche di genere sono da attribuirsi in buona parte all'incapacità di individuare un modello adeguato d'intervento che a partire da una puntuale definizione delle

problematiche sviluppi interventi coerenti con le esigenze dei territori.

Le diverse posizioni emerse nel dibattito teorico non hanno trovato una precisa eco nella programmazione nazionale. Dall'analisi dei Pan è chiaro che, se da un lato la tendenza alla rifamiliizzazione (Saraceno, 2006), la conciliazione declinata solo al femminile (Lewis, 2006, 2006a) e il mancato adeguamento anche delle normative in materia di part-time e flessibilità, pongono le scelte politiche prese dall'Italia in direzione opposta rispetto al modello *worker and carer*, dall'altro lato anche l'applicazione del modello dell'*adult worker* risulta incompleta. Sicuramente, all'interno della programmazione, l'intento principale è l'innalzamento dei livelli occupazionali e l'ampliamento delle chances d'impiego femminili ma, l'occupazione per tutti che si sostiene sull'attivazione di cittadini responsabilizzati e orientati nei loro percorsi professionali e che quindi si basa anche sulla valorizzazione del ruolo economico delle donne (Ferrera, 2008), è molto lontana dall'essere raggiunta come testimoniato dalle politiche per l'imprenditoria e dal carattere localistico e sperimentale delle azioni positive.

Allo stesso modo, spostando l'analisi sul livello regionale, l'auspicata integrazione tra le istanze di giustizia sociale da una parte e di produttività economica dall'altra, non sembra realizzarsi nella programmazione contenuta nei Por. L'analisi testuale dei Piani regionali ha dimostrato una certa frammentazione negli interventi previsti che non risultano né integrati in un piano coerente di sviluppo e di valorizzazione delle risorse del territorio, né declinati in maniera precisa per rispondere alle esigenze di target estremamente differenziati. Ovviamente, profonde sono risultate le

differenze tra i vari contesti locali, per alcune regioni tra cui l'Emilia-Romagna, la Toscana e in parte anche la Lombardia è stato possibile individuare un'idea precisa alla base degli interventi programmati e un modello di azione in materia di politiche di genere che ha portato alla progettazione di misure coerenti e tenute insieme da un obiettivo comune.

L'utilizzo dell'analisi computerizzata dei dati testuali per lo studio della programmazione nazionale e regionale si è rivelato, quindi, particolarmente vantaggioso. Unitamente alla valutazione basata sugli esiti e gli impatti delle politiche, ha consentito di approfondire anche gli aspetti legati alle idee e ai significati che hanno ispirato i processi decisionali e d'implementazione, centrali nel caso di politiche, come quelle di genere, oggetto di profonde trasformazioni che riguardano non tanto, o non solo, gli strumenti d'intervento, quanto la definizione del problema.

I vantaggi maggiori si trovano perciò nella possibilità di indagare le concezioni profonde e gli aspetti latenti presenti in una policy oggetto d'indagine. I limiti principali risiedono invece, in primo luogo nella natura stessa dei documenti, strutturati per rispondere a precise disposizioni comunitarie e quindi non necessariamente rispondenti alle reali concezioni delle amministrazioni regionali, in secondo luogo nella mancata corrispondenza, tra i soggetti deputati alla programmazione delle politiche e i reali esecutori spesso non consultati nelle fasi di impostazione. Per questi motivi e anche per operare un'analisi attenta a valutare le iniziative concretamente realizzate, l'incorporazione delle nuove modalità di programmazione e il coinvolgimento dei diversi attori presenti sul territorio, si è reso necessario l'utilizzo di un pacchetto di strumenti più ampio.

L'analisi macro economica unitamente allo studio dei progetti e delle iniziative intraprese e all'approfondimento realizzato attraverso gli studi di caso, ha, infatti, evidenziato capacità molto diverse nella realizzazione degli interventi confermando proprio in quelle regioni in cui erano più chiari gli obiettivi da perseguire processi di realizzazione degli interventi più automatici.

Dalla lettura dei risultati di ricerca emersi dai sei studi di caso, la mancanza di una cornice di riferimento, anche e soprattutto nazionale, entro cui elaborare le diverse iniziative di policy ha portato alla realizzazione d'interventi scollegati e frammentari che si sono tradotti, o in iniziative di sensibilizzazione ai temi e alle problematiche di genere, o in sperimentazioni che seppur interessanti non sono riuscite a incidere nel lungo periodo.

È il caso soprattutto della Campania, della Sicilia, ma in parte anche del Lazio, che hanno dovuto di necessità contare sulle sole iniziative dei singoli attori che, come visto nell'analisi, isolati e spesso divisi hanno avuto pochissime possibilità di incidere nell'agenda di policy.

La grande sfida affidata ai contesti locali: realizzare l'auspicata integrazione tra la dimensione economica e quella sociale (Ranci, 2006a), è dunque vinta solo in parte e non in tutte le regioni. Le interviste raccolte hanno sicuramente confermato le ricadute positive delle politiche di genere, anche in termini di competitività economica, ma hanno anche dimostrato come ancora scarsa sia la consapevolezza del reale impatto che le misure di pari opportunità rivestono per lo sviluppo regionale. Se, infatti, le esperienze

dell'Emilia Romagna⁶⁵ e della Lombardia⁶⁶, sono incoraggianti le criticità ancora presenti superano di molto i segnali positivi.

Le inefficienze vanno cercate, sia nell'area più strettamente connessa alla politica, che in quella legata, invece, alle politiche.

Sul versante politico le resistenze principali risiedono, in primo luogo nell'incapacità dell'amministrazione regionale di leggere, interpretare e attribuire la giusta importanza alle problematiche presenti sul territorio e in secondo luogo nelle difficoltà incontrate dagli attori deputati a promuovere le istanze di genere a trovare dei punti di ascolto all'interno dei contesti locali per promuovere, da un lato una sensibilità nuova al tema delle politiche di genere e dall'altro avviare la costruzione di reti allargate e maggiormente inclusive. La costruzione di reti di collaborazione e lo scambio di esperienze, come pure la capacità di vedere nell'Ue un'utile piattaforma per l'apprendimento si sono, infatti, realizzate, non senza resistenze, solo in tre delle sei regioni considerate (Emilia Romagna, Lombardia e Toscana).

Sul versante delle politiche, l'auspicata realizzazione d'interventi maggiormente integrati, puntuali nella definizione degli obiettivi e dei diversi target da raggiungere si è scontrata, a monte con la mancanza di un programma d'azione nel quale iscrivere le policy e a livello più operativo nel mancato utilizzo degli strumenti di analisi e monitoraggio, volti a valutare gli effetti delle politiche e spingere verso un ripensamento delle stesse in modo da scongiurare la riproduzione di nuove disuguaglianze.

65 L'Emilia Romagna si è impegnata per la realizzazione di servizi per le imprese femminili con grossi risultati in termini di eccellenza e di innovatività

66 La Lombardia ha avviato la creazione di partnership pubblico-private per la realizzazione di nidi aziendali con la nascita di una vera e propria area business di servizi specializzati sul territorio

Sulle concrete modalità di azione hanno poi evidentemente influito le cosiddette resistenze *path dependent* rafforzate dalla poca dimestichezza con i meccanismi di analisi dei fabbisogni, monitoraggio e valutazione, dalla scarsa abitudine a lavorare in un'ottica di risultato coinvolgendo simultaneamente tutti i diversi attori presenti sul territorio e infine, come già sottolineato, dalla mancanza di cornici di senso stabili in grado di spingere l'azione verso l'adozione di nuovi meccanismi di programmazione.

In ultima analisi è poi mancato e manca tuttora e non solo a livello regionale, il dibattito, la discussione su temi centrali quali la famiglia, la maternità, l'importanza della partecipazione di entrambi i genitori ai processi di formazione della personalità dei figli (Mazzoleni e Barone, 2008) e l'indiscutibile ruolo delle strutture per l'infanzia nel favorire e sostenere lo sviluppo individuale (Del Boca, 2007)⁶⁷.

Sono di Settembre (2008), le discusse dichiarazioni della laburista, presidentessa della Commissione per le pari opportunità del governo di Gordon Brown, Nicolas Brewer, che sostiene che la maternità penalizza le donne perché non è una scelta libera ma un desiderio da pagare a caro prezzo. In questo modo, anche nel Regno Unito, si è aperta la discussione sulla necessità di diffondere una consapevolezza maggiore sulle “nuove” urgenze delle moderne società.

Mentre, infatti, anche in Europa s'inizia finalmente a discutere del ruolo fondamentale svolto dai processi di socializzazione con una

67 Altri approfondimenti su www.child-centre.it/

proposta⁶⁸ che va addirittura ad interrogarsi sul ruolo degli stereotipi nelle pubblicità che contribuirebbero a riprodurre e legittimare le tradizionali divisioni dei ruoli di genere all'interno della famiglia e della società, il nostro Paese dimostra la sua poca maturità sul tema continuando a ricorrere per lo più a trasferimenti monetari e a ribadire il valore forte della famiglia fondata sulla sola cura al femminile.

In estrema sintesi, la ricerca ha dimostrato che oltre a lavorare per rendere sempre più capaci le amministrazioni regionali nel manovrare il complesso degli strumenti di programmazione, estendendo la platea degli stakeholders, è necessario partire dai processi di definizione e di scelta dei percorsi dell'azione politica.

È chiaro che politiche maggiormente integrate, anche più trasparenti nei loro obiettivi e nelle loro ricadute, possono ricorsivamente influenzare anche la sfera politica favorendo la possibilità di stimolare maggiormente il coinvolgimento di attori diversi; in questo senso le politiche oltre che attive e individualizzate devono essere realmente innovative per il territorio, capaci di attrarre un maggior numero di stakeholders realmente convinti delle potenzialità insite nella risorsa femminile e disposti ad investire realizzando un maggiore sviluppo economico e scongiurando al tempo stesso la ricreazione di nuove disuguaglianze.

Tuttavia, anche grazie all'importanza accordata agli aspetti cognitivi, esplorati attraverso l'analisi documentale, dall'indagine è risultato evidente come la correlazione tra l'incorporazione di un preciso modello di azione, da parte dell'amministrazione locale nel

68 Articolo apparso su "La Repubblica", 6 Settembre, 2008

suo complesso, e la capacità di tradurlo in pratiche orientate alle logiche di risultato, è fortissima e che non è possibile affidarsi alle sole iniziative dei singoli, che rischiano, se non sostenute da un consenso diffuso, di rivelarsi totalmente inefficaci.

Riferimenti bibliografici

- Addabbo T. (1999), Labour supply and employment probabilities in Italy a gender analysis in a regional prospective, in *Economia & Lavoro*, vol 33
- Addabbo T. (2003), *Atypical work in Italy in a gender prospective: the case of parasubordinates and part-timers*, in Del Boca D. e Repetto-Alaia M., (eds), *Women's work, the family and social policy: focus on Italy in a European perspective*, in *Studies in European Union*, vol.2, Peter Lang Publishing, Inc., New York.
- Addabbo T. e Olivier F. (2003), *Offerta di lavoro e servizi all'infanzia in Italia*, atti del convegno "*Che genere di conciliazione*", Torino,
- Addis E. (1997), Un patto equo fra i sessi per la riforma dello Stato sociale, in *Info III*
- Addis E. (1999), Gender in the Italian welfare state reforms, in *Southern European Society and Politics*
- Altieri G. (a cura di), (2007), *Uomini e donne moderni*, Ediesse, studi e ricerche
- Aybars A.I. (2005), Gender equality in employment in the UE and the impacts of the "soft" approach, *ESPAnet Young Researchers Workshop*, Bath, 1-2 April
- Ambrosini M. e Beccalli B. (2001), *Lavoro e nuova cittadinanza, cittadinanza e nuovi lavori*, Franco Angeli, Milano
- Andersen J.G. Guillerma A. e Pfau Effinger B. (a cura di), (2005), *The changing face of Welfare*, Bristol, Policy Press,
- Atkinsons T. Cantillon B. Marilier E. e Nolan B. (2002), *Indicators for social inclusion in the European Union*, Oxford, Oxford University Press
- Bagilhole B. (2004), Equal Opportunities and Social Policy, in *Journal of Social Policy*
- Barbagli M. e Saraceno C. (1997), *Lo stato delle famiglie in Italia.*, Il Mulino, Bologna,
- Barbieri P. (2005), Nuovi rischi nuovo welfare: le sfide del futuro, in *Stato e Mercato*, n.74
- Barbieri e Scherer, (2005), Le conseguenze sociali della flessibilizzazione del mercato del lavoro in Italia, in *Stato e Mercato*, n. 74
- Battistoni L. (1993), *Doppi legami e variabili di genere nell'organizzazione*, Ediesse, Roma
- Battistoni L. (2005), "I numeri delle donne 2005", *quaderni Spinn*,
- Behning U. e Serrano Pascual A. (2005), Gender mainstreaming in the European Employment Strategy, Bruxelles, ETUI
- Belli E. (1997), Struttura familiare, partecipazione alla forza lavoro. La famiglia come ammortizzatore sociale?, in *Lavoro e relazioni industriali*, n. 2
- Bellotti V. (1993), La partecipazione al lavoro delle donne coniugate, in *Polis*, vol 7 n°2
- Berman S. (1998), Path Dependency and Political Action: Re-examining Responses to the Depression, in *Comparative Politics*, n. 30
- Bernardi F. (2002), Donne fra famiglia e carriera, in *Laboratorio Sociologico*

- Bernardi F. (2007), Mobilità sociale e fertilità: un'analisi della transizione al primo figlio per gli uomini italiani, in *Polis*
- Bertozzi F. e Bonoli G. (2002), Verso una convergenza delle politiche nazionali per l'occupazione? La costruzione di un modello europeo attraverso il metodo di coordinamento aperto, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n°3
- Bettio F. e Plantenga J. (2004), Comparing Care Regimes in Europe, in *Feminist Economics*, vol. 10, n. 1
- Bettio F., Simonazzi A. e Villa P. (2006), "Welfare mediterraneo per la cura degli anziani e immigrazione", in Simonazzi A. (a cura di), *Questioni di genere, questioni di politica: trasformazioni economiche e sociali in una prospettiva di genere*, Carocci, Roma
- Bettio F. e Villa P. (1999), To what extent does it pay to be better educated? Education and the work market in Italy, in *South European Society & Politics*, vol 4, n 2,
- Bianco M. L. (1997), *Donne al lavoro*, G. B. Paravia,
- Bianco M. L. (a cura di), (2001) *L'Italia delle diseguaglianze*, Carrocci, Roma
- Bifulco L. (2005), Geometrie dell'integrazione la governance di Campania, Friuli-Venezia-Giulia e Lombardia, in *Rivista delle Politiche Sociali*
- Bifulco L. (a cura di), (2005a), *Le politiche sociali*, Carrocci, Roma
- Bimbi F. (2003), *Differenze e disuguaglianze. Prospettive per gli studi di genere in Italia*, il Mulino, Bologna
- Boje T. B. e Leira A. (2000), *Gender, welfare state and the market towards a new division of labour*, Routledge
- Bolasco S. e Cipriani R. (1995), *Ricerca qualitativa e computer*, Franco Angeli, Milano
- Bolasco S. (1997), L'analisi informatica dei testi, in L. Ricolfi (a cura di), *La ricerca qualitativa*, NIS, Roma,
- Bolasco S. (1999), *Elementi di analisi multidimensionale*, Carrocci, Roma
- Bolasco S. (2005), Statistica testuale e text mining: alcuni paradigmi applicativi, in *Quaderni di Statistica*, Vol 7
- Borghi V. (2007), Do we know where are we going? Active policies and individualisation in the Italian context, in van Berkel, R. & Valkenburg, B. (eds), *Making it personal*, Bristol: Policy Press.
- Bosi P. (2007), Famiglia e welfare, *Conferenza nazionale della famiglia*, atti del convegno, Firenze, 24-26 Maggio,
- Burroni L., Crouch C. e Keune M. (2005), Governance caleidoscopica, debolezza istituzionale e sviluppo locale, in *Stato e Mercato*, n.75
- Busilacchi G. (2006), Nuovo welfare e capacità dei soggetti, in *Stato e Mercato*, n76
- Calafà L. (2001), Le prestazioni di lavoro tra assenze e (dis)equilibri familiari, in *Lavoro e Diritto*, vol 15, n°1
- Caltabiano C. (2004) Il prisma del welfare: analisi dei regimi socio-assistenziali nelle regioni italiane, in *Impresa sociale*, n.1
- Cameron D. R. (2003), "The Europeanization of Employment Policy and the Open Method of Coordination: Origins, Development and Impact." Prepared for the *Workshop on the Open Method of Coordination and Economic*

- Governance in the EU. Minda de Gunzburg Center for European Studies, Harvard University*
- Carrera F. e Teselli A. (2004), "Il welfare (familistico) italiano: un sistema «sulle spalle» delle donne", *Quaderni di Rassegna Sindacale*, n. 4
- Castel R. (1997), Disuguaglianze e vulnerabilità sociale, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, n. 1
- Castles F. G. (2003), The world turned upside down: below replacement fertility, changing preferences and family-friendly public policy in 21 OECD countries, in *Journal of European Social Policy*, vol 13
- Cella G. (2006), Ma cos'è il processo di individualizzazione?, in *Polis*
- Ciarini A. (2007), Famiglia, mercato e azione volontarie nella regolazione del "sistema della cura": una comparazione tra Italia e Svezia, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n.3
- Ciccarone G. (2007), Un modello di valutazione della governance in materia di politiche del lavoro, in *La Governance regionale delle politiche attive del lavoro*, atti del convegno, Ancona
- CNEL (2000), *Secondo rapporto sul ruolo delle donne nello sviluppo socio-economico*, Roma,
- CNEL (2002), *Il lavoro delle donne tra tutela legislativa e previsioni contrattuali*, (rapporto di ricerca)
- CNEL (2003), *Maternità e partecipazione delle donne al mercato del lavoro tra vincoli e strategie di conciliazione*, atti del convegno
- Colombo A. (2003), Razza, genere, classe. Le 3 dimensioni del lavoro domestico in Italia, in *Polis*
- Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale (2000), *Le politiche nazionali contro la povertà in Italia*, Presidenza del Consiglio dei Ministri
- Commissione Europea (1996), *Incorporare la parità di opportunità tra le donne e gli uomini nel complesso delle politiche e azioni comunitarie*, 21 febbraio, Bruxelles
- Commissione Europea, DG5 (1999), *From guidelines to action: the National Action Plans for Employment*, Bruxelles
- Commissione Europea (2002), *Guida alla valutazione dell'impatto rispetto al sesso*, Maggio, Bruxelles
- Commissione Europea (2002a), *Quadro di valutazione dei progressi compiuti nell'attuazione dell'agenda per la politica sociale*, Bruxelles
- Commissione Europea (2003), *The future of the European Employment Strategy (EES) "A strategy for full employment and better jobs for all"*, Bruxelles,
- Commissione Europea (1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004), Relazione della Commissione al consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni - *Relazione sulla parità tra donne e uomini*, Bruxelles
- Commissione Europea (2004), *Man and gender equality at work*, Bruxelles
- Consiglio dell'Unione Europea (2001, 2002, 2003, 2004), *Relazione comune sull'occupazione*,
- Conzelmann T. (1998), Europeanisation of regional development policies? Linking the multi-level governance approach with theories of policy learning and policy change, in *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 2, n°4

- Corbisiero F. e Perone E. (2007), *Dalla periferia del welfare al centro della solidarietà*, Gesco edizioni
- Cowles M.G., Caporaso, J. e T. Risse (2001), *Transforming Europe: Europeanisation and Domestic Change*, Ithaca and London: Cornell University Press
- d'Albergo E. (a cura di), (2003), *Oltre la frammentazione. Istituzioni, welfare e politiche urbane a Roma e a Madrid*, Officina Edizioni, Roma
- Da Roit B. e Sabatinelli S. (2005), Il modello mediterraneo di welfare tra famiglia e mercato, in *Stato e Mercato*, n74
- Del Boca D. (1998), *Gli assegni per i figli*, rapporto preparato per la commissione tecnico-scientifica per le politiche familiari, Dipartimento degli affari sociali, Roma
- Del Boca D. (2007), *Social policies, labour market and motherhood*, Cambridge University Press
- Del Boca D. e Saraceno C. (2007), *Andare a tempo*, Franco Angeli
- Del Boca D., Pasqua S. e Pronzato C. (2007). The Impact Of Institutions On Motherhood And Work, in *CHILD Working Papers wp06_07*, CHILD - Centre for Household, Income, Labour and Demographic economics
- Del Boca D. e Vuri D. (2007), Ma fa paura l'asilo nido?, dal sito www.lavoce.info
- Della Porta D. (1999), *La politica locale*, Il Mulino
- Della Ratta-Rinaldi F. (2000), L'analisi testuale uno strumento per la ricerca sociale, in *Sociologia e Ricerca Sociale*, n. 61
- Den Dulk L. (2001), *Work-family arrangements in organizations: a cross national study in the Netherlands, Italy, the United Kingdom and Sweden*, Rozemberg, Amsterdam
- De Toma F. (2007), *Mercato del lavoro e pari opportunità*, Franco Angeli, Milano
- Dolado J. J., Felgueroso F. e Jimeno J.J. (2001), Female employment and occupational changes in the 1990s: how is the EU performing relative to the US?, in *European Economic Review*, n. 45
- Donà A. (2006), *Le pari opportunità*, editori Laterza
- Donà A. (2007), Genere, politiche e politiche pubbliche. Verso la ridefinizione di un paradigma? Alcuni spunti per un dibattito, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n.3
- Donati E. (2006), Articolazione dei tempi di vita nella prospettiva di ageing society, in *Economia & Lavoro*
- Donati P. (1998), *Manuale di sociologia della famiglia*, Laterza, Bari
- Donati P. (2001), Quali nuove politiche per la famiglia?, in *"La famiglia in Italia"*, atti del convegno
- Eberlein B. e Kerwer D. (2004), New governance in the European Union. A theoretical perspective, in *Journal of Common Market Studies*, 42,1
- Esping-Andersen G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Polity Press, Cambridge
- Esping-Andersen G. (2003), Towards the good society, once again?, paper presentato alla *IV International Research Conference on Social Security*, Antwerp, 5-7 Maggio
- Esping-Andersen G. (2005), Le nuove sfide per le politiche sociali del XXI secolo, in *Stato e Mercato*, n74

- Esping-Andersen G., Mestres J. (2003), Ineguaglianza delle opportunità ed eredità sociale, in *Stato e Mercato*
- Fabbrini S. (a cura di), (2003) *L'europeizzazione dell'Italia*, La Terza
- Fagan C., Grimshaw D. e Rubery J. (2006) The subordination of the gender equality objective: the National Reform Programmes and making work pay policies, in *Industrial Relations Journal*, Vol. 37, November
- Fargion V., Morlino L. e Profeti S. (a cura di), (2006), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*, Il Mulino, Bologna
- Featherstone K. e Radaelli C. (2003), *The Politics of Europeanisation*, Oxford, Oxford University Press
- Ferguson H. (2003), Welfare, Social Exclusion and Reflexivity: The case of child and women protection, in *Journal of Social Policy*
- Ferrera M. (1998), *Le trappole del welfare Perspectives and Proposals for Social Policies in the XXI Century*, Il Mulino, Bologna
- Ferrera M. (2004), Ricalibrare il modello sociale europeo. Accelerare le riforme, migliorare il coordinamento, *URGE WP*, 7
- Ferrera M. (2007), Trent'anni dopo. Il welfare state europeo tra crisi e trasformazioni, in *Stato e Mercato*, n. 81
- Ferrera M. (2008), *Il fattore D*, Mondadori, Milano
- Ferrera M., Heemerijck A. e Rhodes M. (2003), Il futuro dell'Europa sociale. Vincoli e prospettive. in *Assistenza Sociale*, n. 3-4
- Fine-Davis M., Fagnani J., Giovannini D., Hojgaard L. e Clarke H. (2008), *Padri e madri di fronte ai dilemmi della conciliazione: uno studio comparativo in quattro Paesi europei*, Il Mulino, Bologna
- Fredman S. (2001) *Discrimination and Human Rights*, Oxford: Oxford University Press.;
- Fullin G. (2002), Instabilità del lavoro e vulnerabilità: dimensioni, punti di equilibrio ed elementi di fragilità, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, n.4
- Giullari S. e Lewis J. (2005), The adult worker mother family, gender equality and care: the search for new policy principles and the possibilities and problems of capabilities approach, in *Economy and Society*
- Goldstone J. (1998), Initial Conditions, General Laws, Path-Dependence, and Explanation in Historical Sociology, in *American Journal of Sociology*, n. 104(3)
- Gori C. (a cura di), (2002), *Il welfare nascosto*, Carrocci, Roma
- Gottardi D. (2001), Lavoro di cura. Spunti di riflessione, in *Lavoro e Diritto*, vol 15 n°1
- Goudswaard M. e de Nanteuil M. (2000), *Flexibility and working conditions: a qualitative and comparative study in seven EU Members States*, ILO
- Greener I. (2002), Understanding NHS reform: the policy transfer, social learning and path dependency perspectives, in *Governance: an International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol.15, n.2
- Gualini E. (2005), L'europeizzazione delle politiche regionali: mutamento di policy e innovazione istituzionale nel caso italiano, in *Stato e Mercato*, n. 75
- Guadini E. (2006), Governance dello sviluppo e nuove forme di territorialità: mutamenti nell'azione dello Stato, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, - anno XXXVI, n. 1, aprile

- Hakim C. (1993), Segregated and integrated occupations: a new approach to analysing social change, in *European Sociological Review*, vol 9
- Hakim C. (2004), *Key Issues in Women's Work: Female Diversity and the Polarisation of Women's Employment*, Second Edition, London: The GlassHouse Press
- Hemerijck A. (2002), Come cambia il modello sociale europeo, in *Stato e Mercato*
- Hill M. (1999), *Le politiche sociali*, il Mulino, Bologna
- Hobson B., Lewis J. e Siim B. (2002), *Contested Concepts in Gender and Social Politics*, Edward Elgar Publishing
- ILO (2003), *Fertility and family issues in enlarged Europe*
- ILO (2003a), *First European quality of life survey: families, work and social networks*
- Jacobsson K. (2004), Soft regulation and the subtle transformation of states: the case of EU employment policy, in *Journal of European Social Policy*, Vol. 14, No. 4, Sage Publications
- Kay A. (2005), A critique of the use of path dependency in policy studies, in *Public Administration*, n. 3
- Kazepov J. (2002), Frammentazione e coordinamento delle politiche di attivazione in Europa, in *L'Assistenza Sociale*, n. 2
- Kazepov J. (2008), The subsidiarization of social policies: actors, process and impacts. Some reflections on the Italian case from European prospective, in *European Societies*, n. 2
- Knijnt T. e Komter A. (2004), *Solidarity Between the Sexes and the Generations: transformations in Europe*, Edward Elgar, Northampton, Massachusetts
- Lanzalaco L. (1995), *Istituzioni organizzative e potere. Introduzione all'analisi istituzionali della politica*, Nuova Italia Scientifica, Roma,
- Leon P. (2000), Il ruolo dei NAP nelle politiche per la parità, in *Inchiesta*, n. 127
- Lewis J. (2002), Gender and welfare state change, in *European Societies*, 4 (4)
- Lewis J. (2006), Men, women, work, care and policies, in *Journal of European Social Policy*, vol 16, n. 4
- Lewis J. (2006a), Work, family reconciliation, equal opportunities and social policies: the interpretation of policy trajectories at the UE level and the meaning of gender equality, in *Journal of European Public Policy*, vol.13, n.3
- Lewis J. e Giullari, S. (2005), The adult worker model family, gender equality and care: the search of new policy principles and the possibilities and problems of capabilities approach, in *Economy and Society*, 34 (1)
- Lewis J. e Ostner I. (1994), Gender and the evolution of European Social Policies, paper presented to the Centre for European Studies Workshop on Emergent Supranational Social Policy: *The EC's social dimension in comparative perspective*, Cambridge, MA
- Lippi A. (2007), *La valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna
- Livi Bacci M. (2008), Il welfare all'italiana è un esercito di nonni, articolo apparso su "La Repubblica" del 21 Aprile
- Lo Conte M., Prati S. (2003), Un'analisi della situazione professionale delle neo-madri, in CNEL "Maternità e partecipazione delle donne al mercato del lavoro tra vincoli e strategie di conciliazione", atti del convegno

- Madama I. (2008), Monitoraggio e valutazione nel sistema socio assistenziale, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n.1
- Mandrone e Massarelli, (2007), "Quanti sono i lavoratori precari, articolo apparso su www.Lavoce.info 21.03
- Martelli, (2006), *La regolazione locale delle politiche sociali*, Franco Angeli, Milano
- Mazzoleni C. e Barone L. (2008), Il conflitto famiglia lavoro e la conciliazione dei tempi di vita personale e dei tempi di lavoro: una ricerca qualitativa sulle differenze di genere, in *Rassegna di Psicologia*, vol XXV, n.1
- Mc Laughlin e Baker, (2007), Equality, Social Justice and Social Welfare: A Road Map to the New Egalitarianisms, in *Social Policy and Society*, 6 (1), 53-68.
- Meyer e Rowan (2000), *Le organizzazioni istituzionalizzate. La struttura formale come mito e cerimonia*, Edizioni di Comunità
- Mingione E. (2001), Il lato oscuro del welfare: trasformazione delle biografie, strategie familiari e sistemi di garanzia, in *Tecnologia e Società II*, atti del convegno, Roma, 5-6 aprile
- Mingione E. e Andreotti A. (2005), La trasformazione della regolazione sociale del lavoro: l'occupazione femminile nell'Italia settentrionale e meridionale in prospettiva comparativa, in *Sociologia del Lavoro*, n.100
- Mirabile M. L. (2005), *Italie sociali. Il welfare locale tra Europa, riforme e federalismo*, Donzelli editore
- Mörtivik R. (2006), The "Life Jigsaw Puzzle", intervento al "Forum sul futuro demografico dell'Europa" organizzato dalla Commissione Europea, 30-31 ottobre
- Mörtivik R. e Spånt R. (2004), Gender Equality for Economic Growth, *Värdeskapande tillväxt*, n. 2; Naldini E. (2002), Le politiche sociali e la famiglia nei Paesi mediterranei. Prospettive di analisi comparata, in *Stato e Mercato*
- Naldini N. (2006), *Le politiche sociali in Europa. Trasformazioni dei bisogni e risposte di policy*, Carocci
- Naldini M. (2006a), Trasformazioni lavorative e familiari: soluzioni di policy in diversi regimi di welfare, in *Economia & Lavoro*, XL, 1
- Mc Laughlin E. e Beker J. (2007), Equality, social justice and social welfare: a road map to the new egalitarianisms, in *Social Policy and Society*
- Nentwitch J. C. (2008), New feathers and mothers has gender trouble makers? Exploring discursive constructions of heterosexual parenthood and their subversive potential, in *Feminist Psychology*, 18, 207
- Orloff A. S. (1993), Gender and the social rights of citizenship: the comparative analysis of gender relations and welfare states, in *American Sociological Review*, 58:303-328.
- Orloff A. S. (2006), Farewell to maternalism? State policies and mothers employment, in Levy, J., *The State after Statism*, Cambridge, Harvard University Press
- Orloff A. S., Palier B., Zeitlin J. e Ferrera M. (2008), Una discussione attorno ai confini del welfare, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n.1
- Paci M. (2004), Le ragioni per un nuovo assetto del welfare in Europa, in *Rivista delle Politiche Sociali*, n.1..

- Paci M. (2005), *Nuovi lavori, nuovo welfare*, Bologna, il Mulino,
- Paci M. (2008), Welfare, solidarietà sociale e coesione della società nazionale, in *Stato e Mercato*, n. 82
- Pacolet J, Bouten R, Lanoye H e Versieck K (1999) *Social protection for dependency in old age in the 15 EU member states and Norway: synthesis report* commissioned by the European Commission and the Belgian Minister of Social Affairs. Office for the Official Publications of the European Communities, Luxembourg
- Pascal G. e Lewis J. (2004), Emerging Gender Regimes and Policies for Gender Equality in a Wider Europe, in *Journal of Social Policy*, vol. 33, n. 3
- Pavan-Woolfe (2005), *Nuove prospettive di politiche e azioni di parità nell'Unione Europea*, Commissione Europea, DG Employment Social Affairs and Equal Opportunities
- Pavolini E. (2002), Il welfare alle prese con i mutamenti sociali: rischio, vulnerabilità, frammentazione, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, n.4
- Pavolini E. (2005), Stili regionali delle politiche in favore degli anziani, in *la Rivista delle Politiche Sociali*
- Pescarolo A. (2007), Lavoro femminile e scelte di vita, in *Il Mulino*, n.2
- Piattoni S. (2005), La governance multilivello: sfide analitiche, empiriche e normative, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n.3
- Pfau-Effiger, B. (2004), Culture and path dependency of welfare state development, Paper presented at the ESPANET Conference, "European Social Policy: Meeting the Needs of a new Europe"
- Polany K. (1944), *The great transformation. The political and economic origin of our time*, Mass, Beacon Press, Boston
- Pollack M.A. e Hafner-Burton E. (2000), Mainstreaming gender in the European Union, in *Journal of European Public Policy*, Vol 7
- Ponzellini A.M. e Tempia A. (2003), *Quando il lavoro è amico. Aziende e famiglie: un incontro possibile*, a cura della Fondazione Pietro Seveso e di Gender, Edizioni Lavoro, Roma
- Prandini R. (2006), Framing Europe: l'emergere di un welfare state attivo "mother friendly e le sue conseguenze per la famiglia, in *Sociologia e Politiche Sociali*, n. 2
- Profeti S. (2006), La sfida europea delle regioni italiane. Quattro strategie a confronto, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 1
- Radaelli C.M. (2000), Whither Europeanization? Concepts stretching and substantive change, in *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 4, n°8
- Radaelli C.M. (2003), *The open method of coordination: a new governance architecture of the European Union?*, Stockolm: Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), Rapport 1
- Radaelli C.M. (2004), Europeanisation: Solution or Problem?, in *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 8, n°16
- Radaelli C.M. e Franchino F. (2004), Analysing political change in Italy, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 11
- Ranci C. (2002), Fenomenologia della vulnerabilità sociale, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, n.4
- Ranci C. (2002a), *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, Bologna , il Mulino,

- Ranci C. (2004), Le sfide del welfare locale. Problemi di coesione e nuovi stili di governance, in *Territorio*, 31
- Ranci C. (2006), Costruire il welfare locale: la sfida del social planning, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n 10-11
- Ranci C. (2006a), Welfare locale, decentramento e cittadinanza, in *La Rivista delle Politiche Sociali-Forum*, Novembre
- Reyneri E. (2005), *Sociologia del Mercato del Lavoro*, il Mulino, Bologna
- Rosener, J. B. (1990). Ways women lead, in *Harvard Business Review*, 68
- Rossi, Lipsey e Freeman (2004), *Evaluation: A Systematic Approach*, SAGE
- Rubery J., Fagan C., Grimshaw D., Figueiredo H. e Smith M. (2002) *Indicators on Gender Equality in the European Employment Strategy*, European Work and Employment Research Centre, Manchester School of Management,
- Sabbadini L. L. (2003), *Le reti informali*, in “Osservatorio nazionale sulle famiglie e le politiche locali di sostegno alle responsabilità familiari, Famiglie, mutamenti e politiche sociali”, vol. II, Il Mulino, Bologna
- Sabbadini L. L. (2004), *Come cambia la vita delle donne*, Istat
- Sabbadini L. L. (2005), *I tempi della vita quotidiana*, Istat
- Sala E. (2003), All'interno della scatola nera. Uno studio sulle carriere di donne e uomini ai vertici delle aziende, in *Polis*
- Samek Lodovici M. (2001), Strategia Europea per l'Occupazione e politiche attive del lavoro, paper presentato al *Convegno AIEL*, ottobre
- Santini A. (2001), Gendered Policies: family obligations and social policies in Europe, in Boje T. P. e Leira A. (a cura di) , *Gender welfare state and the market*, London Routledge
- Saraceno C. (1992), Donne e lavoro o strutture di genere del lavoro, in *Polis*, vol 2
- Saraceno C. (1995), Politiche di sostegno al costo dei figli in Italia, nel seminario “*The cost of being a mother, the cost of being a father*”
- Saraceno C. (1998), *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, il Mulino, Bologna
- Saraceno C. (2002), Prefazione, in Ranci C., *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, Bologna , il Mulino
- Saraceno C. (2003), *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, il Mulino, Bologna
- Saraceno C. 2005 (), Le differenze che contano tra i lavoratori atipici, in *Sociologia del Lavoro*, n.97
- Saraceno C. (2006), Modelli di welfare e rischi sociali vecchi e nuovi, in *Polis*, XX, 2
- Saraceno C. (2006a), Usi e abusi del termine conciliazione, in *Economia & Lavoro*,
- Scharpf F.W. (2002), The European Social model: coping with the challenges of diversity, in *Journal of Common Market Studies*, 40 (4)
- Scharpf F.W. (2002), Verso una teoria della multi-level governance in Europa, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n°1
- Schizzerotto A., Lucchini M. (2001) La formazione della prima unione coniugale e la nascita del primo figlio in Italia e in Gran Bretagna: un'analisi longitudinale, paper presentato al convegno *La famiglia in Italia: tendenze, problemi e interventi*, Bologna, 17 Novembre

- Schizzerotto A. (2002), *Vite ineguali. Disuguaglianze e corsi di vita nell'Italia contemporanea*, Il Mulino, Bologna
- Sen A.K. (1992), *La disuguaglianza*, il Mulino, Bologna
- Sen A.K. (1999), *Development as freedom*, Oxford University Press, Oxford
- Simonazzi A. (a cura di), (2006), *Questioni di genere, questioni di politica. Trasformazioni economiche e sociali in una prospettiva di genere*, Carocci, Roma
- Signorelli A. (a cura di), (2004), *L'altra faccia della medaglia. Il punto di vista dei lavoratori su part-time e flessibilità*, Franco Angeli, Milano
- Signorelli A. (a cura di), (2007), *Lavoro e politiche di genere*, Franco Angeli, Milano
- Solera C. (2006), Donne dentro e fuori il mercato del lavoro: cambiamenti tra coorti in Italia, in *Economia & Lavoro*
- Stratigaki M. (2004), The cooptation of gender concepts in EU policies: the case of "Reconciliation of work and family", in *Social Politics*, vol.11, n°1
- Taylor-Gooby, P. (a cura di), (2004), *New risks, new welfare. The transformations of the European welfare State*, Oxford, Oxford University Press
- Triglia C. (2005), *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Editori Laterza
- Villa P. (2001), Evaluation of National Action Plans. Italy 1998-2001, rapporto preparato per il network "Gender and Employment" Equal Opportunities Unit, DG V, Commissione Europea Bruxelles,
- Villa P. (2004), La diffusione del modello di famiglia a doppia partecipazione nei Paesi europei e in Italia, in *Inchiesta*, (Famiglie, Genere e Relazioni Economiche), ottobre-dicembre
- Villa, P. (2004a), The dual participant household model in the European Countries and in Italy. Trends, similarities and differences, Paper alla XXV "Conference of the International Working Party and Labour, Market Segmentations, Intergenerational Issue, the Welfare State and the Labour Market" Birseban, Australia, 22-24 Luglio
- Villa P. (2006), Mercato del lavoro e nuovo welfare, in *Polis*, XX, 2
- Villa P. e Bonetti S. (2001), Assessing the implementation of gender mainstreaming in Italy, rapporto preparato per il network "Gender and Employment" Equal Opportunities Unit, DG V, Commissione Europea Bruxelles,
- Walby, S. (2004) 'The European Union and Gender Equality: Emergent Varieties of Gender Regime', in *Social Politics*, n. 11
- Weir A. (2005), The global universal caregiver: imagining women's liberations in the new millennium, in *Constellations*, n.3
- Whelan C.T., Layte R., Maitre B. e Nolan B. (2001), *Persistent income poverty and deprivation in the European Union: an analysis of the first three waves of the European Community Household Panel*, Dublin, The Economic and Social Research Institute,
- Wilhagen, T. e Tros F. (2004), The concept of 'flexicurity': a new approach to regulating employment and labour markets," in *Transfer*, 2, (4)
- Vitale T. (2005), *Attivazione e contrattualizzazione nel welfare locale: cambia la posizione dei destinatari?*, in La rivista delle Politiche Sociali, n. 1
- Zanatta A.L. (1997), *Le nuove famiglie*, il Mulino, Bologna,

- Zanatta A.L. (1998), Le politiche familiari in prospettiva Europea, in *Sociologia e Politiche Sociali*
- Zanatta A.L. (2003), Conciliazione tra lavoro e famiglia, in *Osservatorio nazionale sulle famiglie*
- Zanfrini L. (2005), *La rivoluzione incompiuta*, edizioni Lavoro