

DIPARTIMENTO PER LE PARI OPPORTUNITÀ

LINEE GUIDA

Attuazione del principio di pari opportunità per uomini e donne e valutazione dell'impatto equitativo di genere nella programmazione operativa.

Fondi strutturali 2000-2006

V.I.S.P.O.
(Valutazione Impatto Strategico Pari Opportunità)

Giugno 1999

INDICE

- 1. ASPETTI GENERALI: OBIETTIVI E CONTENUTI DELLE LINEE GUIDA**
 - 1.1 Premessa**
 - 1.2 Fonti**
 - 1.3 Pari opportunità, equità e qualità sociale per donne e uomini: una scelta strategica per lo sviluppo del Mezzogiorno**
 - 1.4 Pari opportunità negli interventi dei Fondi Strutturali**
 - 1.5 Ruolo del Dipartimento per le Pari Opportunità nel ciclo di programmazione e valutazione**
 - 1.6 Risorse umane, sistema degli obiettivi e assi prioritari**
 - 1.7 Indicatori**
- 2. QUADRO RIEPILOGATIVO DELLE PRIORITÀ**
- 3. FASI DELLA PROGRAMMAZIONE OPERATIVA E DELLA VALUTAZIONE EX ANTE**
 - 3.1 Analisi di contesto per la programmazione**
 - 3.2 Indicazioni per la realizzazione dell'analisi di contesto per la valutazione ex ante**
 - 3.3 Analisi dei punti di forze e di debolezza**
- 4. INDICAZIONI PER LA VALUTAZIONE DI IMPATTO**
 - 4.1 Proposta metodologica per la valutazione dell'impatto equitativo di genere di un programma**

Allegati

- Matrice sintetica – Impatti in termini di pari opportunità**
- Scheda di appunti di una misura in rapporto all'impatto sulle pari opportunità**

1. ASPETTI GENERALI: OBIETTIVI E CONTENUTI DELLE LINEE GUIDA

1.1 - Premessa

Il presente documento è diretto a proporre priorità strategiche, indirizzi, metodologie, interventi ed azioni generali e specifiche relativamente al rispetto del principio di pari opportunità nel ciclo di programmazione dei fondi strutturali.

La proposta di valutazione di impatto strategico in riferimento alle pari opportunità (modello V.I.S.P.O) si articola ripercorrendo il documento “Linee guida”, elaborato dal Dipartimento Politiche di Sviluppo del Ministero del tesoro del bilancio e della programmazione economica, con l’intento di incorporare la dimensione delle pari opportunità nel complesso delle azioni e delle politiche di intervento e di influenzare globalmente le strategie connesse all’utilizzo dei fondi strutturali.

In questo senso riteniamo che l’esperienza accumulata attraverso politiche orientate al genere per un nuovo sviluppo economico e sociale sostenibile, favorisca una più ampia apertura di orizzonte della tematica delle pari opportunità (tra i sessi e non solo), come diritto alle identità differenti e come sviluppo delle risorse e capacità personali di donne e uomini.

L’attenzione particolare da rivolgere alle pari opportunità uomo donna costituisce un obbligo, sulla base del trattato di Amsterdam, coerentemente con quanto previsto dall’art. 41, paragrafo 2c del Regolamento quadro dei Fondi Strutturali. E’ importante porre in evidenza come un forte sviluppo delle pari opportunità per donne e uomini, per il nostro Paese, le sue prospettive e il suo ruolo nella costruzione europea, coincida con una visione forte della modernità e dello sviluppo ad alta valenza sociale.

1.2 - Fonti

Il presente documento è stato redatto sulla base dei seguenti documenti regolamentari e di indirizzo tecnico e programmatico:

?? Regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sui Fondi strutturali (in corso di adozione):

nel Capitolo Primo “Obiettivi e Missioni” si stabilisce che: “La Commissione e gli Stati membri vegliano alla coerenza tra l’azione dei Fondi e le altre politiche ed azioni comunitaria, in particolare nel campo dell’occupazione, della parità fra uomini e le donne, della politica sociale, (...)”

?? Regolamento del Consiglio relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) (in corso di adozione):

“considerando che, nell’ambito dei propri compiti, il FESR deve sostenere: (...) la parità tra uomini e donne nel campo dell’occupazione” si definisce, nel Campo di applicazione, al punto 2 lettera e), che la partecipazione finanziaria del FESR sostiene “la parità tra uomini e donne nel campo dell’occupazione, in particolare con la creazione di imprese e mediante infrastrutture o servizi che consentano di conciliare la vita familiare con quella professionale”.

- ?? Regolamento del Consiglio relativo al Fondo Sociale Europeo (FSE) (in corso di adozione):
 “considerando che gli Stati membri e la Commissione garantiscono che la programmazione e l’attuazione delle azioni finanziate dal Fondo a titolo di tutti gli obiettivi contribuiscano alla promozione della parità di opportunità tra le donne e gli uomini (...)” nei “Compiti” si stabilisce all’art.1 che “Nell’ambito dei compiti assegnati al Fondo Sociale Europeo (“Fondo”) dall’art.123 del trattato nonché di quelli assegnati ai fondi strutturali a norma dell’art.130/B del trattato, (...) il Fondo fornisce il proprio sostegno a misure volte a prevenire e a combattere la disoccupazione nonché a sviluppare le risorse umane al fine di promuovere un elevato livello di occupazione, la parità tra uomini e donne, uno sviluppo duraturo e la coesione economica e sociale”.
- ?? Regolamento del Consiglio relativo al Fondo Europeo Agricolo per l’Orientamento e la Garanzia – sezione Orientamento (FEAOG):
 nel “Campo di applicazione e obiettivi” all’articolo 2, si stabilisce che: “Il sostegno allo sviluppo rurale, legato alle attività agricole e alla loro riconversione, può riguardare (...) l’abolizione delle ineguaglianze e la promozione della parità di opportunità fra uomini e donne, in particolare mediante il sostegno a progetti concepiti e realizzati da donne”.
- ?? Commissione Europea “I fondi strutturali e il coordinamento con i fondi di coesione. Progetto di orientamento per i programmi del periodo 2000 – 2006” (1999).
 Nel documento, presentato dalla Commissaria europea alle politiche di sviluppo regionale Monika Wulf-Mathies in accordo con i Commissari Flynn, Fischer e Bonino, si afferma che “il principio dell’uguaglianza tra gli uomini e donne è un principio base della democrazia, rafforzato dal trattato di Amsterdam. La sua integrazione in tutte le politiche non è più una scelta, ma un obbligo. In questo contesto, un approccio di integrazione complessiva finalizzata alla parità di opportunità deve essere introdotta in tutti i programmi dei Fondi Strutturali. Questo comporta, al tempo stesso, sforzi finalizzati alla promozione dell’uguaglianza, misure specifiche per aiutare le donne e la mobilitazione di tutte le politiche generali tenendo conto, in modo attivo e manifesto, al momento della programmazione, dei loro possibili effetti sulla situazione rispettiva delle donne e degli uomini.”
- ?? Commissione Europea DG XVI “Valutare l’applicazione del principio di pari opportunità negli interventi dei fondi strutturali. Proposte metodologiche”(1998).
- ?? Documento “Orientamenti per il Programma di Sviluppo del Mezzogiorno 2000 – 2006”.
 Rapporto di sintesi redatto in base alla Delibera CIPE 22.XII.1998 – come proposto dal “Comitato nazionale per i Fondi Strutturali 2000 – 2006”.
- ?? Delibera CIPE del 14 maggio 1999.
- ?? Linee Guida per la programmazione e la valutazione ex-ante: indicazioni metodologiche e di indirizzo per l’accompagnamento della programmazione operativa 2000 – 2006” del Dipartimento Politiche di Sviluppo, Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.
- ?? Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 marzo 1997 “Azioni volte a promuovere l’attribuzione di poteri e responsabilità alle donne, a riconoscere e garantire libertà di scelte e qualità sociale a donne e uomini”.
- ?? Patto sociale per lo sviluppo e l’occupazione (Dicembre 1998) clausola 12 – “Il Governo e le parti sociali affronteranno, tra l’altro, le implicazioni dirette e indirette delle linee di azione

concertate sulla realizzazione di pari opportunità tra donne e uomini non solo nelle occasioni di lavoro e di sviluppo professionale, ma anche di iniziativa imprenditoriale”.

?? Piano Nazionale Occupazione 1999 – (Consiglio dei Ministri 21 maggio 1999) - IV Pilastro
“Rafforzare le politiche in materia di Pari Opportunità”

1.3 - Pari opportunità, equità e qualità sociale per donne e uomini: una scelta strategica per lo sviluppo del Mezzogiorno.

Sono soprattutto i divari che si misurano nelle condizioni sperimentate dalle donne e dagli uomini nel Mezzogiorno rispetto al lavoro, qualunque sia l'indicatore che si assuma (occupazione, disoccupazione, carriere, posizioni decisionali, trattamenti salariali, lavoro sommerso e non retribuito) che ci dicono che l'equità di genere è cruciale per l'equità dello sviluppo.

Analizzando la dimensione di base del mercato del lavoro risulta evidente che le donne si caratterizzano rispetto agli uomini per una partecipazione minore e per la difficoltà nel trovare una occupazione, nonostante i vantaggi conseguiti nell'istruzione e la sempre più elevata propensione femminile per attività autonome e imprenditoriali.

Il tasso di attività femminile nel 1998 è stato pari al 35,3%, quello maschile al 60,5% (il tasso di attività delle donne italiane è il più basso tra quelli di tutta l'area OCSE al cui interno il tasso medio di attività femminile è pari al 51%). Nelle regioni meridionali il livello di partecipazione al lavoro degli uomini è pari al 60,2%, quello delle donne è meno della metà, cioè il 28,7%; il tasso di attività meridionale è rimasto invariato nonostante l'incremento di quello femminile. Circa la distribuzione delle occupate sul territorio nazionale la maggior parte è concentrata nelle regioni del nord (57% delle occupate dipendenti e 53,5% delle lavoratrici indipendenti), nel mezzogiorno la loro presenza è quasi dimezzata ed è relativamente più ampia nel lavoro autonomo di quanto non sia nel lavoro dipendente.

I problemi del mercato del lavoro femminile in Italia si possono così sintetizzare: basso tasso di occupazione e differenze molto marcate tra nord e sud; crescita contenuta in valore assoluto dell'occupazione per tutti gli anni '90 (sebbene più favorevole alle donne); differenziale marcato e persistente nei tassi di disoccupazione per sesso; persistenti anche i divari salariali di sesso; bassa presenza femminile nei livelli più elevati; bassa incidenza dell'occupazione totale nei servizi con effetti di contenimento rispetto alla potenziale espansione dell'occupazione femminile; elevata presenza delle donne nei lavori atipici (nord), alta presenza delle donne nel lavoro sommerso e sottopagato specie nel mezzogiorno (settori tessile e abbigliamento in particolare); esclusione delle giovani donne dal mercato anche se con alta scolarizzazione (sud).

Il governo italiano è consapevole delle conseguenze sociali che il basso tasso di occupazione femminile assume per il Paese e in particolar modo nel Mezzogiorno e ha pertanto rilanciato lo sviluppo di politiche di pari opportunità. (vedi Piano Nazionale Occupazione 1999, vedi Patto sociale per lo sviluppo e per l'occupazione 1999). “Il persistere di elevati tassi di disoccupazione giovanile e femminile rappresentano un costo sociale ed economico, inoltre il mancato utilizzo di questo capitale umano contribuisce a dequalificare un'ampia fascia delle risorse umane disponibili, con il rischio di pregiudicare e abbassare il potenziale di crescita dell'intero Paese” (vedi Documento di Programmazione Economica e Finanziaria 1998).

Senza entrare nel dettaglio delle specifiche strategie di intervento, per l'esercizio delle programmazioni è importante assumere:

a) *un criterio di metodo.* L'obiettivo è quello di non limitare gli interventi di pari opportunità alla realizzazione di misure specifiche a favore delle donne, ma si dovrà tendere a mobilitare nel senso delle pari opportunità, esplicitamente il complesso delle azioni generali. Per quanto riguarda le misure specifiche si dovrà operare con selettività e chiara individuazione delle priorità, considerate le condizioni diversificate, non riducibili ad omogeneità semplificanti della popolazione femminile. Situazioni specifiche di "debolezza" richiedono interventi appropriati. Per esempio verso le lavoratrici e/o disoccupate a basso livello di qualificazione, le anziane, le giovani nella transizione scuola lavoro, le adulte dopo la nascita di un figlio, le immigrate ecc..

b) *una strumentazione.* Si tratta di sviluppare una metodologia di valutazione dell'impatto di genere e dotarsi di ulteriori strumenti che permettano di misurare, monitorare, valutare in senso proprio. E' innanzi tutto necessario predisporre in modo sistematico statistiche di genere. Grazie ad una iniziativa legislativa da poco avviata, l'ISTAT sarà tenuto a fornire dati statistici con una disaggregazione di genere e a sviluppare iniziative di coordinamento europeo. Il Dipartimento per le Pari Opportunità dispone inoltre di un osservatorio sull'imprenditorialità femminile e di un altro osservatorio sull'impatto delle misure di flessibilità sull'occupazione femminile. Entrambi potranno interagire e fornire ai diversi attori elementi di valutazione nelle varie fasi dell'esercizio della programmazione.

c) *un' area di priorità*

?? Punti privilegiati di sviluppo. Si tratta di settori strategici, risorse territoriali, reti per lo sviluppo locale e dal lato dell'offerta competenze femminili specifiche che vanno sostenute con azioni mirate. Settori più favorevoli alle pari opportunità sono: biotecnologie, beni culturali, agriturismo, informatica, sistemi multimediali, servizi alla persona, alla comunità, al territorio, servizi finanziari. Inoltre si tratta di promuovere, consolidare e sostenere l'imprenditorialità femminile dall'autoimpiego, alla piccola impresa, alla impresa sociale, al ruolo femminile nell'impresa familiare, di sostenere il ruolo imprenditoriale delle donne e di sviluppare reti di imprese femminili in un quadro di sviluppo locale.

?? Accesso al lavoro. Il riferimento è al complesso dei servizi e delle politiche relativi alla formazione in senso ampio (orientamento, formazione, nuovo rapporto tra formazione e lavoro, in particolare formazione continua.). Si riscontra una forte carenza di approccio orientato al genere da parte dell'insieme dei soggetti con competenze nelle politiche attive. La diffusione di competenze e metodologie per la nuova rete dei servizi all'impiego costituisce una azione per promuovere in pratica le pari opportunità. La capacità di predisporre interventi su misura, percorsi individualizzati, è decisiva per l'efficacia dei servizi e per una alta partecipazione di donne. La creazione di una rete di servizi integrati per l'occupabilità rivolti alle donne nelle aree del Mezzogiorno (centri per l'occupabilità femminile) risponde allo scopo di intercettare bisogni formativi e informativi offrendo luoghi fisici di riferimento a livello locale, dotati anche di servizi di accoglienza e gioco per i bambini, punti di riferimento per tutte le donne che desiderano accedere o migliorare la propria posizione nel mercato del lavoro.

?? Conciliabilità di lavoro professionale e vita familiare. Le politiche di promozione del lavoro femminile sono fondate sulla constatazione che le donne sono contemporaneamente impegnate sul fronte del lavoro per il mercato e su quello familiare e di cura. L'approccio europeo fa riferimento ad un complesso di servizi e politiche "family friendly", nella prospettiva di assicurare a tutti (donne e uomini) qualità del tempo di lavoro e di vita personale. Snodi sensibili per sistemi territoriali "family friendly" sono: politiche e piani dei tempi e degli orari, rafforzamento e diversificazione dell'offerta di servizi di base ad alta valenza sociale (cura, prevenzione, scuole,

asili, ecc.), accessibilità, basso costo, prossimità dei servizi offerti, sistemi di orari di lavoro flessibili favorevoli ai dipendenti, interventi sulla organizzazione del lavoro e contemporaneamente sul rafforzamento delle competenze.

?? Settore pubblico. Nel settore pubblico, come noto, c'è maggiore equilibrio nella partecipazione al lavoro tra donne e uomini. La attuazione della riforma e la riorganizzazione del lavoro, con il necessario superamento dei vecchi modelli culturali e degli schemi dominanti fino ad oggi nel pubblico, possono creare nuove opportunità di valorizzazione delle risorse umane, di riconoscimento delle competenze femminili, di promozione femminile ai livelli della dirigenza, di nuovi sistemi per la conciliazione lavoro-famiglia.

1.4 - Pari opportunità negli interventi dei Fondi Strutturali.

Le principali difficoltà metodologiche che si incontrano nella valutazione dei Programmi risiedono nel fatto che si tratta di valutare due priorità concomitanti: da una parte una valutazione globale e trasversale degli effetti a lungo termine dello sviluppo e della coesione sociale, dall'altra gli effetti diretti su persone in quanto beneficiarie. La valutazione del contributo delle azioni di pari opportunità è di conseguenza complessa. Il Modello V.I.S.P.O. intende mettere a disposizione una griglia analitica relativa alle pari opportunità per la valutazione dei programmi. Si tratta di prime indicazioni che sarà necessario integrare e perfezionare. Per la parte di indicazioni per la valutazione di impatto e di risultato il riferimento principale è il documento "Valutare l'applicazione del principio di pari opportunità negli interventi dei fondi strutturali – proposte metodologiche" della Commissione europea -D.G. XVI, allo scopo di garantire un quadro di omogeneità nella valutazione. Per ciò che attiene al quadro logico, il riferimento è alle "Linee guida per la programmazione e la valutazione ex ante: indicazioni metodologiche e di indirizzo per l'accompagnamento della Programmazione Operativa 2000-2006" del Dipartimento Politiche di Sviluppo del Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica, che vengono di seguito integrate con l'identificazione di un sistema di priorità e di indicatori.

1.5 - Ruolo del Dipartimento per le Pari Opportunità nel ciclo di programmazione e valutazione

Allo scopo di sviluppare coerentemente in tutti i Programmi Operativi la prospettiva delle pari opportunità, in tutte le fasi del ciclo di programmazione, le amministrazioni competenti dovranno attribuire specifiche responsabilità in materia di pari opportunità all'interno delle unità di valutazione e di programmazione che saranno create.

Inoltre nell'ambito delle attività formative previste per il personale addetto, si dovranno predisporre brevi interventi specificamente mirati alla conoscenza dei principi, dei criteri e delle metodologie indicati nelle presenti linee guida.

Il Dipartimento Pari Opportunità svolge azione di supporto per le amministrazioni fornendo consulenza specifica e partecipando ad incontri di carattere formativo e informativo.

Il Dipartimento Pari Opportunità collabora inoltre, anche attraverso specifici protocolli di intesa da stipularsi con le amministrazioni interessate, alle fasi di programmazione, valutazione e monitoraggio al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi nazionali e comunitari in materia di parità e di equità di genere.

1.6 - Risorse umane, sistema degli obiettivi e assi prioritari

Il principio di pari opportunità è sicuramente più visibile nelle misure generali che riguardano le risorse umane, poiché si tratta di iniziative destinate alle persone.

Su questo versante, nei programmi del FSE sono disponibili interventi originali in merito a:

- ✍ Incoraggiamento e sostegno di attività nel settore della cura, per esempio per lavoratori di imprese pubbliche soggetti a restrizioni di bilancio.
- ✍ Misure volte a combattere la debolezza derivante da forme atipiche di lavoro che interessano maggiormente le donne.
- ✍ Azioni di orientamento delle giovani donne verso settori più tipicamente maschili e dei giovani uomini verso quelli più femminili.
- ✍ Sviluppo di metodi pedagogici destinati a fasce di popolazione più vulnerabili con difficoltà di inserimento professionale ecc.

Affinché la forte interconnessione degli obiettivi globali non sia di ostacolo alla identificazione e assunzione del principio di pari opportunità è sempre necessario evidenziare l'impatto di genere, quando si tratta di obiettivi specifici destinati alle persone e progettare le azioni tenendo conto delle variabili di rottura rilevate rispetto alla posizione delle donne.

1.7 - Indicatori

L'indicatore è uno strumento di misura semplice, che aiuta a misurare fenomeni più o meno complessi rendendoli quantificabili e facilmente comunicabili. Nel contesto delle pari opportunità è importante, inoltre, non trascurare le informazioni qualitative. Costruire un sistema di indicatori per le pari opportunità negli interventi dei Fondi Strutturali è un obiettivo difficile, ma anche un valore aggiunto qualitativo per tutta la programmazione.

I principali sforzi devono mirare a mettere in campo una raccolta di informazioni che permetta una ripartizione di dati per sesso. Le donne non sono un gruppo, ma la metà della popolazione a cui sono rivolti gli interventi dei Fondi. Questa considerazione deve condurre ad incrociare sistematicamente le variabili di genere con l'insieme degli indicatori utilizzati. Un sistema di indicatori sensibili alle pari opportunità necessita inoltre di integrare strettamente la tipologia di gruppi di donne beneficiarie, ai tipi di misure e al contesto in cui si applica. È necessario infatti valutare in quale rapporto le donne rispetto agli uomini beneficiano di misure generali che ad esempio hanno effetto sul lavoro.

Importante è anche incrociare indicatori di programma con indicatori di contesto al fine di dare una idea più precisa del contributo del programma alla risoluzione di un problema specifico che riguarda le donne in un determinato territorio o settore. Ad esempio al fine di valutare il miglioramento dell'offerta di asili, per rispondere ai bisogni di qualità della vita di donne lavoratrici, sarà utile assumere l'indicatore di contesto relativo al numero di ore lavorate dalle donne e dagli uomini che hanno bambini in tenera età.

2 .QUADRO RIEPILOGATIVO DELLE PRIORITA'

Linee guida per la programmazione operativa dei fondi strutturali 2000-2006 Sostegno e promozione di pari opportunità per donne e uomini.

M I G L I O R A M E N T O D E L L E C O N D I Z I O N E	D	Nuovo reddito - indipendenza economica - lavori delle donne
	I	Risorse umane: valorizzazione del potenziale occupazionale e imprenditoriale femminile
	V	Maggiore redditività della formazione Riduzione lavoro irregolare, sommerso e non retribuito. Riduzione dei divari: carriere, ruoli, retribuzioni, settori.
	I	Offerta di posti di lavoro adeguati Reinserimento professionale Servizi alle persone adeguati Miglioramento della posizione sul posto di lavoro. Formalizzazione del valore economico delle attività di cura e creazione di attività sociali ed economiche.
	T	Adeguamento del sistema di welfare locale e sviluppo economia sociale Piani dei tempi e degli orari delle città Infrastrutturazione civile-culturale adeguata Informazioni, orientamento e formazione per l'occupabilità delle risorse umane
	A	Incremento dell'occupazione femminile - Incremento del tasso di attività femminile - Diminuzione del tasso di disoccupazione.
	E	Sviluppo del sistema delle imprese
	N	Presenza imprese femminili
	D	Presenza lavoro autonomo femminile
	I	Creazione nuove imprese e lavoro autonomo femminile
	O	Consolidamento e rafforzamento nuove imprese e lavoro autonomo femminile
	N	Risorse umane adeguate/occupabilità/adattabilità Concentrazione degli aiuti/interventi nei settori innovativi, ad elevata base conoscitiva Servizi di sostegno alle imprese Servizi alle imprese femminili Accesso al credito - finanza innovativa - sviluppo dei servizi finanziari
	E	Informazioni, orientamento e formazione per l'adattabilità delle imprese Creazione e sviluppo di reti di relazione e diffusione dell'innovazione Incentivi

3. FASI DELLA PROGRAMMAZIONE OPERATIVA E DELLA VALUTAZIONE EX ANTE

Una solida analisi di contesto, volta ad analizzare la situazione di partenza in materia di pari opportunità, è considerata fondamentale al fine della definizione di una strategia appropriata che non si limiti alla mera individuazione di misure specifiche a favore delle donne, ma sia in grado di influenzare complessivamente le varie azioni e le politiche d'intervento connesse all'utilizzo dei fondi strutturali. Questo risultato può essere raggiunto garantendo la considerazione e la valutazione degli aspetti legati alle pari opportunità in tutte le fasi di programmazione, attuazione e valutazione dei Programmi Operativi.

La programmazione è articolata in tre fasi: in primo luogo sarà realizzata l'analisi di contesto generale, necessaria per l'individuazione e la gerarchizzazione dei bisogni e la definizione della loro relazione con le priorità e gli obiettivi. In secondo luogo i risultati dell'analisi di contesto porteranno all'individuazione dei punti di forza e di debolezza, delle opportunità e dei rischi. L'ultima fase è dedicata alla sintesi dell'analisi dei mezzi impiegati e dei principali risultati conseguiti nei precedenti periodi di programmazione.

3.1 – Analisi di contesto per la programmazione

Nella predisposizione dell'analisi di contesto, la descrizione della situazione attuale deve essere adeguatamente quantificata con particolare riferimento alle disparità in termini di reddito, occupazione, – *ogni volta che è possibile anche in termini di genere* –, dotazione infrastrutturale; inoltre deve dar conto dei livelli di competitività ed innovazione del sistema economico, nonché dello stato del mercato del lavoro, *comprese le differenze di genere*.

L'analisi di contesto generale sarà quindi articolata in tre fasi:

- descrizione e analisi della situazione socioeconomica della regione, con particolare riferimento alle variabili di rottura, alle condizioni di competitività e innovazione del sistema produttivo e alla situazione del mercato del lavoro, dove possibile anche in termini di genere;
- analisi della situazione in termini di pari opportunità;
- analisi della situazione ambientale.

3.2 - Indicazioni per la realizzazione dell'analisi di contesto per la valutazione ex ante

L'analisi di contesto della situazione in termini di pari opportunità fra uomini e donne per la valutazione ex-ante della programmazione deve fornire indicazioni relative a:

- 1) i mezzi impiegati e i risultati conseguiti in termini di pari opportunità nei periodi precedenti di programmazione dei Fondi Strutturali;
- 2) i risultati ottenuti attraverso l'utilizzo degli strumenti di legislazione nazionale e regionale;
- 3) l'analisi della situazione in termini di pari opportunità.

A tale fine si suggeriscono qui di seguito fonti utili alla realizzazione della valutazione ex-ante per i tre punti sopraindicati.

L'analisi dei mezzi impiegati e dei risultati conseguiti in termini di pari opportunità nella precedente programmazione dovrà considerare i seguenti aspetti:

?? numero e descrizione degli interventi ad hoc

?? utilizzo delle risorse fornite dai Fondi Strutturali per lo sviluppo territoriale o settoriale ed effetti diretti ed indiretti sulle pari opportunità fra uomini e donne;

- ?? “buone pratiche” intese come indirizzi programmatici, linee di attuazione, elementi operativi e misure procedurali che hanno ottenuto effetti positivi per l’attuazione delle pari opportunità e che possono pertanto fornire un quadro utile di riferimento per interventi futuri;
- ?? “esperienze negative”, intese come insieme di elementi programmatici e procedurali che hanno ostacolato o rallentato l’attuazione delle pari opportunità e che vanno tenuti in considerazione quali elementi da modificare o eliminare nella programmazione futura.

Analisi dei risultati conseguiti

- a) disaggregazione per genere dei beneficiari degli interventi nel campo delle politiche di sviluppo locale e delle politiche della formazione nei precedenti periodi di programmazione;
- b) analisi dei risultati conseguiti nei precedenti periodi di programmazione e individuazione dei fattori che hanno favorito o impedito l’accesso delle donne agli interventi finanziati dai Fondi Strutturali;

L’analisi dei risultati ottenuti attraverso l’utilizzo della legislazione nazionale e regionale dovrà fornire informazioni circa:

- ?? misure previste da leggi specifiche in materia di pari opportunità, L. 215/92 e L. 125/91: numero di progetti finanziati, numero di beneficiari, descrizione degli interventi realizzati nel territorio o nel settore di interesse, risultati conseguiti e individuazione dei fattori che hanno favorito o impedito l’accesso delle donne alle agevolazioni previste;
- ?? grado di utilizzo (in termini percentuali per le donne sul totale degli aiuti erogati) delle leggi nazionali e regionali di sostegno alla creazione di impresa (sia quelle con priorità donne che quelle paritetiche) e individuazione dei fattori che hanno favorito o impedito l’accesso delle donne alle agevolazioni previste;
- ?? disaggregazione per genere dei beneficiari degli interventi nel campo delle politiche attive per il lavoro e della creazione di impresa e individuazione dei fattori che hanno favorito o impedito l’accesso delle donne alle agevolazioni previste.

L’analisi delle pari opportunità tra uomini e donne presenta una difficoltà dovuta alla carenza di indicatori disaggregati per genere. Per facilitare quindi l’indagine e la rilevazione sono segnalati qui di seguito alcuni indicatori per l’analisi di contesto in termini di pari opportunità di particolare interesse, che integrano quelli già individuati per l’analisi di contesto generale, riportati nelle Linee Guida per la Programmazione Operativa 2000-2006.

L’analisi della situazione in termini di pari opportunità dovrà tenere conto delle differenze tra donne e uomini relativamente a:

Popolazione – famiglie – analisi demografica

Qualificare le informazioni relative alla popolazione con la distribuzione percentuale per età e sesso.

Inoltre:

- ?? tasso di fertilità;
- ?? indici di povertà (misurazione della femminilizzazione della povertà);
- ?? indici di dipendenza;
- ?? indici di invecchiamento della popolazione (misurazione dell’incidenza della popolazione femminile anziana non autosufficiente). Indicatori: numero di anziani (classi di età da considerare 65 anni e oltre; 75 anni e oltre) sul totale della popolazione, distinti per sesso.
- ?? infanzia: popolazione infantile distinta per fasce di età secondo il ciclo scolastico e per microaree territoriali.
- ?? nuclei familiari con donne capofamiglia (incidenza sul totale).

?? rilevazione dello stato civile delle donne e analisi della tipologia delle famiglie, con particolare riferimento all'incidenza delle famiglie con tre figli o più.

(Fonti: ISTAT, Rapporto Annuale sulla situazione del Paese - Indagine multiscopo sulle famiglie, Aspetti della vita quotidiana - anni 93-97; Famiglie e Soggetti sociali - 1998).

Attività economica in generale

Negli indicatori economici di tipo generale bisognerà qualificare e quantificare l'apporto delle donne alla formazione del benessere economico in ambiti ad alta valenza sociale (il lavoro di cura attualmente svolto prevalentemente dalle donne e privo di valorizzazione economica e sociale). Indicatori: numero di ore di lavoro familiare e numero di ore di lavoro extra-domestico sul totale delle ore di lavoro distinto per sesso e condizione professionale (media 1993-1995 e 1996-1998). (Fonte: ISTAT, Indagine annuale multiscopo sugli aspetti della vita quotidiana)

Attività economica per settori

- a) *Individuare la numerosità per settore* (con particolare attenzione ai settori strategici per le donne quali i servizi alla persona, settori con alto tasso di innovazione, ecc.) *e dimensione delle imprese e delle unità locali presenti nel territorio* e, dove possibile, rilevare la percentuale di presenza di donne nelle compagini societarie, nella direzione e gestione delle imprese; rilevare inoltre la tipologia di impresa (lavoro autonomo, impresa artigiana, piccola e media impresa).
- b) Rilevare la percentuale di addetti dipendenti e indipendenti per sesso nelle imprese e unità locali;
- c) Rilevare l'addensamento occupazionale e professionale delle donne nei settori e nelle professioni (es. percentuale di occupate nel settore tessile o edile, percentuale di donne architetto sul totale degli architetti, ecc.).

Infrastrutture e servizi di base ad alta valenza sociale

- ?? **Infanzia.** Indicatori: numero, distribuzione per densità di popolazione e tempi di fruibilità di servizi all'infanzia (asili nido, scuole materne e dell'obbligo e strutture di accoglienza per l'infanzia).
- ?? **Prevenzione cura e sanità.** Indicatori: numero e grado di fruibilità di servizi sanitari per la prevenzione, l'accoglienza e la cura.
- ?? **Servizi offerti dal privato sociale, volontariato e banche del tempo.**
- ?? **Servizi di prossimità.**

Sistema formativo

- ?? Istruzione della popolazione, scolarizzazione media, scolarizzazione universitaria percentuali per sesso e fasce di età.
- ?? Dispersione scolastica (differente incidenza di genere);
- ?? Sistema della formazione professionale e formazione professionale aziendale: addensamento delle donne e tipi di qualificazione professionale conseguiti.

Mercato del lavoro

All'analisi statica – dati disponibili all'ultimo anno disponibile - è necessario affiancare un'analisi dinamica del mercato del lavoro, calcolando le variazioni nel tempo degli indicatori per derivarne informazioni sulle dinamiche dei processi di sviluppo per genere.

In particolare bisognerà rilevare:

- a) situazione occupazionale: rilevazione dei divari di genere per fasce di età e scolarità nei tassi di attività, tassi di occupazione e tassi di disoccupazione;
- b) occupate per condizione professionale: autonome, dipendenti, parasubordinate, sommerso;

- c) occupazione per tipo di contratto: tempo indeterminato, tempo determinato, part-time, interinale;
 - d) livelli di istruzione, tipi di qualificazione femminile e occupazione per qualifica;
 - e) la presenza delle donne e degli uomini nel mercato del lavoro e la relativa distribuzione per settori, attività economiche, posizione, stato civile e figli;
 - f) differenziali salariali e analisi dei redditi;
 - g) i percorsi di transizione scuola-lavoro, la permanenza delle donne nello stato di disoccupazione, la percentuale di donne in mobilità, in cassa integrazione, ecc.;
 - h) dati e notizie significative sull'organizzazione del regime di orari, di modalità e fattispecie di contratti di lavoro in cui sono impiegate le donne e gli uomini, con particolare riferimento all'utilizzo di strumenti di flessibilità del lavoro e dell'orario in chiave family friendly;
- (fonti utili: Indagine sulle forze di lavoro - ISTAT, Rapporto sul Mezzogiorno, SVIMEZ, Rapporto sulla situazione economica e sociale del Paese, CENSIS, indagini del Ministero della Pubblica Istruzione, del Ministero dell'Università, rilevazioni del Ministero del Lavoro, dati INPS e indagini di associazioni di categoria sulla presenza di donne nei rispettivi settori, ecc.).

3.3 - Analisi dei punti di forza e di debolezza

La valutazione dei punti di forza e dei punti di debolezza del territorio o del settore, relativamente alle pari opportunità, deve essere svolta facendo riferimento all'utilizzo delle risorse umane e alla possibilità di valorizzare le risorse umane femminili, in particolare dal punto di vista dell'accesso e della permanenza nel mondo del lavoro.

1. Accesso delle donne al mercato del lavoro (**punti di debolezza**):

- a) vincoli che ostacolano l'accesso delle donne al mercato del lavoro (es. mancanza di strutture di assistenza per l'infanzia e gli anziani e carenza di servizi alla persona in generale; mancanza di servizi di orientamento, formazione e informazione rivolti alle donne, in particolare rivolti alle donne di età medio - elevata; ecc.)
- b) bassa finalizzazione nel lavoro delle buone performance scolastiche delle donne;
- c) vincoli che ostacolano l'autoimpiego femminile (es. difficoltà di accesso al credito; mancanza di sostegno alla creazione di imprese femminili; ecc.)

1. Accesso delle donne al mercato del lavoro (**punti di forza**):

- a) opportunità di lavoro create dallo sviluppo dell'economia sociale e dalla valorizzazione delle risorse naturali e culturali;
- b) alti tassi di scolarità delle donne correlati a bassi livelli di abbandono e ad alti tassi di "riuscita"; presenza delle giovani donne in percorsi scolastici adeguati alle richieste del mercato;
- c) opportunità di lavoro create dallo sviluppo di settori strategici e innovativi (es. terziario avanzato);
- d) motivazione delle donne ad accedere al mercato del lavoro;
- e) propensione delle donne all'autoimpiego e al lavoro autonomo;
- f) intensità della partecipazione delle donne alla vita associativa e culturale;

2. Permanenza delle donne nel mercato del lavoro (**punti di debolezza**)

- a) vincoli che ostacolano la permanenza e la crescita professionale delle donne nel mercato del lavoro (es. mancanza di strutture di assistenza per l'infanzia e gli anziani e carenza di servizi alla persona in generale; scarsa diffusione di regimi di orari e modalità di lavoro flessibili; inadeguatezza del sistema di formazione continua e di orientamento, ecc.)
- b) vincoli che riducono la sostenibilità delle nuove imprese femminili (scarsa presenza delle donne nei luoghi di rappresentanza di categoria e ordini professionali, ecc., e bassa presenza negli organi di decisione delle associazioni, degli ordini; scarsa diffusione di reti, ecc.).

2. Permanenza delle donne nel mercato del lavoro (**punti di forza**)

- a) adattabilità del sistema di competenze femminili (relazionali, comunicative, organizzative, ecc.);
- b) attenzione delle donne agli aspetti connessi alla qualità sia nella fornitura di servizi che nei processi produttivi;
- c) motivazione delle donne a permanere sul mercato del lavoro.

4. INDICAZIONI PER LA VALUTAZIONE DI IMPATTO

Sulla base del Documento “Valutare l’applicazione del principio di pari opportunità negli interventi dei Fondi Strutturali – Proposte metodologiche” della D.G. XVI Politiche regionali e di coesione, proponiamo una metodologia che ha lo scopo di mettere a disposizione dei valutatori e dei relatori una griglia analitica per valutare l’adozione del mainstreaming di genere nei loro programmi. Questa metodologia non è né esaustiva né esclusiva, ma suscettibile di completamento ed adattamento nel tempo e in relazione ai contesti territoriali e settoriali.

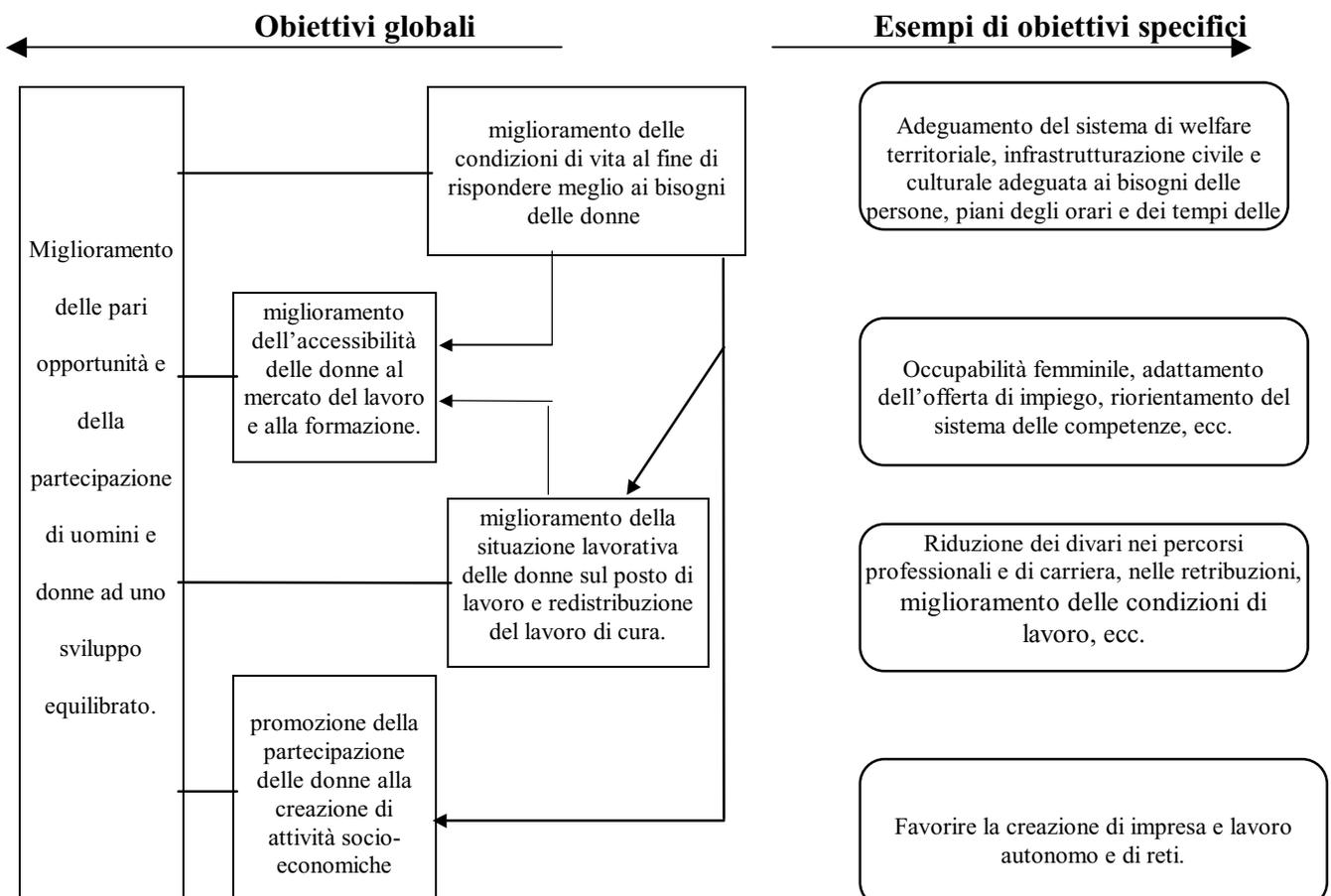
Gli effetti possibili nel contesto della programmazione degli interventi per i Fondi Strutturali in merito alle pari opportunità possono essere valutati da indicatori di impatto e di risultato. Per quanto riguarda gli indicatori di impatto si possono indicare quattro possibili tipologie di impatto:

1. miglioramento delle condizioni di vita al fine di rispondere meglio ai bisogni delle donne;
2. miglioramento dell’accessibilità delle donne al mercato del lavoro e alla formazione;
3. miglioramento della situazione lavorativa delle donne sul posto di lavoro e redistribuzione del lavoro di cura;
4. promozione della partecipazione delle donne alla creazione di attività socio-economiche.

Bisogna tenere presente che gli interventi, e quindi l’impatto che essi hanno sul contesto, sono correlati tra loro: se si riesce a migliorare le condizioni di vita per meglio rispondere ai bisogni delle donne potranno aversi effetti positivi sulla situazione occupazionale, sulla partecipazione, ecc.

SCHEMA 1

Schema esemplificativo di obiettivi degli interventi dei Fondi strutturali in materia di pari opportunità



4.1 - Proposta metodologica per la valutazione dell'impatto equitativo di genere di un programma

La fase preparatoria della valutazione è un episodio cruciale per il buon andamento della valutazione. In un primo tempo è necessario scegliere i criteri di valutazione e individuare le dimensioni che il percorso valutativo dovrà privilegiare.

Assumere dei criteri significa operare una scelta sulla filosofia da adottare quando si misurano gli effetti delle politiche promosse e/o adottate. Vuol dire dichiarare gli assunti e i valori che orientano l'azione di chi si accinge a valutare. In quest'ottica il Dipartimento per le pari opportunità ha ritenuto coerente con le strategie delle pari opportunità far leva sui criteri che seguono, nell'accezione che viene esplicitata:

1. *Coerenza*, nel senso di connessione e interdipendenza dell'azione con gli altri elementi che caratterizzano l'ambito su cui ricadono gli effetti dell'azione stessa;
2. *Pertinenza*, intesa come attendibilità delle decisioni prese in relazione all'azione messa in campo;
3. *Efficacia*, come considerazione dei risultati raggiunti in relazione agli obiettivi prefissati con un'attenzione anche ai risultati non previsti indotti dall'azione;
4. *Efficienza*, come relazione tra i risultati ottenuti e le risorse - non solo economiche- impiegate;
5. *Opportunità*, intesa come rapporto tra il tempo e le decisioni prese rispetto alle richieste o alla necessità di avviare un'azione;
6. *Trasferibilità*, come possibilità di replicare, in contesti diversi, gli effetti positivi prodotti da un'azione

<i>CRITERI</i>	<i>IN RELAZIONE A</i>
1. Coerenza	? Politiche per migliorare l'ambito
2. Pertinenza	? Sociale
3. Efficacia	? Lavorativo
4. Efficienza	? Familiare
5. Opportunità	delle donne
6. Trasferibilità	? Politiche di sviluppo locale
	? Conciliazione tra vita e lavoro delle donne

In un secondo tempo si consiglia un procedimento per tappe-chiave.

La tappa <1> serve per assicurarsi che i valutatori abbiano una conoscenza approfondita del contenuto dei programmi compresa tutta la documentazione della programmazione e abbiano colloqui con i responsabili del programma.

Nel corso della tappa <2> si realizzerà la diagnostica dei problemi che incontrano le donne e l'identificazione delle potenzialità da sviluppare nel contesto nazionale, regionale specifico e settoriale per preparare una lista delle principali priorità per la promozione delle pari opportunità.

La tappa <3> necessita di una valutazione strategica delle misure del programma. Ciò implica di classificare ciascuna misura in funzione del suo impatto potenziale sulle pari opportunità. Occorrerà descrivere la tipologia degli effetti attesi, definire la descrizione degli impatti.

La tappa <4>, che prevede la compilazione provvisoria della 'Matrice sintetica' ha come scopo quello di identificare rapidamente le misure più promettenti in funzione degli effetti potenziali.

La tappa <5>, di individuazione e selezione, richiede la redazione di una ‘Scheda di appunti’ per ciascuna misura che dimostra di avere un impatto potenziale sul principio di pari opportunità.

Nella tappa <6> si consiglia i valutatori di convalidare i risultati che si sono ottenuti nel corso delle tappe precedenti attraverso colloqui con i responsabili dei programmi.

La tappa <7> è dedicata alla focalizzazione delle misure suscettibili di avere un impatto significativo sulle pari opportunità. Questa fase implica la realizzazione di studi di caso.

La tappa <8> può essere utile per valutare in maniera globale gli effetti delle misure a livello di ciascun programma.

Nella tappa <9> si consiglia di preparare un breve riassunto generale sull’impatto (positivo e negativo) di ciascun programma sulle pari opportunità per avere un quadro d’insieme degli interventi.

La tappa <10> comprenderà raccomandazioni per una migliore assunzione del principio delle pari opportunità nella formulazione degli obiettivi, della programmazione e della selezione dei progetti. La tappa <11> richiede la compilazione definitiva delle matrici prevista dai rapporti di valutazione.