

# Nuovi strumenti per la valutazione delle policy: l'analisi del testo applicata alle politiche di genere nelle regioni italiane.

Luisa De Vita\*

## ABSTRACT

*The increase of complexity that characterizes the management of current policies, makes the policy evaluation more difficult and expensive suggesting the need to use flexible instruments of analysis, able of managing a large number of data. In agreement to this, the work presented proposes to flank the computerized analysis of textual data to the instruments traditionally used for the evaluation of policies. Through the analysis of the policies of equal opportunities in the Italian Regions, the paper explores the contribution offered by these techniques, and the potentialities linked to the reduction of costs and time of research.*

## INTRODUZIONE

I mutamenti che hanno investito il lavoro e la famiglia, disegnando esigenze e rischi completamente diversi rispetto al passato, hanno imposto la necessità di operare una profonda ristrutturazione dei modelli d'intervento politico.

La sfida è soprattutto legata ad una ridefinizione profonda delle concezioni e delle idee che ispirano i diversi interventi, attraverso l'utilizzo di nuovi strumenti e dispositivi di *policy*. Il cambio di *frame*, segnala la necessità di introdurre strumenti di valutazione specificamente disegnati per comprendere il *senso* degli interventi e interpretarne i significati.

Parallelamente, i fattori di criticità che caratterizzano il governo delle *policy* attuali: complessità e interdipendenza degli interventi, trasversalità e ampiezza degli obiettivi, pluralità degli attori e dei livelli di governo, rendono maggiormente problematica e costosa la pratica valutativa che necessita di strumenti d'analisi flessibili e capaci di gestire flussi di dati numerosi e articolati.

In risposta a queste necessità, il lavoro presentato si propone di affiancare l'analisi computerizzata dei dati testuali agli strumenti tradizionalmente impiegati per la valutazione delle *policy*. Con lo specifico riferimento alle politiche di pari opportunità, attraverso l'analisi dei documenti di programmazione regionale, i Piani operativi regionali (Por 2000-2006 e 2007-2013), è stato esplorato il contributo offerto da queste tecniche e gli indubbi vantaggi che questo tipo di analisi presenta, soprattutto per la valutazione *ex-ante*, anche in termini di economicità e di tempo.

## 1. LE TECNICHE DI ANALISI DEI DATI TESTUALI

### 1.1. La rilevanza dell'analisi testuale per lo studio delle politiche

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, quello di trovare, le dimensioni fondamentali di senso presenti in un testo oggetto di studio [Bolasco, 1997]. Questo tipo di analisi, se impiegata spesso nelle scienze sociali per indagare i mutamenti negli atteggiamenti e nelle opinioni o valutare le modalità di definire e interpretare

---

\* Luisa De Vita, dottore di ricerca in Sociologia, è assegnista di ricerca presso il Dies, Dipartimento Innovazione e Società, della Facoltà di Sociologia, «Sapienza» Università di Roma. I suoi interessi di ricerca si concentrano nell'area delle politiche di genere e del lavoro e sullo studio delle differenze nei contesti organizzativi. [luisa.devita@uniroma1.it](mailto:luisa.devita@uniroma1.it).

determinati fenomeni, stenta ancora a trovare una concreta applicazione tra gli strumenti di valutazione delle politiche, nonostante l'enorme importanza degli aspetti legati alla definizione dei significati e degli scopi dell'azione politica.

In materia di politiche pubbliche, alla luce delle mutate condizioni socio-economiche in cui si esercita l'azione politica, il cambiamento e l'evoluzione passano, infatti, primariamente attraverso l'avvio di un nuovo modo di pensare, interpretare e decidere che, oltre a comportare una revisione degli strumenti e dei dispositivi impiegati, implica prima di tutto la definizione di cornici teoriche diverse, maggiormente rispondenti ai bisogni delle moderne società [Radaelli, 1995; Bifulco e De Leonardis, 2006]. Il crollo dei quattro pilastri su cui si reggevano i 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, la necessità di lavorare alla realizzazione di politiche rivoluzionarie soprattutto negli obiettivi e nei significati [Ferrera, 2004; 2007; Mc Laughlin e Baker, 2007].

A partire da queste considerazioni, l'utilizzo dell'analisi computerizzata dei dati testuali appare particolarmente adeguata se applicata allo studio delle politiche sociali e del lavoro; la possibilità di lavorare sulle parole seguendone tutte le concatenazioni semantiche, permette di individuare primariamente il senso dell'intervento e la teoria sottostante e in seconda battuta di indagare le evoluzioni diacroniche e le interpretazioni dei diversi attori coinvolti nella definizione delle *policy*. Oltre allo studio sui contenuti della politica, la possibilità di operare confronti fra anni e attori diversi contribuisce a governare in maniera più immediata i processi di valutazione. Se, infatti, la complessità dei nuovi interventi maggiormente articolati nei loro obiettivi e nella loro estensione, sia in senso verticale (diversi livelli di governo), che orizzontale (molteplicità degli attori) [Piattoni, 2005], ha aumentato la propensione all'impiego della valutazione, l'aumento delle informazioni e dei dati da elaborare rischia di rendere la valutazione troppo lunga e costosa. L'utilizzo dell'analisi del testo per lo studio dei diversi programmi di azione politica, consente però di limitare le difficoltà legate al trattamento dei dati fornendo risultati statisticamente attendibili.

Lavorare utilizzando software capaci di immagazzinare grosse moli d'informazioni e di elaborarle in tempi relativamente rapidi, consente inoltre di approntare più facilmente piani di valutazione maggiormente articolati, non limitati alla sola valutazione degli esiti e degli impatti delle politiche, ma capaci di seguire tutto il percorso di svolgimento delle *policy*, dalle fasi di progettazione a quelle di realizzazione. Questo è tanto più vero quando sono oggetto di valutazione politiche con un'articolata dimensione programmatica, come nel caso delle attuali politiche per l'occupazione d'ispirazione comunitaria [Vecchi, 2006]. Da più di un decennio l'Unione europea è, infatti, impegnata nella definizione di un complesso di linee guida, strategie e orientamenti che oltre a definire le cornici di senso entro cui i diversi Stati nazionali, e più in basso le diverse regioni, devono iscrivere le proprie politiche, hanno parallelamente aumentato le responsabilità soprattutto degli attori locali.

I processi di attivazione del livello regionale, attribuiscono infatti piena responsabilità progettuale e gestionale alle amministrazioni locali, con un vero e proprio spostamento delle responsabilità programmatiche e finanziarie dal livello centrale a quello periferico [Profeti, 2006].

In risposta alle strategie comunitarie, ogni singola regione è invitata a predisporre piani programmatici contenenti il complesso degli interventi che intende realizzare. La sfida è

legata alla realizzazione d'interventi coerenti con i bisogni del territorio che impongono una precisa definizione delle priorità e delle strategie di azione, dei target, degli strumenti e dei tempi. La complessità e l'importanza di questi documenti, se da un lato ne suggerisce lo studio come passo preliminare per l'avvio della pratica valutativa, dall'altro rende necessario l'utilizzo di strumenti capaci di favorirne la comprensione riportando all'utilità offerta dalle tecniche di analisi del testo.

Un'ultima considerazione riguarda, invece, la natura stessa delle attuali politiche sociali e del lavoro, così come definite dalla strategia comunitaria. La scelta dell'analisi del testo basata sullo studio del linguaggio e delle parole, appare particolarmente appropriata proprio in considerazione delle modalità scelte in sede comunitaria che al fine di diffondere un nuovo modo di pensare, interpretare e decidere [Cameron, 2003], si sono avvalsi di meccanismi regolatori discorsivi, primo tra tutti l'Omc (*Open Method of Coordinations*), "collegati all'uso del linguaggio, alla produzione di conoscenza e dunque, alla costruzione di significato" [Radaelli, 2003; Jacobsson, 2004].

### 1.2. Applicazioni e tipi di analisi

Come detto, lo scopo principale di ogni analisi del testo è cercare di trovare le dimensioni fondamentali di senso presenti in un testo [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].

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, documenti tecnici di programmazione. In quest'ottica il testo è l'elemento base di una fra le tante ripartizioni di un corpus.

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.

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.

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.

Portate a termine le operazioni di pulizia è possibile procedere ai diversi tipi di analisi. Tra le analisi preliminari che è possibile effettuare per lo studio del vocabolario troviamo:

- l'analisi dei *segmenti ripetuti*, per studiare tutte le disposizioni di due, tre o più parole che si ripetono frequentemente nel corpus e iniziare a stabilire le relazioni che legano i diversi termini e i significati che assumono all'interno del documento;
- l'analisi delle *specificità*, che illustra la frequenza con cui determinate parole sono sopra o sotto rappresentate nelle specifiche partizioni in cui è diviso corpus, o i singoli testi del corpus;
- l'analisi delle *concordanze* che consente invece di analizzare il contesto all'interno del quale sono usate le parole in modo da evidenziare, attraverso le sfumature del linguaggio, i diversi modi di approccio al problema unitamente ai significati cui rimandano.

Il *software* Lexico, sviluppato da Salem presso l'università Sorbonne Nouvelle-Paris 3 è particolarmente adatto a corpus estesi ed è utile, sia per le operazioni preliminari di esplorazione del corpus, sia per l'analisi vera e propria dei documenti, soprattutto, se l'interesse è allo studio cronologico degli stessi o se si vogliono confrontare testi simili sotto diversi profili. Il *software* consente, infatti, di associare ai brani di testo alcune 'chiavi' che, se da un lato sono indispensabili per consentire al programma di leggere il testo, dall'altro, permettono il confronto tra le diverse suddivisioni del testo, calcolando le parole specifiche per ogni partizione o periodo di riferimento.

Analisi più complesse possono invece essere realizzate attraverso l'utilizzo del programma Spad-T. Oltre a consentire tutte le analisi descritte, permette di effettuare l'analisi delle corrispondenze lessicali (Acl), utile ad individuare le dimensioni soggiacenti alla struttura dei dati, al fine di riassumere l'intreccio di relazioni di 'interdipendenza' tra le variabili originarie. L'Acl è dunque una tecnica di analisi fattoriale per variabili testuali trattate come variabili categoriali che permette di ottenere una riduzione della complessità del numero di fattori che spiegano un fenomeno. L'analisi consente di determinare un certo

numero di variabili 'latenti', più ristretto e riassuntivo rispetto al numero di variabili di partenza individuando per ogni fattore, sul semiasse positivo e su quello negativo, le variabili tra le quali si registra una relazione statisticamente significativa. La scelta del *software*<sup>1</sup> dipende ovviamente dalla natura del materiale testuale utilizzato per l'analisi. L'utilizzo di Spad-T è indicato per il trattamento di numero elevato di testi di limitata ampiezza (risposte a domande aperte di un questionario, titolazioni di articoli di giornale, registro verbale di annunci pubblicitari, ecc.), mentre Lexico è maggiormente adatto all'elaborazione, come nel nostro caso, di pochi documenti piuttosto grandi, ma omogenei, che è possibile suddividere per consentire il confronto tra partizioni di testo uguali, ma appartenenti a documenti differenti.

### 1.3. Potenzialità e limiti.

Portando a sintesi gli elementi delineati fino a questo momento, le potenzialità connesse all'utilizzo dell'analisi del testo vanno schematicamente rintracciate nella possibilità di:

- comprendere il significato e il senso degli interventi oggetto di studio risalendo alle logiche e alle teorie che li hanno ispirati
- analizzare gli aspetti latenti presenti in un testo al fine di ricostruire le reti di significati che sfuggono ad una sola lettura
- gestire in maniera relativamente veloce ed economica grosse moli d'informazioni
- operare dei confronti tra documenti prodotti in anni o da soggetti diversi
- seguire l'intero percorso di svolgimento delle *policy* dalle fasi di attuazione a quelle dell'implementazione.

In aggiunta agli elementi fin qui delineati, l'impiego di questo tipo di strumento si rivela particolarmente utile per operare confronti trans-nazionali e studiare una determinata *policy* a partire dalle differenti strategie messe in atto da Paesi o contesti regionali diversi. Soprattutto per le politiche che hanno ricevuto una precisa regolamentazione in sede comunitaria, confrontare i documenti programmatici prodotti annualmente dai singoli Stati nazionali e più nel dettaglio dalle diverse regioni, può rappresentare uno strumento importantissimo, non solo per valutare la capacità di recepire e realizzare concretamente le direttive UE e la loro evoluzione nel tempo, ma anche per individuare i modelli operativi scelti e le priorità d'azione individuate per declinare una determinata *policy*. La rilevanza aumenta quando si tratta di politiche recenti o innovative, oppure quando si studiano contesti estremamente frammentati come quello italiano. Nel nostro Paese, infatti, le profonde differenze territoriali, sia in termini socio-economici che politico-amministrativi e di welfare [Caltabiano, 2004], escludono qualsiasi possibilità di definire modelli omogenei di intervento, ma configurano l'esistenza di differenti modalità di approccio che danno vita, anche a causa delle resistenze *path dependent*, [Lanzalaco, 1995] a delle marcate differenziazioni, nelle logiche e nelle modalità seguite dai contesti regionali che, seppur in presenza di spinte omogenee, dettate da necessità comuni, rispondono in maniera del tutto autonoma [Pavolini, 2005].

---

<sup>1</sup> I *software* brevemente presentati non esauriscono la gamma dei programmi disponibili per l'elaborazione computerizzata dei dati testuali. Tra gli altri è possibile ricordare Alceste, Discan, Taltac, ecc.

L'ultima considerazione riguarda la possibilità di verificare l'aderenza e/o gli scollamenti tra gli obiettivi programmatici e la realizzazione effettiva. La possibilità offerta dai *software* di analisi di introdurre delle chiavi di lettura appositamente costruite per rintracciare nel testo gli aspetti connessi alla definizione di obiettivi, target e risultati attesi, consente di valutare con maggiore rapidità anche le difficoltà emerse in fase di realizzazione dell'intervento programmato e di ricavare un apprendimento ricorsivamente capace di indirizzare la predisposizione degli interventi futuri. In questo senso, l'analisi del testo è particolarmente utile, sia nelle fasi di valutazione *in itinere* per la ridefinizione in corso d'opera di alcuni aspetti, sia in fase di valutazione *ex post*, per avere delle chiavi di lettura capaci di guidare al meglio le inferenze sulle ricadute delle politiche realizzate.

Rispetto alle differenti fasi del processo valutativo è però soprattutto per la valutazione *ex ante* che l'impiego di questo tipo di analisi può costituire un valore aggiunto estremamente importante. Infatti, in questo tipo di valutazione vengono osservati gli effetti di una politica ancora prima della generazione degli interventi attraverso la disamina dei programmi e della loro capacità di produrre dei cambiamenti [Lippi, 2007]. La valutazione avviene a partire dalla teoria o concezione che informa quel programma/intervento e favorisce la riflessione sui risultati prima ancora che questi si verifichino, consentendo al *policy making* di anticiparne gli eventuali effetti perversi. Sottoporre ad analisi preventiva i documenti di programmazione, prima che questi diventino definitivi, può quindi utilmente contribuire a correggere i contenuti e i significati che l'intervento andrà ad assumere, stimolando un vero e proprio processo di apprendimento nei decisori politici resi maggiormente consapevoli, sia del complesso di variabili da governare in fase di programmazione, sia dei propri limiti e delle diverse coalizioni di interessi presenti nell'arena politica.

I limiti principali risiedono invece, nella natura stessa dell'analisi. In primo luogo, studiando spesso dei documenti strutturati per rispondere a precise disposizioni, come nel caso delle politiche "regolate" in sede comunitaria, non necessariamente i contenuti del programma rispondono alle reali concezioni delle amministrazioni nazionali e regionali. Un secondo limite è legato alla mancata corrispondenza tra i soggetti deputati alla programmazione delle politiche e i reali esecutori, spesso nemmeno consultati nelle fasi di impostazione. Le altre criticità sono ovviamente legate agli interventi effettuati sul testo dal ricercatore, sia nelle fasi di pulizia e preparazione, sia nelle operazioni di definizione delle chiavi o delle categorie per 'leggere' e raggruppare i testi.

Alle prime due criticità è possibile ovviare affiancando allo studio dei documenti ufficiali di programmazione l'analisi, sempre con i *software* di elaborazione dei dati testuali, di altro materiale documentale, come ad esempio interviste in profondità, *focus group* degli incontri ai tavoli di partenariato o nelle sedi di contrattazione, al fine di coinvolgere tutti attori a vario titolo coinvolti nel processo di *policy*. Rispetto ai *bias* introdotti dal ricercatore, il rispetto di quella che Bolasco [1999] chiama 'ecologia del testo', è sempre fondamentale in qualsiasi approccio si voglia tentare, con l'obiettivo di rispettare sempre quanto più è possibile la natura del testo e evitando di operare dei cambiamenti di significato qualora non siano strettamente necessari.

## 2. IL CASO DELLE POLITICHE DI GENERE

### 2.1. I modelli teorici

La scelta di studiare le politiche di genere all'interno dei diversi contesti regionali e attraverso l'utilizzo delle tecniche di analisi dei dati testuali deriva da due ordini di motivazioni. La prima è legata alla relativa 'giovinanza' delle politiche di pari opportunità. Trattandosi, infatti, di *policy* recenti per il contesto nazionale e ancor di più per il livello locale, una valutazione che intende interrogarsi sul percorso e sull'evoluzione compiuta da questo tema, non può prescindere dalla comprensione dei diversi modi di approcciarsi al problema, valutando i significati e i bisogni a cui hanno cercato di dare risposta le numerose misure predisposte. In secondo luogo, gli aspetti cognitivi di costruzione e individuazione del problema a cui dare risposta, anche in considerazione dei profondi cambiamenti sociali e demografici che hanno nelle donne le principali protagoniste, rivestono una importanza particolare per il tema, 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. In questa chiave diventa dunque necessario ricostruire primariamente gli approcci teorici presenti nel dibattito accademico e politico.

Le soluzioni proposte sia in letteratura, che nelle risposte politiche, tendono a delineare due modelli in parte contrapposti: il primo (*adult worker*), 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 (*worker and carer*), più attento alle questioni della giustizia e dell'equità, maggiormente orientato alla presa in carico delle differenze esistenti tra i due sessi e 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 e di *empowerment* del cittadino che, a partire dalla definizione di *capabilities* introdotta da Sen [1992; 1999], spostano l'attenzione dalla disuguaglianza nella distribuzione delle risorse alla disuguaglianza nell'accesso alle stesse, sviluppando dei meccanismi di autotutela individuale fondati sul lavoro, la formazione permanente e la qualificazione che consentono ai cittadini lavoratori di sostenersi anche in assenza di politiche assistenziali. Gli strumenti di *policy* tendono quindi ad una maggiore individualizzazione con la creazione di percorsi assolutamente autonomi in cui è il cittadino a delineare in maniera personale le sue traiettorie divenendo protagonista attivo nella scelta degli strumenti da utilizzare [Busilacchi, 2006] che, nel caso delle donne, mirano 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 caso, invece, al modello di tipo *adult worker*, si contrappone una visione più propensa a richiamare le differenze esistenti tra uomini e donne, volta a sottolineare come non sia possibile trattare le donne come cittadini lavoratori al pari degli uomini senza cogliere le diverse implicazioni assunte dall'ineguale divisione dei ruoli all'interno della società [Naldini, 2006]; la divisione di genere del lavoro retribuito e non, rende, infatti, diseguale l'accesso ai diritti e limita, in un contesto che spinge verso il solo lavoro retribuito come strumento di realizzazione e di esigibilità dei diritti, le possibilità di realizzazione individuale [Lewis, 2006a]. Inoltre, la mancata considerazione delle differenti condizioni occupazionali e dei margini di autonomia e di sviluppo connessi ai diversi settori e posizioni in cui le donne sono spesso impiegate, le collocano automaticamente tra i soggetti esclusi da qualsiasi possibilità di diventare parte attiva delle

politiche negoziando e scegliendo liberamente gli strumenti di cui usufruire. In questo caso la soluzione non sembra, dunque, risiedere nel solo trasferimento dei compiti di cura, ma anche nell'ampliamento dei sussidi, delle misure fiscali, dei congedi e soprattutto nella maggiore considerazione sociale del lavoro non retribuito e nella necessità di scollegare la cura da qualsiasi logica legata ai ruoli di genere secondo un modello di *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 [Orloff, 2006].

Piuttosto che focalizzarsi su uno dei due modelli, 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. Deputati a questa difficile integrazione sono i contesti locali [Ranci, 2002; Bifulco, 2005] che, a seguito dei processi di decentramento e di trasferimento delle competenze in materia di politiche sociali e del lavoro dal livello nazionale a quello regionale, unitamente all'autonomia finanziaria accordata dall'Unione Europea nell'erogazione dei Fondi strutturali, hanno visto enormemente aumentate le proprie possibilità di azione e sono stati eletti come il luogo privilegiato per operare 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, 2006a, 2006b].

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.

## 2.2. La ricerca

Con l'obiettivo di mostrare concretamente l'utilità nella pratica valutativa dell'impiego delle tecniche di analisi testuale, la ricerca ha avuto come obiettivo principale lo studio dei diversi tipi di approcci adottati dalle regioni italiane in materia di politiche di genere al fine di individuare le concezioni sottese ai diversi interventi e gli ambiti di *policy* privilegiati per favorire lo sviluppo dell'occupazione femminile. In linea con le finalità della *valutazione ex-ante*, la ricerca ha analizzato gli intereventi predisposti a partire dalla valutazione delle teorie che li hanno ispirati, verificando quale tra i due approcci individuati in letteratura ha ricevuto maggiori consensi o se viceversa si siano sviluppati dei modelli innovativi di profilo maggiormente integrato. Lo scopo è stato quello di evidenziare l'importanza per la valutazione delle politiche pubbliche dello studio dei fattori cognitivi di definizione e



attribuzione di senso, fondamentali nella valutazione di politiche in cui è necessario sviluppare delle ‘lenti interpretative nuove’ capaci di scardinare soprattutto le resistenze culturali che hanno imbrigliato, nel contesto italiano più che in altri Paesi, la possibilità di garantire una partecipazione equa di uomini e donne alla vita sociale ed economica.

### 2.2.1. I trattamenti del corpus

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 confrontare le diverse logiche sottese ai vari interventi. Nella nostra ricerca sono stati considerati sia i Por (2000-2006) che quelli (2007-20013).

Su tutti i Por predisposti dalle regioni italiane, dopo aver effettuato le operazioni di preparazione e pulizia dei testi è stata avviata l’analisi delle diverse linee d’intervento presenti nel documento. Operativamente sono stati individuati tre macro ambiti d’intervento all’interno del documento: promozione dell’occupazione; miglioramento delle condizioni di lavoro; conciliazione. A partire da queste aree, è stata possibile la classificazione dei numerosi interventi presenti nei Por, (cfr. Tab. 1), per poi procedere all’individuazione, da un lato delle aree che hanno ottenuto maggiore attenzione all’interno delle diverse regioni e dall’altro dei bisogni a cui gli interventi programmati hanno tentato di fornire una risposta.

**Tabella 1. Classificazione degli interventi nelle 3 macro-categorie.**

<i>Promozione dell’occupazione</i>	<i>Miglioramento delle condizioni di lavoro</i>	<i>Conciliazione</i>
formazione, inserimento, reinserimento, imprenditorialità	divari retributivi, segregazione orizzontale e verticale	flessibilità, asili, permessi, congedi

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. Tutte le misure contenute nei diversi Assi dei Por, rivestono un’importanza fondamentale per lo sviluppo delle politiche di genere. 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

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'Obiettivo 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 Obiettivo 1, ad eccezione del Molise che, essendo una regione a sostegno transitorio, è stata sottoposta ad un tipo di programmazione diversa il che ha impedito la comparazione delle sue strategie con quelle delle altre sei regioni riconosciute in ritardo di sviluppo<sup>2</sup>. 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 Obiettivo 3: servizi per l'impiego, inserimento e reinserimento lavorativo, inserimento e reinserimento lavorativo dei disoccupati di lunga durata, sostegno ai gruppi svantaggiati, formazione, imprenditorialità, pari opportunità e sviluppo locale.

### 2.2.2. Principali risultati

La tabella 2 riporta in modo sintetico i principali risultati ottenuti attraverso le analisi testuali effettuate sui diversi Por regionali. Nei limiti di questo paper non è infatti possibile dar conto in maniera analitica dei vari *step* realizzati e del complesso delle analisi effettuate sui documenti<sup>3</sup>. In estrema sintesi l'analisi effettuata sui Por delle regioni Obiettivo 3, ha 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.

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Per una trattazione più esaustiva dell'analisi effettuata sui Por (2000-2006), si rimanda a Signorelli e De Vita, 2007.

**Tabella 2. Frequenze degli ambiti d'intervento per le pari opportunità<sup>4</sup>**

	<i>Formazione</i>	<i>Imprenditorialità</i>	<i>Inserimento Reinserimento</i>	<i>Conciliazione</i>	<i>Flessibilità</i>	<i>Segregazione</i>
Nord-Est						
Trento	<b>9</b>	<b>9</b>	9	2	1	6
Bolzano	4	6	9	<b>8</b>	4	2
Veneto	3	3	7	1	3	5
Friuli V.G	6	5	7	1	2	
Emilia-Romagna	9	5	4	3	4	<b>6</b>
<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	<b>6</b>	4	<b>8</b>	1		2
Valle d'Aosta	<b>5</b>	3	5	4	2	2
Lombardia	<b>6</b>	4	5	3		3
Liguria	<b>9</b>	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	<b>8</b>	<b>7</b>	5		2
Abruzzo	3	<b>8</b>	<b>6</b>	1		2
Toscana	<b>4</b>	3	1	2	1	<b>8</b>
Marche	2	2	4	1	2	<b>6</b>
Umbria	<b>7</b>	6	5	2		<b>8</b>
<i>Tot Centro</i>	<i>20</i>	<i>27</i>	<i>23</i>	<i>11</i>	<i>3</i>	<i>26</i>
Totale Por	77	68	88	39	21	44
<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>

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'ineguale divisione dei ruoli sociali, spingendo verso un maggiore coinvolgimento degli

<sup>4</sup> I dati riportati in neretto si riferiscono agli ambiti di intervento più significativi per ciascuna regione.

uomini 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.

Rispetto alle regioni Obiettivo 1, l’analisi delle otto aree identificate nelle fasi di preparazione del corpus mostra in maniera chiara una netta propensione da parte di tutte le regioni del Sud a favorire politiche fondate prevalentemente sullo sviluppo di impresa (cfr. Tab. 3.).

**Tabella 3. Mainstreaming Regioni Obiettivo 1: frequenza delle misure identificate per l’Asse III<sup>5</sup>**

	<i>Servizi per l’impiego</i>	<i>Inserimento Reinserimento</i>	<i>Inserimento Reinserimento</i>	<i>Svantaggiati</i>	<i>Formazione</i>	<i>Imprenditorialità</i>	<i>Sviluppo locale</i>
Basilicata	2	2	1	5	3	<b>7</b>	2
Calabria	3	4	<b>6</b>	4	3	<b>12</b>	2
Campania	3	2	4	6	<b>9</b>	<b>17</b>	
Puglia				1		<b>7</b>	
Sardegna	<b>8</b>	5	<b>7</b>	2	4	<b>7</b>	
Sicilia	3			3	1	3	<b>14</b>
Totale	19	13	18	21	20	53	18
Media	3.16	2.16	3	3.5	3.33	8.83	3

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.

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 il riferimento all’imprenditorialità ed in maniera più marginale alle misure per l’inserimento

<sup>5</sup> I dati riportati in neretto si riferiscono agli ambiti d’intervento più significativi per ciascuna regione

lavorativo e la formazione. Il permanere della presenza delle misure per le donne, all'interno dell'area riservata alla promozione dell'occupazione degli 'svantaggiati', sottolinea, però, il permanere di forti resistenze culturali che limitano la possibilità di inserire le politiche di pari opportunità all'interno dei percorsi di politica attiva.

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.

**Tabella 4. Frequenza degli ambiti di intervento per la promozione delle pari opportunità<sup>6</sup>**

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

I dati riportati nella tabella precedente si pongono assolutamente in linea di continuità con quelli emersi in precedenza. L'analisi approfondita degli interventi previsti dalle regioni dimostra 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. 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 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.

Parallelamente all'evoluzione della Strategia Europea per l'Occupazione, cambiano anche gli strumenti di programmazione regionale, gli obiettivi così come definiti durante il

---

<sup>6</sup> I dati riportati in neretto si riferiscono agli ambiti d'intervento più significativi per ciascuna regione.

sessennio 2000-2006 con i loro Assi e Misure d'intervento, scompaiono per fare posto a tre nuovi obiettivi: 1) Convergenza; 2) Competitività regionale e occupazione; 3) Cooperazione territoriale europea 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 [Welby, 2004; Lewis, 2006a], 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.

La lettura dei Por 2007-2013 conferma pienamente questi dubbi, in tutti i 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.

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. 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 un'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 d'azione.

## CONCLUSIONI

Se le diverse velocità delle regioni italiane dal punto di vista economico e sociale non sono una novità e i dati sui ritardi nell'implementazione delle politiche di genere, soprattutto nelle regioni meridionali, non costituiscono un risultato di ricerca innovativo, l'analisi proposta ha sicuramente contribuito a delineare i diversi profili assunti da queste *policy* nelle diverse partizioni regionali. Come è emerso dallo studio dei documenti, le differenze principali risiedono non tanto negli strumenti impiegati, ma nei significati attribuiti ai dispositivi progettati e nella diversa importanza conferita ai vari aspetti che compongono il complesso degli strumenti per promuovere le pari opportunità.

Accanto a questo dato, un altro risultato di ricerca interessante, non del tutto inaspettato, è la difficoltà delle regioni italiane di misurarsi con la predisposizione di piani operativi complessi e articolati capaci di fornire un quadro composito, ma al tempo stesso omogeneo delle linee d'azione che s'intende seguire. In nessun Por è stato, infatti, possibile rintracciare 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 regionale. Se da un lato la tendenza alla rifamizzazione [Saraceno, 2006], la conciliazione declinata solo al femminile [Lewis, 2006a; 2006b] e il mancato adeguamento anche delle normative in materia di part-time e flessibilità, pongono le scelte politiche prese dall'Italia e dalle sue regioni 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.

Parallelamente, 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 ha dimostrato, al contrario 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. Le inefficienze legate alla mancata implementazione delle politiche di genere, così come testimoniato dai forti ritardi riscontrabili dalla lettura dei dati socio-economici relativi alla situazione delle donne nel mercato del lavoro o più in generale legati alla loro qualità della vita, è quindi in parte, al di là delle differenze che caratterizzano i diversi contesti, la conseguenza diretta dell'incapacità di dare un senso e un significato nuovo agli interventi per renderli maggiormente rispondenti alle esigenze di una fascia di popolazione con caratteristiche completamente diverse rispetto al passato.

Se dunque lo scopo primario di qualsiasi valutazione delle politiche è l'apprendimento [Stame, 2006, Lippi, 2007] utilizzare strumenti che consentono di rintracciare, già nelle fasi di programmazione e quindi ancora prima che la *policy* venga realizzata, le conseguenze, i significati e gli elementi di perversione, rappresenta un'utile opportunità per contribuire a innescare i processi di *policy learning*.

Lo studio delle due programmazioni ha mostrato, infatti, come al di là di alcuni aggiustamenti, non ci sia stato un reale cambiamento nelle capacità degli amministratori locali di realizzare, già nella programmazione, un piano d'interventi di profilo diverso e accomunati da un preciso *frame* teorico volto a raggiungere obiettivi e *target* precisi.

In conclusione l'analisi del testo sembra quindi poter utilmente contribuire a quei processi di apprendimento intesi come *capacity building*, cioè rafforzamento delle capacità dei diversi *policy making* di governare una politica pubblica. Avere a disposizione, anche in tempi relativamente rapidi e con costi umani e di attrezzature limitati, un feedback sulla direzione o sui risultati che un intervento strutturato in un certo modo può avere, può comportare primariamente la messa in gioco dei processi di ridefinizione dei problemi e delle soluzioni intraprese (apprendimento di primo livello), e secondariamente, spingere verso processi di ristrutturazione cognitiva profonda (apprendimento di secondo livello), che consentono l'adozione di una differente prospettiva simbolica [Argyris e Schoen, 1978].

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Argyris, C. and Schoen, D. A.

1978 *Organizational Learning: a Theory of Action Perspective*, Reading Mass, Addison-Wesley.

Bifulco, L.

2005 "Geometrie dell'integrazione la governance di Campania, Friuli-Venezia-Giulia e Lomabardia", in *Rivista delle Politiche Sociali*, n. 2, pp. 181-203.

Bifulco, L. e De Leonardis, O.

2006 "L'integrazione tra le politiche come opportunità politica", in Donolo, C. (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Mondadori, Milano.



- Bolasco, S.  
 1997 “L’analisi informatica dei testi”, in L. Ricolfi (a cura di), *La ricerca qualitativa*, NIS, Roma.  
 1999 *Elementi di analisi multidimensionale*, Carrocci, Roma.  
 2005 “Statistica testuale e text mining: alcuni paradigmi applicativi” in *Quaderni di Statistica*, Vol VII, n. pp. 17-53.
- Bolasco, S. e Cipriani, R.  
 1995 *Ricerca qualitativa e computer*, Franco Angeli, Milano.
- Busilacchi, G.  
 2006 “Nuovo welfare e capacità dei soggetti”, in *Stato e Mercato*, n. 76, pp. 91-126.
- Caltabiano, C.  
 2004 “Il prisma del welfare: analisi dei regimi socio-assistenziali nelle regioni italiane”, in *Impresa sociale*, n. 1, pp. 101-124.
- 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.
- Dente, B.  
 2006 “Analisi delle politiche pubbliche e valutazione”, in *Rassegna italiana di valutazione*, XXXIV, pp. 101-6.
- Ferrera, M.  
 2004 “Ricalibrare il modello sociale europeo. Accelerare le riforme, migliorare il coordinamento”, *URGE WP*, 7.  
 2007 “Trent’anni dopo. Il welfare state europeo tra crisi e trasformazioni”, in *Stato e Mercato*, n. 81, pp. 341-375.  
 2008 *Il fattore D*, Mondadori, Milano.
- Ferrera, M., Hemerijck, A. e Rhodes, M.  
 2003 “Il futuro dell’Europa sociale. Vincoli e prospettive”, in *Assistenza Sociale*, n. 3-4, pp. 27-54.
- Jacobsson, K.  
 2004 “Soft regulation and the subtle transformation of states: the case of EU employment policy”, in *Journal of European Social Policy*, XIV, n. 4, pp. 335-370.
- Lanzalaco, L.  
 1995 *Istituzioni organizzative e potere. Introduzione all’analisi istituzionali della politica*, Nuova Italia Scientifica, Roma.
- Lewis, J.  
 2006a “Men, women, work, care and policies”, in *Journal of European Social Policy*, XVI, n. 4, pp. 387-92.  
 2006b “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*, XIII, n. 3, pp. 420-37.

- Lewis, J. and 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*, XXXIV, n. 1, pp. 76-104.
- Lippi, A.  
 2007 *La valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna.
- Losito, G.  
 1996 *L'analisi del contenuto nella ricerca sociale*, Franco Angeli, Milano, (II ed).
- McLaughlin, E. and Baker, J.  
 2007 “Equality, Social Justice and Social Welfare: A Road Map to the New Egalitarianisms”, in *Social Policy and Society*, VI, n. 1, pp. 53-68.
- Moro, G.  
 2005 *La valutazione delle politiche pubbliche*, Carocci, Roma.
- Naldini, N.  
 2006 *Le politiche sociali in Europa. Trasformazioni dei bisogni e risposte di policy*, Carocci, Roma.
- Orloff, A. S.  
 2006 “Farewell to maternalism? State policies and mothers employment”, in Levy, J., *The State after Statism*, Harvard University Press, Cambridge.
- Pavolini, E.  
 2005 “Stili regionali delle politiche in favore degli anziani”, in *la Rivista delle Politiche Sociali*, n. 2, pp. 203-16.
- Piattoni, S.  
 2005 “La governance multilivello: sfide analitiche, empiriche e normative,” in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 3, pp. 425-58.
- Profeti, S.  
 2006 “La sfida europea delle regioni italiane. Quattro strategie a confronto,” in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 1, pp. 39-69.
- Radaelli, C.M.  
 1995 “The role of knowledge in the policy process”, in *Journal of European public policy*, II, n. 2, pp. 1959-183.  
 2003 *The open method of coordination: a new governance architecture of the European Union?*, Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), Rapport 1, Stockolm.
- Ranci, C.  
 2002 *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, il Mulino, Bologna.  
 2006a “Costruire il welfare locale: la sfida del social planning”, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 10-11, pp. 1-28.  
 2006b “Welfare locale, decentramento e cittadinanza”, in *La Rivista delle Politiche Sociali*-Forum, Novembre.

Saraceno, C.

2006 “Modelli di welfare e rischi sociali vecchi e nuovi”, in *Polis*, XX, n. 2, pp. 241-6.

Sen, A.K.

1992 *La disuguaglianza*, Il Mulino, Bologna.

1999 *Development as freedom*, Oxford University Press, Oxford.

Signorelli, A. e De Vita, L.

2007 I cambiamenti nelle strategie e l'evoluzione degli strumenti di intervento a livello europeo, nazionale, regionale, in Signorelli A. (a cura di), (2007), *Lavoro e politiche di genere*, Franco Angeli, Milano.

Stame, N.

1998 *L'esperienza della valutazione*, SEAM, Roma.

2006 “Valutazione come apprendimento”, in *Rassegna italiana di valutazione*, XXXIV, anno X pp. 13-20.

Vecchi, G.

2006 “Il monitoraggio e la valutazione intermedia di programmi complessi: una sfida metodologica e professionale”, in *Rassegna italiana di valutazione*, Anno X, XXXIV, pp. 21-36.

Welby, S.

2004 “The European Union and Gender Equality: Emergent Varieties of Gender Regime”, in *Social Politics*, XI, n. 1, pp. 4-29.