

Maria Adelasia Divona
Dottoranda in Sociologia,
Territorio e Sviluppo rurale
nell'Università di Palermo

Gender mainstreaming

Il *gender mainstreaming* (GM) può essere definito in prima battuta come l'integrazione nel dibattito politico, economico e sociale, della dimensione delle pari opportunità tra uomini e donne con lo scopo di attuare nella pratica l'uguaglianza sostanziale tra i due sessi.

Gender (genere) è quel concetto che esprime la maniera in cui le differenze tra uomini e donne si presentano all'interno di un determinato contesto socioculturale. La percezione delle differenze di genere infatti varia a seconda dell'ambito e del momento storico in cui si realizza. Il termine «genere» si riferisce a un sistema di ruoli e comportamenti che si instaura tra i due sessi, determinando così i modelli sociali di uomini e donne che si impongono nei contesti economico, storico, politico, culturale. La questione del genere, quindi, ha a che fare con le differenze tra uomini e donne e con il modo in cui queste li avvantaggiano o li danneggiano: non costituiscono un arricchimento per le persone e per la società, ma, riflettendosi nell'interazione fra uomini e donne, sbilanciano la produzione di effetti negativi dal lato di queste ultime.

Per *mainstreaming* (letteralmente «corrente principale»), invece, in questo contesto si intende la ricerca e la realizzazio-

ne, nella pratica politica, di tutte le azioni che aiutano a colmare il divario esistente tra i due generi con lo scopo finale del raggiungimento della parità. In sostanza, adottare il principio del *mainstreaming* a tutti i livelli di decisione politica significa riconoscere che uomini e donne non vivono le stesse situazioni, hanno bisogni diversi e dispongono di risorse quantitativamente e qualitativamente diverse, e che queste differenze condizionano l'accesso dei due generi ai diversi ruoli che ricoprono nella vita. Il *mainstreaming* si riferisce alla necessità di una trasformazione nella produzione delle politiche, riconoscendo che il genere è una variabile che struttura opportunità e accesso ai ruoli. L'uso di questa strategia da parte degli attori politici si rifletterebbe in politiche che, oltre a raggiungere il proprio obiettivo minimizzando i costi (ottemperando, quindi, a criteri di efficacia ed efficienza), contribuiscono a un maggiore livello di uguaglianza rispetto al genere. Tutti i livelli di sviluppo di politiche pubbliche dovrebbero agire prevedendo non solo il sostegno delle pari opportunità attraverso azioni positive di tipo generale, ma anche l'adozione di specifici progetti politici che perseguano obiettivi di inclusione. Per ottenere tale risultato il

mainstreaming propone un approccio globale alla questione secondo un nuovo paradigma di programmazione che prevede specificamente: l'incorporazione di una prospettiva di genere nelle politiche; l'acquisizione di dati statistici disaggregati per genere utili a posizionare la situazione uomo-donna nelle diverse aree di intervento; la costruzione di indicatori che permettano di definire gli obiettivi che la politica pubblica vuole perseguire; la formazione e la sensibilizzazione, in una prospettiva di uguaglianza di genere, degli agenti politici, delle parti in causa e di tutti coloro che intervengono nella costruzione dell'agenda politica; l'acquisizione di strumenti di monitoraggio e valutazione delle politiche che permettano di individuare la posizione di uomini e donne nelle diverse aree di azione della politica pubblica.

Tutti questi elementi, naturalmente, presuppongono la capacità e la volontà di costruire e attuare politiche pubbliche in prospettiva di genere da parte di politici e amministratori: senza questi due prerequisiti, l'unico risultato che si ottiene è una politica pubblica «cosmetica» destinata a mancare l'obiettivo della parità.

Il *gender mainstreaming* e il suo retroterra

Il GM è la strategia che attualmente viene proposta a tutti i livelli istituzionali, nazionali e internazionali, per tentare di raggiungere l'uguaglianza di genere. Tuttavia la sua storia è abbastanza recente.

Nel 1979 la Convenzione per l'Eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW: Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women) raccomandava agli Stati firmatari di mirare alla parità tra uomini e donne, invitando i governanti a te-

nere conto, nell'adozione delle politiche, della prospettiva di genere e suggerendo loro di conformare i sistemi legislativi, amministrativi e giudiziari per il raggiungimento di questo scopo. La ratifica della Convenzione da parte degli Stati ha rappresentato l'anticamera verso il *mainstreaming*, anche se essa non diceva con quali modalità doveva essere perseguito l'obiettivo.

Nel 1995 la Quarta Conferenza Mondiale sulle Donne promossa dall'ONU (Organizzazione delle Nazioni Unite) a Pechino ha sancito la necessità di ricondurre l'uguaglianza di genere nel quadro degli obiettivi primari per lo sviluppo economico e sociale degli Stati. Una delle aree critiche in cui questi devono impegnarsi per favorire l'avanzamento delle donne è quello del rafforzamento degli apparati legislativi al fine di integrare la prospettiva di genere nelle politiche pubbliche. L'adeguamento normativo deve, inoltre, essere accompagnato dalla raccolta di dati statistici disaggregati per genere per attuare una migliore programmazione politica.

È solo dopo la Conferenza di Pechino che il *gender mainstreaming* comincia a diventare fondamentale per l'attuazione dell'uguaglianza di genere. Il *mainstreaming* viene proposto per la prima volta nell'Unione Europea nel 1996 con una comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento come strategia per ricondurre le azioni politiche nell'ambito dell'uguaglianza di genere. Per la Commissione il *mainstreaming* è il processo attraverso il quale vengono valutate tutte le implicazioni di tutte le politiche per gli uomini e per le donne al fine di promuovere azioni fondate sull'uguaglianza tra i sessi, ma anche per mobilitare tutti gli interventi possibili per realizzare la

parità, tenendo conto, allo stato di pianificazione, della loro incidenza sulla situazione specifica di donne e uomini. Nel Trattato di Amsterdam del 1997, agli artt. 2 e 3, viene sancito che è compito della Unione Europea promuovere l'uguaglianza tra i sessi e che, in tutte le sue attività, essa deve mirare a eliminare le disuguaglianze per promuovere la parità.

Azioni complementari: gender audit e gender budget

Affinché la strategia del *mainstreaming* e i suoi strumenti non rimangano relegati nell'ambito dell'enunciazione dei principi, è necessario un intervento pratico attraverso l'attuazione delle politiche pubbliche.

Il *gender audit* (GA) dei bilanci pubblici (ovvero la certificazione di bilancio) è uno strumento di revisione che analizza in che modo le differenze di genere vengono prese in considerazione nei processi istituzionali, politici e organizzativi. Esso si concretizza nell'uso di metodologie che stabiliscono quale impatto hanno i capitoli dei bilanci pubblici su uomini e donne, proprio in funzione della specifica appartenenza di genere. L'analisi effettuata attraverso il GA mostra, infatti, come le politiche pubbliche non siano neutrali rispetto al genere, ed evidenzia come queste agiscano in maniera diversa su uomini e donne, in quanto portatori di ruoli e posizioni diversi nella società. Scopo del GA è anzitutto verificare quale grado di equità tra i sessi è riscontrabile nei bilanci e in che modo questi possano essere adeguati nel senso di una promozione e di un miglioramento delle condizioni di uguaglianza di genere. Questo strumento rende ben visibili i destinatari della spesa pubblica e permette di individuare i margini di discrezionalità degli amministratori

nelle entrate e uscite di bilancio, mettendo in pratica i principi della trasparenza amministrativa.

In realtà, purtroppo, le politiche pubbliche restano in larga misura *gender blind*, cioè cieche alle problematiche di genere: esse ignorano il fatto che l'attuazione di determinate decisioni influiscono in maniera diversa sulle donne e sugli uomini. Per questo motivo sarebbe appropriato che i decisori cominciassero a uti-

Per saperne di più

VINGELLI G., *Un'estranea fra noi. Bilanci di genere, movimento femminista e innovazione istituzionale*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 2005.

GASPARD F. – HEINEN J., *Guida all'integrazione dell'uguaglianza tra i sessi nelle politiche locali*, Progetto di Ricerca «Genre et local» finanziato dalla Commissione europea, 2004.

COMMISSIONE EUROPEA, *Incorporare le pari opportunità tra donne e uomini in tutte le politiche e attività della Comunità*, COM(96)67.

FITZGERALD R., *Making mainstreaming work*, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow 2002.

SHARP R., *Budgeting for Equity: Gender Budget Initiatives within a Framework of Performance Oriented Budgeting*, UNIFEM, New York 2003.

ADDABBO T., *Gender auditing dei bilanci e delle politiche pubbliche*, Modena 2003 in <www.capp.unimo.it/pubblicazioni/materiali_di_discussione/Addabbogenderaudit433.pdf>.

<www.retepariopportunita.it>.

<www.womenews.net/spip>.

lizzare nuovi strumenti come il *gender budget* (GB) nella formulazione delle politiche. Gli obiettivi principali del GB consistono nello spingere i decisori pubblici a tenere conto delle questioni di genere e nel responsabilizzarli verso il raggiungimento della parità reale promuovendo l'uguaglianza anche attraverso concreti impegni di bilancio. Il GB serve a definire come la spesa pubblica viene distribuita in base a una prospettiva di genere per l'attuazione di una determinata politica, il che non significa elaborare bilanci separati per uomini e donne e neppure aumentare i capitoli di spesa in favore delle donne. In fase di ideazione e attuazione di politiche pubbliche non tenere conto delle differenze di genere, considerando i destinatari delle politiche come un gruppo neutro, può produrre effetti indesiderati o, nel peggiore dei casi, mancare l'obiettivo che le politiche si prefiggono: in questo senso, il GB può essere utile per aumentare l'efficienza delle decisioni, permettendo loro di essere coerenti con gli obiettivi delle politiche perseguite.

Allo stato attuale, questi due strumenti sono utilizzati soprattutto nelle amministrazioni di alcuni Paesi anglofoni (Australia, Canada, Gran Bretagna, Sud Afri-

ca). Anche in alcuni Paesi in via di sviluppo vengono impiegati per gestire in maniera proficua i fondi della cooperazione allo sviluppo. L'uso che se ne fa in Italia è piuttosto limitato ad alcuni Comuni e Province settentrionali, anche perché solo di recente si è cominciato a discuterne in ambito accademico e politico. Tuttavia, dopo le prime esperienze attuate in Emilia-Romagna e in Provincia di Genova, si è costituita una rete di enti locali (<www.genderbudget.it>) che sta cominciando a servirsi dei bilanci di genere per l'attuazione delle rispettive politiche. Nella maggior parte dei casi le pratiche di *gender auditing* e *gender budgeting* che sono state sperimentate hanno mostrato la necessità di un riequilibrio dei bilanci locali in una prospettiva di uguaglianza, soprattutto nell'ambito delle politiche sociali e del *welfare* attuate a livello comunale e provinciale (ad esempio, i servizi per l'infanzia, i servizi di cura per gli anziani, e tutti i servizi relativi alla conciliazione dei tempi personali), ma anche nell'ambito delle attività produttive, del lavoro e della formazione, ovvero in tutte quelle aree in cui la posizione della donna è risultata essere più debole rispetto a quella dell'uomo.