



OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

La misurazione dell'*empowerment* delle donne. Il dibattito sugli indicatori

n. 116 - marzo 2016

Approfondimenti

a cura di CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale)

Approfondimento per l'Osservatorio di Politica Internazionale

(Camera dei Deputati – Senato della Repubblica)

LA MISURAZIONE DELL'EMPOWERMENT DELLE DONNE.

IL DIBATTITO SUGLI INDICATORI

Marco Zupi

Sommario

Executive Summary	3
1. L'importanza dell'empowerment delle donne nell'agenda della politica internazionale	5
2. Gli Obiettivi di sviluppo sostenibile e la statistica	6
3. La concettualizzazione sull' <i>empowerment</i> delle donne.....	8
4. L'importanza delle istituzioni per l' <i>empowerment</i> delle donne	12
5. il SIGI: la novità di un indicatore focalizzato sulle discriminazioni da parte delle istituzioni sociali	16
6. Gli indicatori di <i>empowerment</i> delle donne in discussione oggi in relazione allo sviluppo sostenibile	19
7. La proposta di un principio ordinatore fondato sulle tripartizioni per definire indicatori di <i>empowerment</i> delle donne	24

8 marzo 2016

Executive Summary

- Il collegamento tra *empowerment* delle donne e sviluppo sostenibile è il tema prioritario della 60ª sessione della Commissione delle Nazioni Unite sullo status delle donne, nel marzo 2016.
- Ciò implica un collegamento diretto con la misurazione e gli indicatori, dal momento che l'agenda per la definizione dei *Sustainable development goals* (SDG) del 2015 si è concentrata sulla definizione dei 17 obiettivi e i relativi 169 target specifici di sviluppo, limitandosi ad avviare il lavoro di messa a punto della batteria di specifici indicatori da utilizzare, che è stato rimandato al 2016.
- Confrontando Obiettivi di Sviluppo del Millennio (MDG) del 2000 e SDG del 2015 è evidente la maggiore attenzione di oggi all'*empowerment* delle donne, non più circoscritto al campo delle discriminazioni nell'istruzione ma articolato in ben 9 target relativi a dimensioni economiche, politiche, sociali, di diritti sessuali e riproduttivi, da dettagliare in molti indicatori.
- Il rapporto di fine febbraio 2016 della *Inter-agency and Expert Group on SDG Indicators* (IAEG-SDG) presenta una lista di indicatori dettagliati su cui si è riscontrato un ampio consenso (i cosiddetti indicatori "verdi"); una lista di indicatori con alcuni nodi specifici ancora da sciogliere (indicatori "gialli") e una serie di indicatori che, benché ritenuti importanti, richiederanno un ulteriore affinamento, sulla base di discussioni successive e di sviluppi metodologici (indicatori "grigi"). Complessivamente, si tratta di oltre 200 indicatori, in cui sono ricompresi anche quelli relativi all'*empowerment* delle donne.
- La nozione di *empowerment* implica il senso di "presa di potere". In termini di indicatori, perciò, si tratta di misurare la capacità della singola donna, come individuo, e delle donne collettivamente di determinare un cambiamento personale e quello sociale, politico e istituzionale correlato.
- A tal fine, gli indicatori possono contenere alternativamente informazioni su: (1) le precondizioni in termini di input o risorse da assicurare e rendere accessibili alle donne, (2) il processo in termini di rafforzamento delle *capabilities* e dell'*agency* delle donne, (3) i risultati in termini di pari opportunità.
- I dati possono poi essere raccolti parallelamente, con riferimento a tre livelli distinti di realtà: (1) il dato *de iure*, cioè il recepimento di norme di diritto internazionale, trattati e convenzioni, il dettato costituzionale, leggi, regolamenti, codici e contratti privati; (2) i fatti stilizzati, cioè misure di riscontro in termini empirici o *de facto* della condizione di discriminazione contro le donne risultante dai dati oggettivi (per esempio, la percentuale di parlamentari uomini e donne in un paese); (3) le percezioni e le attitudini delle persone, uomini e donne, circa le pratiche discriminatorie.
- I decisori politici dovrebbero guardare congiuntamente alla situazione sul piano normativo, fattuale e delle percezioni per poter meglio capire se occorra fare molto di più e dare quindi priorità d'intervento a uno dei tre fronti.
- Le fonti informative e statistiche da utilizzare possono essere tripartite: (1) dati di censimento della popolazione e delle abitazioni, (2) dati amministrativi raccolti regolarmente dalla pubblica amministrazione (negli ospedali, consultori, scuole, posti di polizia, tribunali), (3) dati di indagini campionarie (*survey*), quando possibile standardizzate.
- In questo ambito, è perciò ampia la varietà di indicatori teorizzati o già utilizzati. Tra questi, particolarmente interessante perché volto a misurare il grado di discriminazione delle istituzioni sociali a livello nazionale e subnazionale, è l'indice SIGI (*Social institution and gender index*), proposto dall'OCSE e focalizzato su cinque dimensioni: (1) il trattamento discriminatorio del codice di famiglia, (2) la limitazione dell'integrità fisica, (3) la preferenza per i figli maschi, (4) la limitazione dell'accesso alle risorse e ai diritti di proprietà, (5) la limitazione delle libertà civili.
- Partendo dagli indicatori già in campo, quel che occorrerà ora fare è: (1) selezionare un numero limitato di indicatori, (2) considerare il numero più ampio di dimensioni di *empowerment*, (3) avere dati disponibili a livello locale e comparabili con altri territori e, con buona frequenza, nel tempo, (4) disporre di dati facili da calcolare e da comprendere; (5) assicurare un processo di reale appropriazione (*ownership*) da parte dei diversi stakeholder del processo stesso di definizione, raccolta e analisi dei dati.
- Monitorare gli SDG con indicatori disponibili e affidabili in termini qualitativi e migliorare la capacità dei sistemi nazionali implicherà investimenti. Si stima che occorrerebbe spendere circa un miliardo di dollari l'anno per aggiornare i sistemi statistici nazionali dei paesi più poveri al fine di assicurare una rilevazione regolare di dati relativi agli SDG.
- È diffusa la consapevolezza che occorrerà fare molto di più di quanto si è fatto sinora, in tutti i paesi indistintamente e in Africa in particolare, in termini di utilizzo di fonti informative adeguate e complementari, indicatori appropriati, dotandosi nei sistemi nazionali di competenze all'altezza della sfida. Tutto ciò è ancor più vero e urgente per quanto riguarda gli indicatori di *empowerment* delle donne, tema trasversale che nutre i tre pilastri dello sviluppo sostenibile.

1. L'importanza dell'empowerment delle donne nell'agenda della politica internazionale

Istituita 70 anni fa per assistere il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (*Economic and Social Council*, ECOSOC), la Commissione delle Nazioni Unite sullo status delle donne (*Commission on the Status of Women*, UNCSW) ha il compito di valutare i progressi nel campo dell'eguaglianza di genere, discutere temi emergenti e priorità d'azione e avanzare proposte di strategie d'intervento a livello globale, oltre che svolgere il lavoro preparatorio all'adozione di dichiarazioni e convenzioni in materia.

A distanza di 20 anni, il lavoro della CSW continua oggi a essere guidato dall'obiettivo di dare piena attuazione alla Dichiarazione e alla Piattaforma d'Azione della quarta Conferenza mondiale sulle donne tenutasi a Pechino nel 1995, tradotti operativamente nella promozione del paradigma e della prospettiva di genere (*Gender mainstreaming*). Il *Gender mainstreaming* è stato definito dall'ECOSOC nelle sue conclusioni del 1997, ribadite negli anni successivi, come «*il processo che consiste nel valutare le implicazioni per le donne e per gli uomini di ogni azione pianificata, inclusi legislazione, politiche e programmi, in tutte le aree e a tutti i livelli, e come strategia per rendere i problemi e le esperienze tanto delle donne quanto degli uomini parte di una dimensione integrale di ideazione, attuazione, monitoraggio e valutazione delle strategie e dei programmi in tutte le sfere – politica, economica e sociale – così che le donne e gli uomini possano essere avvantaggiati in egual misura e affinché le diseguaglianze non siano perpetuate. Il fine ultimo è quello di raggiungere la parità tra i sessi*»¹.

I lavori della CSW trovano un momento di sintesi nelle sessioni annuali della Commissione, che si svolgono per dieci giorni ogni marzo nella sede di New York, in cui un compito molto importante è svolto dall'ente delle Nazioni Unite per l'uguaglianza di genere e l'*empowerment* delle donne (*United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women*, UNWomen), in qualità di segretariato della CSW, facilitatore della partecipazione dei rappresentanti della società civile e coordinatore degli eventi paralleli organizzati dalle Nazioni Unite.

La 59^a sessione, nel marzo del 2015, si era chiusa con l'impegno a fare il possibile per integrare l'uguaglianza di genere in tutti i dibattiti e le azioni in tema di sviluppo sostenibile, ad avviare a partire dal 2016 una componente ministeriale della CSW per dimostrare una più forte volontà politica di accelerare i progressi in materia di uguaglianza di genere, *empowerment* e piena realizzazione dei diritti umani delle donne. Il Segretario generale si è impegnato a presentare per il futuro rapporti che siano più ricchi di dati nazionali in relazione all'obiettivo di migliorare disponibilità e qualità di dati disaggregati per sesso.

Il tema prioritario della 60^a sessione della Commissione, nel marzo 2016, è il collegamento tra *empowerment* delle donne e sviluppo sostenibile.

Il 2016 rappresenta uno snodo importante per le politiche di promozione dello sviluppo sostenibile, perché l'immediato follow-up dell'Agenda dei 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile, adottata il 25 settembre 2015 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, è la definizione di un sistema solido di indicatori e dati statistici necessari per monitorare e orientare le strategie politiche definite dall'Agenda stessa.

¹ UN-ECOSOC (1997), *Official Records of the General Assembly, Fifty-second Session, Supplement No. 3 (A/52/3/Rev.1)*, chap. IV, para. 4.

2. Gli Obiettivi di sviluppo sostenibile e la statistica

Il sistema di dati e informazioni statistiche, ivi compresi gli indicatori, che si utilizza a livello nazionale e internazionale deriva direttamente dalle teorie prevalenti sullo sviluppo e dalle conseguenti strategie politiche approntate per promuovere lo sviluppo, avendo anzitutto la funzione di contribuire a monitorare lo stato di avanzamento del processo di sviluppo e di valutare poi i risultati conseguiti, al fine di correggere eventualmente le strategie e le teorie stesse.

Ciò significa che l'elaborazione dei dati e degli indicatori (e la conseguente predisposizione di un sistema statistico a ciò deputato, sulla base di specifici investimenti umani e finanziari) procede di pari passo con la messa a punto di strategie di *policy* e l'elaborazione sottostante di teorie, in una relazione di reciproca influenza: sarebbe inutile proporsi obiettivi di sviluppo sostenibile che non tenessero conto della disponibilità di dati già esistenti e dell'investimento per un loro miglioramento; così come non è immaginabile un sistema statistico che prescindendo dagli indirizzi politici prevalenti, alla ricerca di misurazione di variabili irrilevanti per il processo decisionale.

Questa premessa mira a evidenziare sia l'esistenza di una reciproca influenza, con effetti di azione e retroazione, tra politiche e sistemi di indicatori, sia una possibile tensione legata al lungo processo di definizione degli Obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable development goals*, SDG) che ha dovuto tener conto, almeno parzialmente, dello stato dell'arte degli indicatori già esistenti nei diversi paesi e di quelli che possono essere considerati realisticamente a regime in poco tempo.

L'agenda negoziale nel 2015 si è concentrata soprattutto sulla definizione dei 17 obiettivi e i relativi 169 target specifici di sviluppo, avviando il lavoro di messa a punto della batteria di specifici indicatori da utilizzare, che è stato rimandato al 2016.

Al riguardo, è importante ricordare che nel 2014 sono state elaborate significative linee guida di orientamento generale al lavoro sul fronte statistico², a cominciare dal fatto che si deve trattare di indicatori focalizzati su «*outcomes* misurabili»³, e che nel 2015 per la prima volta il presidente della Commissione Statistica delle Nazioni Unite ha parlato direttamente all'Assemblea generale - dedicata all'adozione da parte degli Stati membri dell'agenda 2030 e degli SDG - al fine di preparare una proposta di quadro complessivo di riferimento di indicatori, comprensivo di cosiddetti indicatori «globali e universali», per completare l'architettura dell'agenda 2030.

Il 6 marzo 2015 la Commissione Statistica delle Nazioni Unite, dopo aver impostato il lavoro già nel 2013 con la costituzione del cosiddetto Gruppo FoC (*Friends of the Chair Group on Broader Measures of Progress*) per verificare la disponibilità e qualità di indicatori sullo sviluppo sostenibile già utilizzati⁴, ha creato, su proposta proprio del Gruppo FoC, un Gruppo di lavoro specifico sugli indicatori relativi agli SDG, la *Inter-agency and Expert Group on SDG Indicators* (IAEG-SDG), di cui fanno parte 28 Stati membri⁵ e che comprende come osservatori le agenzie regionali e internazionali.

² UN Independent Expert Advisory Group Secretariat (2014), *A World That Counts: Mobilising the Data Revolution for Sustainable Development*, New York, novembre.

³ Espressione già contenuta nel rapporto dell'Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals del 14 agosto 2014 (documento A/68/970 and Corr.1, sect. IV, para. 18).

⁴ Friends of the Chair group on broader measures of progress (2015), *Results of the global questionnaire of the Friends of the Chair on broader measures of progress. Part I e Part II*, Background documents, UN, New York, febbraio.

⁵ Per quanto riguarda i paesi dell'UE ne fanno parte il Regno Unito (che presiede la Commissione Statistica delle Nazioni Unite), Francia, Germania, Paesi Bassi e Svezia, mentre non fa parte dell'IAEG-SDG **l'Italia, pur essendo membro della Commissione Statistica (il mandato quadriennale scadrà alla fine del 2017). È, inoltre, italiana il Capo del Servizio statistico della Divisione Statistica delle Nazioni Unite (UNSD) presso il Dipartimento per gli affari economici e sociali (UN Department of Economic and Social Affairs, UNDESA), Francesca Perucci; un'italiana, Francesca Grum, è anche a capo dell'area delle statistiche sociali e sulle abitazioni, sempre presso UNSD.**

Il rapporto dell'IAEG-SDG, illustrato in occasione della 47^a sessione della Commissione Statistica delle Nazioni Unite in programma a New York dall'8 all'11 marzo 2016, presenta una lista di indicatori dettagliati e già ben definiti su cui si è riscontrato un ampio consenso (i cosiddetti indicatori “verdi”); una lista di indicatori con alcuni nodi specifici ancora da sciogliere (indicatori “gialli”) e una serie di indicatori che, benché ritenuti importanti, richiederanno un ulteriore affinamento, sulla base di discussioni successive e di sviluppi metodologici (indicatori “grigi”)⁶. Complessivamente, si tratta di oltre 200 indicatori, divisi in un sistema a tre livelli: un primo livello di indicatori per i quali una metodologia condivisa esiste e i dati sono già ampiamente disponibili (cosiddetto *Tier I*); un secondo livello di indicatori per i quali la metodologia è riconosciuta ma i dati non sono facilmente disponibili (*Tier II*); un terzo livello per i quali una metodologia condivisa a livello internazionale non è stata ancora sviluppata (*Tier III*)⁷. Tra marzo 2016 e marzo 2017 l'IAEG-SDG dovrebbe verificare l'effettiva disponibilità e affidabilità degli indicatori ricompresi nel livello I e predisporre un piano di lavoro per analizzarli, sviluppare un piano per aumentare la copertura degli indicatori ricompresi nel livello II, e stabilire un piano di lavoro relativo agli indicatori del livello III.

La natura inedita degli SDG - che definiscono una nuova agenda di sviluppo, volta a coniugare le dimensioni economica, sociale ed ambientale - si traduce in sfide sul fronte degli indicatori. I principi generali dell'agenda degli SDG sono di tipo universalistico, ma poi dovranno essere declinati in relazione diretta con le specificità contestuali locali, nazionali e regionali, prima ancora che a livello globale. La dimensione universalista delle sfide in campo non deve, cioè, far perdere di vista l'importanza del principio delle responsabilità comuni ma differenziate: l'agenda è globale, ma le responsabilità sono subnazionali, nazionali e regionali prima che globali, coinvolgendo in termini di impegni e responsabilità, a diverso titolo, i diversi stakeholder. In pratica, il metodo di coordinamento aperto, sperimentato nell'ambito dell'UE come strumento di *governance* fondato su obiettivi e indicatori comuni, fondato sulla realizzazione del processo di coordinamento delle politiche sociali lasciando al contempo spazio a ciascun paese di declinare in relazione alle proprie specificità le politiche necessarie al perseguimento delle politiche sociali ed economiche, è un metodo concreto che può ispirare l'impianto del nuovo quadro di riferimento. In questo si coglie un'importante esigenza, quella di un'agenda di trasformazione anche per quanto attiene le statistiche⁸, il che implica un lavoro di coordinamento, attraverso apposite strutture di *governance*, sulle statistiche a livello continentale⁹, ma anche aprire filoni promettenti, come quello delle nuove frontiere di una raccolta di dati così estesa in termini di volume, velocità e varietà, ma anche con problemi di veridicità (le 4V), da richiedere tecnologie e metodi analitici specifici per l'estrazione di valore: i cosiddetti *Big Data*, associati a fonti come twitter e altri social network, wikipedia, dati sulla rete Internet relativi al commercio, che appaiono al momento al più solo come fonti di dati potenzialmente complementari rispetto a quelle tradizionali¹⁰.

Monitorare gli SDG con indicatori disponibili e affidabili in termini qualitativi e migliorare la capacità dei sistemi nazionali implica investimenti: uno studio internazionale del 2015¹¹ stima che

⁶ UN-ECOSOC (2016), *Report of the Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators. Note by the Secretary-General*, E/CN.3/2016/2/Rev.1, New York, 19 febbraio.

⁷ Gli indicatori nel documento preparatorio dell'ECOSOC del 19 febbraio presenta 239 indicatori, quello precedente di dicembre 2015 presentava 229 indicatori: 149 indicatori verdi e 80 grigi.

⁸ UN-ECOSOC (2015), *Transformative agenda for official statistics. Report of the Secretary-General*, E/CN.3/2016/4, New York, 16 dicembre.

⁹ Per il caso europeo, si veda: UN-ECOSOC (2015), *Report of the Economic Commission for Europe High-level Group for the Modernization of Official Statistics. Note by the Secretary-General*, E/CN.3/2016/5, New York, 16 dicembre.

¹⁰ Si veda: UNECE High-Level Group for the Modernisation of Official Statistics (2016), *Outcomes of the UNECE Project on Using Big Data for Official Statistics*, mimeo, febbraio e, più in generale, il sito:

<http://www1.unece.org/stat/platform/display/bigdata/Big+Data+in+Official+Statistics>

¹¹ UN Sustainable Development Solutions Network (2015), *Data for Development: A Needs Assessment for SDG Monitoring and Statistical Capacity Development*, New York, aprile.

occorrerebbe spendere circa un miliardo di dollari l'anno per aggiornare i sistemi statistici nazionali dei paesi più poveri al fine di assicurare una rilevazione regolare di dati relativi agli SDG, il che vorrebbe dire che la cooperazione allo sviluppo dovrebbe aumentare le risorse destinate alla statistica, portandole da 300 a quasi 500 milioni di dollari l'anno, a fianco di un maggiore impegno nazionale nei paesi poveri in termini di investimenti interni a favore delle strategie nazionali per lo sviluppo della statistica (*National strategies for the development of statistics*, NSDS). A luglio del 2015, la terza conferenza internazionale sulla Finanza per lo sviluppo, tenuta ad Addis Abeba, non ha eluso il problema, ma non ha dato elementi di certezza in termini di impegni specifici e di calendario temporale.

In questa prospettiva si colloca il tema della misurazione, attraverso indicatori, dell'*empowerment* delle donne. Nello specifico, potremmo parlare di una doppia porta d'ingresso del tema nell'ambito degli indicatori di sviluppo sostenibile.

1. Da un lato, parte integrante della natura ambiziosa e inedita dell'Agenda 2030, **si assume** – da ultimo nel documento dell'ECOSOC del 19 febbraio 2016, ma coerentemente coi documenti di indirizzo che lo hanno preceduto nel 2014 e 2015 – **il principio generale della disaggregazione di tutti gli indicatori di sviluppo sostenibile**, laddove pertinente (“where relevant” recita il testo, lasciando spazio ad un margine di discrezionalità e negoziato politico per la sua attuazione), **per sesso, ma anche reddito, razza, etnia, status migratorio, disabilità e localizzazione geografica o altre caratteristiche**, conformemente sia all'approccio di genere sia ai principi fondamentali delle statistiche pubbliche.
2. Da un altro lato, a questa petizione di principio generale, che richiama tutti alla necessità di una prospettiva di genere trasversale ai diversi temi di sviluppo, organizzati nei 17 SDG, **si aggiunge un focus specificamente rivolto all'empowerment delle donne.**

A questo ultimo ambito è dedicata la sezione che segue e che offre preliminarmente una chiarificazione concettuale sull'*empowerment* delle donne, presupposto necessario di un'adeguata misurazione attraverso indicatori statistici.

3. La concettualizzazione sull'*empowerment* delle donne

Fatta salva la definizione riportata in precedenza, la nozione di *empowerment* implica il senso di “presa di potere”, mettendo così l'accento in modo particolare sul rafforzamento della fiducia in se stessi, l'autostima, a livello sia individuale che collettivo, e criticando la tendenza a considerare in modo omogeneo le donne dei PVS e a farne delle vittime. Esattamente all'opposto: con il termine di *empowerment* si vuole dar rilievo alla dimensione della cosiddetta *agency* delle donne, cioè il protagonismo, l'esercizio di una cittadinanza piena ed attiva con implicazioni di emancipazione, trasformazione della società e realizzazione dei diritti umani.

In pratica, alla luce di una rassegna della letteratura in materia¹², **il concetto di *empowerment* implica la capacità delle donne di disporre delle risorse e di prendere le decisioni. Come recita la Dichiarazione di Pechino del 1995 (par. 13), si tratta della «partecipazione ai processi decisionali e l'accesso al potere».**

Un rischio derivante dal possibile riduzionismo nel tradurre questo concetto in termini di misurazione è **quello di circoscrivere i dati**, in ragione spesso sia di praticità e concretezza (quel che è più facile misurare) che di pertinenza (quel che è particolarmente importante), **a un approccio individuale all'empowerment e alla capacità delle donne di provvedere a se stesse dal punto di vista unicamente economico.** Riprendendo un punto elaborato anni fa dalla ricercatrice belga

¹² M. Zupi (2015), *Measuring rural women's empowerment: Issues & Challenges*, Issues Paper for the 2015 UNWOMEN - CeSPI - DGCS/MAECI Seminar. Milan, May.

Francine Mestrum, «nel contesto della lotta alla povertà femminile, la nozione di *empowerment* utilizzato non è più collegata a una rivendicazione di cambiamenti delle strutture economiche e sociali e, per loro tramite, dei rapporti di potere, ma a una capacità individuale di provvedere a se stesse»¹³. Un esempio concreto, parlando già di indicatori, è rappresentato dallo *Women's Empowerment in Agriculture Index* (WEAI), adottato dalla FAO.

C'è, all'opposto, l'esigenza di coniugare, in sede di concettualizzazione e successivamente di misurazione, due livelli definiti in relazione a:

- 1. la capacità della singola donna, come individuo, di determinare un cambiamento personale;**
- 2. il cambiamento sociale, politico e istituzionale (tre ambiti correlati, ma distinti).**

Ciò significa che occorre prendere in considerazione l'analisi delle strutture sociali più profonde, delle istituzioni (pubbliche e non, in forma organizzativa e non) che sono implicate nelle azioni che si svolgono nell'arena sociale.

Parlare di istituzioni presuppone il chiarirne il concetto. Nel linguaggio corrente, il termine istituzione è utilizzato spesso per indicare individualmente (sposando l'approccio dell'individualismo metodologico) le istituzioni amministrative e le organizzazioni giudicate importanti, come lo Stato e la pubblica amministrazione, i partiti o un'istituzione finanziaria internazionale come la Banca mondiale.

In realtà, esiste una concettualizzazione molto più ampia e interessante di istituzione, come quella proposta da Geoffrey Martin Hodgson, professore all'Università dell'Hertfordshire che si richiama alla scuola classica o tradizionale (*old* in inglese, contrapposta alla *new*, o nuova scuola di matrice neoclassica, cui appartengono, pur con differenze anche significative, studiosi come Douglass North o Elinor Ostrom) dell'economia istituzionale, **secondo cui «un'istituzione è un sistema di regole sociali predominanti e ben stabilite che strutturano le interrelazioni sociali»¹⁴**. Ciò significa che un'istituzione è composta da un insieme di:

- 1. regole giuridiche, anzitutto** (a partire dalle norme e dall'articolazione in trattati internazionali, costituzioni, leggi e regolamenti), **e organizzazioni formali,**
- 2. convenzioni e regole informali come valori morali, credenze religiose, tradizioni ed altre norme comportamentali, costumi, che indicano** – coscientemente o meno – **a un individuo cosa deve o può fare.**

Adottando questa accezione, si stabilisce una relazione stretta tra schemi o modi di pensare e istituzioni saldamente radicate nella vita degli individui e delle comunità.

Al fine di connettere le istituzioni all'*empowerment* delle donne, così da misurare efficacemente la situazione corrente, **proponiamo di fare riferimento all'approccio delle *capabilities* proposto da Amartya Sen¹⁵,** il che ci consente anche di chiarire il meccanismo che lega le azioni di policy all'*empowerment* delle donne, la cosiddetta teoria del cambiamento, sulla cui base l'esistenza di appropriati indicatori statistici può permettere di misurare, al fine di monitorare e valutare le politiche, la condizione e il processo in atto di *empowerment* delle donne, anche in relazione all'effetto di specifiche misure adottate.

¹³ F. Mestrum (2002), *Mondialisation et pauvreté. De l'utilité de la pauvreté dans le nouvel ordre mondial*, L'Harmattan, Parigi. Lo stesso paragrafo è stato poi ripreso in I. Yépez (2004), "Les femmes, des pauvres méritantes? Regard critique sur les programmes de lutte contre la pauvreté et l'instrumentalisation de la participation des femmes", in Commission Femmes et Développement, *Les femmes au-delà des objectifs du millénaire, Actes de la conférence internationale du 10 octobre 2003*, Bruxelles, p.13-20.

¹⁴ G. M. Hodgson (2006), "What Are Institutions?", in *Journal of Economic Issues*, Vol. XL No. 1. Si tratta di una definizione che riprende quella di Jack Knight (1992), *Institutions and Social Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge.

¹⁵ W. Morris (2009), *Amartya Sen. Contemporary Philosophy in Focus*, Cambridge University Press, Cambridge.

L'approccio delle *capabilities* non è una teoria per spiegare l'*empowerment* delle donne, ma offre concetti e quadri di riferimento al cui interno concettualizzare, misurare e valutare l'*empowerment* delle donne e le istituzioni e le politiche che agiscono.

Il ben-essere (*well-being*) di una donna (o di un gruppo di donne), che combina il tenore di vita individuale e i risultati che derivano dalla condivisione della propria vita con gli altri (quella che Sen chiama *simpatia*), può essere visto in termini di qualità (benessere psicofisico e di un sano stile di vita: *wellness*) di essere e fare della donna. I risultati in termini di essere e fare, a loro volta, possono derivare da azioni proprie (in ciò associando l'*empowerment* all'autonomia) o altrui.

Sen parla di funzionamenti (*functionings*), cioè dei risultati acquisiti sul piano fisico ed intellettuale e che corrispondono a quel che si è in grado di essere e di fare nella propria vita: essere adeguatamente nutriti, per esempio. Si tratta di risultati di benessere personale importanti in sé, in pratica una misura della condizione delle donne e del proprio grado di libertà nelle scelte¹⁶, che possono essere messi in relazione e misurati in rapporto al raggiungimento dell'obiettivo ultimo della parità tra i sessi in termini di ben-essere, fatte salve le differenze biologiche e prendendo in considerazione il triplice ruolo delle donne (produttivo, riproduttivo e sociale).

La tipologia di funzionamenti è ampia, andando da risultati più di base, come essere istruiti e in salute, ad altri più complessi e di più difficile misurazione statistica, come essere felici, avere autostima, prendere parte alla vita della comunità¹⁷.

Questi risultati concreti, i funzionamenti, sono diversi dalla libertà di raggiungere i risultati, intesa come opportunità reale che una donna ha di realizzare quel che ritiene degno di esser perseguito. Questa libertà è quel che Sen definisce *capabilities*¹⁸.

Quando si volesse misurare l'*empowerment* delle donne, cosa bisognerebbe guardare (e misurare) in particolare? Teoricamente, tanto il campo dei risultati conseguiti in termini di ben-essere (cioè in funzionamenti) quanto le libertà di realizzare il ben-essere (le *capabilities*) sono importanti.

Per Sen, secondo cui i funzionamenti sono in genere più facile da misurare rispetto alle *capabilities*¹⁹, la libertà è fondamentale, perché ciò che conta è soprattutto che le persone abbiano le libertà o opportunità di realizzare quel che ritengono meritevole, cioè le *capabilities* funzionali al raggiungimento dei funzionamenti, la libertà di scegliere da cui derivano effetti in termini di raggiungimento di risultati finali. Detta diversamente, le *capabilities* rappresentano l'insieme dei funzionamenti potenzialmente accessibili, che siano poi concretamente realizzati o no.

Per uscire dal campo puramente teorico della concettualizzazione sulle *capabilities*, aiuta un primo elenco, proposto dalla filosofa Martha Nussbaum²⁰, di diritti umani espressi sotto forma di capacità fondamentali che permettono a un essere umano di rendere la sua vita degna di essere vissuta:

¹⁶ A. K. Sen (1993), "Capability and Well-being," in M. Nussbaum and A. K. Sen (eds.), *The Quality of Life*, Clarendon Press, Oxford.

¹⁷ A. K. Sen (1992), *Inequality Re-examined*, Clarendon Press, Oxford.

¹⁸ Il confine tra una scelta libera e non condizionata delle donne da un lato e il bisogno economico, lo sfruttamento e pressioni indebite (con l'assuefazione alla mercificazione come principio regolatore generale che, tramite il meccanismo equilibratore del compenso, tutelerebbe le parti) dall'altro lato non appare così facile da tracciare. Basti considerare un tema d'attualità in Italia come la gestazione per altri, cioè a favore di sconosciuti, che interessa tanto paesi in via di sviluppo quanto economie ricche, ma anche fenomeni che presentano molte analogie come le adozioni internazionali nei paesi poveri, in cui il confine è affidato alla natura formalmente legale o illegale delle stesse. A tal riguardo, l'UNICEF stima che in Svizzera tra il 30 e il 90% delle adozioni non seguano canali legali e la stima del valore totale delle adozioni illegali e acquisto di bambini è di 1,3 miliardi di dollari all'anno, secondo i dati riportati in S. Calvani, M. Albertazzi (2011), *Saccheggio mondiale. Le nuove "Pagine Gialle" del crimine globale*, Effatà ed., Torino.

¹⁹ A. K. Sen (1992), *ibidem*.

²⁰ M. Nussbaum (2000), *Women and Human Development: The Capabilities Approach*, Cambridge University Press, Cambridge.

1. vita lunga,
2. buona salute (inclusa quella riproduttiva e una nutrizione adeguata),
3. integrità fisica (inclusa la salute sessuale),
4. utilizzo pieno di sensi, immaginazione e pensiero,
5. sviluppo emotivo equilibrato e legami con gli altri,
6. formarsi una concezione critica per pianificare una propria forma di vita,
7. vivere con gli altri ed essere rispetto agli altri in condizioni di pari dignità,
8. vivere prendendosi cura e stando in relazione con animali e piante,
9. ridere, giocare e godere di attività ricreative,
10. controllo sul proprio ambiente politico e materiale.

Tale decalogo è non solo una proposta di capacità essenziali del funzionamento umano, ma anche la definizione di dimensioni su cui focalizzare la misurazione degli indicatori, in Italia come nel resto del mondo.

L'attenzione alle *capabilities* significa concentrarsi anzitutto sulla gamma di possibili stili di vita tra cui ogni persona dovrebbe poter scegliere, e non solo e non tanto sul risultato finale delle buone condizioni di vita. **Ciò significa anche cambiare l'impostazione delle politiche pubbliche, nazionali e internazionali, che andrebbero focalizzate sul rafforzamento del protagonismo attivo delle donne (approccio *bottom-up*) e non sulla "concessione" paternalistica di risultati alle donne (approccio *top-down*).** Le donne dovrebbero avere l'effettiva libertà di condurre uno stile di vita corrispondente a quel che vogliono essere o fare, posto che siano nelle condizioni di scegliere con pienezza di capacità di essere la persona che desiderano essere, di fare quel che vogliono fare.

Adottando una siffatta teoria del cambiamento che reinterpreta l'approccio di Sen in relazione al tema dell'*empowerment* delle donne, ambiti di tradizionale intervento delle politiche pubbliche nazionali e internazionali, come la fornitura di risorse finanziarie, la produzione economica, pratiche e istituzioni politiche (come l'effettiva garanzia e protezione della libertà di espressione, la partecipazione politica, ma anche tutte le istituzioni in senso più ampio), rientrano nel campo delle risorse e input da presupporre alle *capabilities*.

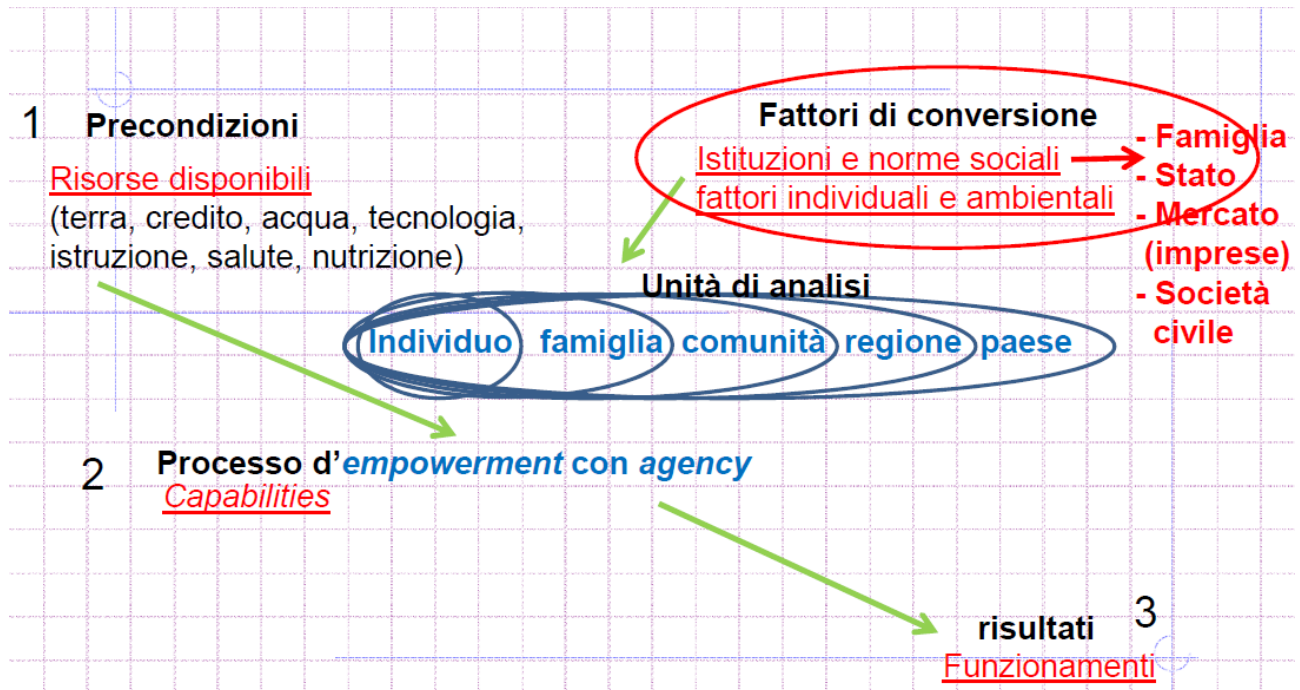
In questo senso si lega l'impostazione proposta dall'approccio avanzato da Naila Kabeer²¹, secondo cui il focus della misurazione dell'*empowerment* delle donne può concentrarsi su:

1. le risorse materiali e sociali (precondizioni),
2. il processo di trasformazione delle risorse in risultati attraverso le *capabilities* e l'*agency*,
3. i risultati in termini di funzionamenti o capacità di fare scelte trasformative che contribuiscono al cambiamento e al raggiungimento dell'obiettivo finale della parità tra i sessi.

A conclusione di queste considerazioni sulla concettualizzazione attorno all'*empowerment* delle donne possiamo provare a schematizzare quanto detto, **al fine di visualizzare con più immediatezza anche i diversi ambiti in cui è possibile concentrare le priorità d'intervento di policy e, correlate a queste, quelle di predisposizione di una batteria di indicatori.**

²¹ N. Kabeer (2002), *Discussing Women's Empowerment. Theory and Practice*, Sida studies n. 3, Stoccolma.

Fig. 1 – Il processo espansivo di empowerment delle donne



Fonte: elaborazione da M. Zupi (2015)²²

Le politiche possono concentrarsi sul miglioramento delle precondizioni in termini di disponibilità dei mezzi o risorse e sui fattori istituzionali che contribuiscono all'accesso alle risorse (cosiddetti fattori di conversione), oppure sul processo dell'empowerment, attraverso una specifica attenzione alle *capabilities* e all'*agency* delle donne, cioè alle loro libertà (come *power* effettivo, un "essere libero" in un senso positivo o sostanziale), oppure infine sui risultati che corrispondono ai funzionamenti, le varie cose che una persona può considerare degne di fare o essere (e la possibilità di far ciò che si ritiene abbia valore) e che concorrono al raggiungimento dell'obiettivo finale della parità tra i sessi. **Precondizioni, istituzioni** (come fattori di conversione nella logica della teoria di cambiamento qui proposta), **capabilities e correlata agency, risultati, sono tutti ambiti multidimensionali, cui afferiscono diverse componenti.** Ciò significa che, in termini di misurazione attraverso gli indicatori, si tratta di predisporre una batteria composta di variabili per ciascuno di questi ambiti sequenziali nel processo espansivo dell'empowerment delle donne, che definisce la traiettoria per raggiungere la parità tra i sessi in materia di ben-essere.

4. L'importanza delle istituzioni per l'empowerment delle donne

La relazione tra una data risorsa o input e il raggiungimento di un risultato finale in termini di poter fare ed essere è influenzata, nello schema concettuale proposto, dai cosiddetti fattori di conversione. I fattori di conversione influenzano il modo in cui una persona può essere o è libera di convertire le caratteristiche della data risorsa in un funzionamento. Si possono distinguere tre categorie di fattori di conversione:

1. interni alla persona (come la condizione fisica o l'intelligenza, oltre che il sesso);
2. sociali, cioè riconducibili alla società in cui si vive (come le politiche pubbliche, le norme sociali, le pratiche discriminatorie che penalizzano le donne);

²² M. Zupi (2015), *Measuring women's empowerment and discriminatory social institutions in Senegal. Definition, conceptualization & measurement. A discussion paper*, UNWOMEN-CeSPI, Dakar, luglio.

3. ambientali, che derivano dall'ambiente fisico in cui si vive (clima, inquinamento, strade, mezzi di trasporto).

Le *capabilities* non si riferiscono esclusivamente alle capacità delle donne, in senso stretto di potere interno che esercitano, **ma alla combinazione di capacità e opportunità offerte concretamente o impedita dai fattori di conversione esterni.**

Questi ostacoli sono anzitutto le istituzioni e le politiche che influenzano, promuovono, proteggono e limitano – direttamente o indirettamente – **il ben-essere delle donne.** In questo senso, **porre attenzione prioritaria alle istituzioni,** anche quando non sembrano direttamente rivolte all'*empowerment* delle donne, **significa che le istituzioni intese in senso ampio rappresentano input specifici, a loro volta, all'espansione dell'*empowerment* delle donne.**

In questa chiave va colta l'importanza innovativa della pratica **del bilancio di genere (o *gender budgeting*), definito il 31 marzo 2004 dal Consiglio d'Europa come «l'applicazione della procedura di *gender mainstreaming* alle procedure di bilancio.** Questo consiste nell'adottare una valutazione d'impatto di genere delle politiche di bilancio, integrando la prospettiva di genere a tutti i livelli della procedura di bilancio (comprensiva della fase di strutturazione), ristrutturando le entrate e le uscite per promuovere l'uguaglianza tra uomini e donne». In pratica, si tratta di un esame della struttura di entrate e spese riclassificate, valutando il loro diverso impatto (diretto o indiretto) su uomini e donne al fine di promuovere correttivi per rimuovere le disparità di genere, alla luce del fatto che gli interventi di bilancio non sono neutrali rispetto al genere²³.

L'attenzione alla classificazione dei dati di bilancio in sede prima di programmazione (bilancio di genere) e poi di verifica a consuntivo (*auditing* di genere), presuppone l'esistenza di dati disaggregati di bilancio, il che si lega alla più generale definizione di appropriati indicatori di *empowerment* delle donne, laddove si volesse contribuire in modo significativo a valutare i risultati e l'impatto che le diverse politiche pubbliche hanno su uomini e donne, indipendentemente dalla distinzione tra politiche rivolte direttamente o meno a promuovere l'uguaglianza tra uomini e donne.

Al di là del fondamentale ruolo giocato dal bilancio statale e locale ai fini dell'uguaglianza di genere, **anche altre istituzioni** - a cominciare da quelle presenti sul mercato, come le imprese private a fini di lucro, o le istituzioni religiose e quelle della società civile - **rivestono un ruolo strategico** che, in interazione continua con le dinamiche all'interno delle famiglie e con le sollecitazioni che provengono dal resto del mondo, concorrono a determinare il complesso intreccio delle istituzioni – formali e informali - che orientano il percorso dell'*empowerment* delle donne nella società. A questo proposito, a fini di classificazione, ci sembra utile richiamare alla memoria **le Matrici di contabilità sociale (*Social accounting matrix*, SAM)** come schema di contabilità e analisi per effettuare indagini "strutturali" che permettono di evidenziare le interrelazioni tra i diversi indicatori relativi alla produzione, alla domanda intermedia e finale e alla distribuzione del reddito tra e all'interno dei diversi settori istituzionali²⁴. In particolare, le SAM classificano le

²³ Per quanto riguarda l'UE, il bilancio di genere è stato adottato dalla Commissione Europea nel 1999 come strumento per l'orientamento di genere delle politiche pubbliche; il Parlamento Europeo ha identificato nel 2006 il bilancio di genere come azione chiave per promuovere le pari opportunità a livello regionale, locale e di Fondi strutturali. Austria, Belgio, Danimarca, Repubblica Ceca e Svezia hanno già introdotto una prospettiva di genere nei loro bilanci statali in un'ottica di programmazione. **In Italia, invece, manca la prospettiva di genere a livello nazionale, ma dal 2000 esistono sia molte esperienze di bilancio di genere a livello di Regioni, Province e Comuni, sia un protocollo d'intesa per lo scambio di buone pratiche e di metodologie.** Nel nostro paese, l'analisi di genere viene effettuata soprattutto sui dati di consuntivo dei bilanci (più propriamente, *Gender auditing*) a fini informativi, più che per orientare l'allocatione delle risorse durante la preparazione del bilancio. Si veda: F. Bettio, A. Rosselli e G. Vingelli (2002), *Gender auditing nei bilanci pubblici*, Fondazione A.J. Zaninoni, Bergamo; A. Genova, A. Vincenti (2011), *Bilancio sociale e bilancio di genere*, Carocci, Roma.

²⁴ A. Fossati, R. Targetti Lenti (a cura di) (2004), *Matrici regionali di contabilità sociale e analisi di politiche economiche. Il caso della Liguria, Toscana e Marche*, F. Angeli, Milano.

istituzioni in Famiglie, Imprese, Stato e Resto del Mondo: ai nostri fini, in relazione all'*empowerment* delle donne riteniamo raccomandabile distinguere all'interno delle imprese la realtà profit e quella non profit e di tipo comunitario, mentre nel caso del Resto del Mondo, ricomprendere il circuito della cooperazione allo sviluppo che ha tra i suoi obiettivi espliciti proprio l'*empowerment* delle donne.

Tutte queste istituzioni hanno sull'*empowerment* effetti diretti ma anche indiretti, nella loro interazione con norme sociali e tradizioni.

Per tornare a Sen²⁵ e Nussbaum²⁶, **essi hanno dedicato molta attenzione alle norme sociali e alle tradizioni che formano le preferenze delle donne e che influenzano le loro aspirazioni e le loro decisioni concrete.**

Insomma, adottando ed elaborando l'approccio delle *capabilities*, l'enfasi va necessariamente sugli obiettivi, principi e valori delle persone, sulle loro *capabilities*, ma anche molto sulle istituzioni sociali. Allo stesso tempo, Amartya Sen pensa che le condizioni mentali, come la felicità, siano certamente importanti, ma i funzionamenti connessi al ben-essere non debbano limitarsi a quelle condizioni.

Parallelamente all'attenzione volta al ben-essere (quindi, a libertà e risultati), Amartya Sen sottolinea sempre l'importanza delle persone e degli effetti delle varie istituzioni sulle persone come agenti di cambiamento. Le istituzioni, in questo senso, agiscono sull'*agency* delle persone, cioè sulla loro capacità di scegliere ed agire per modificare la realtà al fine di compiere scelte e poter controllare la propria vita, svolgendo un ruolo attivo, da protagonisti in termini di sviluppo.

L'idea di *agency*, perciò, può essere intesa come una pratica applicazione del concetto di *empowerment*. A differenza del ben-essere, che fa riferimento alla qualità di vita e *wellness*, una persona può ritenere che abbia valore ridurre il proprio ben-essere o addirittura sacrificare la propria vita. **Ciò significa che il concetto di *agency* di una persona si riferisce alla totalità del mondo dei fini e degli obiettivi che quella persona ritenga siano degni di essere perseguiti, indipendentemente dal fatto che siano collegati o no col ben-essere fisico o psicologico della persona stessa²⁷.**

È bene non limitarsi a domandarsi quanto sia importante un fattore in termini di ben-essere individuale e quali *capabilities* e funzionamenti siano più importanti, ma chiedersi chi dovrebbe rispondere a tali domande e chi dovrebbe agire per determinare i cambiamenti. Questa attenzione rivolta all'*agency* diventa fondamentale per risolvere il problema della selezione e ponderazione delle *capabilities*.

Così come avviene per il ben-essere, anche la posizione di una donna in termini di *agency* nell'arena sociale può essere valutata da due punti di vista:

- 1. la libertà di raggiungere il risultato dell'*agency*, cioè decidere l'obiettivo da conseguire,**
- 2. l'effettivo raggiungimento dell'*agency*.**

Nuovamente, come avviene per il ben-essere, l'*agency* è determinata e limitata dalle opportunità concretamente disponibili sul piano sociale, politico ed economico che le istituzioni concorrono a materializzare.

²⁵ A. K. Sen (1995), "Gender Inequality and Theories of Justice," in M. Nussbaum and Glover (eds.) (1995), *Women, Culture and Development: A Study of Human Capabilities*, Clarendon Press, Oxford.

²⁶ M. Nussbaum (2000), op. cit.

²⁷ A. K. Sen (1999), *Development as Freedom*, Knopf, New York.

Molte sono le dimensioni e i fattori in gioco, ma i problemi non sono distinti. Per interpretare l'evoluzione dei sistemi sociali è necessario un approccio olistico, che Gunnar Myrdal chiamava istituzionalista e interdisciplinare, enfatizzando il ruolo delle istituzioni e dei valori²⁸.

L'accezione ampia di istituzioni proposta da Hodgson si può efficacemente adottare con riferimento all'*empowerment* delle donne, legandolo anche ad altri approcci che, al pari di quello centrato sulle *capabilities*, evidenziano il ruolo chiave giocato dalle istituzioni.

Per ragioni di spazio se ne citano due, la cui concettualizzazione offre anche indicazioni operative in termini di correlata misurazione.

Un approccio è quello noto come Analisi istituzionale e sviluppo (*Institutional Analysis and Development*, IAD) proposto dalla politologa Elinor Ostrom²⁹, che ha approfondito esempi concreti di gestione comunitaria di spazi e risorse naturali collettive (laghi, fiumi, pascoli e boschi) che dimostrano come i membri della comunità riescano a trovare soluzioni ben migliori di quelle fornite dallo Stato o dal mercato, attraverso la definizione autonoma di regole, meccanismi di controllo e sanzioni. Si tratta di soluzioni necessariamente basate sulle specificità del contesto territoriale (*place-based*), perché non esistono modelli unici e l'adattamento delle istituzioni formali e informali dipende dalla capacità di adattamento alle condizioni culturali, storiche e locali reali. Ciò dovrebbe suggerire ai decisori politici di considerare un universo di possibili modelli alternativi per la gestione dei beni comuni, fondati su forme di *empowerment* delle comunità. Le istituzioni sono specifiche per ogni contesto territoriale e agiscono su un sito o arena sociale, in cui si muovono e si confrontano azioni e interazioni dei soggetti a livello individuale e collettivo. I cambiamenti istituzionali sono cruciali nel favorire od ostacolare l'*empowerment* delle persone, in particolare l'evoluzione delle regole e delle norme sociali.

Da un'altra prospettiva, le riflessioni di Michel Foucault sul potere³⁰ permettono di guardare all'*empowerment* delle donne in termini di potere declinato come:

1. contenimento del potere «su» qualcuno, riconducibile anzitutto all'azione *top-down* delle istituzioni amministrative e delle organizzazioni (istituzioni giuridiche, governo, Parlamento), anche di natura internazionale (Nazioni Unite, istituzioni finanziarie internazionali) e di tipo sociale e culturale (chiesa, famiglia, istituzioni informali);
2. rafforzamento del potere «di» prendere decisioni, che dipende dal tempo a disposizione, dalle risorse cui si accede, dalle capacità e creatività di cui si dispone;
3. rafforzamento del potere «con», cioè associato per definizione ad altri soggetti, solidale, sociale e politico, spazio di rivendicazioni collettive fondato sul tessuto sociale e sulla costruzione di reti collettive di interessi comuni;
4. rafforzamento del potere «interiore», fondato sull'autostima.

In tutte e quattro le tipologie di potere si tratta di investire nelle istituzioni formali e informali, piegandole a servire gli interessi dell'*empowerment* delle donne.

La necessità di cambiare le istituzioni in senso ampio, comprese norme e attitudini che si legano ai tempi solitamente lunghi delle trasformazioni culturali, investe direttamente l'ambito normativo proprio del legislatore, in direzione di un rafforzamento dell'*empowerment* delle donne, e quindi richiede anche la dotazione di un'apposita batteria di indicatori per monitorare e valutare i cambiamenti in atto.

²⁸ G. Myrdal (1968), *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*, 3 vols., Twentieth Century Fund. New York.

²⁹ E. Ostrom, R. Gardner, J. Walker (1994), *Rules, Games, and Common Pool Resources*, University of Michigan Press, Ann Arbor.

³⁰ L. Stéphane (2007), *Les normes chez Foucault*, Presses universitaires de France, Parigi.

5. il SIGI: la novità di un indicatore focalizzato sulle discriminazioni da parte delle istituzioni sociali

Proprio per l'importanza della misurazione del livello di discriminazione delle istituzioni sociali a livello nazionale e subnazionale, prima ancora di qualsiasi altro indicatore merita **attenzione l'indice SIGI (*Social institution and gender index*), proposto dal Development Centre³¹ dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) di Parigi.**

Il SIGI può essere considerato un filone recente e interessante che si è aperto nel contesto di una più generale attenzione dell'OCSE sul tema.

L'OCSE, infatti, ha visto crescere al suo interno l'importanza del tema della misurazione delle discriminazioni di genere, e **si è dotato di un portale di dati aggiornato annualmente** (in coincidenza con l'8 marzo) e che ricomprende oltre 40 indicatori che si concentrano sulle disuguaglianze tra i sessi in materia di istruzione, occupazione, imprenditorialità (in inglese le tre "E": *education, employment, entrepreneurship*), salute e sviluppo, con riferimento sia ai paesi industrializzati membri dell'OCSE stesso che a diversi paesi emergenti³². Alcune sue pubblicazioni derivano da questa attività di monitoraggio, a cominciare dal rapporto che nel 2012 ha fatto il punto in modo sistematico sulla *Gender Initiative* lanciata dall'OCSE nel 2010 e focalizzata sull'analisi delle barriere che ostacolano l'uguaglianza di genere³³. A seguito dell'Iniziativa, il 29 maggio del 2013 è stata adottata la Raccomandazione del Consiglio dell'OCSE sulla parità di genere in materia di istruzione, occupazione e Imprenditorialità³⁴, ed è prevista nel 2017 la pubblicazione di un rapporto di monitoraggio sullo stato di avanzamento dell'uguaglianza di genere. Questa iniziativa dell'OCSE risponde all'appello lanciato nel 2011, in occasione del 4° Forum di alto Livello sull'Efficacia degli aiuti a Busan, per aumentare il numero e la qualità delle statistiche di genere, il cosiddetto Piano d'azione congiunto di Busan sull'uguaglianza di genere e lo sviluppo. Quel Piano d'Azione si è poi tradotto anche in due iniziative importanti sul fronte degli indicatori di uguaglianza di genere ed *empowerment* delle donne:

1. l'iniziativa EDGE (*Evidence and Data for Gender Equality*) che riunisce OCSE, Banca Mondiale e Nazioni Unite nel lavoro di definizione di una lista armonizzata di indicatori di risultato nei settori delle tre "E"³⁵;
2. l'iniziativa Data2X, promossa come iniziativa comune da Clinton Foundation, United Nations Foundation, William and Flora Hewlett Foundation e Bill & Melinda Gates Foundation per potenziare la raccolta dei dati sulla condizione delle donne nel mondo necessari alla creazione di politiche informate³⁶.

Nel 2014, poi, l'OCSE è stato incaricato insieme all'ILO di monitorare la realizzazione degli impegni assunti in occasione del vertice G20 di Brisbane in Australia per ridurre del 25% il divario tra tassi di attività maschile e femminile nei paesi del G20 entro il 2025, il che si dovrebbe tradurre nell'aumento di 100 milioni di donne nel mondo del lavoro³⁷, nell'aumento della crescita economica e nella riduzione di povertà e disuguaglianze (obiettivi prioritari per l'agenda degli SDG).

³¹ Dal 2010 il direttore del Development Centre dell'OCSE è l'italiano Mario Pezzini.

³² Si veda: <http://www.oecd.org/gender/data/>

³³ OECD (2012), *Closing the Gender Gap. Act Now*, Parigi e OECD (2015)

³⁴ OECD (2013), *Recommendation of the Council on Gender Equality in Education, Employment and Entrepreneurship*, Parigi.

³⁵ Si veda: <http://unstats.un.org/unsd/gender/EDGE/about.html>

³⁶ Si veda: <http://data2x.org/>

³⁷ Comunicato dei leader del G20 al vertice di Brisbane, 15-16 novembre 2014.

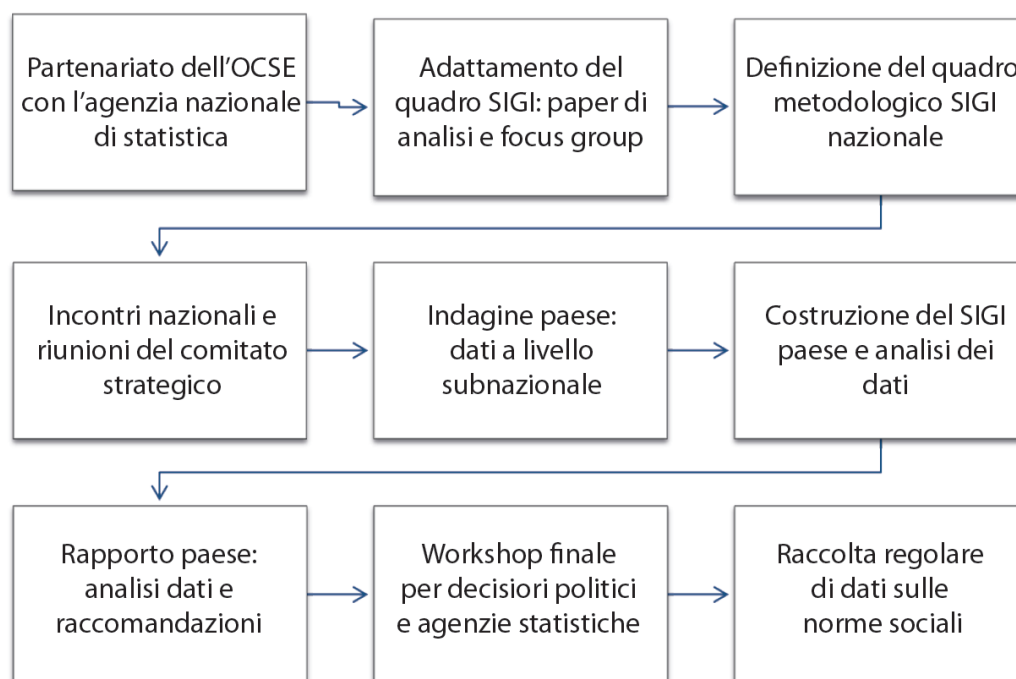
Parallelamente a tali impegni, l'OCSE ha sviluppato un indicatore focalizzato sulle norme sociali che discriminano le donne, il SIGI. Il lavoro è cominciato nel 2009, con l'obiettivo di misurare le istituzioni sociali – leggi formali e informali, norme sociali e pratiche - che discriminano le donne, restringendo o escludendole dalle opportunità di empowerment, al fine di migliorare la disponibilità, affidabilità e comparabilità internazionale di dati. Il divario di genere è espresso, in questo caso, in termini di leggi e consuetudini che influenzano la vita delle donne, analizzando anche le attitudini e le percezioni delle persone, ritenute fondamentali per l'impatto che hanno sui risultati in termini di uguaglianza di genere. In pratica, **il SIGI intende misurare le istituzioni sociali** guardando alle pratiche sociali e alle norme legali **che perpetuano le disuguaglianze tra uomini e donne**, così da analizzare le cause prime della disuguaglianza di genere attraverso l'analisi delle istituzioni che concorrono a definire un paradigma discriminatorio in termini di attribuzione di diversi ruoli e *capabilities*³⁸.

I presupposti diretti e indiretti cui far risalire l'impostazione della metodologia del SIGI sono:

1. i principi contenuti nella Convenzione delle Nazioni Unite sull'Eliminazione di tutte le Forme di Discriminazione contro le Donne (CEDAW) del 1979,
2. la Dichiarazione e la Piattaforma d'azione della Quarta Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite sulle Donne del 1995 a Pechino.

Dal 2013 il Development Centre dell'OCSE si è posto un obiettivo più ambizioso rispetto alla sola raccolta di dati esistenti a livello aggregato sul piano nazionale, utili per le comparazioni internazionali del SIGI, proponendosi la raccolta e analisi di dati a livello subnazionale. Lavorare a livello di singolo paese rappresenta una sfida aggiuntiva perché significa dover adattare il quadro metodologico del SIGI ai diversi contesti nazionali, producendo dati che possano aiutare i decisori politici del paese in questione ad affrontare le sfide specifiche di quel contesto in materia di uguaglianza di genere, contribuendo al rafforzamento delle capacità degli istituti nazionali di statistica, sulla base di una metodologia articolata in 9 fasi³⁹.

Fig. 2 – La metodologia SIGI per lo studio paese



³⁸ C. Harper, K. Nowacka, H. Alder, G. Ferrant (2014), *Measuring women's empowerment and social transformation in the post-2015 agenda*, ODI-OECD, Londra.

³⁹ K. Nowacka (2015), *SIGI Country Studies: building evidence on discriminatory social institutions at the sub-national level*, OECD-DC, Parigi.

Fonte: OECD-DC⁴⁰

L'OCSE, a differenza del sistema delle Nazioni Unite e delle istituzioni finanziarie internazionali, non ha un'esperienza di operatività diretta nei paesi in via di sviluppo e ciò rappresenta dunque un'ulteriore sfida per il Development Centre, che non può disporre di un sistema consolidato di relazioni istituzionali ramificate nei PVS.

La prima applicazione concreta si è avuta in Uganda, dove si è adottata per la prima volta la metodologia SIGI per lo studio del caso paese grazie al sostegno finanziario dell'agenzia austriaca per la cooperazione allo sviluppo. Il lavoro è stato realizzato nel periodo 2013-2015 e si è concluso con la pubblicazione a maggio 2015 del Rapporto paese e il lancio degli indicatori e dei dati che dovrebbero in futuro essere utilizzati dai decisori politici e dai piani d'azione ugandesi, che potranno disporre di tale *benchmark*. L'OCSE ha predisposto una sezione specifica del suo portale di dati relativa al SIGI⁴¹.

Nel 2016 è stato avviato il secondo caso di applicazione della metodologia SIGI allo studio di caso paese, nello specifico in Burkina Faso.

Il SIGI, sia nella sua componente base di confronto internazionale di dati aggregati a livello nazionale già disponibili, sia nella sua componente di studio di caso paese a livello disaggregato subnazionale, con dati raccolti appositamente tramite indagini campionarie, si basa su indicatori compositi costituiti da cinque dimensioni che misurano le discriminazioni di genere:

1. Il trattamento discriminatorio del codice di famiglia, cioè le restrizioni sul potere decisionale delle donne nel contesto familiare e di coppia;
2. La limitazione dell'integrità fisica, cioè le restrizioni che riguardano il controllo femminile sul proprio corpo;
3. La preferenza per i figli maschi, cioè le discriminazioni patite dalle figlie;
4. La limitazione dell'accesso alle risorse e ai diritti di proprietà, cioè le restrizioni all'accesso e al controllo femminile sulle risorse economiche;
5. La limitazione delle libertà civili, cioè l'accesso, la voce e la partecipazione in campo politico e sociale.

La recente prima applicazione concreta del SIGI allo studio di caso paese a livello disaggregato subnazionale in Uganda permette di approfondire la questione degli indicatori.

Le cinque dimensioni che compongono il SIGI sono articolate in 20 indicatori, che combinano informazioni dettagliate sulle pratiche culturali e tradizionali e sulle norme sociali e le attitudini discriminatorie nei confronti delle donne.

1. Il trattamento discriminatorio del codice di famiglia: matrimonio precoce, diritti di successione, abusi patiti dalle vedove, diritti della sposa, ruoli di genere (5 indicatori);
2. L'integrità fisica limitata: violenza basata sui sessi, autonomia riproduttiva, autonomia sessuale, gravidanze precoci (4 indicatori);
3. La preferenza per i figli maschi: responsabilità familiari, preferenze nel campo dell'istruzione, preferenze nel campo della salute (3 indicatori);
4. L'accesso limitato alle risorse e ai diritti di proprietà: accesso ai servizi finanziari, accesso ai beni fondiari, accesso ai beni non fondiari, imprenditorialità (4 indicatori);
5. Le libertà civili limitate: partecipazione politica, domicilio, libertà di movimento, accesso alla giustizia (4 indicatori).

⁴⁰ Le informazioni raccolte sono state gentilmente fornite da Keiko Nowacka e Gaëlle Ferrant, responsabili del SIGI.

⁴¹ Si veda: <http://www.wikigender.org/statistics/>

I 20 indicatori sono, a loro volta, composti di 64 variabili che, per ragioni tecniche di comparabilità e combinabilità, sono standardizzate adottando una scala ordinale che va da 0 a 1 (dove lo zero indica bassissima discriminazione e 1 indica altissimo un grado di discriminazione).

Le 64 variabili che compongono la struttura di base per elaborare il SIGI si traducono in dati che sono raccolti soprattutto in termini di “attitudini” o orientamenti delle persone intervistate, cui si aggiungono “prevalenze” o “pratiche”, cioè indicazioni di quel che avviene concretamente, ricorrendo a dati statistici o a percezioni delle persone intervistate. Per chiarire concretamente di cosa si tratta, si possono utilizzare due esempi.

Nel caso dell’indicatore “matrimonio precoce”, che attiene alla dimensione “trattamento discriminatorio del codice di famiglia”, sono prese in considerazione due variabili:

1. attitudine: la percentuale degli intervistati che pensa che l’età minima del matrimonio per le ragazze debba essere inferiore a 18 anni;
2. prevalenza: la percentuale di donne, tra 15 e 49 anni d’età, che si sono sposate prima di compiere i 18 anni.

Nel caso dell’indicatore “diritti di successione”, che attiene sempre alla dimensione “trattamento discriminatorio del codice di famiglia”, sono prese in considerazione otto variabili, quattro relative ai beni fondiari e quattro a quelli non fondiari, distinguendo in entrambi il caso delle vedove e quello delle figlie. Prendendo in considerazione quest’ultimo caso, sono utilizzate due variabili:

1. attitudine: la percentuale degli intervistati che pensa che i figli e le figlie non debbano avere gli stessi diritti di successione;
2. pratica: la percentuale degli intervistati che pensa che, in pratica, i figli e le figlie non abbiano gli stessi diritti di successione.

Ciò significa che il SIGI cerca di combinare dati qualitativi (relativi alle opinioni delle persone) **e quantitativi** (riscontrati nei dati ufficiali o indagati come percezioni) **al fine di elaborare un unico indicatore capace di misurare il livello di discriminazione delle istituzioni sociali a livello nazionale e subnazionale.** Si tratta di un progetto in via di sperimentazione e soggetto a frequenti e significative revisioni, l’ultima delle quali in corso attualmente, che ha il merito di segnalare l’importanza rivestita dalle istituzioni sociali formali e informali, su cui la politica è chiamata ad intervenire.

6. Gli indicatori di *empowerment* delle donne in discussione oggi in relazione allo sviluppo sostenibile

In occasione del ventesimo anniversario della Piattaforma di Pechino, la cosiddetta Pechino+20 nel 2015, si è avuta l’opportunità di analizzare i progressi compiuti ma anche di rinnovare l’impegno politico di tutti verso il cambiamento in direzione dell’uguaglianza di genere e l’*empowerment* delle donne⁴². **L’esame dello stato di avanzamento di Pechino**, in occasione della 59^a sessione della Commissione sullo stato delle donne delle Nazioni Unite del marzo 2015, **ha evidenziato**, come affermano i documenti di UN-Women, **che nessun paese ha ancora portato a termine l’agenda di impegni: le donne guadagnano meno degli uomini e hanno maggiori probabilità di svolgere lavori di scarsa qualità.** Un terzo di esse subisce violenza fisica o sessuale nel corso della vita. La

⁴² UNECOSOC (2014), *Review and appraisal of the implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action and the outcomes of the 23rd special session of the General Assembly. Report of the Secretary General*, E/CN.6/2015/3, New York, 15 dicembre.

manca di diritti riproduttivi e di cure sanitarie fa sì che 800 donne ogni giorno muoiano mettendo al mondo un bambino.

I dati raccolti in una pubblicazione dell'ILO⁴³ sulle discriminazioni nel mondo del lavoro evidenziano che la qualità dei posti di lavoro rimane preoccupante: il tasso di attività femminile nel mondo è del 50%, quello degli uomini è del 77%; inoltre, il 46% delle donne sono considerate precarie, a rischio di perdere il lavoro, contro il 44% degli uomini. A livello mondiale, le donne guadagnano in media il 77% di quello che guadagnano gli uomini, con uno scarto assoluto in aumento per le donne che guadagnano di più. Nelle imprese più grandi è più bassa la probabilità che a dirigerle ci sia una donna (le donne non rappresentano più del 5 per cento degli amministratori delegati delle principali imprese mondiali); se è vero che circa il 30% di tutte le imprese sono dirette da donne, si tratta soprattutto di micro e piccole imprese.

Sul piano politico, oggi l'8% degli Stati membri dell'ILO (15 su 185 paesi) ha una donna a capo del governo, rispetto al 3% nel 1995 (6 su 175 Stati). La percentuale di donne parlamentari è raddoppiata rispetto al 1995 ma rimane molto bassa, pari al 22%; in 28 Stati le donne rappresentano meno del 10% dei parlamentari. La Camera dei deputati del Ruanda è il solo esempio al mondo con una maggioranza di donne, pari al 63,8% dopo le elezioni del 2013, insieme alla Bolivia che, dopo le elezioni del 2014, ha una presenza femminile pari al 53,1%⁴⁴.

Le discriminazioni sul mercato del lavoro e nella politica si legano alle responsabilità attribuite dalle società alle donne in casa, per attività di cura e lavoro non retribuito: nell'UE le donne passano in media 26 ore a settimana in attività di cura e in faccende domestiche, rispetto alle 9 ore degli uomini; il divario è particolarmente elevato in Italia, dove le donne dedicano 22 ore alla settimana in più rispetto agli uomini al lavoro di cura non retribuito.

Nel mondo, una ragazza su tre si sposa prima dei 18 anni.

In varie forme si esprime poi la violenza di genere, su donne e minori: la violenza domestica in ambito familiare e nella cerchia di conoscenti (minacce, maltrattamenti fisici e psicologici, percosse, uxoricidi e violenze sessuali e riproduttive come mutilazioni genitali femminili, abusi sessuali, matrimoni coatti, incesto, contraccezione negata e gravidanze forzate), attraverso lo stigma sociale (aborto selettivo come forma di femminicidio), nei luoghi pubblici e sul posto di lavoro (molestie, ricatti e abusi sessuali, stupri), nel mercato illegale (schiavitù sessuale, prostituzione forzata, tratta), in periodi di guerra (stupri). Ogni anno, oltre 700 milioni di donne sono vittime di violenza fisica o sessuale, spesso ad opera di una persona conosciuta; in Medio Oriente e in Africa, il 40% delle donne ha subito violenza; nel sud-est asiatico il 43%. La stessa violenza contro le donne, oltre ai profondi traumi e incalcolabili danni psicologici e fisici, interagisce con altre forme di discriminazione: a dimostrare gli effetti economici in termini di perdita di produttività dovuta alla violenza - prescindendo cioè dal fatto che la dignità delle persone e i diritti delle donne sono valori in sé indipendentemente dal fatto che generino anche conseguenze economiche negative - la Banca Mondiale indica che in Vietnam le donne vittime di violenza guadagnano il 35% in meno di quelle che non hanno subito violenza⁴⁵.

Secondo i dati del Fondo Monetario Internazionale, che come la Banca Mondiale **considera i diritti delle donne in termini strumentali rispetto all'obiettivo della crescita economica e non come fine in sé secondo l'approccio dello sviluppo umano, oltre 850 milioni di donne, in gran parte nei paesi in via di sviluppo, avrebbero il potenziale di contribuire maggiormente alle loro economie, società e sistemi politici, se solo si promuovesse l'uguaglianza di genere**⁴⁶. Anche l'indagine condotta a livello mondiale nel 2014 dalle Nazioni Unite sul ruolo delle donne nello sviluppo evidenzia **sinergie comprovate tra empowerment delle donne e sostenibilità sociale,**

⁴³ ILO (2015), *Le donne e il futuro del lavoro. Pechino+20 e dopo*, ILO, Roma.

⁴⁴ Si veda: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

⁴⁵ World Bank (2014), *Voice and Agency: Empowering Women and Girls for Shared Prosperity*, Washington, D.C.

⁴⁶ IMF (2013), *Women, Work and the Economy: Macroeconomic gains from gender equality*, Washington, D.C.

economica e ambientale, cioè sviluppo sostenibile⁴⁷. La partecipazione attiva delle donne al processo decisionale facilita l’allocazione delle risorse pubbliche in investimenti nelle priorità dello sviluppo umano (istruzione, salute, nutrizione, occupazione e protezione sociale). Le evidenze empiriche dimostrano con chiarezza la correlazione tra l’aumento del livello d’istruzione femminile e la riduzione dei tassi di mortalità neonatale e infantile e il miglioramento della salute all’interno del nucleo familiare. **Allo stesso modo, le statistiche relative all’agricoltura e alla nutrizione diffuse da UNWomen hanno trovato eco nel 2015 in occasione dell’Expo di Milano: se le donne avessero lo stesso accesso degli uomini agli asset produttivi, la produzione agricola in 34 paesi in via di sviluppo aumenterebbe del 4%, il che potrebbe portare alla riduzione del 17% del numero di persone sottotonutrite, ovvero a 150 milioni di persone in meno che soffrono la fame**⁴⁸.

Si tratta di dati preoccupanti, nonostante gli innegabili successi raggiunti rispetto al passato in virtù dell’adozione di leggi che hanno promosso l’uguaglianza di genere e contrastato la violenza sulle donne. I progressi ci sono stati, ma sono risultati lenti e diseguali: è aumentato molto il livello di istruzione femminile, ma a ciò non ha corrisposto una corrispondente riduzione delle discriminazioni sul mercato del lavoro, a cominciare da quelle in campo retributivo.

Le leggi sono necessarie, ma non sufficienti. Occorre poi attuarle, eliminando le barriere istituzionali e le norme sociali che discriminano, punti su cui il SIGI ha focalizzato l’attenzione.

La cooperazione allo sviluppo tende a tradurre gli impegni assunti per l’empowerment delle donne in iniziative focalizzate nei settori sociali, coerentemente con quello che del resto era l’impianto degli MDG che avevano definito il quadro di riferimento tra il 2000 e il 2015. Molto bisognerà fare nel prossimo futuro per quanto riguarda la posizione delle donne nel mondo del lavoro e nei modelli di governance e partecipazione politica, tenendo altresì conto del fatto che le politiche di austerità degli ultimi anni non hanno favorito maggiori investimenti pubblici a favore dell’empowerment delle donne.

I 17 SDG e i 169 target sono entrati in vigore a gennaio del 2016 e dovranno essere regolarmente monitorati da qui al 2030. Il Segretario generale delle NU ha sottolineato l’importanza trasversale dell’empowerment delle donne nel disegno degli SDG, come evidenzia il documento di fine 2014 che schematizza il loro impianto in sei parole chiave: persone (per assicurare l’inclusione di donne e bambini), dignità (per contrastare povertà e disuguaglianze), prosperità (per una crescita inclusiva e che trasformi l’economia), giustizia (per promuovere istituzioni efficaci), partenariato (per assicurare la solidarietà a livello internazionale), e ambiente (per proteggere l’ecosistema)⁴⁹. Il tema dell’empowerment delle donne, infatti, attraversa più o meno esplicitamente i temi prioritari indicati.

Tra i 17 SDG, in particolare l’SDG-5 si propone di “realizzare compiutamente (to achieve, cioè raggiungere) l’uguaglianza di genere e dare potere e autonomia (empower) a tutte le donne e tutte le ragazze”. *Gender equality* ed *empowerment* sono cioè **esplicitati come obiettivi da raggiungere**. Se si confronta questo Obiettivo con l’impegno presente nell’agenda precedente, l’MDG-3, quello si proponeva di “promuovere (to promote) l’uguaglianza di genere e dare potere ed autonomia alle donne”. In sostanza, vale in questo caso il discorso generale degli SDG in diretta continuità con l’impianto degli MDG di cui bisognerebbe completare l’opera: quello che con gli MDG si promuoveva, con gli SDG si deve realizzare compiutamente; quel che con gli MDG era l’empowerment delle donne in generale, con gli SDG diventa *empowerment* di tutte le donne e tutte le ragazze.

⁴⁷ UNWomen (2014), *The World Survey on the Role of Women in Development 2014: Gender Equality and Sustainable development*, E.14.IV.6, New York, ottobre.

⁴⁸ UNWomen (2013), *In Brief: Economic Empowerment of Women*, UN Women publications, New York.

⁴⁹ UN (2014), *The Road to Dignity by 2030 – Synthesis report of the Secretary General on the post-2015 Agenda*, UN, New York, 4 dicembre.

Ma è guardando a livello di target che si colgono meglio le differenze tra MDG e SDG: l'unico target dell'MDG-3 circoscriveva l'*empowerment* femminile al campo delle discriminazioni nell'istruzione, parlando di "Eliminare la disparità di genere nell'istruzione primaria e secondaria (preferibilmente per il 2005, e per tutti i livelli di insegnamento entro il 2015)". **Invece, l'SDG-5 si articola in diversi target:**

1. Porre fine ovunque a tutte le forme di discriminazione contro tutte le donne e le ragazze.
2. Porre fine ovunque a tutte le forme di violenza sulle donne e le ragazze, nella sfera pubblica e privata, comprese la tratta, lo sfruttamento sessuale e di altro tipo.
3. Eliminare ogni pratica dannosa, come il matrimonio di bambini, precoce e forzato e la mutilazione genitale femminile.
4. Riconoscere e dare dignità ai lavori di cura e domestici non retribuiti, attraverso la fornitura di servizi pubblici, politiche infrastrutturali e di protezione sociale e la promozione della redistribuzione del lavoro in termini di corresponsabilità all'interno dei nuclei familiari e abitativi, secondo le specificità nazionali.
5. Garantire la piena ed effettiva partecipazione e pari opportunità di leadership per le donne a tutti i livelli decisionali, nella vita politica, economica e pubblica.
6. Assicurare l'accesso universale alla salute sessuale e riproduttiva e ai diritti riproduttivi stabiliti in accordo con il programma di azione della Conferenza internazionale su popolazione e sviluppo (del Cairo), con la piattaforma d'azione di Pechino e con i documenti finali di tutte le conferenze di follow-up.
7. Intraprendere riforme per assicurare alle donne pari diritti sulle risorse economiche, così come l'accesso alla proprietà e al controllo della terra e di altri beni, servizi finanziari, eredità e risorse naturali, secondo le leggi nazionali.
8. Migliorare l'uso delle tecnologie abilitanti, in particolare le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, per promuovere l'*empowerment* delle donne.
9. Adottare e rafforzare politiche mirate e una legislazione vincolante per favorire l'uguaglianza di genere e l'*empowerment* di tutte le donne e le ragazze a tutti i livelli.

Si tratta di priorità assenti negli MDG e rilevanti in relazione ai dati riportati sullo stato delle diverse discriminazioni contro le donne nel mondo e che riguardano non solo la partecipazione scolastica, ma la vita economica, politica e sociale, i diritti sessuali e riproduttivi, compreso il carico di lavoro familiare e di cura non retribuito. Priorità e diritti che nel processo negoziale hanno incontrato resistenze, come nel caso di quelle opposte dal Vaticano (Stato osservatore) rispetto al target relativo ai diritti in ambito sessuale e riproduttivo delle donne e delle ragazze, ma che sono stati salutati dalla maggioranza come un passo avanti significativo rispetto agli MDG.

Scorrendo poi i tanti target non afferenti all'SDG-5 si scopre come molti altri temi e target siano immediatamente traducibili in termini di *empowerment* delle donne: è il caso dell'accesso all'energia o della mitigazione degli effetti del cambiamento climatico che colpisce in modo particolare i gruppi più vulnerabili della popolazione, in cui rientrano quasi sempre le donne.

I risultati del dibattito che si è appena aperto sugli indicatori saranno molto importanti perché da quegli esiti, in termini di indicatori più o meno appropriati, dipenderà l'effettiva possibilità di tradurre concretamente l'SDG-5 e i relativi target in strumenti di programmazione, monitoraggio e valutazione delle politiche⁵⁰. **Un compito importante per la realizzazione dell'SDG-5 e la presentazione dei risultati, sulla base dell'analisi dei relativi indicatori, lo avrà l'ente delle Nazioni Unite per l'uguaglianza di genere e l'emancipazione femminile, UN-Women.**

Nel caso dell'MDG-3, che includeva un solo target diretto, gli indicatori utilizzati erano tre:

⁵⁰ EU DG for Internal Policies (2015), *Women's empowerment and its links to sustainable development. I-depth analysis*, PE 556.927, Parlamento Europeo, Bruxelles, febbraio.

3.1) Rapporto ragazze/i iscritti alla scuola primaria, secondaria e terziaria.

3.2) Proporzione di donne impiegate nel settore non-agricolo.

3.3) Percentuale di seggi tenute da donne nel parlamento nazionale.

A questi si aggiungevano poi alcuni altri indicatori relativi a target di altri MDG relativi all'empowerment delle donne:

2.3) Tasso di alfabetismo di ragazzi e ragazze tra i 15 e i 24 anni.

5.1) Tasso di mortalità materna.

5.4) Tasso di maternità giovanile.

5.5) Tasso di assistenza medica pre-parto (almeno una visita e almeno quattro visite).

È perciò chiaro che nel caso dell'SDG-5, che già comprende 9 target specifici, cui se ne aggiungono altri tra i totali 169 target, il numero di indicatori relativi all'empowerment delle donne sarà molto più alto, tenuto altresì conto dell'ambizione di avere quanto possibile dati disaggregati per ogni indicatore.

Il ventaglio degli indicatori proposti relativamente all'SDG-5 in discussione è per ora preliminare e comprende 15 indicatori (di cui 2 alternativi tra di loro: il 5.a.1a e il 5.a.1b).

Box 1 – Indicatori in discussione relativi all'SDG-5

5.1.1 Esistenza o meno di un quadro normativo di riferimento per promuovere, far rispettare e monitorare l'uguaglianza e la non discriminazione sulla base del sesso.

5.2.1 Proporzione di donne e ragazze (di almeno 15 anni d'età) che hanno avuto almeno un partner nella vita e sono state vittime negli ultimi 12 mesi di violenza fisica, sessuale o psicologica da parte di un partner attuale o del passato, per forma di violenza e per gruppo d'età.

5.2.2 Proporzione di donne e ragazze (di almeno 15 anni d'età) che hanno subito negli ultimi 12 mesi violenza sessuale da parte di persone che non fossero i partner intimi, per gruppo d'età e luogo dove si è perpetrata la violenza.

5.3.1 Percentuale di donne di età tra 20 e 24 anni che sono state sposate o in coppia prima del compimento dei 15 e dei 18 anni.

5.3.2 Percentuale di donne di età tra 15 e 49 anni che hanno subito mutilazioni genitali, per gruppo d'età.

5.4.1 Percentuale di tempo dedicato al lavoro domestico e di cura non retribuito, per sesso, età e luogo.

5.5.1 Proporzione di posti in Parlamento e nei governi locali occupati da donne.

5.5.2 Proporzione di donne in posizioni direttive.

5.6.1 Proporzione di donne (di età tra 15 e 49 anni) che prendono decisioni informate su relazioni sessuali, uso degli anticoncezionali e assistenza alla salute riproduttiva.

5.6.2 Numero di paesi con leggi e regolamenti che garantiscono alle donne di età tra 15 e 49 anni l'accesso ai servizi, informazione ed educazione per la salute sessuale e riproduttiva.

5.a.1a Percentuale di persone che hanno proprietà o diritti tutelati su terreni agricoli (rispetto alla popolazione agricola totale), per sesso;

5.a.1b Quota di donne tra i proprietari o detentori di diritti su terreni agricoli, per tipo di diritto di possesso.

5.a.2 Percentuale di paesi dove il quadro normativo (compreso il diritto consuetudinario) garantisce alle donne uguaglianza dei diritti di proprietà e controllo della terra.

5.b.1 Proporzione di individui che posseggono un telefono cellulare, per sesso.

5.c.1 Percentuale di paesi con sistemi che tracciano e destinano risorse pubbliche all'uguaglianza di genere e all'empowerment delle donne.

Fonte: UN-ECOSOC (2016)

L'Agenda d'azione di Addis Abeba, adottata il 27 luglio del 2015, ha definito l'empowerment delle donne "vitale" per lo sviluppo sostenibile e per una crescita economica duratura, inclusiva ed equa.

Il 26 ottobre 2015 il Consiglio dell'UE ha adottato conclusioni relative al piano d'azione sulla parità di genere 2016-2020, che definisce un nuovo quadro di riferimento che dovrà essere realizzato congiuntamente dalla Commissione e dal Servizio europeo per l'azione esterna, fornendo nel suo allegato - intitolato "Measures for Gender Equality and Women's Empowerment:

Transforming the Lives of Girls and Women through EU External Relations 2016-2020” - **il quadro di riferimento per il monitoraggio che interesserà la cooperazione allo sviluppo dei prossimi anni**⁵¹. In particolare, sono identificate tre priorità tematiche:

1. integrità fisica e psicologica,
2. diritti economici e sociali,
3. voce e partecipazione.

L’UE, insieme agli Stati membri, è il primo donatore al mondo di aiuti allo sviluppo, con 58,2 miliardi di euro destinati a tal fine nel 2014, e il 39% dei fondi è andato nel 2013 a obiettivi definiti “gender sensitive”. Nel prossimo futuro tutti gli attori dell’UE dovranno identificare gli obiettivi specifici collegati alle suddette priorità tematiche su cui focalizzeranno gli interventi, che si tratti di azioni rivolte direttamente al tema di genere o di azioni su altri temi che dovranno comunque incorporare (*mainstreaming*) l’uguaglianza di genere. La selezione degli indicatori di ogni nuova attività dovrà basarsi sull’impiego sistematico dell’analisi di genere e l’identificazione dettagliata e puntuale degli indicatori dovrà essere completata entro la fine del 2016, allineandosi cioè alla tempistica del lavoro in sede Nazioni Unite sugli indicatori relativi agli SDG.

7. La proposta di un principio ordinatore fondato sulle tripartizioni per definire indicatori di *empowerment* delle donne

La matrice dei fattori in campo per promuovere l’*empowerment* delle donne è multidimensionale. Il concetto di sviluppo sostenibile come principio guida consiglierebbe di fare riferimento anzitutto a una prima tripartizione di dimensioni, a seconda che il tipo di *empowerment* da considerare afferisca principalmente alla sfera economica, sociale o ambientale. Tuttavia, i principi guida per identificare le diverse dimensioni chiave possono discendere da differenti proposte teoriche, come la lista delle dieci *capabilities* proposta da Martha Nussbaum, o da indicazioni normative e operative come le priorità del programma d’azione della CEDAW per porre fine alle discriminazioni (in termini di distinzione, esclusione o restrizione sulla base del sesso) contro le donne; oppure ancora le 12 aree prioritarie per il cambiamento identificate dalla Piattaforma d’azione di Pechino indicate qui di seguito: (1) donne e povertà, (2) istruzione e formazione delle donne, (3) donne e salute, (4) violenza contro le donne, (5) donne e conflitti armati, (6) donne e sistema economico, (7) donne e processo decisionale e potere, (8), meccanismi istituzionali per la promozione delle donne, (9) diritti umani delle donne, (10) donne e mass media, (11) donne e ambiente, (12) diritti dell’infanzia e delle bambine.

L’organizzazione delle diverse forme di discriminazione da monitorare basata sulla rilevazione statistica di singole variabili, a loro volta riconducibili alle diverse dimensioni dell’*empowerment* è importante, ma non fondamentale. **Quel che è necessario, invece, è che gli indicatori riescano a catturare il numero più ampio possibile di forme di discriminazione contro le donne, in modo da poter misurare al meglio il grado di *empowerment* nelle varie dimensioni.** Il tipo di aggregazione di variabili, eventualmente componenti e dimensioni che compongono l’indicatore è un aspetto tecnico importante, che certamente presenta problemi e offre soluzioni alternative, più o meno soddisfacenti e convincenti⁵²: ma appunto è un aspetto che si risolve sul piano statistico e che non deve prevalere rispetto alla questione nodale delle scelte di fondo sull’impostazione

⁵¹ Council of the European Union (2015), *Council Conclusions on the Gender Action Plan 2016-2020*, Bruxelles, 26 ottobre.

⁵² Per quanto riguarda, per esempio, alcuni punti migliorabili della tecnica di costruzione dell’indice SIGI si veda M. Zupi (2015), op. cit.

dell'indicatore. In termini generali, ci si può limitare a ricordare alcune buone regole generali⁵³ per la costruzione di indicatori sintetici, e cioè che occorre:

1. selezionare un numero limitato di indicatori;
2. considerare il numero più ampio di dimensioni di *empowerment*;
3. avere dati disponibili a livello locale e comparabili con altri territori e, con buona frequenza, nel tempo;
4. disporre di dati facili da calcolare e da comprendere;
5. che i dati assicurino un processo di reale appropriazione (*ownership*) da parte delle autorità locali e dei diversi stakeholder del processo stesso di definizione, raccolta e analisi dei dati.

A questi si può aggiungere la regola di ricercare la triangolazione tra metodi e fonti di rilevazione, cercando di combinare metodi quantitativi, qualitativi e misti.

L'adozione di indicatori per misurare l'*empowerment* delle donne, in relazione al quadro attuale di messa a punto di indicatori relativi agli SDG, deve tenere necessariamente conto della concettualizzazione adottata a livello internazionale per «generare e disseminare dati e informazioni disaggregati per sesso a fini di programmazione e valutazione», riprendendo i termini utilizzati per descrivere un obiettivo strategico della Piattaforma d'azione della quarta Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite sulle Donne del 1995 a Pechino, richiamato anche nei risultati della 23^a sessione speciale dell'Assemblea Generale del 2000 (Pechino+5).

Allo stesso modo, alcune indicazioni particolarmente utili vengono dall'esperienza del SIGI e dai punti migliorabili che se ne possono ricavare, come anche da numerosi altri indicatori oggi utilizzati da organizzazioni internazionali e agenzie statistiche, oltre che da quelli proposti in letteratura, alla luce del fatto che i dati oggi disponibili, disaggregati per sesso, nei paesi in via di sviluppo sono limitati, relativi soprattutto a salute e istruzione⁵⁴ e del fatto che la situazione è particolarmente grave in Africa⁵⁵.

Poter raggiungere gli obiettivi strategici sottoscritti a livello di Obiettivi di Sviluppo Sostenibile richiede la capacità di monitorare e valutare i risultati delle politiche, capacità che – a sua volta – presuppone la disponibilità puntuale di dati appropriati e affidabili. Disporre di quantità e qualità di dati pertinenti all'*empowerment* delle donne, disaggregati dunque per sesso, appropriati e affidabili implica investimenti finanziari e il rafforzamento delle capacità dei sistemi nazionali di statistica (ivi compresi, ma non in via esclusiva, gli istituti nazionali di statistica), spesso non organizzati come sistema coerente e coordinato, con una suddivisione di competenze in base al principio della complementarità delle informazioni.

Nell'ottobre 2015 è stato istituito l'*High-level Group for Partnership, Coordination and Capacity-Building (HLG) for post-2015 monitoring*, su indicazione del Gruppo FoC che aveva proposto contemporaneamente, a inizio dello stesso anno, la creazione dell'IAEG-SDG. **L'HLG for post-2015 monitoring ha il mandato della Commissione statistica delle Nazioni Unite di promuovere sia un partenariato globale, coinvolgendo istituti nazionali di statistica, organizzazioni internazionali e società civile nel monitoraggio degli indicatori di sviluppo sostenibile, sia azioni di rafforzamento e modernizzazione delle capacità statistiche nazionali nell'ambito dell'agenda 2030.** L'*HLG for post-2015 monitoring* sta attualmente muovendo i primi passi; il 6 marzo 2016 è prevista una sessione per definire il piano di lavoro per il 2016.

⁵³ G. Dijkstra (2006), "Towards a Fresh Start in Measuring Gender Equality: A Contribution to the Debate", *Journal of Human Development*, Vol. 7, No. 2.

⁵⁴ Poco disponibili, pr esempio, sono i dati relativi al mondo rurale e all'agricoltura. Si veda in proposito: S. Tayyib, V. Rocca, Z. Bossanyi (2012), *Core gender indicators for assessing the socio-economic status of the agricultural and rural population*, FAO Regional Office for Europe and Central Asia.

⁵⁵ S. Devarajan (2013), "Africa's statistical tragedy", *Review of Income and Wealth*, Series 59, Special Issue.

Spesso, la mancanza a livello nazionale di un sistema coordinato e coerente di rilevazione di dati sull'*empowerment* delle donne, a fronte dell'esistenza di diversi indicatori, rilevati in maniera talvolta occasionale e con frequenza periodica più o meno regolare a seconda dei casi, in alcuni paesi e non in altri, su scala aggregata a livello nazionale o a livello locale, determina una certa confusione.

È perciò utile proporre un principio ordinatore che aiuti a fare chiarezza, ai fini di una corretta costruzione degli indicatori (e selezione tra i numerosi esistenti)⁵⁶ e interpretazione dei dati funzionale al processo decisionale. Si tratta di un principio ordinatore che si basa su alcune tripartizioni.

Anzitutto, immaginare che ci possa essere un unico indicatore sintetico dell'*empowerment* delle donne significa assumere che esista un unico livello di realtà da misurare, seppure articolato in diverse dimensioni, che poi, con l'uso appropriato di una tecnica statistica di aggregazione delle variabili e delle dimensioni, porti a un numero finale, corrispondente al valore dell'indicatore dato. Invece, seguendo la prospettiva epistemologica del realismo critico di Roy Bhaskar⁵⁷, Tony Lawson⁵⁸ e Jesper Jespersen⁵⁹, la "realtà" non deve essere pensata come un puzzle singolo i cui pezzi sono conosciuti in anticipo e devono essere semplicemente incastrati, né come qualcosa che esista indipendentemente dalle nostre osservazioni e interpretazioni. La natura della realtà sociale (la sua ontologia) è aperta e indeterminata e ciò determina il tipo di conoscenza possibile. La nostra conoscenza della realtà è mediata dalle nostre percezioni, opinioni e convincimenti e non è solo la restituzione di fatti oggettivi.

Cosa significa tutto questo in termini di indicatori? Alcuni indicatori normalmente utilizzati si concentrano sui fatti oggettivi, altri sulle percezioni, in modo alternativo o combinandoli – in modo talvolta arbitrario, in funzione solo della disponibilità dei dati – per poi portarli a sintesi attraverso un indicatore finale. **Alla luce di quanto appena detto, invece, la conoscenza della realtà deve essere definita in forma stratificata, considerando che esistono tre livelli diversi che si influenzano vicendevolmente, possono talvolta coincidere, ma non sono sovrapponibili pienamente⁶⁰:**

- 1. la narrazione formale o *de iure*, il discorso costituzionale dello stato di diritto,**
- 2. i fatti "oggettivi" empirici, *de facto*, le pratiche, i fatti stilizzati,**
- 3. le percezioni soggettive, attitudini e opinioni delle persone.**

Ciascuno di questi tre livelli di realtà può essere tradotto in "fatti" numerici, informazioni di tipo qualitativo e quantitativo, sempre associati alla struttura sociale, politica e istituzionale del tempo e dello spazio specifico cui si riferiscono.

Ciò significa che è cruciale, come suggerisce l'impostazione del SIGI, guardare alle istituzioni sociali, che sono parti interconnesse della nostra complessa realtà sociale. Le aspettative circa ruoli

⁵⁶ Al di là del SIGI, negli ultimi venti anni sono stati sviluppati molti indicatori, a partire dal *Gender-related Development Index* (GDI) e dal *Gender Empowerment Measure* (GEM) adottati dall'UNDP nel 1995 e sostituiti dal *Gender Inequality Index* (GII) nel 2010. Tra questi, a titolo di esempio, vanno ricordati il *Global Gender Gap Index* (GGI) introdotto dal World Economic Forum nel 2006, il *Women's Empowerment in Agriculture Index* (WEAI) sviluppato dall'IFPRI nel 2013 e il *Gender Parity Index* (GPI) utilizzato tra gli altri dall'UNESCO. Si veda: M. Zupi (2015 b), *Measuring rural women's empowerment: Issues & Challenges. Issue Paper*, UNWOMEN-CeSPI, Milano, maggio.

⁵⁷ R. Bhaskar (1978), *A Realist Theory of Science*, 2nd ed., Harvester Press, Hassocks Sussex.

⁵⁸ T. Lawson (1997), *Economics and Reality*, Routledge, London; T. Lawson (2003), *Reorienting economics*, Routledge, Londra.

⁵⁹ J. Jespersen (2009), *Macroeconomic methodology: a post-keynesian perspective*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

⁶⁰ M. Zupi (2011), *Una proposta teorico-metodologica per la valutazione strategica delle iniziative di sviluppo*, CeSPI, Rome.

differenziati per sesso sono istituzionalizzate attraverso i sistemi legislativi, politici, economici ed educativi. L'*empowerment* delle donne significa ridurre il divario di genere e creare un campo d'azione equo tra donne e uomini, prima di poter raggiungere e conservare l'uguaglianza di genere⁶¹, e le istituzioni sociali sono fondamentali in questo processo.

I dati, dunque, dovrebbero essere raccolti parallelamente, con riferimento a tutti e tre i livelli distinti di realtà:

- 1. il recepimento di norme di diritto internazionale, trattati e convenzioni (per esempio la CEDAW), il dettato costituzionale, leggi, regolamenti, codici e contratti privati;**
- 2. i fatti stilizzati, cioè misure di riscontro in termini empirici della condizione di discriminazione contro le donne che risulta dai dati oggettivi (per esempio, la percentuale di parlamentari uomini e donne in un paese);**
- 3. le percezioni e le attitudini delle persone, uomini e donne, circa le pratiche discriminatorie.**

I decisori politici dovrebbero guardare congiuntamente alla situazione sul piano normativo, fattuale e delle percezioni: i tre livelli, come detto, si influenzano tra loro, ma è necessario distinguerli anche come dati per poter meglio capire se occorre fare molto di più e dare quindi priorità d'intervento a uno dei tre fronti perché in ritardo.

A questa prima tripartizione utile per costruire una batteria di indicatori se ne aggiunge subito una seconda. Posto, infatti, che ci sono tre livelli di realtà da interrogare, leggere e analizzare, le fonti informative e statistiche da utilizzare possono, a loro volta, essere tripartite:

1. dati di censimento della popolazione e delle abitazioni, che contengono informazioni, disaggregate fino a livello subcomunale, sulla struttura demografica e sociale della popolazione, solitamente attraverso rilevazioni dello status delle persone per nucleo familiare, con la possibilità di estrarre informazioni chiave e includerne di nuove su variabili strategiche per l'*empowerment* delle donne;
2. dati amministrativi raccolti regolarmente dalla pubblica amministrazione sulla base della registrazione di pratiche e attività giornaliere (negli ospedali, consultori, scuole, posti di polizia, tribunali);
3. dati di indagini campionarie (*survey*), quando possibile standardizzate⁶², generalmente gestite dagli uffici o agenzie nazionali di statistica, spesso promosse dalle agenzie multilaterali e bilaterali di cooperazione allo sviluppo in relazione alle proprie attività progettuali, ma condotte anche da strutture universitarie e di ricerca, combinate con il ricorso a focus group e interviste in profondità semi strutturate e altre tecniche di indagini qualitative.

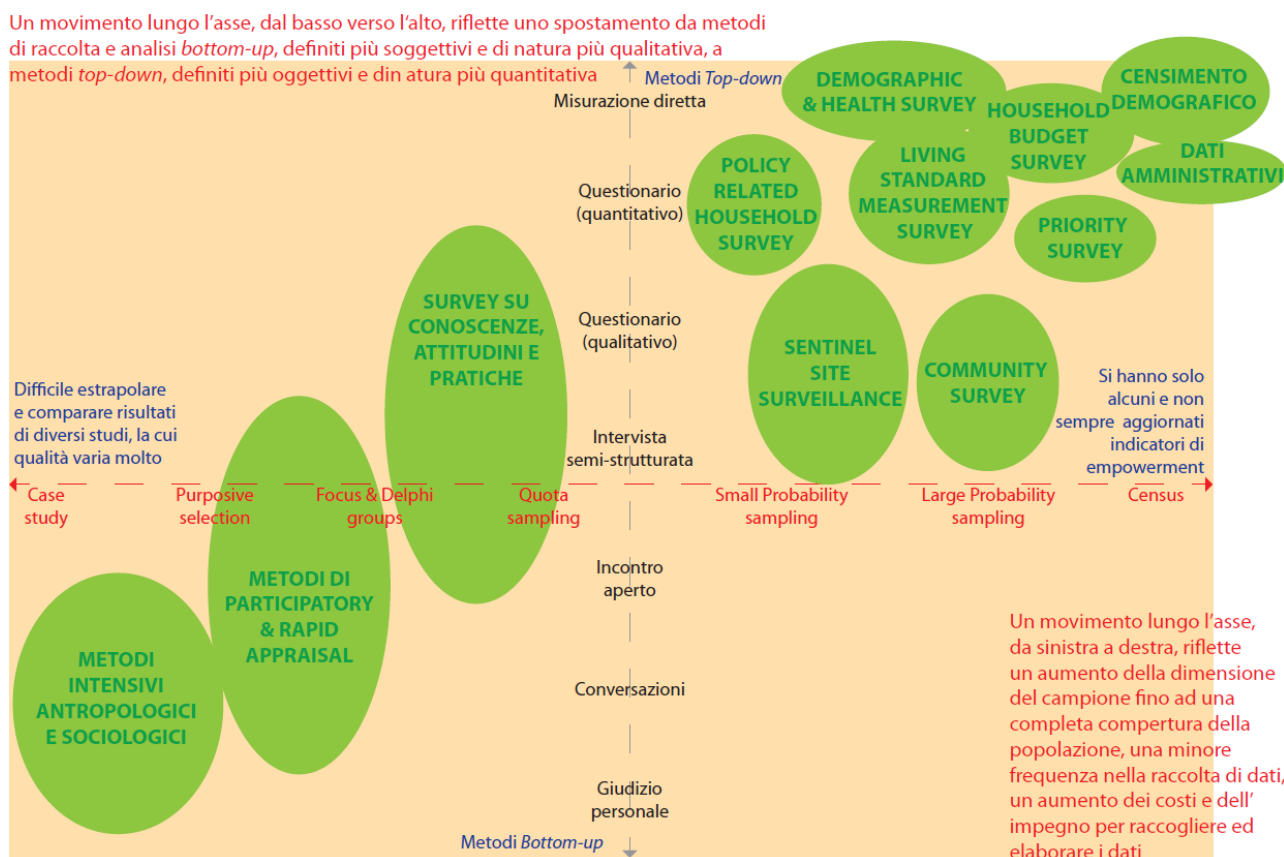
Se sul fronte dei tre piani o livelli di realtà (*de iure*, riscontri fattuali e percezioni) è opportuno raccogliere dati e informazioni in parallelo, per quanto riguarda invece la tripartizione delle fonti informative occorre cercare una complementarità tra esse, guidata dal principio del costo-opportunità, sfruttando cioè l'opportunità di valorizzare la fonte più indicata e pertinente per ogni singola variabile da monitorare.

⁶¹ Economic Commission for Europe (2011), *Empowering women for sustainable development*, Informal document N. 2, Ginevra, 23 marzo.

⁶² Le metodologie di *survey* standardizzate più comunemente utilizzate sono il *Living Standards Measurement Study* (o LSMS, sviluppato dalla Banca Mondiale e coordinato attualmente da un economista italiano, Gero Carletto, che dirige un'unità del Development Data Group della Banca Mondiale che nel 2016 ha aperto un suo ufficio anche nella sede di Roma), le *Demographic and Health Surveys* (DHS), il *Core Welfare Indicator Questionnaire* (CWIQ) e le *Multiple Indicator Cluster Surveys* (MICS). Si veda: M. Jerven (2014), *Benefits and Costs of the Data for Development Targets for the Post-2015 Development Agenda Post-2015 Consensus*, Data for Development Assessment Paper, Copenhagen Consensus Centre, Copenhagen, Settembre.

In pratica, ciò implica uno spostamento di enfasi nella pratica corrente, che vede oggi le *survey* quale strumento più utilizzato, perché l'obiettivo deve essere quello di migliorare soprattutto il sistema dei dati amministrativi che, pensando agli obiettivi della *Data Revolution* connessa all'Agenda 2030, dovrebbe essere il fulcro centrale di un sistema nazionale basato sulla capacità statistica dell'amministrazione pubblica e sulla valorizzazione di potenziali informazioni regolari come quelle dei dati amministrativi, oggi pochissimo sfruttati nel mondo e, in modo particolare, in Africa⁶³.

Fig. 3 – Metodi alternativi di raccolta dati relativi all'empowerment delle donne



Fonte: elaborazione da M. Zupi (2015)

Una terza tripartizione, utile per il decisore politico, da associare a una sistematizzazione delle informazioni relative ai livelli di realtà su cui la politica può intervenire e legata alle tre fonti più pertinenti di raccolta dati, è quella che rimanda alla concettualizzazione e alla teoria del cambiamento e che permette di ordinare le variabili in tre raggruppamenti sequenziali:

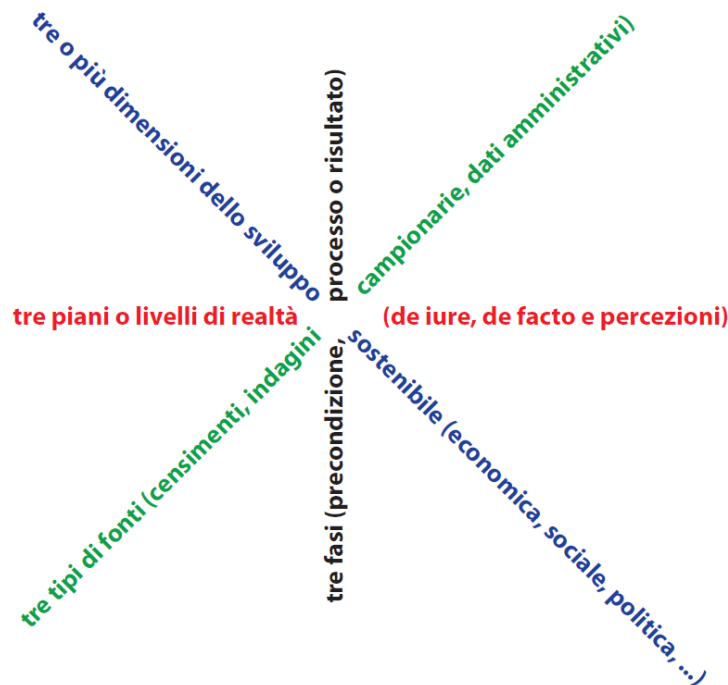
1. precondizioni in termini di input o risorse da assicurare e rendere accessibili,
2. processo in termini di rafforzamento delle *capabilities* e dell'*agency* delle donne,
3. risultati in termini di pari opportunità.

Ogni variabile relativa ad una specifica forma di discriminazione deve essere collocata nella fase che le compete (corrispondente, cioè, a una precondizione, un processo o un risultato), oltre che essere associata alla fonte statistica più pertinente e vista contemporaneamente in relazione a tutti e tre i livelli di realtà, perché ciò consentirà al decisore politico di valutare l'opportunità di dare

⁶³ M. Jerven (2015), *Measuring African Development: Past and Present*, Routledge, Londra.

maggiore o minore priorità all'impegno per migliorare la situazione della realtà (meglio, dei tre piani della realtà) relativa a quella variabile, cogliendo le interrelazioni e i nessi causali – da input a processo a risultato – con le altre variabili⁶⁴.

Fig. 4 – Quattro tripartizioni per ordinare i dati per gli indicatori di *empowerment* delle donne



Sempre per quanto riguarda la lettura a fini di orientamento per il decisore politico dei dati raccolti, cioè la presentazione degli indicatori più che la raccolta, è **importante infine associare la situazione della variabile relativa a una specifica forma di discriminazione all'istituzione maggiormente responsabile della discriminazione stessa, istituzione che solo in prima approssimazione può essere ricondotta a una tripartizione – famiglia, Stato, mercato** – perché risulta più opportuno ampliare la gamma delle istituzioni e ricondurle a cinque macro-aggregati (famiglia, Stato, imprese profit, associazionismo non profit e comunitario, resto del mondo) che, a loro volta, andranno articolati in una casistica più ampia legata alle specificità che il contesto presenta (il tipo di realtà comunitarie presenti e influenti cambia da paese a paese).

Ricapitolando, gli indicatori di *empowerment* delle donne **devono essere costituiti da una batteria di variabili disaggregate per sesso che permettono di misurare e analizzare lo stato di discriminazione di genere relativamente a numerose dimensioni che devono essere adeguatamente definite. Ciascuna variabile deve poter essere rilevata a livello locale, utilizzando la fonte informativa più appropriata al caso tra dati amministrativi (cui dare priorità), dati censuari e diverse fattispecie di survey.** Quando possibile, ciascuna variabile deve essere declinata su **tre piani paralleli (la situazione *de iure*, *de facto* e nelle attitudini) e, per agevolare il compito del decisore politico, occorre considerare quali siano le istituzioni formali e informali maggiormente responsabili della pratica discriminatoria;** in questo senso le

⁶⁴ A tal riguardo, la tripartizione tra input-processo-risultato può essere adottata anche nell'analizzare meglio lo stato *de iure* di uno specifico punto normativo. Per esempio, discriminazioni del diritto di famiglia (ma vale anche per il diritto del lavoro), come quelle patite dalle vittime possono essere affrontate in termini di situazione nel dato paese a livello di input (sono state ratificate le convenzioni internazionali in materia? La costituzione prevede qualcosa in proposito?), di processo parlamentare quale luogo che esercita il potere legislativo (è in preparazione una legge?) e di risultati (la legge è applicata e con quali risultati? Occorre una campagna di sensibilizzazione in materia?).

domande da porre sono: è nella famiglia che bisogna anzitutto intervenire? Oppure occorre modificare, con premi e sanzioni, la cultura aziendale prevalente sul mercato? La macchina statale attua nel suo funzionamento il corretto comportamento? In che misura la comunità, le chiese, le associazioni sono responsabili dello stato di fatto?

L'importanza delle diverse istituzioni è un elemento decisivo anche per la costruzione di un sistema nazionale di rilevazione prima e di analisi poi dei dati sull'*empowerment* delle donne. **L'amministrazione pubblica centrale** ha un ruolo importante per costruire un sistema nazionale che coinvolga soggetti diversi, tutti necessari per l'adozione effettiva di un *whole of country approach* e portatori legittimamente di obiettivi e interessi diversi: oltre ai diversi ministeri (terminali delle filiere dei dati amministrativi) è ovviamente essenziale la partecipazione **dell'istituto nazionale di statistica** (responsabile di gran parte delle *survey* e del censimento) al fine di garantire meccanismi di coordinamento e di allineamento in termini di procedure e sistemi di archiviazione dei dati. **Il sistema nazionale deve poter contare anche su un livello di scambio di informazioni, periodici tavoli congiunti e gruppi di lavoro, un meccanismo rafforzato di concertazione inter-istituzionale, con il coinvolgimento e la partecipazione attiva di rappresentanti del Parlamento, ma anche sul dialogo col settore privato** (si pensi, per esempio, all'importanza delle informazioni disponibili presso il sistema bancario in merito alla bancarizzazione delle donne e, più in generale, i dati presso le imprese sulle discriminazioni nel mondo del lavoro) **e con la realtà della società civile organizzata** e - attori molto importanti nella realtà dei paesi in via di sviluppo - **coi partner della cooperazione internazionale allo sviluppo. Obiettivo esplicito di questa concertazione inter-istituzionale dovrebbe essere quello di condividere informazioni e definire una strategia coordinata a livello paese, coerente e condivisa, basata sulla mappatura delle informazioni disponibili e l'allineamento di tutti per la classificazione dei dati. La presenza delle rappresentanze femminili** – a cominciare da quelle in ambito parlamentare, ma anche con riferimento alle associazioni sociali ed economiche – **è fondamentale in questo processo perché il processo di definizione, messa a punto e rilevazione degli indicatori è esso stesso una componente del processo più ampio di empowerment delle donne e deve necessariamente essere partecipativo. Obiettivo implicito della concertazione sarebbe la positiva ricaduta sulla diffusione della cultura dell'empowerment delle donne, trasversalmente ai diversi temi e ambiti istituzionali.**

La consapevolezza che occorrerà fare molto di più di quanto si è fatto sinora, in tutti i paesi indistintamente e in Africa in particolare, in termini di utilizzo di fonti informative adeguate e complementari, indicatori appropriati, dotandosi nei sistemi nazionali di competenze all'altezza della sfida, è diffusa. Tutto ciò è ancor più vero e urgente per quanto riguarda gli indicatori di *empowerment* delle donne, tema trasversale che nutre i tre pilastri dello sviluppo sostenibile.

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE, CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Approfondimenti già pubblicati:

- n. 100 Tra Europa e Asia: strutture di *governance* economica e finanziaria (ISPI - settembre 2014)
- n. 101 La sicurezza alimentare in 13 paesi asiatici in via di sviluppo dell'ASEM (CeSPI - settembre 2014)
- n. 102 Le relazioni tra Ue e Africa dopo il 4° Vertice del 2-3 aprile 2014 (CeSPI - ottobre 2014)
- n. 103 Turchia: evoluzione politica interna e dinamiche regionali (ISPI - dicembre 2014)
- n. 104 L'Italia nelle missioni internazionali: problematiche operative e giuridiche (IAI - dicembre 2014)
- n. 105 Traiettorie di sviluppo dei bilanci della difesa dei paesi BRICS (CeSI - gennaio 2015)
- n. 106 Eserciti in miniatura? La spesa militare di Francia, Gran Bretagna e Germania al tempo della crisi (IAI - maggio 2015)
- n. 107 L'Agenda di sviluppo post 2015 e l'accordo sui cambiamenti climatici (CeSPI - settembre 2015)
- n. 108 Italia-America latina e il Foro italo-latinoamericano dei Parlamenti (CeSPI - settembre 2015)
- n. 109 Le incognite per l'Afghanistan nel passaggio da ISAF a Resolute Support (CeSI - settembre 2015)
- n. 110 Le sabbie mobili della crisi libica (CeSI - ottobre 2015)
- n. 111 Rilancio della cooperazione Euro-Mediterranea (ISPI - ottobre 2015)
- n. 112 Cina 2020: implicazioni globali del nuovo ciclo di riforme e prospettive per il partenariato strategico con l'Italia (T.wai - novembre 2015)
- n. 113 La conferenza internazionale sul clima di Parigi. Gli impegni per l'Italia, l'Europa e il resto del mondo (CeSPI - novembre 2015)
- n. 114 La sfida dei BRICS al sistema di Bretton Woods (ISPI - dicembre 2015)
- n. 115 Governance economica mondiale: il ruolo dell'Italia nel G20 e nel G7 (ISPI - dicembre 2015)

Le opinioni riportate nel presente dossier sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.

Coordinamento redazionale a cura del:

Senato della Repubblica

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

Tel. 06.67063666- e-mail: segreteriaAAII@senato.it

<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>