

PIAO e questioni di genere: quali prospettive di miglioramento?

PIAO and gender issues: what prospects for improvement?

Roberta Zonno*

Università degli Studi di Bari Aldo Moro

DOI: 10.30448/AP.2025.2.07

Sommario: 1. Introduzione – 2. Gendered organizations theory e strumenti per la parità di genere negli Enti Locali – 3. Metodologia della ricerca – 4. Analisi dei risultati – 5. Discussione – 6. Conclusioni

L'introduzione dei PIAO ha previsto l'unificazione di tutti i documenti strategici delle Pubbliche Amministrazioni, compresi i Piani Triennali delle Azioni positive. Il presente lavoro, mediante un'analisi mixed-methods dei PIAO, dei Piani Triennali di Azioni Positive e dei Gender Equality Plans dei Comuni italiani con popolazione superiore a 100.000 abitanti, cerca di individuare se e quali prospettive di miglioramento sorgano dall'inglobamento delle questioni di genere all'interno del PIAO, considerando anche gli aspetti più ampi legati all'integrazione dei documenti programmatici e della necessità per le Pubbliche Amministrazioni di generare Valore Pubblico.

The introduction of PIAOs has led to the unification of all strategic documents of Public Administrations, including the Affirmative Action Plans. Analysing PIAOs, Positive Actions and Gender Equality Plans of Italian municipalities with over 100.000 inhabitants through mixed-methods, examines which opportunities for improvement arise from the inclusion of gender equality issues in PIAOs, considering the broader reflections on the need of policy document integration and for public administrations to create public value.

L'introduction des PIAO a permis d'unifier tous les documents stratégiques des administrations publiques, y compris les plans triennaux d'actions positives. Cet article, qui s'appuie sur une analyse mixte des PIAO, des plans triennaux d'actions positives et des plans d'égalité entre les femmes et les hommes des municipalités italiennes de plus de 100 000 habitants, cherche à déterminer si et quelles perspectives d'amélioration découlent de l'intégration des questions d'égalité entre les femmes et les hommes dans les PIAO, tout en tenant compte de considérations plus larges concernant l'intégration des documents stratégiques et la nécessité pour les administrations publiques de générer de la valeur publique.

Autore corrispondente; e-mail: roberta.zonno@uniba.it
Articolo ricevuto il 29/02/2024 – accettato il 6/11/2024

Parole chiave: questioni di genere, PIAO, azioni positive
Keywords: gender issues, PIAO, affirmative actions
Mots clés: questions de genre, PIAO, actions positives

1. Introduzione

Gli strumenti a tutela delle differenze di genere hanno una storia piuttosto recente nelle Pubbliche Amministrazioni italiane (di seguito PPAA).

La loro funzione dovrebbe essere quella di fornire un quadro complessivo della condizione delle donne impiegate all'interno dell'Ente, individuare eventuali criticità e programmare interventi correttivi e migliorativi.

Tuttavia, allo stato attuale l'adozione di azioni-chiave da parte delle PPAA appare estremamente disomogenea, rischiando di creare disuguaglianze tra lavoratrici a seconda che lavorino in Enti più o meno virtuosi.

L'obiettivo del presente lavoro è indagare il processo di istituzionalizzazione del genere all'interno degli Enti Locali italiani, partendo da un preciso quesito di ricerca: stante la confluenza di tutti i documenti programmatici delle PPAA all'interno del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (di seguito PIAO), tra cui anche il Piano Triennale delle Azioni Positive (di seguito PTAP), in che maniera l'introduzione di tale strumento ha influito nella programmazione strategica delle questioni di genere?

In ordine temporale, il PIAO è l'ultimo dei tentativi del Legislatore di perseguire la parità di genere in Italia. L'entrata in vigore D.L. 80/2021 ha previsto che al suo interno confluissero tutti i documenti strategici delle PPAA, incluso in PTAP.

Le Linee Guida sulla redazione del PIAO (ANCI 2023) puntualizzano che la soppressione dei singoli documenti strategici non corrisponda all'esonero dall'adozione degli stessi, bensì a una nuova modalità di redazione maggiormente integrata tra tutti gli ex singoli piani. Pertanto, seppur cambino le strategie redazionali, gli Enti non sono da ritenersi esonerati dall'ottenimento dei pareri specifici già precedentemente obbligatori.

Inoltre, il PIAO dovrebbe contribuire alla generazione di Valore Pubblico, inteso come il «miglioramento del benessere dei diversi cittadini di oggi (benessere equo), creando le condizioni per l'incremento del benessere dei cittadini di domani (sviluppo sostenibile)» (Papi 2021; Papi et al. 2020), tendendo a perseguire mediante una "integrazione (o coerenza) verticale" e una "integrazione (o coerenza) orizzontale" (Deidda Gagliardo 2021).

L'importanza dell'integrazione tra documenti strategici veniva sancito già dal D.Lgs. 150/2009, secondo il quale le PPAA dovevano correlare i PTAP con la relazione sulla performance; successivamente, la Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 2/2019, "Promozione della parità e pari opportunità nelle PPAA", vincolava le Amministrazioni a trasmettere il PTAP anche all'Organismo indipendente di Valutazione (OIV), suggellando ulteriormente il rapporto tra i due documenti.

Infine, l'interdipendenza tra questi due documenti è confluita nel PIAO insieme a tutti gli altri strumenti di pianificazione strategica delle PPAA. Inoltre, l'obbligatorietà del parere positivo di CUG, OIV e OOSS permette di intendere quanto il Legislatore ritenga le questioni di genere una problematica trasversale.

Considerando che l'obiettivo è comprendere se e quali variazioni siano sopraggiunte nel passaggio da PTAP a PIAO, si è suddiviso il presente lavoro in due parti. La prima è dedicata all'inquadramento del fra-

mework teorico in materia di *gendered organization theory* (Britton 2000; Acker 1990) e di *gender mainstreaming* nelle sue molteplici accezioni (Walby 2005), mentre la seconda parte è costituita da un'analisi trifocale dei documenti strategici degli Enti locali (PIAO, PTAP, GEPs): anzitutto, è stata condotta un'analisi quantitativa sullo stato di adozione di tali strumenti da parte di alcuni Comuni italiani; successivamente, mediante l'utilizzo di alcuni strumenti di analisi computazionale sono stati esaminati i PIAO di alcuni Comuni italiani e sono stati comparati con gli ex PTAP e i GEPs; si è anche esaminata la distribuzione delle parole chiave relative alle questioni di genere all'interno di tali documenti. Infine, attraverso la tecnica dell'analisi del contenuto (Prior 2008), è stata analizzata qualitativamente l'evoluzione della programmazione strategica inerente alle questioni di genere, concentrandosi in particolare su quali siano gli obiettivi e le strategie maggiormente perseguite dagli Enti campioni. Dall'analisi dei risultati raggiunti, si è potuta anche condurre una riflessione sul livello di integrazione (termine cruciale nell'acronimo PIAO) degli obiettivi di parità di genere nelle PPAA analizzate.

2. Gendered organizations theory e strumenti per la parità di genere

L'attenzione della letteratura scientifica è ormai da decenni concentrata sulla *gendered organizations theory* (Britton 2000; Acker 1990), ovvero sull'analisi di come all'interno delle organizzazioni si (ri)producano le dinamiche e l'ordine di genere. Appare esservi concordanza di posizionamento rispetto al fatto che la (ri)produzione dei succitati *modus operandi* perpetui e acuisca le disparità tra uomini e donne mediante comportamenti neutrali rispetto al genere (*gender-neutral legitimacy*, cfr. Koskinen Sandberg 2017; Kelan, 2009; Hearn, Parkin, 1992). La conoscenza e il riconoscimento di queste dinamiche è alla base di quelle azioni positive che permettono di mitigare condizioni di partenza svantaggiose. Difatti, già nel 1977 Kanter evidenziava come le norme sociali e gli stereotipi causassero effetti differenti su uomini e donne, colpendo in maniera sproporzionata e discriminatoria queste ultime. Inoltre, secondo Mastracci e Arreola (2016), tali dinamiche, meglio note come *gendered power relations* (Federici, 2020; Fraser, 2017), si riproporrebbero a prescindere dalla composizione della forza lavoro. Infine, Alvesson & Billing (2009) hanno posto in evidenza come il genere risulti centrale nelle strutture asimmetriche e gerarchiche delle organizzazioni e che in maniera totalmente contraddittoria sono proprio le medesime organizzazioni a dichiararsi *gender-neutral*.

Altrettanto concorde è la letteratura sul doppio standard (Gaiaschi, 2022) nei trattamenti tra uomo e donna. Ne sono un esempio gli effetti profondamente diversi che alcune specifiche situazioni – come l'arrivo di un figlio - possono scatenare. Dunque, se per le donne è stato rilevato il cosiddetto *child penalty* o *motherhood penalty* (Correll et al., 2007;

Lundberg, Rose, 2000; Waldfogel, 1997), a indicare il “danno” che avviene per le lavoratrici che diventano madri, per gli uomini è stato rilevato l’effetto esattamente opposto, tanto che si definisce *fatherhood premium* o *bonus* (Hodges, Budig, 2010; Correll et al., 2007; Hersch, Stratton, 2000). Secondo Gaiaschi (2022), le modalità di funzionamento dei succitati meccanismi sarebbero chiare; meno lo sarebbero le cause. Ed è proprio a questo punto che dovrebbero entrare in gioco le azioni positive, al fine di intercettare e decostruire quelle dinamiche che riproducono le *gendered organizations*.

Partendo da tali consapevolezza, si è sviluppato in letteratura il concetto di *gender mainstreaming*, che assume molteplici declinazioni: Sylvia Walby (2005), lo ha definito una pratica, nel senso di processo che produce parità di genere, ma anche una teoria, intesa come «processo di revisione di concetti chiave per perseguire un mondo più “genderizzato”, invece di stabilire una teoria separatista di genere» (traduzione propria).

Tuttavia, non si può negare che il *gender mainstreaming*, a prescindere dall’accezione che possa assumere, abbia portato e continui a portare con sé dilemmi e tensioni nel dibattito pubblico e tra le teorie femministe (Woodward 2003; Behning and Pascual 2001; Beveridge et al. 2000; Mazey 2000; Goldman et al. 1991) sotto molteplici prospettive disciplinari, partendo dal conflitto tra femminismo dell’uguaglianza e della differenza (De Beauvoir 2016; Wollstonecraft 1792), fino a giungere al cosiddetto diritto diseguale (Gaeta, Zoppoli, 1992), passando per il rapporto tra genere e altre condizioni di potenziale disparità (Crenshaw 1989; Collins 1998).

Nel tempo, il *gender mainstreaming* ha cominciato a permeare non più solo il bilancio e le politiche pubbliche a livello “macro”, ma anche quelle “micro”, quindi quelle interne alle singole organizzazioni, diventando un insieme di processi e metodologie finalizzati a perseguire l’adozione di un approccio *gender-sensitive*.

Inoltre, l’afferenza delle questioni di genere nell’ambito della Responsabilità Sociale d’Impresa (CSR), sia nel settore privato che in quello pubblico, ha favorito la diffusione di documenti programmatici per il perseguimento della parità di genere (Ciccarella 2024). Affinché tali documenti possano realmente fornire un apporto costruttivo nell’ambito della *gender equality*, però, è necessario che la prospettiva di genere permei ciascun singolo momento di vita di un’azienda: dalla programmazione, all’attuazione e alla valutazione della politica di bilancio, dando piena attuazione al ciclo di *accountability* di genere (Galizzi 2011). Ciò in particolare nelle PPAA, per le quali indicazioni sull’importanza di correlare tali questioni ad altri strumenti di rendicontazione quale la relazione sulla performance erano già state riportate dal D.lgs. 150/2009 – seppur rimettendone l’adozione alla discrezionalità dell’Amministrazione.

La prospettiva di genere era stata richiamata anche dalle Linee Guida sulla parità nell’organizzazione e gestione del rapporto di lavoro con le

Pubbliche Amministrazioni, nelle quali si raccomandavano una serie di strategie caldegiate dalla letteratura scientifica come fondamentali per il perseguimento della *gender equality*: tra le altre cose, la disponibilità di dati disaggregati per genere (Beck 1999), la definizione di indicatori sensibili al genere (Hochfeld et al. 2007), nonché l'implementazione di adeguati strumenti di misurazione per monitorare i risultati conseguiti (Sharp 2003; 2002), a partire dai quali orientare le strategie dell'Ente. Ciononostante, la disponibilità di dati disaggregati per genere e l'elaborazione di strumenti di misurazione dei risultati conseguiti da parte dell'amministrazione pubblica nel perseguire l'equità di genere sono due tra le più significative criticità riscontrate in letteratura per quanto attiene la diffusione degli strumenti finalizzati al perseguimento della *gender equality* (Zonno, 2024; Addabbo 2020; 2008; 2003; Budlender 2005; Sharp 2003, 2002; Budlender et al. 2002; Beck 1999).

Dunque, secondo la già menzionata letteratura scientifica, l'adozione di una prospettiva di *gender auditing* e di *gender budgeting* risulta dirimente per raggiungere la parità di genere all'interno dei luoghi di lavoro. Inoltre, secondo Castilla (2015), la trasparenza e l'*accountability* risultano essere molto utili nel contrasto alle disparità di genere.

Ciononostante, in Italia la diffusione degli strumenti di *accountability* sulle questioni di genere risulta ancora fortemente disomogenea (Zonno, 2024): è ancora estremamente esiguo il numero le Pubbliche Amministrazioni che si sono dotate del bilancio di genere come strumento di *accountability*; maggiormente diffusi risultano, invece, i *Gender Equality Plans*, seppure, come si vedrà più avanti, ancora molto limitati e poco interagenti con gli altri strumenti programmatici.

3. Metodologia della ricerca

Come anticipato, l'obiettivo di questo lavoro di ricerca è capire se e in che maniera l'introduzione del PIAO come documento strategico integrato degli Enti Locali abbia influito nella programmazione strategica delle questioni di genere e se possa risultare più utile all'implementazione delle politiche organizzative interne per la parità di genere rispetto agli strumenti antecedenti, come il PTAP.

Considerando quanto già teorizzato rispetto al *gender mainstreaming*, i risultati ipotizzabili risultano tre:

- Ipotesi uno: la nuova conformazione dei documenti strategici risulta maggiormente coesa nel trattamento delle questioni di genere, che vengono integrate in maniera trasversale nel PIAO, permeando, come suggerito da Walby (2005), tutti gli aspetti della programmazione e coinvolgendo tutti i settori dell'Amministrazione;
- Ipotesi due: non si rilevano variazioni sostanziali e i *gender issues* vengono trattati nel PIAO esattamente come venivano trattati nel Piano Triennale delle Azioni Positive o nel Gender Equality Plan, restando quindi circoscritti a una determinata sezione e la cui com-

petenza resta in maniera esclusiva – o quasi – in capo al settore Risorse Umane;

- Ipotesi tre: la complessa struttura del PIAO fa passare in secondo piano gli obiettivi di *gender equality*, risultando finanche *svantaggioso* per le questioni *de quo*.

Per condurre questa indagine e definire a quale delle succitate ipotesi è riconducibile l'evoluzione dei documenti di programmazione strategica, si è scelto di analizzare i PIAO degli EELL mediante *mixed-methods*: sul piano quantitativo, sono state utilizzate le tecniche di linguistica computazionale, mentre per l'analisi qualitativa è stata utilizzata la tecnica di analisi del contenuto. Tale strategia di ricerca è stata preferita ad altre *single-method* per l'importanza della complementarità, ovvero elaborazione, valorizzazione e chiarimento dei risultati di un metodo vengono integrati con quelli di un altro metodo (Rosman, Wilson 1985).

Il primo step del lavoro di analisi è stata la definizione del campione: si è deciso di prendere in analisi i PIAO dei Comuni italiani con densità demografica superiore a 100.000 abitanti.

La scelta di tale comparto di PPAA è da rinvenirsi nella necessità di avere un numero di unità che permettesse la comparabilità tra molti Enti diversi, a differenza di quanto si sarebbe potuto fare, ad esempio, se si fossero analizzati i documenti dei Ministeri. Inoltre, si è ritenuta importante la varietà della provenienza geografica dei Comuni anche per la rilevazione di eventuali *pattern* legati non solo alle dimensioni dell'organizzazione, ma anche all'eventuale influenza territoriale.

Il campione degli Enti è risultato pari a 44. In ordine di dimensione decrescente i Comuni analizzati sono: Roma, Milano, Napoli, Torino, Palermo, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Catania, Verona, Venezia, Messina, Padova, Trieste, Parma, Brescia, Prato, Taranto, Modena, Reggio Emilia, Reggio Calabria, Perugia, Ravenna, Livorno, Rimini, Cagliari, Foggia, Ferrara, Latina, Salerno, Giugliano in Campania, Monza, Sassari, Bergamo, Pescara, Trento, Forlì, Siracusa, Vicenza, Terni, Bolzano, Piacenza, Novara.

Tabella 1 – Campione di Comuni italiani analizzati divisi per area geografica e densità demografica

Densità demografica	Nord	Centro	Sud e Isole	Totale
> 1.000.000 abitanti	1	1		2
Tra 999.999 e 700.000 abitanti	1		1	2
Tra 699.999 e 400.000 abitanti	1		1	2
Tra 399.999 e 100.000 abitanti	22	4	12	38
Totale	25	5	14	44

La prima parte del lavoro è consistita nell'individuazione e raccolta dei documenti campionari, analizzando quali e quanti strumenti programmatici per il perseguimento della parità di genere fossero stati adottati dai singoli Comuni.

È emerso che solo 9 su 44 hanno adottato un *Gender Equality Plan*, nessuno dei quali in un Comune del Mezzogiorno o delle Isole, come riassunto nella Tabella 2.

Due, invece, sono risultati gli Enti Locali che si sono dotati di un Bilancio di Genere; tuttavia, alla data odierna, nessuno dei due risulta più in vigore, considerate le adozioni rispettivamente nel 2019 e nel 2021.

Tabella 2 – Campione di Comuni italiani analizzati che hanno adottato il *Gender Equality Plan* divisi per area geografica e densità demografica (rilevazione condotta a gennaio 2024)

Densità demografica	Nord	Centro	Sud e Isole	Totale
> 1.000.000 abitanti	1			1
Tra 999.999 e 700.000 abitanti				
Tra 699.999 e 400.000 abitanti				
Tra 399.999 e 100.000 abitanti	3	5		8
Totale	4	5		9

Più complessa, invece, è risultata la situazione dei documenti integrati.

Per una migliore comprensione del lavoro svolto, è importante dividere la programmazione in due momenti storici, ponendo dunque come momento dirimente il 30 giugno 2022, data di entrata in vigore del PIAO.

Difatti, quello che è emerso dall'analisi delle sezioni di «Amministrazione Trasparente» dei vari Comuni, è che a partire dall'entrata in vigore del PIAO, gli Enti hanno adottato comportamenti riconducibili a quattro possibili strategie:

- Abolizione del PTAP e menzione nel PIAO degli obiettivi strategici per il perseguimento della parità di genere (con l'effettivo perseguimento dell'integrazione orizzontale prevista dalla normativa sul PIAO);
- Inglobamento del PTAP nel PIAO, mantenendola come sezione distinta;
- Mantenimento in vigore dei due strumenti, talvolta mantenendo il PTAP come allegato al PIAO, dunque in un documento separato.
- Elaborazione del GEP in aggiunta al PTAP con menzione e rimando all'interno del PIAO.

Per quanto concerne l'indagine quantitativa, utilizzando gli strumenti propri della linguistica computazionale si è proceduto all'analisi dei corpora testuali, intesi come «una raccolta in formato elettronico di ma-

teriale linguistico, il cui campionamento segue – per quanto possibile – criteri di rappresentatività» (Sinclair 2005). Importante per i fini di questa ricerca è appunto la rappresentatività, che «determina la domanda di ricerca e il livello di generalizzabilità dei risultati» (Biber *et al.* 1998).

L'obiettivo, come già anticipato, è quello di osservare un determinato "fenomeno", che nel caso del presente lavoro è identificabile con le modalità di utilizzo dei documenti strategici per il perseguimento della parità di genere, per giungere a rispondere alla domanda di ricerca che può essere sintetizzata così: la transizione dall'utilizzo di uno strumento programmatico *ad hoc* (ad es. il PTAP o GEP) ad uno integrato come il PIAO ha modificato l'approccio degli EELL alle tematiche di genere?

Per farlo, si è scelto di utilizzare un «approccio macroanalitico» (Jockers 2013), anche noto come «*distant reading*, lettura distante o, meglio, non lettura, poiché leggere migliaia di testi non sarebbe solo praticamente impossibile, ma anche e soprattutto metodologicamente inefficace. L'idea di base è che solo assumendo un punto di vista esterno e distante verso corpora composti da masse di centinaia o migliaia di testi possiamo comprendere e spiegare aspetti quali l'affermazione di uno stile, la presenza di temi e contenuti ricorrenti» (Silvi, Ciotti 2020).

Lo strumento di analisi scelto per condurre quest'analisi è *Voyant Tools*, un'applicazione *open source* per l'esecuzione di analisi testuali, che è stata utilizzata per l'estrapolazione e il calcolo dei singoli lemmi (Miller 2018). La scelta è ricaduta su tale applicativo perché la sua gratuità e la semplicità di utilizzo rendono facilmente replicabile l'analisi che si presenterà nel prossimo paragrafo. Inoltre, lo strumento permette di comparare un considerevole numero di testi contemporaneamente, agevolando la raccolta e l'elaborazione dei dati.

Mediante il medesimo strumento, sono state analizzate le distribuzioni all'interno dei corpora di alcune parole, al fine di comprendere se fossero rilevabili o meno concentrazioni particolari.

In merito all'analisi qualitativa, invece, si è scelto di utilizzare la tecnica dell'analisi del contenuto. Considerato l'approccio di Prior (2008) all'analisi dinamica dei documenti, si è scelto di considerarli non come «semplici contenitori di un contenuto», bensì «come veri e propri "attori" che si legano in *network* di azione sociale» (Amaturo 2012). Partendo da tale presupposto e dal medesimo campione utilizzato per l'analisi quantitativa, si è ritenuto che la strategia migliore per la conduzione di questo tipo di analisi fosse l'approccio analitico dei corpora, definito «*scalable reading*» (Jockers 2013). Nello specifico, si è prima condotta un'analisi degli obiettivi strategici e delle azioni per il perseguimento della parità tra uomini e donne definiti all'interno dei PIAO, al fine di comprendere quali fossero i *vulnus* e le principali linee di intervento individuate dai Comuni. Successivamente, si è provveduto alla sistematizzazione delle informazioni, alla loro clusterizzazione e interpretazione tenendo conto

del fatto che, come riferito da Cardano (2021), «nell'analisi dei contenuti di un testo è possibile considerare sia le presenze, sia le assenze».

4. Analisi dei risultati

Già prima dell'entrata in vigore del PIAO taluni accademici avevano espresso scetticismo sulla possibilità che, qualora le organizzazioni avessero continuato ad asservire le logiche di programmazione al funzionamento dell'Ente e non l'opposto, esso potesse realmente fungere da volano all'integrazione dei diversi livelli e uffici delle PPAA al fine di creare valore pubblico. (Deidda Gagliardo, Saporito 2021). Mediante l'introduzione di tale strumento, il Legislatore intendeva implementare la programmazione strategica delle Amministrazioni, rendendola più integrata e organica, evitando il funzionamento "a compartimenti stagni" che rende impossibile il raggiungimento di obiettivi trasversali come la parità di genere.

Per comprendere se e in che misura i propositi sulla base dei quali il PIAO è stato introdotto siano stati soddisfatti, l'analisi quantitativa ha indagato la frequenza assoluta e quella relativa (espressa nella Tabella 3 in termini percentuali per agevolare la lettura) del numero di volte in cui alcuni termini chiave (donn*, discrimin*, pari opportunità, disuguaglianz*, disparità) venivano ripetuti nel PIAO, rispetto a quanti invece risultavano presenti nei PTAP o nei GEPs.

È doveroso precisare che, stante la molteplicità di significati attribuibili al termine "genere", si è preferito non inserirlo tra le parole oggetto di ricerca all'interno dei documenti strategici per evitare di poterne contaminare il risultato a causa dell'elevata frequenza di ricorrenza nei testi analizzati.

Dall'analisi dei dati emerge una drastica riduzione della frequenza relativa delle parole chiave cercate. Tuttavia, questo dato non può ritenersi indicativo perché coerente con le proporzioni dei *corpus* esaminati. Difatti, il PIAO è uno strumento programmatico che racchiude un cospicuo numero di documenti che regolano la vita di un Ente, motivo per cui il più breve tra quelli analizzati nell'ambito del presente lavoro è composto da 55 pagine (Comune di Novara), mentre altri raggiungono finanche le 1576 pagine (Comune di Napoli).

Purtuttavia, anche per quanto concerne la frequenza assoluta, non si rileva un incremento significativo del numero di ripetizioni dei succitati termini, che ci si sarebbe potuti aspettare in considerazione della differenza di dimensioni tra i PIAO e gli altri documenti di programmazione strategica.

Tabella 3 - Frequenza assoluta e relativa percentuale della ricorrenza delle parole donn*, discrimin*, disparità, disuguaglianz*, pari opportunità nei PIAO, PTAP e GEPS dei Comuni italiani con popolazione >100.000 abitanti.

COMUNE	DOCUMENTO ANALIZZATO	TOT. PAROLE DOCUMENTO	DONN* F.A.	DONN* F.R. %	DISCRIMIN* F.A.	DISCRIMIN* F.R. %	DISPARITÀ F.A.	DISPARITÀ F.R. %	PARI OPPORTUNITÀ F.A.	PARI OPPORTUNITÀ F.R. %	DISUGUAGLIANZ* F.A.	DISUGUAGLIANZ* F.R. %
Roma	PTAP 2019-2021	14.041	32	0,2279%	34	0,2421%	4	0,0285%	92	0,6552%	0	0,0000%
	PIAO 2023-2025	71.728	37	0,0516%	18	0,0251%	1	0,0014%	35	0,0488%	2	0,0028%
Milano	PTAP 2021-2023	6.096	33	0,5413%	10	0,1640%	0	0,0000%	18	0,2953%	1	0,0164%
	PIAO 2023-2025	43.235	12	0,0278%	8	0,0185%	0	0,0000%	27	0,0624%	4	0,0093%
Napoli	PTAP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	PIAO 2023-2025	663.609	14	0,0021%	28	0,0042%	3	0,0005%	65	0,0098%	0	0,0000%
Torino	PTAP 2023-2025	3.071	1	0,0326%	16	0,5210%	0	0,0000%	7	0,2279%	0	0,0000%
	PIAO 2023-2025	20.408	19	0,0931%	7	0,0343%	1	0,0049%	7	0,0343%	0	0,0000%
Palermo	PTAP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	PIAO 2023-2025	127.259	13	0,0102%	2	0,0016%	0	0,0000%	4	0,0031%	0	0,0000%
Genova	PTAP 2023-2025	4.333	23	0,5308%	2	0,0462%	0	0,0000%	19	0,4385%	0	0,0000%
	PIAO 2023-2025	7.898	15	0,1899%	2	0,0253%	1	0,0127%	20	0,2532%	1	0,0127%
Bologna	PTAP 2023-2025	113.702	28	0,0246%	2	0,0018%	0	0,0000%	25	0,0220%	0	0,0000%
	PIAO 2023-2025	2.216	2	0,0903%	10	0,4513%	0	0,0000%	3	0,1354%	12	0,5415%
Firenze	PTAP 2023-2025	5.271	9	0,1707%	21	0,3984%	1	0,0190%	19	0,3605%	0	0,0000%
	PIAO 2023-2025	44.451	14	0,0315%	9	0,0202%	0	0,0000%	10	0,0225%	0	0,0000%
Bari	PTAP 2023-2025	4.763	24	0,5039%	10	0,2100%	5	0,1050%	19	0,3989%	0	0,0000%
	PIAO 2023-2025	105.571	25	0,0237%	12	0,0114%	6	0,0057%	24	0,0227%	2	0,0019%
Catania	PTAP 2023-2025	3.040	16	0,5263%	8	0,2632%	2	0,0658%	16	0,5263%	0	0,0000%
	PIAO 2023-2025	142.803	15	0,0105%	12	0,0084%	2	0,0014%	38	0,0269%	0	0,0000%
Verona	PTAP 2019-2021	2.785	2	0,0718%	3	0,1077%	0	0,0000%	3	0,1077%	0	0,0000%
	PIAO 2023-2025	31.741	11	0,0347%	7	0,0221%	0	0,0000%	16	0,0504%	2	0,0063%
Venezia	PTAP 2023-2025	2.737	18	0,6577%	0	0,0000%	2	0,0731%	18	0,6577%	14	0,5115%
	PIAO 2023-2025	44.587	12	0,0269%	8	0,0179%	1	0,0022%	4	0,0090%	3	0,0067%
Messina	PTAP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	PIAO 2023-2025	160.149	30	0,0187%	22	0,0137%	0	0,0000%	24	0,0150%	1	0,0006%
Padova	PTAP 2020-2022	2.587	5	0,1933%	10	0,3865%	0	0,0000%	18	0,6958%	0	0,0000%
	PIAO 2023-2025	93.823	6	0,0064%	6	0,0064%	0	0,0000%	15	0,0160%	0	0,0000%
Trieste	PTAP 2022-2024	6.726	14	0,2081%	6	0,0892%	2	0,0297%	15	0,2230%	0	0,0000%
	PIAO 2023-2025	2.844	6	0,2110%	2	0,0703%	0	0,0000%	5	0,1758%	4	0,1406%
Parma	PTAP 2017-2019	79.292	2	0,0025%	7	0,0088%	0	0,0000%	10	0,0126%	1	0,0013%
	PIAO 2023-2025	11.312	34	0,3006%	10	0,0884%	1	0,0088%	50	0,4420%	0	0,0000%
Brescia	PTAP 2022-2024	6.343	39	0,6149%	2	0,0315%	0	0,0000%	11	0,1734%	7	0,1104%
	PIAO 2023-2025	16.133	5	0,0310%	5	0,0310%	0	0,0000%	1	0,0062%	0	0,0000%
Prato	PTAP 2022-2024	4.982	7	0,1405%	10	0,2007%	0	0,0000%	9	0,1807%	0	0,0000%
	PIAO 2023-2025	194.379	20	0,0103%	31	0,0159%	1	0,0005%	166	0,0854%	55	0,0283%
Taranto	PTAP 2022-2024	9.836	21	0,2135%	25	0,2542%	1	0,0102%	30	0,3050%	0	0,0000%
	PIAO 2023-2025	13.626	55	0,4036%	26	0,1908%	0	0,0000%	24	0,1761%	2	0,0147%
Reggio nell'Emilia	PTAP 2023-2025	207.730	10	0,0048%	14	0,0067%	21	0,0101%	33	0,0159%	1	0,0005%
	PIAO 2023-2025	2.035	4	0,1966%	9	0,4423%	1	0,0491%	14	0,6880%	0	0,0000%
Modena	PTAP 2023-2024	4.510	66	1,4634%	14	0,3104%	0	0,0000%	3	0,0663%	2	0,0443%
	PIAO 2023-2025	236.424	8	0,0034%	8	0,0034%	0	0,0000%	34	0,0144%	1	0,0004%
Ravenna	PTAP 2023-2024	3.562	24	0,6738%	20	0,5616%	2	0,0561%	34	0,9545%	0	0,0000%
	PIAO 2023-2025	188.418	41	0,0218%	18	0,0096%	2	0,0011%	31	0,0165%	0	0,0000%
Livorno	PTAP 2022-2024	3.070	12	0,3909%	8	0,2608%	0	0,0000%	13	0,4235%	0	0,0000%
	PIAO 2023-2025	5.483	22	0,4012%	10	0,1824%	0	0,0000%	35	0,6383%	0	0,0000%
Perugia	PTAP	327.433	38	0,0116%	2	0,0006%	50	0,0153%	120	0,0366%	2	0,0006%
	PIAO 2023-2025	142.418	23	0,0161%	29	0,0204%	1	0,0007%	46	0,0323%	4	0,0028%
Cagliari	PTAP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	PIAO 2023-2025	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Foggia	PTAP	2893	41	1,4172%	9	0,3111%	2	0,0691%	21	0,7259%	0	0,0000%
	PIAO 2023-2025	68.635	22	0,0321%	7	0,0102%	1	0,0015%	17	0,0248%	0	0,0000%
Rimini	PTAP 2019-2021	7.476	14	0,1873%	9	0,1204%	1	0,0134%	41	0,5484%	0	0,0000%
	PIAO 2023-2025	53.149	14	0,0263%	7	0,0132%	0	0,0000%	28	0,0527%	1	0,0019%
Sassari	PTAP 2021-2023	1.310	3	0,2290%	11	0,8397%	0	0,0000%	10	0,7634%	0	0,0000%
	PIAO 2023-2025	36.263	24	0,0662%	9	0,0248%	2	0,0055%	19	0,0524%	0	0,0000%
Cagliari	PTAP 2022-2024	4.041	17	0,4207%	1	0,0247%	0	0,0000%	7	0,1732%	0	0,0000%
	PIAO 2023-2025	251.305	26	0,0103%	8	0,0032%	1	0,0004%	41	0,0163%	0	0,0000%
Foggia	PTAP 2023-2025	2.444	10	0,4092%	8	0,3273%	2	0,0818%	24	0,9620%	0	0,0000%
	PIAO 2023-2025	63.198	10	0,0237%	10	0,0158%	2	0,0032%	18	0,0285%	6	0,0095%
Ferrara	PTAP 2023-2025	133.043	52	0,0391%	13	0,0098%	3	0,0023%	34	0,0256%	7	0,0053%
	PIAO 2023-2024	1.719	6	0,3480%	9	0,5238%	0	0,0000%	14	0,8144%	1	0,0582%
Latina	PTAP	3.337	11	0,3296%	12	0,3596%	0	0,0000%	20	0,5993%	1	0,0300%
	PIAO 2023-2025	34.202	8	0,0234%	9	0,0263%	0	0,0000%	21	0,0614%	1	0,0029%
Salerno	PTAP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	PIAO 2023-2025	191.130	14	0,0073%	5	0,0026%	12	0,0063%	10	0,0052%	0	0,0000%
Giugliano in Campania	PTAP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	PIAO 2023-2025	62.238	16	0,0257%	10	0,0161%	0	0,0000%	32	0,0514%	0	0,0000%
Monza	PTAP 2021-2023	4.926	19	0,3857%	27	0,5481%	1	0,0203%	23	0,4669%	0	0,0000%
	PIAO 2023-2025	30.019	1	0,0033%	10	0,0333%	0	0,0000%	18	0,0600%	0	0,0000%
Sassari	PTAP 2023-2025	2.631	0	0,0000%	0	0,0000%	0	0,0000%	6	0,2281%	0	0,0000%
	PIAO 2023-2025	39.832	5	0,0126%	6	0,0151%	0	0,0000%	17	0,0427%	0	0,0000%
Bergamo	PTAP 2022-2024	3.525	3	0,0851%	11	0,3121%	0	0,0000%	14	0,3972%	0	0,0000%
	PIAO 2023-2025	81.562	2	0,0025%	10	0,0123%	0	0,0000%	17	0,0208%	0	0,0000%
Pescara	PTAP 2022-2024	2.877	14	0,4866%	8	0,2781%	0	0,0000%	20	0,6952%	0	0,0000%
	PIAO 2023-2025	55.158	14	0,0254%	4	0,0073%	14	0,0254%	14	0,0254%	0	0,0000%
Trento	PTAP 2023-2025	5.748	30	0,5219%	10	0,1740%	0	0,0000%	28	0,4871%	0	0,0000%
	PIAO 2023-2025	51.257	0	0,0000%	0	0,0000%	0	0,0000%	3	0,0059%	7	0,0137%
Forlì	PTAP 2019-2021	2.311	8	0,3462%	9	0,3894%	1	0,0433%	12	0,5193%	0	0,0000%
	PIAO 2023-2025	70.249	10	0,0142%	8	0,0114%	1	0,0014%	9	0,0128%	0	0,0000%
Siracusa	PTAP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	PIAO 2023-2025	2.634	29	1,1010%	7	0,2658%	1	0,0380%	16	0,6074%	0	0,0000%
Vicenza	PTAP 2023-2025	49.185	31	0,0630%	8	0,0163%	1	0,0020%	17	0,0348%	0	0,0000%
	PIAO 2023-2025	5.376	33	0,6138%	22	0,4092%	3	0,0558%	41	0,7628%	0	0,0000%
Terni	PTAP 2019-2021	38.365	29	0,0756%	18	0,0469%	2	0,0052%	42	0,1095%	0	0,0000%
	PIAO 2023-2025	4.557	14	0,3072%	17	0,3731%	1	0,0219%	28	0,6144%	0	0,0000%
Bolzano	PTAP 2023-2025	257.067	21	0,0082%	15	0,0058%	3	0,0012%	23	0,0089%	0	0,0000%
	PIAO 2023-2027	9.039	2	0,0221%	15	0,1659%	0	0,0000%	29	0,3208%	0	0,0000%
Piacenza	PTAP 2023-2025	29.273	10	0,0342%	5	0,0171%	0	0,0000%	7	0,0239%	0	0,0000%

Tool si è esaminata la distribuzione nel testo delle *keywords* succitate. Si è potuta rilevare una concentrazione dei termini *donn**, *discrimin**, *pari opportunità*, *disuguaglianz**, *disparità* incoerente con le prospettive di organicità e integrazione dei PIAO. Per ragioni di sintesi, si utilizza solo una tra le rilevazioni effettuate, dalle quali si evince come, all'interno dei PIAO, si verificano dei veri e propri picchi nella distribuzione delle parole riconducibili alle questioni di genere, a differenza di quanto avvenga nei PTAP.

Figura 1 – Esempio di distribuzione delle parole chiave *donn**, *discrimina**, *disuguaglianz**, *disparità*, *pari opportunità* nei documenti strategici degli Enti Locali. Nell'immagine: analisi dei PIAO 2023-2025 del Comune di Venezia.

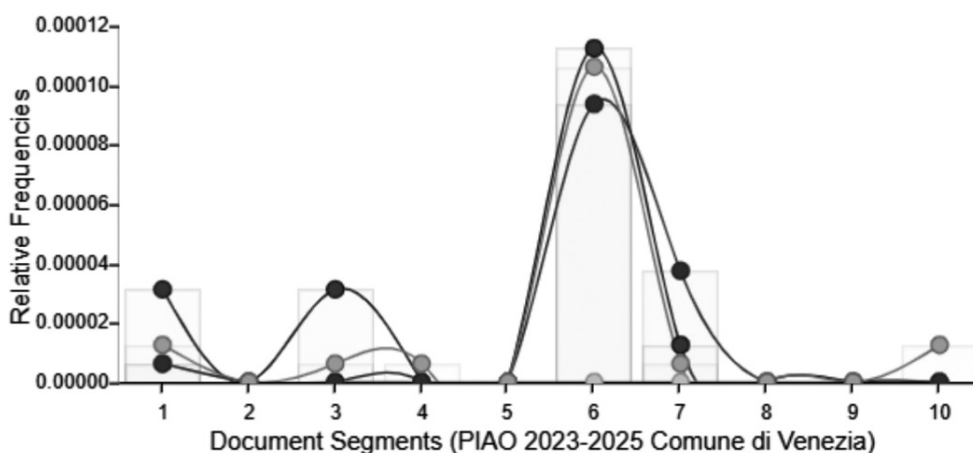
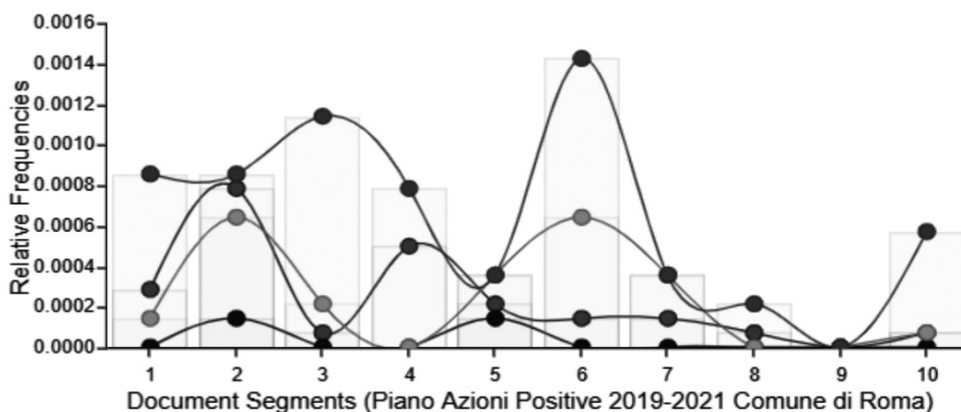


Figura 2 – Esempio di distribuzione delle parole chiave *donn**, *discrimina**, *disuguaglianz**, *disparità*, *pari opportunità* nei documenti strategici degli Enti Locali. Nell'immagine: analisi del Piano Triennale delle Azioni Positive 2019-2021 del Comune di Roma.



L'ultima riflessione sorta sulla base dell'analisi dei documenti strategici per il perseguimento della parità di genere adottati nei Comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti è quella relativa all'integrazione. Sino all'entrata in vigore del D.L. 80/2021, i PTAP erano trattati

come uno strumento a sé stante rispetto agli altri strumenti programmatici adottati dagli Enti.

Sviscerando l'acronimo PIAO, invece, si può subito percepire l'importanza che il Legislatore intendeva riconoscere all'integrazione multilivello: anzitutto, l'integrazione dei processi di pianificazione e programmazione, ma anche dei vari obiettivi, nonché tra Uffici e Strutture per la generazione di Valore Pubblico. Ci si è pertanto chiesti: la I di Integrato è stato concretizzato?

Pertanto, si è scelto di definire su una scala Likert un livello di integrazione e di utilizzarla per individuare eventuali cambiamenti del passaggio dai PTAP ai PIAO:

- Bassissimo – una sola Struttura o Ufficio coinvolta nel perseguimento degli obiettivi per la parità;
- Basso – due Strutture o Uffici coinvolte nel perseguimento degli obiettivi per la parità;
- Medio – tre Strutture o Uffici coinvolte nel perseguimento degli obiettivi per la parità;
- Alto – quattro Strutture o Uffici coinvolte nel perseguimento degli obiettivi per la parità;
- Altissimo – cinque o più Strutture o Uffici coinvolte nel perseguimento degli obiettivi per la parità.

Preme evidenziare che per alcuni documenti strategici non è stato possibile stimare il livello di integrazione, poiché non risultavano rilevabili le figure responsabili di determinate azioni (Tabelle 4 e 5).

Tabella 4 – Livello di integrazione dei PTAP degli Enti Locali con >100.000 abitanti divisi per area geografica.

	NORD	CENTRO	SUD e ISOLE	TOTALE
Bassissimo	1		2	3
Basso			1	1
Medio			2	2
Alto	4	1	1	6
Altissimo	6			6
Non rilevabile	14	4	8	26

Tabella 5 – Livello di integrazione dei PIAO degli Enti Locali con >100.000 abitanti divisi per area geografica.

	NORD	CENTRO	SUD e ISOLE	TOTALE
Bassissimo	1		3	4
Basso	2		2	4
Medio	6		3	9
Alto	1			1
Altissimo	11	1	3	15
Non rilevabile	4	4	3	11

Come evidenziato nella Tabella 5, metà dei Comuni del Nord Italia risulta avere un'altissima integrazione del PIAO; solo tre Comuni su 22 sono stati valutati negativamente. Di contro, il Sud risulta ancora arretrato nel perseguimento dell'obiettivo cardine del D.L. 80/2021 e ss.mm. ii., fallendo anche in compiti semplici come quello di effettuare un rimando alla sezione Formazione del PIAO quando vengono definiti obiettivi di formazione e riqualificazione del personale. Per converso, si può rilevare comunque un miglioramento nella costituzione della sezione relativa alle questioni di genere nel passaggio dai PTAP ai PIAO, quantomeno nella rilevabilità di indicatori e strutture responsabili per l'azione programmata. Permane, tuttavia, un grande divario tra meridione e settentrione nella programmazione strategica finalizzata alla *gender equality* all'interno degli Enti Locali.

Come anticipato, tuttavia, la valutazione del livello di integrazione è stata centrata esclusivamente sul criterio del numero di Strutture o Uffici coinvolti per ciascuna azione programmata.

La seconda parte del presente lavoro è consistita nell'analizzare le azioni previste dai PIAO, confrontandole con quelle precedentemente programmate nell'ambito dei PTAP, utilizzando un approccio qualitativo finalizzato a comprendere se la doverosa integrazione tra attività e strategie auspicata dal D.L. 80/2021 sia stata realmente perseguita.

Utilizzando i principi teorizzati nell'analisi di contenuto (Cardano 2021; Prior 2008), dall'esame dei succitati documenti strategici, si è rilevato che le azioni previste dai PIAO e dai PTAP risultano essere pressoché i medesimi, e sono riconducibili a quattro *cluster* principali:

- Promozione del benessere organizzativo;
- Conciliazione tempi vita-lavoro;
- Acquisizione e monitoraggio di studi e statistiche;
- Prevenzione e contrasto alla violenza di genere.

È importante evidenziare come, talvolta, vi sia un'importante intersezione tra gli obiettivi e le azioni, sia per quanto concerne *il target*, che rispetto all'area di impatto. Difatti, talune azioni previste nei PIAO e riassunte nella Tabella 6 possono essere riconducibili anche a due o più obiettivi strategici.

Tabella 6 – Elenco delle azioni atte a perseguire la parità di genere previste all'interno dei PIAO attualmente vigenti negli Enti Locali con >100.000 abitanti e nei PTAP dei relativi Enti

OBIETTIVO STRATEGICO	AZIONE	N. AZIONI RILEVATE NEI PTAP	N. AZIONI RILEVATE NEI PIAO
Promozione del benessere organizzativo	Formazione e aggiornamento professionale, ivi comprese formazioni di elevata specializzazione quali la <i>leadership</i> non discriminatoria per dirigenti e titolari di posizioni organizzative	9	23
	Attivazione di sportelli d'ascolto	13	13
	Reinserimento lavorativo dopo una prolungata assenza (es. maternità o malattia)	15	12
	Promozione di azioni di <i>disability</i> management o di <i>ageing</i> management	15	5
	Individuazione di <i>KPIs</i> di <i>performance</i> di genere	1	3
	Riconoscimento delle carriere alias	3	3
	Adozione di welfare aziendale	7	3
	Facilitazione della mobilità interna	7	2
	Supervisione professionale	3	2
	Implementazione di piani di mobilità sostenibile	3	2
	Azioni finalizzate alla rilevazione e al contenimento del <i>burnout</i> e dello stress lavoro correlato	10	1
	Individuazione bagni <i>gender neutral</i>	1	1
	Creazione OPI		1
	Azioni garanzia parità in ruoli apicali	5	1
Conciliazione dei tempi vita-lavoro	Lavoro agile o coworking o smart working	23	21
	Implementazione di banca ore, flessibilità oraria e di turnazione, accesso al tempo parziale, ferie solidali	23	11
	Coprogettazione di servizi e convenzioni con altri Enti finalizzati al sostegno delle famiglie con minori per l'attivazione di centri estivi, servizi ludici, servizi pre e post scuola	6	4
	Sportello informativo e supportivo della genitorialità	9	3
	Family audit	1	1
	Definizione di fasce orarie e sedi accessibili e conciliabili con i tempi di vita privata per la formazione e l'aggiornamento professionale	8	1
	Riorganizzazione asili nido con possibilità di posti riservati ai figli di dipendenti comunali		1
Acquisizione e monitoraggio di studi e statistiche	Monitoraggio e aggiornamento dati sui <i>gaps</i> di genere all'interno dell'Ente	15	14
	Indagini sul livello di soddisfazione del personale, sul clima lavorativo e di rilevazione sul <i>burnout</i> e lo stress lavoro correlato	15	10
	Adozione di GEP, Bilancio di Genere, Agenda digitale di genere o Atlante di genere	7	8
	Monitoraggio dei dati relativi alla composizione dei Consigli di Amministrazione di Aziende partecipate e commissioni concorsuali/commissioni di gare	9	1
	Monitoraggio parità nei percorsi formativi e di aggiornamento professionale	6	1
	Valutazione impatto di genere delle politiche adottate	2	1
	Monitoraggio del personale non ricollocabile per insorta disabilità o problematiche legate all'invecchiamento	3	1
	Definizione di strumenti e indicatori di <i>benchmarking</i>	3	1



OBIETTIVO STRATEGICO	AZIONE	N. AZIONI RILEVATE NEI PTAP	N. AZIONI RILEVATE NEI PIAO
Prevenzione e contrasto a qualsiasi forma di violenza di genere	Rafforzamento delle attività del CUG	23	16
	Adozione e promozione di un linguaggio amministrativo di genere	11	15
	Promozione eventi informativi e formativi	16	9
	Individuazione e nomina di un* Consigliere* di Fiducia o rafforzamento delle attività dell* stessi*	8	8
	Implementazione codici di condotta	8	7
	Attivazione di uno sportello psicologico e di divulgazione delle informazioni per le vittime di violenza	5	3
	Azioni di prevenzione di <i>mobbing</i> e <i>sexual harassment</i>	4	2
	Rafforzamento e implementazione fondi Centri Antiviolenza	4	2
	Progetti di formazione sulle LGBTQIA+	5	1

5. Discussione

Al termine di quest'analisi *mixed-methods* si possono rilevare due evidenze: anzitutto, come emerge dalla comparazione tra le tabelle 5 e 6, la stesura della sezione relativa alle questioni di genere all'interno dei PIAO risulta più completa e meglio interpretabile, sia per quanto concerne la trasparenza degli indicatori che delle Strutture competenti per ciascuna singola azione. Ciononostante, si evidenzia una disomogeneità territoriale tra nord e sud.

La seconda evidenza è che, quantomeno sulla base dei dati e delle fattispecie analizzate in questo lavoro, non risultano evidenti significativi miglioramenti nell'adozione del PIAO come documento strategico e programmatico degli Enti Locali. Difatti, una tra le ipotesi elaborate nel par. 3 era che la nuova conformazione dei documenti strategici avrebbe aumentato la coesione nelle modalità di trattamento delle questioni di genere, raggiungendo quell'integrazione, quella permeazione, auspicata dalla letteratura scientifica (Walby 2005). Qualora l'esito dell'entrata in vigore del PIAO fosse stato il suddetto, si sarebbe potuto osservare che, all'aumentare dell'integrazione delle questioni di genere, sarebbe corrisposto un aumento della frequenza assoluta di alcune parole chiave, nonché una maggiore organicità nella distribuzione delle stesse. Purtroppo, come mostrato nella Tabella 3 e nelle Figure 1 e 2, tali evidenze non sono state rilevate.

Inoltre, per quanto concerne l'analisi qualitativa contenuta nella Tabella 6, che calcola il numero dei PIAO nei quali viene riportata ciascuna azione divisa per obiettivi strategici, ciò che si osserva è che nella transizione al nuovo documento programmatico non sono state implementate azioni sostanzialmente differenti rispetto a quelle che già erano rilevabili nell'ambito dei PTAP; per di più, ancora pochi risultano essere gli interventi realmente incisivi per il perseguimento della parità di genere.

re. Certamente, la rivoluzione copernicana avviata con il PNRR, che pone le persone al centro delle Amministrazioni, nonché gli obiettivi previsti dall'Agenda 2030, hanno contribuito a spronare gli EELL affinché si concentrassero maggiormente sul benessere organizzativo del proprio personale e investissero maggiormente, quantomeno da quanto emerge nella presente analisi, sulla formazione del personale. Ciò anche in considerazione del sempre più vivace dibattito attorno alle competenze trasversali e all'importanza che esse hanno per i *civil servants*.

La necessità di definire ancora come obiettivo strategico il monitoraggio dei dati sui *gap* di genere, invece, sembra indicativo di quanto l'importanza di questa metodologia, riportata a più riprese dalla letteratura sulla *gender equality*, non sia stata ancora realmente introiettata dalle Amministrazioni.

Ciò che appare evidente, inoltre, è che quasi la metà delle misure di conciliazione poste come azioni nei PIAO degli EELL, esattamente come prima nei PTAP, si conferma essere la facilitazione di accesso allo *smart working*; tale strategia lascia strascichi di perplessità, poiché risulta del tutto incurante del dibattito scientifico su quanto tale strumento possa rivelarsi non già conciliativo, bensì un ulteriore ingabbiamento per la lavoratrice (per l'Italia, si veda Del Boca et al. 2020; per la Spagna, Farrè et al. 2020; per il Regno Unito, Hupkau, Petrongolo 2020). Inoltre, esattamente come per la facilitazione di accesso al *part-time*, lo strumento dello *smart working* rischia di contribuire ad ampliare il divario retributivo e di carriera tra donne e uomini (Del Boca et al. 2021), nonché di alimentare il fenomeno del *child penalty* (Correl et al., 2007).

La scarsa ponderazione sopra descritta si rileva anche dal fatto che solo uno tra i Comuni analizzati si è posto come obiettivo quello di indagare più a fondo i riverberi su lavoratrici e lavoratori agili mediante l'utilizzo di appositi strumenti di rilevazione della soddisfazione e dello stress lavoro correlato, nonché di *mainstreaming* di genere rispetto alle politiche già implementate.

Risulta piuttosto scarsa anche l'attenzione degli Enti Locali (EELL) rispetto questioni ormai fondamentali nell'Unione Europea, ma anche in molte Amministrazioni centrali, ovvero quella del *mainstreaming* di genere: difatti, può ritenersi insoddisfacente che tredici Comuni pongano come azione la prosecuzione del monitoraggio dei dati relativi alla parità, considerato che la stessa parità è un obbligo sancito a più livelli dalle normative italiane e che per perseguirlo è da ritenersi imprescindibile la cognizione circa lo stato di *gender equity* presente all'interno dell'Amministrazione.

Ancora residuali risultano le azioni innovative, come l'individuazione di specifici KPIs di genere e di indicatori di *benchmarking*, la progettazione di un *welfare* aziendale, la possibilità per lavoratori e lavoratrici di avere preferenza d'accesso negli asili nido dei Comuni presso i quali sono impiegat*, ma anche le azioni di inclusione per le persone

LGBTQIA+, come il riconoscimento delle carriere *alias* o l'individuazione di bagni *gender neutral*.

6. Conclusioni

Il presente lavoro si proponeva di indagare in che maniera l'introduzione del PIAO abbia influenzato la programmazione degli obiettivi strategici di genere.

Ad horas, non risultano noti altri simili lavori che si concentrino sul connubio tra questi due elementi che, fino all'entrata in vigore del D.L. 80/2021, erano considerati sideralmente distanti.

Il PIAO è uno strumento recentissimo, quindi al momento qualunque valutazione potrebbe essere giudicata precoce. Ciononostante, l'analisi condotta ha fatto emergere che nella transizione da PTAP a PIAO non sembrano rilevabili sostanziali miglioramenti. Come evidenziato a più riprese dalla letteratura (Gallizzi 2011; Walby 2005; Woodward 2003; Mazey et al. 2000) il mancato coinvolgimento nel *mainstreaming* di genere causa il depauperamento di risorse importanti: la mancanza di una prospettiva olistica fa sì che anche azioni relative ad obiettivi strategici non direttamente connessi alla promozione della parità di genere (es. incremento dei posti disponibili in asili nido; implementazione del piano della mobilità) non vengano tenuti in debita considerazione come spesa pubblica che impatta, seppur indirettamente, sui *gender gaps*.

È emersa anche una differenza tra PIAO dei Comuni settentrionali e meridionali, che sarebbe importante indagare ulteriormente con un ampliamento del presente lavoro, analizzando anche gli EELL di dimensioni più piccole di 100.000 abitanti. Ciò al fine di individuare eventuali elementi particolarmente critici che potrebbero diventare oggetto di apposite linee guida finalizzate a migliorare l'omogeneità dei documenti strategici per le questioni di genere, soprattutto se l'obiettivo condiviso è quello di rendere più uniforme la condizione del Paese in maniera complessiva, dunque anche sul piano della parità di genere. Il rischio, altrimenti, è che i fenomeni ambivalenti denunciati a più riprese dalla letteratura internazionale come quello del *motherhood penalty* (Correll et al. 2008), del *part-time* (o *smart working*) involontario (Del Boca 2021, 2020; Branchetti 2020) e delle *gender power relations* (Federici 2020; Fraser 2017), vengano non solo perpetuati a oltranza, ma possano addirittura contribuire ad acuire il divario già esistente tra nord e sud e a creare disuguaglianze tra donne in base alla loro provenienza geografica.

Come evidenziato dalla letteratura scientifica, le forme di resistenza e opposizione ai cambiamenti all'interno delle istituzioni (Chappell 2015; 2014a, 2014b, 2002; Mackay and Waylen 2014) rischiano di vanificare gli sforzi e gli impegni per il perseguimento di una reale uguaglianza tra uomini e donne; pertanto è imprescindibile che azioni come il monitoraggio sulle condizioni di parità all'interno di un Ente vengano poi fatte seguire da altrettante azioni, più concrete e incisive, finalizza-

te a migliorare le rilevate condizioni e a contrastare la sottorappresentazione di genere.

L'integrazione tra più strumenti è doverosa, ma una minima citazione *en passant* non può ritenersi assolutamente sufficiente per risolvere le problematiche per cui strumenti come il PTAP, il GEP e il Bilancio di Genere sono stati progettati.

Pertanto, in considerazione dei dell'analisi e dell'interpretazione dei dati condotta nei paragrafi 4 e 5, si può concludere che anche il PIAO necessita di contaminarsi di quell'approccio *non-binary* di cui ormai la letteratura scientifica in materia di *Gender Studies* è satolla, non soltanto nel senso di inclusivo anche di realtà diverse dal binarismo di genere, bensì in un'ottica che renda trasversali le questioni di genere, andando a contaminare anche le altre sezioni e gli altri documenti strategici, con quell'attenzione alla parità e all'inclusione che potranno, forse, finalmente scardinare gli argini che finora sono stati responsabili di disparità e disuguaglianze.

Uno dei limiti del presente lavoro di ricerca è che per ragioni di sintesi, ci si è concentrati solo su alcune delle molteplici sfaccettature che avrebbero potuto essere oggetto di studio, ma sarebbe molto interessante prevedere lavori futuri che amplino la prospettiva fornita in questo *paper*. Ad esempio, si potrebbe provare a replicare la medesima analisi sui documenti strategici degli altri comparti di PPAA, come ad esempio quello delle Funzioni Centrali. Inoltre, la valutazione del livello di integrazione si è basata solo sul criterio del numero di Strutture o Uffici coinvolti per ciascuna azione programmata, ma sarebbe interessante definire ulteriori indicatori per poter ampliare la valutazione, rendendola maggiormente completa.

Altra prospettiva di analisi potrebbe essere l'individuazione dei beneficiari, diretti e indiretti, delle azioni positive previste dai PIAO, ovvero se le ripercussioni degli interventi programmati dall'Ente mirano ad impattare positivamente sul personale, sulla cittadinanza, oppure su entrambi. Si potrebbero, inoltre, indagare più approfonditamente aspetti che spesso vengono trattati come marginali, come ad esempio la disforia di genere, la transessualità, la disabilità e l'invecchiamento¹ del personale.

Infine, una riflessione più ampia potrebbe essere dedicata alla ponderazione della generazione di Valore Pubblico mediante le azioni positive.

Riferimenti bibliografici

ACKER J. (1990), "Hierarchies, Jobs, Bodies: A Theory of Gendered Organizations", *Gender & Society*, 4(2), 139-158.

ADDABBO T., NACITI V., NOTO G., VERMIGLIO C. (2020), "Budgeting for gen-

¹ Il Rapporto CENSIS 2022 dichiara che l'Italia è il Paese con la Pubblica Amministrazione "più anziana" d'Europa, con il 36,7% del personale con 55 anni e oltre e solo il 10% di età inferiore ai 35 anni.

- der equality in Research Performing Organizations”, in *Politica economica, Journal of Economic Policy* n. 3, pp. 417-437.
- ADDABBO T., LANZI D., PICCHIO A. (2008), “Gender Auditing in a Capability Approach”, *CAPPaper* n. 40.
- ADDABBO T. (2003), “Gender auditing dei bilanci e delle politiche pubbliche”, CAPP Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.
- ALVESSON M., BILLING Y. (2009), *Understanding Gender and Organizations*, London: Sage.
- ANCI (2023), “Il piano integrato di attività e organizzazione (PIAO): linee di indirizzo, schemi e modelli per la sua attuazione”, *Quaderni di ANCI*, n.37.
- BECK T. (1999), *Using Gender -Sensitive Indicators. A reference Manual for Governments and other Stakeholders*, Commonwealth Secretariat, London.
- BEHNING U., PASCUAL A.S. (2001), *Gender Main-streaming in the European Employment Strategy*, Brussels: European Trade Union Institute.
- BEVERIDGE F., NOTT S., STEPHEN K. (2000), “Mainstreaming and the Engendering of Policy-Making: A Means to an End?”, *Journal of European Public Policy* 7 (3), pp. 385-405.
- BRANCHETTI S. (2020), *Donne!!! È arrivato lo Smart Working. Opportunità o trappola?* Edizioni Leima, Palermo.
- BRITTON D. (2000), “The Epistemology of Gendered Organization”, *Gender & Society*, 14, pp. 418-434.
- BIBER D., CONRAD S., REPPEN R. (1998), *Corpus Linguistics: Investigating Language Structure and Use*. Cambridge University Press.
- BUDLENDER D. (2005), *Expectations versus Realities in Gender-Responsive Budget Initiatives*, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD)
- CARDANO M. (2021), *Metodi qualitativi. Pratiche di ricerca in presenza, a distanza e ibride*, Carocci editore.
- CASTILLA E.J. (2015), “Accounting for the Gap: A Firm Study Manipulating Organizational Accountability and Transparency in Pay Decisions”, *Organization Science*. 26(2), pp. 311–333
- CENSIS (2022), 56° Rapporto sulla situazione sociale del Paese/2022. Testo disponibile al link <https://www.censis.it/rapporto-annuale/56%C2%B0-rapporto-sulla-situazione-sociale-del-paese2022>, consultato il 26/02/2024.
- CHAPPELL L., (2015), *The Politics of Gender Justice at the International Criminal Court: Legacies and Legitimacy*, Oxford, Oxford University Press.
- CHAPPELL L. (2014a), “‘New’, ‘Old’, and ‘Nested’ Institutions and Gender Justice Outcomes: A view from the International Criminal Court”, in *Politics & Gender*, vol. 4, n. 10, pp. 572-594.
- CHAPPELL L. (2014b), “Conflicting Institutions and the Search for Gender

- Justice at the International Criminal Court", in *Political Research Quarterly*, vol. 67, n. 1, pp. 183-196.
- CHAPPELL L. (2002), *Gendering Government: Feminist Engagement with the State in Australia and Canada*, Vancouver, University of British Columbia Press.
- CICCARELLA F. (2024), "Towards Equitable Academia: Examining Gender Social Responsibility (GSR), Gender Budgeting (GB) and Gender Equality Plans (GEPs) in Italian Universities", in *Post-Filosofie*, n. 17, pp. 53-79.
- COLLINS P.H. (1998), "It's All in the Family: Intersections of Gender, Race, and Nation", *Hypatia* 13(3), pp. 62-82.
- CORRELL S.L., BENARD S., PAIK I. (2007), "Getting a job: is there motherhood penalty?", *American Journal of Sociology*, 112(5), pp. 1297-1338.
- CRENSHAW K. (1989), *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*. University of Chicago Legal Forum (1), pp. 139-167.
- DE BEAUVOIR S. (2016), *Il Secondo Sesso* (traduzione di R. Cantini). Edizioni Il Saggiatore.
- DECRETO LEGGE 9 giugno 2021, n. 80, "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia", convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113.
- DEL BOCA D., OGGERO N., PROFETA P.; ROSSI M.C. (2021), "Did COVID-19 Affect the Division of Labor within the Household? Evidence from Two Waves of the Pandemic in Italy", *SSRN Electronic Journal*. 10.2139/ssrn.3863828.
- DEL BOCA D., OGGERO N., PROFETA P., ROSSI M. (2020), "Women's and men's work, housework and childcare, before and during COVID-19", *Rev Econ Household* 18, pp. 1001-1017.
- DEIDDA GAGLIARDO E., SAPORITO R. (2021), "Il Piao come strumento di programmazione integrata per la creazione di Valore pubblico", *Rivista Italiana di Public Management*, vol. 4, n. 2 | 2021.
- EUROFOUND (2022), "COVID-19 pandemic and the gender divide at work and home", *Publications Office of the European Union*, Luxembourg.
- FARRÈ L., FAWAZ Y., GONZALEZ L., GRAVES J. (2020), "How the Covid-19 Lockdown Affected Gender Inequality", in *Paid and Unpaid Work in Spain*, IZA Discussion Paper n. 13434.
- FEDERICI S. (2020), *Genere e capitale. Per una rilettura femminista di Marx*, DeriveApprodi.
- FRASER N. (2017), *La fine della cura. Le contraddizioni sociali del capitalismo contemporaneo*, tr. it. di Leonard Mazzone, Mimesis/Ensemble, New York.
- GAETA L., ZOPPOLI L. (1992), *Verso un diritto diseguale senza diseguaglianze*. In *Il diritto diseguale: la legge sulle azioni positive* (pp. 1-10), Torino: Giappichelli.

- GALIZZI G. (2011), "Gender auditing vs gender budgeting: il ciclo dell'accountability di genere", *Azienda Pubblica. Teoria ed esperienze di management*, 4.
- GOLDMAN R., HEATH D., SMITH S. (1991), "Commodity Feminism. Critical Studies in *Media Communication* (8), pp. 333-351.
- HEARN J., PARKIN W. (1992), "Gender and Organizations: A Selective Review and a Critique of a Neglected Area; in Mills, A.J. & Tancred, P. (Eds) *Gendering Organizational Analysis* (pp. 46-66), California: Sage.
- HERSCH J., STRATTON L.S. (2000), "Household specialization and the male marriage wage premium", *IRL Review*, 54(1), pp. 78-94.
- HOCHFELD T., BASSADIEN S.R. (2007), "Participation, values, and implementation: three research challenges in developing gender-sensitive indicators", *Gender & Development*, 15(2), pp. 217-230.
- HODGES M.J., BUDIG M.J. (2010), "Who gets the daddy bonus? Organizational hegemonic masculinity and the impact of fatherhood on earnings", *Gender & Society*, 24(6), pp. 717-745.
- HUPKAU C., PETRONGOLO B. (2020), "Work, Care and Gender during the COVID-19 Crisis", *Fiscal Studies*, 41, pp. 623-651.
- JOCKERS M. L. (2013). *Macroanalysis: Digital Methods and Literary History*. University of Illinois Press.
- KELAN E. K. (2010), "Gender logic and (un) doing gender at work", *Gender, Work & Organization*, 17(2), pp. 174-194.
- KOSKINEN SANDBERG P. (2017), "Intertwining Gender Inequalities and Gender-neutral Legitimacy", in *Job Evaluation and Performance-related Pay*. *Gender, Work & Organization*, 24, pp. 156-170.
- LUNDBERG S., ROSE E. (2000), "Parenthood and the earnings of married men and women", *Labour Economics*, 7(6), pp. 689-710.
- MACKAY F., WAYLEN G., (2014), "Introduction: gendering 'new' institutions", in *Politica di genere*, vol. 4, n. 10, pp. 489-494.
- MASTRACCI S., ARREOLA V. I. (2016), "Gendered organizations: How human resource management practices produce and reproduce administrative man", *Administrative Theory & Praxis*, 38(2), 137-14
- MAZEY S. (2000), "Introduction: Integrating Gender—Intellectual and Real World' Mainstreaming", *Journal of European Public Policy* 7-3, pp. 333-345.
- MILLER A. (2018), "Text Mining Digital Humanities Projects: Assessing Content Analysis Capabilities of Voyant Tools", *Journal of Web Librarianship*. 12, pp. 169-197
- NAZIONI UNITE, ECOSOC (1997), <http://standard.gendercop.com/about-the-standard/what-is-gender-mainstreaming/index.html>
- PAPI L. (2021). *Un modello di governo del Valore Pubblico verso il Benessere Equo e lo Sviluppo Sostenibile*, Milano: Giuffrè.
- PAPI L., LEVOLI R., GOBBO G., DEIDDA GAGLIARDO E., BACCHINI F. (2020). "Il Valore Pubblico come volano per finalizzare le performance di filiera dei Ministeri verso il Benessere Equo e sostenibile", *Azienda Pubblica*, (33)4.

- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO PER LE PARI OPPORTUNITÀ (2021), *Strategia Nazionale per la Parità di Genere*. URL https://politichecoesione.governo.it/media/2966/strategia-nazionale-per-la-parita-di-genere_2021-2026.pdf, (27/01/2024).
- PRIOR L. (2008), "Using Documents in Social Research, *Sociology-the Journal of The British Sociological Association*, 42, pp. 821-836. 10.1177/0038038508094564.
- Raccomandazione della Commissione europea 92/131 relativa alla Tutela della dignità delle donne e degli uomini sul lavoro – URL <https://eur-lex.europa.eu/summary/EN/legisum:c10917b> (27/01/2024).
- RODRIGUEZ J.K., GUENTHER E.A. (2022), *Gendered Organization Theory*, Oxford Research Encyclopaedias, <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190224851.013.53>.
- ROSSMAN G.B.; WILSON B.L. (1985), "Numbers and words: combining quantitative and qualitative methods in a single large-scale evaluation study", *Evaluation Review*, 9, pp. 623-647.
- SANSONETTI S., DE MICHELI B., PALMEN, R., WROBLESKI, A. (2018), *Gender Equality Plans in the private and public sectors in the European Union*.
- SHARP R. (2003), *Budgeting for Equity: Gender Budget Initiatives within a Framework of Performance Oriented Budgeting*, New York: United Nations Development Fund for Women.
- SHARP R. (2002), "Moving Forward: Multiple Strategies and Guiding Goals", in Klot J., Holvoet, N. Villagomez E. (a cura di), *Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences*, United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), New York.
- SILVI D.; CIOTTI F. (2020), *Lezioni di Informatica Umanistica*, Roma, Universitalia.
- SINCLAIR J. (2005), "Corpus and Text – Basic Principles", in WYNNE, M., *Developing Linguistic Corpora: a Guide to Good Practice*; <http://www.ahds.ac.uk/creating/guides/linguistic-corpora/index.html> (27/01/2024).
- SPOTON A. (2022), "Exploring COVID-19 lockdowns as unexpected paternity leave: One shock, diverse gender ideologies", *JFR – Journal of Family Research*, 2022, Vol. 34, No. 1, 41–66.
- WALBY S. (2005), "Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice", *Social Politics*, 12(3), 321-343, <https://doi.org/10.1093/sp/jxi018>.
- WALDFOGEL J. (1997), "The effect of children on women's wage", *American Sociological Review*, pp. 209-217.
- WOLLSTONECRAFT M. (1792), *A Vindication of the Rights of Woman with Strictures on Moral and Political Subjects*, London, Joseph Johnson.
- WOODWARD A. (2003), "European Gender Mainstreaming: Promises and Pitfalls of Transformative Policy", *Review of Policy Research* 2-1, pp. 65-88.
- ZONNO R. (2024), "Chi controlla il controllore? I Ministeri italiani alla prova della certificazione di genere", in *Post-Filosofie*, n. 17, pp. 104-123.