



Bilanci di genere e Promozione delle Pari Opportunità



La presente pubblicazione è stata realizzata dall'Area Studi, Ricerche e Banca Dati delle autonomie locali di ANCI sotto il coordinamento di Paolo Testa

in collaborazione con Area sicurezza e legalità, partecipazione, infrastrutture, pari opportunità, politiche ambientali, territorio, sport, associazioni internazionali cooperazione e sviluppo di ANCI sotto il coordinamento di Antonio Ragonesi.

I testi sono a cura di Elisa Filippi, Annalisa Gramigna e Massimo LaNave.

Si ringrazia per la collaborazione Giulia Gandini, ricercatrice ed esperta di politiche sociali.

Indice

Premessa

Introduzione

- 1. Dal Gender Mainstreaming al bilancio di genere**
- 2. Il contesto europeo e la normativa di riferimento**
- 3. Approcci ed esperienze di Bilanci di genere in Italia**
- 4. Le iniziative dei comuni sui bilanci di genere e le pari opportunità**

Premessa

Piero Fassino, Sindaco di Torino, Presidente ANCI

70 anni sono trascorsi dal primo voto libero, democratico a suffragio universale per le italiane e gli italiani. Una data importante per le donne.

I Comuni hanno svolto un'azione pionieristica sul tema delle pari opportunità. A cominciare dal primo voto femminile che si è registrato proprio nelle elezioni amministrative del 1946, dove le donne andarono alle urne in 436 Comuni e poi alle elezioni politiche che hanno dato vita all'Assemblea costituente.

E da qui hanno proseguito, con esperienze di welfare, attraverso la creazione degli asili nido, dei centri anti violenza, delle tante azioni sostegno alle donne fino ad arrivare alla modalità di conciliazione dei tempi di lavoro con quelli della vita personale. Esperienze avviate e realizzate sui territori, nelle realtà locali, prima ancora che a livello governativo. Esperienze che proprio i Comuni hanno contribuito in modo fondamentale a far divenire vere e proprie politiche nazionali, che hanno cambiato in meglio il volto del Paese.

E così, in occasione di questo importante anniversario, con questi Quaderni l'ANCI vuole offrire degli strumenti agli amministratori affinché questo patrimonio, osservato, raccolto e studiato, possa essere una base solida per rilanciare l'attività sul come le donne abbiano contribuito, con le loro capacità e il loro protagonismo nella vita pubblica, con la loro sensibilità, con l'impegno quotidiano in ogni parte d'Italia, ad orientare le politiche a favore di tutti i cittadini.

Certamente, è importante rilanciare il tema della partecipazione delle donne alla vita pubblica. È nel vissuto di queste esperienze che troviamo la strada. È da questi contributi che emerge come la sensibilità delle donne abbia inciso sulla qualità della vita di donne e uomini, a vantaggio di tutta la collettività, per il rinnovamento e lo sviluppo sociale ed economico del nostro Paese.

Introduzione

Veronica Nicotra, Segretario Generale ANCI

In questo 2016 si festeggiano i 70 anni del suffragio universale: è l'anniversario dell'anno in cui anche nel nostro Paese le donne finalmente hanno conquistato il diritto di voto.

Festeggiare questi 70 anni significa, per noi, porre l'attenzione su alcuni temi che ancora evidenziano una sostanziale differenza nella condizione sociale di uomini e donne: la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, la violenza di genere, il trattamento delle donne sui luoghi di lavoro, i servizi a supporto della famiglia e della cura, la presenza delle donne amministratrici comunali ecc.

Per portare l'attenzione su questi temi abbiamo organizzato incontri territoriali, un evento nazionale e 4 quaderni.

I quaderni, in particolare, sono dedicati a quattro temi:

- La conciliazione dei tempi di vita e lavoro;
- La violenza di genere;
- Il bilancio di genere e le pari opportunità;
- Le donne amministratrici.

Ogni quaderno introduce il tema con una fotografia fatta attraverso alcuni dati e indicatori, le principali normative di settore e, soprattutto, presenta esperienze concrete che vedono protagonisti i comuni come realizzatori, capofila o partner.

Questo Quaderno intende offrire un contributo rispetto alle più importanti iniziative promosse dagli enti locali rispetto alla sperimentazione del **Bilancio di genere** quale strumento per la promozione delle Pari Opportunità. Il bilancio di genere rappresenta un caso particolare di valutazione di genere delle politiche pubbliche assegnando un valore agli obiettivi di equità tra uomini e donne, miglioramento delle condizioni di vita di cittadine e cittadini e trasparenza. Entrare con ottica di genere nella rendicontazione finanziaria degli enti pubblici consente di mettere a fuoco il sistema di valori su cui è costruito l'insieme delle politiche pubbliche.

In Italia già dal 2000 si sono avviate esperienze interessanti a livello locale anche se l'analisi di genere viene effettuata principalmente sui dati di consuntivo dei bilanci, con finalità informativa, e non nella fase di preparazione del bilancio, ossia quando si decide l'allocazione delle risorse.

E' importante invece valorizzare la prospettiva di genere come occasione per una sempre maggiore parità.

1. Dal Gender Mainstreaming al bilancio di genere

Il bilancio di genere è riconosciuto come una componente essenziale dell'approccio di "gender mainstreaming" che mira a promuovere l'equità e l'uguaglianza tra uomini e donne.

Il *Gender mainstreaming* è la riorganizzazione, il miglioramento, lo sviluppo e la valutazione di processi di policy, finalizzata ad incorporare una prospettiva di equità di genere in tutte le politiche a tutti i livelli e in tutte le fasi, dagli attori normalmente coinvolti nel processo di policy-making.¹

In questo senso, il bilancio di genere consiste essenzialmente in una valutazione delle politiche pubbliche secondo un approccio di genere, ossia utilizzando l'analisi dell'impatto che esse hanno sulla componente femminile e maschile della popolazione.

Perché un bilancio di genere?

Il postulato teorico sul quale si fonda il bilancio di genere risiede nel principio che l'allocatione e la distribuzione delle risorse pubbliche non è neutrale da un punto di vista genere. Al contrario, come noto, la fase di composizione di un bilancio pubblico, sia esso nazionale, regionale o locale, viene individuata come la fase nella quale vengono operate le scelte più rilevanti rispetto alle azioni e all'adozione di misure che possono promuovere l'equità di genere o al contrario generare discriminazioni e difficoltà.

In questo senso i bilanci di genere sono considerati degli strumenti importanti per il raggiungimento di standard di buona governance sia in riferimento ai parametri di trasparenza e partecipazione, sia in relazione agli obiettivi di crescita, di efficienza della spesa e di garanzia di equità sociale.

Le esperienze realizzate di bilancio di genere si sono generalmente distinte per avere due obiettivi:

- da una parte analizzare e valutare le politiche pubbliche;
- dall'altra creare consapevolezza sul tema e incidere laddove possibile per modificarle.

¹ Definizione contenuta nel Glossario pubblicato dal Consiglio d'Europa, www.coe.int

Che cos'è un bilancio di genere?

Naturalmente, esistono numerose definizioni di bilancio di genere, a seconda degli approcci e delle scuole di pensiero che riflettono l'attenzione su alcuni aspetti piuttosto che altri. Di seguito si propone la definizione utilizzata dal Consiglio d'Europa, alla quale si richiama anche larga parte della normativa europea:

“Con bilancio di genere si intende una valutazione dei bilanci basata su criteri che fanno riferimento al genere , che incorpori una prospettiva di genere a tutti i livelli del processo di creazione del bilancio e della ristrutturazione delle entrate e delle spese al fine di promuovere la parità di genere.”

Nel fornire una definizione operativa il Consiglio d'Europa ne ha identificato in particolare alcuni punti²:

- *E' un modo per collegare politiche di uguaglianza con la politica macroeconomica;*
- *E' basata sulla premessa che i bilanci non sono neutrali dal punto di vista del genere;*
- *Si applica sia sul versante delle entrate che su quello delle spese;*
- *Inizia con l'analisi dell'impatto del bilancio su donne e uomini, e si sviluppa con l'integrazione della prospettiva di genere nella pianificazione del bilancio;*
- *Non è un bilancio separato per donne;*
- *E' un bilancio centrato sulle persone;*
- *Consente una migliore finalizzazione e quindi una più efficiente allocazione delle risorse pubbliche;*
- *Richiede la partecipazione di un ampio spettro di stakeholders;*
- *Può essere applicato a specifiche linee di budget o programmi.*

Quale struttura per un bilancio di genere?

Una prima definizione operativa del processo di Bilancio di Genere viene fornita dalla risoluzione della Commissione Europea 2002/2198 (INI) laddove fa riferimento alla teoria della Gender budget analysis. Essa si propone il raggiungimento di quattro obiettivi:

1. **equità**, che sottolinea la non neutralità delle decisioni di bilancio;
2. **efficienza**, con cui si offre una migliore conoscenza della cittadinanza e delle sue esigenze garantendo un migliore impiego delle risorse e un maggiore coordinamento tra gli enti competenti;

² Gender Budgeting: practical implementation Sheila Quinn 2009 - Council of Europe

3. **trasparenza**, che permette di evidenziare nel quadro di un bilancio e della azione politica da questo rispecchiata le aree di intervento maggiormente interessate dalle disparità di genere e i margini di discrezionalità di esse;
4. **consapevolezza**, che implica la necessità che gli Amministratori e le Amministratrici siano partecipi di questa iniziativa, ne condividano le finalità in modo da inserire a pieno titolo la prospettiva di genere tra gli strumenti di decisione e programmazione dell'azione politica.

2. Il contesto europeo e la normativa di riferimento

Sebbene la normativa europea preveda l'applicazione del principio di gender mainstreaming, un'esperienza di bilancio di genere non è mai stato realizzata rispetto al bilancio dell'Unione Europea, che non implementa direttamente politiche di tipo redistributivo, le quali sono invece gestite dagli Stati Membri (pensiamo alle politiche di coesione territoriale o alle politiche che impattano sui servizi sociali che sebbene finanziate anche da Fondi Europei sono gestite dagli Stati o dalle Regioni)³.

Tuttavia l'impegno delle Istituzioni Europee su questo fronte è cresciuto nel tempo, soprattutto in termini "persuasivi" ovvero di invito e sollecitazione agli Stati Membri nell'adottare queste misure e pratiche.

Le prime esperienze di bilancio di genere si sono sviluppate dal basso, con un approccio bottom-up, all'inizio degli anni '80 e solo in seguito attraverso la loro diffusione sono state "receptite" dalle Istituzioni Europee e promosse in quanto strumenti efficaci per l'implementazione della strategia di pari opportunità.

La prima e storica esperienza è stata quella dell'Australia nel 1984 mentre in Europa il primo esempio è quello della Gran Bretagna, seguito poi da altri Paesi dotati di un welfare state molto solido, come Germania, Austria, Belgio ed i paesi scandinavi; solo successivamente anche i Paesi dell'Europa meridionale, come Spagna e Italia, hanno visto la nascita delle prime esperienze.

A livello europeo, il primo momento in cui la Commissione Europea ha esplicitato il riferimento al "Gender mainstreaming" è da individuare nella comunicazione del 1996 *"Incorporating Equal Opportunities for Women and Men into All Community Policies and Activities"* ove la Commissione esprime il vincolo a se stessa di orientare le politiche comunitarie verso l'obiettivo di promuovere l'uguaglianza di genere⁴⁵.

Tale principio viene rafforzato prima nel Trattato di Amsterdam, dove la parità tra uomini e donne viene introdotta tra le missioni della Comunità europea (art. 2 TCE) creando di fatto una base giuridica sulla quale possono poggiare politiche più specifiche sviluppate dalla Commissione. Con il Trattato di Lisbona la promozione della parità tra uomini e donne viene individuata come uno degli obiettivi dell'Unione art.1 bis⁶, viene riconosciuta la lotta alle discriminazioni come una

³ S. Macchi, MG. Catemario (a cura di), *Innovare la programmazione regionale in ottica di genere. Analisi di genere del bilancio regionale. Strumentario Regione Lazio*, 2008.

⁴ Comunicazione COM 67 – 1996.

⁵ Banca d'Italia, *L'evoluzione della normativa di genere in Italia e in Europa*, Giugno 2013, Marcucci e Vangelisti, pag. 6.

⁶ "Articolo 1bis L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a

delle "missioni" dell'Unione art.2,3⁷ e viene riconosciuto valore giuridico vincolante alla Carta dei diritti fondamentali.

In coerenza con questa evoluzione positiva, la direttiva 2002/73 sancisce la parità fra uomini e donne quale "compito" e "obiettivo" della Comunità e impone l'obbligo concreto della sua promozione in tutte le sue attività.

Importante ai fini della promozione della sperimentazione dei bilanci di genere, è la Risoluzione del Parlamento Europeo del 2003⁸ su "gender budgeting - La definizione dei bilanci pubblici secondo la prospettiva di genere" che riconosce il bilancio di genere tra gli strumenti per realizzare le pari opportunità e invita gli Stati membri ad adottare ciascuno un bilancio di genere. Sebbene non abbia effetti normativi cogenti, ha avuto il merito di porre l'attenzione sul tema, con effetti positivi indiretti in termini di "persuasione" e promozione delle iniziative presso gli Stati membri.

Il contesto italiano si presentava negli anni '90 in ritardo rispetto alla maggior parte del resto d'Europa, tuttavia anche grazie all'impulso delle Istituzioni Europee il nostro Paese ha operato un'accelerazione che lo ha portato sostanzialmente ad adeguarsi da un punto di vista normativo.

Il principio di gender mainstreaming e il bilancio di genere, come sua componente operativa, non sono inseriti in norme con carattere prescrittivo, quanto piuttosto tendono ad essere articolati in dichiarazioni "formali", non cogenti⁹. In tal senso, il documento più importante da ricordare è quello del **Codice delle pari opportunità** introdotto con il decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, e modificato dal decreto legislativo 25 gennaio 2010, n. 5. Questo Codice offre una base giuridica per la legittimazione delle "azioni positive", affermando che: "Il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato" e infine riconosce alla promozione delle pari opportunità un carattere trasversale.¹⁰

minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini. "Tratto Lisbona.

⁷ L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore, art.2,3 Trattato di Lisbona.

⁸ Risoluzione Parlamento Europeo, Pari Opportunità tra uomini e donne 1.3.30.

⁹ Marucci, Monica and Vangelisti, Maria Iride, L'evoluzione della normativa di genere in Italia e in Europa (The Evolution of Gender Legislation in Italy and Europe) (June 21, 2013). Bank of Italy Occasional Paper No. 188. pag 14.

¹⁰ L'obiettivo della parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini deve essere tenuto presente nella formulazione e attuazione, a tutti i livelli e ad opera di tutti gli attori, di leggi, regolamenti, atti amministrativi, politiche e attività, Decreto legislativo 25 gennaio 2010, art. 1 comma 4.

Il Codice delle pari opportunità tra uomo e donna

E' un testo che ha ricondotto ad unità le leggi precedentemente in vigore contenenti le disposizioni in materia di pari opportunità e le disposizioni vigenti per la prevenzione e la rimozione di ogni forma di discriminazione basata sul sesso.

Il Codice è stato suddiviso in libri che si occupano:

- della promozione delle Pari Opportunità tra uomo e donna. Qui si disciplina il funzionamento di diversi organismi di Parità: la *Commissione per le pari opportunità tra uomo e donna*, che fornisce consulenza e supporto tecnico alla Ministra per le P.O.; il *Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento ed eguaglianza di opportunità tra lavoratrici e lavoratori*, istituito presso il Ministero del Lavoro, con varie funzioni propositive, informative, consulenziali; le *Consigliere ed i Consiglieri di Parità*, che operano a livello nazionale, regionale e provinciale e si occupano di promuovere pari opportunità nel lavoro tra uomo e donna; il *Comitato per l'imprenditoria femminile*, operante presso il Ministero delle Attività Produttive, con compiti di indirizzo, informazione e promozione di ricerca sull'imprenditorialità femminile;
- delle pari opportunità nei rapporti etico sociali. In questa sezione vi è un richiamo ai rapporti tra coniugi disciplinati dal Codice Civile ed alla normativa sul contrasto della violenza nelle relazioni familiari,
- delle pari opportunità nei rapporti economici. Questo è l'ambito in cui rientra la normativa inerente le discriminazioni nel lavoro basate sul sesso di appartenenza, le molestie e le molestie sessuali in ambito lavorativo, ma anche l'esercizio d'impresa al femminile;
- delle pari opportunità nei rapporti politici. Qui sono state riportate le norme sull'accesso alla carica di componente del Parlamento Europeo, più note con la definizione di quote rosa.

In riferimento al bilancio di genere interviene in termini più puntuali, il decreto legislativo 150/2009 nell'Art. 10 ove stabilisce che il bilancio di genere realizzato dalla pubblica amministrazione deve accompagnare il documento annuale di "Relazione sulla performance" che ogni amministrazione pubblica è tenuta ad adottare, entro il 30 giugno di ogni anno.

Rilevante in tal senso è la Direttiva del 23 maggio 2007 del Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sull'attuazione di pari opportunità tra donne e uomini nelle pubbliche amministrazioni. In essa si afferma che le amministrazioni pubbliche devono promuovere analisi di bilancio che mettano in evidenza quanta parte e quali voci del bilancio di una amministrazione siano (in modo diretto o indiretto) indirizzate alle donne, quanta parte agli uomini e quanta parte a entrambi, al fine di poter allocare le risorse sui servizi in funzione delle diverse esigenze delle donne e degli uomini del territorio di riferimento e a tal fine si auspica che i

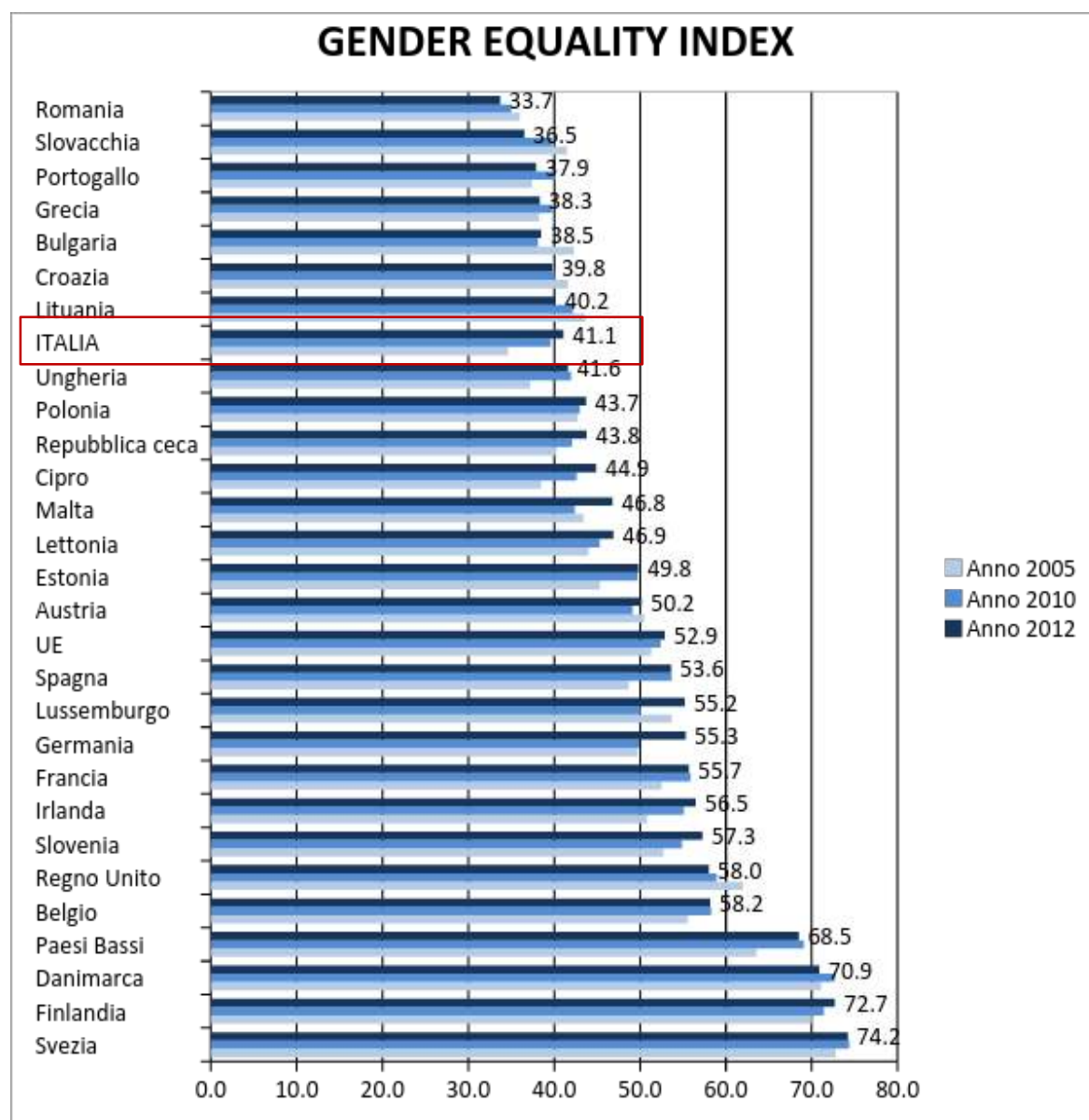
bilanci di genere diventino pratica consolidata nelle attività di rendicontazione sociale delle amministrazioni.

La Direttiva affronta il tema della promozione delle pari opportunità strutturando le seguenti linee di azione:

- Eliminazione e prevenzione delle discriminazioni;
- Adozione dei piani triennali di azioni positive. Le iniziative generali, da adottare per promuovere le pari opportunità nelle pubbliche amministrazioni, debbono costituire oggetto di pianificazione. Tra le finalità esplicite che i piani perseguono riveste importanza prioritaria la promozione dell'inserimento delle donne nei settori e nei livelli professionali nei quali esse sono sottorappresentate favorendo il riequilibrio della presenza femminile nelle attività e nelle posizioni gerarchiche ove sussista un divario fra generi non inferiore a due terzi.
- Organizzazione del lavoro. E' necessario che l'organizzazione del lavoro sia progettata e strutturata con modalità che favoriscano, per i lavoratori e per le lavoratrici, la conciliazione tra tempi di lavoro e tempi di vita. Inoltre, è necessario valorizzare le competenze delle lavoratrici che rappresentano la maggioranza del personale delle amministrazioni pubbliche, ma non sono proporzionalmente presenti nelle posizioni di vertice;
- Politiche di reclutamento e gestione del personale. Queste politiche devono rimuovere i fattori che ostacolano le pari opportunità e promuovere la presenza delle lavoratrici nelle posizioni apicali. Occorre, inoltre, evitare penalizzazioni nell'assegnazione degli incarichi, siano essi riferiti alle posizioni organizzative, alla preposizione agli uffici di livello dirigenziale o ad attività rientranti nei compiti e doveri d'ufficio, e nella corresponsione dei relativi emolumenti.

3. Approcci ed esperienze di Bilancio di genere in Italia

Il cammino che l'Italia deve compiere per raggiungere le migliori esperienze europee rispetto alla promozione delle Pari Opportunità è ancora lungo se consideriamo la posizione dell'Italia nella classifica proposta dall'Indice europeo dell'uguaglianza di genere. Sebbene si registri un miglioramento nella serie temporale 2005 - 2012, l'Italia si pone sempre al di sotto della media UE.



Fonte: Indice Europeo sull'Uguaglianza di genere

Il panorama italiano è caratterizzato da un elemento che lo contraddistingue rispetto ad altri Paesi Europei ovvero l'azione positiva svolta dagli enti locali.

Diversamente dal resto d'Europa, dove troviamo importanti esperimenti di bilancio di genere a partire dal livello di governo nazionale (ad esempio in Francia), in Italia le prime esperienze di bilancio di genere si sono svolte principalmente a livello locale: sia nelle Regioni, sia nelle Province che in particolare nei Comuni.

Tale fenomeno si spiega attraverso il fatto che le funzioni che i Comuni esercitano e le materie rispetto alle quali si esprimono hanno un impatto sociale che i cittadini possono osservare in maniera chiara, diretta e concreta, basti pensare al ruolo esercitato dai Comuni rispetto a servizi come quelli per l'infanzia, per la cura degli anziani, etc.

Per questa ragione, sebbene l'articolazione del bilancio di genere possa variare a seconda del livello di governo al quale esso si riferisce, nell'esperienza italiana si è osservato prevalentemente l'emergere di alcuni approcci articolati a livello locale che sono stati adottati e replicati da diversi Comuni.

In Italia contestualmente ad una rafforzata consapevolezza da parte del decisore politico rispetto al tema, alcuni importanti progetti pilota sono stati avviati su impulso dei finanziamenti erogati del Fondo Sociale Europeo (FSE) nei primi anni 2000. Tra questi, ad esempio quello della Provincia autonoma di Bolzano, di Genova e di numerose Regioni.

Inoltre, il Fondo Sociale Europeo ha previsto la definizione di un modello di valutazione delle politiche di genere per l'attuazione delle Linee Guida V.I.S.P.O.¹¹. L'obiettivo era quello di integrare il principio del mainstreaming di genere nelle politiche e nelle azioni che venivano finanziate, finalizzate a garantire: *"..sostegno a misure volte a prevenire e a combattere la disoccupazione nonché a sviluppare le risorse umane e l'integrazione sociale nel mercato del lavoro al fine di promuovere un livello elevato di occupazione, la parità tra uomini e donne, uno sviluppo duraturo e la coesione economica e sociale"*.¹²

¹¹ Misura E1 Azione 1 del PON "Azioni di sistema" Ob.3

¹² Le pari opportunità ed il mainstreaming di genere, Formez.

<http://pariopportunita.formez.it/sites/all/files/le%20pari%20opportunit%C3%A0%20e%20il%20mainstreaming%20di%20genere.pdf>

Quali approcci ed esperienze?

E' da un primo nucleo di Province, quelle di Modena, di Genova e di Siena che nasce in Italia il Protocollo d'Intesa mirato alla "Costruzione della Rete tra Province e Comuni per la diffusione di azioni sulle pari opportunità". Il Protocollo è stato poi sottoscritto da numerosi Comuni e Regioni. Fra le iniziative diffuse in Italia si considera importante segnalare anche la sottoscrizione della **"Carta europea per la parità di donne e uomini nella vita locale"**¹³ elaborata dal Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa, che è stata firmata da più di 400 amministrazioni locali che si sono impegnate ad applicare il bilancio di genere. In tali casi, la sottoscrizione della Carta europea ha rappresentato un momento di "avvio" di ulteriori processi di promozione delle Pari Opportunità.

I modelli di bilancio di genere realizzati dalle amministrazioni locali sono tra loro diversi e, in particolare, qui di seguito vengono presentati due approcci già sperimentati ed un terzo di più recente formulazione rivolto prevalentemente alle Regioni dell'Area Convergenza:

1. Il primo è un approccio centrato sullo sviluppo umano quindi sulla persona e articolato attorno al concetto di "capacità" che richiama la teoria delle *Capabilities* di Amartya Sen;
2. Il secondo è un approccio sperimentato dai Comuni della Provincia di Milano, centrato sull'analisi dei bisogni e sul rapporto dinamico tra domanda ed offerta di servizi secondo il principio di genere, che fa riferimento alla *gender budget analysis*;
3. Il terzo è l'approccio GerPA, sviluppato dall'Università di Ferrara e rivolto alle Regioni dell'Area Convergenza che intende il bilancio di genere come esito di un processo circolare e si differenzia per l'enfasi sulla necessità di una valutazione interna all'ente.

¹³ http://www.retepariopportunita.it/Rete_Pari_Opportunita/UserFiles/Eventi/carta_parita.pdf

1. Approccio dello sviluppo umano

La Regione Emilia Romagna è tra le prime ad attivarsi all'inizio degli anni 2000 attraverso la promozione di uno studio di fattibilità per la costituzione di un bilancio di genere¹⁴ focalizzato sull'approccio dello sviluppo umano.

Si tratta di un approccio "radicale" poiché non mette al centro la crescita economica ma guarda alle politiche pubbliche individuando come centrale le "opportunità" che possono generare gli interventi pubblici a vantaggio dei cittadini e del territorio. Il benessere viene inteso e trattato da questo approccio nella sua accezione multidimensionale e multipolicies.

Tale approccio è stato utilizzato e riadattato in numerose esperienze comunali e provinciali in Emilia Romagna, ma anche dalla Regione Piemonte, Regione Lazio, Provincia di Bologna e di Roma.

Il primo tratto distintivo di questo approccio è la particolare modalità di classificazione delle "aree" in base alle quali viene suddiviso l'ente che non è più organizzato secondo la tradizionale struttura organizzativa ma come incrocio logico tra le opportunità che si vogliono generare (i diritti che si vogliono tutelare, le competenze da sviluppare, ecc.) e le aree di competenza.

Lo strumento utilizzato per ripensare all'azione dell'ente è la "**matrice delle capacità**" che incrocia opportunità che l'ente vuole produrre con i settori organizzativi che se ne possono occupare. E' all'interno di ogni 'casella' di questa matrice che vengono poi inseriti (o progettati ex novo) gli interventi da realizzare (servizi, progetti, ecc.).

Il modello della Regione Emilia Romagna ha visto un'interessante applicazione da parte del Comune di Modena che di seguito si presenta per consentire di comprendere meglio le caratteristiche di questo approccio al bilancio di genere e l'articolazione dei contenuti.

¹⁴ "Lo Studio di Fattibilità per la costituzione del Bilancio delle Amministrazioni Pubbliche secondo un'Ottica di Genere", Regione Emilia Romagna 2002

L'esempio del Comune di Modena

Un primo passaggio fatto dal Comune di Modena è stato quello di riclassificare la tipologia di risorse dell'ente in funzione della loro destinazione, in questo modo:

- a. risorse destinate a programmi o progetti finalizzati alle pari opportunità e/o rivolti direttamente alle donne;
- b. risorse destinate a programmi o progetti non specificatamente caratterizzati per genere, ma che possono produrre impatti differenziati per genere di tipo "diretto" o di tipo indiretto (ad esempio, quelle relative ai programmi inerenti le funzioni di programmazione, regolazione e controllo);
- c. risorse destinate a programmi considerati neutri.¹⁵

Successivamente sono state riorganizzate e riaccorpate le funzioni del Comune sulla base delle opportunità da sviluppare¹⁶:

- *Accedere alla conoscenza*: include le funzioni del Comune nell'ambito dell'istruzione e della formazione ma anche le spese sulle attività culturali;
- *Vivere una vita sana*: sono le funzioni dell'ente legate alla spesa socio-sanitaria e, indirettamente, anche tutte le politiche legate all'ambiente, allo sport, all'alimentazione;
- *Lavorare e fare impresa*: sono qui considerate le politiche dell'ente volte a fornire servizi di cura, ma anche funzioni volte a incentivare direttamente la creazione di impresa;
- *Accedere alle risorse pubbliche (servizi e trasferimenti)*: ovvero la possibilità per i singoli individui di avere accesso alle risorse pubbliche in termini di servizi o di trasferimenti;
- *Vivere, abitare e lavorare in luoghi adeguati e sicuri e in un ambiente sostenibile*: tale area include due aspetti. Una capacità che attiene all'essere e sentirsi sicuri quindi anche alla percezione di sicurezza e una capacità che attiene più all'ambiente in cui si vive, alle strutture, agli spazi e alla viabilità;
- *Muoversi nel territorio*: questa capacità influiscono sia i settori che si occupano direttamente di viabilità, che i settori volti alla pianificazione territoriale, all'edilizia e al sistema dei trasporti pubblici;
- *Prendersi cura degli altri*: si tratta del prendersi cura dei familiari e di altri nell'ambito di un lavoro volontario non retribuito;
- *Prendersi cura di sé*: sport, svago, godere della bellezza e della cultura. Il Comune può influire con diverse politiche sullo sviluppo di questa opportunità che generano benessere

¹⁵ Gender auditing del Bilancio del Comune di Modena secondo l'approccio dello sviluppo umano, GenderCAPP, 2009

¹⁶ Gender auditing del Bilancio del Comune di Modena cit.

per la popolazione, sia direttamente con politiche che riguardano lo sport, il tempo libero, il turismo e la cultura, che indirettamente con le funzioni di pianificazione territoriale e di viabilità intervenendo nel sistema per facilitare sia i tempi di spostamento e percorrenza sia lo stesso accesso alle strutture;

- *Partecipare alla vita pubblica e convivere in una società equa.* Su questa capacità possono avere un impatto diretto sia politiche volte alle pari opportunità, che politiche volte ad aumentare la partecipazione dei cittadini e delle cittadine alla vita sociale (si pensi a questo proposito anche a progetti specifici volti a incrementare la presenza di particolari gruppi nei comitati di gestione di servizi) e alla rappresentanza politica.

Dall'incrocio tra le aree delle *opportunità* con i settori istituzionali del Comune è stata generata **la matrice delle capacità:**

Tabella 2 – La matrice delle capacità dell'ente

Capacità	Accedere alla conoscenza: istruzione, formazione, informazione	Vivere una vita sana	Lavorare e fare impresa	Accedere alle risorse pubbliche: servizi e trasferimenti	Vivere, abitare e lavorare in luoghi adeguati e sicuri e in un ambiente eco-compatibile	Muoversi nel territorio	Prendersi cura degli altri	Prendersi cura di sé	Partecipare alla vita pubblica e convivere in una società equa
Settori									
Gabinetto del Sindaco									
Settore Polizia Municipale									
Personale- Organizzazione e semplificazione amministrativa, Privacy e qualità									
Sistemi informativi e servizi demografici									
Politiche finanziarie									
Politiche patrimoniali									
Politiche economiche									
Politiche sociali, abitative e per l'integrazione									
Istruzione e rapporti con l'Università									
Cultura, Sport, Marketing e Politiche giovanili									
Lavori Pubblici									
Settore Pianificazione territoriale, trasporti e mobilità									
Trasformazione urbana e qualità edilizia, fascia ferroviaria									

A questo punto, per ogni capacità è stata condotta il seguente percorso:

- analisi di contesto per inquadrare il tema dal punto di vista del genere, avvalendosi o producendo dati disaggregati per genere;
- analisi delle politiche e dei progetti relativi a quella capacità;
- analisi del bilancio e classificazione delle spese;
- suggerimenti in termini di policies;

Di seguito due esempi che evidenziano quali siano stati criteri utilizzati per l'attribuzione delle risorse sulla base della matrice delle capacità e come si sia sviluppato il processo di analisi indicato sopra:

Il gruppo di lavoro ha preso in esame "Vivere, abitare e lavorare in luoghi adeguati e sicuri e in un ambiente ecocompatibili".

- La prima fase del lavoro è stata l'analisi del contesto dove è stato necessario definire in modo univoco il concetto di *sicurezza* sia nella sua accezione di sicurezza relazionale, sia nell'accezione di sicurezza dei luoghi. Per questa prima fase sono stati utilizzati sia statistiche già realizzate sia indagini conoscitive ad hoc.
- La seconda fase è stata quella di analizzare le politiche e i programmi attraverso una classificazione dei progetti e delle azioni che hanno impatto sulla capacità di vivere in luoghi sani e sicuri.¹⁷ In questa fase sono stati presi in esame tanti e diversi interventi e, per ognuno, è stata fatta valutazione dell'utilità e, di conseguenza, delle risorse necessarie per la realizzazione.

Primo esempio

Il Programma sicurezza urbana

Il programma verte sulla ridefinizione del ruolo della polizia municipale da "vigile di quartiere" a "polizia di prossimità". In particolare: "nell'attività di presidio del territorio si intende coinvolgere il mondo del volontariato e realizzare un sistema automatico di rilevazione dei fenomeni di degrado urbano e delle segnalazioni raccolte dal vigile di quartiere secondo un sistema regionale di codifiche in funzione della creazione di una banca dati regionale".¹⁸

Coerentemente con l'impianto teorico dell'approccio, il programma trattato è stato analizzato alla luce delle "capacità" che interessa. In questo caso, è stato ritenuto che l'intero programma coinvolge esclusivamente la capacità di "Vivere, abitare e lavorare in luoghi adeguati e sicuri e in un ambiente sostenibile". **A questo punto è stato deciso di utilizzare il 100% delle risorse che finanziano il Programma sull'unica opportunità individuata senza, cioè, ripartire la spesa su altre opportunità.**

Secondo esempio

L'Area Politiche dell'ente per la conciliazione fra tempi di vita e di lavoro

¹⁷ Sono stati analizzati i progetti innovativi descritti nel Piano esecutivo di Gestione 2006 e i progetti descritti nel Piano degli Obiettivi 2006 e condotto interviste ai responsabili dei progetti.

¹⁸ Bilancio Comune Modena, pagina 28

L'analisi di contesto si è sviluppata principalmente attorno alla capacità *in termini di controllo del proprio tempo e del proprio lavoro*, in considerazione del fatto che le donne all'interno dei nuclei familiari sono le principali erogatrici del lavoro di cura.



Fonte: Bilancio di genere del Comune di Modena

Sono state individuate sette capacità principali rispetto alle quali l'azione del Comune svolge un ruolo significativo:

Accedere alla conoscenza: istruzione, formazione e informazione

Investire nel sapere e nella formazione rappresentano due punti essenziali della crescita dell'individuo.

La rete di strutture e di attività rivolte all'infanzia (ma anche con riferimento a tutto il percorso di formazione scolastica) svolgono un ruolo essenziale nel sostenere i percorsi formativi di base, e rappresentano un punto qualificante del welfare territoriale modenese.

Lavorare e fare impresa

L'impatto su questa capacità dei programmi e progetti analizzati è legato alla possibilità di liberare tempo (per le donne, ad esempio, che sappiamo essere coloro sulle quali maggiormente ricade l'attività di cura) attraverso l'erogazione di servizi di cura, rivolti ai familiari (bambini, anziani, disabili, ecc.) da parte dell'ente, tempo che può essere impiegato in attività lavorative retribuite o nella creazione di impresa.

Accedere alle risorse pubbliche (servizi e trasferimenti)

L'azione su questa capacità viene riscontrata, con un peso differente, su tutti i programmi ed i progetti analizzati. Attraverso la fornitura da parte dell'ente di servizi rivolti alla cura i singoli individui possono quindi fruire, e conseguentemente beneficiare, di un accesso alle risorse pubbliche in termini di servizi o di trasferimento. La definizione di criteri di accesso specifici per

fruire dei servizi (si pensi ad esempio all'accesso ai posti al nido che è vincolata al possesso di determinati requisiti) hanno una forte influenza su questa capacità.

Partecipare alla vita pubblica e convivere in una società equa

In tale scenario il tema della conciliazione e del convivere in una società equa trovano un punto di incontro con l'accoglienza non solo di bambini stranieri ma anche dei genitori stessi.

Prendersi cura di sé: sport, svago, godere della bellezza e della cultura

L'analisi dei programmi e dei progetti ha portato ad individuare un impatto positivo su questa capacità nella misura in cui certe azioni incentivano e sostengono l'accesso ad attività ricreative e culturali. In questa capacità rientra sia la capacità di potere disporre di tempo per sé che la capacità di utilizzarlo in attività ricreative, culturali e sportive.

Prendersi cura degli altri

Questa capacità è positivamente influenzata da tutte le politiche del Comune volte all'erogazione diretta di servizi di cura pubblici (o attraverso l'incentivazione dell'offerta dei privati). Si fa riferimento, conseguentemente, oltre ai servizi di cura erogati dal Comune, anche alla cura che i singoli individui possono rivolgere ai propri familiari o ad altri non appartenenti al proprio nucleo familiare, inserendoli in contesti idonei alla loro età o condizione.

Vivere una vita sana.

Questa capacità viene scelta sulla base delle funzioni dell'ente legate alla spesa socio-sanitaria e, indirettamente, anche a tutte le politiche legate all'ambiente, allo sport, all'alimentazione.

Ogni programma è stato analizzato e sono state individuate le *occasioni* sulle quali può avere un impatto. Al suo interno, per ogni capacità coinvolta dal programma è stata attribuita una percentuale utile per procedere ad un riparto delle spese sostenute dal Comune per la realizzazione delle attività previste dal programma stesso in questo modo:

Programma: TEMPI E ORARI DELLA CITTA

- Lavorare e fare impresa: 35%
- Prendersi cura degli altri: 35%
- Partecipare alla vita pubblica e convivere in una società equa: 10%
- Prendersi cura di sé: sport, svago, godere della bellezza e della cultura: 20%

Programma: POLITICHE PER L'INFANZIA

- Accedere alla conoscenza: istruzione, formazione e informazione: 35%
- Lavorare e fare impresa: 20%
- Prendersi cura degli altri: 25%
- Accedere alle risorse pubbliche (servizi e trasferimenti): 10%

- Partecipare alla vita pubblica e convivere in una società equa: 10%

Programma: SOSTEGNO ALLE FAMIGLIE

- Lavorare e fare impresa: 30%
- Prendersi cura degli altri: 30%
- Accedere alle risorse pubbliche (servizi e trasferimenti): 20%
- Vivere una vita sana: 20%

2. Approccio della domanda e offerta di servizi

Un altro approccio al bilancio di genere è quello sviluppato dal progetto sperimentale condotto dalla Provincia di Milano con il coinvolgimento di alcuni Comuni¹⁹. A differenza del modello utilizzato nel caso del Comune di Modena, esso non si fonda su uno specifico approccio teorico, ma si configura come un modello misto: integra riferimenti alla letteratura internazionale, in particolare alla Gender Budget Analysis, e al contempo recupera modelli sviluppati in ambito nazionale come nel caso di VISPO - Valutazione d'Impatto Strategico delle Pari Opportunità - per l'analisi di genere del bilancio.

Il modello sperimentato è articolato in tre fasi che rispondono a tre "interrogativi":

- 1) L'analisi dei bisogni che risponde alla domanda: *Quali sono i bisogni dei cittadini e delle cittadine?* Questa fase ha l'obiettivo di esplorare la domanda di servizi presente sul territorio;
- 2) L'analisi dell'offerta dei servizi che risponde alla domanda: *Come il Comune risponde a quei bisogni?* In questa fase viene descritta l'offerta dei servizi del Comune attraverso l'analisi dei programmi, delle scelte politiche e degli impegni economici assunti in bilancio;
- 3) *Qual è il livello di pari opportunità raggiunto all'interno dell'amministrazione?* Questa ultima fase consiste nell'analisi del raggiungimento del principio di parità di genere interno all'ente stesso, prendendo in esame in particolare l'organizzazione e la composizione del personale.

1) Analisi dei bisogni.

La prima fase orientata all'analisi dei bisogni viene operata prendendo in esame la presentazione del territorio comunale e le caratteristiche della popolazione.

L'analisi della struttura della popolazione può infatti essere utile per ricavare alcune informazioni importanti: la distribuzione anagrafica della popolazione con la prevalenza di una fascia di età piuttosto che di un'altra (es. giovani piuttosto che anziani) può far prevedere il bisogno di interventi più rivolti alle problematiche dell'infanzia o più rivolte alla popolazione più anziana; o ancora: alcune problematiche connesse alla sicurezza ambientale possono impattare in misura differenziata sulla popolazione femminile e maschile.

Da questi esempi si comprende come per identificare le tipologie di bisogni emergenti legate ai diversi servizi (es. conciliazione, per il lavoro o per la qualità della vita) sia importante definire le aree potenziali di utenza.

¹⁹ Il bilancio di genere nei comuni: un manuale, redatto dall'IRS – Istituto per la Ricerca Sociale

Un elemento innovativo introdotto in questo modello è la scelta di condurre l'analisi adottando quattro diverse unità di analisi²⁰: gli individui; le famiglie; il bilancio demografico (che traccia le dinamiche della popolazione); gli indicatori anagrafici.

In riferimento alla categoria degli "individui", la classificazione articola la popolazione in differenti aree anagrafiche di genere:

- a. area di cura infanzia e adolescenza comprende le generazioni tra i 0 e i 19 anni;
- b. area di conciliazione famiglia e lavoro considera la fascia di età dai 20 ai 59 anni;
- c. area di cura agli anziani: soggetti potenzialmente bisognosi di assistenza e cura;
- d area di assistenza e supporto: soggetti bisognosi di assistenza.

**BOX.2 - ESEMPI RIFERITI AI COMUNI
CARATTERISTICHE DELLA POPOLAZIONE E BISOGNI DI CONCILIAZIONE NEL
COMUNE DI SAN DONATO MILANESE**

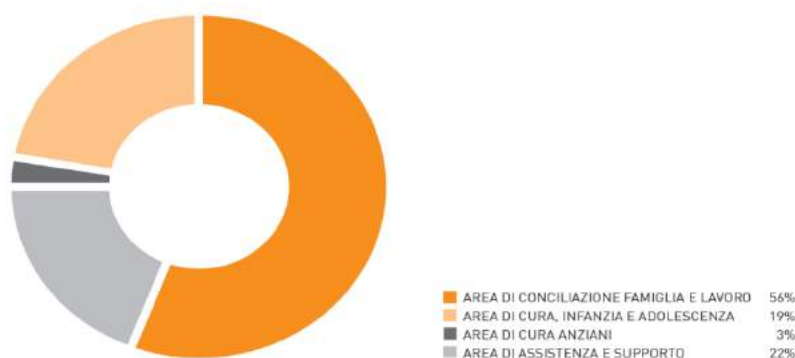


FIGURA B2.1: POPOLAZIONE DI SAN DONATO MILANESE AL 01/01/2005 PER AREE DI CURA

Al 01/01/2005 la popolazione di San Donato Milanese è composta in tutto da 32.769 persone, corrispondenti allo 0,9% del totale della popolazione provinciale.

Il 56% dei residenti appartiene alla fascia di età di conciliazione famiglia e lavoro (20-59 anni), il 22% all'area di assistenza e supporto (60-79 anni). Le due aree di cura riferite all'infanzia-adolescenza e agli anziani incidono complessivamente per il 22% del totale della popolazione, 19% per i più giovani (0-19 anni), 3% per i più anziani (over 80).

La popolazione di San Donato Milanese al 01/01/2005 è composta da donne per il 50,7%, da uomini per il 49,3%. Il dettaglio di genere per aree di cura consente di rilevare come la maggiore presenza di donne si concentri soprattutto nelle fasce di età più elevate: le donne anziane sono infatti il 4% del totale della popolazione femminile, contro il 2% degli uomini anziani rispetto al totale della popolazione maschile. Tra gli over 80 si rinvencono infatti il 64,6% di donne.

Fonte: Bilancio di genere nei Comuni: un manuale, Provincia di Milano, 2009

Variabili sociali

Oltre ai fattori anagrafici, nel processo di analisi della popolazione finalizzato alla rilevazione dei bisogni vi sono altre variabili da valutare ad esempio quelle connesse alle condizioni di salute, povertà e disagio sociale²¹; o ancora le caratteristiche legate alla partecipazione femminile al mercato del lavoro che il modello classifica per macrocategorie in:

- dotazioni infrastrutturali e il contesto economico, che delincono le potenzialità di crescita del territorio e le caratteristiche delle professionalità più richieste dal mercato del lavoro;

²⁰ Bilancio di genere nei comuni: un manuale, redatto dall'IRS – Istituto per la Ricerca Sociale, pag. 30.

²¹ In questo contesto sono numerosi gli elementi da valutare, (es. titolo di studio, distribuzione del reddito, accesso ai servizi di base etc.) per i quali è possibile consultare rapporti e statistiche già elaborate;

- i livelli di istruzione, di formazione della popolazione, che descrivono i caratteri e la qualità delle risorse umane;
- le condizioni lavorative ed occupazionali, in termini di partecipazione, occupazione, disoccupazione e distribuzione settoriale degli occupati, che consentono di rilevare le differenti condizioni di donne e uomini e contribuiscono a spiegare le differenze nelle condizioni di reddito descritte in precedenza.

Nell'ambito dell'analisi delle caratteristiche della popolazione vengono presi in considerazione anche ambiti di politiche settoriali. Ad esempio, un focus originale viene dedicato a come i bisogni nell'ambito della mobilità possano variare a seconda che l'utenza sia femminile o maschile:

- le donne viaggiano in orari differenti rispetto agli uomini, poiché lavorano in misura proporzionalmente superiore con orari flessibili o part time, e devono conciliare gli orari delle attività dei figli da accompagnare con quelli degli esercizi commerciali,
- i percorsi delle donne hanno la tendenza ad essere composti da più mezzi di trasporto, mentre gli uomini tendono a usare prevalentemente l'auto.
- le donne sono più condizionate nella loro libertà di movimento dalle condizioni di sicurezza dell'ambiente circostante.

2) Analisi dell'Offerta dei servizi, ovvero l'analisi della programmazione e del bilancio.

In questa seconda fase, viene operata un'analisi dell'offerta dei servizi che si concentra sugli atti programmatici e successivamente in una analisi e riclassificazione del bilancio che è qui inteso come la traduzione, in termini di impegno finanziario, delle scelte di programmazione del Comune.

Seguendo questo approccio, l'analisi degli atti di programmazione del Comune diventa la cornice entro la quale inquadrare ed attraverso cui verificare l'effettiva capacità di tradurre in progetti e in impegni di spesa, le strategie e le scelte operate a supporto delle pari opportunità di genere.

Per questa ragione, per operare l'analisi del bilancio, il modello ha operato una riclassificazione delle voci di bilancio secondo un criterio gerarchico di inerenza rispetto alle differenze di genere, che ha visto l'individuazione di quattro aree:

l'area direttamente inerente il genere (Pari Opportunità), l'area della conciliazione, l'area del mercato del lavoro e l'area della qualità della vita.

BILANCIO RICLASSIFICATO PER AREE DI GENERE –SPESE TOTALI - (CONSUNTIVO 2004)

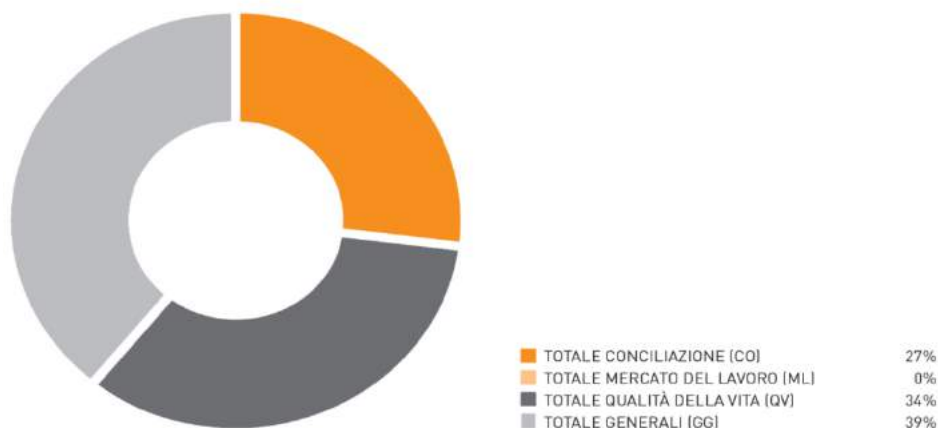
AREA GENERE	TOTALE	% ENTRO L'AREA	% AREA SUL TOTALE
Pari Opportunità (PO)	0	0%	0%
Conciliazione (CO) - Infanzia e adolescenza	13027904,96	56,70%	
Conciliazione (CO) - Anziani e handicap	1718863,77	7,48%	
Conciliazione (CO) - Politiche per la salute, l'inclusione e la sicurezza sociale	8228147,78	28,51%	
Totale Conciliazione (CO)	22974916,51	100,00%	26,97%
Mercato del Lavoro e Sistema produttivo (ML) - Promozione attività produttive	264652	100%	
Totale Mercato del Lavoro (ML)	264652	100%	0,31%
Qualità della vita (QV) - Polizia municipale e sicurezza	3510046,68	12,16%	
Qualità della vita (QV) - Trasporti pubblici, mobilità, urbanistica, tempi della città	11478337,18	39,78%	
Qualità della vita (QV) - Tutela ambientale	9894993,36	34,29%	
Qualità della vita (QV) - Cultura, sport e tempo libero	3973254,97	13,77%	
Totale Qualità della Vita (QV)	28856632,19	100,00%	33,88%
Totale Generali (GG)	33087605,31	100,00%	38,84%
Totale complessivo	85183806,01		100%

Fonte: Conto consuntivo del Comune di Cinisello Balsamo (2004).

RICLASSIFICAZIONE SPESE TOTALI PER AREE DI GENERE

Fonte: Conto consuntivo del Comune di Cinisello Balsamo (2004).

Complessivamente, le aree rilevanti in un'ottica di genere sono prevalenti. Le spese generali e neutre



Da un punto di vista metodologico, l'approccio adottato dal modello sperimentato dalla Provincia di Milano, per operare una valutazione ex ante di impatto potenziale di genere degli obiettivi/interventi programmati dal Comune riprende il modello VISPO - Valutazione d'Impatto Strategico elaborato dal Dipartimento Politiche di Sviluppo del Ministero del tesoro del bilancio e della programmazione economica.²²

²² Il riferimento è alle Linee Guida per l'Attuazione del principio di pari opportunità per uomini e donne e valutazione dell'impatto equitativo di genere nella programmazione operativa.

Il modello VISPO pone come obiettivo generale di inquadramento il miglioramento delle Pari Opportunità e della partecipazione di uomini e donne ad uno sviluppo equilibrato, e in tale ambito, individua quattro obiettivi ai quali tendere nel momento in cui si programmano misure e interventi all'interno dei documenti di programmazione.²³

Gli obiettivi sono:

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

A partire dalla definizione dei quattro obiettivi, il modello identifica un percorso per l'analisi dei documenti programmatici del Comune che prevede che:

- ad ogni linea di intervento dei documenti programmatici viene attribuito un punteggio in relazione a ciascuno dei quattro Obiettivi;
- ogni linea di intervento viene classificata in funzione dell'impatto potenziale per raggiungere le Pari Opportunità;
- gli impatti attesi vengono descritti e tipologizzati.

Di seguito si riporta un esempio di applicazione del modello Vispo al bilancio di genere del comune di Cinisello Balsamo.

²³ Il bilancio di genere nei comuni: un manuale, redatto dall'IRS – Istituto per la Ricerca Sociale pag.72

TABELLA B11.1
ANALISI DI GENERE DEL PEG DI CINISELLO BALSAMO SECONDO IL MODELLO VISPO.

PIANO ESECUTIVO DI GESTIONE 2004 - CENTRI DI RESPONSABILITÀ	1° OBIETTIVO PRIMARIO MIGLIORAMENTO DELLE CONDIZIONI DI VITA	2° OBIETTIVO PRIMARIO MIGLIORAMENTO DELL'ACCESSO DELLE DONNE AL MERCATO DEL LAVORO E ALLA FORMAZIONE	3° OBIETTIVO PRIMARIO MIGLIORAMENTO DELLA CONDIZIONE DELLE DONNE SUL LAVORO E REDISTRIBUZIONE DEL LAVORO DI CURA	4° OBIETTIVO PRIMARIO PROMOZIONE DELLA PARTECIPAZIONE DELLE DONNE ALLA CREAZIONE DI ATTIVITÀ SOCIO ECONOMICHE	TOTALE PUNTEGGIO	NAI
Settore I - Affari generali e servizi demografici	1	0	1	0	2	N
Settore II - Risorse umane, organizzazione, marketing territoriale e commercio	3	5	5	5	18	I
Settore III - Finanziario	3	1	1	0	5	N
Settore IV - Entrate	3	1	1	0	5	N
Settore V - Lavori pubblici	3	1	1	1	6	N
Settore VI - Gestione del territorio	5	1	3	1	10	A
Settore VII - Cultura e sport	5	3	1	1	10	A
Settore VIII - Socio educativo	6	5	5	3	19	I
Settore IX - Polizia locale	5	1	3	1	10	A
Settore X - Ambiente ed ecologia	5	3	3	1	12	A
Settore XI - Informatico	3	3	1	1	8	A
Programmi partecipati di riqualificazione urbana	5	5	3	5	18	I
U.O. Comunicazione e informazione	3	3	1	1	8	A

3) Quale è il livello di pari opportunità raggiunto all'interno dell'amministrazione?

La terza fase prevista dal modello sperimentato dalla Provincia di Milano concentra l'attenzione sull'analisi della composizione dell'organico del Comune in termini di genere con il duplice obiettivo di monitorare quanto e come gli obiettivi di parità di genere interni al Comune vengono effettivamente perseguiti e con quali risultati e contestualmente di ricavare delle informazioni utili per conoscere le condizioni lavorative femminili nell'ambito della Pubblica Amministrazione. Per operare un'analisi completa e individuare eventuali fenomeni di segregazione in termini di occupazione femminile, il modello prevede una classificazione del personale per genere in relazione ad alcuni criteri: inquadramento professionale (categoria), settore, tipologia contrattuale (tempo indeterminato, determinato, part-time etc).

Inoltre, nell'ottica di un ulteriore approfondimento analitico, il modello suggerisce di mettere in relazione tali dati con altre variabili come ad esempio:

- età, dato utile per operare un'ulteriore analisi in rapporto all'area della conciliazione;
- titolo di studio, con l'obiettivo di indagare la corrispondenza tra i percorsi formativi e l'inquadramento contrattuale.

Di seguito si riporta l'esempio operato nel Comune di Cinisiello Balsamo.

TABELLA B1.1
COMPOSIZIONE PERCENTUALE DEI DIPENDENTI PER CATEGORIA CONTRATTUALE E GENERE (2004)
 FONTE: ELABORAZIONE IRS SUI DATI DELLA DOTAZIONE ORGANICA (2004) FORNITI DAL COMUNE DI CINISELLO BALSAMO.

CATEGORIA	M	F	TOTALE	% CATEGORIA SUL TOTALE	% F (TASSO DI FEMMINILIZZAZIONE)	CRF
A	1	0	1	0,17%	0,00%	0
B	36	56	92	15,59%	60,87%	0,98
B3	46	92	138	23,39%	66,67%	1,07
C	79	141	220	37,29%	64,09%	1,03
D	38	57	95	16,10%	60,00%	0,97
D3	16	16	32	5,42%	50,00%	0,81
DIR	8	4	12	2,03%	33,33%	0,54
Totale complessivo	224	366	590	100,00%	62,03%	1

Fonte: *Bilancio di genere nei Comuni: un manuale, Irs, 2009*

TABELLA B1.2
DISTRIBUZIONE PER TITOLO DI STUDIO E CATEGORIA DI INQUADRAMENTO (2004)

SESSO	CATEGORIA	SCUOLA MEDIA INFERIORE	SCUOLA MEDIA SUPERIORE	DIPL. UNIV./ LAUREA	TOTALE			
F	B	53	49,07%	3	1,46%	56		
	B3	36	33,33%	47	22,82%	9	17,31%	
	C	18	16,67%	113	54,85%	10	19,23%	
	D	1	0,93%	38	18,45%	18	34,62%	
	D3			4	1,94%	12	23,08%	
	DIR.			1	0,49%	3	5,77%	
F Totale		108	100%	206	100%	52	100%	366
M	A	1	1,19%					1
	B	33	39,29%	3	2,91%			36
	B3	31	36,90%	14	13,59%	1	2,70%	46
	C	14	16,67%	53	51,46%	12	32,43%	79
	D	4	4,76%	23	22,33%	11	29,73%	38
	D3	1	1,19%	9	8,74%	6	16,22%	16
M Totale		84	100%	103	100%	37	100%	224
Totale complessivo		192		309		89		590

Fonte: *Bilancio di genere nei Comuni: un manuale, Irs, 2009*

3. L'approccio GeRPA (2013-2015) - Bilancio di Genere per le Pubbliche Amministrazioni

Il terzo approccio che viene presentato è quello sviluppato dal progetto GeRPA, nato grazie ad un accordo fra il Dipartimento per le Pari Opportunità - Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Università di Ferrara²⁴, rivolto alle Regioni Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), con l'obiettivo di elaborare nuovi modelli metodologici ed operativi per la diffusione del bilancio di genere all'interno degli organismi pubblici.

Un aspetto innovativo che caratterizza questo approccio è quello di intendere il bilancio di genere come un percorso circolare che mette in relazione l'analisi del contesto (da cui emergono i bisogni), la programmazione delle azioni sul territorio e all'interno dell'ente (che definisce l'offerta di servizi), le risorse finanziarie impiegate (sulla base di una riclassificazione del bilancio) e i risultati.

In questo senso, il Bilancio di genere diventa non un prodotto a se stante, bensì uno strumento permanente di programmazione delle azioni e delle politiche, in un'ottica di *gender mainstreaming*.

Da un punto di vista teorico esso presenta un'impostazione molto simile a quella dell'approccio sperimentato dalla Provincia di Milano.

La struttura del bilancio di genere proposta prevede quattro fasi:

- Analisi del contesto: indicatori per l'analisi della situazione di donne e uomini, sia all'interno dell'ente (inclusi gli organi di governo) sia nel territorio in cui lo stesso opera;
- Organi di parità e organi attivi per la promozione dell'uguaglianza, con attenzione a criteri di nomina, composizione, funzioni e budget a disposizione;
- Analisi dei piani di azione positive e del loro impatto sugli altri strumenti di programmazione dell'ente;
- Descrizione delle azioni rivolte al personale interno e delle iniziative realizzate sul territorio, volte alla promozione della parità di genere, e la relativa valutazione di impatto.

Un aspetto importante evidenziato in questo approccio può essere individuato nel tentativo di superare la concezione del Bilancio di genere come "fotografia" delle azioni esterne, per farlo diventare uno strumento di monitoraggio anche interno all'ente stesso.

Di qui la necessità di individuare indicatori esterni (associati a variabili politiche e bisogni), e di utilizzare strumenti di azione e controllo, come il piano delle azioni positive e il piano di

²⁴ L'accordo è stato sottoscritto ai sensi dell'articolo 15 delle legge 241 del 1990.

misurazione della performance.

In ragione del ruolo che assumono gli enti locali nella definizione di politiche e nell'erogazione di servizi e prestazioni economiche, l'analisi quantitativa presentata nel capitolo relativo agli indicatori si suddivide in due parti:

- Una serie di indicatori che mettono in luce la composizione di genere dei gruppi che operano all'interno dell'ente e la partecipazione di donne e uomini negli organi di governo. In questo senso, il documento considera tutte le componenti che operano all'interno degli enti locali, siano essi dipendenti o componenti di organi di governo.
- Una serie di indicatori che hanno come obiettivo l'analisi dell'impatto di genere delle politiche attuate sul territorio. In particolare, la valutazione avviene in termini di analisi dei bisogni delle persone e degli effetti prodotti dalle politiche implementate. Con riferimento ai bisogni delle persone, vengono presentati alcuni indicatori che permettono una lettura per genere del contesto in cui l'ente si trova ad operare, con attenzione alle caratteristiche socio-demografiche della popolazione, al contesto economico e al mercato del lavoro, alla tutela ambientale e alla qualità della vita.²⁵

²⁵ Sito web dell'Università degli Studi di Ferrara, <http://www.unife.it/progetto/equality-and-diversity/bilancio-di-genere/gerpa>

4. Le iniziative dei Comuni sui bilanci di genere e le pari opportunità

In questo paragrafo sono rappresentate in sintesi alcune iniziative sviluppate dai Comuni italiani con l'obiettivo di promuovere e sostenere le pari opportunità.

Si tratta sia di esperienze legate al fenomeno del bilancio di genere, sia di iniziative progettuali, finanziate da risorse proprie del Comune o da Fondi europei, declinate sia in ambito settoriale (es. Politiche del lavoro), sia seguendo un approccio più trasversale (es. governance).

Considerate le numerose e diversificate esperienze avviate a livello locale, l'elenco di seguito non è esaustivo delle iniziative svolte ma intende offrire una selezione del più variegato panorama nazionale che vede i Comuni protagonisti.

Siena

Il Comune di Siena ha realizzato il Bilancio di genere nel 2014 in coerenza con quanto previsto dal piano d'azione attuativo della "Carta europea dell'uguaglianza di donne e uomini nella vita locale e regionale".

Il bilancio del Comune di Siena sta seguendo un approccio partecipativo articolato su due filoni: l'uno rivolto ad una valutazione interna all'ente e quindi redatto attraverso il contributo e la rilevazione di dati presso i dipendenti stessi; l'altro filone invece rivolto all'esterno e realizzato anche attraverso la partecipazione attiva degli stakeholders.

L'obiettivo del Comune è di andare oltre lo strumento di gender auditing, per inserire elementi di Gender budgeting, ovvero orientare in maniera efficace la programmazione in ottica di genere.

E' importante sottolineare come il Comune stia lavorando in maniera significativa sulla valutazione interna: hanno realizzato un piano azioni positive, un'indagine su benessere organizzativo, questionari sulle esigenze di conciliazione dipendenti pubblici.

Torino

Favorire l'accesso alle donne nei Cda

Il Consiglio Comunale di Torino ha approvato nel 2015 all'unanimità una mozione che chiede interventi per favorire l'accesso delle donne nei Consigli di Amministrazione e nei collegi sindacali, come previsto dalla legge 120/2011. In particolare, il documento impegna Sindaco e Giunta a richiedere alle società partecipate dal Comune di Torino di "pubblicare con sollecitudine e con adeguata visibilità e accessibilità" sui propri siti web gli avvisi per le nomine

nei CdA e nei collegi sindacali.

Piano di azioni positive.²⁶

Il Comune di Torino ha realizzato, ai sensi dell'art. 48 del Decreto legislativo n. 198 del 2006, il piano di azioni positive. Esso è inteso come strumento semplice ed operativo per l'applicazione concreta dei principi di pari opportunità sia verso l'interno dell'Ente, che verso l'esterno. E' strutturato secondo le seguenti aree:

Area Formazione ed aggiornamento sul contrasto alle discriminazioni

Area formazione componenti del Comitato Unico di Garanzia

Area sensibilizzazione / formazione sulle pari opportunità

Area sensibilizzazione sulla violenza di genere

Area benessere lavorativo

Area Studi e indagini a sostegno della promozione delle pari opportunità

Area Organizzazione del lavoro e Conciliazione

Area promozione della persona e della professionalità

La prima edizione del **Bilancio di genere** nel Comune di Torino risale al 2008, giungendo all'ottava edizione. A partire dal 2010 esso è realizzato internamente dal personale del Comune.

Firenze

Il Comune di Firenze, attraverso l'Assessorato alle Pari Opportunità è il soggetto promotore del progetto: **Florence for Woman**. Il partenariato è costituito da Luisa via Roma, Es' Givien e Catoni associati a cui hanno aderito anche: Artemisa, Atelier, Nosotras, Flo Concept Store, Il Fuligno, Piede libero, CAM, Montedomini, Mokarico, Ferma le tue mani, La Nottola di Minerva. L'obiettivo è quello di creare un vero network di 'empowerment sociale', i cui prodotti riporteranno il marchio Florence For Women e che verranno commercializzati e resi visibili in Italia e nel mondo. Si tratta di un progetto di "empowerment sociale" nell'ambito del quale aziende della moda doneranno materie prime e know-how ad associazioni e cooperative sociali del territorio, che sotto il cappello del Comune, daranno vita a laboratori/officine di vero artigianato sartoriale, offrendo opportunità di apprendimento, nonché di riscatto professionale

²⁶ L'articolo 7 comma 5 del decreto legislativo 196 del 2000 prevede che le Pubbliche Amministrazioni adottino *Piani di Azioni Positive* tendenti ad assicurare, nel loro ambito, la rimozione degli ostacoli che, di fatto, impediscono la piena realizzazione di pari opportunità di lavoro e nel lavoro tra donne e uomini.

e crescita, a tutte quelle donne e volontarie che operano a favore delle donne.

Il ricavato ottenuto tramite la vendita dei prodotti sarà utilizzato per il sostegno delle case di accoglienza, delle cooperative sociali e delle associazioni che lavorano per garantire a queste donne protezione, vita, dignità ed ora anche 'percorsi di formazione professionale'.

Fonte: sito web dal Comune di Firenze.

Genova

La Direzione Organizzazione, Sviluppo, Risorse umane e strumentali del Comune di Genova è il soggetto capofila del **Progetto GOLF** - Genere Opportunità Lavoro Formazione, finanziato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e implementato nell' area del Comune di Genova. L'obiettivo è di favorire e sostenere lo sviluppo delle professionalità attraverso il potenziamento delle abilità trasversali.

Golf è un progetto di azioni positive rivolto alle dipendenti delle Aree Tecniche del Comune di Genova. L'iniziativa si articola in formazione seminariale sui temi delle pari opportunità a dirigenti e a dipendenti in ruoli tecnici; formazione e applicazione del Modello Integrato delle Abilità a 36 dipendenti donne delle Aree Tecniche e realizzazione di un Portfolio delle competenze Formazione specifica frontale su tematiche trasversali.

Fonte: sito web del Comune di Genova

Genova

Piano triennale di azioni positive del Comune di Genova.

Il Comune di Genova ha realizzato ben quattro piani triennali di azioni positive, di cui il più recente comprende il periodo 2014-2016.

Il piano riassume obiettivi, tempi, risorse disponibili e risultati attesi per riequilibrare situazioni di non equità di condizioni tra uomini e donne, assume gli obiettivi di trasversalità e di pari opportunità e li inserisce nella cultura lavorativa ed organizzativa dell'Ente pubblico. Esso è strutturato in 13 progetti/azioni.

Napoli

L'Assessorato alle Pari Opportunità e dal Servizio Giovani e Pari Opportunità del Comune di Napoli ha promosso il progetto: **"RinG – Una rete per le donne"** finanziato dal POR Campania FSE 2007/2013.

L'obiettivo è quello della Promozione delle Pari Opportunità e miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro per le donne, al fine di ridurre i consistenti e visibili divari di genere tra donne e uomini e, in molti ambiti, tra donne della città partenopea e quelle di altre aree del Paese.

Il progetto prevede la realizzazione delle seguenti attività:

la creazione delle Palestre digitali in almeno 5 municipalità del Comune di Napoli, da attrezzare in maniera permanente per favorire l'innovazione digitale e supportare l'utilizzo delle tecnologie informatiche; riattivazione degli Sportelli per l'occupabilità femminile, informativi e di orientamento al lavoro in almeno 5 Municipalità del Comune di Napoli coordinati da un Central Point, avente il ruolo di cabina di regia; realizzazione di 50 laboratori di alfabetizzazione digitale nelle Palestre/Sportelli concepiti per il miglior posizionamento nel mondo del lavoro attraverso il rafforzamento delle competenze digitali e del self empowerment delle partecipanti; Internalizzazione dei servizi offerti dalle Palestre/Sportelli attraverso la definizione puntuale dei relativi modelli di gestione e di funzionamento per il trasferimento delle competenze a personale interno del Comune al fine di erogare i medesimi servizi offerti al termine del progetto; Implementazione dell'Osservatorio Ring presente all'interno del portale di progetto(www.ring.comune.napoli.it), con il completamento della mappatura dei servizi di conciliazione esistenti nella città attraverso la partecipazione attiva della cittadinanza e la realizzazione di un'app che consentirà ai singoli utenti di visualizzare le mappe interattive.

Fonte: www.ring.comune.napoli.it

Napoli

Il Comune di Napoli è ha promosso il **Progetto POSTI**, finanziato dal P.O.R. Campania 2007-2013

L'obiettivo è di migliorare la fruibilità e vivibilità degli spazi urbani da parte delle donne e delle persone LGBT.

Esso viene realizzato attraverso azioni diversificate che, in vario modo, impattano sulla percezione della sicurezza delle donne, sulla cultura e sulla capacità degli attori istituzionali,

pubblici e privati, di garantire modalità e livelli di sicurezza urbana in ottica di genere. Nello specifico prevede attività di:

- Animazione territoriale e sensibilizzazione al fine di promuovere una reale e piena partecipazione della donna alla dimensione sociale e lavorativa della città.
- Aggiornamento professionale per migliorare la cultura, la responsabilità e gli strumenti di intervento delle istituzioni pubbliche e private sul tema della sicurezza urbana in ottica di genere.
- Ascolto e counseling per promuovere processi di rigenerazione urbana che consentano di restituire la città alle donne
- Accordi finalizzati a favorire la partecipazione attiva di tutti gli attori del territorio nella realizzazione di azioni in grado di rispondere ad obiettivi specifici in termini di sicurezza urbana e alla diffusione della cultura di genere e delle pari opportunità.

Fonte: sito web del Comune di Napoli.

Bibliografia

- *Le pari opportunità e il mainstreaming di genere nelle azioni rivolte alle strutture e ai sistemi, cofinanziate dal FSE, Isfol 2009;*
- *Il bilancio di genere: percorsi ed esperienze in Italia, Atti della giornata di incontro Roma 20 febbraio 2006 Casa Internazionale delle Donne;*
- *Gender Budgeting: practical implementation Sheila Quinn 2009 - Council of Europe;*
- *Comunicazione della Commissione, del 21 febbraio 1996, « Integrare la parità di opportunità fra le donne e gli uomini nell'insieme delle politiche e delle azioni comunitarie » [COM(96) 67 def.];*
- *Risoluzione Parlamento Europeo, Pari Opportunità tra uomini e donne 1.3.30;*
- *Le pari opportunità ed il mainstreaming di genere, Formez 2009;*
- *La carta europea per l'uguaglianza e le parità delle donne e degli uomini nella vita locale, Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa;*
- *“Lo Studio di Fattibilità per la costituzione del Bilancio delle Amministrazioni Pubbliche secondo un’Ottica di Genere”, Regione Emilia Romagna 2002;*
- *Bilancio di Genere del Comune di Modena, 2009;*
- *Linee Guida per l’Attuazione del principio di pari opportunità per uomini e donne e valutazione dell’impatto equitativo di genere nella programmazione operativa, Fondi strutturali 2000-06, V.I.S.P.O. (Valutazione Impatto Strategico Pari Opportunità), Dipartimento Pari Opportunità, Giugno 1999;*
- *Progetto GerPA, Università degli Studi di Ferrara, ‘Università degli Studi di Ferrara, <http://www.unife.it/progetto/equality-and-diversity/bilancio-di-genere/gerpa>*
- *Il bilancio di genere del Comune di Genova, 2014, http://www.comune.genova.it/sites/default/files/doc_sedute/bilancio_di_genere_comune_di_genova.pdf;*
- *I bilancio di genere del Comune di Arezzo, 2009, http://www.charter-equality.eu/wp-content/uploads/files/Comune_di_Arezzo.pdf;*
- *Analisi di genere del bilancio regionale, uno strumentario, a cura di Silvia Macchi e Maria Giulia Catemario, Centro Universitario di ricerca per lo sviluppo sostenibile, Fondazione Giacomo Brodolini, Consorzio Casa Internazionale delle donne, 2008;*
- *Marcucci, Monica and Vangelisti, Maria Iride, L'evoluzione della normativa di genere in Italia e in Europa (The Evolution of Gender Legislation in Italy and Europe) (June 21, 2013). Bank of Italy Occasional Paper No. 188. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2303655> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2303655>*

distribuito in occasione del convegno:



STATI GENERALI

delle Amministratrici

COME CAMBIA IL POTERE GRAZIE ALLE **DONNE**

