



Gina Rossi

La prospettiva di genere: un'opportunità per l'ente locale

Riassunto: L'analisi della popolazione e del contesto in ottica di genere costituisce un importante strumento di mainstreaming che fornisce all'ente locale le premesse necessarie – pur se non sufficienti – per ridurre le disuguaglianze di genere a vantaggio dell'intera collettività. Grazie ad essa, politici e amministratori possono divenire maggiormente consapevoli delle conseguenze delle loro decisioni su donne e uomini e hanno l'occasione per condurre un'azione nel contempo più equa, più efficace e più efficiente che tenga sempre presente l'ottica del destinatario.

Parole chiave: Rendicontazione sociale, Bilancio di genere, Enti locali

Keywords: Social report, Gender balance, Local authorities

Contenuto in: Donne, politica e istituzioni: varcare la soglia?

Curatori: Silvana Serafin e Marina Brollo

Editore: Forum

Luogo di pubblicazione: Udine

Anno di pubblicazione: 2012

Collana: Donne e società

ISBN: 978-88-8420-713-5

ISBN: 978-88-3283-050-7 (versione digitale)

Pagine: 131-137

DOI: 10.4424/978-88-8420-713-5-11

Per citare: Gina Rossi, «La prospettiva di genere: un'opportunità per l'ente locale», in Silvana Serafin e Marina Brollo (a cura di), *Donne, politica e istituzioni: varcare la soglia?*, Udine, Forum, 2012, pp. 131-137

Url: <http://forumeditrice.it/percorsi/storia-e-societa/donne-e-societa/donne-politica-e-istituzioni-varcare-la-soglia/la-prospettiva-di-genere-un2019opportunita-per>

LA PROSPETTIVA DI GENERE: UN'OPPORTUNITÀ PER L'ENTE LOCALE

Gina Rossi

L'Italia non cresce anche perché le donne non lavorano: il significato economico della questione di genere

Bassa natalità, invecchiamento della popolazione e scarsa occupazione femminile: questi sono gli elementi che contraddistinguono l'Italia nel panorama europeo e costituiscono – come sottolineato dalla Commissione Europea – vincoli di rilievo per la crescita del Paese. Il *Gender Gap Index Report* stilato nel 2010 dal *World Economic Forum* ha posto l'Italia al 74° posto su 134 Paesi, lontana dagli Stati dell'Europa del Nord che si collocano nelle posizioni più elevate della classifica.

Tra i principali fattori di debolezza del nostro Paese, il Governatore della Banca d'Italia nella sua ultima relazione ha individuato proprio la scarsa partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

In realtà le donne lavorano ma fuori dal mercato, all'interno delle mura domestiche¹, e dunque non rientrano nel computo delle statistiche². Il numero di donne inattive in Italia risulta elevato³, così come elevato è il numero di donne che escono dal mercato del lavoro con la nascita del primo figlio⁴. Ca-

¹ Cfr. T. Addabbo - M. Baldini, *The gender impact of workfare policies in Italy and the effect of unpaid work*, in A. Picchio (ed.), *Unpaid work and the economy*, London and New York, Routledge, 2003; A. Alesina - A. Ichino, *L'Italia fatta in casa*, Milano, Mondadori, 2009.

² L'ingresso nel mercato del lavoro di centomila donne inattive farebbe crescere il PIL di 0,28 punti l'anno. Cfr. A. Casarico - P. Profeta, *Uguaglianza di genere e sistemi pensionistici: aspetti critici e prospettive per l'Italia*, in *Studi e Note di Economia*, XIV (2009), 3, pp. 491-513.

³ Secondo il rapporto annuale Istat 2009, il tasso di occupazione femminile (46% contro il 66% maschile) è tra i più bassi d'Europa. Il dato è confermato dallo studio OECD, *Doing Better for Families*, 2011.

⁴ Cfr. P. Casadio - M. Lo Conte - A. Neri, *Balancing work and family in Italy: New mothers' employment decisions after childbirth*, Banca d'Italia, Working Paper (Temi di discussione), n. 684, 2008.

renze del sistema di welfare, mercato del lavoro rigido e caratterizzato da una struttura di incentivi che premiano la disponibilità di tempo e la continuità lavorativa pongono le donne davanti ad un *trade off*: lavoro o famiglia?

In Italia conciliare la famiglia con lo svolgimento di un lavoro retribuito risulta più difficile e costoso che in altri Paesi⁵. La carenza cronica di servizi sociali ed educativi acuisce il problema ed alimenta una spirale perversa – la cosiddetta ‘trappola dell’inattività’ – nella quale la scarsità di servizi è legata alla bassa partecipazione femminile al mercato del lavoro che, a sua volta, è collegata alla scarsità dei servizi⁶.

La crisi economica, le difficoltà del sistema previdenziale e di welfare, la necessità di accelerare la crescita del Paese sono occasione per coloro che si occupano della definizione delle politiche pubbliche – primi fra tutti gli organi di indirizzo degli enti locali deputati alla promozione dello sviluppo economico e sociale del territorio⁷ – di guardare alla questione di genere da una diversa prospettiva: non più come ad un mero costo collegato ad un generico dovere di equità ma come ad un’occasione per accrescere l’efficacia e l’efficienza degli interventi.

Ma perché ci si spinge oltre, fino a dire che la questione di genere potrebbe costituire addirittura un’opportunità per gli enti locali?

È noto a tutti il pesante taglio dei trasferimenti di risorse finanziarie da parte dello Stato per il contenimento della spesa pubblica. Ed è pure noto il costante bisogno di legittimazione ed, anzi, di riscatto di tali enti agli occhi della comunità di fronte all’accusa di sperperare i fondi e di aggravare la pressione fiscale sulle famiglie. Trovare il modo per far sì che le risorse sempre più scarse siano impiegate per soddisfare concretamente i bisogni del territorio tenendo conto delle sue effettive necessità ed evitando gli sprechi è l’unico modo per far fronte alle contingenze ed eliminare le patologie. Una corretta attenzione alla questione di genere pare essere una delle strategie che l’ente locale può adottare.

Dagli economisti viene un contributo di rilievo sulla correlazione tra *gender equality* ed *economic development*⁸. Ad essi per primi si deve la teorizzazione e

⁵ Cfr. D. Del Boca - A. Rosina, *Famiglie sole. Sopravvivere con un welfare inefficiente*, Bologna, il Mulino, 2009.

⁶ La maggiore occupazione femminile potrebbe dare invece vita ad un circolo virtuoso. Cfr. G. Ferrara, *Il Fattore D*, Milano, Mondadori, 2008.

⁷ Cfr. C. Leardini - G. Rossi, *Genere, territorio e programmazione*, Roma, RIREA, 2011, p. 16.

⁸ Aumento dell’occupazione femminile, maggiore indipendenza economica e crescita dei consumi, maggiore capacità contributiva, aumento della natalità sono elementi che favoriscono una correlazione positiva fra *gender equality* ed *economic development*. Cfr. M. Smith - F. Bettio, *Analysis note: the economic case for gender equality*, EGGE - European Commission’s Network of Experts on Employment and Gender Equality issues, Fondazione Giacomo Brodolini, 2008, p. 2.

la sperimentazione del bilancio di genere⁹ come strumento di analisi delle politiche pubbliche¹⁰ a partire dai documenti di bilancio preventivo e consuntivo.

L'approccio macro-economico va ad approfondire la relazione tra gli interventi pubblici e le disuguaglianze di genere in base all'assunto che le politiche pubbliche non sono neutrali rispetto al genere e che, quindi, le scelte assunte dai singoli enti e governi in termini di obiettivi e di allocazione delle risorse finanziarie influiscono in modo differente su uomini e donne favorendo o penalizzando lo sviluppo del territorio.

Rimandando ad un nostro recente lavoro per un maggiore approfondimento sul significato economico della questione di genere e sui limiti degli strumenti di analisi impiegati¹¹, in questa sede preme sottolineare come il contributo degli economisti non basti a comprendere appieno come l'attenzione al genere nella definizione delle politiche pubbliche costituisca un'opportunità per l'ente locale e possa aiutarlo a conseguire livelli maggiori di efficacia ed efficienza.

È, quindi, necessario a nostro parere comprendere anche il significato aziendale che la questione di genere può assumere. Proprio agli enti locali e all'importanza di un'equilibrata attività di programmazione e di controllo dei risultati in ottica di genere il nostro contributo, in termini operativi, dedica attenzione.

Il significato della questione di genere per l'ente locale: un approccio aziendale

Dopo l'iniziale interesse dimostrato dagli economisti, anche gli studiosi di economia aziendale hanno preso parte al dibattito fornendo il loro contributo proprio a partire dal bilancio di genere dell'ente locale e dal problema della valutazione della performance secondo una prospettiva più ampia di quella puramente economico-finanziaria¹².

In ottica economico-aziendale, l'ente locale deve ricercare il più razionale impiego delle risorse al fine di soddisfare i bisogni della collettività di riferimento. Distintiva dell'approccio aziendale è, pertanto, la necessità di individuare e di correlare tra loro, da una parte, i bisogni che l'ente locale è chiama-

⁹ Il bilancio di genere trova origine in Australia nella metà degli anni Ottanta. Cfr. R. Sharp - R. Broomhill, *Women and government budgets*, in *Australian Journal of Social Issues*, 25 (1990), pp. 25-47.

¹⁰ Cfr. A. Donà, *Genere e politiche pubbliche*, Milano, Mondadori, 2007.

¹¹ Cfr. C. Leardini - G. Rossi, *Genere, territorio e programmazione*, cit., pp. 4 ss.

¹² Per la collocazione del tema nell'ambito degli studi economico-aziendali cfr. C. Leardini - G. Rossi, *Genere, territorio e programmazione*, cit., p. 13.

to a soddisfare in modo efficace; dall'altra, l'insieme di mezzi a disposizione da impiegare in modo efficiente.

La prospettiva di genere aiuta ad individuare i bisogni dei cittadini, a stabilirne le priorità di soddisfacimento e a identificare le scelte di gestione e di organizzazione più coerenti con gli obiettivi e le finalità prefissate.

L'assunto di fondo che anima le riflessioni di questo scritto è che dedicare attenzione alle istanze di cui si fanno portatrici le donne non significa solo soddisfare i loro bisogni. Significa, piuttosto, tener conto di:

[...] un insieme di bisogni che hanno come perno [...] il genere femminile ma che coinvolgono tutta una serie di esigenze ad essi correlate [...]. Gli interventi a favore della collettività femminile, dunque, non sono positivi o desiderabili a priori ed in sé e per sé. Lo diventano nel momento in cui essi divengono strumenti utili a soddisfare dei bisogni ritenuti fondamentali nel territorio su cui opera l'ente¹³.

Volendo riassumere il contributo derivante da un approccio economico-aziendale, cos'è che rende la prospettiva di genere un'opportunità per l'ente locale?

Il territorio e gli interessi di genere

Il primo assunto è che l'ente locale non è un organismo autoreferenziale ma un istituto che opera nell'interesse dei soggetti che vivono su un dato territorio. Gli organi politici dell'ente locale sono mandatari della collettività che li ha eletti e a questa rispondono per la coerenza dell'azione amministrativa rispetto a quelle che sono le esigenze e le priorità che essa ha manifestato.

Nella misura in cui una maggiore attenzione ai 'bisogni di genere' può dimostrarsi strumentale ad un migliore soddisfacimento delle istanze della comunità locale, le politiche di genere divengono uno strumento che pone fattivamente l'ente locale al servizio del territorio.

In tal senso, la prospettiva di genere fornisce agli organi politici l'opportunità di identificare in modo più preciso e puntuale gli obiettivi strategici da perseguire e di realizzare un processo di pianificazione e programmazione della gestione meglio capace di identificare risorse e linee d'azione necessarie a realizzarli¹⁴.

¹³ *Ibid.*, p. 18.

¹⁴ Il 68,88% dei comuni definisce gli obiettivi nella Relazione previsionale e programmatica in modo generico. Cfr. A. Pavan et al., *La contabilità nei comuni italiani alla vigilia delle riforme federali*, Roma, Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali, 2009, p. 19.

Efficacia ed efficienza delle politiche di genere

All'interno dell'azienda ente locale, ogni scelta va affrontata come un problema di allocazione efficace ed efficiente di risorse scarse da impiegare in modo da massimizzare il raggiungimento degli obiettivi nel rispetto della regola del minimo mezzo¹⁵.

L'organo politico, in particolare, sotto il profilo dell'efficacia deve verificare costantemente se gli interventi 'di genere' sono coerenti con gli obiettivi fissati tenendo conto delle istanze della collettività. In altri termini, deve appurare se i servizi realizzati corrispondono a quelli che l'ente aveva programmato di realizzare e se tali servizi sono effettivamente capaci di soddisfare i bisogni della comunità nel cui interesse l'ente ha operato¹⁶.

Sotto il profilo dell'efficienza, poiché le politiche di genere sono in competizione per le risorse con le altre politiche di finanza pubblica, gli organi amministrativi devono fare in modo che gli interventi programmati a favore del genere siano realizzati ottimizzando in termini quali/quantitativi l'output ottenuto dato un certo volume di risorse¹⁷ o, viceversa, minimizzando i costi dato un certo output da produrre¹⁸.

Operare tenendo conto anche di una prospettiva di genere fornisce, dunque, all'ente locale la possibilità di stimolare percorsi virtuosi di miglioramento, permettendo da un lato di identificare in modo più puntuale i bisogni della comunità di riferimento e, dall'altro, di programmare ed attuare politiche di gestione tali da massimizzare i risultati ottenuti in termini di soddisfazione dei destinatari e da conseguire – a parità di utilità erogata – risparmi di spesa.

Ecco allora per gli organi politici ed amministrativi l'opportunità di attuare pratiche di buon governo capaci di favorire la legittimazione dell'ente locale presso il territorio e di promuovere il migliore utilizzo delle risorse limitate disponibili.

¹⁵ In Economia aziendale questo è il problema dell'economicità. Per un approfondimento del concetto e dei rischi in cui l'ente locale incorre privilegiando solo l'efficacia o l'efficienza cfr. C. Leardini - G. Rossi, *Genere, territorio e programmazione*, cit., pp. 21 ss.

¹⁶ C'è differenza fra efficacia interna (coerenza fra output programmato e realizzato: posti in asilo nido resi disponibili e posti programmati) ed efficacia esterna (coerenza fra output realizzato e outcome: posti in asilo nido complessivamente resi disponibili dall'ente locale e bisogno di posti in asilo nido manifestato dalla collettività). Cfr. C. Leardini - G. Rossi, *Genere, territorio e programmazione*, cit., p. 22.

¹⁷ Si pensi, ad esempio, al massimo numero di posti in asilo nido ottenibili con un dato ammontare di risorse finanziarie, fissato un certo livello di qualità del servizio.

¹⁸ Si pensi, ad esempio, alla minima spesa per ottenere il numero prefissato di posti in asilo nido, date le caratteristiche qualitative del servizio.

L'ottica di genere nell'analisi del contesto

L'analisi in ottica di genere del contesto di riferimento fornisce agli organi di governo l'opportunità di valutare in modo più approfondito e dettagliato gli elementi che costituiscono, ad un tempo, motivo di vincolo e condizioni di sviluppo per l'ente locale.

L'ente locale che non voglia essere accusato di autoreferenzialità deve necessariamente conoscere le caratteristiche della collettività e del contesto sotto il profilo demografico, economico e sociale come pre-condizione per la definizione dei piani e programmi, per l'individuazione delle azioni e dei progetti da realizzare, per la ripartizione delle risorse finanziarie.

In tale ottica, l'analisi attuata secondo gli schemi tradizionali del bilancio di genere mostra tutti i suoi limiti. Tale analisi, infatti, è condotta a partire dai documenti di bilancio e quindi, in un certo senso, a processo decisionale concluso.

È, invece, importante che la prospettiva di genere sia inclusa tra i principi che danno forma ai processi decisionali dell'azienda pubblica locale dimostrando tutta la sua valenza strategica. Essa, infatti, è in grado di condizionare la capacità dell'ente di cogliere (o non cogliere) le esigenze e le priorità della comunità e la numerosità dei soggetti potenzialmente interessati da un obiettivo piuttosto che da un altro.

Un tassello di un mosaico più grande

In base alle argomentazioni esposte, quale proposta operativa si può allora avanzare ad un amministratore locale per rendere più efficace il governo dell'ente nell'interesse della collettività rappresentata?

Il suggerimento che si propone può essere così sintetizzato¹⁹: sarebbe opportuno che l'analisi di genere dei bisogni del territorio fosse introdotta già nella Relazione previsionale e programmatica allegata al bilancio di previsione. Essa, infatti, è il documento fondamentale della pianificazione dell'ente locale, diretta espressione del processo decisionale dell'organo politico e vincolo all'operato dell'organo amministrativo, nella quale trovare un punto di riferimento che permetta di correlare le istanze provenienti dalla cittadinanza con i servizi erogati dall'ente.

Già nella sua forma attuale, la Relazione si apre con una descrizione delle caratteristiche demografiche e territoriali dell'ente, dell'economia e dei servizi che esso eroga. Ampliare in ottica di genere l'analisi delle caratteristiche della

¹⁹ Cfr. C. Leardini - G. Rossi, *Genere, territorio e programmazione*, cit., pp. 34 ss.

popolazione comporterebbe, dunque, un onere minimo, tenuto conto peraltro del fatto che spesso queste informazioni vengono già raccolte ai fini della compilazione del bilancio di genere.

Se condotta anche in chiave prospettica, evidenziando la presumibile evoluzione della popolazione e del contesto, l'analisi di genere permetterebbe di acquisire una maggiore consapevolezza dei processi di trasformazione in atto sul territorio e nel sistema dei bisogni della collettività di riferimento, fornendo all'ente locale l'opportunità di dare una risposta più pronta alle esigenze continuamente mutevoli della cittadinanza.

Molteplici sono le caratteristiche socio-demografiche e di contesto da approfondire in ottica di genere per comprendere la diversa percezione dei bisogni e, di conseguenza, la differente domanda di servizi che presenta una comunità variamente formata da uomini e donne. Non è questa la sede per discuterne nel dettaglio e si rinvia ad un nostro precedente lavoro per un eventuale approfondimento²⁰.

Ciò che qui preme ribadire è, invece, il motivo per cui la prospettiva di genere calata all'interno della Relazione previsionale e programmatica può costituire un'opportunità per un ente locale alla ricerca di legittimazione e di contenimento della spesa.

L'analisi della popolazione e del contesto in ottica di genere costituisce un importante strumento di *mainstreaming*²¹ che fornisce all'ente locale le premesse necessarie – pur se non sufficienti – per ridurre le disuguaglianze di genere a vantaggio dell'intera collettività. Grazie ad essa, politici e amministratori possono divenire maggiormente consapevoli delle conseguenze delle loro decisioni su donne e uomini e hanno l'occasione per condurre un'azione nel contempo più equa, più efficace e più efficiente che tenga sempre presente l'ottica del destinatario.

Posti a sistema con una Relazione così 'costruita' in ottica di genere, anche strumenti come *gender budgeting* e *gender auditing* risulterebbero potenziati nella loro funzionalità, in quanto diverrebbero momento conclusivo di un processo decisionale e gestionale che fa del genere una variabile strategica rilevante per l'ente locale.

²⁰ *Ibid.*, pp. 37 ss.

²¹ Cfr. S. Himmelweit, *Making visible the hidden economy: the case for gender-impact analysis of economic policy*, in *Feminist Economics*, 8 (2002), pp. 49-70.