

## **Il progetto di ricerca “Studio propedeutico per il Bilancio di genere della Provincia di Roma”. Dal *Mainstreaming* di Genere al Benessere di cittadini e cittadine.**

Del dialogo fra chi governa e chi è governato, in termini di trasparenza dell’agire pubblico, si parla da anni. Negli ultimi tempi per favorire una maggiore partecipazione dei cittadini e cittadine all’azione amministrativa diversi Paesi hanno adottato strumenti e procedure nuovi, dalla costruzione di modelli di co-progettazione e rendicontazione partecipata (es. Bilancio Partecipativo), alla definizione di standard quali-quantitativi per la valutazione dei servizi pubblici (es. Carta dei Servizi), ad un’*accountability* basata, appunto, sulla tracciabilità e trasparenza dell’azione pubblica.

Si tratta dunque di ripensare in quest’ottica di cambiamento modelli e principi contabili applicati alle Amministrazioni pubbliche, per formulare e giustificare la distribuzione e la redistribuzione delle risorse, attraverso le scelte di politica economica, secondo alcune prospettive-chiave, come la *Prospettiva del Genere*<sup>1</sup>, da cui il progetto di ricerca qui presentato prende spunto.

### **Il Bilancio di Genere, nuovo strumento delle politiche di parità.**

La possibilità e soprattutto l’opportunità di leggere e costruire i bilanci pubblici “rendendo conto” di quanto previsto e/o fatto (al di là del pareggio economico-finanziario e della considerazione delle classiche variabili macroeconomiche) per il superamento dei divari di genere nell’economia e nella società, costituisce la ragione e il senso dello strumento teorico ed operativo del Bilancio di Genere (BdG).

Le esperienze di Bilancio di Genere già realizzate in diverse parti del mondo (Australia, Gran Bretagna, Svizzera, Svezia,...) e in Italia (Modena, Firenze, Ancona, Siena, Bologna..) non individuano esclusivamente una metodologia quanto vere e proprie finalità per:

- ✚ *acquisire una analitica base conoscitiva demo-economica contestuale, indispensabile per il raggiungimento di obiettivi di Pari Opportunità in tutti i campi e settori della vita pubblica;*
- ✚ *sviluppare la consapevolezza, da parte dei decisori, degli “impatti di genere” prodotti dalle scelte politiche;*
- ✚ *far sì che politici e amministratori rispondano del proprio “modus operandi” in base a parametri di equità e parità predefiniti;*
- ✚ *“ricalibrare” allocazioni di risorse per promuovere la parità di genere;*
- ✚ *consentire di leggere economicità, efficacia ed efficienza in base a principi di equità e parità, evidenziando di conseguenza le disparità esistenti nel sistema.*

Con la risoluzione che il Parlamento Europeo elaborò nel 2003 per sostenere la “Definizione dei Bilanci Pubblici secondo la Prospettiva del Genere”, appare più evidente come il BdG rappresenti, con sempre maggiore e diffuso convincimento, la linea più avanzata del *Mainstreaming* di Genere nell’ambito delle Amministrazioni pubbliche.

---

<sup>1</sup> Una lettura degli effetti delle politiche in chiave di Bilancio di Genere viene per la prima volta ufficializzata nella Piattaforma di Pechino, nel ‘95. Fatta propria dalle Nazioni Unite, fu poi la Commissione Europea ad impegnarsi, a partire dal ‘96, per l’adozione di una politica di *Gender Mainstreaming* e di inserimento delle Pari Opportunità tra donne e uomini in tutte le attività e le politiche comunitarie, quale principio da tradurre in operative *Road Maps* per l’occupazione, l’inserimento sociale, la ricerca, la cooperazione e lo sviluppo, in cui fosse promossa, a tutti i livelli, l’uguaglianza fra donne e uomini.

Le maggiori Istituzioni internazionali (Banca Mondiale, Fondo Monetario, OECD, ONU, Commonwealth, etc.) hanno dedicato risorse ed energie perché venga messo a punto un tale strumento sia nei Paesi in via di sviluppo sia nei Paesi cosiddetti industrializzati.

## 2. Le dimensioni del Benessere. L'approccio di "sviluppo umano".

Il premio Nobel per l'economia Amartya Sen <sup>2</sup> è la fonte teorica dell'approccio sviluppo umano trasposto nella redazione dei bilanci di genere di ultima generazione. Ma cosa significa approccio di sviluppo umano? Facciamo qualche esempio. Se l'istruzione è una dimensione essenziale per il benessere di ogni persona, compito dell'Ente pubblico sarà garantire tutte quelle opportunità di accesso alla scuola per "mettere in grado" la persona di sviluppare e vivere quella precisa dimensione di benessere. Analogamente, se il vivere una vita sana e sicura rappresenta una "capacità", ossia un "essere in grado di" vivere una vita sana e sicura, ciascun Ente, per quanto nella sua *mission*, dovrà impegnarsi nel garantire che ciascun individuo sia "messo in grado di" vivere una vita sana e sicura. L'approccio di Sen consente dunque di tenere metodologicamente conto della multidimensionalità del Benessere, delle differenze tra individui dovute a caratteristiche personali e del contesto, materiale e morale, in cui vivono, contesto segnato da condizioni concrete ed oggettive e da regole di comportamento condivise e sedimentate nel tempo. Tale visione consente inoltre di porre l'ulteriore questione "Quale benessere?" come questione diversa e prioritaria rispetto alla allocazione dei mezzi, come questione politica e morale nel senso classico del termine.

## 3. Lo "Studio propedeutico al Bilancio di Genere della Provincia di Roma".

Lo Studio, promosso e finanziato dalle Consigliere di Parità della Provincia di Roma è stato realizzato da un *pool* di esperte<sup>3</sup> ed adotta l'approccio ora visto per l'analisi di impatto di genere delle politiche pubbliche realizzate sul territorio e lo applica metodologicamente nella lettura, o meglio ri-lettura, e costruzione del nuovo Bilancio dell'Ente.

In particolare, si è trattato di impostare il progetto tenuto conto di tale prospettiva e mettendo a punto uno strumento di interpretazione critica delle scelte politiche ed economico-finanziarie, basato sui seguenti presupposti:

- ✚ ***i soggetti umani che vivono e agiscono nella società sono maschi e femmine e quindi fisicamente e storicamente "due" e in relazione tra di loro, e non un solo soggetto astrattamente neutro. Ambedue i soggetti si connotano poi per molte disuguaglianze sociali, di classe e di categoria, e per differenze di età, etnia, religione, etc.;***
- ✚ ***il benessere è un insieme di dimensioni, definite "capacità" (potenzialità) di essere e di fare, e di sottoinsiemi di funzionamenti dati dall'effettivo e libero esercizio delle capacità individuali di persone reali, collocate in un contesto sociale, morale, territoriale e storico;***

---

<sup>2</sup> Sen individua un'insieme di "capacità" intese come ciò che gli individui sono in grado di fare, insieme di opportunità, dal ricevere istruzione, al poter godere della natura, al vivere una vita sana e sicura, al partecipare al mercato del lavoro, che nel loro intrecciarsi in un particolare contesto e per una particolare persona contribuiscono a garantire Benessere.

<sup>3</sup> Promotrici: le Consigliere Francesca Bagni Cipriani e Daniela Belotti; coordinatrici del progetto di ricerca: Marina del Vecchio e Daria Squillante, Consorzio Casa Internazionale delle Donne; ricercatrici: Tindara Addabbo, Giovanna Badalassi, Francesca Corrado, Angela d'Orazio, Manuela Galaverni, Silvia Macchi, Antonella Picchio.

- ✚ **una doppia chiave di lettura delle politiche pubbliche** definita da: 1) le disuguaglianze di genere, 2) il benessere;
- ✚ **l'esperienza di vita delle donne** per definire lo spazio multidimensionale del benessere e per marcare le disuguaglianze tra donne e uomini;
- ✚ **processi** che mettono in condizione di accedere alle risorse e di comporre le dimensioni della propria vita secondo **criteri di valore liberamente scelti**, dato il contesto storico, territoriale e relazionale in cui donne e uomini sono situate/i cui è collegato il concetto di "capacità". Viene proposta una **lista facendo specifico riferimento alla struttura politico-amministrativa della Provincia di Roma**, tenendo conto delle funzioni, delle deleghe e degli obiettivi contenuti nei documenti di bilancio (vedi matrici in tabella 1);
- ✚ **una rendicontazione delle spese riportata agli obiettivi delle politiche**, ordinati secondo le dimensioni del benessere di coloro che abitano nel territorio, identificate nella **lista di capacità di coloro che vivono nel territorio** considerata rappresentativa delle responsabilità dell'Ente Provinciale.

Le matrici mettono dunque in relazione le "capacità" di coloro che risiedono nel territorio con le "funzioni" dell'Ente provinciale (normare, formare, amministrare, etc.), evidenziando i contributi specifici dei diversi settori alle diverse dimensioni del Benessere.

### **3.1. Risultati, criticità e prospettive.**

E' stato detto che la società (nel senso di cittadinanza) non è abitata da soggetti neutri ma da donne e da uomini. Generi diversi che, in quanto tali, esprimono disparità e disuguaglianze create o aggravate da politiche fittiziamente neutre: non è detto, infatti, che una scelta teoricamente equa corrisponda ad equità. Se Benessere significa "capacità di fare e di essere", come anticipato, soggetti diversi chiedono politiche diverse per essere messi "in grado di" accedere a tutti gli strumenti che consentano loro di raggiungere una elevata quota di ben-essere, esprimendo diverse capacità/potenzialità/talenti: dall'accesso all'istruzione e al lavoro, alla mobilità e alla cura di sé e degli altri. Le disuguaglianze di opportunità fra uomini e donne, le differenze nell'accedere e nell'esprimere le "capacità" necessarie ad attingere a risorse teoricamente disponibili per tutti sono trasversali a quelle dimensioni identificate come nevralgiche nella costruzione del benessere individuale.<sup>4</sup>

Dall'intrecciarsi e per l'intrecciarsi di tutte queste dimensioni che riempiono le relazioni complesse di cittadinanza è chiaro quanto sia importante la responsabilità di chi governa nell'influenzare il livello di benessere di quanti sono governati. Gli indicatori economici tradizionali non sono, secondo le autrici dello studio, sufficienti a leggere tali relazioni complesse. Da questa constatazione la scelta dell'indicatore multidimensionale del Benessere. Per le donne soprattutto, al centro di reti di relazioni spesso più articolate (lavoro e cura) il legame tra scelte delle amministrazioni, politiche di bilancio e benessere, risulta evidente.

### **3.2. Analisi del contesto.**

Verificare come in un determinato territorio si determinino differenze nello sviluppo delle capacità e nella loro conversione in funzionamenti in base al genere è preliminare alla stesura dello Studio. Pertanto, a partire dai dati statistici disponibili (purtroppo molto spesso non sufficientemente disaggregati), la peculiarità dell'analisi di contesto realizzata

---

<sup>4</sup> La qualità della viabilità, per esempio, sommata a quella dei trasporti ed alla pianificazione territoriale, significano possibilità o impossibilità per donne e uomini di lavorare, di gestire il tempo libero in modi più o meno agevoli, più o meno stressanti.

in un approccio di sviluppo umano è il consentire una rilettura delle variabili classiche in chiave di benessere effettivo o da raggiungere. Ecco allora le ragioni del voler sottolineare l'importanza della partecipazione delle donne al mercato del lavoro, alla ricerca e alla cultura: non soltanto perché le donne sono più istruite e purtuttavia meno occupate degli uomini, ma perché tale squilibrio impedisce tanto un benessere individuale quanto sociale. E come non considerare, dunque, in un'ottica di riclassificazione e ricostruzione del bilancio, che le donne della Provincia di Roma in grande maggioranza hanno sulle spalle il lavoro di cura, guadagnando di meno o percependo generalmente pensioni più basse? Come non considerare il loro avere meno tempo a disposizione perché costrette a coniugare i due piani del lavoro, quello pubblico e quello privato? Come non osservare il loro essere meno inclini a provocare incidenti stradali ed al suicidio ma il permanere quali soggetti preferenziali di azioni violente da parte di altri?

Tali interrogativi, quando posti, evidenziano immediatamente due fenomeni: il mercato del lavoro provinciale è tutt'oggi condizionato da discriminazioni legate al genere; sono in prevalenza le donne a manifestare l'esigenza di conciliare vita familiare e vita lavorativa.<sup>5</sup> Variabile dopo variabile risulta dunque chiaro come alcuni disagi siano fortemente segnati dalla appartenenza di genere. E se questo è il quadro che viene mano mano delineandosi, le politiche di genere divengono essenziali e "prendono corpo" in interventi sui servizi pubblici (ad es. servizi per l'infanzia e mobilità territoriale) in modo da consentire pari opportunità di accesso al lavoro a donne che non possono contare sulla famiglia o sul lavoro domestico retribuito.

### ***3.2. In particolare, il Piano Territoriale Provinciale Generale.***

Anche la lettura di tale importante documento di programmazione si rivela tutt'altro che neutra. Lo studio contempla infatti una analisi del territorio, delle sue strutture ed aggregazioni – i Comuni, per esempio - che internalizza un'ottica di genere. Più concretamente, viene focalizzato lo squilibrio, il disagio della conciliazione fra le esigenze di produzione e riproduzione.

Il territorio della Provincia, dal punto di vista abitativo è caratterizzato per esempio dall'allontanarsi dei residenti dall'area metropolitana. Politiche in questo caso attente ai servizi di supporto favorirebbero la capacità delle donne nell'accesso alle risorse. Ancora. La possibilità per le donne di accedere a lavoro e servizi in maniera meno dispari rispetto agli uomini è fondamentale per valutare la qualità complessiva – il benessere differenziale di donne e uomini - dell'insediamento territoriale.

Queste considerazioni potrebbero permettere di impostare un nuovo Piano territoriale che affronti, in un'ottica di genere attenta alle relazioni ed alla qualità del vivere, tutti i problemi legati alla popolazione: attività economiche, mercato immobiliare, domanda abitativa.

Al momento, nel Piano territoriale non ci sono riferimenti espliciti ai "modi" di abitare il territorio, anche se si trovano interventi, quali quelli sull'incremento della mobilità su ferro, posti in essere per dare una risposta ai disagi provocati dalla complessità degli spostamenti, avvertiti soprattutto dalle donne.<sup>6</sup>

L'intervento della Amministrazione pubblica sulla mobilità è certamente molto costoso, ma una seria valutazione dei costi andrebbe fatta contabilizzando quanto è economicamente gravosa la mancanza dei servizi pubblici per le famiglie ed in particolare per le donne che sono tendenzialmente le maggiori fruitrici dei mezzi pubblici.

---

<sup>5</sup> La segregazione per settori di attività certamente non risparmia la Provincia di Roma: le donne ovviamente sono preponderanti nel lavoro di cura, compresi i lavori domestici a pagamento (l'83% delle Colf sono donne, soprattutto straniere).

<sup>6</sup> Basti ricordare come negli ultimi dieci anni 300mila persone hanno abbandonato Roma, orientandosi verso Comuni mediamente attrezzati dal punto di vista del lavoro.

### **3.3. Tre focus su : Servizi sociali, Servizi per il lavoro e la formazione, Qualità della vita.**

In via sperimentale, nello Studio si sono poi approfonditi in maniera più mirata alcuni Dipartimenti ed Aree della Amministrazione provinciale, sia analizzando le molteplici influenze che ciascuna esercita sui diversi aspetti del ben-essere, sia analizzandone le spese sostenute in chiave di ricaduta sulle “capacità”.

In particolare:

1) Il Dipartimento IX - Servizi sociali, influisce direttamente sulla capacità di accedere alle risorse pubbliche perché eroga i servizi sociali, ma incide anche sul prendersi cura, sul lavorare e fare impresa, sulla capacità di muoversi sul territorio accelerando o rallentando, per esempio, i tempi di rilascio delle autorizzazioni necessarie ai disabili.

2) Il Dipartimento XI – Servizi per il lavoro e la formazione, influisce sulla capacità di lavorare e fare impresa, di accedere alla conoscenza (istruzione, formazione, informazione). A titolo esemplificativo, basti osservare come scegliendo di potenziare (o no) i Centri per l'Impiego, ma anche di attivare un osservatorio sulla discriminazione - data per scontata la possibilità che le donne siano oggetto di discriminazione economica - si possono intrecciare l'ottica di genere e l'azione politica in forma di dialogo continuo fra le esigenze di chi è governato e le azioni di chi governa.

3) Anche l'analisi dell'attività svolta dall'Ufficio extradipartimentale speciale per la promozione della qualità della vita evidenzia come le spese maggiori sostenute dall'Ente (60%) siano state destinate allo sviluppo della capacità di lavorare, seguita dalla capacità di prendersi cura degli altri, per un 19% dell'impegno di spesa, e infine dalla capacità di accedere alla conoscenza.

## **4. Conclusioni.**

I Bilanci di Genere nell'analizzare i diversi documenti di bilancio - e quindi la suddivisione e allocazione delle risorse - in una prospettiva basata sulla vita e sul lavoro di cittadini e cittadine - come è stato più volte sottolineato nel presente testo - arricchiscono la lettura economica tradizionale, dando tra l'altro visibilità al lavoro domestico e di cura; il che consente di far fare un passo avanti alle politiche pubbliche e dare valore economico a dati che potrebbero cambiare profondamente le stesse politiche di bilancio. Inoltre, inserendo le persone, le loro vite e i loro rapporti in un contesto territoriale e sociale specifico, consentono rimandi semplici e rapidi dalle politiche economiche pubbliche alle ricadute concrete sulle persone.

Valorizzare i servizi e i trasferimenti direttamente strumentali al Benessere, come parte del capitale sociale, rappresenta un'autentica rivoluzione e significa mettere donne e uomini “in grado di” vivere, lavorare ed agire nella società al meglio delle proprie possibilità/capacità. In tal senso, anche la verifica dell'equità e dell'efficacia delle procedure amministrative può essere effettuata in base al loro effetto sulla qualità della vita e quindi del ben-essere. Ecco allora come il dato demografico si trasforma in un aggregato di persone diverse che devono usare mezzi diversi per accedere ad uno stesso traguardo di Benessere.

I bilanci pubblici, nell'evoluzione registrata internazionalmente negli ultimi decenni, pur avendo mantenuto la connotazione contabile che li definisce, si sono andati affiancando a specificazioni e documenti collegati che evidenziano i rapporti con gli obiettivi politici e

programmatici delle Amministrazioni.<sup>7</sup> Quanto all'Amministrazione provinciale di Roma, soprattutto negli ultimi cinque anni, dal 2003 al 2008, si può affermare che questa ha rivelato una notevole sensibilità rispetto al principio delle pari opportunità. Nel documento costitutivo, lo Statuto, ad esempio, è più volte richiamato il tema della parità di genere e del benessere delle persone. A questo però dovrebbero via via fare seguito altri documenti, in particolare quelli di programmazione e di rendicontazione, perché si realizzi compiutamente l'obiettivo politico del *mainstreaming* di genere, come anche a livello internazionale è stato auspicato.

Lo Studio promuove appunto l'adozione da parte della Provincia di Roma di strumenti di programmazione, rendicontazione e valutazione che, improntati metodologicamente alla *Prospettiva del genere* secondo l'*approccio di Sviluppo umano* proposto, consentano ai cittadini e alle cittadine abitanti il territorio di raggiungere standards soddisfacenti di benessere e una qualità della vita adeguata alle diverse esigenze espresse da uomini e donne.

---

<sup>7</sup> Limitandosi al caso italiano, si pensi all'introduzione del Documento di Programmazione Economica e Finanziaria e della Legge Finanziaria dell'ordinamento nazionale, nonché, a livello locale, all'introduzione della Relazione Previsionale e Programmatica e al Piano Esecutivo di Gestione.