

PROGETTO COFINANZIATO DALL'UNIONE EUROPEA



STUDIO DI FATTIBILITA' PER LA COSTITUZIONE DEL BILANCIO DELLE
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE SECONDO UN'OTTICA DI GENERE

Fondo Sociale Europeo - OB 3 – ASSE E - Misura E.1 - F.S.E. -

Determina N° 1734 del 31/07/2001

REPORT FINALE

GENNAIO 2003

SOMMARIO

PARTE PRIMA	6
Premessa: articolazione del documento	7
CAPITOLO 1 - INTRODUZIONE: LE FORME RAPPRESENTATIVE DELL'INTERESSE PUBBLICO	11
Sessi, bilanci	
Pubbliche questioni	
Frattali, se possibile	
Sviluppo del lavoro	
CAPITOLO 2 – CONTABILITÀ PUBBLICA E ACCOUNTABILITY	15
Una tendenza ormai chiara	
Da parte sua, l'accountability	
Accountability in ambito pubblico	
Due parole sulla storia della contabilità sociale in ambito pubblico	
Due parole sulla tecnica	
Prospettive, movimenti	
CAPITOLO 3 - IL GENDER AUDITING: CONCETTI ED ESPERIENZE	24
Introduzione	
Uno sviluppo umano in grado di reggere all'esperienza delle donne sulla qualità della vita	
Un'ottica di genere sui bilanci pubblici secondo un approccio di sviluppo umano	
CAPITOLO 4 - FUNZIONAMENTI, GENERE E POLITICHE PUBBLICHE: UN MODELLO PER IL GENDER AUDITING	32
Introduzione	
Sviluppo umano, well being e capacità di funzionare	
Genere e Norme di Sviluppo	
Per una connotazione plurale del concetto di genere	
La condizione femminile: ambiti di disuguaglianza e GA	
Il GA nell'esperienza internazionale	
<i>Nord America</i>	
<i>Oceania</i>	
<i>Africa</i>	
<i>Europa</i>	
<i>Asia</i>	
<i>America Latina</i>	
Un modello per il GA	
<i>Intervento pubblico e assi di GA</i>	
<i>Obiettivi di sviluppo e indicatori di performance</i>	
Un indice sintetico per il GA	
Osservazioni conclusive: oltre il Genere	
APPENDICE 1	
APPENDICE 2	
APPENDICE 3	
CAPITOLO 5 - PRIMO CAMPO DI SPERIMENTAZIONE: LA REGIONE EMILIA – ROMAGNA	67
Premessa	
Enti locali: un concetto, più configurazioni	
<i>Richiami</i>	
<i>Sviluppo del lavoro e sistema di discrezione</i>	
<i>Regioni, province e comuni</i>	
Regione: verso un criterio di rendicontazione	
<i>Sopralluogo, modellizzazione indirizzi</i>	

- La base del processo di accountability: assunti, parametri, sistema tecnico
 - Un set ipotetico di assunti*
 - Caratteri del sistema, pluralità delle azioni ed una prima opzione per il governo*
 - Verso la modalità tecnica di rendicontazione*
- DPEF e gender auditing
 - Modellizzare, sperimentare*
 - Sviluppo applicativo del modello al DPEF*
 - Sviluppi*
- Ancora: dal modello al processo
 - Adattamento del modello generale*
 - Per l'accountability*
 - E se il soggetto istituzionale cambia?*
 - Gender auditing e accountability*
- Appendice: una lettura del DPEF secondo un'ottica di genere
 - Welfare*
 - Sapere lavoro e sviluppo*
 - Sicurezze*
 - Ambiente e territorio*

Seconda Parte

Capitolo 1 Introduzione

91

SEZIONE I

Capitolo 2 La metodologia del Gender Auditing di un bilancio comunale e una applicazione esplorativa al bilancio del Comune di Modena

97

Abstract

2.1 L'approccio del GA e la nostra metodologia

- 2.1.1 Il GA in Italia: un'esperienza interna alle istituzioni e locale
- 2.1.2 Il GA di un'amministrazione locale: problemi e strumenti
- 2.1.3 La metodologia che proponiamo: le tappe

2.2 Applicazione al bilancio di Modena: l'analisi delle entrate

- 2.2.1. Premessa
- 2.2.2. Le entrate del Comune di Modena
- 2.2.3. Aspetti metodologici
- 2.2.4. Donne e uomini, individui e nuclei familiari
- 2.2.5. Gli effetti delle imposte locali nell'ottica di genere
- 2.2.6 Valutazioni conclusive

2.3 Applicazione al bilancio di Modena: l'analisi delle spese

- 2.3.1 Scelta degli indicatori
- 2.3.2 Indicatori e valori di riferimento
- 2.3.3 I settori di intervento prioritari
- 2.3.4 La spesa dedicata alle Pari Opportunità
- 2.3.5 La spesa in alcuni settori di intervento prioritario
- 2.3.6 Valutazioni conclusive

Riferimenti bibliografici

Capitolo 3 Impatto di genere di politiche di supporto al lavoro di cura a Modena: un'applicazione sui nidi, gli assegni di genitorialità e il centro per le famiglie 142

Abstract

Introduzione

3.1 Quali percentuali di spesa sui tre interventi?

3.2 Impatto dei servizi per i bambini e le bambine di età inferiore ai tre anni

introduzione

3.2.1 La nascita e la diffusione degli asili nido a Modena

3.2.2 La diffusione delle nuove tipologie

3.2.3 L'ammissione al nido quale effetto per le donne?

3.3 L'impatto di genere dell'assegno di genitorialità

3.4 Le politiche e i cittadini. Verso una pluralizzazione dei criteri di valutazione: Il caso del Centro per le Famiglie di Modena

Introduzione

3.4.1 La vita quotidiana delle istituzioni: una prospettiva per l'analisi dei principi di giustizia

3.4.2 Il caso del Centro per le Famiglie di Modena: una analisi sul campo

3.4.3 Una proposta metodologica: l'approccio narrativo all'analisi delle politiche

3.4.3.1 Ragioni di contesto: l'insopprimibile complessità del sociale

3.4.3.2 La dimensione narrativa nella rendicontazione e valutazione delle politiche

Conclusioni

Riferimenti bibliografici

Capitolo 4: Donne e Trasporti in Italia, in Emilia Romagna e nel Comune di Modena – Analisi, buone prassi e strumenti di Gender Auditing 193

Abstract

4.1 Perché, come e quando donne e uomini si spostano?

4.1.1 Motivi e frequenza degli spostamenti: differenze di genere in Italia e in Emilia

4.1.2 Lunghezza e tempi dei tragitti: differenze di genere in Italia e in Emilia

4.2 La scelta del mezzo di trasporto urbano in Italia, Emilia e Toscana

4.2.1. Uomini e donne fanno scelte diverse

4.2.2. Le ragioni della diversità: l'analisi quantitativa

4.2.3. Le ragioni della diversità: l'analisi qualitativa

4.3 Percezioni e atteggiamenti delle donne

4.3.1 Mobilità e preoccupazioni ecologiche

4.3.2 Mobilità e in/sicurezza

4.3.3 Disponibilità al cambiamento

4.4 Sperimentazioni e buone prassi

4.4.1 Il caso della mobilità scolastica

4.4.2 Buone prassi in Emilia, Toscana e Modena

4.5 Migliorare i servizi di trasporto pubblici: gli strumenti del gender auditing

4.5.1 Innovare: quali direzioni?

4.5.2 Quali miglioramenti: *la checklist*

Appendice 1. Le indagini qualitative

Appendice 2. L'output delle stime probit

SEZIONE II

CAPITOLO 5: Alcune riflessioni sulle interazioni fra bilanci pubblici della Provincia e del Comune di Modena e l'approccio dello sviluppo umano 226

Abstract

Introduzione

- 5.1. Approccio delle capacità umane applicato al bilancio provinciale: Assessorati, centri di spesa, politiche, capacità
- 5.2 Il ruolo dell'ente locale comunale in una prospettiva di genere
- 5.3 L'esperienza della convention tra donne
- 5.4 L'approccio dello sviluppo umano applicato ai bilanci comunali

Riferimenti bibliografici

Appendice: Convention tra donne dal "Patto per la città" al "Patto tra cittadine e cittadini"

PARTE PRIMA

PREMESSA E ARTICOLAZIONE DEL DOCUMENTO

Nel corso del 2001 la Regione Emilia – Romagna ha approvato la realizzazione di un progetto teso a produrre uno studio di fattibilità per la costruzione del bilancio delle Amministrazioni Pubbliche secondo un’ottica di genere.

L’intenzione che anima il progetto è quella di proporre un modello di trattazione del fenomeno che, pur focalizzando l’attenzione sull’analisi dei bilanci pubblici, renda evidente il coinvolgimento degli altri soggetti che possono o devono concorrere alla realizzazione degli obiettivi di progresso sociale attesi.

L’idea di fondo è di trasformare il momento di analisi e lettura dei bilanci in uno strumento di approfondimento tematico sulle categorie d’interesse e di gestione e di visibilità delle linee d’azione che producono o inducono la trasformazione sociale.

In questo modo la Pubblica Amministrazione potrà esprimere le proprie politiche in relazione ai territori e agli ambiti di riferimento, offrendo la possibilità di una verifica del posizionamento sugli obiettivi preposti.

L’ispirazione di fondo corrisponde ai principi della sostenibilità e dello “stakeholder engagement”: le politiche pubbliche non si realizzano unicamente tramite la gestione diretta degli aspetti normativi e di servizio, ma attraverso la produzione e il controllo di linee d’azione condivise tra l’amministrazione stessa e gli altri protagonisti sociali.

Nella formulazione del progetto sono prese in considerazione le indicazioni contenute nel Documento di Politica Economico – Finanziaria 2001-2003 della Regione Emilia-Romagna. In particolare, nel DPEF si prevedono obiettivi e azioni che riguardano strumenti finanziari e di controllo strategico e operativo basati sui principi quali efficienza, efficacia, economicità ma anche chiarezza e trasparenza dell’azione amministrativa nei confronti dell’autorità pubblica e dei cittadini.

Ancora, nel DPEF si esprime il concetto che alle sempre più forti aspettative espresse dall’opinione pubblica è possibile rispondere ridefinendo il quadro normativo di riferimento e degli strumenti tecnico-finanziari e sviluppando metodologie, sistemi e processi volti all’analisi dell’efficienza interna e dell’efficacia delle politiche.

A maggior ragione, dunque, l’analisi dell’azione amministrativa secondo un’ottica di genere ben s’inserisce nella logica proposta dal DPEF. Introdurre la dimensione di genere nell’analisi della politica economica significa, infatti, porsi domande talvolta “insolite” e voler contribuire all’aumento dell’efficienza oltre che dell’equità. Per esempio, è più efficienza assegnare la titolarità di un sussidio familiare alla madre o al padre se l’obiettivo è il benessere dei figli? Oppure, nell’ambito di una politica redistributiva che intenda alleviare la povertà è efficiente oltre che equo continuare ad usare come variabile di riferimento il solo reddito monetario invece di ideare misure alternative che comprendano anche i beni e i servizi prodotti dal lavoro non pagato? Ancora, si supponga di subordinare il diritto di un soggetto ad usufruire di una misura attiva per l’occupazione all’iscrizione del medesimo alle liste di collocamento; ci si può aspettare che donne e uomini approfittino di questa opportunità nella stessa misura? E per finire, si pensi ad una riduzione del carico fiscale finanziata con un taglio dei servizi. Anche nell’ipotesi che la manovra sortisca un beneficio netto nell’aggregato, è opportuno accertare se questo sia vero sia per gli uomini che per le donne, date le differenze esistenti nella distribuzione del reddito e nella propensione all’uso dei servizi.

Gli **obiettivi generali** che lo studio di fattibilità ha inteso realizzare riguardano lo sviluppo di strumenti e modelli per il rafforzamento delle analisi di genere applicati ai bilanci delle amministrazioni pubbliche, anche considerando le attuali esperienze europee (specificatamente la

rete europea “Genere e Occupazione” che sta mettendo a punto una batteria di indicatori e parametri per la valutazione dei Piani Nazionali dell’Occupazione da un’ottica di genere).

Il progetto si è posto l’obiettivo di procedere all’applicazione in via sperimentale di alcuni di questi strumenti di gender auditing ai bilanci territoriali (o documenti programmatici) della Regione Emilia – Romagna, e di diversi livelli territoriali (regione, provincia, comune).

A tal proposito ha affrontato diversi livelli di approfondimento e di obiettivi:

- esplicitazione della dimensione di genere delle politiche e degli obiettivi d’indirizzo generali (analisi delle posizioni attuali sulle politiche di genere da parte degli Enti interessati dal progetto)
- analisi dell’impatto di genere di specifici capitoli di spesa (valutazione dell’impatto di genere)
- ipotesi di struttura di bilancio secondo criteri di trasparenza e valutabilità dei risultati in una prospettiva di genere

Il progetto, promosso dall’Assessorato al Lavoro, Formazione e Scuola, con delega alle Pari Opportunità, coordinato dalla dott.ssa Paola Bosi, responsabile del Servizio Pari Opportunità della Regione Emilia - Romagna è stato realizzato da un team di lavoro interdisciplinare nato dalla collaborazione tra rappresentanti del mondo accademico e consulenti professionisti che operano da diversi anni nell’ambito dei servizi alla pubblica amministrazione.

I soggetti che hanno contribuito alla realizzazione del progetto sono:

SCS Azioninnova SpA (Bologna) che ha maturato una vasta esperienza in aziende, Enti e società nazionali ed internazionali di consulenza e formazione. In particolare, opera da diversi anni nell’ambito della ricerca sociale e delle strategie. Ha realizzato numerosi interventi di costruzione del bilancio sociale, della carta valori e dei codici etici per le imprese cooperative e per le imprese dell’economia sociale più in generale. Il referente per il coordinamento del progetto è stata la dott.ssa Maria Bernardetta Chiusoli, mentre il dott. Mario Viviani, in virtù delle sue esperienze e numerose pubblicazioni nel campo del Bilancio Sociale e sugli aspetti culturali e normativi della gestione ha realizzato, in collaborazione con il prof. Diego Lanzi dell’Università di Bologna, lo sviluppo della prima parte del progetto.

Centro di analisi delle Politiche pubbliche (CAPP) presieduto dal Professor Paolo Bosi. Il CAPP è un centro interdipartimentale di ricerca, con sede a Modena presso il Dipartimento di Economia Politica - Università di Modena e Reggio Emilia, che svolge ricerche sulle politiche sociali e fiscali, con particolare attenzione allo studio degli effetti distributivi, costruisce e utilizza modelli di microsimulazione per l’analisi applicata promuovendo la formazione di gruppi di lavoro interdisciplinari su questi temi. Oltre al Professor Paolo Bosi, i seguenti membri e collaboratori del CAPP hanno partecipato al progetto di ricerca:

Professor Antonella Picchio
 Dr Francesca Olivier
 Professor Massimo Baldini
 Professor Paolo Silvestri
 Professor Tindara Addabbo
 Dr Ylenia Rovinalti

Hanno preso parte al progetto anche docenti e esperti provenienti da diversi atenei e centri di ricerca:

Professor Annalisa Rosselli (Università Tor Vergata, Roma)
 Professor Elisabetta Addis (Università di Sassari)
 Professor Francesca Bettio (Università di Siena)
 Dr Maria Merelli (LeNove-Studi e ricerche)

Professor Simonetta Botarelli (Università di Siena)

Dr Vando Borghi (Università di Bologna)

Dr Vittorina Maestroni (Centro Documentazione Donna di Modena)

Il coordinamento dei diversi gruppi di lavoro costituiti nell'ambito del progetto è stato svolto:

- per la prima parte del progetto da Mario Viviani e Bernardetta Chiusoli
- per l'analisi di genere del Bilancio del Comune di Modena relativamente alla Prima Sezione della Seconda Parte da Francesca Bettio
- per la valutazione delle politiche di supporto al lavoro di cura a Modena da Tindara Addabbo
- per la valutazione delle politiche dei trasporti a Modena alla luce delle diversità dei tempi degli uomini e delle donne da Francesca Bettio e Maria Merelli
- per l'applicazione dell'approccio dello sviluppo umano alla Provincia e al Comune di Modena da Antonella Picchio e Tindara Addabbo

Hanno aderito al progetto:

- ✓ Centro Documentazione Donna di Modena
- ✓ Comune di Modena
- ✓ Provincia di Modena

L'Assessorato alle Finanze, all'Organizzazione e ai Sistemi Informativi si è reso disponibile a sviluppare discussioni comuni sulla costruzione di indicatori finalizzati alla specifica analisi di genere, ponendo l'attenzione sui contenuti del DPEF. In particolare, il collegamento avviato con le risorse del Servizio Bilancio e Controllo Strategico hanno consentito di recepire all'interno del DPEF una specifica attenzione alle politiche di genere come finalità trasversale da monitorare e conseguire all'interno degli Assessorati della Regione, in chiave di prospettiva per i prossimi anni.

Il progetto, pur essendo organizzato in diversi gruppi di lavoro, ha visto al suo interno molteplici momenti di confronto e di scambio fra i gruppi stessi e il coinvolgimento in diverse fasi della ricerca degli enti che lo hanno promosso e che vi hanno aderito.

Ringraziamo gli enti coinvolti nel progetto per avere fornito le informazioni e i dati necessari allo svolgimento del progetto stesso.

Articolazione del progetto

Il progetto è composto di due parti. Nella prima parte di questo lavoro si è tentato di descrivere le principali categorie impiegate. Si tratta quindi soprattutto di "accountability", nel secondo capitolo, mentre gli ulteriori due capitoli trattano di *gender auditing*, illustrando e mettendo a confronto impianti dottrinari ed esperienze, e individuando già alcuni elementi che possano avviarci verso le situazioni pratiche.

In modo particolare al capitolo quattro si delinea un modello concettuale riguardante il *gender auditing* e s'identifica una prima griglia di elementi parametrici, di cui si produce giustificazione.

Più avanti – al capitolo cinque – questo modello viene comparato alla fattispecie della regione Emilia-Romagna. In questo capitolo infatti sono presi in considerazione - secondo un criterio di successiva discesa nel concreto – gli ambiti istituzionali in cui si è sviluppato il ragionamento e l'esperimento.

Nella seconda parte del lavoro, il rapporto di ricerca si pone l'obiettivo di dimostrare nelle concrete applicazioni ai dati, come l'analisi di genere dei bilanci pubblici dia luogo a risultati conoscitivi e nuovi e interessanti. Nella prima sezione vengono presentate applicazioni che riguardano il Comune e la Provincia di Modena affrontando problemi particolarmente significativi dal punto di vista del genere. E' stato preso in esame l'impatto complessivo del bilancio comunale di Modena e, in particolare, si è proceduto, nel secondo capitolo, ad un'analisi di dettaglio degli effetti di genere

dell'imposizione locale¹ – ICI, TARSU. Si è quindi passati, nel capitolo successivo, all'analisi dell'esperienza degli asili d'infanzia, dell'istituzione dell'assegno di genitorialità e dell'esperienza del Centro Famiglie; successivamente nel quarto capitolo, ad un'analisi della politica dei trasporti territoriale. Nella seconda sezione (capitolo quinto) sono contenute alcune riflessioni sulla possibile applicazione dello sviluppo umano ai contesti provinciali e comunali, riprendendo l'analisi svolta nella prima parte del rapporto per la Regione. La pratica politica concreta delle amministrazioni locali viene raccordata alle indicazioni che provengono da questo approccio, instaurando una corrispondenza tra specifiche "capabilities" e linee di azione dell'ente locale. Si evidenzia inoltre l'interazione tra spinte "dal basso" che provengono dalla società civile – in questo caso da associazioni di donne nel territorio- e l'auditing di genere del bilancio dell'ente locale.

¹ L'analisi delle entrate è stata curata da Baldini, Bosi e Silvestri.

CAPITOLO 1: introduzione – le forme rappresentative dell’interesse pubblico (a cura di Mario Viviani)

Sessi, bilanci

Questo lavoro tratta di parità tra i sessi e di bilanci pubblici.

Se già fin da ora il lettore fosse preso da una sensazione di incongruenza sarebbe buon segno: è quella sensazione il nostro campo di gioco, la nostra risorsa prima, la soglia da varcare, il vallo da colmare.

E’ evidente che – di primo acchito – *parità* e *bilanci* fanno parte di sfere diverse, appartengono a discorsi, riferimenti, discipline differenti. Almeno ciò è stato fino ad ora. Il nostro intento sarebbe invece di scoprire collegamenti, di gettare ponti, di permettere passaggi dall’una all’altra parte e viceversa.

Il nostro obiettivo è di disegnare un modello di rendicontazione che permetta di illustrare e di valutare le azioni compiute dagli enti locali per realizzare una maggior parità tra i sessi e di ipotizzarne un’integrazione con le forme più correnti di contabilità e rendicontazione pubblica. Per avvicinarci alla questione sono necessari tuttavia alcuni passi preparatori.

Pubbliche questioni

In termini molto semplificati, questo lavoro intenderebbe sancire due tesi, l’una delle quali ormai acquisita dal senso comune (non certo ancora dalla pratica), l’altra del tutto ancora problematica, o almeno inesplorata (ed è anche questa esplorazione l’obiettivo).

- La prima tesi è che il problema della parità tra i generi (l’obiettivo della parità tra i generi) è *fatto pubblico*. Su questa asserzione non dovrebbe esserci discussione, anche se – come vedremo – è necessario chiarire i termini, e il loro significato.
- La seconda tesi – derivante dalla prima – è che essendo la parità *fatto pubblico*, e dovendo essa essere perseguita con modalità coerenti con questa sua natura, è necessario esista un riscontro altrettanto pubblico della sua evoluzione. In chiaro: se la parità tra i sessi è fatto pubblico, essa deve essere pubblicamente rappresentabile. Dunque deve esistere un modo tipico per questa rappresentazione, soprattutto se ciò viene perseguito attraverso politiche pensate e promosse dall’amministrazione pubblica.

In altra parte di questo lavoro si accennerà all’evoluzione culturale che la questione della parità tra i sessi ha vissuto. Ora noi daremo per assunto l’obiettivo della parità e ci soffermeremo unicamente sui concetti di “questione pubblica” o “fatto pubblico”, che sicuramente vanno chiariti, per spiegare la radice concettuale che sostiene questo lavoro.

E’ convenzionalmente acquisito il fatto che ciò che è pubblico attiene non al singolo, ma alla comunità² e che l’interesse pubblico è prevalente su quello del singolo, o del privato.

L’interesse pubblico si manifesta negli ordinamenti degli Stati con la forza della legge, a differenza dell’interesse privato che al massimo trova nei contratti – a loro volta sottoposti alla legge – la sua sanzione. Parimenti, ogni questione pubblica si definisce, nella pratica, nel perseguimento di forme specifiche di *giustizia distributiva*³, cioè in una specifica (“politica”) visione dei rapporti tra gli individui e negli interventi correttivi che avvicinino la realtà alla forma attesa di tali rapporti.

Nel momento stesso in cui si riscontra (*pubblicamente, politicamente*) l’esistenza di condizioni di ☐rgomentativi☐ tra uomini e donne, si pone mano – almeno implicitamente – alla risoluzione di tale condizione negativa, e lo si può fare solo attraverso istituti che correggano la situazione non

² Cfr. N. Bobbio, voce 'Pubblico-privato' in Enciclopedia Einaudi, vol 11, pagg.401 e seg.

³ N. Bobbio, op. cit, pag 405

corrispondente allo stato sociale atteso o ottimale. Ciò non può che avvenire se non tramite una redistribuzione di diritti o di attributi.⁴

Nel nostro caso si tratta dunque di riconoscimento di diritti o attribuzioni specifiche alle donne, con lo scopo di produrre condizioni di maggior parità. Tale riconoscimento e tale redistribuzione derivano da una visione della giustizia e dell'utilità collettiva che assume – per dirla alla buona – che da una condizione di maggior parità derivino vantaggi diffusi, sia per le donne che per gli uomini.

Si tratta di un criterio argomentativo che è connaturato al diritto e alla stessa concezione di interesse pubblico: è riconosciuto dal pubblico (“è pubblico”) tutto ciò che non afferisce a un interesse singolo o di categoria, ma che produce utilità nella comunità, anche se il suo manifestarsi può avvenire con maggior immediato vantaggio di una categoria.

Questo passaggio è importantissimo per le premesse e per i fini del nostro lavoro: abbiamo fino ad ora sostenuto infatti che

- è pubblico ciò che attiene agli interessi della comunità,
- che esso si manifesta con un'azione di giustizia distributiva,
- che – necessariamente – ciò avviene con il riconoscimento o la produzione di vantaggi differenziali per una categoria.

C'è – come si vede – il rischio di una contraddizione nei termini: si predica un vantaggio generale, ma si agisce con la produzione di vantaggi categoriali, a cui corrispondono quasi inevitabilmente altrettanti – corrispondenti – svantaggi categoriali.

Dato che nelle cose degli uomini, della società e della politica, i significati o gli esiti delle azioni non si realizzano quasi mai contemporaneamente alle azioni stesse, diviene molto facile che tale significato possa sfuggire a chi non ha adeguata capacità interpretativa, o di produrre inferenze (o solamente la pazienza di aspettare). In parole povere è abbastanza facile che ciò che si coglie siano gli effetti immediati dell'attività redistributiva (vantaggi-svantaggi categoriali), mentre rimangono offuscati – perché non ancora espliciti, chiari, consolidati – gli effetti finali dell'azione, quelli per cui l'azione è stata pensata e voluta, i quali saranno accertabili solo tra qualche tempo, anche in caso di successo. Capiterà così che – per succedersi delle generazioni o semplicemente per l'effetto erosivo del tempo – la relazione causale andrà persa e la politica – anche nel caso di successo – rimarrà una dimensione generica e immanente, sino a che la storia interverrà a connettere logiche, azioni ed effetti. Ma cosa vale la storia nella dimensione di una società? Quanti saranno in grado di valutare la relazione tra il pensiero e la volontà d'allora e l'assetto che oggi – forse – ne è derivato?

Frattali, se possibile

Si dovrebbe dunque – in politica – seguire un criterio che potremmo definire di *anticipazione significativa*, o che – impiegando un termine della fisica – si manifestasse “per frattali”: l'insieme generale dovrebbe essere formato di parti ognuna delle quali costituita come l'insieme, e di esso totalmente rappresentativa.

Ogni azione dovrebbe al proprio interno disporre di un grado di significatività che la riconduca contemporaneamente alle sue motivazioni e ai suoi esiti. Sarebbe necessario poter osservare, per

⁴ Cfr. A. Sen, *La disuguaglianza*, Il Mulino, 1992, pagg.171 e seg. Nel testo - citato alle pagine in cui Sen tratta specificamente il genere come fattore di disuguaglianza – si argomenta ampiamente sul valore relativo del concetto stesso di uguaglianza, e di come esso si manifesti nella pratica – inevitabilmente - come uno *specifico modo di organizzare o modificare le disuguaglianze*.

In altri termini: perseguire una determinata configurazione di uguaglianza significa sempre introdurre un correttivo nei rapporti sociali, che inevitabilmente sarà considerato da qualcuno come l'introduzione di ingiustizia, o almeno di frattura rispetto alla condizione ex-ante, plausibilmente concepite da taluni attori come maggiormente positive. Si tratta dunque di attività redistributive e ispirate da una definita concezione della giustizia.

esempio, quanto l'azione redistributiva che intende aumentare il beneficio collettivo abbia *già prodotto* beneficio collettivo, o in quale misura si stia avvicinando a questo esito.

Ovviamente – trattandosi di attività umane e per nulla meccaniche – questo risultato può essere ricercato in modi assai vari e per differenti percorsi, in parte intrinseci all'azione politica (il bravo legislatore, l'efficiente amministratore, il geniale politico, sanno come rendere veloce e significativa l'azione) e in parte affidati alle azioni della comunicazione che accompagna l'azione politica stessa. E' proprio su tali presidi e strumenti comunicativi che si svilupperà il nostro ragionamento.

Ci avviciniamo così all'argomento: ciò che la politica dovrebbe fornire ai cittadini è proprio quella capacità di inferenza, la capacità di interpretare e misurare la congruenza tra concezione di giustizia e di vantaggio pubblico predicata, le azioni realizzate, gli esiti prodotti.

Ecco, venendo al nostro tema, la questione si pone come una serie di argomenti connessi l'uno all'altro:

- *posto il vantaggio generale di una maggiore parità tra i sessi,*
- *è necessario operare in via distributiva perché ciò si realizzi,*
- *dunque vanno descritte le azioni compiute (direttamente dall'Amministrazione pubblica e – in ragione delle sue politiche – da altre componenti private della comunità),*
- *e vanno soprattutto descritti gli esiti di tali azioni normative e distributive, per accertarne l'effetto benefico diffuso.*

I primi due punti sono dati come assunti e dunque su di essi non si tornerà. Ovviamente ciò non significa affatto che anch'essi non possano essere discussi, ma non è questo lo scopo di questo lavoro. Gli ultimi due punti rappresentano il cuore del nostro sforzo.

Il nostro lavoro si svilupperà in via prioritariamente metodologica. In particolare non ci si attende (non ci attendiamo) di realizzare compiutamente quegli obiettivi così drasticamente posti: la *descrizione degli esiti* (degli "outcome", come si dice) trascende questo lavoro, dato che si tratta di questione che anche nelle pratiche evolute di accountability la valutazione degli outcome viene affrontata solo dopo diversi periodi di maturazione ed esperimenti, e noi siamo ai primi passi. Ci si arresterà dunque – per questo obiettivo – al livello dell'esempio, ma tentando di indirizzare verso di esso il ragionamento e le proposte.

Per sintetizzare, ciò che di seguito si tenterà di definire e descrivere è:

- *un processo di rendicontazione per rilevare – in modo processualmente definito e riproducibile – le azioni dell'amministrazione pubblica locale in fatto di produzione di parità tra i sessi e di miglioramento della condizione femminile; ciò viene concepito a priori come un interesse pubblico rilevante. Quello che dovrà essere rendicontato è dunque – in prospettiva – il formarsi del vantaggio pubblico attraverso l'azione normativa e amministrativa.*

L'ultima osservazione – pleonastica, ma essenziale – è che se dovessimo unicamente impiegare i sistemi vigenti di rendicontazione pubblica, sarebbe parecchio difficile attuare un simile obiettivo.

Da cui deriva una domanda (ovviamente retorica): ma è possibile che i sistemi di rendicontazione pubblica non siano in grado di trattare della definizione, perseguimento, realizzazione dell'interesse pubblico?

Sviluppo del lavoro

La prima parte di questo lavoro dovrà tentare di descrivere le principali categorie che saranno impiegate. Si tratta soprattutto di "gender auditing" e "accountability".

E' probabilmente non necessario sottolineare come si tratti di due campi assolutamente evolutivi e in fase di costruzione, sia logica che pratica e come dunque sia necessario fissarne alcuni capisaldi.

Ci preme far notare tuttavia che la natura evolutiva e le incognite della novità non verranno moltiplicate dall'incontro di "gender auditing" con "accountability pubblica", ma anzi che esse – almeno nella valutazione di chi scrive – si sosterranno a vicenda, rendendo identificabili piste operative già abbastanza precise.

Al secondo capitolo si tratterà dunque di *accountability*. Gli ulteriori due capitoli tratteranno invece di *gender auditing*, illustrando e mettendo a confronto impianti dottrinari ed esperienze, e individuando già alcuni elementi che possano avviarci verso le situazioni pratiche.

In modo particolare al capitolo quattro sarà già delineato un modello concettuale riguardante il gender auditing e identificata una prima griglia di elementi parametrici, e ne verrà data giustificazione.

Più avanti – al capitolo cinque – questo modello sarà comparato alla fattispecie della regione Emilia-Romagna. In questo capitolo infatti verranno presi in considerazione – secondo un criterio di successiva discesa nel concreto – gli ambiti istituzionali in cui si è sviluppato il ragionamento e l'esperimento.

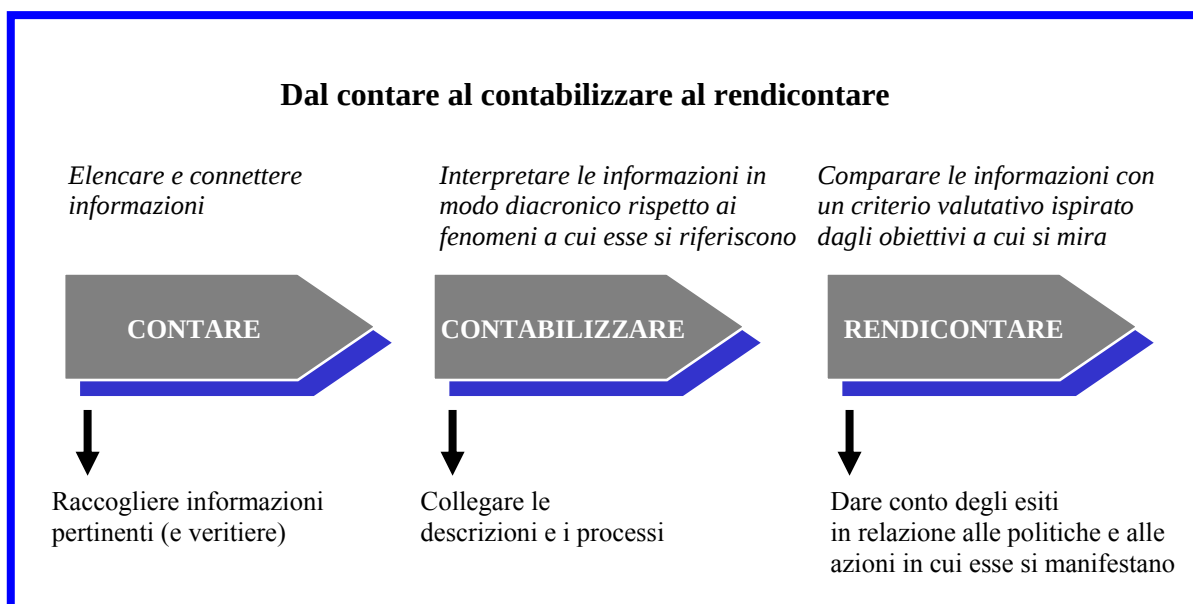
Si tratta – come è noto – soprattutto della regione Emilia-Romagna. Più avanti, in altra parte del lavoro, si tratterà invece del comune e della provincia di Modena. Naturalmente tutti questi valgono come tipi istituzionali, visto lo scopo di definizione di capisaldi generali che – per ora – possiede la nostra trattazione.

CAPITOLO 2: contabilità pubblica e accountability (a cura di Mario Viviani)

Per inquadrare il nostro esperimento nell'evoluzione disciplinare in atto è necessario accennare ad alcuni argomenti correlati. Senza alcun obiettivo di trattazione generale, osserveremo dunque come si va evolvendo la dottrina e la pratica contabile degli enti locali e come ad essa si vada avvicinando un'altra pratica, non tipica della pubblica amministrazione, ma anzi mutuata dall'impresa ordinaria. Si intende parlare della *contabilità sociale*, ovvero – in un'accezione ancor più generale – dell'*accountability*, intesa come complesso di pratiche e di norme che manifestano responsabilità sociale.

Una tendenza ormai chiara⁵

Una tendenza ormai abbastanza diffusa nelle pubbliche amministrazioni locali si esprime con questa suggestione grafica:



Si vuole intendere che il processo di sviluppo delle nuove forme descrittive e di controllo che ultimamente hanno preso vita nelle amministrazioni – e che anche il nostro lavoro rappresenta - può essere visto come il passaggio da una semplice raccolta ordinata d'informazioni ex-post ad un vero e proprio sistema comparativo tra attese ed esiti. Questa tendenza non è tipica delle pubbliche amministrazioni. Esso vale in generale - aziende for profit, non profit, associazioni, eccetera – ma in ambito pubblico esso assume un particolare significato, data la specifica natura della contabilità pubblica e la sua estrema formalità e rigidità.

La contabilità pubblica, sino a qualche tempo fa, era unicamente indirizzata a controllare la spesa e a sottoporla contemporaneamente al controllo di legittimità.

⁵ Questo è il successivo paragrafo richiamato M. Viviani, "Bilancio sociale in ambiente pubblico", di prossima pubblicazione

Attualmente le cose sono in fase di sostanziosa evoluzione, secondo due filoni che si muovono in parallelo:

- da un lato si assiste da tempo ad una modifica interna dei criteri e delle logiche contabili: l'introduzione della contabilità economica e di quella patrimoniale, oltre che l'introduzione di sistemi direttamente orientati al controllo di gestione;
- dall'altro lato - ed è proprio questa la cosa su cui conviene ragionare di più - assistiamo a un'evoluzione che si potrebbe definire "per integrazione tematica". Appaiono, in altri termini, nuovi criteri contabili connessi a nuove competenze e a nuovi campi di intervento pubblico. L'esempio più importante riguarda la contabilità ambientale, che, pur non potendo essere considerata una vera e propria parte della contabilità pubblica, rappresenta un'esigenza ormai riconosciuta. Lo stesso si potrebbe dire per le forme descrittive che riguardano la salute dei cittadini ("piani della salute"), o addirittura per le assai più classiche forme di pianificazione territoriale.

Il momento di svolta sostanziale, per quanto attiene la contabilità pubblica, è rappresentato dal decreto legislativo 77/95, sollecitato a sua volta dalla legge 142/90⁶. Sino allora la legge prevedeva che i bilanci pubblici rilevassero i soli aspetti finanziari. Una contabilità dunque rivolta essenzialmente al controllo degli equilibri di bilancio.

La disciplina della rendicontazione prevista dal Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali⁷ introduce ora nuovi strumenti e metodologie, liberamente assumibili dai singoli enti locali, pur continuando a considerare la contabilità finanziaria come cardine del sistema: *"infatti il risultato finanziario comporta conseguenze positive e negative, mentre il risultato economico-patrimoniale viene assunto unicamente a fini conoscitivi"*⁸.

Per quanto riguarda insomma la contabilità pubblica ci si trova oggi in questa situazione:

- la contabilità finanziaria è ancora il cardine dell'intero sistema,
- a fini conoscitivi è stata introdotta la contabilità economica, oltre a quella patrimoniale,
- sono in fase di introduzione altri criteri e principi contabili, in ragione delle novità gestionali (o più propriamente politico-sociali) che appaiono via via tra le competenze degli enti.⁹

Queste novità intaccano ma non trasformano ancora la prassi dominante. Osservando oggi un bilancio pubblico si accerta soprattutto che l'ente amministra delle risorse espresse in moneta, cioè fungibili.

Iniziano però ad avere sempre più spazio nelle competenze degli enti - come si è già marcato - effetti e oggetti che non possono essere considerati risorse fungibili, che non trattano cioè solo di fornitura di servizi, come è stato storicamente per gli enti locali, e in particolare per i comuni.

E' lo stesso concetto di "amministrare" che diventa sempre più ambiguo: esso può riferirsi infatti sia *ai soldi* (finiti, chiari, fungibili) che *alla cosa pubblica* (indeterminata, indefinita, non fungibile e non scambiabile, per quanto condivisibile). E quest'ambivalenza di significato non si mitiga col tempo. Anzi, si accentua.

⁶ Sull'ordinamento delle autonomie locali.

⁷ DLgs 18 agosto 2000, n. 267.

⁸ A. Borghi e C. D'Aries, "Gestione e valorizzazione del patrimonio comunale", Azienditalia, n. 11, 2001.

⁹ Va ricordato che anche la prassi di programmazione dello Stato ha concorso, con al sua evoluzione, a modificare la concezione contabile. La Legge finanziaria è in fondo un sistema di collegamento sintetico e omnicomprensivo tra intenzioni politiche, azioni pianificate e risorse disponibili.

Si vedrà poi come l'assunzione (non obbligata dalla legge) del PdeF da parte della Regione Emilia-Romagna offra un indubbio appoggio alla miglior interpretazione delle intenzioni politiche e al loro collegamento con le pratiche realizzazioni. Ciò è dovuto - almeno in parte - ai criteri di costruzione e descrizione delle politiche pubbliche rappresentato dalle leggi finanziarie.

Questo comporta l'apertura di questioni parecchio complesse, che fanno riferimento al linguaggio, alla concezione, alla specializzazione, alle competenze

Un sistema contabile ordinario, espresso in grandezze monetarie, ammette (impone) una specializzazione e produce *ambiti funzionali di gestione*. Un ambito specialistico identifica una materia omogenea e soprattutto un campo di responsabilità.

E' da presumere che per specifici temi non sarà mai così. E' difficile pensare che all'interno di una ragioneria pubblica vi sia – per esempio – una specifica competenza riguardante l'ambiente e la contabilità ambientale, e nemmeno - per toccare l'argomento che ci interessa di più - per le politiche attive (*azioni positive*) verso le donne.

Qualsiasi cosa sia, l'ambiente non è fatto di beni fungibili. Anzi, potremmo concordare sul fatto che si tratta proprio di beni infungibili per antonomasia. Lo stesso si deve dire per le nostre questioni di genere.

Possiamo monetizzare (e scambiare) l'aria o la mancanza d'aria? Possiamo mercanteggiare le nostre necessità etico-estetiche? Possiamo transigere e transare sulla salute? Riguardo alla parità di genere? E semmai tentassimo di farlo, sarebbe questa un'azione ammissibile, accettabile sul piano morale?

Da parte sua, l'accountability

Non è necessario in questa sede compiere lunghe descrizioni su cosa sia e a cosa serva il bilancio sociale. E' sufficiente richiamarne i presupposti e l'evoluzione più recente.

Si tratta – in generale – di forme di rendicontazione con l'obiettivo di illustrare al pubblico (e ad alcuni pubblici in particolare) il complesso degli effetti dell'attività aziendale. Questi effetti hanno in parte natura economica, ma in parte hanno natura differente, che genericamente si definisce (ma è una pura scorciatoia linguistica) come *sociale*, da cui il nome.

L'esistenza del bilancio sociale è motivata dal fatto che la contabilità tradizionale (da questo punto di vista non c'è differenza tra impresa privata e amministrazione pubblica) non riesce a testimoniare adeguatamente né ciò che l'impresa preleva dalla società, né ciò che essa conferisce. La descrizione e misurazione delle utilità *non immediatamente economiche* hanno la necessità di un linguaggio proprio.

Osservando la materia secondo un approccio più funzionale o utilitaristico si può dire che il bilancio sociale è uno strumento per la “gestione della fiducia”. Oppure, in modo più corretto, si può dire che si tratta di un “sistema di analisi e controllo dei fattori di integrazione tra l'organizzazione e i propri pubblici”. Se si considera infatti la relazione fiduciaria con i clienti, i lavoratori, i fornitori, con i pubblici insomma, uno dei patrimoni dell'organizzazione e se essa dipende dalla percezione di utilità degli stessi pubblici, un sistema di rendicontazione che si soffermi proprio su queste utilità aumenta la possibilità dell'organizzazione di definire, realizzare, correggere i propri comportamenti, ovvero di modellare in modo più attento e consapevole gli esiti complessi dell'operato aziendale.

Da questo punto di vista si tratta dunque di un reale completamento degli strumenti di gestione dell'impresa.¹⁰

E' cognizione condivisa che ci si può aspettare un'ulteriore forte diffusione dei bilanci sociali, di questi “*bilanci che non quadrano*”, perché una grande parte dell'economia non è già più (nonostante l'apparente successo delle concezioni privatistiche e mercantili) una vera e propria “*economia di mercato*”.

Una buona parte delle aziende non ha per scopo la produzione di profitti, ma di *utilità*. E ciò vale ovviamente in primis per l'amministrazione pubblica e per le sue forme derivate.

¹⁰¹⁰ Cfr. M. Viviani, *Specchio Magico – Il bilancio sociale e l'evoluzione delle imprese*, Il Mulino, 1999, passim.

Ma esiste un'altra ragione che spiega l'esigenza della contabilità sociale: queste *utilità* (per ora si ammetta questa genericità) non prendono vita e forma solo all'interno dell'impresa, ma in un intorno meno definito, che - appunto - è un intorno sociale, è la società nelle differenti sue configurazioni. Ancora una volta si giustifica dunque il nome.

I bilanci sociali non sono un'invenzione recente, ma la loro diffusione è cosa degli ultimi dieci anni e il processo è - si può dire - appena avviato. Tuttavia è già possibile valutare il cambiamento che è intervenuto nelle motivazioni e nella pratica: mentre i primi bilanci sociali avevano un carattere essenzialmente giustificatorio ("*ho come scopo il profitto, ma attenzione: sono capace di produrre anche altre utilità*") ora non si tratta più di aggiungere connotati sociali al perseguimento del profitto. Si tratta invece di immaginare e costruire nuove forme di reporting e di controllo per un nuovo tipo di economia. E' proprio in sintonia con questa tendenza che anche l'amministrazione pubblica - e i particolare gli enti pubblici - si sono avvicinati alla contabilità sociale.

Recentemente la terminologia si è molto arricchita: assieme a bilancio sociale si parla di "bilancio di sostenibilità", di rapporto socio-ambientale, di rendicontazione etica, eccetera, e proprio per questo florilegio terminologico si inizia a preferire un termine riassuntivo, assumendo tutte queste forme di rendicontazione nella categoria degli "strumenti di accountability".

'Accountability' è una parola intraducibile, che non vuol dire rendicontazione, ma che indica l'azione e l'impegno di "dare conto di", cioè di motivare pubblicamente le ragioni delle azioni intraprese, dei costi sociali prodotti, dei vantaggi sociali realizzati. Si tratta dunque di un atteggiamento morale, soprattutto, che può comportare differenti azioni, ma che trova naturalmente la sua massima esplicazione nelle forme di rendicontazione che noi indicheremo generalmente come bilancio sociale, o contabilità sociale.

Accountability in ambito pubblico

L'introduzione della contabilità sociale in ambito pubblico corrisponde a questa considerazione: un'azione amministrativa, un investimento, un fenomeno sociale non possono essere misurati solo finanziariamente. E' necessaria un'altra metrica, appunto di tipo sociale. A differenza della contabilità ordinaria dunque la contabilità sociale in ambito pubblico adatta il criterio descrittivo ai fenomeni ai quali si riferisce.

L'accountability non identifica (né può farlo) un ambito specialistico della sua gestione. Né un linguaggio specifico.

In altro modo: se accountability significa "dare conto a", vorrà dire che il linguaggio dovrà essere compatibile con quello dei soggetti cui si deve dare conto.

Se intendo spiegare ai cittadini la relazione tra le risorse che essi mi hanno affidato e gli effetti che ne sono derivati, sono tenuto all'impiego di un sistema espressivo che si costruisca sulla capacità di interpretazione e sugli interessi di informazione dei cittadini stessi.

Il sistema parametrico che impiegherò dovrà dunque essere esso stesso oggetto di dialettica tra ciò che io intendo esprimere e le esigenze dei miei interlocutori. Anche il sistema descrittivo, anche la contabilità è dunque oggetto di dialogo, e di transazione.

Se non esiste un a-priori linguistico e descrittivo significa che non esistono nemmeno gli specialisti. Questa è la grande novità della contabilità sociale in ambito pubblico. Si dovrà trattare dunque di un codice despecializzato, proprio perché dovrà essere in grado di adattarsi alla fattispecie che tratta.

Ciò non significa naturalmente che non debbano esservi delle regole, tutt'altro. Ma tali regole riguarderanno il processo, non il linguaggio. In altri termini: il bilancio sociale non è formalmente costituito dal linguaggio che adotta, ma dal modo in cui è stato realizzato.

Questo concetto rappresenta (e in qualche misura anticipa) l'evoluzione della politica e dell'istituzione pubblica, considerandole sia come *amministrazione della cosa pubblica*, che come

sistema rappresentativo delle volontà dei cittadini, e delle possibilità e occasioni della convivenza. Dell'interesse pubblico, in una parola. E ci si collega in questo modo ai concetti che esprimevamo in apertura.

Esistono però alcuni principi che potrebbero essere messi in capo ai nostri ragionamenti:

- *la contabilità pubblica non dovrebbe tentare di rendere fungibili tutti i suoi valori.* E rispetto a ciò si vedano le argomentazioni precedenti
- *La contabilità pubblica deve esprimere una visione ovvero dovrebbe fare in modo che si esprima una visione.* Se non posso impiegare valori fungibili ho però pur sempre la necessità di impiegare una metrica condivisa. Tale metrica condivisa – in politica – non può che fare riferimento agli assunti – appunto – politici in ragione dei quali sviluppo la mia azione. In capo all'accountability pubblica v'è dunque l'esplicitazione degli assunti, ovvero la chiarezza dei riferimenti politici. Si può parlare di "visione espressa".
- *Lo specialismo, la competenza professionale, nella contabilità pubblica si deve manifestare come capacità di identificare i sistemi parametrici più adatti a trattare i differenti comparti e le differenti espressioni in cui si manifesta la gestione della cosa pubblica.*

Questi assunti sono a capo della nostra sperimentazione e possono anche essere espressi così: l'ente pubblico - adottando sistemi di rendicontazione sociale - innova ed arricchisce la propria comunicazione ai cittadini, alle imprese, agli altri interlocutori istituzionali; nello stesso tempo sollecita ai propri interlocutori (imprese, associazioni) un analogo comportamento, forse domani addirittura condizionante la possibilità di istituire relazioni contrattuali¹¹.

Si tratta di un esempio dell'accountability come effetto di specifiche modificazioni gestionali e culturali, ma anche come causa di queste stesse modificazioni.

Due parole sulla storia della contabilità sociale in ambito pubblico

L'introduzione della contabilità sociale nelle amministrazioni pubbliche¹² risale alla metà degli anni '90, quando fu avviato il primo progetto di bilancio sociale riguardante le Libere Forme Associative del Comune di Bologna.

Nel 1998 - sempre nella stessa Amministrazione - si iniziò la sperimentazione nell'area dei servizi sociali, in particolare nell'ambito *Anziani*. L'anno successivo il processo fu allargato all'ambito *Infanzia* e infine con l'edizione 2001 sono diventati oggetto di rendicontazione gli ambiti *Disabilità*, *Immigrazione* e le attività di *Sostegno e recupero* di persone con differenti e particolari problemi di integrazione sociale.

Si sono così applicati i principi e i metodi della contabilità sociale ad un vasto (e assai interconnesso) insieme di politiche pubbliche, indirizzate non solo agli individui, ma alla comunità cittadina nel suo complesso, soprattutto se la si osserva dal lato della convivenza, della solidarietà, della disponibilità di servizi, della qualità di vita.

Negli stessi anni anche altre amministrazioni si avvicinavano con differenti percorsi alla contabilità sociale: tra esse si possono ricordare i comuni di Rovigo, Terni, Copparo e - pur con metodiche e scopi particolari - il comune di Trieste.¹³

¹¹ Si consideri al riguardo la prossimità tra i fenomeni che riguardano la certificazione di qualità e l'accountability per i soggetti che gli enti locali dovranno accreditare per l'attuazione della nuova legge sull'assistenza sociale (legge 8 novembre 2000, n. 328 "Legge-quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali").

¹² Mi riferisco alle esperienze alle quali ho avuto occasione di partecipare direttamente.

¹³ Anche altre amministrazioni pubbliche hanno - più o meno nello stesso periodo - introdotto modelli di rendicontazione chiamati "bilancio sociale", ma si tratta spesso di schemi esplicativi e di approfondimento allegati al bilancio finanziario. Si manifesta anche per il pubblico la pluralità degli approcci metodologici assai nota a chi s'interessa di accountability, che proprio l'iniziativa del GBS ha tentato di arginare e ordinare.

Lo stimolo di partenza per l'introduzione del bilancio sociale in ambito pubblico corrispondeva all'esigenza di dimostrare quanto le politiche pubbliche e le azioni amministrative avessero concorso al buon funzionamento - dunque alla buona reputazione - di una determinata comunità; che in una determinata città "si vivesse bene" o "ci si stesse bene".

Queste parole (*vivere bene, starci bene*) possiedono però un significato larghissimo: in una città "si vive bene" se ci sono buoni servizi, ma anche se questi servizi sono sufficientemente diffusi e accessibili; "si vive bene" però anche se nelle relazioni tra i cittadini esistono determinati caratteri, se si percepisce una complessiva condizione di accoglienza, di civismo, di tolleranza, di diffusa assunzione di responsabilità riguardo alla cosa pubblica, intesa non tanto come "competenza e proprietà del Pubblico", quanto come "cosa di tutti, nutrita da tutti e utile a tutti".

Siamo così già a contatto con una categoria - quella di "capitale sociale" - che viene sempre più impiegata in letteratura e nella pratica politica¹⁴, ed è stato introdotto un altro dei temi importanti: nelle esperienze accennate il bilancio sociale non è mai solo quello dell'amministrazione, ma quello del *comune*, cioè - assieme - della macchina comunale, dei cittadini, delle loro associazioni e istituzioni che operano in campo sociale.

Il comune è un punto di riferimento responsabile ed essenziale, ma ciò che viene rendicontato è un frutto complessivo: dalle performance dell'amministrazione ai risultati degli sforzi "privati e civici". Il comune non è un ufficio decentrato dello Stato, né solo un fornitore di servizi, o un realizzatore di infrastrutture. Per quanto gli aspetti gestionali siano molti (ed è quindi importante rendicontarne la qualità, quantità e costo), essi devono essere funzionali al *core business* dell'ente locale: concorrere al buon funzionamento della comunità, che a sua volta dipende da tutti i protagonisti in campo. Ecco: il bilancio sociale in ambito pubblico deve trattare di questa fitta rete di interrelazioni, reciproci impegni, scambi. Il bilancio sociale si manifesta come uno strumento per l'accertamento e la descrizione di quell'interesse pubblico da cui sono partiti i nostri ragionamenti.

La dottrina della contabilità sociale equipara i bilanci sociali a "strumenti di dialogo": basi informative e descrittive sulle quali compiere verifiche comuni, assumere impegni, definire obiettivi di miglioramento, in modo che tutti i protagonisti possano fare al meglio la propria parte. Il bilancio sociale serve soprattutto a valutare la coerenza tra gli impegni che gli attori sociali si sono assunti e gli esiti delle loro azioni.

Si tratta dunque dell'applicazione del criterio di responsabilità, non difficile quando sono in gioco le persone, le imprese o altre singole organizzazioni, più complicato quando si tratta di insiemi complessi (e a volte contraddittori) come le vaste comunità, le città.

Così nei bilanci sociali degli enti pubblici non ci si limita a identificare e rendicontare i servizi che il comune ha reso, o i soldi che il comune ha speso, ma i risultati che - con il concorso di comune, istituzioni, cittadini - è stato possibile conseguire; e non solo i risultati positivi, ma anche quelli che devono o possono essere migliorati, secondo la valutazione non dei soli amministratori, ma della comunità cittadina.

Due parole sulla tecnica

La costruzione del bilancio sociale in ambito pubblico avviene secondo tre particolari ambiti di rendicontazione e di verifica:

- ciò che può essere indicato come *verifica di coerenza*, misurata rispetto agli assunti valoriali di partenza e agli indirizzi di Giunta;

¹⁴ Per "capitale sociale" si può intendere in prima approssimazione il patrimonio di relazioni, di norme, di tradizioni a disposizione dei soggetti, individui o insiemi sociali che essi siano. Questo patrimonio culturale-relazionale funge da infrastruttura per gli scambi e riduce i costi di transazione. Si tratta di un patrimonio per definizione collettivo e non quantificabile, impossibile da conservare o impiegare al di fuori dei contesti ove si è prodotto. Esso è sicuramente frutto di tradizioni e condizioni civiche particolari, ma può essere interpretato, curato e incrementato da opportune politiche pubbliche. Si dirà più avanti come il bilancio sociale in ambito pubblico possa essere sinteticamente concepito come la descrizione e l'amministrazione (incrementale) del capitale sociale.

- la *verifica di efficacia*, connessa con l'analisi e la misurazione dei progressi in fatto di *qualità dei servizi*, e con il raggiungimento di più complessi obiettivi di benessere sociale.
- la *verifica di efficienza*, in gran parte connessa con la capacità della macchina comunale di realizzare con il minimo costo le sue funzioni di produttore di servizi e di *regista sociale* e con la misurazione dei progressi nello sviluppo della *sussidiarietà* (vale a dire l'attribuzione ai privati di competenze sino ad ora esclusivamente pubbliche, facendo in maniera che sia salvaguardato il principio di *equità*).

Mentre per gli obiettivi di verifica di *efficienza* ed *efficacia* esistono parametri sufficientemente intuitivi (e riconosciuti dalle prassi di programmazione e controllo dell'ente pubblico), per quanto riguarda la valutazione di *coerenza* le cose sono meno semplici. E' necessario, infatti, poter fare riferimento ad un assunto di partenza – essenzialmente etico-politico – in ragione del quale si dispiega l'iniziativa del comune.

Ogni bilancio sociale prende le mosse da specifiche indicazioni valoriali, desunte e ricomposte da differenti fonti: lo Statuto comunale, il Programma di mandato, altri documenti programmatici approvati dal Consiglio. Queste specifiche indicazioni programmatiche sono normalmente richiamate in apertura dei singoli capitoli o parti del bilancio sociale, riguardanti i differenti ambiti di rendicontazione.

Tanto per fare un esempio, ecco come si esprime il complesso dei valori di riferimento per la redazione del rapporto per le politiche sociali e educative del comune di Bologna. Esso è stato ricostruito in base alla documentazione politico-programmatica ed istituzionale dell'Ente.

Valori di riferimento del Comune di Bologna per le politiche educative e sociali:

- *assicurare alle persone, alle famiglie, alla città, i migliori servizi educativi e sociali;*
- *provvedere al soddisfacimento dei bisogni fondamentali delle persone in stato di necessità;*
- *attivare e rendere efficiente la rete delle relazioni interpersonali, familiari, sociali, che manifestino solidarietà e senso civico e che attuino il principio di sussidiarietà;*
- *valorizzare l'attività di chi opera in campo sociale ed educativo, sia in modo professionale che volontario;*
- *promuovere l'innovazione e la sperimentazione in ambito sociale, sia in relazione alle tecnologie impiegate, che riguardanti le relazioni tra individui, associazioni, istituzioni;*
- *rendere sempre più efficiente la spesa pubblica e mobilitare – per quanto possibile – risorse private;*
- *considerare le politiche sociali processi che attengono all'educazione e alla sicurezza dei cittadini.*¹⁵

L'esplicitazione dei valori di riferimento non deve essere assimilata ad una – per quanto importante – azione con contenuti essenzialmente programmatico-ideali. La dichiarazione valoriale è in verità un momento assai specifico, e per alcuni versi "tecnico", nella costruzione del bilancio sociale. Si tratta di dichiarare il nucleo d'impegni sui quali il comune chiede il giudizio dei suoi interlocutori. Si tratta del primo passo verso la costruzione del sistema parametrico che definirà la struttura del bilancio sociale.¹⁶

In linea di massima, le informazioni contenute nel bilancio sociale possono essere riferite a due ambiti operativi fortemente interconnessi, ma non identici:

- *lo svolgimento dei servizi*: l'attività vera e propria di immediata produzione di utilità sotto forma di servizio e rivolta a specifici soggetti, chiaramente identificabili come ricettori o *utenti*;
- *la realizzazione delle politiche*: la serie di azioni di tipo normativo, comunicativo, amministrativo e le altre iniziative di varia natura che intendono produrre modificazioni e miglioramenti di carattere culturale, comportamentale, relazionale, all'interno della comunità di riferimento.

¹⁵ Comune di Bologna, *Rapporto sulle politiche sociali ed educative*, 2001.

¹⁶ Si veda ancora: GBS, *Principi di redazione del bilancio sociale*, 2001, cit.

Mentre per quanto riguarda lo svolgimento dei *servizi* (sia realizzati direttamente, che tramite prestazioni di terzi) il comune è sostanzialmente autonomo e responsabile dell'output, nel caso delle *politiche* il comune è uno dei protagonisti - quello principale - ma non l'unico. La realizzazione delle politiche (e soprattutto il loro *outcome*) dipende dalla creazione di forme organizzative temporanee (alleanze, joint, istituzioni, società, consorzi, collaborazioni, ecc.) con altri soggetti. Questi "altri soggetti" sono tra i principali target del bilancio sociale.

I destinatari della comunicazione rappresentata nel bilancio sociale dunque sono:

- *la struttura del comune* (assessori, consiglio, dirigenti, ecc.),
- *le istituzioni cittadine* (sia non profit che profit, con particolare riguardo a quelle che possono avere un ruolo di rilievo nella realizzazione delle politiche dell'ente),
- *la cittadinanza*.

Come anche con solo pochi rudimenti sulla contabilità sociale si comprende, dal punto di vista strettamente formale e compositivo non esiste alcuna differenza tra un bilancio sociale "privato" e un bilancio sociale "pubblico". Le differenze sostanziali risiedono nel fatto che nel Pubblico vi è una assai maggiore indeterminatezza del campo da sottoporre a descrizione e rendicontazione e nell'individuazione dei *soggetti che si assumono le responsabilità*, vale a dire che realizzano l'accountability. Mentre in un'impresa ordinaria il governo (dunque la responsabilità) coincide il più delle volte con la proprietà, nel caso degli enti pubblici siamo di fronte ad un soggetto (il comune, la provincia, ecc.) che costruisce una rendicontazione su materie per le quali in parte detiene responsabilità primaria ed assoluta (il campo dei servizi), ma anche su materie nelle quali egli può (e deve) formulare e sviluppare delle politiche, i cui esiti però risultano da un concorso assai vasto di differenti soggetti e differenti volontà.

Il difficile dei bilanci sociali in ambito pubblico è che *l'oggetto della rendicontazione appartiene a competenze multiple e a volontà differenti*. Se non interviene il Pubblico tale complesso non può - a nessun patto - essere valorizzato, né - probabilmente - descritto.

Prospettive, movimenti

Si tratta dunque - come si comprenderà da ciò che è stato detto fino ad ora - di un campo eminentemente evolutivo, che tuttavia inizia ad esporre alcune costanti, che si presentano in modo - si potrebbe dire - spontaneo nelle varie sedi di sperimentazione. A pur scopo di indirizzo è però già possibile identificare alcune prassi o alcune logiche di sperimentazione, tentandone una classificazione. Questo appare necessario per il fatto che questo stesso lavoro rappresenta probabilmente la sintesi di differenti configurazioni e in qualche misura una loro sublimazione.

In termini generalissimi, le tendenze possono essere classificate in almeno quattro grandi (e non nettissime) categorie: "ordinativo-comunicativa", "partecipativa", "gestionale-integrata", "strategico-organizzativa".

Osserviamole rapidamente.

Tendenza "ordinativo-comunicativa"

Si tratta in linea di massima del trasferimento dei sistemi di rendicontazione sociale in uso nelle imprese all'ambito pubblico: il bilancio sociale ormai definito nel processo e nei contenuti fondamentali viene adattato alla fattispecie dell'ente pubblico. I riferimenti metodologici principali richiamano le prassi riconosciute. Per l'Italia si tratta in modo principale dei principi del GBS, che si ripresentano in modo abbastanza coerente, pur con alcune necessarie modifiche¹⁷

¹⁷ la modifica principale riguarda l'inapplicabilità in ambito pubblico dello schema di costruzione e distribuzione del valore aggiunto. Esistono tuttavia degli esperimenti di assimilazione: si veda per esempio il bilancio sociale della Provincia di Parma, che ha adottato un sistema di valorizzazione del movimento economico indotto collegabile al bilancio pubblico. Esso richiama in qualche misura il metro del valore aggiunto.

Gli scopi principali del bilancio sono di comunicazione. Si tratta di superare la difficoltà di lettura del bilancio pubblico, offrendo ai cittadini e agli stakeholder un disegno delle attività amministrative che ne descriva gli esiti principali.

E' adottato soprattutto da comuni di media dimensione (Copparo, per esempio) e da amministrazioni provinciali (Parma, per esempio).

Tendenza "partecipativa"

È un comportamento – a cui corrispondono atti formali specifici – che ha preso piede man mano è cresciuta la prassi della concertazione o dello stakeholder engagement. I casi più emblematici riguardano la costruzione delle "Agende 21 locali", ovvero dei già richiamati "Piani per la salute". Si tratta in questi casi non tanto della redazione di un documento, ma di una prassi formalizzata di coinvolgimento, che porta alla fissazione di obiettivi condivisi, e alla definizione di impegni per i differenti partecipanti al processo.

Più che di un sistema di rendicontazione si tratta dunque di una serie di atti formalizzati, che a loro volta producono documenti che possiedono diversi punti di contatto con le forme più classiche di contabilità sociale.

Tendenza "gestionale-integrata"

Uno degli obiettivi sottesi all'introduzione della contabilità sociale è quello di offrire un contributo all'efficienza della macchina amministrativa. Esistono dunque forme di rendicontazione e di reporting sociale che mirano anche ad unificare i sistemi di pianificazione e controllo in uso, ma soprattutto ad unificare trasversalmente le aree d'attività, in modo che il criterio amministrativo e politico sia chiaramente identificabile in ogni azione compiuta all'interno dell'amministrazione. L'aspetto più rilevante riguarda soprattutto lo sforzo di connessione tra la contabilità sociale e il sistema principe di pianificazione e controllo degli enti locali, rappresentato dalla Relazione Previsionale Programmatica (RPP) e dal suo principale derivato, il Piano Esecutivo di Gestione (PEG). Questa tendenza corrisponde normalmente ad un preciso stadio nel ciclo di vita dell'esperienza di accountability: dopo aver realizzato un bilancio sociale per così dire "classico" o descrittivo, si passa a questo livello, che manifesta uno sforzo di unificazione metodologica e strumentale. Si possono citare al proposito i casi dei comuni di Terni, Trieste e Perugia e – ad uno stadio processualmente più elaborato – del comune di Bologna.

Tendenza "strategico-organizzativa"

Si tratta del livello più complesso di impiego di queste metodiche e corrisponde all'istanza di impiego della rendicontazione sociale come base (non unica, ma essenziale, al pari della misurazione delle risorse finanziarie disponibili) per la definizione delle politiche di lungo periodo, a cui devono corrispondere adattamenti sostanziali dell'assetto organizzativo dell'ente.

Si può richiamare in proposito soprattutto il caso del comune di Bologna, segnatamente per il settore dei servizi sociali ed educativi.¹⁸ Per quello che riguarda la sperimentazione che fa parte di questo lavoro, va sottolineato come essa – almeno per la sua parte di indirizzo generale – si è sforzata di configurare l'intervento sulla regione Emilia-Romagna proprio come "strategico-organizzativa", con la marcatura della componente strategica. Si è trattato infatti di connettere le logiche di accountability al livello più generale del processo di programmazione, e segnatamente al DpeF. Ma questo accenno sarà assai più comprensibile nel seguito della trattazione.

¹⁸ In questo caso il processo si fonda su di una valutazione compiuta con gli stakeholder delle politiche dell'ente e sugli adattamenti che esse possono assumere in ragione delle opinioni, richieste e soprattutto impegni dei pubblici di riferimento e delle principali istituzioni.

Una volta accertato questo campo di possibilità e di intenzioni vengono delineati gli adattamenti strutturali, che possono riguardare l'allocazione di risorse e/o i cambiamenti da introdurre negli assetti organizzativi e operativi.

Va sottolineato che questa configurazione, necessariamente, riassume in sé tutte le altre visti precedentemente.

CAPITOLO 3: il Gender Auditing: concetti ed esperienze (a cura di Antonella Picchio)

Introduzione

L'idea di un'analisi dei bilanci pubblici in una prospettiva di genere, fatta in modo da rendere visibile l'impatto della distribuzione delle risorse sulle condizioni di vita e sulla posizione di relativo svantaggio delle donne, è stata introdotta da Rhonda Sharp, un'economista femminista appartenente al Research Center for Gender Studies dell'Università di Adelaide in Australia. L'idea viene ripresa nel gruppo del Commonwealth Secretariat che, sotto la guida dell'economista Diane Elson, lavora da tempo alla formulazione di un approccio di genere alla macroeconomia,¹⁹ e discussa al Convegno Annuale di IAFFE (International Association for Feminist Economics) nel 1995. Alcuni progetti pilota si sviluppano in ambito Commonwealth, in particolare in Sud Africa, Sri Lanka, Barbados e Isole Fiji (Budlender, 2000, p. 1365). Il caso sud africano risulta particolarmente importante per la collaborazione tra Organizzazioni non governative e Parlamento e per la sedimentazione di strumenti utilizzati poi a livello internazionale (Budlender, 1996-99). Il caso sud africano funziona, inoltre, da apripista ad altre esperienze in Africa (Namibia, Tanzania, Uganda, Botswana, Mozambico, Zimbabwe, Malawi) intraprese a livelli istituzionali e di partnership sociale diversi a seconda del ruolo di iniziativa assunto da organizzazioni non governative, governi, o parlamento (Budlender, 2000, p. 1365).

L'idea di un approccio di genere all'economia e alla visione dello sviluppo nasce nel contesto di una mobilitazione politica internazionale, focalizzata sulle condizioni del vivere delle donne, e di uno spostamento dei rapporti di forza dovuto ad un movimento femminista e femminile in grado di collegare migliaia di associazioni ed organizzazioni non governative, attive nei fori internazionali organizzati per premere criticamente sui governi in occasione delle grandi conferenze delle Nazioni Unite negli anni 90 su: Ambiente (Rio), Diritti Umani (Vienna), Popolazione (Cairo), Sviluppo (Copenaghen) e Donne (Pechino). Una raccomandazione specifica in favore di un'analisi dei bilanci pubblici in un'ottica di genere è stata introdotta nel documento finale della riunione dell'Assemblea Generale del Pechino+5, tenutasi a New York nel giugno 2000.

Coerentemente con l'origine della proposta, la formulazione di bilanci pubblici in un'ottica di genere e la loro introduzione nelle prassi amministrative richiede una partecipazione tra società civile e governi locali effettivamente aperta a processi di negoziazione e comunicazione sociale in cui le donne possano giocare un'azione diretta di iniziativa politica e conoscitiva. Non si tratta, infatti, solo di elaborare tecniche amministrative e strumenti analitici, quanto di dare visibilità agli spostamenti in corso nelle relazioni tra i sessi e al cambiamento delle prospettive analitiche che riflette prassi sociali innovative. I budgets formulati in una prospettiva di genere servono, quindi, almeno nelle intenzioni in cui sono stati proposti, non a mappare una posizione di margine di un soggetto sociale svantaggiato, quanto a riposizionarlo in modo paritario nel quadro delle negoziazioni sociali. Per cogliere questi spostamenti di prospettiva, rapporti di forza e prassi sociali è particolarmente importante tenere sotto osservazione la distribuzione delle risorse pubbliche monetarie tra uomini e donne perché esse costituiscono un chiaro indicatore dei pesi relativi di rilevanza sociale, ben più efficace della retorica delle parole e delle dichiarazioni di intenti in materia di pari opportunità. Seguire il percorso dei soldi in base ai diversi colori della loro distribuzione sociale serve, tuttavia, anche a svelare il senso del sistema economico nel suo complesso.

I bilanci che rendicontano la distribuzione delle risorse finanziarie rispondono sempre ad una visione del sistema economico e sociale e dovrebbero mirare a riflettere gli assi delle politiche che determinano la distribuzione. L'assetto dei bilanci attuali, al di là delle oscurità sistematiche,

¹⁹ Per un quadro indicativo del dibattito in corso sul tema della macroeconomia vista in una prospettiva di genere si rinvia ai due numeri speciali della rivista *World Development*: il primo "Gender Adjustment and Macroeconomics" a cura di Cagatay, N., Elson, D., & Grown, C., n. 23, 11, ed il secondo, "Growth, Trade, Finance and Gender Inequality", a cura di C. Grown, D. Elson and N. Cagatay, n.28, 7.

volontarie ed involontarie, si struttura su di una contabilità macro economica di tipo keynesiano, elaborata negli anni '40 ed adottata nel secondo dopoguerra (Peacock, 1954, p. 63). Questo assetto di contabilità nazionale basato sui concetti di reddito, consumi ed investimenti di merci e fattori scambiati sul mercato, esplicitamente esclude gli scambi di beni e servizi che hanno luogo nel nucleo domestico (Pigou, 1946, pp. 4-5 Peacock, 1954, p.66). Questa pregiudiziale monetaria che si ferma sulla porta di casa nella formulazione concettuale e nelle convenzioni statistiche che definiscono le grandezze da analizzare e mettere in relazione, porta in se alcuni biases (distorsioni, pregiudizi) metodologici. Essi impediscono di cogliere a pieno il contributo delle donne all'economia, coprono un'enorme disparità nella distribuzione delle risorse e nella divisione dei lavori e delle responsabilità tra uomini e donne e, infine, nascondono alcuni elementi di fragilità strutturale del sistema economico nel suo complesso.²⁰

Questi biases possono essere individuati prima di tutto in un sistematico riduttivismo monetario che limita solo ad alcuni aspetti di mercato l'analisi del funzionamento del sistema economico. Il riduttivismo inerente ad una prospettiva esclusivamente monetaria si è aggravato negli ultimi decenni a causa della crescente finanziarizzazione delle transazioni monetarie. La finanziarizzazione, da un lato, contrappone in modo sempre più evidente un mercato altamente simbolico alla produzione reale, dall'altro, introduce una persistente pressione deflazionistica su occupazione e spesa pubblica, mentre non sempre riesce a contenere l'aumento dei prezzi. Le condizioni di vita di gran parte della popolazione del globo risultano in tal modo esposte ad una endemica volatilità speculativa e alla possibilità di crisi devastanti con effetti normalmente depressivi sui livelli di occupazione.

Un effetto di questo quadro macroeconomico sui redditi da lavoro e sui sistemi di welfare è quello di introdurre una tendenza strutturale al ridimensionamento dei servizi pubblici destinati al miglioramento del benessere della popolazione. Tale tendenza viene gestita e coperta da politiche di decentralizzazione delle responsabilità pubbliche dal livello statale a quello locale, attuate senza un adeguato trasferimento di risorse. Si modifica in tal modo anche l'assetto delle responsabilità e delle relazioni individuali ed istituzionali e si diffonde una nuova visione e pratica della relazione fondante tra individuo/a e società e tra le istituzioni fondamentali che la regolano: famiglia, stato, mercato. Ad esempio, il capitale finanziario risponde solo a logiche di massimizzazione degli utili degli azionisti rentiers e le imprese rispondono ad una logica di profitto che segna la relazione tra produzione e costi di riproduzione sociale della popolazione che dipende da un salario per le proprie condizioni di vita.²¹

Il secondo bias metodologico è quello di pensare ai lavoratori "normali" come capi famiglia "bread winners".

Fissare come norma sociale un comportamento sul mercato del lavoro sempre più particolare e poco rappresentativo serve, da un lato, a dare per risolto all'interno della famiglia il problema dell'aggiustamento tra condizioni di vita e condizioni della produzione di merci e servizi di mercato, dall'altro, a rendere invisibile l'intreccio tra lavoro pagato dei maschi adulti e lavoro non pagato, domestico e di cura, svolto nella famiglia dalle donne.

Si nasconde, così, il fatto che la sostenibilità delle regole che normano il rapporto di lavoro pagato in generale si fonda su di un'enorme massa di lavoro non pagato delle donne.

Questa massa di lavoro, ormai resa largamente visibile dalle statistiche sull'uso del tempo, in dimensione, distribuzione per attività e caratteristiche individuali, emerge come la fonte di una macroscopica disuguaglianza e disparità tra uomini e donne. Questa disuguaglianza, che riflette una disparità nei rapporti di forza tra uomini e donne all'interno della famiglia e una differenza nella divisione delle responsabilità, trascina i suoi effetti sul mercato del lavoro pagato, sui redditi, come

²⁰ L'idea dei biases sistematici della visione macro economica viene ripresa da Elson e Cagatay (2000, p. 1348). In questa sede si espande solo leggermente l'idea iniziale.

²¹ Sugli aspetti etici inerenti al capitale finanziario si veda Sen, 1991. Sul salario come riflesso della tensione tra profitto e condizioni di vita dei lavoratori e delle lavoratrici e delle loro famiglie si rinvia a Picchio, 2000.

livello e come tipologia, sui servizi, sui diritti, sulle abitudini di spesa e sulla rappresentanza politica.²²

Il terzo bias che ha effetti distorsivi e mistificanti sulla visione del sistema economico è quello inerente alla mercificazione, presa come regola predominante degli scambi sociali e della produzione di beni e servizi. Non solo un numero crescente di attività stanno entrando nel mercato, trasformando le relazioni tra persone in relazioni tra chi compra e chi vende, in un contratto di responsabilità reciproca che si riduce, nella migliore delle ipotesi, alla buona fede richiesta nel commercio, ma anche le altre attività vengono viste come una specie di residuo sociale che inceppa la fluidità del sistema dei mercati, da analizzare, per essere legittimato, in analogia al sistema delle regole di efficienza produttiva ed organizzativa delle imprese private. Usare il modello di impresa come norma per l'analisi della distribuzione e gestione delle risorse destinate alla riproduzione sociale della popolazione implica l'introduzione di una distorsione nella visione della relazione tra risultato e costi.

La rendicontazione contabile e la valutazione di efficienza e di efficacia, fasi essenziali per un'analisi della sostenibilità delle attività intraprese, non può non risentire della prospettiva analitica nella quale si inquadrano la definizione del benessere della popolazione, l'ordine delle priorità, la divisione delle responsabilità e la valutazione dei risultati.

Questa distorsione nella prospettiva del senso delle attività economiche ha effetti particolarmente mistificanti nella formulazione del quadro analitico delle relazioni tra uomini e donne e tra donne e società. Poiché per l'impresa i salari sono costi è chiaro che nella contabilità micro, come in quella macro, è importante non calcolare i costi di gestione domestica. Se si desse un peso monetario alla massa di lavoro domestico e di cura non pagato erogato nella famiglia, da donne ed, in minima parte, anche dagli uomini, i costi di riproduzione del lavoro, ora quantificabili in merci e servizi (cibo, vestiti, abitazioni, servizi sanitari e scolastici) probabilmente raddoppierebbero.²³

In ogni caso le implicazioni riduttive e mistificanti, inerenti alla generalizzazione dell'ottica di impresa e alla mercificazione come norma di efficienza organizzativa, distorcono la percezione dei servizi pubblici ed il senso della relazione tra istituzioni pubbliche ed utenti.

Nel linguaggio corrente, in modo sempre più diffuso, le une diventano aziende assimilabili alle imprese private che producono per il profitto, gli altri e le altre diventano clienti.

In tal modo si introduce l'idea che l'accesso al servizio non dipende da diritti di cittadinanza e politiche fiscali, ma dalla capacità di pagare individuale, come avviene nel mercato delle merci. Nel caso di servizi essenziali come, ad esempio, salute, istruzione, acqua ed energia elettrica, questo spostamento di senso modifica l'idea stessa di cittadinanza.

Se il benessere delle persone viene assunto, almeno in alcuni spazi dell'organizzazione sociale, come il fine delle azioni economiche e politiche, si definiscono il prodotto e i costi in modo diverso. Alcuni servizi infatti assumono il ruolo di costi necessari alla costruzione del benessere collettivo e del mantenimento delle condizioni di sostenibilità sociali e, in quanto tali, rientrano nella nozione di capitale. Ciò significa che si individua una probabile perdita di rendimento sociale nel caso di una loro riduzione. Gli aspetti legati al senso sociale delle attività e ad una diversa concettualizzazione del prodotto e dei costi, diventano essenziali nel caso degli enti locali perché influenzano il modo di vedere la loro relazione con coloro che abitano in un certo territorio.

A questo riguardo l'assunzione sistematica di una prospettiva di genere in grado di tenere conto della diversa esperienza che le donne e gli uomini hanno delle condizioni di sostenibilità del vivere individuale e collettivo, potrebbe consentire di chiarire meglio le priorità e gli aspetti funzionali di

²² Una ricerca sul ruolo del lavoro non pagato sullo standard di vita e un confronto tra redditi estesi di uomini e donne che tengono conto sia dei redditi monetari che del contributo dato dal lavoro non pagato si trova in Picchio, a cura di, 2003. Illuminante sulla visione giuridica dei rapporti di forza tra uomini e donne all'interno della famiglia è Pateman, 1988.

²³ Si ricorda che su questa questione della misurazione in valore del lavoro non pagato di riproduzione sociali si è svolta un confronto molto acceso, risoltosi infine nell'articolo n. 206 della Piattaforma che invita i governi a fare indagini sull'uso del tempo e a indicare il valore del lavoro non pagato in conti satellite (commi, g, i, ii)..

alcuni servizi. Non si tratta quindi solo di un problema di equità ed eguaglianza tra uomini e donne, ma di un problema essenziale di efficienza in quanto serve ad individuare l'adeguatezza delle risorse a mantenere la struttura sociale fondamentale. Una riflessione sul senso e sull'impatto differenziato di entrate e spese pubbliche su maschi e femmine, aiuta quindi a porre in una luce diversa la relazione tra fatti economici e dimensioni sociali, ed estende la definizione di economia fino a comprendere aspetti non monetari e ad evidenziare la relazione strutturale che lega la famiglia, lo stato, la società civile e le imprese, profit e non profit. In questo quadro esteso della ricchezza sociale le imprese profit vengono ridimensionate ad una delle tante componenti produttive di ricchezza e, soprattutto, perdono il loro ruolo di norma organizzativa. Nello spazio dello sviluppo umano, definito dalle condizioni del benessere collettivo, l'attenzione viene posta sulla produzione della ricchezza sociale che implica, per altro, l'esplicitazione della divisione delle responsabilità reciproche dei soggetti, istituzionali ed individuali, rispetto alle condizioni di fondo della qualità della vita collettiva. In questo contesto il mercato e gli scambi monetari vengono inseriti in una rete più ampia e qualificata degli scambi sociali. Il processo di riproduzione sociale della popolazione perde in tal modo la posizione di margine e di privatezza domestica per assumere, invece, il ruolo di uno dei processi fondamentali della società, mentre il mercato e la produzione di merci riacquistano il loro ruolo strumentale rispetto alla produzione della ricchezza sociale.

Su questa nuova alleanza tra economico e sociale si possono giocare nuovi modelli di sviluppo che nel caso delle economie locali diventano, da un lato, più pensabili ed agibili e, dall'altro, più impellenti, dati i processi di decentramento che, senza adeguata redistribuzione di risorse, si traducono in un semplice trasferimento di responsabilità dal centro alla periferia.

Forse le donne, interessate a resistere allo scaricamento delle responsabilità sociali, potrebbero diventare un soggetto creativo ed innovatore nel campo delle politiche sociali ed economiche, invece che essere usate come soggetto "spugna" per assorbire tensioni e nascondere i segni di una crescente difficoltà produttiva ed un evidente disagio domestico e sociale.

Uno sviluppo umano in grado di reggere all'esperienza delle donne sulla qualità della vita

Per cogliere la profondità dello spessore sociale delle condizioni del vivere non ci si può fermare alla soglia della famiglia e si deve rendere visibile, nella visione del mondo e nel quadro analitico in cui si collocano le politiche economiche e sociali, la divisione del lavoro, dei redditi e delle responsabilità individuali all'interno del nucleo familiare. Solo estendo l'analisi all'interno dei nuclei di convivenza si possono cogliere a pieno le disuguaglianze e le disparità tra uomini e donne e la loro dinamica nel tempo storico. Inoltre, solo rendendo visibile le condizioni finali ed effettive del processo di riproduzione sociale della popolazione e l'assetto delle responsabilità sociali, si possono effettivamente individuare i contenuti del vivere in termini di capacità umane e i funzionamenti delle persone in un contesto sociale e territoriale dato. **E' per questo che l'analisi delle disuguaglianze di genere, si intreccia strettamente con i nuovi approcci allo sviluppo umano fondati sulla nozione di benessere come insieme di capacità umane al fare e all'essere (es: essere nutriti sufficientemente, alloggiati adeguatamente, vestiti decentemente, accedere alle risorse, essere istruiti, poter socializzare, sentirsi sicuri, etc.). Da un lato la nozione di standard di vita si estende a comprendere le capacità e i funzionamenti umani, dall'altro si approfondisce a svelare i processi di formazione di queste capacità e ad evidenziare le reti sociali in cui si collocano.**

L'approccio dello sviluppo umano è stato inizialmente formulato nei *Rapporti sullo sviluppo umano* pubblicati dal Human Development Office di UNDP (United Nations Development Program) ed iniziati dall'economista Mahbub ul Haq che si poneva come fine quello di "shift the focus of development economics from national income accounts to people centred policies" (citato in Fukuda-Parr, 2002, pp1-2) ²⁴. A questi rapporti ha contribuito, tra altri, Amartya Sen con il suo

²⁴ I Reports di UNDP sono pubblicati ogni anno in italiano da Rosenberg e Sellier.

approccio basato sul benessere, inteso come insieme di capacità umane necessarie a far partecipare pienamente le persone ai funzionamenti sociali. Gli Human Development Reports, pubblicati annualmente dal 1990, con una serie stabile di indici e di indicatori sulle condizioni di vita e con una focalizzazione, ogni anno diversa, su di un aspetto specifico dello sviluppo umano hanno, nel tempo, sedimentato una nuova prospettiva sullo sviluppo. Questa prospettiva costituisce ormai un consolidato riferimento critico che si contrappone alla visione dello sviluppo contenuta nel cosiddetto Washington Consensus, al quale si ispirano il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale (Fukuda-Parr, 2002, p.15).

L'approccio sullo sviluppo umano si caratterizza per un'inversione di priorità nella relazione fra merci prodotte per il mercato e persone. Mentre generalmente nell'analisi del prodotto nazionale si dà priorità alle merci e si analizzano le persone come strumento della produzione per il mercato, lo sviluppo umano privilegia la formazione di capacità umane e funzionamenti sociali effettivi.

Lo sviluppo umano viene visto come uno spazio sociale, agito da uomini e donne, visti come soggetti multidimensionali, dotati di molteplici capacità che richiedono risorse, diritti, libertà per essere formate ed effettivamente utilizzate in funzionamenti sociali. Nell'analisi dello sviluppo umano l'attenzione viene posta in ciò che uomini e donne fanno e sono piuttosto che in ciò che hanno, si inverte così la relazione causale che in genere privilegia l'avere, come chiave dell'essere e condizione del fare.

Si tratta di un approccio umanistico radicato, secondo le fondazioni classiche (Aristotele e Smith) nella filosofia morale e nelle questioni inerenti alla giustizia, all'equità sociale e alla libertà, e metodologicamente aperto al riconoscimento dell'ineguaglianza di condizioni e disparità di potere sociale tra uomini e donne in quanto soggetti di diritti universali e di libertà.²⁵ Alcune di queste dimensioni di ineguaglianza sono colte dai due indici di genere utilizzati nei rapporti: il GDI (Gender Development Index) che è un indice composito di indicatori di salute, istruzione e reddito e il GEM (Gender Empowerment Measure) che riunisce informazioni su saggi di attività, carriere delle donne e rappresentanza politica. Altre informazioni sull'ineguaglianza di genere sono raccolte da statistiche descrittive tra le quali vengono inserite anche quelle sull'uso del tempo e quindi sul lavoro pagato e non pagato di uomini e donne (Human Development Report, 1995, 2002, p. 238). Il gruppo di economisti/e e di scienziati/e sociali che collaborano, a vario titolo, allo Human Development Report non è omogeneo nel modo di vedere la relazione tra capacità, diritti, libertà, risorse. Condividono, tuttavia, la critica al PIL come indicatore di benessere un'idea di economia estesa che comprende settori monetari e non monetari. In particolare sono interessanti, ai nostri fini, le posizioni di Nussbaum, Folbre e Streeten. Martha Nussbaum insiste sull'opportunità di indicare una lista di capacità umane specifiche e considerate prioritarie. La lista di capacità, indipendenti tra di loro, composte in modo da definire un spazio di sviluppo umano, proposta dalla Nussbaum, come esplicita assunzione di responsabilità, viene da lei stessa indicata come aperta ad aggiunte e sostituzioni fatte tenendo conto del contesto sociale.²⁶ Da notare che le stesse capacità possono richiedere risorse diverse per essere formate ed attivate a seconda dei soggetti.

Ad esempio, i bambini affetti da sindrome di Down mantengono la capacità di mobilità territoriale, di relazioni affettive, e di inserimento scolastico, hanno tuttavia bisogno di particolari risorse per poter godere di queste capacità (Nussbaum, 2002, pp. 27-50).

L'economista Nancy Folbre, invece, richiama l'attenzione al bisogno di uomini e donne di dare e ricevere cura. Il lavoro di cura appare quindi anche come componente di libertà positiva e non solo come impedimento alla libertà delle donne di entrare nel mercato del lavoro e di accedere ad un

²⁵ La letteratura su questo è ormai molto ampia. Si rinvia, in particolare, a Nussbaum, 2002a, 2002b e Roybens 2002. Un'ampia rassegna della letteratura viene fatta da Diego Lanzi nel prossimo capitolo. A Lanzi, per altro, si deve l'idea di usare l'approccio delle capacità umane nell'analisi dei bilanci pubblici, sviluppata nel prossimo capitolo.

²⁶ La lista delle capacità si trova anche in Nussbaum 20002, pp.75-77.

reddito autonomo.²⁷ Infine è importante richiamare anche l'approccio dei "basic needs", elaborato negli anni '70 dall'economista Paul Streeten. Esso consente di intrecciare l'aspetto capacità umane e funzionamenti dati in un contesto sociale, con la materialità dei beni ed, in particolare, con la produzione e distribuzione dei beni necessari a condurre una vita dignitosa.²⁸

I diversi approcci allo sviluppo umano non sono in contrapposizione, ma insieme definiscono, una prospettiva analitica che recupera i linguaggi etici e giuridici e li articola in modo nuovo con il discorso dell'economia politica, intesa come linguaggio disciplinare che si occupa della produzione e della distribuzione della ricchezza sociale.

Un'ottica sessuata su risorse e responsabilità di cura consente di cogliere la multidimensionalità dell'intero sistema economico.

In particolare, il lavoro di riproduzione sociale non pagato, invisibile nelle analisi tradizionali, riduttivamente monetariste, ha quotidianamente a che fare con il sostentamento dei corpi, la manutenzione degli spazi, la formazione delle identità e la difficoltosa composizione delle vite di individui ed individue, a loro volta multidimensionali e alla ricerca di regole e prassi su cui basarsi. A questo riguardo le statistiche sul lavoro non pagato, evidenziando la dimensione nascosta del sistema economico, consentono di affrontarne anche la qualità sociale ed etica sul giusto piano, collocando la vita quotidiana al di fuori della biologia e della naturale sublimazione sacrificale delle donne, per riportarla finalmente nella storia e nella politica.²⁹

Un'ottica di genere sui bilanci pubblici secondo un approccio di sviluppo umano

E' interessante cercare di vedere come l'approccio dello sviluppo umano e delle capacità possa essere utilizzato in modo fruttuoso per un'analisi dei bilanci pubblici in un'ottica di genere.

Innanzitutto è utile chiarire che l'intreccio tra sviluppo umano e prospettiva di genere sul sistema economico precisa il significato da dare al termine sviluppo umano e a quello delle politiche di genere, generalmente focalizzate sulla questione dell'eguaglianza tra uomini e donne. Per quanto riguarda l'approccio dello sviluppo umano, l'immissione di una massa di lavoro di riproduzione sociale leggermente superiore alla massa del lavoro salariato, l'unica attualmente visibile nella visione macroeconomica, porta a vedere lo sviluppo come un insieme di processi strutturali, tra i quali si inserisce anche il processo di riproduzione sociale della popolazione, con tutte le sue valenze multidimensionali. Rispetto alle politiche di genere, il pieno riconoscimento della dimensione del lavoro di riproduzione sociale, e il suo intreccio sistematico con le condizioni del lavoro pagato, sposta il discorso dalle pari opportunità sul mercato del lavoro a quello, più complesso, del creare le condizioni, materiali e culturali, per una effettiva conciliazione dei lavori, pagato e non pagato e per una loro più equa divisione tra uomini e donne. Un vero approccio di main streaming, inteso non come entrata in una corrente principale, ma come suo spostamento di direzione, richiede, a questo riguardo, ben più della conciliazione dei tempi. Richiede, infatti, una ricomposizione del senso sociale tra sviluppo umano e produzione delle risorse che si gioca nella realtà dei fatti e nelle prassi sociali, individuali e collettive, e non nella retorica.

La formulazione dei bilanci pubblici in un'ottica di genere potrebbe offrire uno spazio di dibattito in cui le tensioni di genere, e di classe, tra condizioni di vita e assetto normativo del lavoro salariato, possono trovare alcuni linguaggi per essere nominate e, in qualche modo, affrontate. Evidenziare che il terreno delle politiche pubbliche altro non è che un'assunzione di responsabilità degli enti locali rispetto alla qualità del benessere collettivo, sposta il linguaggio, e la visione, della gestione delle risorse dal piano riduttivo della rendicontazione monetaria e finanziaria a quello dello sviluppo umano.

²⁷ Il concetto di libertà non è quindi univoco e deve essere articolato alla luce delle capacità umane che vengono indicate come rilevanti per la precisazione di uno spazio di sviluppo umano. Sulle implicazioni di un diverso concetto di libertà in Sen e nell'utilitarismo per un'analisi della libertà in un'ottica di genere si veda van Staveren, 2002.

²⁸ Un utile confronto tra le varie anime del gruppo del HDR si trova in Fukuda-Parr, 2002.

²⁹ Sull'importante ruolo delle statistiche nella costruzione di nuove visioni si rinvia a Jolly, 2002.

Ciò significa che prima d'individuare il peso relativo delle risorse monetarie distribuite è utile indicarne il senso. Il colore del denaro è usato in quest'operazione come punto di riferimento prospettico più che come destinazione finale.

Analizzare i bilanci pubblici in funzione del benessere, individuale e collettivo, di uomini e donne, potrebbe non rivelarsi un mero esercizio di retorica, perché, nella realtà, il ruolo degli enti locali è finalizzato, almeno a parole, proprio alla formazione delle condizioni di benessere sociale.

La lista delle responsabilità verso il benessere collettivo assunte nelle politiche si costruisce nel tempo, in negoziazioni sociali e politiche, svolte in un contesto territoriale specifico.

Sotto questo aspetto un approccio ai bilanci pubblici può diventare facilmente comprensibile agli abitanti del territorio perché è in consonanza con quello della qualità del vivere, loro preoccupazione fondamentale, e precisato in un contesto territoriale e istituzionale dato. La distribuzione delle risorse finanziarie diventa, in quest'ottica, anche uno specchio più limpido della distribuzione dei pesi di rilevanza da dare alle priorità sociali. Attraverso il peso dei soldi si possono verificare le priorità relative di una lista delle spese il cui senso deve essere costruito specificando le capacità umane che compongono la qualità della vita, obiettivo delle politiche negoziate tra abitanti, donne e uomini, ed istituzioni locali che le e li rappresentano. A questo livello, l'attuale macroscopica disparità nella rappresentanza politica di uomini e donne diventa rilevante, non per una questione generica di pari di opportunità, ma perché l'esperienza della complessità del vivere, come formazione e aggiustamento continuo di identità, cura dei corpi, necessaria manutenzione degli spazi, costruzione e mantenimento delle reti di relazioni sociali, condivisione delle responsabilità riproduttive, è storicamente diversa per uomini e donne. La radicalità di questa differenza è un problema che riguarda sia la vita delle donne che quella degli uomini. Una esplicita responsabilizzazione pubblica sulla qualità della vita, argomentata attraverso il peso dei soldi e non solo sulla base della leggerezza delle parole, potrebbe consentire una pratica meno ingiusta e distruttiva, in un certo senso liberatoria sia per le donne che per gli uomini, e certamente liberatoria di energie creative sul piano dell'organizzazione sociale, produzione di risorse compresa.

Si tratta di un processo sperimentale e, quindi, molto pragmatico che implica nuove prassi di relazione tra enti locali, istituzioni della società civile e abitanti. Non si tratta quindi di trovare nuove tecniche, ma nuovi linguaggi politici. Alcuni concetti, tuttavia, possono essere utilmente usati, ad esempio quelli di: economia estesa, lavoro totale, responsabilità riproduttive, capitale sociale, capacità umane. Questi concetti possono aiutare ad esprimere uno spostamento di visione che deve poi essere riportata nel quadro della rendicontazione finanziaria per esplicitare l'impatto delle spese e delle entrate sulla qualità della vita di soggetti diversi per sesso, ed anche per età e provenienza.

Il modo di procedere per arrivare ad un bilancio da un punto di vista di genere è quello di:

- 1) presentare, utilizzando i dati statistici disponibili ed indagini ad hoc, un quadro descrittivo empirico delle disuguaglianze di genere,
- 2) esplicitare il quadro delle politiche in un linguaggio che specifica le responsabilità in materia di specifiche capacità;
- 3) individuare delle voci di spesa e di entrate per le quali sia possibile valutare l'impatto differenziato su uomini e donne;
- 4) formulare proposte di politiche economiche e sociali su cui confrontarsi con le donne, e non solo, della città in un quadro di auditing e accountability.

Tutto questo può essere fatto solo in un rapporto di relazione effettivo e pragmatico tra coloro che hanno responsabilità politiche, coloro che lavorano nelle amministrazioni pubbliche, componenti della società civile (ad esempio i Centri di documentazione delle donne), esperti ed esperte.

Bibliografia

- Cagatay, N., Elson, D., Grown, C., eds. 1995, "Gender, adjustments and macroeconomics", special issue *World Development*, vol. 23, n. 11.
- Elson, D., and Cagatay, N., 2000, "The Social Content of Macroeconomic Policy", in *World Development*, vol. 28, n. 7, pp. 1347-1364.
- Elson, D., ed., 2000a, *Progress of the World's Women 2000, UNIFEM Biennial Report*, New York, UNIFEM.
- Folbre, N., 1999, in *Human Development Report 1999*, New York, U.N.
- Fukuda-Parr, S., 2002, *Operationalising Amartya Sen's ideas of capabilities*", mimeo.
- Grown, C., Elson, D., Cagatay, N., eds., 2000, "Growth, trade, finance and gender inequality", special issue, *World Development*, vol 28, n. 7.
- Hedey, H. C. and Peacock, A., T., 1959, *National Income and Social Accounting*, London, Hutchison University Library.
- Jolly, R., 2002, "Statisticians of the world Unite: the Human Development Challenge Awaits", in *Journal of Human Development*, vol. 3, n.2.
- Mocellin, S., *Etica ed economia nell'era della globalizzazione: mercato, sviluppo e libertà*, mimeo, Università di Padova.
- Nussbaum, M., 2003, "Capabilities as Fundamental Entitlements: Sen and Social Justice", forthcoming, in *Feminist Economics*.
- Nussbaum, M., 2002a, *Giustizia sociale e dignità umana*, Bologna, il Mulino.
- Pateman, C., 1988, *Il contratto sociale*, Cambridge, Politiy Press.
- Picchio, A., ed., 2003, *Unpaid Work and the Economy: Standards of Living in a Feminist Perspective*, London, Routledge.
- Picchio, A., 2000, "Wages as socially embedded relationship between production and reproduction", in Clarke L., de Gijssel, P., and Janssen, J., eds, *The Dynamics of Wage Relations in the New Europe*, Amsterdam, Kluwer.
- Picchio, A., 1996, "The unpaid work of social reproduction in an analytical and political perspective, in *Human Development Report 1995 Background Papers*, New York, UNDP.
- Picchio, A., 1992, *Social Reproduction: the political economy of the labour market*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Roybens, I., 2002, *Sen's Capability Approach and Gender Inequality*, mimeo, Cambridge University.
- Sen, A., 1985, *Commodities and Capabilities*, Delhi, Oxford University Press.
- Sen, A., 1987, *The Standard of Living*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sen, A., 1991, *Denaro e valore: etica ed economia della finanza*, Banca d'Italia, Lezioni Paolo Baffi di Moneta e Finanza.
- Singh, A., 2000, "Global Economic Trends and Social Development", in *UNRISD Occasional Papers*, n. 9, Geneva.
- UNDP, 1995, *Human Development Report 1995*, New York, United Nations.
- UNDP, 2002, *Human Development Report 2002*, New York, United Nations.
- Van Staveren, I., 2002, *Development as freedom- and as what else? Contributions and shortcomings of Amartya Sen Development philosophy for Feminist Economics*, Mimeo.

CAPITOLO 4: funzionamenti, genere e politiche pubbliche – un modello per il Gender Auditing - (a cura di Diego Lanzi)

Introduzione

*E' l'unità umana che porta in sé i principi delle sue molteplici diversità.
Comprendere l'umano significa comprendere la sua unità nella diversità, la sua diversità nell'unità.
Dobbiamo concepire l'unità del molteplice, la molteplicità dell'uno.*
E.Morin, Les Sept Savoirs
nécessaires à l'Éducation du Futur

Il Gender Auditing (GA) in ambiente pubblico è una pratica di rendicontazione sociale tramite la quale è possibile integrare una prospettiva di genere nella lettura di documenti di programmazione economica che declinano e sintetizzano le politiche pubbliche. La finalità di tale esercizio è duplice: da un verso persuadere il policy maker di come sia necessaria un'attenta analisi dell'impatto di ogni sua decisione sulle condizioni di vita dei due generi, dall'altro rendere evidente come alcune politiche, apparentemente neutrali rispetto al genere, sortiscano effetti differenziati sulla condizione economica e sociale della popolazione femminile o maschile³⁰.

L'abituale cecità degli strumenti di programmazione e rendicontazione pubblica a questioni di genere non sarebbe tuttavia di per sé una lacuna se ad essa sovente non corrispondesse il mancato riconoscimento dei diversi ruoli socialmente riservati a uomini e donne, delle diverse responsabilità e condizioni in cui giacciono i due generi (in termini di redditi percepiti, divisione del lavoro, titoli validi sulle risorse necessarie alla propria autodeterminazione ecc...) e dei diversi diritti positivi riconosciuti alle due frange della popolazione. Come hanno mostrato recenti studi condotti dal Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP)³¹, nessun paese tratta un modo equanime uomini e donne. Dalla Svezia alla Repubblica di Corea, in ogni nazione presa in esame, la condizione femminile può dirsi globalmente peggiore di quella maschile. Le donne appaiono appaiono più vulnerabili sul lato delle risorse disponibili, in termini di grado di alfabetizzazione, accesso alla cultura, tutela sanitaria e, dunque, aspettativa di vita alla nascita. Impressionante, in merito, la stima condotta da Sen (1989), (1992) secondo la quale, nelle sole Asia e America Latina, il numero di *donne mancanti*, ovvero delle donne che esisterebbero se non vi fossero condizioni di discriminazione femminile nell'accesso al cibo, alla cura sanitaria o alla proprietà, è pari a 6,8 milioni di esseri umani.

Accettare l'evidenza, ovvero la palese disuguaglianza tra i generi in termini di condizioni fattuali od opportunità di sviluppo e autodeterminazione dovrebbe spingere ogni policy maker:

- all'identificazione di un modello di auditing che renda sistematicamente evidenti le implicazioni per uomini e donne delle proprie politiche desumibili dai documenti di programmazione e rendicontazione
- un'attenta ricognizione delle diversità attuali nelle condizioni di vita dei due generi sulle quali parametrizzare gli interventi pubblici e dare una lettura sensibile al genere all'azione di governo
- l'individuazione di una serie di obiettivi egualitari capaci di orientare l'intervento pubblico e la specifica di un insieme di indicatori che diano una buona rappresentazione della condizione dei due generi e permettano la quantificazione degli effetti dell'azione pubblica sugli obiettivi di uguaglianza tra generi.

³⁰ Si vedano in merito Elson (1999) e Himmelweit (2000). Una breve introduzione al tema è presentata nell'Appendice 1.

³¹ Cfr. Human Development Report (1990) e successivi.

In quanto segue, l'attenzione sarà prevalentemente focalizzata al GA, marcando come non si tratti di un esercizio astratto, né una pratica contabile *neutra* che possa prescindere dal rendere esplicite nozioni di riferimento (quali quella di genere) o spazi valutativi all'interno dei quali giudicare la condizione femminile o maschile. Il saggio è così organizzato. Nelle sezioni 2,3 e 4 definiamo i concetti di sviluppo umano, funzionamento e genere. Il paragrafo 5 introduce alcuni assi di empowerment femminile su cui direzionare lo sforzo di auditing. Le sezioni 6 e 7 presentano un modello di GA ispirato a diversi contributi di Amartya Sen. L'ultima sezione è, tradizionalmente, riservata ad alcune osservazioni conclusive.

Sviluppo Umano, Well Being e Capacità di Funzionare

Ogni tentativo di descrivere e valutare gli effetti delle politiche pubbliche sulla condizione dei generi, e dunque ogni possibile metodologia di GA, deve essere riferita a uno spazio valutativo (*metrica*) in riferimento al quale è valutata la condizione femminile, sono qualificati obiettivi di pari opportunità e confrontate, in termini di preferibilità, diverse linee di intervento.

E' necessario, in altri termini, laddove si vogliano costruire strumenti redicontazionali per sostenere l'affermazione o controllare la pervasività di politiche di pari opportunità, rispondere alla domanda, ricorrente nell'architettura di politiche egualitarie³², "uguaglianza di che cosa?" ovvero specificare in quale metrica si pongano questioni di uguaglianza tra generi (reddito, benessere, utilità ecc...).

L'identificazione di obiettivi di uguaglianza nel reddito o nello spazio delle utilità è, come ormai consolidato nella letteratura³³, eccessivamente riduttiva e probabilmente fuorviante laddove esistano rilevanti differenze, interpersonali o tra diversi gruppi sociali, nelle capacità di conversione di determinate risorse in reali stati di benessere individuale o laddove le preferenze del soggetto relativamente alla propria condizione appaiano sistematicamente distorte verso l'accettazione di stati di deprivazione o discriminazione³⁴. In aggiunta, la condizione individuale potrebbe infatti essere sintetizzata dal livello di utilità ottenuto dal soggetto unicamente se fosse sostenibile la riducibilità dei bisogni ad un bisogno di utilità e fosse vero che ogni elemento di valore nella vita di un persona è tale solo se in grado di conferirgli utilità. Per analogia, unicamente se quanto di valore per un soggetto fosse direttamente o indirettamente acquisibile tramite l'utilizzo delle risorse disponibili, automaticamente convertibili in soddisfazione e realizzazione personale, sarebbe sufficiente compendiare la condizione individuale in una informazione sui redditi o beni primari. Dare conto dell'esistenza di bisogni molteplici o non direttamente confrontabili e sostituibili o di una pluralità di dimensioni lungo le quali si articola il benessere individuale, rende logicamente inaccettabile il riferimento a un unico parametro di valutazione.

Volendo dunque utilizzare una nozione primitiva di tipo *multidimensionale* sulla base della quale valutare la condizione individuale, è possibile dotarsi del concetto di *funzionamento* logicamente localizzato come categoria intermedia tra la soddisfazione utilitaristica delle preferenze individuali e la dotazione di risorse disponibili per un individuo. I funzionamenti

rappresentano componenti molteplici della condizione di una persona - in particolare quanto essa è in grado di essere e di fare nella propria vita (Sen (1993) pp.31)

³² Si legga in merito lo scambio di osservazioni intercorso inter alia tra Sen e Cohen. Si veda Cohen (1993) e Sen (1993).

³³ Cfr. Sen (1992), (1993), (1999) per un'estesa argomentazione sulla necessità di intraprendere esercizi di valutazione della condizione umana non all'interno dello spazio dei redditi e delle utilità

³⁴ In questi casi la metafora dello *schiaivo felice* illustra intuitivamente la paradossalità di esercizi di valutazione della condizione individuale basati sull'utilità percepita dal soggetto. La distorsione delle preferenze rispetto a condizioni individualmente penalizzanti può essere sia autodiretta, ovvero indotta da informazioni distorte e debolezza della volontà, che eterodiretta, ovvero imputabile a norme sociali o tradizioni in grado di ridimensionare verso il basso aspirazioni e desideri di alcune frange della popolazione. In merito si rimanda a Nussbaum (2001).

La differenza intercorrente tra risorse, funzionamenti o utilità di un soggetto è facilmente percepibile tramite un noto esempio³⁵.

Esistono differenze rilevanti tra una bicicletta, l'utilizzo della stessa e ogni stato mentale o utilità che ne accompagna l'utilizzo. La bicicletta in quanto tale è un semplice oggetto, un bene. Io posso possedere la bicicletta, essere vicino ad essa o seduto su di essa e non essere ancora in grado di utilizzarla. Cavalcare la bicicletta equivale allo svolgere un'attività umana intenzionale con o per mezzo della stessa. Il muoversi pedalando, come processo e risultato, è un "conseguimento" di un *funzionamento rilevante* del ciclista. [...] Nel fare ciò, lo stesso soggetto potrà o meno trarre piacere, soddisfare desideri, *trarre utilità*. (Crocker (1995) p. 153- corsivo aggiunto).

Ogni individuo è caratterizzato tramite alcuni funzionamenti rilevanti o di valore (*valuable functionings*) che rappresentano gli elementi costitutivi della propria qualità della vita (*well being*). Il *well being* di un individuo è rappresentato alternativamente od attraverso il livello di conseguimento di funzionamenti rilevanti o tramite l'insieme di funzionamenti potenzialmente attivabili³⁶. Rispettivamente nel primo o nel secondo caso, tanto maggiore è il grado di conseguimento di funzionamenti rilevanti, o tanto più ampia è la libertà di un soggetto di conseguire diverse combinazioni di stati di "essere e fare", tanto più elevato sarà il livello di realizzazione e soddisfazione di quanto ritenuto di valore e degno di essere perseguito³⁷. In entrambi i casi, il livello di *well being* ottenibile da un soggetto è, in entrambi i casi, da un verso dipendente dalle sue attribuzioni in termini di beni o risorse, ovvero dalla possibilità di comandare merci per la soddisfazione dei propri bisogni, dall'altro dalle caratteristiche del processo di conversione di tali risorse in stati di essere e di fare. Le modalità di conversione di merci in funzionamenti dipendono, infatti, sia da caratteristiche individuali che influenzano l'utilizzo dei beni in questione e la capacità di trarre benessere da una dotazione di merci, sia dalle norme sociali e/o istituzionali vigenti in un certo sistema economico³⁸.

Volendo conferire nel condurre esercizi di GA centrale importanza alla libertà individuale, in termini di autodeterminazione e opportunità di scegliere quegli stati di essere e di fare che meglio realizzano le proprie aspirazioni o il tipo di vita che si ritiene di valore, appare naturale caratterizzare la condizione individuale l'insieme di funzionamenti potenzialmente attivabili, ovvero quello che Sen chiama *insieme di capacità* definito come:

l'insieme di possibili combinazioni di funzionamenti effettivamente conseguibili. Nell'esaminare il livello di *well being* di una persona l'attenzione può essere dunque legittimamente rivolta non unicamente all'insieme di funzionamenti effettivamente scelto, ma all'insieme di capacità del soggetto. Questo di permette di considerare in senso generale la libertà positiva di cui gode la persona. (Sen (1985) pp.200-1).

Così facendo, istanze egualitarie coinvolgeranno non tanto le risorse o le utilità individuali, ma la libertà di conseguire stati di essere o fare ritenuti di valore. Abbiamo dunque individuato uno spazio valutativo all'interno del quale è possibile definire lo *sviluppo umano* come un'espansione dell'insieme di capacità di funzionare di una persona (Sen, 1989), e tramite il quale è possibile

³⁵ Originariamente contenuto in Sen (1984).

³⁶ La scelta di una rappresentazione del *well being* individuale come conseguimento ovvero come insieme di opportunità dipenderà dall'ambito di applicazione della teoria dei funzionamenti. In particolare, laddove di vogliano individuare le possibili cause stanti alla base della povertà o dell'esclusione sociale, e le conseguenti politiche pubbliche anti-povertà, sarà utile raccogliere informazioni e valutare i conseguimenti effettivi di un soggetto, in altri casi, come nel GA, sarà invece più utile riferirsi all'insieme di combinazioni alternative di funzionamenti potenzialmente attivabili per dar giusto rilievo alla libertà di scelta e autodeterminazione del singolo. In merito si veda Sen (1991), (1999).

³⁷ A conclusioni piuttosto simili sulla rappresentazione della condizione di un soggetto giunge la cd scuola dei *basic needs* (tra i tanti, Stewart (1989)) secondo cui il *well being* individuale è valutato in termini di "stato di vita completa" (*full life state*) le componenti del quale stato altro non sono che funzionamenti coincidenti con una precisa lista di bisogni fondamentali.

³⁸ Per un approfondimento sulle modalità di conversione di merci in insiemi di funzionamenti attivati si veda il contributo originale di Sen (1985) o, in alternativa, Balestrino (1992) o Delbono e Lanzi (2000).

focalizzare l'azione pubblica verso il conferimento a ogni soggetto di adeguate opportunità/libertà di selezionare piani di vita di valore, date certe attitudini, sensibilità o vocazioni soggettive.

A questo punto ci si imbatte tuttavia in alcune difficoltà non trascurabili. Quali sono i funzionamenti rilevanti o le relative capacità di funzionare? In che modo è possibile confrontare diversi insiemi di capacità o stabilire livelli minimali di tali capacità?

La risposta a tali questioni è tutt'altro che banale. Glover (1995) e O'Neil (1995) sottolineano come a tali difficoltà non si possa che rispondere tramite l'affiancamento di alcuni *principi di giustizia* all'idea di espansione dell'insieme di capacità di funzionare. Solo una condivisa accettazione di cosa sia giusto o sbagliato, corretto o distorto, permette infatti di confrontare insiemi di capacità o indicare quali siano le capacità cruciali da presidiare tramite l'intervento pubblico. Le direttrici percorribili a questo punto si moltiplicano.

Ritenendo inderogabilmente giusto che ogni soggetto veda soddisfatti i suoi bisogni fondamentali (Stewart, 1987), piuttosto che ritenendo esista una lista normativa di capacità umane universalmente riconosciute e promuovibili da un policy maker (Nussbaum, 1995), saremo in grado di valutare la preferibilità di diversi insiemi di capacità di funzionare. Accettando la necessità di alcuni principi di giustizia al fine di possedere criteri di confronto per insiemi eterogenei di capacità di funzionare, accettiamo tuttavia il rischio di stipulare una lista di capacità fondamentali, fondate su opzioni metafisiche, altamente prescrittive o eccessivamente costruttiviste. Perché si dovrebbe conferire priorità al bisogno di educazione, rispetto a quello di gioco e svago? Perché la disponibilità di tempo ozioso non è cruciale alla determinazione individuale al pari della tutela sanitaria? E ancora, perché quest'ultima dovrebbe costituire una componente di autodeterminazione in grado di prescrivere comportamenti in possibile contrasto con altre componenti (si pensi al piacere del rischio o al ruolo sociale del consumo di tabacco o alcool)?

Al fine di ridurre la portata di aporie di tale natura, Finnis (1999) propone di dotarsi a livello locale di una serie di *valori umani fondamentali* (*basic human values*) ovvero

ragioni per agire che non necessitano di altre ragioni (Finnis (1999) p.203).

Queste sono identificabili attraverso l'interrogarsi, il riflettere e ragionare in merito a cosa facciamo, alle ragioni delle nostre azioni e a quanto ci realizza come esseri umani. Ogni gruppo, comunità o nazione potrà convenire su un insieme di eterogenee, non gerarchizzate, irriducibili motivazioni all'agire che riflettono una gamma di funzionamenti rilevanti³⁹. Tali ragioni d'azione descriveranno alcune dimensioni rilevanti per lo sviluppo umano, ovvero indicheranno precise direttrici in riferimento alle quali individuare fondamentali capacità di funzionare. Tale nozione *debole* di giustizia, fondata sul mutuo riconoscimento di alcune dimensioni di sviluppo umano e l'accettazione di alcune finalità umane condivise, lascia emergere dal contesto sociale e culturale gli elementi di valore condivisi e consente di tratteggiare le dimensioni lungo le quali declinare l'idea di sviluppo umano come espansione delle capacità di funzionare e l'idea di uguaglianza nelle capacità.

Cercando di intersecare le molteplici liste presenti in letteratura, presentate e discusse in Alkire (2002), possiamo pertanto individuare un insieme di valori umani fondamentali, ovvero un insieme di funzionamenti rilevanti in relazione ai quali declinare il well-being individuale.

³⁹ Si veda in merito Alkire (2002).

Valori Umani Fondamentali	Funzionamenti Rilevanti
vita, salute, sicurezza	integrità fisica e psicologica
conoscenza, esperienza estetica, piacere	comprensione
	affiliazione
	diversione
integrazione, relazionalità, socialità	mobilità
	partecipazione sociale, politica
autoespressione, autodeterminazione	comprensione
ideologia, religione, tradizione	affiliazione

Tab.1: Dimensioni dello Sviluppo Umano e Principali Funzionamenti

Se quanto contenuto nella porzione destra della tabella 1 è riconosciuto come quell'insieme di funzionamenti rilevanti la cui attivazione è cruciale per consentire a ogni soggetto di agire e scegliere nel perseguimento di valori umani fondamentali, gli stessi funzionamenti saranno il fondamento di pratiche di rendicontazione pubblica mirate a qualificare le azioni di governo atte al miglioramento della condizione degli individui.

Genere e Norme di Sviluppo

Possiamo dunque porci alcuni quesiti cruciali al dipanarsi del nostro ragionamento: esistono due modalità di sviluppo umano distinte sulla base del genere ? Ovvero, gli ambiti di libertà e autodeterminazione differiscono spiccatamente tra uomini e donne ? Se la risposta a quest'ultima domanda è negativa, quale è la causa della diversità osservabile e osservata nelle condizioni dei due generi ?

Cercare di rispondere alle questioni suindicate impone di discutere, in primo luogo, la fondatezza di posizioni fondate sulla pretestuosa diversità, in termini di sviluppo individuale, tra uomini e donne, dunque di addentrarci, senza pretese di esaustività o completezza, all'interno delle diverse teorie utilizzate dagli scienziati sociali per motivare la disuguaglianza di genere. Sostenere

l'esistenza di due norme distinte di sviluppo umano attribuibili a uomini e donne, solitamente conduce, seguendo Nussbaum (1995), o a ritenere plausibile la piena condivisione tra i generi dei funzionamenti rilevanti, ma sostenere come donne e uomini eserciteranno tali capacità di funzionare in differenti sfere della vita, o a porre in evidenza la necessità di due liste distinte di funzionamenti⁴⁰. In entrambi i casi, le giustificazioni adottate per una più o meno marcata distinzione su cosa realizzi e motivi uomini e donne e su quanto rappresenti un funzionamento rilevante per lo sviluppo umano, chiamano in causa *differenze biologiche* o *norme sociali evidenti* che assegnerebbero ai due generi diversi ruoli, diverse funzioni e mansioni e, dunque, diversi insiemi di capacità di funzionare.

Sul lato biologico, l'unica diversità sostenibile, in quanto evidente, è quella relativa all'apparato riproduttivo e allo stato di gravidanza femminile. Altre diversità, spesso chiamate in causa, come la differente forza fisica o la diversa capacità di sopportare sforzi mentali o fisici, appaiono semplicemente non supportate né dall'evidenza, né dalla ricerca scientifica⁴¹. Questa diversità riproduttiva tuttavia, pur obbligando il soggetto pubblico a prevedere opportuni strumenti ed adeguate strutture per assistere le madri prima, durante e dopo il parto, non sembra giustificare la

⁴⁰ Tra coloro che sostengono quest'ultima posizione si veda Okin (1989).

⁴¹ Si veda per una puntuale disamina dell'infondatezza di molteplici pregiudizi sulle diversità biologiche tra uomini e donne Schofield (1992).

singularità per genere degli elementi di valore, dei bisogni e delle ragioni d'azione lungo tutto il ciclo di vita.

Se, infatti, le caratteristiche dell'apparato e del processo riproduttivo potessero determinarne univocamente gli elementi di valore e le dimensioni di sviluppo della persona lungo tutta la sua vita, non potremmo che scivolare in pericolosi paradossi innanzi a fenomeni diffusi di *trans-gendering*.

Non aumentando la numerosità dei generi, fatto di per sé impossibile se si ritiene che il fondamento della diversità sia biologico, laddove una donna si rappresenti e si percepisca, improvvisamente, o, come spesso accade, al termine di un sofferto percorso di definizione della propria identità di genere, come un uomo (FemaleTransMale), ci potremmo interrogare sulla possibile variazione delle ragioni stanti alla base delle sue azioni e delle sue scelte e sul mutare delle dimensioni lungo le quali si realizza lo sviluppo della persona. Se le ragioni d'agire di un FTM sono tipicamente maschili, ciò non sarebbe ascrivibile a uno stato biologico, conducendoci verso una riconoscibile contraddizione: diversità biologico/riproduttive spiegano diverse ragioni d'agire, diversi elementi di valore e dunque diversi funzionamenti rilevanti, eppure questi come le prime dipendono dalla rappresentazione individuale (e di conseguenza sociale) a parità di condizioni biologiche. E' necessario dunque ammettere che i valori fondamentali, biologicamente determinati, non varino al variare della rappresentazione soggettiva del proprio genere, ma si modifichino i funzionamenti rilevanti, ovvero gli stati di essere, fare e avere dell'individuo relativi al conseguimento di elementi di valore. In questo caso, i nuovi funzionamenti di rilievo sarebbero ancora determinati non tanto dallo stato biologico della persona, ma dalle norme di comportamento e dalle rappresentazioni soggettive o sociali. Dovrebbero dunque essere insite nell'FTM ragioni d'agire, elementi di valore e relativi funzionamenti rilevanti indipendenti dalla sua condizione biologico/riproduttiva e in aperto contrasto con il genere della persona. Se così fosse, dimensioni distinte di sviluppo umano tra due i generi motivate da diversità biologica sarebbero insostenibili, dato il possibile accoglimento di ragioni d'agire tipicamente maschili in una donna. Necessariamente quindi, al fine di dar conto di fenomeni di *trans-gendering* mantenendo due norme distinte di sviluppo, dobbiamo invocare il ruolo delle norme sociali.

Veniamo pertanto al ruolo di norme sociali evidenti a sostegno della tesi di due distinti standard di sviluppo per uomini e donne. Se accogliamo l'idea per cui la società sia divisa da barriere di genere, per cui lo sviluppo individuale della persona può unicamente realizzarsi vincolato da queste, dobbiamo chiederci se tali regole siano sostanzialmente simmetriche in termini di insiemi di capacità di funzionare, ovvero in termini di categorie di libertà positiva. Può forse essere considerata tale, la norma diffusa in numerosi villaggi indiani (e in numerosi altri paesi in via di sviluppo⁴²) per cui le donne non possono accedere al mercato del lavoro e persino, in alcuni casi uscire di casa? Se l'auto-sostentamento è una condizione necessaria all'autonomia individuale e all'autodeterminazione, il divieto di lavorare si tradurrà facilmente in un'inevitabile dipendenza delle donne dagli uomini per l'attivazione di alcuni fondamentali funzionamenti. Nulla di tutto ciò sembra essere coerente con il conferimento di centrale importanza alla libertà positiva. Quanti funzionamenti di valore potrà attivare chi dichiara:

Posso morire, ma non uscire di casa. Se qualcosa di commestibile è nella casa, possiamo mangiare. Altrimenti andiamo a dormire (Metha Bai, India (1991))?

Lo stesso dicasi relativamente alla non ripartizione degli oneri riproduttivi (pulizia della casa, cura dei figli ecc...) tra i due generi, generalmente diffusa all'interno del mondo occidentale. Quale funzionamento diversione potrà attivare, la casalinga permanentemente impegnata tra fornelli, figli e biancheria?

⁴²Si veda in merito Chen (1995) e Valdes (1995).

A questo punto si sentirà argomentare che le norme sociali evidenti si stratificano nel tempo e, dunque, che se esistono certe divisioni sociali tra i due generi queste discendono da effettive necessità sociali o da precisi e distinti desideri o aspirazioni.

Tuttavia, rifiutando ogni distinzione biologicamente fondata tra ragioni d'agire tra i due generi, non è possibile che le suddette necessità, desideri o aspirazioni siano state arbitrariamente imposte da chi possedeva potere a scapito di chi non lo possedeva e adattivamente accettate da questi ultimi? La risposta appare affermativa, soprattutto poichè ogni pretesa distinzione sociale tra generi è sistematicamente concisa con un'unidirezionale svantaggio in termini di capacità di funzionare per la popolazione femminile. Il metodo proposto da Annas (1993) - denominato *prospettiva a ritroso* (*backward-looking perspective*) per cui è possibile riconoscere le iniquità collegate a precise norme sociali che separino ruoli e aspirazioni dei due generi solo osservandole al termine di un processo di modernizzazione di un sistema sociale che abbia rimosso le suddette convenzioni o tradizioni - rivela come assai probabilmente quanto per noi oggi è un'iniquità necessaria si rivelerà in futuro il semplice frutto di ingiustificata discriminazione tra generi. Solo nella società post-bellica si è capito che il negato diritto di voto alle donne era una sistematica lesione di quella che Sen (1999) chiama libertà politica ! Solo all'interno della società post-induttriale si è compreso come l'accesso differenziato all'istruzione per le ragazze si rivelasse in una profonda diseguaglianza nelle opportunità di lavoro e dunque di auto-sostentamento ! Bisogna quindi scongiurare il rischio di nascondere diseguaglianze desiderate dietro il mantenimento di cogenti norme o convenzioni sociali aventi l'unico scopo di ampliare l'insieme di capacità degli uomini a scapito di una sostanziale riduzione dello stesso per le donne.

Riteniamo dunque più coerente ad un prospettiva di libertà positiva il riconoscimento di un'unica norma di sviluppo umano per uomini e donne e dunque comuni ragioni d'agire e relativi funzionamenti tra i due generi. Sul grado di conseguimento di elementi di valore interverranno sì le norme e convenzioni sociali, in alcuni casi in modo del tutto neutrale rispetto al genere, in altri affermando diseguaglianze di varia natura. In tal senso, l'obiettivo di pari opportunità uomo-donna potrà essere collocato nello spazio dei funzionamenti e dunque riferito ad un'idea di opportunità come libertà.

Per una Connotazione Plurale del Concetto di Genere

Analizzando la composita letteratura riferita all'analisi di genere si può dare conto dell'esistenza di almeno quattro paradigmi alternativi (Miller e Razavi (1998)), che interpretano in modo differente il concetto di genere. In quanto segue mostreremo come ognuna di queste concezioni sia parziale e suggeriremo, come logica conseguenza, una *connotazione plurale* del concetto di genere.

Una prima idea di genere pone enfasi diretta su come questo altro non sia che *una categoria di svantaggio*, come si evince dal riconoscimento delle condizioni fattuali in cui versano le donne all'interno delle società sviluppate o in via di sviluppo⁴³. Secondo Moser (1989), (1993) le diversità esistenti tra i due generi sono riconducibili ai differenti ruoli e responsabilità storicamente attribuiti alle donne all'interno di tre aree: quella *produttiva*, quella *riproduttiva* e quella afferente alla *gestione della comunità*. La permanente divisione del lavoro e dei ruoli, tende a confinare le donne allo svolgimento di attività riproduttive, non remunerate e scarsamente valutate su base sociale, spesso precludendo o ostacolando l'ingresso delle stesse all'interno della sfera produttiva. Ciò rende molte donne altamente dipendenti dal proprio nucleo familiare, unità sociale all'interno della quale si manifestano rilevanti iniquità nella distribuzione dei tempi lavoro, della ricchezza e delle opportunità di sviluppo. Al tempo stesso, la disparità tra i generi nelle sfere di produzione e riproduzione si estende all'accesso, alla gestione e al mantenimento dei cosiddetti beni collettivi, erogati su base comunitaria o sociale (sanità, educazione ecc...). Questo afferma e perpetua una

⁴³ Su tale posizione si collocano sia l'approccio GRF (Gender Role Framework) sviluppato dall'Harvard Institute of International Development in collaborazione con il Women in Development Office delle Nazioni Unite, sia il DPU Framework sviluppato all'Università di Londra da Carolyn Moser.

posizione di subordinazione sociale e familiare delle donne, il cui riconoscimento conduce verso l'attenta specifica di bisogni *genderizzati*.

Tali bisogni sono distinti in due classi: *bisogni pratici*, ovvero derivanti dalle condizioni fattuali in cui giace la popolazione femminile all'interno di un sistema economico-sociale caratterizzato da precisi ruoli di genere, e *bisogni strategici*, ovvero espressamente legati ad esigenze di pari opportunità tra i generi. Esattamente su queste due categorie di bisogni sarà necessario incentrare le politiche pubbliche.

Un possibile obiezione a tale concezione di genere è stata giustamente sollevata da Kabeer (1994a). Lo schema interpretativo appena esposto non presta, secondo lo stesso, dovuta attenzione

al fatto che la maggior parte delle risorse possa essere prodotta all'interno di una ampia varietà di ambiti istituzionali (famiglia, mercati, comunità locali o stati) tanto che le stesse risorse possono essere ottenute attraverso differenti relazioni sociali (Kabeer (1994a) pp.48)

Poniamo, tuttavia, l'attenzione su un'ulteriore argomento logico che mostra la parzialità di un'idea di genere come sostanziale ed evidente diversità nelle condizioni fattuali tra due frange della popolazione. Se accettiamo l'esistenza di un'unica norma di sviluppo umano per uomini e donne, appare naturale interpretare l'idea di genere come attributo quale uno schema concettuale per condurre un giusto tentativo di identificazione degli ambiti di deprivazione relativa tra i due generi, connaturati in determinate norme sociali. Laddove tuttavia tali deprivazioni relative siano nulle⁴⁴, la distinzione per genere risulterebbe superflua. Il concetto di genere si riduce dunque ad una categoria di segmentazione della popolazione, ora e qui ritenuta rilevante. Consideriamo, seguendo quanto osservato sopra, l'idea di genere come relazione sociale. Accettare tale interpretazione significa evidenziare come i sistemi di produzione, riproduzione, consumo o distribuzione delle risorse altro non siano che sistemi di relazioni collocati all'interno di precisi contesti istituzionali⁴⁵. In tal senso:

le relazioni di genere si riferiscono specificatamente a quelle dimensioni delle relazioni sociali che creano e riproducono differenze nel posizionamento di uomini e donne all'interno dei processi sociali di *produzione, riproduzione, consumo o distribuzione delle risorse* (Miller e Razavi (1998), p. 11, corsivo aggiunto).

E' dunque necessario discutere non unicamente ruoli o compiti, ma anche le modalità di relazione sociale tra i due generi, ovvero il costante, necessario ed inevitabile processo di negoziazione e contrattazione in corso tra uomini e donne. Come nota Sen (1990), i rapporti tra i due generi possano essere letti come *conflitti cooperativi*, all'interno dei quali è tanto cruciale il risultato ottenuto tramite la mutua cooperazione, quanto la distribuzione conflittuale degli sforzi e oneri per raggiungerlo. In tal prospettiva, unicamente una reale uguaglianza nelle risorse materiali, relazionali e sociali (quali diritti, obbligazioni, abilità) potrà assicurare processi di contrattazione non sbilanciati a sfavore delle donne. La partecipazione attiva della popolazione femminile alla definizione di regole, pratiche e gerarchie di comando e controllo sulle risorse e sui diritti all'interno dei diversi contesti istituzionali in cui si realizzano i processi sociali di produzione, riproduzione ecc..., è quindi condizione necessaria per evitare la sedimentazione di norme culturali, pregiudizi o convenzioni sociali in grado di imporre modalità relazionali inique e lesive per l'autorealizzazione femminile⁴⁶.

⁴⁴ Cosa ben lontana dal realizzarsi, basti pensare come sia stato stimato dall'Unifem come il 70% dei poveri nel mondo siano donne. Cfr Unifem (2000).

⁴⁵ Cfr. Young (1993) e Kabeer (1992) e (1994b).

⁴⁶ Una possibile variante dell'interpretazione del concetto di genere come relazione sociale è quella proposta da Greig et al. (2000). Secondo questi, quanto è rilevante è l'assunzione all'interno della relazione di genere da parte di un soggetto, uomo o donna che sia, di una posizione identitaria di mascolinità. Il riferimento è alla definizione di Connell (1995) di mascolinità intesa al contempo come "una posizione all'interno della relazione di genere, le pratiche tramite le quali uomini e donne acquisiscono tale posizione e gli effetti di tali pratiche in termini di condizione fisica, personalità e cultura.". In questo senso, la mascolinità sarà propria di ambo i generi, descrivendo un modo di comportarsi, rappresentarsi e relazionarsi fondato sul potere socialmente riconosciuto, sulla forza e sulla

Decisamente più radicale è, infine, l'interpretazione del concetto di genere all'interno del pensiero femminista (tra i tanti Elson (1994)). La sedimentazione di inique norme relazionali e impari criteri di accesso a risorse e opportunità è, in questa prospettiva, non il risultato di processi di contrattazione/negoziazione naturalmente distorti a favore della popolazione maschile per un asimmetrica distribuzione di molteplici risorse immateriali tra i due generi, ma la risultanza di un sistematico esercizio di *violenze*⁴⁷ sulle donne spesso istituzionalizzate. I rapporti tra i due generi sono visti come relazioni pienamente conflittuali dalle quali risulterà:

una profonda disuguaglianza tra individui che occupano diverse posizioni sociali caratterizzate da diversi livelli di potere (Elson (1993) p.9).

L'esercizio del potere sociale da parte dell'uomo avviene tramite il sistematico utilizzo della violenza, fisica, psicologica e simbolica, ed è volto a distorce a suo vantaggio i meccanismi di formazione delle preferenze individuali, i processi di allocazione di risorse materiali e immateriali, gli assetti istituzionali tramite i quali avvengono le attività di produzione e scambio, e, infine, la gestione delle politiche macroeconomiche. Solo un'attenta disamina di come si manifestino e sostanzino tali forme di violenza, congiunta all'esplicitazione delle caratteristiche non neutrali rispetto al genere delle politiche a livello micro, meso e macroeconomico, consentirà di individuare precisi ambiti all'interno dei quali condurre lotte sociali di uguaglianza. Non è dunque sufficiente focalizzare l'attenzione sulle modalità di relazione sociale, ma sarà necessario contrastare l'esercizio della violenza maschile, smascherandone le forme, le finalità e le realizzazioni.

Pur riconoscendone la parzialità, non ci appare possibile tacciare come inadeguata nessuna delle interpretazioni suindicate del concetto di genere. Numerosi sono i casi di violenza, diretta o indiretta, fisica o psicologica, sulla donna e, indubbiamente, tale esercizio è mirato a preservare il potere sociale e familiare dell'uomo. Altrettanto numerosi appaiono, tuttavia, i casi in cui ineguali diritti e titoli validi tra uomini e donne conducono verso una persistente posizione di subalternità negoziale della donna all'interno della relazione di genere. Tale disparità si traduce in peggiori condizioni di accesso alle occasioni di sviluppo, nell'architettura di politiche economiche lesive per le condizioni di vita della popolazione femminile e in disuguali ripartizioni di oneri, ruoli e risorse all'interno della comunità o della famiglia. Minori diritti, minori opportunità di accesso ad occasioni di sviluppo, un insieme ristretto di titoli validi si convertono dunque in una riscontrabile condizione di privazione relativa ed assoluta in cui allignano forme molteplici di esclusione sociale. Ogni lettura suindicata del concetto di genere non esclude anzi corrobora la veridicità delle altre. Comprendere la condizione femminile richiede dunque condurre un esercizio di valutazione *plurale* non solo delle *condizioni di vita* (in termini di risorse, opportunità, diritti) in cui versano le donne, ma delle *relazioni sociali e di potere* tramite le quali un dato sistema sociale e istituzionale gestisce e risolve la molteplicità di rapporti di cooperazione e conflitto tra i due generi. Se accettiamo l'esistenza di un'unica norma di sviluppo umano per uomini e donne solo un concetto plurale di genere come: i) *attributo individuale* che decreta ruoli, obblighi e ottenimenti, ii)

competizione. E' tuttavia poco chiaro quali siano le conseguenze normative di tale approccio per l'uguaglianza tra i due generi. Se quanto è richiesto è un netto superamento dell'idea di mascolinità, perchè al suo interno si annidano modalità e prassi di esercizio di potere/forza, si ripiega di fatto su una lettura femminista della relazione di genere (vedi oltre). Altrimenti, se si ritiene opportuna l'introduzione di forme di mascolinità nei comportamenti, nelle rappresentazioni e nelle modalità di relazione femminili, al fine di livellare poteri sociali e relazionali asimmetrici, si radicalizza la disparità tra i due generi suggerendo una inevitabile dominanza della essere mascolino su quello femminile.

⁴⁷ Una definizione coerente del concetto di violenza può essere mutuata da Galtung (1969) per cui è presente violenza laddove "esseri umani sono influenzati in modo tale che le loro realizzazioni attuali, mentali e materiali, sono inferiori alle loro realizzazioni potenziali... La violenza è quindi qui definita come la causa della differenza tra il potenziale e l'attuale".

relazione sociale e di potere e iii) *posizione identitaria* consente di dare conto di come si realizzino le disuguaglianze tra i due generi in termini di livello di insiemi di capacità di funzionare.

Nel fare ciò, dovremmo, è bene ricordarlo, tener in giusta considerazione come sia possibile riconoscere forme di disuguaglianza tra i due generi solo laddove un sistema sociale sia evoluto o stia evolvendo verso uno stadio di maggior liberalità, ovvero stia superando o abbia superato quei condizionamenti culturali o tradizioni che riservano alle donne subalternità e agli uomini dominanza all'interno di alcune sfere della vita sociale, economica o culturale⁴⁸. Sarà dunque necessaria una lungimirante e neutrale proiezione in avanti per poter scorgere le disuguaglianze attuali radicate in norme sociali e individuali accettate e non discusse all'interno di un dato contesto sociale.

La Condizione Femminile: Assi di Empowerment

Sulla base di quanto detto sinora, possiamo individuare alcuni parametri rilevanti per la caratterizzazione della condizione femminile. Questo ci consentirà di scorgere assi di *empowerment* femminile.

In riferimento al funzionamento *integrità fisica e psicologica* le disuguaglianze tra uomini e donne si rivelano in relazione sia alle disponibilità di risorse, sia ai conseguimenti effettivi o potenziali, sia in rapporto alle relazioni sociali. Al fine di realizzare il suddetto funzionamento rilevante saranno infatti necessarie adeguate *dotazioni di ricchezza*, consone *competenze/abilità* individuali, eque *opportunità di accesso* alle sedi istituzionalmente preposte all'allocazione delle risorse⁴⁹ e relazioni sociali che non costringano, direttamente o indirettamente, la donna in una posizione di subalternità. Le disuguaglianze tra i due generi si sostanziano, in questo caso, come ampiamente sottolineato in letteratura (Elson (1995), Young (1993), Birdsall e Sabot (1991), Agarwal (1988)), in un sistematico, quanto ingiustificato, vantaggio dell'uomo nello svolgimento di attività produttive o nel governo dei processi di scambio, dunque nel *controllo* di risorse. Questo si traduce normalmente in un diverso grado di integrità fisica e psicologica tra i due generi: la donna è solitamente dipendente per l'ottenimento di risorse cruciali per la propria integrità dalla famiglia di appartenenza, all'interno della quale possono persistere norme relazionali capaci di perpetuare iniquità a suo danno e violenze capaci di modellarne l'identità, i valori e le scelte.

Anche laddove le risorse necessarie alla propria integrità siano autonomamente ottenute da una qualche attività produttiva, *a fortiori* nei casi di assoluta dipendenza, i costumi e le norme sociali tendono infatti ad attribuire alle donne l'onere della riproduzione come elemento di definizione dell'identità femminile. Non infrequenti appaiono, dunque, i casi in cui l'integrità fisica e psicologica della donna è sacrificata a vantaggio della cura della famiglia, dell'acquisto di beni collegati alla salute e all'educazione della prole o delle attività di assistenza e cura dei membri anziani del nucleo familiare⁵⁰.

Il primo asse di empowerment verso cui orientare esercizi di GA ci appare quello dell' accesso e controllo sulle risorse private e pubbliche sia su base sociale, sia all'interno del nucleo familiare. Ottenere il pieno controllo sulle risorse necessarie alla propria integrità fisica e psicologica è tuttavia spesso possibile solo attraverso il pieno controllo sul proprio lavoro e denaro. In tal senso, la forzata reclusione delle donne allo svolgimento di attività riproduttive non riconosciute e remunerate o l'accesso quasi esclusivo a posizioni di lavoro collocate sul fondo delle gerarchie organizzative⁵¹, sono spesso strumenti di subordinazione privando di tempo e di aspirazioni. Dunque il controllo sul proprio corpo, sulla propria identità e sui valori individuali come elementi irrinunciabili della propria integrità quale essere umano non etero-diretto.

⁴⁸ Cfr. Annas (1993).

⁴⁹ Adeguate risorse, abilità e opportunità di accesso sanciscono quanto in precedenza abbiamo denominato *titolo valido*, ovvero il potere di un soggetto di comandare determinate risorse per il conseguimento del proprio well-being. Sul concetto di titolo valido si rimanda a Dreze e Sen (1981).

⁵⁰ Si vedano in merito Pahl (1983) e Dwyer e Bruce (1988).

⁵¹ I cosiddetti dead-end jobs spesso svolti in precarie condizioni di sicurezza sul lavoro. In merito si rimanda a Elson e Pearson (1981):

Non meno frequente è poi l'esclusione femminile dalla *partecipazione* attiva in procedure di scelta sociale, programmazioni comunitarie o decisioni politiche.

Tale esclusione si manifesta talvolta direttamente, attraverso il riconoscimento legale di diritti asimmetrici tra i due generi, in talvolta indirettamente tramite il controllo maschile delle posizioni nelle quali si assumono decisioni strategiche e dei luoghi in cui si apprende ad assumerle. Non sarà dunque sufficiente garantire uguali opportunità nominali di partecipazione sociale per i due generi, se con esse convivono prassi per le quali determinate posizioni sono effettivamente accessibili solo, o in larga misura, alla porzione maschile della popolazione. L'equa partecipazione alle strutture di governance e l'accesso politico a livello nazionale e locale sono dunque fondamentali per garantire una giusta rappresentazione femminile all'interno delle sedi istituzionali e non in cui di stabiliscono criteri di accesso alle risorse collettive, principi locali di giustizia, priorità e valori politici.

Questo sarà tuttavia semplicemente impossibile laddove siano presenti significative differenze tra i due generi innanzi alla legge o rimarchevoli diversità tra gli stessi in termini di accesso alle strutture legali. Una volta garantite queste condizioni necessarie, proprio l'integrità fisica e psicologica e il pieno controllo sulle proprie risorse appaiono funzionali alla conseguimento del rispetto di sé e del rispetto sociale che rendono possibili la partecipazione.

Il pieno controllo sulla propria mobilità è un ulteriore ambito di disuguaglianza tra i generi. Per pieno controllo intendiamo sia la possibilità di muoversi in condizioni di sicurezza e tranquillità, sia l'accesso a mezzi di trasporto adeguati alle proprie necessità. Esso è sicuramente strumentale sia alla partecipazione femminile alle attività sociali e comunitarie, sia alla reale partecipazione femminile al mercato del lavoro. La mobilità è tuttavia rilevante in sé, come componente fondamentale dell'autonomia personale.

Infine, le ultime due direttrici lungo quali condurre e valutare le politiche pubbliche: l'accesso e il controllo a informazioni e conoscenze, cruciale sia strumentalmente, che come condizione per la piena attivazione del funzionamento *comprensione*, e il controllo sul proprio tempo ed sulla propria capacità di espressione, elementi cruciali per poter individuare occasioni di *svago-diversione-espressione*, individualmente importanti e capaci di rendere la donna socialmente visibile. Anche in questi casi, l'onere riproduttivo e norme sociali asimmetriche tra i due generi possono pregiudicare alle donne, non meno del diverso controllo sulla propria mobilità, l'accesso all'educazione e alla cultura, la disponibilità di tempo libero o la frequentazione di luoghi di svago collettivo.

In sintesi, politiche pubbliche di pari opportunità di sviluppo umano, valutazioni di uguaglianza tra i generi ed esercizi di GA possono comunemente essere fondati sulla seguente lista di assi di empowerment⁵²:

Funzionamenti Rilevanti	Assi di Empowerment Femminile
i) Integrità fisica e psicologica	i) Accesso e controllo sulle risorse private e pubbliche
ii) Partecipazione sociale, politica e affiliazione	ii) Controllo sul proprio corpo, sulla propria identità e sui valori individuali
iii) Mobilità	iii) Controllo sul proprio lavoro e sulla sua remunerazione
	iv) Partecipazione e accesso politico
	v) Controllo sulla propria mobilità
iv) Diversione/divertimento-svago	vi) Controllo sul proprio tempo ed espressione
v) Comprensione	vii) Accesso e controllo su risorse immateriali e cognitive

Tab.2: Funzionamenti e Assi di Empowerment Femminile

⁵² Tale lista ricalca in alcune sue parti quella proposta da Gurumurthy (1998).

Un Modello per il GA

Al fine di costruire un modello di GA coerente con le basi normative esposte, incrociamo gli assi empowerment precedentemente illustrati con i principali ambiti di politica economica di un governo di dimensioni minime regionali, con capacità di imposizione autonoma e potere normativo. Nel fare questo è necessario aver ben chiaro come ogni pratica di GA possieda un'ineludibile natura negoziale, ovvero nasca e si sviluppi come risultato di un aperto confronto tra le parti sociali mirato a individuare, in riferimento alla condizione dei due generi, alcuni ambiti di rilevazione e valutazione ritenuti localmente rilevanti. Contestualmente, ogni modello di GA dovrà essere sorretto da processi dinamici di natura squisitamente politica tramite i quali risolvere dialogicamente problemi di percezione dei vantaggi indotti da una maggior uguaglianza tra i generi e di qualificazione dei contesti sociali o istituzionali all'interno dei quali si localizzano le relazioni di genere. In assenza di tali elementi di valutazione politica, al tempo stesso in grado di localizzazione la valutazione e attestare l'emersione di sopraggiunte dimensioni rilevanti nella caratterizzazione del well-being individuale, un modello di GA rischierebbe di incorrere nella nota autoreferenzialità dei processi contabili puri.

Nelle pagine che seguono viene proposto un modello di GA utilizzabile dal policy maker come quadro sinottico dal quale estrarre alcuni ambiti di rilevazione della condizione attuale delle politiche pubbliche in relazione allo sviluppo umano dei due generi. Tale estrazione troverà *legittimazione* dalla negoziazione tra le parti sociali e genererà uno strumento di *rappresentazione* della condizione dei due generi al contempo descrizione e relazione. A specifici ambiti di intervento pubblico sono dunque accostati alcuni semplici indicatori tramite i quali valutare l'impatto di genere delle politiche pubbliche.

Intervento Pubblico e Assi di Empowerment

Identifichiamo, dunque, muovendoci tra diritti ed attribuzioni individuali, quattro possibili livelli tramite i quali descrivere le politiche pubbliche aventi effetti sulle pari opportunità tra generi.

In primo luogo, il livello istituzionale di definizione e riconoscimento normativo di diritti. Quindi, il livello macroeconomico afferente all'erogazione di beni e servizi pubblici, ai sistemi di protezione sociale e agli schemi di imposizione vigenti. Dunque, politiche pubbliche meso e microeconomiche relative alla gestione di concessioni pubbliche, autorizzazioni o licenze, al complesso di interventi mirati alla riduzione della povertà e dell'esclusione sociale, alle erogazioni di finanziamenti a soggetti della società civile, agli schemi tariffari per i servizi pubblici, sino agli assetti regolamentativi dei mercati di rilevanza sociale o gli accordi commerciali. Infine, un livello, che potremmo chiamare politiche indirette, include sia le politiche di governance interna sia quella molteplicità di interventi mirati a produrre effetti culturali per la facilitazione di comportamenti e relazioni sociali consone all'obiettivo di parità tra generi.

Ognuno dei livelli menzionati deve essere associato ai diversi assi di empowerment al fine di identificare quanto un governo stia facendo o necessiti di fare per realizzare maggior uguaglianza tra i generi. La tabella³ illustra le combinazioni possibili. Piuttosto naturalmente, ogni asse potrà essere toccato da politiche istituzionali o indirette, mentre non tutti gli interventi di politica economica avranno un impatto su ogni dimensione di sviluppo umano. Individueremo dunque, prevalentemente a titolo illustrativo, per ognuna delle politiche pubbliche suindicate alcuni interventi/azioni in grado di incidere sulle diverse dimensioni riconosciute.

<i>Politiche Pubbliche & Assi di Empowerment</i>	POLITICHE ISTITUZIONALI	POLITICHE MACRO ECONOMICHE	POLITICHE MESO-MICRO ECONOMICHE	POLITICHE INDIRETTE
<u>Accesso e controllo sulle risorse private e pubbliche</u>	Leggi, regolamenti e altre disposizioni	➤ Sistemi Impositivi ➤ Erogazione di beni e servizi pubblici puri ➤ Sistemi di Protezione Sociale	➤ Schemi di tariffazione per i beni e servizi gestiti direttamente o indirettamente dal settore pubblico ➤ Misure anti-povertà ➤ Accordi commerciali e assetti regolamentativi	➤ Campagne di sensibilizzazione o comunicazione sociale
<u>Controllo del proprio corpo, della propria identità</u>	Leggi, regolamenti e altre disposizioni	➤ Erogazione di servizi sanitari curativi e preventivi	➤ Sussidiazione pubblica al consumo di servizi sanitari, culturali e sociali	➤ Campagne di sensibilizzazione o comunicazione sociale
<u>Controllo sul proprio lavoro</u>	Idem	➤ Sistemi Impositivi ➤ Sistemi di Protezione Sociale	➤ Licenze e autorizzazioni ➤ Accordi commerciali e assetti regolamentativi	➤ Campagne di sensibilizzazione o comunicazione sociale

<i>Politiche Pubbliche & Assi di Empowerment</i>	POLITICHE ISTITUZIONALI	POLITICHE MACRO ECONOMICHE	POLITICHE MESO-MICRO ECONOMICHE	POLITICHE INDIRETTE
<u>Rappresentanza e accesso politico</u>	Idem	➤ Spese Interne all'ente per pari opportunità	➤ Finanziamenti concessi a soggetti della società civile	➤ Rappresentanza all'interno di organi politici e di governance
Controllo sulla propria mobilità	Idem	➤ Servizi di pubblico trasporto	➤ Schemi di tariffazione dei servizi di trasporto e loro organizzazione	➤ Campagne di sensibilizzazione o comunicazione sociale
<u>Controllo sul proprio tempo ed espressione</u>	Idem	➤ Servizi di <i>caring</i>	➤ Finanziamenti concessi a soggetti della società civile ➤ Sostegno pubblico al consumo di beni e servizi culturali, di intrattenimento e socializzazione.	➤ Campagne di sensibilizzazione o comunicazione sociale
<u>Accesso e controllo su risorse immateriali e cognitive</u>	Idem	➤ Servizi educativi	➤ Finanziamenti concessi a soggetti della società civile	➤ Campagne di sensibilizzazione o comunicazione sociale

Tab. 3 Politiche Pubbliche e Assi di Empowerment

Il quadro sinottico appena presentato estende lo schema proposto da Sharp (2000), per la rendicontazione da un'ottica di genere delle spese e dei proventi pubblici. Tale estensione è duplice: da un verso si considera un insieme più articolato di politiche pubbliche, dall'altro si assumono come riferimento non unicamente le risorse erogate, ma un gruppo (*target group*)⁵³ di dimensioni di sviluppo umano assunto come obiettivo dell'intervento pubblico. Possiamo dunque dotarci, per ognuno dei punti indicati nella precedente tabella, di uno o più indicatori in grado di quantificare l'impatto dell'azione pubblica sulla condizione femminile.

Obiettivi di Sviluppo e Indicatori di Performance

Numerosi sono, in letteratura, i tentativi di individuare una serie di indicatori volti alla valutazione della condizione individuale in termini di tenore di vita (Erikson (1993)), di capacità di funzionare (Majumdar e Subramanian (2001)) o di inclusione sociale (Atkinson et al. (2002a)).

Ognuno di questi cerca di costruire un insieme di indicatori che possieda alcune desiderabili proprietà recentemente divise da Atkinson et al. (2002b) in *proprietà singolari*, ovvero riferite al singolo indicatore, e *proprietà di gruppo* necessarie data la riconosciuta multidimensionalità della valutazione della condizione di vita di un soggetto.

Tra le prime possiamo annoverare:

- **Essenzialità e Semplicità:** ovvero essere in grado di catturare l'essenza del problema con l'indice più semplice possibile
- **Agile Interpretabilità:** l'indice deve essere semplicemente leggibile e interpretabile senza l'utilizzo di eccessive nozioni tecniche e/o specialistiche
- **Robustezza:** ovvero misurabilità secondo modalità generalmente riconosciute
- **Responsività e Non manipolabilità:** l'indice deve essere in grado di riflettere gli effetti di precisi interventi pubblici e deve essere non agilmente manipolabile
- **Rivedibilità:** ovvero poter essere aggiornato frequentemente a costi non eccessivi

L'insieme di indicatori per il GA dovrà quindi prevedere un adeguato bilanciamento rispetto ai diversi assi di empowerment, coerenza reciproca e assegnazione di un adeguato sistema di coefficienti di ponderazione che rifletta le priorità politiche del soggetto pubblico.

In quanto segue, sarà presentato, ispirandosi al *UN Indicator Framework*, un possibile insieme di indicatori per valutare, in linea con i diversi interventi pubblici aventi un qualche impatto sulle pari opportunità allo sviluppo umano (vedi Tab.3), l'impatto di genere delle politiche pubbliche. Tale famiglia di indicatori è selezionata, a titolo esemplificativo, immaginando che una qualche procedura di consultazione delle parti sociali e delle organizzazioni di rappresentanza femminile abbia indicato alcuni ambiti prioritari di sviluppo su cui focalizzare le politiche di pari opportunità e abbia sancito il comune consenso verso alcuni indicatori di performance⁵⁴. Semplicità, responsività, rivedibilità e chiarezza, suggeriscono di utilizzare indicatori elementari, come quelli di seguito discussi, facilmente interpretabili dalla collettività e dal policy maker.

Immaginiamo che un processo di negoziazione tra le parti sociali selezioni i seguenti assi di empowerment:

- 1) Accesso e controllo delle risorse pubbliche e private
- 2) Accesso e controllo su risorse immateriali e cognitive
- 3) Partecipazione e accesso politico

⁵³ L'approccio per obiettivi di sviluppo e indicatori è accolto da Unifem. Si veda in merito Unifem (2000).

⁵⁴ La UE utilizza, ad esempio, un metodo aperto di coordinamento (*Open Method of Coordination*) tra le politiche anti-povertà ed esclusione sociale degli stati membri finalizzato all'individuazione di alcuni obiettivi comuni e relativi indicatori di performance.

La triade suindicata sintetizza secondo Sen (1997), (1999) i fattori cruciali per l'ottenimento di un adeguato insieme di funzionamenti rilevanti per lo sviluppo umano. Selezionando dalla Tabella 3 le politiche pubbliche in grado di incidere direttamente o indirettamente sul gruppo di obiettivi 1-3, è possibile specificare localmente l'oggetto del GA.

Accesso e Controllo delle Risorse Private e Pubbliche

L'accesso e il controllo su risorse materiali si ripartisce in accesso e controllo da parte della popolazione femminile sulle risorse pubbliche, ovvero sull'erogazione di beni e servizi, sull'elargizione di benefici legati alla prova dei mezzi (*mean tested benefits*) e sulla definizione negoziale dei criteri di accesso alle risorse pubbliche, e sulle risorse private, ovvero il reddito disponibile dati i sistemi impositivi vigenti.

La percentuale di spesa pubblica espressamente mirata alle donne costituisce, come sottolinea Elson (1999), un semplice, essenziale e chiaro indicatore dell'accesso del genere femminile alle risorse pubbliche. Esso tuttavia non è ponderato né all'omologa spesa per la popolazione maschile, né alla numerosità relativa dei due generi. Rapportando le spese distintamente mirate ai due generi con la loro numerosità relativa è possibile ottenere un indicatore più fedele di equo accesso alla spesa pubblica (*Rapporto di Spesa tra i Generi- Gender Expenditure Ratio-GER*).

Semplicemente sostituendo nel precedente rapporto alla spesa pubblica generalmente intesa le elargizioni pubbliche filtrate dalla prova dei mezzi (tra cui: assegni familiari, sussidi di disoccupazione o trasferimenti anti-povertà) e alla numerosità della popolazione il numero di soggetti assistiti, otteniamo un rapporto tra spese assistenziali e di protezione sociale espressamente rivolte ai due generi (*Gender Mean tested Benefits Ratio- GMBR*). Questo indicatore dovrà essere accostato da una qualche misura di povertà femminile, in grado di esprimere il controllo sulle risorse private (ad esempio un Rapporto dei Gap di Povertà focalizzato sulle donne - *Gender focused Poverty gap Ratio- GPR*). In questo modo si darà conto di un nozione di povertà nello spazio dei redditi intesa sia come *deprivazione*, che come *manca di risorse*⁵⁵. Un elevato livello di povertà tra le donne e un buon accesso delle stesse ai benefici pubblici, indicherebbe l'efficacia delle reti di protezione sociale nella prevenzione di fenomeni di deprivazione diffusa, ma la mancata autosufficienza dei destinatari degli interventi pubblici volti a ridurre l'esclusione sociale.

Sul versante dei servizi erogati, una volta determinato il costo unitario di un servizio, le unità di questo erogate e il tasso di utilizzo medio dello stesso da parte delle donne è possibile definire un indicatore di incidenza di spesa per servizi rispetto ai due generi e, dunque, normalizzando per la numerosità relativa, un *Rapporto di Incidenza di Genere della spesa per Servizi (Gender Service incidence Ratio- GSR)*.

I differenti comportamenti di spesa tra uomini e donne, con queste ultime decisamente più inclini ad acquistare beni di consumo a utilizzo riproduttivo, lasciano presagire un peso differente sui due generi di regimi impostivi pesantemente sbilanciati verso forme di imposizione indiretta⁵⁶. Un indicatore di tale potenziale squilibrio è il rapporto tra i gettiti proporzionali ottenuti da imposte dirette e indirette (*direct/indirect Taxation Ratio*). Laddove tale rapporto sia sensibilmente vicino allo zero, un eccesso di pressione fiscale potrebbe distorcere le scelte di consumo, risparmio e offerta di lavoro delle donne o ridurre eccessivamente il reddito disponibile.

Infine, la percentuale di risorse a bilancio dedicate a ministeri, uffici o unità dedicate alle pari opportunità o a progetti interni di uguaglianza tra i generi (*Gender Management System in Machinery of Government*)⁵⁷ rappresenta un semplice indicatore dell'operato del soggetto pubblico per migliorare la condizione femminile al proprio interno.

⁵⁵ Si rimanda sulla distinzione menzionata a Brutto da Costa (2002).

⁵⁶ Su questo punto si veda Elson (1995).

⁵⁷ Si veda Elson (1999) per una sintetica descrizione dell'indicatore.

Accesso e Controllo sulle Risorse Immateriali e Cognitive

L'accesso e il controllo su risorse immateriali e cognitive richiama l'ambito educativo rappresentabile sia attraverso la partecipazione femminile alla scuola di base e superiore, sia tramite l'accesso delle donne alle spese educative, di formazione o di alfabetizzazione. Due indicatori possono dare conto in modo piuttosto intuitivo, robusto e aggiornabile della partecipazione delle donne alle sedi preposte all'educazione primaria o secondaria (Unifem (2000)): il *rapporto di frequenza tra i generi (Gender Attendance Ratio-GAR)* che mette in relazione gli iscritti dei due generi a scuola, università o corsi di formazione con la numerosità relativa di uomini e donne, e il *tasso di uscita femminile (Drop Out Rate-DOR)* da percorsi formativi.

Inoltre, in analogia con quanto detto nella precedente sezione, è possibile utilizzare un Rapporto di Incidenza della spesa per servizi educativi al fine di quantificare il controllo delle donne sulla spesa educativa (*Gender targeted Education Expenditure Ratio-GEER*).

Partecipazione e Accesso Politico

Veniamo dunque alla partecipazione ai processi decisionali e ai consessi di rappresentanza sia interni all'ente pubblico, sia appartenenti alla società civile. Per quanto concerne l'accesso a organi collegiali di rappresentanza propri dell'ente pubblico in questione o di altre organizzazioni o istituzioni locali, la percentuale di seggi occupati da donne rapportata a quella maschile può dare conto del loro accesso all'agone politico (*Gender .Seat Share Ratio- GSSR*). In relazione poi alla partecipazione ai processi decisionali possiamo mettere in relazione il rapporto tra posizioni decisionali occupate da donne sul totale, con il rapporto tra la numerosità delle lavoratrici interne all'organizzazione e il totale degli occupati. Riusciamo, in questo modo, a costruire un *Rapporto di Genere sulla Governance interna (Gender internal Governance Ratio-GGR)*. Dunque il finanziamento a organizzazioni, associazioni o gruppi di rappresentanza femminile come aggregati di partecipazione e affiliazione. In questo caso, il rapporto tra i finanziamenti concessi e gli iscritti a gruppi espressamente femminili, rispetto agli omologhi maschili (*Gender targeted Participatory Expenditure Ratio-GPER*) informa di quanto al spesa pubblica mirata a sostenere la partecipazione sociale si neutrale o meno rispetto al genere.

Politiche Istituzionali e Indirette

Infine, le politiche istituzionali volte al riconoscimento di diritti potranno essere rappresentate sinteticamente alle leggi, regolamenti e disposizioni assunte dal soggetto pubblico al fine di favorire l'empowerment femminile. Per le politiche indirette, la spesa per campagne mirate di sensibilizzazione e comunicazione sociale potrà essere oggetto di un indicatore di incidenza di spesa simile a quelli precedentemente descritti. La tabella 4 illustra analiticamente i principali indicatori commentati (v. Tab. 4 alla pagina successiva).

Tab. 4

Un Indice Sintetico per il GA

Nel paragrafo precedente abbiamo costruito e descritto un'insieme di indicatori di performance in grado di far luce, in modo piuttosto semplice, immediato e robusto, sugli effetti delle politiche pubbliche sulla condizione dei due generi. Eventuali disequaglianze tra i due generi si ripercuotono sul valore di uno o più indicatori, la cui lettura congiunta consente di raggruppare informazioni, per natura eterogenee, sulle criticità di sviluppo per la popolazione femminile e sul grado di neutralità delle politiche pubbliche rispetto al genere.

Dotarsi tuttavia di un gruppo di indicatori di performance può rendere piuttosto problematica la valutazione relativa della condizione femminile in diversi istanti di tempo o i coincidenza di diverse misure di politica economica. Certamente, laddove successivamente all'implementazione di precisi interventi pubblici, la totalità degli indicatori suindicati mostri un netto miglioramento (o alcuni indicatori migliorino in corrispondenza di un non peggioramento di altri) della condizione femminile in riferimento alle dimensioni di sviluppo umano prescelte, non sarà infondato concludere per la desiderabilità sociale delle suddette politiche. Ma cosa sarà legittimo inferire in riferimento agli effetti dell'azione pubblica sull'uguaglianza tra uomini e donne laddove al miglioramento di alcuni indicatori di performance coincida il peggioramento di altri ?

La via più semplice di aggregazione di indicazioni contrastanti in un giudizio complessivo sugli effetti delle politiche pubbliche è quella di dotarsi di una *misura di empowerment di genere- gender empowerment measure- GEM* (UNDP (1995)). Tale indice sintetico, composto da diversi indicatori di performance, esprime in un numero cardinale compreso tra zero e uno il grado di uguaglianza tra i due generi in termini di potere/controllo sulle risorse economiche (materiali e immateriali) e sugli spazi politici. Anand e Sen (1995) mostrano in che modo costruire tale misura tenendo in considerazione come il valore di questa debba essere opportunamente parametrizzato al grado di disuguaglianza tra i generi. Maggior (risp.minor) disequaglianza coinciderà con un valore dell'GEM più vicino ad uno (risp.zero). L'intuizione di fondo del procedimento di derivazione della GEM è la seguente⁵⁸: specificati alcuni ambiti di empowerment femminile, dati alcuni indicatori di performance riferiti ai due generi ed espressi in termini percentuali (ad.esempio percentuale dei seggi parlamentari comperti da donne) e posta una certa composizione relativa della popolazione, è possibile determinare un valore dell'indicatore ugualmente distribuito e equivalente (Equally Distributed Equivalent Indicator-EDEI) di termini di livello di empowerment femminile. Utilizzando quest'ultimi si ricavano i rispettivi indici cardinali la cui media aritmetica conduce verso una misura del grado di uguaglianza di opportunità tra uomini e donne⁵⁹ che dipenderà dal grado di avversione alla disequaglianza considerato nella trasformazione del valore dell'indicatore in un relativo livello di empowerment.

All'interno di pratiche di GA, un misura come quella appena discussa può fornire utili indicazioni al soggetto pubblico nei casi in cui la valutazione delle proprie politiche sia complicata da reazioni contrastanti degli indicatori di primo livello proposti nella sezione precedente. Consideriamo, ancora a titolo illustrativo, che gli assi di GA siano quelli descritti nel paragrafo precedente e utilizziamo i seguenti indicatori percentuali per esprimere il potere/controllo dei due generi in riferimento a risorse pubbliche e private, risorse immateriali e cognitive e partecipazione ed accesso politico:

- (I1): percentuale della spesa pubblica rivolta ai due generi
- (I2): percentuale di iscritti negli istituti pubblici di istruzione e formazione
- (I3): percentuale di seggi all'interno degli organi di rappresentanza

⁵⁸ Nell'appendice si mostra come derivare formalmente l'indice.

⁵⁹ Per una lettura critica della GEM, si rimanda a Bardhan e Klasen (1999).

Determinando i rispettivi EDEI e costruendo gli indici utilizzando la seguente formula:

$$i = (EDEI - I_{\min}) / (I_t - I_{\min})$$

dove *min* indica il valore minimo dell'indicatore (in questo caso zero) e *t* il valore obiettivo (target value) dello stesso. In questo modo otteniamo tre indici la cui media aritmetica può essere definita come una misura di Empowerment di genere relativo alle politiche pubbliche (Si veda l'Appendice 2)

Osservazioni Conclusive: Oltre il Genere

Il modello di GA presentato pone le proprie basi normative in una visione di *vulnerabilità* della condizione femminile declinata come scarsa capacità di funzionare (O' Neil (1995)) e in una nozione di sviluppo umano che tratta, per definizione, in modo egualitario uomini e donne come esseri viventi in grado di esprimere la propria natura tramite alcune, comuni, fioriture umane. Una volta eliminate le vulnerabilità causa di deprivazione, esclusione o subalternità le politiche pubbliche per lo sviluppo umano dei due generi diverranno inevitabilmente tanto più simili, quanto più *integrati* saranno i rapporti tra uomini e donne.

Come testimonia in modo preciso e accorto Matthei (2001) tale processo di integrazione non dovrebbe tardare a ultimarsi: il progressivo rigetto di forme di *consumismo competitivo* (*competitive consumerism*) e di *carrierismo* (*competitive careerism*) a causa di diffusi fenomeni, sia tra lavoratrici che tra lavoratori, di *burn out*, sta portando verso una rivalutazione su base sociale delle attività di cura e riproduzione, al concepimento di politiche *family friendly* e dunque all'adozione di modelli di vita, di imprenditorialità e di ripartizione familiare dei carichi di lavoro produttivo e riproduttivo più uniformi tra uomini e donne delle giovani generazioni. Quanto il nuovo pensiero femminista intravede (Mies e Shiva (1993), Miles (1996), Matthei e Brandt (2002)) è la riaffermazione del valore di attività di cura e riproduzione, dell'indispensabilità di forme di lavoro non pagato come strumenti di socializzazione e l'insorgenza di forme di consumo e produzione che coniughino eccellenza e sostenibilità, produttività e tempo di cura.

In tale prospettiva uomini e donne, accettando nuovi modelli di comportamento, affermerebbero l'integrazione tra i due generi, soluzione preconizzata da Friedan in un libro dal titolo suggestivo *Oltre il Genere* (1997) laddove scrive:

Abbiamo bisogno di un nuovo movimento politico che metta al primo posto la vita e gli interessi delle persone [...] se quanto interessa è il lavoro e la famiglia e questi elementi gravano oggi in modo preponderante sulle donne, dobbiamo mobilitarci per proteggere noi stesse, i nostri figli e le nostre famiglie in una nuova coalizione con gli uomini (Friedan (1997), pp.16).

Esattamente con questo spirito dovrebbero essere, nell'opinione di chi scrive, condotte pratiche di gender auditing che conducano, tramite articolati processi di discussione e decisione pubblica, a una valutazione sociale delle politiche di un Ente della Pubblica Amministrazione. Un metodologia possibile per implementare pratiche e processi di Gender Auditing è presentata, in riferimento alla Regione Emilia Romagna, nell'ultima Appendice.

APPENDICE 1

Il GA nell'Esperienza Internazionale

Numerose esperienze internazionali di valutazione e riclassificazione per genere dei documenti contabili e di programmazione economica di enti pubblici e strutture di governo, hanno consentito di maturare, tra addetti ai lavori, politici, scienziati sociali, una discreta consapevolezza su cosa si intenda per GA quali siano le possibili parti costitutive di un esercizio di rilettura da un'ottica di genere dei bilanci pubblici.

Per Gender Auditing si intende, seguendo Sharp (2000), l'insieme di attività e processi che portano verso la definizione di

bilanci sensibili al genere come strumenti di monitoraggio e revisione di output e outcome che altrimenti non sarebbero rilevanti dai documenti contabili pubblici (Sharp (2000), p.15)

Bilanci sensibili al genere sono caratterizzati, da un'ottica descrittiva, attraverso⁶⁰

- una precisa locazione, ovvero un insieme di stakeholder che intraprendono l'iniziativa
- una finalità positiva dell'esercizio, ovvero determinati output ed outcome che vogliono essere monitorati in riferimento a una struttura di governo locale, regionale o nazionale
- un formato di report, ovvero una precisa modalità tramite la quale tali bilanci sono presentati in associazione o meno con documenti contabili esistenti
- precise dinamiche politiche tramite le quali individuare attori, risorse, informazioni utili alla stesura del bilancio di genere

E' dunque possibile distinguere, osservando le esperienze internazionali di GA, tra bilanci sensibili al genere redatti da soggetti esterni alla pubblica amministrazione (*GA esterno*), condotti da uffici o divisioni degli stessi enti pubblici (*GA interno*) e situazioni miste. In ogni caso, vengono definite, al fine di sostenere analisi di genere dei bilanci pubblici, precise categorie di interesse in riferimento alle quali si individuano metodi e strumenti di valutazione dell'operato del soggetto pubblico. Tali categorie di rilievo possono essere identificate in coerenza con una visione organica della condizione femminile e dello stato attuale delle disuguaglianze di genere (*approccio top-down*), o, in alternativa, possono essere indotte interpellando direttamente le donne della comunità di riferimento (*approccio bottom-up*).

Generalmente, strumenti di GA sono, quindi, contestualmente mirati a: i) la rilettura delle politiche pubbliche da un'ottica di genere, ii) la valutazione delle stesse in termini di uguaglianza tra i due generi, iii) la programmazione di nuove politiche di pari opportunità.

Ci appare dunque utile, seppur le iniziative internazionali di GA non seguano un approccio come quello qui presentato, fornire una tanto leggera quanto mirata panoramica su alcune delle esperienze in atto. In particolare, saranno riportati i tratti essenziali di diverse iniziative di GA all'interno dei cinque continenti. Come si noterà, il primo sostenitore di iniziative di rilettura dei bilanci pubblici da un'ottica di genere è stato il *Commonwealth Secretariat* per cui i paesi capofila nelle esperienze internazionali di GA appartengono alla vecchia area di influenza britannica.

I) Nord America

In Canada, dal 1995, viene condotto un esercizio di rilettura del bilancio federale, *the Alternative Federal Budget (AFB)*, in linea con precisi principi e obiettivi tra cui la piena occupazione, la lotta alla povertà, la protezione dell'ambiente ecc. Tra questi, specifica attenzione è riservata alle politiche per le pari opportunità.

L'obiettivo prioritario dell'AFB, redatto internamente alle strutture di governo, è quello di proporre uno strumento tramite il quale riconoscere chiaramente come siano utilizzate e raccolte le risorse in riferimento a precise aree di intervento pubblico ritenute di forte rilevanza sociale.

⁶⁰ Si veda in merito Unifem (2000).

In particolare, come sottolineato da Loxley (2000), il GA è condotto all'interno dell'AFB con precipua attenzione a come siano strutturate le politiche pubbliche e al loro impatto sulla condizione del genere femminile.

Gli ambiti di interesse su cui si focalizza il GA sono:

- la creazione di opportunità di lavoro per lo donne adeguate alla loro condizione attuale
- l'architettura di sistemi di protezione sociale costruiti sulla base delle necessità della popolazione femminile,
- la previsione di servizi di *advocacy* e *child-caring*
- le condizioni per una maggior partecipazione politica e sociale delle donne

La rilevazione della condizione femminile relativamente ai quattro ambiti elencati e la conseguente disamina del bilancio pubblico da un'ottica di genere è quindi condotta su base aggregata.

II) Oceania

L'Australia è stato il primo paese a utilizzare pervasivamente strumenti di GA. Come testimoniato da Sharp (2000), dal 1984 il governo centrale si è dotato di risorse e processi tramite i quali costruire un *Gender Budget* (GB), ovvero un prospetto di rendicontazione solitamente annesso ai tradizionali documenti contabili, tramite il quale:

- evidenziare gli impatti sul genere della spesa pubblica e delle politiche che sostiene
- rendere responsabile il governo rispetto obiettivi dichiarati di pari opportunità tra i due generi
- consentire l'architettura di politiche pubbliche mirate all'innalzamento della condizione economica e sociale delle donne

L'attenzione è prevalentemente rivolta agli aspetti microeconomici dello svantaggio femminile (Sharp (2000), p.7)

ovvero all'accesso delle donne alla spesa pubblica e alle barriere istituzionali e normative che impediscono una reale penetrazione femminile all'interno di numerosi settori economici e produttivi. Lo schema di GA utilizzato, richiede ai diversi dipartimenti del governo:

(1) di esaminare le proprie politiche e la loro rilevanza per la condizione femminile; (2) di identificare indicatori di genere per output e outcome attesi; (3) di specificare le risorse allocate alle diverse politiche; (4) di indicare le modifiche programmate per gli anni futuri delle politiche stesse (Sharp (2000), p.8).

La conseguente costruzione di un bilancio pubblico sensibile al genere sconta tuttavia, pur nella sua strategicità nel rendere responsabile il governo nel perseguimento di obiettivi di pari opportunità di lungo periodo altrimenti difficilmente monitorabili, sia la carenza di agili strumenti di rilevazione e controllo della condizione femminile all'interno degli uffici preposti all'architettura e alla gestione delle politiche pubbliche, sia la mancanza di una organica chiave di lettura da un'ottica di genere delle politiche macroeconomiche.

III) Africa

Singolare, innanzi all'inazione di molti governi occidentali, è la diffusione di pratiche di GA nel continente africano.

Dal 1995, all'interno di tre paesi - Sud Africa, Uganda e Tanzania – organizzazioni non governative hanno avviato, in collaborazione con i governi locali, iniziative di GA. Il modello di riferimento è quello australiano (vedi sopra) con la particolarità di essere riferito direttamente a singoli settori economici. L'obiettivo prioritario è, come scrive Byanyima (2000), quello di spingere i governi ad assumere una lettura del bilancio, nonchè dei processi necessari alla sua redazione sensibile alle questioni di genere: l'iniziativa di Gender Budget ha l'obiettivo prioritario di influenzare il settore

pubblico - tecnocrati, legislatori e ministri- facendogli comprendere la necessità di aumentare le risorse destinate a quei settori ritenuti cruciali per la condizione delle donne (Byanyima (2000), p.8) I settori attualmente analizzati sono la sanità, l'educazione e l'agricoltura, ritenuti cruciali per lo sviluppo economico.

IV) Europa

Il GA assume connotati del tutto particolari nel Regno Unito. Nel 1989 viene costituito il *Women Budget Group* (WBG) da un gruppo di accademici, esperti e membri delle diverse organizzazioni della società civile attive rispetto a tematiche di pari opportunità. Il ruolo prioritario del gruppo è produrre commentari a uso governativo relativi all'impatto di genere delle politiche pubbliche espresse dal bilancio annuale.

Nelle diverse occasioni di collaborazione con i governi in carica dalla data di costituzione del WBG, è stato possibile, come sostenuto da Himmelweit (2000), implementare strumenti di decodifica delle politiche pubbliche rispetto a:

- gli effetti differenziati su i due generi della spesa pubblica, degli schemi di imposizione e delle modalità di erogazione di servizi pubblici
- il ruolo cruciale delle attività di riproduzione, non remunerate e poco visibili
- specifici ambiti di disuguaglianza tra i due generi in termini di accesso alle risorse, disponibilità di tempo e necessità di tutela

L'indubbio successo dell'attività del WBG è di avere altamente sensibilizzato i diversi governi relativamente a problematiche di genere, ottenendo, in alcuni casi, non unicamente una lettura di genere delle politiche fiscali (spesa e imposizione), ma il disegno di politiche pubbliche fondate sul riconoscimento di come:

1. la famiglia non possa essere considerata un'unità sociale internamente omogenea, assolutamente cooperativa e stabile nel tempo. Dunque, l'erogazione di benefici deve essere su base individuale e le politiche di protezione sociale devono pensare espressamente la donna durante l'interno ciclo di vita.
2. le necessità di conciliazione tra vita e lavoro siano per le donne più complesse e articolate dato il carico riproduttivo normalmente gravante sulle stesse. Le attività di riproduzione non solo possiedono un rilevante valore economico spesso trascurato, ma il carico di lavoro necessario per espletarle lascia le donne in una persistente condizione di scarsità di tempo.
3. la condizione lavorativa femminile sia solitamente precaria o limitata allo svolgimento di mansioni collocate nella parte inferiore di ogni gerarchia organizzativa, poco remunerate e con scarse possibilità di carriera.

V) Asia

Dal 1993 nello stato indiano del Karnataka, si sono avviate, come testimonia Devaki (2001), esperienze di GA mirate a comprendere come siano utilizzate le imposte raccolte e in che modo queste gravino sui due generi. L'obiettivo di fondo è quello di creare nuove procedure, effettivamente aperte e partecipative, tramite le quali destinare e raccogliere risorse,. La Singamma Srinivasan Foundation ha creato un gruppo di rappresentanza femminile (*Elected Women Representative*) che partecipa alle attività di programmazione dell'azione pubblica. Il gruppo ha posto come centrale la discussione pubblica su diverse tematiche tra cui l'accesso all'acqua, la tutela della salute e la distribuzione di energia elettrica. L'approccio seguito è chiaramente bottom-up e la continua partecipazione femminile ai processi decisionali ritenuta cruciale per percorsi di sviluppo economico locale.

VI) America Latina

Infine è possibile dare conto del ritardo degli stati dell'America centrale e meridionale nell'adozione di strumenti di GA. Nel 2001 le Nazioni Unite hanno organizzato in Ecuador un workshop internazionale per sensibilizzare i governi locali e le associazioni femminili sul tema. Prime sperimentazione, ancora tuttavia a livello piuttosto embrionale, sono iniziate, oltre che nello stessa repubblica equadoregna, anche a Cuba e alle Mauritius.

Appendice 2

APPENDICE 3

Gender Auditing e Politiche della Regione Emilia Romagna: Strumenti, Metodologie, Processi

Redarre un documento di auditing è solo l'ultima fase di molteplici azioni messe in campo da un'organizzazione complessa e multi-obiettivo quale un soggetto della Pubblica Amministrazione. Molte di queste appaiono di carattere squisitamente politico, altre di natura tecnica o strutturale.

L'auditing è un processo di verifica del sistema di gestione di determinate politiche volte al raggiungimento di obiettivi precedentemente specificati. Esso si fonda sull'individuazione e l'interpretazione delle informazioni interne all'organizzazione e mira ad individuare possibili miglioramenti nella gestione delle politiche pubbliche.

Senza dubbio, il risultato di un articolato processo di individuazione, codificazione, aggregazione e interpretazione di informazioni, quale l'auditing, può ritenersi una rappresentazione delle forme e dei livelli di integrazione tra l'organizzazione e alcune categorie di soggetti verso i quali si riconoscono forme di responsabilità sociale. Tale rappresentazione è per natura descrittiva e relazionale, ovvero nasce da diversi processi relazionali di socializzazione degli obiettivi e delle iniziative volte a raggiungerli e porta verso una sintesi descrittiva fondata sulle priorità politiche emerse.

La definizione e il coordinamento di forme di audit interno prevedono generalmente:

1. una pianificazione (campo di applicazione dell'auditing e obiettivi)
2. l'architettura di sistemi di rilevazione e raccolta delle informazioni pertinenti
3. raccolta e valutazione delle informazioni
4. preparazione del rapporto e elaborazione di nuovi obiettivi

In quanto segue, si vuole fornire un insieme di strumenti e una metodologia, tra le tante possibili, per organizzare e gestire un processo di auditing riferito a obiettivi di pari-opportunità uomo-donna (Gender Auditing). Saranno dunque forniti supporti, materiali e proposte con cui intraprendere la redazione di un Documento di Gender Auditing. Esempi e applicazioni saranno riferite alle politiche della Regione Emilia Romagna.

Primo Passo: La Pianificazione

L'identificazione di determinati obiettivi di pari opportunità tra uomini e donne è una dichiarazione politica. In essa si coagulano interessi eterogenei, sensibilità sociali e modelli di sviluppo. E' dunque il dialogo politico a dover far emergere criteri di giustizia, norme culturali dominanti e obiettivi di uguaglianza tra i due generi. E' bene tuttavia demarcare come il processo di emersione pubblica di obiettivi in riferimento ai quali si declina la responsabilità sociale debba essere integrato ovvero prevedere sia forme di discussione istituzionale (top-down), sia forme di partecipazione dal basso al dialogo politico (bottom-up).

Inoltre:

- i progressi nel raggiungimento degli obiettivi individuati dovranno essere riscontrabili e, almeno in parte misurabili. La specificazione di obiettivi politici di ampia generalità, pur essendo il punto cruciale di ogni esercizio di auditing in ambiente pubblico, comporta solitamente l'impossibilità di un riscontro sul piano dell'efficacia delle relative politiche. Ad essa si può tuttavia accostare l'individuazione da parte degli organi dirigenziali e dei rappresentanti di categoria di obiettivi pratici o sotto-obiettivi (Goals).
- è necessario individuare obiettivi politici e pratici sufficientemente stabili nel tempo al fine di poter effettuare valutazioni di medio periodo e poter analizzare i progressi consolidati non imputabili all'impatto immediato di una specifica azione pubblica
- gli obiettivi dovranno essere largamente condivisi al fine di fornire incentivi al loro perseguimento alle diverse parti sociali e di favorire forme di collaborazione e lavoro di rete

- l'imputazione di responsabilità relative al monitoraggio delle politiche pubbliche, alla raccolta delle informazioni rilevanti riguardanti i loro effetti e alla redazione di documenti informativi favorisce le fasi successive.

Nel caso della Regione Emilia Romagna, l'esistenza di un Documento di Programmazione Economica e Finanziaria rende questo il luogo naturale in cui specificare pubblicamente obiettivi politici di pari opportunità, goals e relative azioni. Possiamo dunque, a titolo illustrativo, analizzare in dettaglio una scheda di programmazione economica (n.15 politiche per il lavoro) contenuta nel DPEF 2001-2003 in cui lasciamo emergere gli obiettivi di uguaglianza tra generi. Come si vedrà la sequenza obiettivi-azioni-risultati attesi –tempi previsti- direzioni coinvolte costituisce una naturale esplicitazione di un possibile campo di applicazione del Gender Auditing.

Lavoro

Oggetto Il lavoro è per la nostra Regione un punto di riferimento essenziale del vivere sociale, la sua organizzazione il frutto di molte componenti del nostro territorio e della nostra società. Di qui la convinzione che la qualità complessiva della vita della nostra regione sia strettamente legata alla qualità del lavoro ed agli indirizzi di governo dello sviluppo economico.

Le necessità di intervento locale sull'occupazione si possono pertanto focalizzare in primo luogo su una migliore distribuzione territoriale dell'occupazione, in secondo luogo nella riduzione del lavoro precario, in terzo luogo sui temi della qualificazione professionale delle categorie lavorative, della formazione, dell'orientamento e delle esperienze lavorative (tirocini, work experience) per l'inserimento dei giovani, delle donne e delle categorie socialmente svantaggiate.

Obiettivi

- Ridurre il divario tra domanda ed offerta attraverso l'incentivazione e l'aiuto alla mobilità territoriale delle imprese e dei lavoratori e alla qualificazione professionale, nel contempo preservando e sostenendo il lavoro delle categorie socialmente svantaggiate.
- Sostenere l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese attraverso attività formative collegate a patti formativi aziendali e settoriali.
- Sviluppare servizi per la promozione dell'innovazione e della ricerca.
- Promuovere politiche territoriali volte a rafforzare lo sviluppo e l'occupazione nelle aree più deboli della regione.
- Migliorare qualità e condizioni di lavoro, rendere stabile e sicuro il rapporto di lavoro contrastando le diverse forme di precarizzazione.

- Azioni previste**
- Sostegno al decollo dei nuovi servizi per l'impiego, quale snodo per favorire l'incontro domanda ed offerta di lavoro nel medio periodo e scelte scolastiche e formative coerenti con l'evoluzione della domanda, potenziando le funzioni e personalizzando le risposte con azioni di tutoraggio, costruzione di bilanci di competenza e altre azioni di accompagnamento.
 - Sostegno di progetti per l'inserimento ed il reinserimento delle donne, promuovendo azioni positive per le pari opportunità fra donne ed uomini e per facilitare la conciliazione del lavoro con la vita familiare.
 - Promozione della partecipazione delle donne alla creazione di attività socio economiche.

- Risultati Attesi**
- Aumento dei disabili e delle donne inseriti nel mondo del lavoro.
 - Aumento del numero di imprese a maggioranza femminile
 - Riduzione dei tempi di ingresso per i giovani e delle donne nel mercato del lavoro.

Tempi Tre anni

Direzioni generali coinvolte Formazione professionale e Lavoro
Attività produttive
Programmazione e Pianificazione urbanistica

Secondo Passo: L'Informazione

In primo luogo l'informazione deve essere resa rilevante da un giudizio sia tecnico che politico sull'adeguatezza della stessa nella valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi suindicati. Un dato insieme di indicatori fondamentali non solo dovrà rispettare alcune caratteristiche formali (Cfr Par.6), ma dovrà essere pubblicamente legittimato, ovvero espressione della molteplicità di relazioni fiduciarie esistenti tra Regione e cittadini.

Anche una volta individuati alcuni indicatori su cui si raggiunge ampio consenso (Cfr. per una proposta il par.7), l'architettura di adeguate fonti e efficaci flussi informativi sull'impatto delle politiche pubbliche sulla condizione dei due generi e sul grado di raggiungimento dei suindicati obiettivi è certamente il punto cruciale di ogni sistema di gender auditing.

E' infatti impensabile gestire e realizzare un sistema di rendicontazione sociale in assenza di :

- informazioni sulla condizione attuale dei due generi
- conoscenze relative alle relazioni e alle norme sociali dominanti
- coscienza degli ambiti di vulnerabilità di ogni genere
- conoscenza delle forme tecniche di finanziamento/implementazione delle politiche pubbliche di pari opportunità
- disponibilità di risorse umane utilizzate per il monitoraggio di alcuni indicatori fondamentali di pari opportunità
- aggregazione delle informazioni/conoscenze/dati disponibili secondo criteri di integrazione rispetto agli obiettivi dichiarati

A tale riguardo, la struttura informativa delle RER appare piuttosto debole. Pochi dati raccolti, poca conoscenza di dove questi dati si possano ricavare, sporadiche disaggregazioni per genere delle informazioni relative all'operato dell'ente.

La relativamente recente istituzione di un Servizio di Pari Opportunità che funga da collettore di informazioni e da promotore di iniziative, proprie o in collaborazione con altri servizi/assessorati, va nella direzione di strutturare alcuni canali di informazione/azione per le pari opportunità. Tuttavia perchè accontentarsi.

Si potrebbe:

1. individuare all'interno di ogni assessorato un responsabile al monitoraggio degli indicatori attinenti alla condizione femminile e maschile
2. prevedere occasioni di dialogo con le associazioni femminili in cui possibile non sono attuare forme di collaborazione strategica, ma acquisire importanti elementi informativi
3. costituire una commissione tecnica sulle pari opportunità avente il compito di raccordare scelte politiche con adeguati strumenti tecnico-amministrativi, nonché quello di rendere quotidianamente operativo il sistema di auditing interno

Terzo Passo: Raccolta e Valutazione delle Informazioni

Identificati gli obiettivi generali, i goals e un insieme di indicatori giudicato in grado di descrivere e rappresentare il grado di efficacia delle politiche pubbliche di pari opportunità è necessario disporre di un criterio logico di raccolta delle informazioni. Adottando un prospettiva di sviluppo umano, come quella presentata in questo lavoro, possiamo considerare la Tabella 3 come una prima approssimazione di un criterio di classificazione delle politiche pubbliche rispetto al loro impatto diretto o indiretto sulla condizione femminile.

In riferimento a ogni incrocio possibile sarà necessaria una precisa disamina delle azioni e delle iniziative messe in campo dall'amministrazione regionale. Sul lato delle risorse utilizzate, una possibile griglia di rilevazione in grado di ripartire la spesa pubblica rispetto a obiettivi di pari potrebbe essere la seguente. Come si vedrà questa è riferita, a titolo esemplificati, all'Assessorato Attività Produttive con specifico riferimento agli interventi a favore dell'imprenditoria femminile.

REGIONE EMILIA-ROMAGNA:

a) RIVOLTI DIRETTAMENTE A DONNE

b) RICONDUCIBILI ALL'OBIETTIVO DI PARI OPPORTUNITA'

c) RICONDUCIBILI AD UN IMPATTO DI GENERE

Assessorato Attività produttive, Sviluppo economico e Piano telematico – Direzione Attività produttive, commercio, turismo

Riferimenti legislativi	Ambito programmatico	Atti di riferimento	Tipologia di intervento (a,b,c)	Azioni	Capitoli di spesa 2001	Totale risorse (€)	Risorse destinate alle donne
LR 3/1999 “Riforma del sistema regionale e locale” art.54 comma 4. punto a): fra gli ambiti di intervento del Programma regionale in materia di attività produttive industriali c'è la “creazione di nuove imprese e la successione nella conduzione di impresa, in particolare a favore dell'imprenditorialità giovanile e femminile”;	Programma regionale triennale per lo sviluppo delle attività produttive 1999-2001	Delibera Consiglio Regionale 1305/1999	TIPOLOGIA B): ASSE 2 Generazione di nuova imprenditorialità e nuova occupazione MISURA 2.2 Sostegno a nuove iniziative imprenditoriali AZIONE A. CREAZIONE DI NUOVE IMPRESE Priorità alle imprese femminili individuate con i criteri della L. 215/1992 Tipologia c): Misura 2.3 Sostegno alle attività nel lavoro autonomo e nelle professioni Azione A. Sostegno a progetti professionali nel lavoro autonomo Azione B. Sostegno alle attività libero Professionali	- Concessione di garanzie per facilitare l'accesso al credito - Servizi di supporto Contributi Interventi di sostegno di vario genere	22810 22890 22815	516.456,90 516.456,90 2.879.037	Da valutare Da valutare Da valutare
L. 215/1992 “Azioni positive per l'imprenditoria femminile Finanziamenti nei settori dell'industria, artigianato, agricoltura, commercio, turismo e servizi a: - imprese individuali gestite da donne - società di persone o cooperative costituite in misura pari almeno al 60% da donne; - società di capitali le cui quote siano detenute per i due terzi da donne;	Gestione 4° bando della legge, decentrata (in parte) dal Ministero Attività produttive alle Regioni		Tipologia a) 4 tipi di intervento: 1) avvio di una nuova impresa; 2) acquisto di attività preesistenti; 3) realizzazione di prodotti aziendali particolarmente innovativi; 4) acquisto di servizi reali per innovazione, qualità, incremento produttività e conquista nuovi mercati	Contributi: domande ammissibili 870 ammesse 260	22120	516.456,90	516.456,90

L. 215/1992	Programma regionale per l'imprenditoria femminile		Tipologia a) 1. interventi per la promozione della nascita, consolidamento delle nuove imprese; 2. interventi per l'innovazione e l'adozione delle tecnologie; 3. interventi per la definizione delle strategie di genere per le attività produttive; 4. interventi di comunicazione e diffusione della cultura di impresa sul territorio regionale	Interventi di sostegno di vario genere	02100 22120	212.263,79 212.263,79	212.263,79 212.263,79
Fondi strutturali 2000-2006* <i>*Lo stanziamento 2001, previsto nel Piano finanziario del Docup 2000-2006, è accorpato nel bilancio RER 2002</i>	Obiettivo 2, 2000-2006	n.1206/2002	Asse 1 Misura 1.4 Sviluppo dell'autoimprenditorialità e microimpresa A) Sostegno di progetti professionali B) Sostegno di nuove microimprese C) Sostegno di imprese sociali	Contributi	RER 23413 (OB 2) RER 23415 (Sost.Trans.) UE 23421 (OB 2) UE 23423 (Sost.Trans.) Stato 23429(OB2) Stato 23431 (Sost. Trans.)	681.701	
Legge 20, artigianato Gestione delegata alle Province					22255 (spese investimento) e 22250(spese correnti)	12.356.351,95	

Questa raccolta di dati e informazioni di tipo finanziario non solo deve essere intrapresa per ogni politica avente un qualche effetto sulla condizione di vita delle donne, ma dovrà essere accompagnata da una precisa descrizione di quelle che abbiamo chiamato politiche indirette o di sensibilizzazione. Laddove possibile di dovranno aggregare informazioni sulle risorse per poter costruire gli indicatori menzionati nella sezione 7.

La ricerca delle informazioni non finanziarie ausiliari, per poter rilevare l'effetto delle politiche su un indicatore non finanziario ritenuto affidabile e rappresentativo per le pari opportunità, deve essere guidata dalla natura dell'indicatore stesso. A titolo di esempio, quello che abbiamo denominato *Rapporto di Genere relativo alla Governance Interna* può essere riferito alle nuove assunzioni e monitorato utilizzando le seguenti informazioni fornite dall'Assessorato Organizzazione e Sistemi Informativi. Come si noterà il GGR riferito ai neoassunti ha valore pari a 0.95 indicato una piuttosto equa distribuzione di incarichi dirigenziali tra uomini e donne neoassunti.

***Assunzioni di personale di ruolo per tipologia di assunzione e categoria economica
(Anno 2001)***

Categoria economica	Concorsi		Da altri enti		Da altri enti ex lg 59/97		Altre cause		Totali	
	M	F	M	F	M	F	M	F	Tot M	Tot F
Dir ruolo			2	1		1			2	2
D3	2	5	1	3					3	8
D2			1	2					1	2
D1	22	28	1		4	1			27	29
C3				1						1
C2			1	3					1	3
C1	2	5	1	2	4	1			7	8
B5			2						2	
B4			1						1	
B3					2	2		1	2	3
B2			1	2					1	2
B1			1		5				6	
TOTALE	26	38	12	14	15	5		1	53	88

Quarto Passo: Redazione del Rapporto e Nuovi Obiettivi di Sviluppo

Infine la stesura delle valutazioni all'interno di Rapporto. Inutile sottolineare come questo debba essere sì agile consultabilità, non debba contenere informazioni troppo tecniche e difficilmente comprensibili e debba esplicitare al suo interno non unicamente i risultati ottenuti, ma il processo politico che ha condotto alla definizione di priorità e assi di intervento. In esso si potrebbero includere appendici di approfondimento e alcuni Box in cui viene dato conto delle diverse opinioni istituzionali e non sulla condizione delle donne e sull'attività della RER. Il lancio di nuovi obiettivi di sviluppo nella parte finale del Rapporto è dunque segnale di continuità e organicità dell'azione pubblica.

Riferimenti Bibliografici

- Alkire S.** (2002) "Dimensions of Human Development", *World Development*, Vol.30, 2, pp.181-205
- Agarwal B.** (Ed) (1988) "*Structures of Patriarchy*", Zed Books, London
- Anand S., Sen A.K.** (1995) "Gender Inequality in Human Development: Theories and Measurement", HUD Office Occasional Paper N.19, UNDP, New York
- Annas J.** (1993) "Women and the Quality of Life: Two Norms or One?", in Nussbaum M. e Sen A. (Eds) "*The Quality of Life*", Oxford University Press, Oxford
- Atkinson T., Cantillon B., Marlier E., Nolan B.** (2002a) "*Social Indicators: the EU and Social Inclusion*", Oxford University Press, Oxford
- Atkinson T., Cantillon B., Marlier E., Nolan B.** (2002b) "Indicators for Social Inclusion", *Politica Economica*, n.1, pp.7-27
- Balestrino A.** (1992) "Povertà come non Funzionamento: un Approccio alla Definizione di Indici Sintetici", *Economia Politica*, 9(2), pp.229-47
- Bardhan K., Klasen S.** (1999) "UNDP's Gender-Related Indices: A Critical Review", *World Development*, 27(6), pp.985-1010
- Birdsall N., Sabot R.** (Eds) (1991) "*Unfair Advantage: Labour Market Discrimination in Developing Countries*", World Bank Press, Washington DC
- Bruno da Costa A.** (2002) "Indicators for Social Inclusion in the European Union", *Politica Economica*, n.1, pp. 63-9
- Byanyima W.** (2000) "Strengthening Parliamentary Governance through Gender Budgeting: the Experience of Three African Countries", articolo presentato all'*International Workshop on Gender Auditing of Government Budgets*, Roma, 15-16/9/2000
- Chen M.** (1995) "A Matter of Survival: Women's Right to Employment in India and Bangladesh", in Nussbaum M. e Glover J. (Eds) "*Women, Culture and Development*", Oxford University Press, Oxford, pp.37-61
- Cohen G.A.** (1993) "Equality of What? On Welfare, Goods and Capabilities", in Nussbaum M. e Sen A. op.cit. pp.9-30
- Connell R.W.** (1995) "*Masculinities*", Polity Press, Cambridge, US
- Crocker D.A.** (1995) "Functioning and Capabilities: The Foundations of Sen's and Nussbaum's Development Ethics", in Nussbaum M. e Glover J. op.cit. pp. 153-99
- Delbono F., Lanzi D.** (2000) "Povertà Zero. I: Il Problema dell'Identificazione", *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, 108(3), pp.305-28
- Devaki J.** (2001) "Recreating The Budgetary Process", mimeo
- Dréze J., Sen A.K.** (1981) "*Hunger and Public Action*", Clarendon Press, Oxford
- Dwyer D., Bruce J.** (Eds) (1988) "*A Home Divided*", Stanford University Press, Stanford
- Elson D.** (1993) "Gender-aware Analysis and Development Economics", *Journal of International Development*, 5(2), pp.237-47
- Elson D.** (1994) "Gender Awareness in Modeling Structural Adjustment", *World Development*, 23(11), pp. 1851-68
- Elson D.** (1999) "Integrating Gender Issue into National Budgetary Policies and Procedures: Some Policy Options", *Journal of International Development*, 10, pp.929-41
- Elson D., Pearson R.** (1981) "Nimble Fingers make Cheap Work", *Feminist Review*, 7, pp.81-107

- Erikson R.** (1993) "Description of Inequality: The Swedish Approach to Welfare", in Nussbaum M. e Sen A. op.cit. pp. 67-84
- Finnis J.** (1999) "Natural Law and the Ethics of Discourse", *Ratio Juris*, 12(4), pp.354-73
- Friedan B.** (1997) "*Beyond Gender*", John Hopkins University Press, Baltimora
- Galtung J.** (1969) "Violence, Peace and Peace Research", *Journal of Peace Research*, 6, pp.167-92
- Glover J.** (1995) "The Research Programme of Development Ethics", in Nussbaum M. e Glover J. Op.cit. pp.116-40
- Greig A., Kimmel M., Lang J.** (2000) "Men, Masculinities and Development", Gender in Development Monograph Series n.10, UUDP, New York
- Gurumurthy A.** (1998) "Women's Rights and Status: Questions of Analysis and Measurement", Gender in Development Discussion paper, UNDP, New York
- Himmelweit S.** (2000) "The Experience of UK Women's Budget Group", articolo presentato all'International Workshop on Gender Auditing of Government Budgets, Roma, 15-16/9/2000
- Kabeer N.** (1992). "Triple Roles, Gender Roles, Social Relations: The Political Subtext of Gender Training",. Discussion Paper No. 313, Institute of Development Studies, Sussex.
- Kabeer N.** (1994a). "Gender-Aware Policy and Planning: A Social-Relations Perspective" in M. Macdonald (Ed) "*Gender Planning in Development Agencies*",. Oxfam, Oxford.
- Kabeer N.** (1994b). "*Reversed Realities: Gender Hierarchies in Development Thought*", Verso, London.
- Loxley J.** (2000) "Political and Policy Considerations in Alternative Budgets: The Alternative Federal Budget in Canada", articolo presentato all'International Workshop on Gender Auditing of Government Budgets, Roma, 15-16/9/2000
- Majumdar M., Subramanian S.** (2001) "Capability Failure and Group Disparities: Some Evidence from India for the 1980s", *Journal of Development Studies*, 37(5), pp.
- Matthaei J.** (2001) "Healing Ourselves, Healing our Economy: paid work, unpaid work and the next stage of feminist economic transformation", *Review of Radical Political Economy*, 33, pp.461-94
- Matthaei J., Brandt B.** (2002) "*Healing Ourselves, Healing our Economy*", Free Press, New York in corso di pubblicazione
- Mies M., Shiva V.** (1993) "*Ecofeminism*", Atlantic Highlands Press, NJ
- Miles A.** (1996) "*Integrative Feminism*", Routledge Ed., New York
- Miller C., Razavi S.** (1998) "Gender Analysis: Alternative Paradigms", UNDP Discussion Paper, New York
- Moser C.** (1989). "Gender Planning in the Third World: Meeting Practical and Strategic Gender Needs", *World Development*, 17 (11), pp.
- Moser C.** (1993). "*Gender Planning and Development: Theory, Practice and Training*", Routledge, London.
- Nussbaum M.C.** (1995) "Human Capabilities, Female Human Beings", in Nussbaum M. e Glover J. op.cit. pp. 61-105
- Nussbaum M.C.** (2001) "Adaptive Preferences and Women's Options", *Economics and Philosophy*, n.17, pp.
- Okin S.M.** (1989) "*Justice, Gender and the Family*", BasicBooks, New York

- O' Neill O.** (1995) "Justice, Capabilities and Vulnerabilities", in Nussbaum M. e Glover J. op.cit. pp.140-53
- Pahl J.** (1983) "The Allocation of Money within the Marriage", *Sociological Review*, 32, pp.237-64
- Schofield M.** (1992) *"The Stoic Idea of the City"*, Cambridge University Press, Cambridge, US
- Sen A.K.** (1984) *"Resources, Values and Development"*, Blackwell, Oxford
- Sen A.K.** (1985) *"Commodities and Capabilities"*, North Holland, Amsterdam
- Sen A.K.** (1989) "Development as Capacity Expansion", *Journal of Development Planning*, 19, pp.
- Sen A.K.** (1989) "Women's Survival as a Development Problem", *Bullettin of the American Academy of Arts and Sciences*, 43, pp.14-29
- Sen A.K.** (1990) "Gender and Cooperative Conflicts", in Tinker I. (1990) (Ed) *"Persistent Inequalities"*, Oxford University Press, New York
- Sen A.K.** (1991) "Preference, Freedom and Social Welfare", *Econometrica*, 50, pp.
- Sen A. K.** (1992) "Missing Women", *British Medical Joournal*, 304, pp.
- Sen A.K.** (1993) "Capability and Well-Being", in Nussbaum M. e Sen A. op.cit. pp.30-54
- Sen A.K.** (1997) *"On Economic Inequality"*, (2nd Edition), Clarendon Press, Oxford
- Sen A.K.** (1999) *"Development as Freedom"*, Alfred Knopf Eds, New York
- Sharp R.** (2000) "The Economics and Politics of Auditing Government Budgets for their Gender Impact", WP n.3, Hawke Institute, University of South Australia
- Stewart F.** (1985) *"Basic Needs in Developing Countries"*, John Hopkins University Press, Baltimora
- Stewart F.** (1996) "Basic Needs, Capabilities and Human Development" in Offer A. (Ed) *"Pursuit of the Quality of Life"*, Oxford University Press, Oxford
- Sharp R.** (2000) Gender Budgets: The Australian Experience", articolo presentato all' *International Workshop on Gender Auditing of Government Budgets*, Roma, 15-16/9/2000
- Unifem** (2000a) "Gender-Sensitive Budget Initiatives for Latin America and Caribbean", New York
- Unifem** (2000b) "Progress of the World's Women", New York
- United Nations Development Programme** (1990) *"Human Development Report"*, Oxford University Press, New York
- United Nations Development Programme** (1995) *"Human Development Report"*, Oxford University Press, New York
- Valdes M.M.** (1995) "Inequality in Capabilities between Men and Women in Mexico", in Nussbaum M. e Glover J. op.cit. pp. 426-433
- Young K.** (1993). *"Planning Development with Women: Making a World of Difference"*, Macmillan, London.

CAPITOLO 5: primo campo di sperimentazione – la Regione Emilia Romagna (a cura di Diego Lanzi e Mario Viviani)

Premessa

Una volta delineato il quadro teorico e descrittivo delle tendenze in atto, si tratta ora di calarne le indicazioni nelle fattispecie indicate nel progetto. In questo capitolo si tenterà dunque di connettere i ragionamenti precedenti con il quadro caratteristico rappresentato dalla Regione Emilia-Romagna, dai comuni, dalle province.

Per compiere questo passo, il modello generale esposto nel precedente capitolo sarà lievemente adattato e semplificato. Va infatti marcato come ogni processo di accountability debba contenere una consapevole disponibilità all'adattamento: essendo esso uno strumento "per la negoziazione e pattuizione", i suoi caratteri devono, in modo congruente, seguire (spesso anticipare) quei processi.

Esiste un'esigenza di "riconoscibilità tra le parti", nei processi di accountability. Ch'è la necessità di impiegare linguaggi nei quali non è possibile imporre una gerarchia. Proprio per questa ragione i modelli generali (o principi) a cui i comportamenti operativi devono fare riferimento devono essere rigorosi e – appunto – generali: per poter inquadrare una natura spinta alla mutazione, spesso alla mediazione. Se le basi teoriche ed argomentative fossero labili o approssimate (come - peraltro - più di una volta capita) la capacità ricostruttiva della contabilità sociale sarebbe più debole, solamente manifestazione di sincretismo.

In altri termini: i processi di rendicontazione non si legittimano se non nell'azione che producono. Un buon bilancio sociale è quello che concorre a produrre i risultati sociali migliori. E' l'esito che conta nei processi di accountability. Per raggiungere questo scopo è possibile transigere (è necessario transigere), rispetto agli stessi principi formali da cui si è dipanata l'azione di rendicontazione.

L'adattamento deve essere tuttavia reso necessario dall'evidente beneficio che ne deriverà. Su questo miglioramento si deve essere in grado di argomentare e spiegare, e ciò diviene possibile unicamente se le basi di partenza sono rigorose ed accettate. Ecco perché è stato profuso un certo sforzo nella trattazione teorica dei capitoli precedenti: proprio perché sia possibile ora gestire l'adattamento nella consapevolezza dei suoi significati e delle sue ragioni.

D'altro canto questo studio è stato pensato e realizzato prevedendo una forte dialettica tra ricerca e prassi, tra capacità di astrarre teoricamente e definire - congiungendo argomentazione ed analisi - ed esperienze giocate sui campi della contabilità sociale e della contabilità pubblica.

Ecco dunque che di seguito – in questo capitolo – dopo una serie di richiami alla differente natura degli enti locali interessati al progetto, si passerà alla definizione dello strumento per l'accountability di genere o gender auditing, che – come si vedrà – collegherà il modello generale alle reali pratiche di pianificazione e controllo degli enti.

Enti locali: un concetto, più configurazioni

Richiami

Questo capitolo è dedicato interamente all'ipotesi di fissazione e impiego di strumenti di gender auditing nella Regione Emilia-Romagna.

Verranno inizialmente richiamati alcuni capisaldi ispirativi del progetto. Si procederà poi alla descrizione del modello e dei passi per la sua costruzione. Si entrerà dunque nel vivo della trattazione, con un breve sopralluogo sul DPEF e sul bilancio regionale.

Si concluderà con alcune proposte – non solo metodologiche – per lo sviluppo del criterio nell'amministrazione regionale.

Ma è bene – prima di entrare nel vivo - richiamare per larghe linee l'ispirazione di partenza, l'idea che ha sostenuto il progetto.

Nelle note preparatorie si diceva:

(...) L'intenzione è di proporre un modello di trattazione del fenomeno che, pur focalizzando l'attenzione sull'analisi dei bilanci pubblici, renda evidente il coinvolgimento degli altri soggetti che possono o devono concorrere alla realizzazione degli obiettivi di progresso sociale attesi (...) le politiche pubbliche non si realizzano unicamente tramite la gestione diretta degli aspetti normativi e di servizio, ma attraverso la produzione e il controllo di linee d'azione condivisa tra l'amministrazione stessa e gli altri protagonisti sociali.⁶¹

Il primo concetto dunque riguarda *l'esemplarità* della sperimentazione: l'obiettivo non è di costruire una procedura contabile, ma di indagare sui modi in cui l'intervento dell'amministrazione pubblica trasforma i criteri di valutazione dei fenomeni sociali, e dunque i comportamenti.

Un'altra rilevante questione attiene ai differenti livelli dell'amministrazione pubblica locale.

Sempre dalla nota iniziale:

(...) Gli obiettivi generali che lo studio di fattibilità intende realizzare riguardano lo sviluppo di strumenti e modelli per il rafforzamento delle analisi di genere applicati ai bilanci delle amministrazioni pubbliche (...).

Il progetto propone l'applicazione in via sperimentale di alcuni di questi strumenti di gender auditing ai bilanci territoriali (o documenti programmatici) della regione Emilia-Romagna, e di diversi livelli territoriali (regione, provincia, comune). (...)

Il secondo concetto attiene così alla *struttura dell'amministrazione locale*: essa è certamente – nella dimensione istituzionale complessiva – un'unica categoria, ma competenze e obiettivi sono differenti a seconda dei livelli. Si tratta dunque di identificare e adattare ai caratteri di regioni, province e comuni il nostro tema. Da questo punto di vista esiste un'inversa vocazione tra ente regionale e altri enti territoriali: se la regione ha maggior potere normativo e di identificazione di politiche, sono i comuni e le province che realizzano, nel corpo della società e nei territori, i servizi e le modificazioni attese. Parlare di politiche di genere nell'uno e nell'altro caso è dunque cosa assai differente.

Sempre all'interno di questo ragionamento, va considerato che la regione Emilia-Romagna possiede una particolarità.

Dice la nota:

Nella formulazione del progetto sono prese in considerazione le indicazioni contenute nel Documento di Politica Economico-Finanziaria 2001-2003 della Regione Emilia-Romagna. (...) Nel DPEF si esprime il concetto che alle sempre più forti aspettative espresse dall'opinione pubblica è possibile rispondere ridefinendo il quadro normativo di riferimento e degli strumenti tecnico-finanziari e sviluppando metodologie, sistemi e processi volti all'analisi dell'efficienza interna e dell'efficacia delle politiche.

⁶¹ Dalla *Proposta di attività*, (progetto elaborato dagli enti partecipanti), estate 2001. Anche tutte le altre citazioni sono ricavate da questo documento.

Il DPEF viene considerato quindi il luogo della elaborazione concettuale e normativa di ogni grande fenomeno che interessa la comunità regionale. Diverrà necessario dunque non solo esaminarne i contenuti (o i possibili contenuti), ma tentare di orientare – ovviamente come puri richiami di metodo - l'impatto del DPEF sulla realizzazione dei servizi e delle politiche degli enti territoriali.

Si dice infatti:

A livello globale si possono individuare come risultati attesi (...) una generale e diffusa sensibilizzazione presso Regione, Province e Comuni rispetto al tema delle politiche di genere. In particolare, e a fronte dei risultati positivi conseguiti dal progetto, sarà compito della Regione di implementare azioni specifiche di sensibilizzazione e di avvio di comportamenti di gestione dei fenomeni che impattano sugli stakeholder secondo un'ottica di genere.(...)

Significa dunque che il lavoro dovrà contemporaneamente possedere i caratteri dell'indagine riferite ai fenomeni considerati, ma soprattutto valore di indirizzo sulla produzione di una sensibilità (*politica*, nel senso più pieno) che permetta il realizzarsi di azioni efficienti. Ne deriva che il compito principale del lavoro è la costruzione di modelli logici, ancorché descrittivi.

Infine, per quello che riguarda gli esiti, la nota dice:

E' possibile procedere ad una classificazione dei risultati attesi in tre tipologie (soprattutto per la Regione ma ugualmente applicabile agli altri Enti):

1. sviluppare la capacità di comunicare, sia agli stakeholder interni che a quelli esterni, i risultati del processo di auditing, offrendo la possibilità di formulare giudizi e valutazioni (e quindi confronti) sulla base delle politiche e degli obiettivi definiti a priori;
2. definire criteri per il controllo e la gestione dei fenomeni, documentati nella prassi di tenuta dei bilanci, coerentemente con i principi dichiarati;
3. sviluppare una base elaborativa per la definizione di strategie e politiche di genere.

L'ultima sottolineatura riguarda l'ispirazione disciplinare:

(...) si prospetta l'opportunità di confrontare due approcci oggi fondamentali, l'analisi di genere dei bilanci pubblici e la metodologia di Bilancio Sociale (...): si tratta infatti non solo di rendere conto delle dimensioni di impatto quantitativo su specifici segmenti di stakeholder ma anche della possibilità di sottoporre al giudizio di quegli stakeholder l'operato di un Ente sulla base delle intenzioni dichiarate, sviluppando ed adottando concetti sempre più importanti quali legittimazione, fiducia, coinvolgimento.

Questi richiami erano necessari per rendere esplicita la struttura e la finalità del lavoro. I principali capisaldi di riferimento riguardano quindi:

1. la consapevolezza che si tratta di ordinare e diffondere una concezione, piuttosto che di costruire una procedura specifica. Il lavoro avrà raggiunto i suoi scopi non tanto in ragione della immediata applicabilità della procedura, quanto in ragione dell'attrazione logica e funzionale che sarà possibile generare negli enti;
2. l'attenzione alle specificità dei differenti livelli amministrativi,
3. la primazia del ragionamento processuale, ovvero il rilievo della politica,
4. la logica dell'accountability.

Sviluppo del lavoro e sistema di descrizione

Il lavoro si è sviluppato con un'alta integrazione delle competenze. Si è adottata un'articolazione cosiffatta: l'intero gruppo ha fissato inizialmente le finalità, i capisaldi disciplinari e i particolari operativi, per poi articolarsi in due specifici sottogruppi: il primo ha affrontato il tema al livello della Regione, il secondo al livello di Provincia e Comune.

I sottogruppi hanno operato in ampia autonomia organizzativa, considerando anche le oggettive differenze processuali necessarie.

Tale autonomia si presenta anche nelle modalità espositiva dei due blocchi tematici. Per quello che riguarda il livello regionale si è scelta una modalità – per così dire - *narrativa*, che vuole dare conto non solo delle acquisizioni, ma anche del modo in cui esse si sono man mano formate.

Regioni, province e comuni

Senza dover richiamare in modo specifico l'impianto istituzionale dello Stato e le recenti modificazioni legislative⁶², possiamo assumere il fatto che la regione ha essenzialmente un ruolo *normativo* e *allocativo di risorse*, mentre nel comune⁶³ si realizzano praticamente tutte le attività di definizione e realizzazione di politiche territoriali e soprattutto di servizio ai cittadini.

Le province assumono un ruolo intermedio, in parte *proprio* (relativamente ad alcuni campi di programmazione e di realizzazione di politiche territoriali) e in parte delegato per quanto riguarda competenze originariamente regionali.

Deriva da questa grossolana ma essenziale precisazione che l'attività di accountability ovvero il gender auditing assume caratteristiche differenti nei differenti livelli.

Mentre il fuoco dell'osservazione sarà – per quello che riguarda la regione – soprattutto centrato sulle leggi e sull'allocazione di risorse, per quello che riguarda i comuni (e in parte per quello che riguarda le province) saranno i servizi a essere particolarmente oggetto di valutazione, nonostante che un campo complesso come quello che riguarda la parità tra i sessi debba manifestarsi certamente per atti complessi che assumono inevitabilmente i caratteri delle politiche⁶⁴

Regione: verso un criterio di rendicontazione

Considerate le categorie e le questioni che abbiamo messo in rilievo nei capitoli e paragrafi precedenti, si è trattato inizialmente di fissare alcuni assunti per poter rendere agibile un primo sopralluogo. Si trattava infatti contemporaneamente di sperimentare un metodo e – facendolo – di fissare i criteri generali per la possibile determinazione di una prassi.

⁶² Si intende alludere alle recenti leggi conosciute come "leggi Bassanini" che tendono a configurare lo Stato secondo un'ispirazione federalista. In particolare ciò che va notato è soprattutto il rilievo dato al ruolo degli enti territoriali, in cui il comune assume una ancor più marcata centralità operativa ed amministrativa.

⁶³ O "tra i comuni".

⁶⁴ La differenza tra "servizi" e "politiche" è impiegata in questo caso in termini tutt'affatto generali: per *servizio* si intende la fornitura di determinate prestazioni dovute ai cittadini o in ragione di norme generali, ovvero in ragione di scelte specifiche dell'amministrazione. Per *politiche* si intende invece la realizzazione di atti che tendono non unicamente a riconoscere nei fatti un diritto individuale riconosciuto dalla legge, ma a produrre una condizione (sociale, politica, economica, culturale, ecc) facente parte della visione e dell'impegno dell'amministrazione. Il perseguimento di una *politica* avviene con una pluralità di presidi, logiche, strumenti e servizi che – assieme – costituiscono un complesso ordinato e finalizzato.

Se i servizi fanno parte specificamente delle competenze degli enti territoriali come i comuni, le politiche (anzi: soprattutto le politiche) attengono alle competenze e alle finalità delle regioni, che le perseguono, come si è detto o direttamente, ovvero tramite allocazione e norme. In questo caso la relazione tra regione, province e comuni è essa stessa il mezzo principale (non unico, ma essenziale) per il conseguimento dello scopo.

Come dire che il modo migliore per definire una metodologia di gender auditing era di provare – operando nel concreto – di vedere come lavorando sul materiale contabile disponibile - fosse possibile esprimere una valutazione sulle politiche di genere, ovvero rendere possibile una simile valutazione. Le successive considerazioni sviluppate dal gruppo di lavoro sono riportate di seguito, estratte dai documenti di lavoro.

Sopralluogo, modellizzazione, indirizzi

Per realizzare un sopralluogo sulle politiche di genere della Regione è necessario disporre di un approccio strutturato. Esso può essere dato, per esempio, da:

- una *chiave interpretativa generale* del fenomeno che intendiamo osservare, e a questo può servire il contenuto dei precedenti capitoli, che trattano dello sviluppo e del significato del gender auditing e che prospettano il modello generale di riferimento;
- una *definizione della struttura*, ovvero una convenzione descrittiva del sistema all'interno del quale il fenomeno si manifesta, e a questo – per quanto brevemente – si è accennato appena più sopra.
- una *modalità tecnica* d'indagine, che è rappresentata appunto dalle tecniche della accountability o del bilancio sociale. Ecco che dunque siamo arrivati nel vivo della questione.

Esiste dunque la necessità di possedere l'intera serie di elementi appena richiamati proprio perché ci si trova tipicamente in ambito *accountability*: non esiste una *legittimazione interna* del sistema descrittivo (come capita per esempio per il bilancio ordinario e per la partita doppia) ma abbiamo la necessità di convenire tra i partecipanti (analisti e stakeholder) i criteri e le logiche di osservazione dei fenomeni.

Una modellizzazione quale quella che ci apprestiamo a costruire ha la necessità di essere supportata *esternamente* e in *maniera convenzionale*. Solo in questo modo diviene possibile un sopralluogo. E' dunque inevitabile convenire su alcuni indirizzi.

Da questo punto di vista, il processo attraverso il quale è stato prodotto il modello di riferimento operativo che segue deve essere richiamato: si è operato infatti in un gruppo di lavoro al quale partecipavano direttamente diverse competenze dell'amministrazione: da quelle del settore Pari Opportunità, al settore Bilancio, a quello della Pianificazione Strategica, in modo da confrontare costantemente il ragionamento generale alla fattibilità applicativa, considerando le prassi in uso, la legislazione di riferimento, gli indirizzi di governo.

La base del processo di accountability: assunti, parametri, sistema tecnico

Una volta stabilite le linee generali del ragionamento e le basi teoriche, si è iniziato a operare nel vivo delle pratiche e delle scelte dell'amministrazione.

La prima azione – come succede in ogni fondazione di sistemi di rendicontazione sociale – è stata quella di fissare gli assunti valoriali rispetto ai quali determinare quella *metrica* di cui si trattava nel precedente capitolo.

Bisogna specificare che questo lavoro – di carattere introduttivo e sperimentale – non ha potuto arrivare alla sanzione istituzionale dei propri assunti, come invece deve succedere in un "vero" caso di fondazione di sistema di rendicontazione. Ci si è rifatti dunque sia a documentazioni esistenti (di seguito richiamate in nota), sia all'impegno di un criterio ipotetico, ciò alla formulazione di assunti "che si presume" siano condivisibili dall'istituzione.

Significa conseguentemente che il valore di ciò che segue è essenzialmente di tipo metodologico, sino a che non vi sia – riguardo a ciò che segue – un esplicita condivisione da parte dell'organo di governo.

Un set ipotetico di assunti

Alcuni assunti di tipo argomentativo che è possibile utilizzare sono i seguenti⁶⁵:

- *se è vero che*: "il genere è l'elemento fondante della stratificazione sociale e della disuguaglianza su scala planetaria e nello stesso tempo è uno dei caratteri fondamentali dell'identità e della soggettività di ogni persona, donna o uomo, e rappresenta quindi la principale ricchezza culturale di ogni nazione"⁶⁶;
- *se è vero che*: l'identità degli individui, in quanto relazionale, non può che annoverare il genere tra le sue variabili fondative;
- *se è vero che*: la produzione di condizioni di parità di genere corrisponde a un avanzamento civile e culturale che interessa la generalità degli individui⁶⁷;
- *se è vero che*: non solo dal punto di vista etico e culturale, ma anche dal punto di vista del benessere complessivo di una comunità, una condizione di maggiore parità produce effetti positivi rilevabili come aumento di ricchezza, opportunità e produttività sociale;
- *se è vero che*: questo stato di cose è confermato dalla condizione dell'Emilia-Romagna, in cui esiste certa relazione tra benessere diffuso (autonomia professionale, occupazionale e culturale dei soggetti, occasioni di iniziativa individuale, ecc) e parità tra i generi relativamente più alta rispetto alla media nazionale;
- *se è vero che*: la Regione nei suoi scopi normativi e allocativi di risorse pubbliche può svolgere un compito di rafforzamento di tale tendenza, che si assume come positiva;

se ne può derivare che:

- la regione Emilia-Romagna considera la parità uomo-donna come un momento costitutivo dell'identità dei suoi cittadini e dunque della sua identità comunitaria;
- considera allo stesso modo la parità come fattore di giustizia, che può e deve informare in modo specifico le relazioni interpersonali, sociali ed economiche;
- dunque considera fondamentale l'assunzione del criterio dell'eguaglianza tra i generi come uno dei motori dello sviluppo civile;
- e conseguentemente valuta ogni propria azione e complessivamente le azioni degli enti locali (servizi e politiche) che si orientano alla produzione di parità come contributo al consolidamento di un *modello equitativo di alimentazione dello sviluppo*,
- e un modo per sancire positivamente quello che essa considera un proprio carattere peculiare e fattore di distinzione.

⁶⁵ E' bene specificare ulteriormente che gli assunti di cui parliamo non sono completi, non sono dottrinarmente riconosciuti, non sono sicuramente definitivi. Essi servono semplicemente ad avviare un ragionamento. Ovviamente nel momento in cui essi siano considerati plausibili la loro funzione di base esemplificativa – ancorché dottrinale – può iniziare ad essere riconosciuta.

⁶⁶ Quarta conferenza mondiale dell'ONU sulle donne, Pechino, 1995, cit in C. Ceccacci, "I servizi per l'impiego come luogo per lo sviluppo delle politiche delle pari opportunità", manoscritto, 2000 (?)

⁶⁷ Si rimanda, anche per questo passaggio sillogistico, a quanto indicato nel capitolo secondo, in relazione al rapporto tra percezione del fenomeno della parità sessuale, condizione socio-culturale, dinamica sociale complessiva e attese derivanti.

Per quanto esposta in modo atipico, questa serie di asserzioni potrebbe equivalere alla *radice motivazionale* dell'azione politica che riguarda l'obiettivo che qui verrà indicativamente indicato come "della parità". Si tratterebbe a questo punto – come si diceva all'inizio – della *chiave interpretativa generale dell'azione pubblica*.

Ovviamente si tratta di proposizioni che assumono forza in ragione di due fattori distinti:

- la possibilità di verificarne nei fatti la veridicità, ovvero la tenuta delle proposizioni rispetto a specifiche analisi che possano essere compiute⁶⁸;
- l'accordo tra gli attori sociali sulla giustezza della proposizione⁶⁹.

Rispetto al primo fattore non saranno compiuti approfondimenti, ma unicamente rimandi alla letteratura disponibile. Rispetto al secondo fattore si tratta invece di verificare l'accordo tra gli attori sociali. In altri termini perché il nostro ragionamento tenga è necessario che il soggetto ("il governo" dei fenomeni) assuma tale proposizione come vera.

Caratteri del sistema, pluralità della azioni ed una prima opzione per il governo

Dobbiamo considerare la già richiamata natura dell'Ente che stiamo considerando, che in qualche misura ci semplifica le cose. Si tratta infatti – come si è appena detto più sopra - di un Ente "normatore e allocatore", che non svolge quindi servizi, ma che può certamente influire su quelli che vengono erogati dagli altri enti, sia attraverso indirizzi normativi, sia attraverso criteri di allocazione di risorse adatti.

La questione – dal punto di vista di chi compie un sopralluogo – è dunque riducibile a:

- valutazione se esistono particolari leggi o regolamenti emanati dalla Regione che tendano a modificare e migliorare l'assetto sociale indagato;
- controllare l'allocazione specifica di risorse.

Già questo passaggio può indurre una prima considerazione di fondo, contemporaneamente problematica e operativa. Ci si potrebbe porre infatti l'obiettivo di rafforzare il processo di gender auditing proprio alla sua radice, formulando ed esponendo i principi basilari e programmatici che riguardano la fattispecie.

Fuori dalla genericità: un processo di accountability tanto più è forte quanto più i suoi assunti di partenza sono precisi e fortemente comunicati⁷⁰.

⁶⁸ Significa per esempio che la proposizione "**se è vero che:** non solo dal punto di vista etico e culturale, ma anche dal punto di vista del benessere complessivo di una comunità, una condizione di maggiore parità produce effetti positivi rilevabili come aumento di ricchezza, opportunità e produttività sociale" che noi abbiamo dato per assunta, potrebbe essere – dal punto di vista logico – legittimamente contestata, e che sarebbe necessario disporre di una casistica che ne accerti la correttezza.

⁶⁹ Tra la casistica concreta del punto precedente e quello che potremmo definire come "accordo politico" non c'è contraddizione, dato che ogni previsione legata ad assunti politici non fa riferimento a ciò che si è realizzato in passato, ma a ciò che ci si attende in futuro. Si tratta dunque di due fenomeni logici distinti. Il fatto che poi essi possano giungere alle medesime conclusioni produce un rafforzamento della seconda linea di fattori: se la nostra convinzione che la parità di genere produca beneficio economico diffuso trova conferma nell'analisi tanto meglio. Ma essa potrebbe ugualmente vivere anche priva di tale conferma, se accompagnata da un apparato argomentativo adatto, e da adatti presidi normativi.

⁷⁰ Si può dunque immediatamente verificare che lo scopo di questo capitolo non è tanto o solo di analisi e di modellazione, ma direttamente propositivo o addirittura normativo: in altri e più chiari termini: se

Ci si potrebbe porre la domanda allora se fosse consigliabile – proprio per la particolarità (e trasversalità, e pervasività) dell'argomento – pensare a una *legge quadro*, cioè a una norma d'indirizzo che specificando il rilievo (anzi: la "strategicità") del tema, orienti i comportamenti dell'Ente e – con peso differente – il più vasto ambito dell'amministrazione locale.

Non si crede necessario approfondire ulteriormente il tema, che potrebbe essere tuttavia centrale, dato che non risultano esistere casi del genere nelle legislazioni regionali italiane.

Verso la modalità tecnica di rendicontazione

Una volta definito il modello generale e il sistema parametrico (accennati al precedente capitolo), bisogna ora identificare – secondo un criterio logico – i campi di intervento della Regione rispetto ai quali compiere la rendicontazione.

Come dire che – posti gli assunti e le valutazioni sul sistema di riferimento – diviene necessario elencare-commentare gli atti (e le assenze, eventualmente), le realizzazioni, le ipotesi di lavoro; avviarsi dunque verso la parte più tecnica della rendicontazione sociale. A questo sarà dedicato il prossimo paragrafo, mentre per ora conviene – sempre eminentemente a scopo pratico, compiere un'altra importante azione di merito.

La costruzione degli assunti dell'accountability deriva sempre da un approfondimento che – si potrebbe dire – ha il compito di "falsificare" le basi logiche o declaratorie di partenza, rispetto ai quali non ci possono essere infingimenti. In altro modo: quasi sempre i valori che sono posti a capo dei sistemi di rendicontazione sociale espongono impegni e visioni solidamente e recisamente positive, che lasciano presupporre che tali impegni siano la manifestazione di una realtà in atto.

Moltissimi bilanci sociali prospettano e promettono utenti rispettati, clienti soddisfatti, dipendenti sereni, ambiente valorizzato e sanissimo, amore generale per la cultura, impegno all'eguaglianza sociale, sensibilità verso i deboli, ecc. ecc.

E' necessario che tali impegni siano comparati alla realtà in atto, per poterne valutare la plausibilità futura. La prima verifica da compiere è dunque di tipo generale e deve essere rivolta ad accertare se è possibile – per l'istituzione che si manifesta – assumersi determinati impegni, o se essi siano talmente distonici rispetto alla realtà da mettere ab ovo in discussione la loro possibilità di inverarsi nel futuro.

Sarebbe necessario dunque dare risposta a questi quesiti:

- a) l'Emilia-Romagna è davvero più avanti, rispetto al disegno dell'eguaglianza? E non solo rispetto a esso, ma in termini generali, sociali ed economici E se sì, la condizione della donna ne è causa o effetto?
- b) se si dovesse dire quali sono gli elementi più negativi o preoccupanti della situazione e del comportamento degli enti riguardo alla fattispecie, cosa sarebbe possibile marcare?

Si tratta come detto, di controprove puramente argomentative, ma che costituiscono la base di un corretto processo di accountability.

la Regione Emilia-Romagna intende avviare un processo di accountability e di gender auditing, la prima cosa è definire chiaramente gli assunti che lo devono sostenere. Si tratta – in ogni processo di rendocimtazione sociale – del primo, ma anche più importante – passo.

DPEF e gender auditing

Modellizzare, sperimentare

Va dato conto, a questo punto della particolarità con cui si è sviluppato il lavoro.

La già accennata profonda integrazione nel gruppo disciplinare di competenze interne ed esterne all'amministrazione regionale ha fatto in modo che i ragionamenti generali o teorici si intrecciassero stabilmente con quelli di contenuto più pratico, direttamente connessi con le incombenze e con le prassi amministrative dell'Ente.

Nella tarda primavera 2002, mentre ormai aveva preso consistenza la discussione sul modello generale riportato nel precedente capitolo, la Regione aveva iniziato a porre mano all'aggiornamento del DPEF.

In specifico, le piste di adattamento previste per il documento, riguardavano⁷¹:

- ✓ *lo sviluppo di un approccio "programmatorio",* equivalente a introdurre una "filosofia tipo PEG" nelle attività della Regione. In altri termini, il DPEF dovrà – secondo quelle linee - contenere al proprio interno progressivi e significativi agganci con il più generale processo di pianificazione e controllo;
- ✓ *il richiamo alle priorità strategiche,* la qual cosa significa contemporaneamente rivedere finalità e sistemi di misurazione-descrizione delle performance.⁷²

In sostanza, veniva complessivamente prospettato il rafforzamento della logica processuale dell'attività della Regione, lasciando intravedere una maggior compattezza tra intenzioni politiche, criteri descrittivi, sistemi di controllo e azione organizzativa.

Gli elementi appena richiamati non potevano non entrare direttamente nella discussione del Gruppo di lavoro, che infatti si venne a trovare nella condizione di concepire immediatamente una relazione tra gli esiti della sua attività e le esigenze dell'ente. In sostanza la questione che ci si pose immediatamente fu quanto il lavoro in corso potesse contribuire al raggiungimento degli obiettivi che la nota preparatoria richiamata aveva esposto.

Così ci si pose il quesito *"siamo forse nella condizione di offrire un contributo all'aggiornamento del DPEF regionale? possiamo – nonostante la fase ancora introduttiva e metodologica in cui ci si ritrova – proporre alcuni indirizzi che introducano nel processo di programmazione - e in modo evidente - alcuni elementi di politica di genere? può essere questa una anticipazione e un avvio delle attività di accountability che devono derivare dal progetto?"*

Se si fosse voluto rispondere affermativamente al quesito e far divenire la sperimentazione non simulata, ma già applicativa diventava necessario accelerarne gli esiti pratici. Bisognava dunque – celermente – trasformare il modello generale in uno strumento applicabile, pur con tutti i temperamenti dovuti a un oggetto ancor non raffinato, e dotato di indubitabili asperità logiche.

⁷¹ Dalla nota di lavoro "Aggiornamento del DPEF", giugno 2002.

⁷² In sostanza la nota richiamata prospettava non tanto una modifica delle schede analitiche di cui è composta la parte descrittiva del DPEF (*"che compongono un quadro consolidato degli obiettivi e delle azioni su cui si fondano le grandi linee di politica regionale..."*), quanto il rafforzamento delle intenzioni e delle logiche che a monte indirizzano l'azione amministrativa e che ne permettono dunque il controllo, la comunicazione e il miglioramento.

A questo punto erano già stati osservati attentamente sia lo schema che i contenuti del DPEF⁷³, accertando contemporaneamente l'esistenza di differenti spunti riguardanti la condizione femminile, sia l'impossibilità – tuttavia – di ricostruire una *ratio* coerente che potesse essere considerata come lo svolgimento di una – per quanto diffusa – *politica di genere*.

Sulla base del quesito precedente, si tentò dunque di mettere a confronto le acquisizioni aggiornate del lavoro con gli indirizzi già richiamati per la costruzione del DPEF, in modo da suggerire alcune azioni adatte a introdurre nel DPEF stesso elementi espliciti di politica di genere.

E' possibile anticipare il fatto che tale tentativo ha avuto esito positivo, con una primo accenno – nel DPEF ancora in fase di completamento al momento in cui questo rapporto viene stilato – al modo di accentuare, nei vari capitoli in cui esso si articola, i campi ove sarà necessario e possibile identificare le azioni-decisioni che avranno impatto di genere.

Ma soffermiamoci ora sul modello vero e proprio.

Sviluppo applicativo del modello al DPEF

L'obiettivo prospettico del modello applicato al DPEF è la valutazione di quanto e come esso possa marcare, identificare, programmare (*ergo* rendere controllabili):

*"politiche e interventi che si orientano alla produzione di parità come contributo al consolidamento di un modello equitativo di alimentazione dello sviluppo"*⁷⁴.

A questo scopo, il modello generale esposto al capitolo precedente può assumere la configurazione espressa nella griglia esposta più avanti⁷⁵.

L'asse orizzontale della matrice ("*campi di intervento del Pubblico*") rappresenta il complesso coerente degli ambiti di intervento dell'Amministrazione, gli oggetti o i temi su cui si esprime la politica regionale.

Tali campi – consequenzialmente connessi - corrispondono alla specifica concezione dello sviluppo umano e sociale propria della Regione, e connessi alle argomentazioni esposte nel capitolo precedente.

A sua volta, l'asse verticale rappresenta i campi del controllo-accountability: indica cioè gli argomenti e i processi che dovrebbero essere particolarmente marcati, descritti e controllati per raggiungere gli obiettivi (politici) di *sviluppo di genere*.

Se – per esempio – si dovesse ritenere che il vantaggio generale atteso da una azione di sviluppo economico e sociale dovesse derivare da una politica fiscale che considerasse le differenze di genere (che differenze di fatto uomini e donne negli obblighi fiscali), ciò sarebbe necessariamente indicato da una specifica iniziativa, azione, progetto, nella casella 2B, cioè nell'incrocio tra politiche fiscali e reperimenti di risorse.

Se – sempre per esempio – si ritenesse che la conciliazione dei tempi potesse derivare da un particolare adattamento riguardante i trasporti, tale adattamento – sotto forma di norma, iniziativa amministrativa, regolamento o indirizzo, dovrebbe essere collocato nella casella 5D, all'incrocio dunque tra il campo di accountability "conciliazione" e quello che riguarda la "mobilità". E così via.

⁷³ In appendice al capitolo si riporta una sintesi descrittiva del sopralluogo.

⁷⁴ Cfr. "Un appunto per determinare le basi di un sistema di rendicontazione", aprile 2002.

⁷⁵ Deve essere marcato – ancor prima che il modello operativo sia osservato - che si tratta ancora di un semilavorato, passibile di modifiche e adattamenti, come si è già detto precedentemente.

CAMPI DI INTERVENTO DEL PUBBLICO (capitoli del DPEF, processo di empowerment)									
CAMPI DI ACCOUNTABILITY (indagine, controllo)			A Istituzione, governance	B Risorse	C Sapere, Lavoro	D Mobilità	E Sicurezze	F Welfare	G
	1	Costruzione, modifica, attualizzazione di (nuovi) diritti di genere							
	2	Macro: politiche fiscali							
	3	Meso e micro: mercati e accesso ai servizi							
	4	Accessi e rappresentanze: ruolo attuale e prospettico delle donne							
	5	Conciliazione							
	6	Politiche indirette: produzione di effetti culturali e/o di facilitazioni per le modifiche di comportamento sociale							

Va sottolineato che il modello è ancora ampiamente aperto ad aggiustamenti e modifiche. Eppure è possibile iniziare a diffonderne l'ispirazione, che brevemente si riassume:

- a) deve esistere in capo alle politiche della Regione una volontà esplicita di *sviluppare una politica coerente di genere*, basata sugli assunti più volte richiamati e sinteticamente riportata nel primo paragrafo di questo capitolo; questa volontà esplicita si articola tematicamente nelle righe della matrice ("campi di accountability"): *costruzione di nuovi diritti, politiche fiscali adatte, accesso delle donne al lavoro*, ecc;
- b) tale politica dovrebbe poter essere riscontrabile diffusamente in molti degli ambiti in cui si articola il DPEF. Esso è stato peraltro assunto come una complessiva opzione di *empowerment*: la Regione considera le sue politiche come finalizzate a produrre-indurre "capacità" nei cittadini.
- c) In altro modo significa che ogni macroambito amministrativo (lavoro, mobilità, politica fiscale, ecc) è il luogo elettivo e specialistico per poter raggiungere un più elevato grado di funzionalità sociale, dunque di equità e benessere.
- d) Si tratta ovviamente di un argomento ancora da raffinare e da precisare. Ma un'assunzione del principio '*capitoli DPEF = pista di empowerment*' offre certo alla Regione la possibilità di puntualizzare ancor meglio il suo criterio programmatico, ovvero i campi nei quali si realizza l'empowerment.
- e) Nel nostro caso una politica di genere (obiettivo specifico di policy) dovrebbe essere inquadrata e specificata nei differenti ambiti – per esempio – dell'impiego delle risorse, o della mobilità, o delle modifiche istituzionali e così via, e non solo per produrre effetti positivi sul genere, ma assumendo che ciò si riverbererà positivamente sul complesso della comunità regionale⁷⁶;
- f) una specifica politica di genere, diffusa, non meccanica, debitamente pervasiva, si esprime dunque attraverso enfasi che si possono riscontrare nelle colonne: esse si articolano dall'alto al basso in modo gradualmente "meno oggettivo e diretto". Infatti se alla riga 1 si dovrà trattare di vere e proprie nuove costituzioni di diritti, alla riga 6 potrebbero essere individuate, definite, catalogate quelle azioni non dirette solamente alle donne, eppure essenziali per il raggiungimento degli scopi: educazione, prassi, comportamenti tendenzialmente presenti in molte parti della vita civile e dunque in molte iniziative normative o amministrative della Regione.

Sviluppi

Le possibili sintonie tra l'elaborazione e gli indirizzi di adattamento del DPEF sono a questo punto abbastanza evidenti: codividendo il criterio esposto nella matrice è infatti possibile iniziare a rilevare *a monte* alcune delle attività della Regione secondo un'ottica di genere.

Conviene però, riguardo a ciò richiamare alcuni altri passaggi.

- ✓ Perché esista la possibilità di rendicontare riguardo al genere è innanzitutto necessario che il *principio valoriale sia reso esplicito*. In sostanza una politica è descrivibile e controllabile *in quanto espressa* e non solo parte di una concezione generale, data per assunta. In altri termini sarebbe necessario per esempio che in testa al DPEF fossero indicati alcuni principi di politica di genere, i quali potessero guidare il comportamento coerente e successivamente la rendicontazione.

⁷⁶ Compito della contabilità sociale sarebbe a questo punto la dimostrazione proprio di questo assunto.

- ✓ Le politiche di genere possono poi esprimersi sia per "*grandi iniziative specifiche*" che per "*azioni coerenti e diffuse*". Significa, per esempio, che il DPEF potrebbe contenere un'azione di valore emblematico (in fondo anche questo stesso progetto lo è) e si potrebbero invitare – d'altro canto - gli Assessorati e le Direzioni a rendere esplicite le azioni di propria competenza coerenti con il principio generale di cui appena detto, il quale rappresenta il primo passo necessario di ogni iniziativa al riguardo.
- ✓ Una logica di questo tipo potrebbe metterci (si intende il Gruppo di lavoro, il nucleo per l'accountability, il Controllo di Gestione o il Controllo Strategico, a seconda degli indirizzi organizzativi della Regione) nella condizione di poter iniziare la sua attività di rendicontazione sociale sulla base di uno schema di riferimento a monte, secondo le migliori prassi di questo genere di attività di controllo e comunicazione.

Le tre azioni indicate precedentemente si sintetizzeranno a questo punto con i risultati del lavoro. In chiaro: se a fine d'anno la Regione potrà non solo presentare il lavoro riguardante il Gender Auditing, ma anche dimostrare che in corso d'opera ha iniziato a impiegarne gli esiti parziali, allora sarà evidente sia il valore di ciò che è stato studiato e concettualizzato, ma anche la sua immediata incidenza sulle prassi dell'Ente, la qual cosa apparirebbe fuor di dubbio come segno di efficienza e innovazione.

Ancora: dal modello al processo

Adattamento del modello generale

In chiusura di questo capitolo è opportuno tornare alle questioni generali, e ragionare ancora a proposito del rapporto tra il modello teorico descritto nel quarto capitolo e quello più specifico del quinto.

In particolare si intende ripercorrere la via per la quale l'impianto teorico si è trasformato in ciò che abbiamo appena osservato, e come ciò possa evolvere ancora, ed adattarsi ad altri contesti istituzionali, ad altri luoghi. In parole più povere: di come il modello possa efficacemente - per esempio - essere impiegato per una amministrazione comunale, o per una provincia, o per contesti sociali differenti.

Nel caso che abbiamo appena osservato, i quattro grandi campi di intervento (*livelli delle politiche pubbliche*) si sono trasformati - come abbiamo visto - in "campi di intervento del Pubblico" e sono stati espressi attraverso i capitoli in cui fattualmente si manifesta il DPEF della Regione Emilia-Romagna. Da quattro, i livelli o campi, sono divenuti infatti sei, perché in questo modo si presenta il DPEF.

Insomma: il principale adattamento (che potremmo anche dire *linguistico*) ha riguardato il criterio tassonomico. Non ci si è sforzati di ricondurre al modello generale il sistema espressivo (*programmatico, pianificatorio*) della Regione, ma si è accettato quello attraverso cui la Regione si esprime, accertando unicamente che vi fosse sostanziale coincidenza tra il criterio generale ("i quattro livelli") e il modo in cui la Regione raggruppa le proprie intenzioni politiche.

Allora ecco che il livello indicato generalmente come "Politiche istituzionali" è rimasto l'ambito "istituzione" (vi è dunque perfetta coincidenza tra modello generale e criterio classificatorio della Regione), ecco che il livello *macroeconomico* si articola nel più specifico "risorse" (indicando che soprattutto nel reperimento di risorse si manifesta l'intervento macroeconomico dell'ente), ma soprattutto ecco che i termini generali *meso* e *micro* si manifestano come veri e propri processi finalizzati, composti di specifiche azioni.

D'altro canto le regioni sono vincolate dalla legge, nella propria azione.

Lo Stato loro affida precise attribuzioni, quelle – a nu di presso – che nel modello sono indicate come campi delle politiche *meso* e *micro*: si tratta - con nome e cognome, si potrebbe dire - di “sapere e lavoro”, “mobilità”, “sicurezze” e “welfare”.

Rimane nello schema infine - allusivamente - una colonna “G” (ma ce ne potrebbero essere anche altre: “H”, “I”, eccetera), perché nel futuro i raggruppamenti potrebbero trasformarsi, o perché potrebbero essere aggiunti nuovi campi di competenze, o decise segmentazioni più articolate.

Veniamo ora alle righe.

Come sappiamo, nel modello generale si è trattato di un modo per articolare le “capacità”: articolare e descrivere un percorso che - per impiegare un linguaggio più corrente – si potrebbe indicare come “di promozione umana”.

Questo percorso non sarà identico nel tempo e nello spazio, ma corrisponderà a precise esigenze di “quel” tempo e di “quel” luogo. Ogni volta sarà necessario avere un’idea specifica delle esigenze e del percorso da seguire.

Un processo di promozione umana per l’Europa d’oggi non potrà coincidere con quello richiesto per un paese in via di sviluppo. La situazione dell’Emilia-Romagna non sarà quella della Sassonia, o quella della Slovenia o dell’Ucraina.

E’ proprio a questo punto che si manifesta l’esigenza di una “visione” nel processo: di una serie di figure e di passi che possano significare l’avanzamento, il procedere degli avvenimenti umani nella direzione attesa. Proprio questo “avanzamento” è l’oggetto dell’accountability, o - nel nostro caso - del gender auditing.

L’ente, nel momento in cui si assume l’impegno alla accountability non può limitarsi a descrivere le azioni future che realizzerà. Non può che connettere queste azioni a una *visione*, che più chiara e suggestiva è, più aiuta l’accountability stessa.

Nel modello, la visione e l’azione vengono connesse e incrociate. Ed è in questo incrocio che si misura l’efficacia delle politiche e la completezza, il realismo, il *sensu* della visione.

In altro modo: le politiche regionali – nell’osservazione, nell’esigenza di descrivere e misurare, in una parola nel processo di rendicontazione - devono poter essere connesse a effetti specifici, descrivibili e misurabili, nel nostro caso sulle donne (e sull’intera collettività). Ciò deve avvenire *in un modo che possa essere convenzionalmente accettato come criterio di accountability*. Gli assi della matrice, il loro incrociarsi, offrono uno strumento di misurazione, ma che deve essere convenzionalmente assunto come valido.

Si tratta dunque – ed è questo lo scopo principale del modello - di permettere la definizione di una riconosciuta significatività agli effetti che le politiche produrranno.

Secondo questo principio non esiste una modalità certa o definitiva di comportamento, nella costruzione della griglia. La scelta parametrica - il criterio di misurazione - dipendono inevitabilmente da una pattuizione, *perché è da essa che deriva la significatività*.

Un esempio potrà aiutare la comprensione di questo passaggio.

Nel gruppo di lavoro si è a un certo punto sviluppata una discussione riguardo al fatto che la categoria “conciliazione” indicata alla riga n. 5 (e si intende la conciliazione dei tempi di lavoro, con quelli di cura, di riconoscimento del sé, ecc.) potesse essere considerata un riferimento parametrico utile, o addirittura necessario per la realizzazione del gender auditing.

Chi sosteneva che si trattasse di una categoria necessaria, chi sosteneva che invece non fosse una categoria necessaria, in quanto gli effetti di una buona conciliazione (o di una cattiva conciliazione) si riverbererebbero direttamente sugli altri campi, già di per sé in grado di dimostrare l’aumento (o il mancato aumento) delle *capacità*.

Ove vi sia conciliazione vi sarà infatti più facile accesso al mercato del lavoro, o maggior possibilità di svolgere attività oltre il lavoro e la cura, o vi sarà necessariamente una condizione culturale diffusa che concepisce la parità tra i sessi senza alcun distinguo, specificazione o cavillo.

Sono questi “fattori finali” quelli che misurano l’effetto delle politiche - si sosteneva - e non diventava necessario considerare un argomento *intermedio* come la conciliazione.

Al termine della discussione si è però convenuto di introdurre la categoria nello schema di accountability. Lo si è fatto non solo per gli effetti dialettici della discussione, ma essenzialmente perché si è accertata *l’esigenza di pattuire un criterio* (in questo caso all’interno del gruppo) *per fare avanzare il processo*, e soprattutto per il fatto che erano proprio le donne presenti a considerare particolarmente significativo quel parametro.

Si erano dunque necessariamente congiunti - anche all’interno del gruppo di lavoro - elementi di definizione rigorosa e disciplinata degli argomenti con la valutazione politica.

Non si è trattato di inopinato relativismo, o di cortese mediazione: una volta accertato con la discussione che *proprio quel tema*, quel fenomeno, assumeva una significativa rilevanza nella determinazione della visione (dunque dell’assetto atteso, della configurazione etica a cui si tendeva), una volta accertato inoltre che si trattava di un criterio sicuramente utile a definire l’evoluzione della situazione, quel parametro diventava *oggettivamente necessario*, la sua funzione utile, in quanto tale *giusta*.

Questo aneddoto indica con abbastanza precisione il tipo di impegno necessario per fondare un processo di accountability: si tratta di nutrire l’equilibrio tra il rigore del ragionamento e dei principi e l’esigenza di pattuizione, sino al punto di costruire un sistema significativo e riconosciuto sia dai fondamenti teorici, sia dai partecipanti coinvolti e dunque adatto alla descrizione e valutazione del fenomeno. Dunque adatto - in una parola - all’accountability.

L’accountability non è una tecnica. Non si tratta di una serie di regole valide per tutti i contesti e per tutte le stagioni. Si tratta di qualcosa assai più complesso, che conviene, ancora una volta, tentare di determinare.

Per l’accountability

Come sappiamo, il termine indica la serie di procedimenti e atti che portano l’attore a dare conto ai suoi pubblici di riferimento delle relazioni tra le ragioni e gli esiti del suo agire.

In termini schematici, perché vi sia accountability sono necessarie almeno quattro principali componenti:

- una visione attesa,
- un complesso di azioni connesse alla visione e funzionali alla sua realizzazione,
- un complesso di parametri accettati come significativi del grado di realizzazione,
- un criterio di connessione (il più rigoroso e argomentato possibile) tra azioni e parametri.

Il punto normalmente più debole dei sistemi di contabilità sociale è rappresentato proprio dal criterio di connessione: diviene spesso difficile - osservando per esempio un bilancio sociale frettolosamente redatto e formalisticamente costruito - capire quale sia il nesso tra le attività descritte, mondo atteso e risultati parziali conseguiti.

E’ evidente dunque che un processo di accountability si deve basare equilibratamente tra oggetti che fanno parte degli strumenti di analisi sociale, dell’analisi economica e dei processi sociali di pattuizione e accordo sulla significatività delle azioni e dei loro esiti.

Il gender auditing non può staccarsi da questi principi.

E' necessario dunque non solo rendere sempre più rigorosa ed esplicita l'argomentazione che nutre l'osservazione dei fenomeni e li qualifica, ma anche l'atto *sostanzialmente politico* dell'accordo *sui e tra i* significati di tutto ciò che entra nel gioco: visione, azioni, parametri.

E se il soggetto istituzionale cambia?

Trattiamo infine di un ultimo argomento, in modo da generalizzare le considerazioni di questo paragrafo. Il problema è: *se invece della regione noi stessi trattando di un'altra istituzione? Ciò che abbiamo detto fino a ora varrebbe ancora? O dovremmo rimettere mano a tutti i criteri esposti?*

Diciamo subito che la serie di considerazioni e proposte avanzate fino a ora deve essere valida per ogni tipo di soggetto istituzionale pubblico. Anzi: la definizione di un modello generale ha proprio il compito di rendere applicabile il processo in differenti contesti, seppure uniti dalla stessa natura di base.

Se il soggetto istituzionale cambia sarà necessario essenzialmente tenere conto di due specifiche:

- l'ambito dei mandati a cui il soggetto deve corrispondere,
- le *soggettive* caratteristiche dell'ente, il suo modo di essere e funzionare in relazione al contesto amministrato.

Per un comune o per una provincia – per esempio - non si modificano natura e finalità delle politiche pubbliche rispetto a una regione. Cambia invece la competenza tecnica. Cambia inoltre sia l'intensità (o la "pertinenza") dei singoli campi d'intervento, sia la caratteristica *produttiva*, differenziata in ragione dei contenuti normativi o di servizio, e infine di diretta relazione con gli utenti e i cittadini.

All'interno del nostro modello l'elemento che dovrà modificarsi sarà dunque l'asse orizzontale, quello della modalità di esplicazione (*raggruppamento, definizione*) con cui il singolo ente vorrà e saprà indicare il proprio stile e contenuto degli atti di programmazione.

Se dall'asse orizzontale (colonne) ci spostiamo a quello verticale (alle righe) la situazione rimane invece praticamente identica, se ovviamente si accetta il principio che l'obiettivo dell'ente è di produrre un aumento di *capacità*.

Qui le ipotetiche differenze non si manifesteranno tanto tra enti di diversa natura, quanto tra ambiti e parametri di accountability, si tratterà di questione di stile, di visione, di accordo, che quello specifico ente saprà costruire con i soggetti con cui si relaziona.

Come dire che se si tratta - come qui si tratta - di gender auditing, se si conviene che le righe indichino con sufficiente precisione lo schema di realizzazione delle capacità, ciò potrà valere senza alcuna difficoltà per ogni tipo di ente locale. Non ci si stupirà però se intervenissero profonde modificazioni tra enti di pari livello a seconda delle condizioni di contesto, teoricamente differenti anche in contesti spazialmente prossimi, ma in presenza di condizioni socioeconomiche differenti.

Ma ugualmente i campi dell'accountability potrebbero modificarsi a seconda delle scelte parametriche che - pattuitivamente - in quel contesto - tra gli attori - potranno essere assunte.

Come si vede - ed è questo il senso più profondo che ci preme marcare - non esistono in materia di rendicontazione sociale delle *procedure standard*, né delle formule immediatamente applicabili.

Siamo - se mai è il caso di ripeterlo - in un ambito in gran parte politico, in cui i ragionamenti e i processi non possono che aiutare lo svolgimento di azioni che tuttavia si realizzano nel mare delle relazioni tra i soggetti e le istituzioni, per cui non valgono - soprattutto in una società aperta - altro che gli accordi tra i portatori di diritti.

Gender auditing e accountability

Si diceva all'inizio di questo lavoro che il gender auditing - nella sua componente di esperienza e nella dottrina che si va formando - e i processi di contabilità sociale tendevano - in questo lavoro - a sostenersi reciprocamente.

Non crediamo sia il caso di argomentare ancora su questo concetto. Conviene invece compiere un ultimo passaggio, da intendere come un prolungamento in un possibile futuro delle questioni e delle suggestioni che sono state fino a questo punto toccate.

Proviamo allora a considerare il modello non solo nella sua natura di strumento operativo o di indirizzo classificatorio, ma nella sua componente descrittiva.

Lo schema - la matrice - infatti può essere considerato un campo in cui si realizzano le azioni dei soggetti e si manifestano i cambiamenti che li interessano.

Come abbiamo visto, è possibile segmentare l'area in diversi settori, ove, muovendosi dall'alto al basso e da sinistra a destra, si passa da argomenti e fenomeni che interessano i diritti, a quelli che interessano la realizzazione di specifiche azioni "positive", a quelli che interessano il contesto sociale generale e che nella figura a fianco sono indicati come "milieu", cioè come serie con condizioni di contorno che concorrono alla trasformazione attesa.

DIRITTI		
	POLITICHE DIRETTE	
		MILIEU

Si tratta solamente di una descrizione più sintetica e generale del senso della matrice, ma essa permette alcune considerazioni più generali, da cui si coglie anche la connessione (il contributo) che il ragionamento sul gender auditing ha offerto sia ai processi di pianificazione e controllo degli enti, sia al processo più generale di contabilità sociale.

Si coglie infatti dalla matrice così semplificata l'ancor più netta relazione tra i diversi campi di esplicazione della politica degli enti.

Gli argomenti si connettono gli uni agli altri senza soluzione di continuità, in maniera che

gli effetti degli uni non possono non riverberarsi sugli altri e l'assenza degli uni pesa sulla realizzazioni degli altri.

La visione propugnata dall'ente non può che abbracciare l'intero campo. Non sarà possibile raggiungere effetti apprezzabili se non si avrà contemporaneamente l'idea dell'evoluzione dei diritti, se non verranno definiti e realizzati programmi che impattino direttamente la vita dei soggetti, se non ci si preoccuperà della serie di fattori culturali e sociali all'interno dei quali gli scopi primari dell'azione amministrativa possano lievitare, e gli effetti possano divenire veri e percepibili.

In sostanza: lo scopo dell'accountability non può essere confuso con l'impianto di un sistema lineare di misurazione: si tratta di una specie di *aura* che deve informare la concezione della politica e lo svilupparsi di molte e complesse attività.

Si tratta di fare in modo che la natura delle azioni sia sempre evidente per tutti coloro che ne vivono gli effetti e ciò non è dato se non con la loro diretta partecipazione, se non con l'acquisizione da parte dei cittadini che l'amministrazione è il prolungamento

della loro volontà e del loro impegno. Anzi: è il modo ordinato in cui la concezione sociale si forma, evolve, realizza se stessa.

La "bravura" della politica è di chiarire nei fatti, per quanto possibile, questo principio, e di realizzarlo. L'*accountability* è il linguaggio della politica in una società che esiste nella misura in cui essa si impegna per la propria esistenza, e si concepisce.

Appendice: una lettura del DPEF secondo un'ottica di genere

La documentazione della Pubblica Amministrazione è sicuramente un sistema complesso, difficilmente comprensibile, all'interno del quale è indubbiamente impensabile l'idea di muoversi tranquillamente. Questo vale per qualunque livello d'analisi, dal sistema nazionale a quello regionale, provinciale o comunale...non per niente si usa dire che i bilanci pubblici li capisce ed è in grado di leggerli solo il ragioniere che li ha personalmente curati. La maggior parte di questi documenti non risponde ad esigenze di *accountability* ma solo di *accounting*; si pensi ad esempio al vero e proprio bilancio finanziario, un documento contabile ispirato ai convenzionali principi di rendicontazione attraverso il quale si verificano i fatti di bilancio nel rispetto della legge e nel rispetto di un sistema di quadratura delle partite, attive e passive, la cui funzione rimane quindi spesso estranea al principio di trasparenza.

A livello regionale non esiste un corrispettivo del Piano Economico di Gestione (PEG), e nel bilancio regionale non ci sono indicazioni facilmente interpretabili in merito agli obiettivi di politica che la Regione si prefissa; il bilancio di previsione regionale indica le risorse utilizzabili, le relative allocazioni e sviluppa leggi regionali. L'Ente Regione infatti è un ente "normatore e allocatore", che non svolge servizi diretti, ma che può certamente influire su quelli che vengono erogati dagli altri enti (si pensi ai fondi e trasferimenti comunitari), sia attraverso indirizzi normativi, sia attraverso criteri di allocazione di risorse adatti. Mancando una struttura organica del sistema regionale rispetto ad una comprensibile ed individuabile programmazione, ed essendo necessario in questo contesto un esercizio di lettura ed interpretazione dei documenti pubblici in base al loro impatto sul genere, la questione è riducibile (per questo sopralluogo) a:

- effettuare un esercizio di valutazione sull'esistenza di eventuali leggi o regolamenti emanati dalla Regione che tendano a modificare e migliorare l'assetto sociale che si vuole indagare;
- effettuare un esercizio di controllo dell'allocazione specifica di risorse.

L'esercizio si può quindi sviluppare partendo non dal bilancio contabile, ma piuttosto da documenti di rendicontazione più descrittivi, ad esempio attraverso una rilettura del Documento di Politica Economico-Finanziaria regionale 2002-2004 (DPEF), e le schede progettuali allegate, in un'ottica di genere, ovvero rileggendo il documento in base alle specifiche influenze su uomini e donne. Lo schema di "catalogazione" delle politiche regionali (programmi, azioni e progetti) fa riferimento alla classificazione, convenzionalmente utilizzata a livello internazionale da diversi paesi che hanno iniziato a sperimentare veri e propri bilanci pubblici di genere (si pensi ad esempio al Sud Africa), elaborata e fornita dalla Sharp:

- Rivolti direttamente a donne;
- Riconducibili ad obiettivi di pari opportunità;
- Di carattere generale, quindi apparentemente e convenzionalmente considerati neutri rispetto al genere, ma che hanno in realtà un diverso impatto su uomini e donne.⁷⁷

⁷⁷ È qui che si dovrebbe concentrare l'esercizio di *gender auditing* racchiudendo queste il 90% delle risorse e delle spese complessive.

La struttura del documento analizzato si sviluppa partendo da un'iniziale rappresentazione demografica della popolazione e delle famiglie, della situazione economica della regione, e della struttura dei servizi sociali (sanità, istruzione e altri servizi). Successivamente si sviluppano una sezione che illustra il funzionamento dell'Ente (in base alle recenti disposizioni riorganizzative di competenze, poteri e funzioni dello Stato e delle Istituzioni locali) e le aree di intervento generale sulle quali si concentrano le scelte di politica economica e finanziaria:

- ✓ Welfare;
- ✓ Sapere lavoro e sviluppo;
- ✓ Sicurezza;
- ✓ Ambiente e territorio.

Osserviamo ora disgiuntamente le sezioni

Welfare

Quest'area di intervento, soprattutto alla luce dei continui cambiamenti derivati da trasformazioni regionali demografiche, economiche e sociali, assume un ruolo fondamentale, in modo particolare in una regione come questa sempre attenta al ruolo centrale dell'apparato pubblico come fornitore di servizi e come raccordo di coesione sociale⁷⁸.

L'area comprende:

- le politiche per la salute (scheda n.12);
- le politiche di sostegno alla famiglia, la promozione e l'inclusione sociale e il contrasto alla povertà (scheda n.11 e n.14);
- le politiche abitative (scheda n.13).

All'interno dell'obiettivo regionale di rafforzamento e continua qualificazione dello stato sociale, la regione punta qui a soddisfare una domanda sempre più diversificata attraverso la garanzia di pari opportunità nella fruizione dei diritti di base: la salute, la casa, condizioni dignitose di sussistenza contro tutte le forme di povertà e di degrado sociale. Tra gli obiettivi, prioritario è quello per le pari opportunità, quindi di equità anche tra uomini e donne. In effetti quest'area (limitatamente al punto b) insieme a quella delle politiche per lo sviluppo e il lavoro sono quelle dove più si trova in termini di politiche rivolte alle donne o riconducibili al principio di pari opportunità, evidenziando l'attenzione della Regione all'argomento in relazione ai quei settori considerati fondamentali alla vita dei cittadini, sociale ed economica.

Le politiche per la salute sono state investite a livello regionale di indirizzi e programmi specifici a favore delle donne, implementati già da diversi anni e che oggi continuano con successo (con indicazioni tra gli obiettivi dell'Ente di un continuo sviluppo e miglioramento) ad offrire una serie di servizi utili alla prevenzione dello stato di salute. Garantire, in termini di sanità, un sistema di servizi che risponda a principi di equità, sia in termini di distribuzione territoriale che di accesso per tutti i gruppi sociali, in particolare quelli più deboli, porta con sé sicuramente principi di pari opportunità tra i soggetti di una società, e dovrebbe quindi considerare fondamentale l'assunzione del criterio dell'uguaglianza tra i generi, anche se nello specifico delle indicazioni dei gruppi sociali più deboli verso i quali indirizzare queste linee politiche non si fa esplicito riferimento alle donne, o a gruppi specifici di donne.

⁷⁸ DPEF 2002-2004, p.60.

Il riferimento è ad anziani, disabili malati terminali ecc. la cui condizione fisica e psicologica e la cui qualità della vita è strettamente collegata al lavoro di cura delle donne che li accompagna quotidianamente. Quindi se non riconducibile direttamente a politiche di pari opportunità tra donne e uomini, questo obiettivo, insieme alla volontà di rafforzare il sistema di integrazione tra i servizi sociali e sanitari per assicurare la continuità assistenziale ai pazienti e alle fasce più deboli della popolazione, ha sicuramente un certo e specifico tipo di impatto sulle donne e sul loro lavoro di cura e non pagato.

La parte riguardante lo sviluppo della persona, le promozione sociale e la solidarietà (ricollegabili anche all'area riguardante la salute) è proprio quella che, insieme alle politiche per il lavoro, più racchiude in termini di politiche che direttamente o indirettamente influenzano le donne e il loro lavoro, produttivo e riproduttivo. Diversi sono gli interventi e le azioni che a mio parere sono direttamente riconducibili ad obiettivi di pari opportunità: ad esempio il sistema volto a favorire accordi con le parti sociali al fine di favorire una maggior condivisione del lavoro di cura tra uomini e donne attraverso una serie di servizi volti a consentire una piena fruizione dei congedi parentali, una maggior conciliazione degli impegni professionali e di cura e la promozione di politiche *family friendly* nei luoghi di lavoro; oppure l'impegno attivo delle città regionali per promuovere la creazione di città sostenibili per i più piccoli (bambini e bambine) e in grado di sviluppare azioni positive per favorire l'integrazione sociale e lo sviluppo di opportunità di crescita culturale (in particolare per le giovani generazioni e per le aree periferiche).

Ancora di più gli interventi, anche in termini di trasferimenti monetari, che hanno sicuramente un'influenza particolare e conseguenze specifiche (positive e/o negative) sulle donne: ad esempio gli obiettivi di incentivazione dei sistemi di supporto alle famiglie nel lavoro di cura (tra cui l'assistenza domiciliare, centri diurni, servizi di sollievo, ecc.) che richiederebbero però un'analisi attenta degli effetti reali, soprattutto per quanto riguarda ad esempio i contributi monetari sotto forma di assegni di cura alle famiglie con anziani non autosufficienti e disabili per la loro permanenza al domicilio (qual è l'impatto reale sulla partecipazione dalla donna al mercato del lavoro?); oppure il sistema dei servizi all'infanzia che in questo momento è soggetto ad una politica di estensione e qualificazione per quanto riguarda ad esempio l'offerta di servizi differenziati (centri per bambini e genitori, spazi bambini, ecc.).

Anche all'interno delle politiche volte a favorire l'inclusione sociale e a contrastare la povertà, vi sono azioni e interventi che in qualche modo possono avere un impatto specifico sulle donne: ad esempio il sistema di incentivi e contributi economici alle famiglie, i prestiti d'onore e le sperimentazione sul Reddito Minimo di Inserimento (non sempre con conseguenze positive ad esempio sul reinserimento nel mercato del lavoro delle donne con figli piccoli).

La lettura delle schede relative all'immigrazione e alle politiche abitative mi ha fatto riflettere su alcune assenze e vuoti di obiettivi, per lo meno apparenti, che siano direttamente o indirettamente indirizzabili a gruppi specifici di donne; in questo caso le immigrate (quasi sempre in Italia con i figli) e ad esempio le madri sole alle quali vengano indirizzate agevolazioni specifiche di accesso alla casa (le politiche di sviluppo dell'offerta di alloggi sottolinea l'attenzione che si intende rivolgere a famiglie a basso-medio reddito, alla popolazione anziana, alle giovani coppie, ai singles, agli studenti, ai lavoratori in mobilità...ma non c'è un'indicazione specifica per le donne, madri e sole).

Sapere lavoro e sviluppo

Le aree di intervento in questo caso comprendono:

- ✓ sistema educativo e sapere (scheda n.15), cultura (scheda n.16);
- ✓ lavoro (scheda n.17);
- ✓ sviluppo e qualità del sistema delle imprese (scheda n.18).

Se l'area di intervento precedente, riguardante tutto il sistema del welfare si concentra principalmente su obiettivi volti a garantire principi fondamentali per la sussistenza, in questo contesto la Regione, all'interno di uno scenario internazionale caratterizzato da una forte competitività, sviluppa obiettivi volti al mantenimento e al miglioramento di elevati standard di qualità della vita e qualità sociale. E per questo è necessario operare per migliorare continuamente il mercato del lavoro, all'interno dal quale si sviluppano gran parte delle possibilità per gli individui. Ed è proprio in merito al lavoro e all'area dedicata allo sviluppo del sistema delle imprese che le politiche a favore delle donne emergono più direttamente.

Sappiamo infatti che, sulla scia dei parametri indicati a livello europeo, obiettivo fondamentale per un sistema basato sul principio di pari opportunità, anche in una Regione come questa già discretamente efficiente, riguarda "l'equilibrio occupazionale e la qualità del lavoro in termini di aumento di tassi di occupazione delle categorie meno forti (in particolare donne e lavoratori anziani), di stabilizzazione e tutela del lavoro irregolare e precario, di riequilibrio territoriale"⁷⁹; è evidente quindi come l'obiettivo comporta azioni ed interventi chiaramente riconducibile alla seconda categoria di spese indicata dalla Sharp. Ma è vero anche che "costruire un sistema che in tutto l'arco di vita lavorativa consenta di migliorare la propria professionalità ed aumentare il livello di soddisfazione sul lavoro, offrendo maggiori opportunità di crescita alle persone e mantenendo un elevato livello di coesione sociale"⁸⁰, richiederebbe a mio avviso ad esempio una linea politica precisa e distinta volta al reinserimento delle donne sul mercato del lavoro successivamente a certe fasi della loro vita (ad esempio le donne con figli piccoli) e la creazione di un sistema occupazionale (e sociale) che non escluda la vita familiare dalla carriera e che dia quindi la possibilità di conciliare diversi ruoli e diversi desideri (si deve essere in grado non tanto di fare più figli ma di poterne fare quanti se ne vuole).

Tra le azioni direttamente rivolte alla prima categoria di interventi possono quindi essere inserite tutte quelle rivolte al "sostegno di progetti per l'inserimento e il reinserimento delle donne...per facilitare la conciliazione del lavoro con la vita familiare"⁸¹ (scheda n.17) e alla "promozione della partecipazione delle donne alla creazione di attività socio economiche" (scheda n.17)⁸².

Gli interventi ricollegabili al sistema di incentivazione occupazionale e che possono avere un certo tipo di impatto sulle donne sono sicuramente quelli di continuare ad estendere e specializzare la rete di servizi per l'infanzia (scheda n.15) e quelli volti allo sviluppo di iniziative di informazione, formazione ed orientamento rivolte a lavoratori atipici attraverso ad esempio contributi individuali che favoriscono l'accesso a servizi regionali e locali⁸³ (valutazione dell'impatto sulle donne particolarmente presenti nelle

⁷⁹ DPEF 2002-2004, p.67.

⁸⁰ *ibid*

⁸¹ legge 236 "formazione continua", ob.3 servizi per l'impiego a favore delle donne.

⁸² leggi sull'imprenditoria femminile.

⁸³ Scheda n.17.

tipologie lavorative atipiche: permanenza in questo tipo di lavori o salto? Trappola o trampolino?).

Per quanto riguarda l'impegno della Regione alla creazione di un sistema educativo, del sapere e occupazionale che permetta di sviluppare continuamente la propria professionalità e le proprie competenze dovrebbe comprendere al suo interno (forse è implicito nelle azioni previste) almeno un sistema di monitoraggio e valutazione del sistema delle qualifiche (sia al proprio interno che all'esterno), ovvero del grado di equità salariale e di pari opportunità di accesso a posizioni professionali di responsabilità e di "potere", nonché un attivo impegno di valutazione per contrastare ogni forma di discriminazione sessuale sul mercato del lavoro.⁸⁴

In merito all'area di intervento volta a favorire lo sviluppo e la qualità del sistema delle imprese, tutti gli interventi per la promozione, la nascita e il consolidamento della nuove imprese (tra cui interventi per l'innovazione e l'adozione delle tecnologie; gli interventi di comunicazione e diffusione della cultura di impresa sul territorio regionale) possono avere certamente implicazioni di pari opportunità in relazione alle possibilità imprenditoriali femminili e maschili, soprattutto per settori economici quali le imprese agricole e agro turistiche (dove la presenza femminile è consistente).

Sicurezze

- ✓ nelle strade (scheda n.19);
- ✓ nei luoghi di lavoro (scheda n.20);
- ✓ nelle città (scheda n.21);
- ✓ alimentare (scheda n.22);
- ✓ dai rischi idraulico, idrogeologico, sismico e di erosione costiera (scheda n.23).

Ambiente e territorio

- ✓ l'ambiente e lo sviluppo sostenibile (scheda n.24);
- ✓ la mobilità sostenibile (scheda n.25);
- ✓ la qualità urbana, del territorio rurale e realtà di minori dimensioni e di montagna (scheda n. 26-28).

All'interno delle ultime due aree di intervento legate alla sicurezza e all'ambiente e territorio, è sicuramente molto più difficile individuare ed isolare interventi ed azioni che direttamente, ma anche indirettamente, abbiano un impatto sulle donne. In realtà si potrebbero estrapolare alcuni obiettivi e decisioni di intervento sulle quali sarebbe interessante avviare uno studio di impatto; ad esempio per quanto riguarda il sistema della sicurezza nei luoghi di lavoro attraverso i "progetti sperimentali di emersione del sommerso e definizione di altre azioni di contrasto e riduzione del lavoro nero e irregolare" (azioni riconducibili al principio di pari opportunità ma che possono avere un impatto diverso su uomini e donne – non necessariamente positivo -); oppure per quanto riguarda la sicurezza nella città con azioni e progetti infrastrutturali a favore di bambini e bambine e a favore anche di donne (se considerate una categoria di soggetti deboli sensibile al problema della sicurezza personale e dei propri figli).

In relazione al settore ambiente e territorio, che comprende la salvaguardia di quest'ultimo e l'impegno preso con Agenda 21 Locale per l'ambiente e lo sviluppo sostenibile, nessun tipo di politica e di indirizzo affronta i temi attraverso una

⁸⁴ il gender audit si pone tra gli obiettivi principali quello di misurare il grado di empowerment (la misura di attribuzione di potere correlata al genere) di garantire ed equità e pari opportunità di accesso alle cariche dirigenziali e ai ruoli decisionali (indice MEG).

disaggregazione di genere derivante da differenze che riguardano la sensibilizzazione agli argomenti e le abitudini comportamentali. Per quanto riguarda ad esempio la mobilità sostenibile (scheda n.25) e la pianificazione dei trasporti che richiedono azioni di “analisi e previsione della domanda di trasporto per le diverse modalità anche attraverso indagini su campo” e “la messa a regime di un sistema di pianificazione dei trasporti..” non ci sono espliciti indicazioni sulla raccolta di dati disaggregati per genere⁸⁵ e quindi riferimenti ad un’analisi della domanda di mezzi e servizi pubblici che tenga conto dei diversi comportamenti delle donne rispetto agli uomini (nel diverso grado di utilizzo dell’automobile e nella fruizione ad esempio dei mezzi pubblici⁸⁶).

Questo esercizio, che è soltanto un piccolo esempio, non vuole essere un modo per lanciare critiche alla Regione e alle sue politiche di intervento imponendo un metodo, e non vuole nemmeno inserirsi in un sistema di certificazione esterno ed estraneo a quello pubblico.

L’idea è quella di arrivare a sensibilizzare ancor più l’Ente sui risultati ottenuti e su quelli che potrebbero essere migliorati relativamente a questo tipo di questione sociale, attivando un sistema di dialogo che può proprio ritrovarsi nel *gender auditing* dei bilanci pubblici; una questione che non coinvolge soltanto le donne ma che può influire positivamente su tutti i soggetti di una società. Non vuole essere uno strumento per trarre conclusioni di giudizio in merito all’operato dell’Ente, ma che al massimo vuole offrire la possibilità di una collaborazione al fine di individuare nuove proposte e nuovi obiettivi, migliorando gli impegni fino ad ora assunti.

⁸⁵ Problema che sappiamo coinvolgere tutte le politiche di *mainstreaming*

⁸⁶ per un esempio di analisi del sistema dei trasporti in un’ottica di genere vedere indagine inglese promossa dal DTER: “public transport and gender audit”, Kerry Hamilton, Susan Ryley Holyle, Linda Jenkins, London 1999.