

## ***PARTE SECONDA***

## **Capitolo 1** **Introduzione**

*(a cura di Elisabetta Addis)*

Questa seconda parte del Rapporto di ricerca si compone di due sezioni. Nella prima sezione, il nostro obiettivo è quello di dimostrare nelle concrete applicazioni ai dati come l'analisi di genere dei bilanci pubblici dia luogo a risultati conoscitivi nuovi e interessanti, che possono assumere anche la forma di indicatori specifici, oltre che di riflessioni analitiche complessive. Le applicazioni riguardano il Comune e la Provincia di Modena, e sono stati affrontati problemi particolarmente interessanti dal punto di vista di genere. Nella prima sezione abbiamo preso in considerazione l'impatto complessivo del bilancio comunale di Modena, e in particolare abbiamo proceduto ad un'analisi dettagliata degli effetti di genere dell'imposizione locale (ICI, TARSU) (capitolo 2); siamo quindi passati all'analisi dell'esperienza degli asili nido, dell'istituzione dell'assegno di genitorialità, e dell'esperienza del Centro famiglie (capitolo 3), e quindi ad una analisi della politica dei trasporti (capitolo 4). Nella seconda sezione, (capitolo 5) l'obiettivo è di collegare questi risultati sia con l'ottica dello sviluppo umano che ha fatto da sottofondo teorico alla prima parte del rapporto, sia con la pratica politica concreta delle amministrazioni comunali e provinciali di Modena.

Lo sforzo che abbiamo fatto non è stato solo quello di analizzare i dati disaggregandoli per sesso: si è trattato anche, e forse soprattutto, di riconsiderare i risultati inserendoli nel quadro teorico complessivo dell'analisi di genere. Siamo cioè partite da alcune considerazioni che sono alla base dell'analisi di genere delle politiche economiche pubbliche: il genere è una relazione culturale complessa che si instaura tra le persone che appartengono ai due sessi biologici. Essa norma i lavori che vengono considerati compito di ciascuno dei due sessi, l'ammontare di risorse su cui le persone dei due sessi possono vantare diritti sulla base del loro contributo alla vita sociale, e quindi anche le relazioni di potere tra i due sessi.

La relazione fra i due generi varia nel tempo – e in anni recenti è mutata così in fretta che quella tradizionale, vigente nelle società preindustriali, non è ancora morta, e allo stesso tempo accanto ad essa coesistono variazioni sperimentali di relazioni nuove, in varie declinazioni. Inoltre, le differenze di genere si intersecano con le relazioni che intercorrono fra classi, fra ceti, fra generazioni, fra etnie. Le politiche economiche pubbliche – tutte, alcune in maniera maggiore e altra minore- hanno effetti sulla relazione fra i generi perché ridistribuiscono risorse, lavori, tempi, competenze, tra le persone dei due sessi, e così contribuiscono a dare forma alle nozioni di genere femminile e maschile presenti o predominanti in un determinato momento storico.

La spesa pubblica che viene ricompresa sotto la denominazione di “stato sociale” o “welfare” – e in altre parole la spesa in istruzione, formazione, previdenza dei rischi connessi a malattia, vecchiaia, invalidità, infortunio, povertà, perdita dell'occupazione- è particolarmente sensibile ad un'analisi di genere, ed infatti è stata oggetto di un'ampia letteratura sociologica che sottolinea questa valenza. (tra cui per esempio Saraceno (1994), Bimbi (1997), Orloff (1996), Addis (1999)).

Dal punto di vista più strettamente economico, si può in primo luogo notare che le risorse per finanziare tale spesa possono venir reperite in maniera che ha effetti sulle relazioni tra i due sessi. Questo tema è stato di una certa rilevanza nella letteratura di Scienza delle finanze negli anni 70 del secolo scorso quando si discuteva quale fosse la base appropriata per l'imposta sul reddito, la famiglia o il singolo percettore.

In secondo luogo, l'erogazione di tale spesa può avvenire secondo diverse modalità che hanno anch'esse effetto sulle relazioni tra i due sessi.

La principale partizione che si può riscontrare è quella tra spesa erogata nella forma di servizi forniti direttamente dal pubblico, e spesa che viene trasferita in forma monetaria (*cash*), come ad esempio un sussidio o una pensione, e che deve essere poi trasformata in beni e servizi sul mercato, a discrezione dei percettori.

<sup>1</sup>I medesimi servizi, se erogati in ambito domestico, ovvero reperiti sul mercato, ovvero forniti gratuitamente dal pubblico danno origine ad una costellazione di differenze sia per l'utente, sia per colui/colei che al servizio provvede. Varia l'ammontare di sforzo e il tipo di lavoro che viene svolto, sia nel complesso, sia nella sua ripartizione tra persone di sesso femminile e maschile. Varia, tra le persone di sesso femminile che sono addette a fornire quella cura che costituisce il servizio, lo status, la disponibilità di risorse monetarie, il livello di soddisfazione. Varia la qualità finale del "prodotto" cura.

Le diverse costellazioni mercato-stato-famiglia sono state raccolte da Esping-Andersen (1990), ormai un classico della letteratura sociologica, in tre grandi raggruppamenti o regimi, il regime nordico, dove il welfare è ampio, con prevalente spesa in servizi pubblici, quello anglosassone, dove il welfare ha dimensioni più ridotte e il trasferimento monetario residuale prevale, e quello continentale, con una sua variante sudeuropea, che è un sistema misto caratterizzato dalla produzione domestica di servizi.

Come è ampiamente riconosciuto nella letteratura economica e sociologica, è possibile che questo intervento dia luogo a cosiddette "trappole" (Ferrera), cioè ad effetti perversi indesiderati. Questi effetti sono di due tipi, effetti di scoraggiamento di comportamenti virtuosi, e effetti di incentivo a comportamenti che dal punto di vista del policy maker sono problematici o negativi. Tra gli esempi tipici di comportamento virtuoso scoraggiato, la letteratura economica annovera quello di accettazione di una posizione lavorativa retribuita, quando la retribuzione sia esigua rispetto al trasferimento monetario disponibile nell'eventualità di non-occupazione. Tra i comportamenti viziosi incoraggiati quello di non partecipazione alle forze di lavoro in caso di disponibilità di una rendita pensionistica. Ambedue gli effetti, sono più marcati per le donne, il primo perché la retribuzione femminile sul mercato del lavoro è sistematicamente più bassa di quella maschile, il secondo perché il contributo femminile al "reddito esteso" della famiglia sotto forma di lavoro domestico è tradizionalmente maggiore.

Se visto in quest'ottica, il persistere della bassa partecipazione femminile alla forza lavoro in Italia e in sud-europa, così come la bassa partecipazione femminile, sono da considerarsi non come un residuo del passato ma come un assetto che si riproduce perché viene incentivato e ristabilito continuamente dal dettaglio delle norme e regole della erogazione della spesa sociale.

Il lavoro di analisi del bilancio del comune di Modena che presentiamo nel capitolo 2 si inquadra in questo contesto discorsivo.

L'analisi degli effetti distributivi dell'imposizione locale (principalmente di ICI, addizionale IRPEF e Tarsu) condotta in questo capitolo critica l'impostazione tradizionale. In essa il benessere di

---

<sup>1</sup> E' noto che i due metodi di erogazione danno luogo a due diverse configurazioni 'principal-agent'. Consideriamo gli utenti come "principals" che desiderano che i loro bisogni di cura siano soddisfatti. Consideriamo coloro che provvedono i servizi come "agents". Nella fornitura pubblica di servizi può succedere, ma non sempre succede, che l'utente non riesca a modificare i comportamenti degli "agents" in maniera da ottenere una efficace ed efficiente soddisfazione dei suoi bisogni. Ciò perché gli "agents" sono protetti e non esistono adeguati meccanismi né incentivanti né punitivi volti a stimolare la loro performance. Nella fornitura tramite il mercato lo stimolo della concorrenza (se ne esistono le di informazione e struttura di mercato) incentiva e/o punisce gli "agents", che possono quindi trovarsi in posizione precaria. Esiste dunque nei due metodi di erogazione un trade/off tra soddisfazione degli utenti "principals" e livello di protezione degli "agents" che erogano i servizi a seconda del sistema. Poiché sia i principals che gli agents sono in maggioranza le persone di sesso femminile, se si considerano unicamente la fornitura pubblica e la fornitura di mercato gli effetti sulle relazioni di genere dei due metodi di erogazione non appaiono con la dovuta chiarezza. Diverso è il caso in cui si considera anche il fatto che il trasferimento monetario cash può dar luogo alla produzione domestica di servizi, oltre che al reperimento di tali servizi sul mercato.

ciascun componente di una famiglia è quello medio che deriva dalla divisione pro-capite del reddito della famiglia, con una correzione mediante una scala di equivalenza che tenga conto della numerosità e dell'età dei componenti. A questa impostazione tradizionale in questo rapporto se ne sostituisce una per cui il benessere di ciascun membro diventa funzione del reddito medio equivalente cui si aggiunge una componente che è funzione del reddito direttamente percepito da ciascun membro della famiglia. L'impostazione tradizionale diventa quindi un caso particolare rappresentato da quella famiglia in cui tutti guadagnano lo stesso ammontare. Si riscontra che facendo variare il peso della componente "reddito individuale" nella definizione del benessere si ottengono differenze rilevanti, misurate dall'indice di Gini, nella distribuzione del benessere individuale. Questa procedura conferma pienamente la rilevanza dell'analisi di genere per una corretta valutazione della distribuzione del reddito.

Gli effetti di variazioni dell'imposizione fiscale sulle diverse tipologie familiari sono stati studiati mediante simulazioni econometriche in cui si analizzano le differenze tra reddito **familiare** equivalente e reddito **individuale** equivalente di uomini e donne nelle diverse tipologie familiari. Questa analisi getta luce sulla modalità in cui all'interno della famiglia funzionino i meccanismi di redistribuzione delle risorse monetarie tra i due sessi. In aggiunta, consente di studiare come uomini e donne delle diverse fasce di età contribuiscono alle diverse tipologie di imposta. Si evidenziano qui gli effetti differenziati che imposte progressive sul reddito e imposte che gravano sul patrimonio possono avere sui sessi e sulle fasce di età.

Uno dei capitoli di spesa che più direttamente incidono sulle relazioni di genere è, come è noto, quello dei servizi diretti all'accudimento e alla primissima educazione dei bambini da 0 a 3 anni. Il rapporto presenta, nel capitolo 3, un'analisi storica della creazione di questi servizi nella provincia, inserita in una dimensione nazionale. Proceede quindi a individuare le diverse tipologie di servizio offerte nella provincia secondo alcune modalità, quali il costo, il coinvolgimento dei genitori, etc. Questa tipizzazione consente quindi di condurre un'analisi dettagliata sugli effetti che hanno i diversi possibili criteri di ammissione/esclusione dei bambini al nido nel determinare quali famiglie hanno o meno diritto al servizio. In altre parole, si verifica nel concreto se, e con che tipi di criterio, si possono determinare "trappole" che scoraggiano le madri dalla partecipazione nell'attività lavorativa retribuita e incentivano la permanenza tra le mura domestiche. In particolare, si paragonano gli effetti dell'uso del "riccometro" nazionale – l'ISE, indicatore della situazione economica- ed altri criteri possibili di ammissione. La medesima analisi della possibilità di trappole viene condotta con riferimento agli effetti dell'assegnamento di genitorialità, una innovazione istituzionale recentemente introdotta.

Ma si può fare di più. In questo contesto discorsivo, che è quello classico dell'analisi di genere, tuttora ampiamente innovativo e non sufficientemente utilizzato, l'intervento pubblico è l'agente che modifica la costruzione culturale che chiamiamo genere. Si può anche notare che a sua volta questa costruzione è il sedimento storico di concezioni passate e di interazioni passate tra individui e istituzioni. Perché l'intervento pubblico possa essere modificato in una direzione tale da indurre un cambiamento delle relazioni di genere – conducendo al risultato finale di una maggiore equità tra le persone dei due sessi nei diritti, nei poteri, nell'allocazione di risorse – non è possibile prescindere dalle persone stesse, dalla loro soggettività, dal modo in cui concretamente si mettono in relazione con le istituzioni attraverso le quali l'intervento pubblico si attua. Bisogna quindi pensare agli utenti dei servizi come dei soggetti attivi, non solo come utenti passivi, e alle istituzioni che forniscono i servizi come centri di ascolto attivo che recepiscono bisogni e aiutano a tradurli in politiche. L'analisi dell'attività del Centro Famiglie, una esperienza pionieristica che ha avuto l'ambizione e la capacità di porsi come cerniera tra l'ente pubblico e le famiglie che esprimevano un bisogno di sostegno diffuso alla genitorialità, non solo di sostegni mediante servizi specifici, mette in luce come l'intervento pubblico possa avere anche un carattere generativo di nuove relazioni, comprese nuove relazioni di genere. Anche questo aspetto dell'attività dell'ente pubblico deve correttamente essere ricompreso nelle attività di auditing degli effetti di genere dei bilanci pubblici.

Infine, un settore che offre risultati interessanti quando sottoposto ad analisi di genere è il settore dei trasporti. Questo fatto può sembrare a prima vista sorprendente, anche se agli specialisti sono già noti i risultati interessanti ottenuti su questa linea in Gran Bretagna.

Uomini e donne si muovono per motivi diversi, e quindi su rotte diverse e con un diverso utilizzo dei mezzi di trasporto. Per esempio, le donne da un lato possono avere minore disponibilità di risorse monetarie, e quindi una preferenza per il mezzo pubblico, rispetto all'altro sesso; dall'altro si muovono lungo percorsi più frammentari, perché definiti da una molteplicità di compiti legati all'approvvigionamento e alla cura (spese, accompagnamenti, lavoro), e quindi preferiscono utilizzare il mezzo privato. Il capitolo 4 raccoglie e sistematizza informazioni sulle differenze nell'uso dei trasporti derivanti da ricerche preesistenti condotte a Modena, Parma, Roma e Toscana, e le utilizza per individuare delle linee guida che potrebbero rendere il sistema dei trasporti più amichevole per ambedue i sessi, riprendendo un discorso innovativo sulla necessità di adeguare i tempi e gli orari della città alle funzioni di cura che da tempo fa parte delle proposte dei movimenti delle donne.

La seconda sezione svolge alcune riflessioni preliminari che raccordano le tematiche trattate nella prima parte del rapporto, relative all'approccio dello sviluppo umano, i risultati di ricerca ottenuti nella seconda parte, e la pratica politica concreta delle amministrazioni locali modenesi. Il contesto teorico e gli indicatori sviluppati trovano fra loro una corrispondenza. Si evidenzia inoltre come, coerentemente con quanto detto circa la necessità di una partecipazione attiva "dal basso" al processo di gender auditing, vi sia stata a Modena una interazione tra amministratori locali e espressioni della società civile, nel caso Modenese rappresentata dal ricco tessuto di associazioni femminili.

Uno studio di fattibilità del tipo di quello condotto in questo rapporto, per il suo carattere preliminare non si presta a vere e proprie conclusioni, al di là di quella relativa appunto alla fattibilità stessa. La abbondanza dei risultati testimonia che l'analisi dei bilanci locali in un'ottica di genere è possibile e fruttuosa, sia dal punto di vista dei risultati, sia dal punto di vista politico. Ci auguriamo pertanto che questo rapporto sia il preliminare ad ulteriori sforzi analitici a Modena, e ad estensioni della metodologia ad altre realtà locali.

### **Riferimenti bibliografici**

Addis, Elisabetta (1999): "Gender in the Italian Welfare State reforms" in *Southern European Society and Politics*, n.1.

Bimbi, Franca. (1997): "Lone Mothers in Italy: A Hidden and Embarrassing Issue in a Familist Welfare Regime," pp.171-202 in Lewis, J. (Ed.) *Lone mothers in European Welfare regimes*, London, Jessica Kingsley, 1997.

Esping-Andersen, Gosta. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Ferrera, Maurizio. (1998): *Le trappole del Welfare*, Bologna Il Mulino.

Orloff, Ann. Shola (1996): "Gender in the Welfare State", *Annual Review of Sociology* 22.

Picchio, A., ed., 2003, *Unpaid Work and the Economy: Standards of Living in a Feminist Perspective*, London, Routledge

Saraceno, Chiara. (1994): "The Ambivalent Familism of the Italian Welfare State." *Social Politics* 1:60-82.

## ***PRIMA SEZIONE***

Tindara Addabbo  
Massimo Baldini  
Francesca Bettio  
Paolo Bosi

Simonetta Botarelli  
Francesca Olivier  
Annalisa Rosselli

Paolo Silvestri

Ylenia Rovinalti

## ***CAPITOLO 2***

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

## Abstract

Questo capitolo presenta un esercizio di analisi trasversale del bilancio del comune di Modena dal punto di vista di genere. Benché sia applicato ai dati del Bilancio Consuntivo 2001 del Comune – e dei bilanci dell'ultimo quinquennio laddove opportuno – l'esercizio ha soprattutto un valore metodologico e va inteso come un prodotto 'in fieri' da sottoporre alla discussione più che come un prodotto finito.

La metodologia che proponiamo si articola sostanzialmente in quattro parti, rispettivamente un'analisi delle entrate, un'analisi preliminare per indicatori atta a rivelare le aree di interesse dal lato della spesa – o, come li abbiamo qui chiamati ' i settori prioritari di intervento' - la ricostruzione dell'impegno di spesa in (alcuni di) questi settori e l'analisi dell'efficacia di specifiche politiche o interventi in (alcuni di) questi settori. Le prime tre parti vengono completate in questo capitolo e sono il cuore dell'analisi trasversale vera e propria. Alla quarta parte sono dedicati i capitoli successivi di questo rapporto.

L'analisi delle entrate si concentra su tre tipi di imposta comunale: l'Ici, la Tarsu e l'Addizionale Irpef, propone un metodo per stimare la ripartizione individuale di queste imposte per soggetti che vivono all'interno di un nucleo familiare e si avvale del modello di microsimulazione CAPP per la stima. I risultati ottenuti mostrano che l'ammontare delle imposte pagate mediamente dalle donne maggiorenni risulta essere pari a circa il 60% di quello pagato dagli uomini. Osservando l'articolazione di questo rapporto per i tre tipi di imposta considerate si nota che esso risulta minore per l'Irpef, rispetto alla Tarsu e all'Ici. La differenza dipende, ovviamente, dalla diversa distribuzione delle basi imponibili tra donne e uomini. In generale il peso relativo è maggiore per la tipologia delle "single", assume valori intermedi per le tipologie di donne capofamiglia ed è minore in quella delle donne coniugate (in particolare di quelle con figli minori). Esaminando la distribuzione dei carichi fiscali per classi di età, emerge che il peso dell'Ici è sensibilmente maggiore di quello dell'addizionale per le classi di età centrali (30 a 70 anni).

Nella scelta tra strumenti fiscali alternativi di finanziamento della spesa locale, la nostra analisi conferma le opinioni secondo cui l'addizionale Irpef appare più favorevole alle donne, anche se non vanno trascurati gli effetti relativamente meno favorevoli per le donne sole o che, possedendo redditi di lavoro o pensioni, vivono all'interno di nuclei familiari con più persone.

Dal lato delle spese, si è pervenuti ad identificare tre aree di intervento prioritario sulla base dell'analisi preliminare per indicatori, distinti in indicatori di pari opportunità, conciliazione fra famiglia e lavoro, *gender empowerment* e disagio sociale e sicurezza. In via preliminare, e con tutta la cautela dovuta alla incompletezza dei dati su cui si è potuto contare, il confronto fra i valori che questi indicatori assumono per il comune di Modena con i valori di riferimento in ambito italiano ed europeo, ha rivelato come aree 'problematiche' dal punto di vista delle donne nel modenese l'area del *gender empowerment*, della natalità e della mobilità urbana. L'indicazione è dunque di concentrare l'analisi della spese su queste tre aree andando a verificare sia l'impegno di spesa (in questo capitolo) che l'efficacia di specifici programmi/provvedimenti (nei capitoli successivi).

Questi risultati rivendicano a posteriori la scelta dei servizi all'infanzia e delle politiche di trasporto come settori specifici di analisi per questo rapporto. Dunque alcuni dei riscontri che abbiamo ottenuto tramite l'analisi per indicatori costituiscono risultati attesi, anche se la conferma è importante. Un po' meno atteso è il risultato che un'area economicamente evoluta e di tradizionale emancipazione femminile quale il modenese sia ancora abbastanza lontana dalle realtà europee più evolute sotto il profilo del *gender empowerment*. Abbiamo anche richiamato l'attenzione su due settori ulteriori su cui vanno raccolte informazioni aggiuntive per verificare eventuali opportunità di intervento: la partecipazione ad attività sportive e la sicurezza.

Uno dei vantaggi di ricorrere all'analisi preliminare per indicatori è che essa è fungibile anche ad altri livelli territoriali: basta riferirsi alla provincia o alla regione per il calcolo degli indicatori locali, e integrare opportunamente l'insieme degli indicatori che abbiamo predisposto per adattarlo al livello territoriale che si è scelto.

Un secondo vantaggio sta nel fatto che questo tipo di analisi può essere usato ‘in proprio’ da un’amministrazione, sostituendo veri e propri *benchmark* ai nostri ‘valori di riferimento’.

Mentre in altre fasi dell’analisi gli amministratori sono stati attivamente coinvolti, particolarmente in sede di discussione e confronto su alcune delle politiche settoriali che abbiamo approfondito – per l’infanzia, la famiglia o i trasporti - l’analisi delle voci di spesa in questo capitolo è basata prevalentemente sui documenti di bilancio e non si avvale quindi di quella conoscenza di dettaglio sulla composizione della spesa che solo gli amministratori possiedono.

L’analisi sui soli documenti di bilancio ha prodotto sì alcune indicazioni in positivo: l’indicazione che su un capitolo di spesa importante come gli asili nido una contrazione dell’impegno di spesa corrente sia stata accompagnata da un miglioramento dell’offerta, liberando quindi flussi di risorse per un obiettivo cruciale come la natalità; che, inoltre, alcuni capitoli di spesa potenzialmente efficaci per fare avanzare il processo di *gender empowerment* vanno vagliati sotto questo profilo; che, infine, esistono margini per provvedimenti di mobilità urbana ‘*gender friendly*’ che non pesino solo dal lato delle spese, nello specifico una politica mirata dei parcheggi. Spesso, tuttavia, abbiamo incontrato difficoltà nel tentativo di associare, da un lato, obiettivi e strumenti da noi suggeriti, dall’altro, i programmi di spesa già predisposti dall’amministrazione.

Una maniera per superare queste difficoltà è progettare un sorta di “conto satellite”, una riclassificazione delle voci di spesa tale da cogliere l’efficacia sociale, cioè la corrispondenza tra programmi politici che vengono implementati ed effettivi bisogni rilevati. A questo fine, però, è indispensabile coinvolgere l’amministrazione in tutte le fasi dell’analisi, dall’analisi per indicatori dove l’amministrazione può suggerire integrazioni e collaborare a reperire le informazioni di dettaglio o ad individuare gli obiettivi prioritari, alle fasi della progettazione ed dell’implementazione del conto satellite.

In assenza dell’apporto degli amministratori, va considerata l’opportunità di passare direttamente dall’analisi degli indicatori e quindi dall’individuazione dei settori/obiettivi di interesse prioritari all’analisi settoriale su (uno o più di) questi obiettivi.

## **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**

## 2. 1 L'approccio del GA e la nostra metodologia

### 2.1.1 Il GA in Italia: un'esperienza interna alle istituzioni e locale

L'introduzione in Italia della tematica dell'analisi dei bilanci pubblici in un'ottica di genere (*Gender Auditing of Public Budgets*, per brevità GA) è avvenuta per iniziativa della Commissione per le Pari Opportunità tra Uomo e Donna presso la Presidenza del Consiglio. La Commissione ha finanziato un seminario<sup>2</sup>, che si è tenuto a Roma nel Settembre 2000, durante il quale l'idea di analizzare i bilanci pubblici e l'impatto di genere delle politiche economiche è stata presentata da un folto gruppo di esperti/e che avevano partecipato ad esperienze di GA in diversi paesi stranieri o per conto di organizzazioni internazionali (Canada, UK, Uganda, *Commonwealth*, Unione Europea). Hanno assistito al seminario membri del governo e del Parlamento. Il successo dell'iniziativa è stato tale da convincere anche il Ministero dell'Economia, presente con alcuni funzionari, a considerare la possibilità di introdurre una lettura di genere delle politiche economiche<sup>3</sup>.

Fin dall'inizio, dunque, il GA in Italia è stato sostenuto politicamente e finanziariamente da istituzioni pubbliche. In questo senso la si può considerare un'iniziativa interna alle istituzioni, laddove 'interna' non implica 'condotta in prima persona dal personale amministrativo' come nel caso australiano.

Tuttavia, prima che a livello centrale l'interesse per l'iniziativa si trasformasse in concrete misure normative, le elezioni politiche del maggio 2001 hanno portato al governo una coalizione di centro-destra che ha abbandonato tutte le iniziative prese dal governo precedente. A livello centrale, cioè di governo e ministeri, l'interesse per il GA è completamente scomparso.

Diversa è stata la reazione delle Amministrazioni locali che in Italia sono costituite da Regione, Provincia e Comune. Al seminario di Roma erano presenti numerosi amministratori provenienti da tutte le parti di Italia che hanno apprezzato l'idea di applicare il GA ai bilanci delle proprie amministrazioni.

E' così nata la seconda caratteristica del GA in Italia: quella di essere un'iniziativa interna alle istituzioni, ma anche un'iniziativa che riguarda le Amministrazioni locali.

La prima azione di GA è stata promossa dalla Provincia di Genova che ha portato a termine nel dicembre 2001 uno studio di fattibilità per il GA del bilancio del Comune di Sestri Levante (Eurete 2002). Lo studio ha proposto di procedere in parallelo con un'analisi trasversale di tutte le voci di bilancio e un'analisi settoriale approfondita su uno o più temi di interesse prioritario. Per l'analisi trasversale lo studio di fattibilità ha individuato una metodologia fondata sulla riclassificazione delle voci di bilancio allo scopo di renderne più trasparente la lettura e sull'uso di indicatori. Il settore prioritario per l'analisi settoriale è stato invece individuato nello sviluppo dei servizi di cura agli anziani. Il progetto però si è arrestato prima di entrare nella fase operativa.

La seconda iniziativa, che trova espressione in questo lavoro, ha come interlocutori la regione Emilia Romagna, la Provincia e il Comune di Modena. In ambito locale l'iniziativa ha trovato terreno fertile nella presenza di movimenti come la *convention* tra donne, di associazioni come il Centro Documentazione Donna di Modena, e di iniziative come i laboratori su Donne e Politica e il ciclo di Seminari 'Che genere di economia' tenutosi a partire dal 2001 presso il Dipartimento di

<sup>2</sup> Il Comitato Scientifico che ha organizzato il seminario era costituito dalle proff. Francesca Bettio, Sara Cabibbo e Annalisa Rosselli

<sup>3</sup> L'interesse dimostrato ha indotto anche una fondazione privata, la Fondazione Zaninoni, a pubblicare sul proprio sito gli atti del seminario (in inglese) nonché a commissionare un manuale informativo sul GA, che spiegasse di cosa si trattava, quali strumenti aveva elaborato e quali erano state le principali esperienze condotte fino a quel momento. Il manuale "Gender Auditing dei bilanci pubblici", redatto da Francesca Bettio, Annalisa Rosselli e Giovanna Vingelli, è consultabile online al sito della Fondazione Zaninoni insieme ai materiali del seminario di Roma: [www.fondazionezaninoni.it](http://www.fondazionezaninoni.it)

Economia Politica dell'Università di Modena e Reggio Emilia, iniziative queste che hanno visto la collaborazione di associazioni, Università, Comune e Provincia<sup>4</sup>.

### 2.1.2 Il GA di un'amministrazione locale: problemi e strumenti

Ci sono vantaggi e svantaggi nell'intraprendere un'azione di GA a livello locale. Tra i vantaggi compare sicuramente la possibilità di un rapporto più stretto con l'Amministrazione. E' più facile conoscere i dettagli delle spese e dei programmi ed è più facile discutere con i diretti responsabili della gestione del bilancio pubblico. Il rischio di commettere errori di interpretazione di una voce di bilancio è molto più basso, così come quello di arrivare a conclusioni affrettate che non tengono conto di alcuni aspetti della realtà locale. Se all'interno dell'amministrazione ci sono funzionari/e che credono nell'iniziativa, il GA può essere particolarmente efficace e avere come risultato reali modifiche nelle politiche adottate. Tuttavia, questo stretto rapporto con gli amministratori può anche essere uno svantaggio. Le singole persone si sentono direttamente sotto giudizio e potrebbero rifiutarsi di collaborare per paura dei risultati. In questo caso il lavoro diventa particolarmente difficile perché spesso non è possibile senza l'aiuto dell'amministrazione locale reperire i dati necessari. Nel corso del lavoro perciò, e soprattutto pensando ad una estensione dell'esperienza ad altri Comuni italiani, si è avvertita la mancanza di un sistema adeguato di incentivi che possa compensare gli amministratori dello sforzo di sottoporre le proprie politiche ad una valutazione di GA.

Gli incentivi, secondo noi, potrebbero provenire da due fonti. Una prima potrebbe essere un meccanismo di "premio" in termini di maggiore facilità di accesso a fondi nazionali o europei, sulla linea di quanto si sta già facendo a livello di UE in alcuni settori. La seconda rimanda alla necessità che il GA sia sostenuto anche dalla popolazione locale, in modo che l'impegno dell'amministrazione per migliorare i propri risultati possa tradursi in consenso elettorale, secondo l'esempio di quanto sta accadendo sul piano della difesa dell'ambiente .

Il secondo svantaggio di un'azione di GA limitata a un'amministrazione locale è la limitatezza delle risorse. La procedura di GA non può essere costosa in termini di personale o finanziari. Non si possono sempre chiedere dati finanziariamente onerosi da reperire, come quelli ottenuti attraverso interviste e sondaggi della popolazione. Non si può sperare di trovare tra il personale di una piccola amministrazione funzionari con elevate qualifiche in grado di condurre sofisticate analisi. Abbiamo perciò capito che se volevamo che la pratica dell'analisi di bilancio in una prospettiva di genere si diffondesse tra le amministrazioni locali italiane, dovevamo proporre un metodo semplice, poco costoso ed applicabile a realtà diverse.

Abbiamo perciò analizzato gli strumenti (*tool*) proposti dalla letteratura del GA e descritti in diverse pubblicazioni<sup>5</sup> con lo scopo di capire quali potevano essere adatti al nostro scopo. Li riportiamo qua con la terminologia inglese con cui sono noti e la nostra, traduzione libera in parentesi:

1. Gender-aware policy appraisal by sector (*Valutazione della spesa pubblica per settore da una prospettiva di genere*);
2. Beneficiary assessment of public service delivery (*Valutazione disaggregata per sesso dell'erogazione di servizi pubblici e delle priorità delle politiche di bilancio*);
3. Benefit incidence analysis (*Analisi della distribuzione dei benefici della spesa pubblica disaggregati per sesso*);
4. Gender disaggregated analysis of the impact of the budget on time use (*Analisi disaggregata per sesso dell'impatto della spesa pubblica sull'utilizzo del tempo*);

<sup>4</sup> Maggiori dettagli su queste iniziative sono riportati nel capitolo successivo. Vedi anche al sito <http://www.comune.modena.it/associazioni/cddonna/Programma.htm>

<sup>5</sup> Abbiamo preso come riferimento la pubblicazione della Commonwealth Budget Initiative, 2000, Improving the Effectiveness of Applying a Gender Analysis to Government Budgets, London

5. Gender-aware medium term economic policy framework (*Elaborazione di politiche economiche di medio periodo in un'ottica di genere*);
6. Gender-aware budget statement (Analisi complessiva di bilancio da una prospettiva di genere).

E' evidente che alcuni strumenti – come il numero 5 - sono stati disegnati esplicitamente per analisi a livello macroeconomico. Altri, come l'analisi della valutazione che utenti fanno dei servizi pubblici forniti (*tool 2*) oppure le indagini relative all'utilizzo del tempo (*tool 4*), richiedono indagini che possono essere costose e vanno comunque integrate. Per esempio, le valutazioni soggettive degli utenti (*tool 2*) possono essere sensibili a come viene posta la domanda, e comunque hanno bisogno di venire affiancate da dati oggettivi. Lo strumento 3, una disaggregazione per sesso dei destinatari della spesa pubblica, richiede di disporre di una grande quantità di informazioni sugli utilizzatori dei servizi pubblici, come ha dimostrato la recente iniziativa del *Frauenrat* a Basilea (Pfeifer and Schwendener 2002). Non è raro, inoltre, che le informazioni richieste non siano disponibili data la scarsa abitudine delle amministrazioni a prendere nota del sesso degli utenti anche laddove i dati sugli utenti vengono raccolti e catalogati. Lo sforzo di raccolta e elaborazione dei dati non è poi necessariamente compensato dai risultati. Per esempio, sapere che le donne anziane beneficiano della spesa pubblica più degli uomini anziani dice poco sull'adeguatezza dei servizi di cui dispongono. Le donne infatti vivono più a lungo e quindi hanno bisogni maggiori che anche una spesa maggiore può lasciare insoddisfatti.

Ci siamo dunque trovate di fronte a un trade-off tra efficacia e concreta possibilità di applicazione degli strumenti: analizzare le politiche di bilancio in ogni settore può essere troppo complesso o costoso a livello locale; limitarsi però ad alcuni settori diminuisce l'efficacia e l'impatto dell'intero processo di GA. La soluzione che abbiamo trovato a questa sfida è un nuovo strumento che chiamiamo analisi preliminare per indicatori, il cui obiettivo è ottimizzare la scelta dei settori su cui concentrare l'analisi. Invece di partire direttamente dalla valutazione del bilancio, si inizia cioè col valutare la posizione relativa delle donne nell'unità locale di riferimento (provincia, regione o comune) rispetto ad una serie di obiettivi ritenuti desiderabili e di handicap ritenuti evitabili. Si individuano così 'aree di forza' e 'aree di debolezza' che fanno da guida alla lettura del bilancio individuando un ordine di priorità dei settori di spesa verso cui indirizzare l'attenzione. A questa analisi preliminare segue un approfondimento di uno o più settori fra quelli individuati come prioritari (*tool 1*), con la possibilità di arrivare ad una analisi complessiva di bilancio dal lato delle spese (*tool 6*) qualora l'approfondimento sia stato sufficientemente esaustivo.

Tutto questo dal lato della spesa. Il lato delle entrate è stato quasi interamente trascurato nella letteratura e nella prassi del GA, forse per la difficoltà di associare in maniera saliente entrate e sesso del contribuente (a livello locale), forse perché agire sulle entrate invece che sulle spese viene percepito come un investimento dai ritorni politici più sicuri ed immediati. In un'ottica di buona amministrazione, però, uno stesso obiettivo di policy non può fermarsi all'analisi delle spese. In questo studio di fattibilità abbiamo quindi voluto esplorare anche il lato delle entrate, o meglio di alcune entrate, con risultati a nostro parere interessanti. Un limite del tentativo che abbiamo condotto è che, almeno per ora, analisi delle entrate e analisi delle spese procedono in parallelo dal punto di vista metodologico, più che di concerto.

### **2.1.3 La metodologia che proponiamo: le tappe**

Proponiamo dunque una metodologia in tre tappe, rispettivamente l'analisi dal lato delle entrate, l'analisi dal lato delle spese e l'analisi per singoli provvedimenti o aree di *policy*.

## **ANALISI DELLE ENTRATE**

Ciò che proponiamo è il corrispettivo dal lato delle entrate della ‘benefit incidence analysis’ dal lato delle spese. Se ne differenzia però sotto due punti di vista importanti.

Primo, può essere meno costosa da effettuare nella misura in cui si dispone di un programma econometrico per la simulazione dell’incidenza delle imposte. Secondo, propone che sia adottato un concetto di ‘benessere individuale’ rispetto al quale valutare gli effetti di una manovra fiscale, invece di arrestarsi a calcolare la sovra o sotto contribuzione delle donne (o degli uomini) al gettito totale.

Si procede:

- individuando le entrate (imposte in particolare) che si prestano ad una disaggregazione saliente rispetto al genere: ad esempio, per un comune Italiano ha senso porsi il problema se l’ICI gravi più sui contribuenti maschili e femminili, mentre ha meno senso porsi un analogo problema per i trasferimenti pubblici;
- definendo un metodo per stimare la ripartizione individuale di queste imposte per soggetti che vivono all’interno di un nucleo familiare;
- stimando l’impatto delle entrate designate su donne e uomini, rispettivamente. In questa sede ci siamo limitate a stimare il rapporto tra l’imposizione pro-capite che colpisce le donne e le imposte pagate agli uomini, senza spingersi fino alla valutazione dell’impatto sul rispetto benessere. Per questa stima ci siamo avvalsi dei dati sull’indagine dei redditi della Banca d’Italia e del modello di microsimulazione MAPP98, elaborato presso il Capp (Baldini, 2000).

## **II. ANALISI DELLA SPESA**

Prevediamo un’analisi della spesa in tre tappe, una preliminare basata su indicatori, la seconda di tipo trasversale sui capitoli di spesa e la terza di tipo settoriale sull’impatto e l’efficacia di specifici provvedimenti o politiche.

### **II. 1 Analisi preliminare per indicatori**

- si individua un insieme di indicatori ‘di contesto’, atti cioè a valutare la posizione relativa della donna nel contesto geografico di riferimento
- si calcola il valore degli indicatori per il territorio servito dal bilancio locale in esame (il Comune di Modena nel nostro caso)
- si confronta il valore dell’indicatore ‘locale’ con ‘valori di riferimento’ e coi ‘migliori risultati raggiunti’ nel contesto italiano o europeo
- sulla base di tale confronto si individuano settori di intervento prioritari. Laddove possibile, questo passaggio va discusso e concordato anche con gli amministratori

### **II.2 Analisi dell’impegno di spesa nei settori prioritari**

- si identificano le voci di spesa esplicitamente dedicate ad obiettivi di pari opportunità. Questo passaggio è concettualmente importante per valutare l’impegno con cui l’amministrazione persegue obiettivi di equità di genere, ma si è sistematicamente rivelato di limitata utilità pratica, poiché le spese ‘earmarked’ per le pari opportunità in un tipico bilancio locale (ma anche in un bilancio nazionale) non raggiungono generalmente l’uno per cento del totale. Il vero gender auditing della spesa pubblica riguarda il rimanente 99% o più.
- si identificano le voci di spesa collegabili ai settori prioritari. Si procede per programmi di spesa, laddove formulati, o per singole voci, ma sempre con un’analisi trasversale ai diversi capitoli, poiché, ad esempio, politiche per la casa possono influire sulle decisioni di avere figli e l’averne figli deve essere una scelta non eccessivamente penalizzante per le donne nella comunità di riferimento. Qualora non compaiano nel bilancio voci di spesa in questi settori, se ne denuncia la mancanza.

- si ricostruisce l'andamento della spesa nei settori prioritari per i bilanci più recenti (da due a cinque anni prima) o quelli di gestiti dal governo in carica e si analizzano le finalità dichiarate dall'amministrazione per giustificare la spesa. Si verifica che questo andamento sia conforme alle priorità tracciate.

### **IIc. Analisi dell'efficacia di specifici provvedimenti o politiche nell'ambito dei settori prioritari.**

- si sceglie un insieme (anche minimo) di politiche o provvedimenti specifici da sottoporre ad un'analisi di efficacia nell'ambito dei settori di intervento prioritari.

L'andamento della spesa nel tempo nei settori prioritari di cui al passaggio precedente è una misura dell'impegno che l'amministrazione mette in questi settori, non dell'efficacia, che è invece legata al disegno e agli esiti dei singoli provvedimenti. La fase finale del percorso di GA che noi proponiamo individua e mette a fuoco singoli provvedimenti all'interno dei settori prioritari, valutandone appunto disegno ed efficacia. In questo stadio si passa cioè definitivamente da un'ottica di analisi trasversale ad un'ottica di approfondimento e valutazione settoriale delle politiche. Anche in questo passaggio va valutata l'opportunità di coinvolgere gli amministratori nella scelta di quali provvedimenti approfondire. La metodologia di valutazione è specifica al provvedimento o all'area di policy in esame, e come per altri studi settoriali, si avvale delle tecniche proposte dalla letteratura sull'argomento.

## ***2.2 Applicazione al bilancio di Modena: le entrate***

### **2.2.1 Premessa**

Le entrate di un Comune raramente sono oggetto di un'analisi di genere. La ragione va forse ricercata nel fatto che tale analisi risulta irta di difficoltà, sia di tipo empirico, sia di tipo metodologico.

Dal punto di vista istituzionale ed empirico, le entrate di un Comune sono in misura considerevole derivate dal bilancio dello Stato e quindi non hanno un rapporto diretto con il reddito disponibile dei cittadini. L'analisi è quindi destinata a prendere in esplicita considerazione solo una parte delle entrate stesse.

Gli aspetti più spinosi sono tuttavia di tipo metodologico. Che significa fare un'analisi di genere con riferimento alle entrate pubbliche? La risposta, come vedremo, non è affatto ovvia.

Nei paragrafi che seguono, dopo una rapida descrizione della struttura delle entrate del Comune di Modena nel 2001, forniremo le informazioni essenziali per impostare un primo tentativo di valutazione di genere di alcune delle principali componenti delle entrate. Nel paragrafo 2.2.3 affronteremo alcuni problemi metodologici, illustrando le ipotesi che ci è sembrato necessario ed opportuno assumere al fine di arrivare a qualche prima valutazione empirica. Nei paragrafi 2.2.4 e 2.2.5 si esporranno i risultati e le stime empiriche, ottenuti utilizzando il modello di microsimulazione MAPP98, elaborato presso il Capp (Baldini, 2000).

### **2.2.2. Le entrate del Comune di Modena**

Modena è una città medio grande (circa 177.000 residenti) con una ricchezza diffusa (quarta città d'Italia per reddito pro capite) e con una elevata produttività.

Nel 2001 le entrate correnti del Comune sono ammontate a 411 miliardi, ripartibili nelle tre categorie delle entrate tributarie, dei trasferimenti pubblici e delle entrate extra tributarie (v. la Tabella 1).

Le entrate tributarie, che rappresentano la fonte di autonoma imposizione del Comune, nel 2001 contribuiscono per oltre un terzo alle entrate correnti.

La parte principale del gettito è garantito dall'Ici, che costituisce la più importante fonte di gettito; segue la tassa per la raccolta dei rifiuti solidi urbani (Tarsu), con quasi 40 miliardi. Come si dirà, è possibile ricostruire la base imponibile sia dell'Ici sia della Tarsu e attribuirla ai singoli individui; queste imposte possono pertanto essere prese in considerazione in una prospettiva di genere. Le altre entrate (Tosap, imposta sulla pubblicità, diritti sulle pubbliche affissioni ecc.), svolgono invece un ruolo di secondo piano e presentano la caratteristica di avere una base imponibile collegata a specifiche attività produttive che non sembrano presentare un particolare interesse di genere.

Altri 139 miliardi sono garantiti da entrate extra tributarie, ossia dai proventi, dalle rette e tariffe derivanti dalla gestione dei servizi comunali. La maggior parte deriva dai ricavi delle farmacie comunali, seguono gli introiti derivanti dalla gestione del servizio mensa scolastica, dalle rette delle case protette, dei nidi e scuole dell'infanzia e dalle contravvenzioni. Si tratta di un complesso di entrate che gravano sui cittadini che acquistano (farmacie) e/o utilizzano i servizi comunali a domanda. La valutazione, in termini del possibile impatto di genere, di tali entrate è pertanto strettamente collegata con quella dell'impatto dei corrispondenti servizi (a cui si rinvia).

I trasferimenti pubblici garantiscono ben 120 miliardi, all'interno dei quali il peso principale è quello dei trasferimenti dal bilancio statale; rilevanti sono anche i trasferimenti dalla regione, per lo più a valere sul fondo affitti e per l'assistenza; e dall'Asl, a compensazione della componente sanitaria dei servizi erogati a favore degli anziani ricoverati nelle strutture protette e dei portatori di handicap. I criteri con cui viene assegnata la maggior parte dei trasferimenti non hanno un legame diretto con il reddito dei singoli contribuenti e nemmeno, anche là dove è rilevante il numero dei residenti (fondo ordinario), con le caratteristiche di genere della popolazione. Una parte dei trasferimenti è invece finalizzata al finanziamento di alcuni servizi (Asl e affitti) e pertanto la loro analisi può acquistare significato in relazione alla valutazione dell'impatto dei corrispondenti servizi (a cui si rinvia). In generale è opportuno osservare che, mentre una variazione delle entrate tributarie ed extra tributarie va ad incidere direttamente sul reddito disponibile dei cittadini del comune (in relazione alla distribuzione della base imponibile tra la popolazione, per quello che riguarda le prime, e alla domanda di servizi, per quello che riguarda le seconde), questo legame con i trasferimenti pubblici è molto indiretto. Nel complesso, e in prima approssimazione, la categoria dei trasferimenti pubblici non pare essere particolarmente rilevante nella prospettiva di questo lavoro.

La nostra attenzione si concentrerà quindi sulle tre principali forme di entrate tributarie proprie comunali:

- 1) Ici,
- 2) Tarsu,
- 3) Addizionale Irpef.

L'addizionale all'Irpef non compare nel bilancio del Comune di Modena per il 2001, ma è stata applicata nella misura dello 0,2% a partire dall'anno successivo. Come è noto la Legge Finanziaria per il 2003, nella versione approvata dalla Camera (novembre 2002), ha congelato la possibilità dei Comuni di utilizzare per il 2003 le addizionali Irpef, mentre ha elevato la percentuale della compartecipazione all'Irpef riscossa sul territorio in sostituzione di trasferimenti dello Stato. Il destino di questa forma di entrata non è quindi affatto chiaro. In ogni caso è di qualche utilità, in questa analisi, prendere in considerazione gli effetti d'una forma di entrata come l'addizionale, in considerazione delle caratteristiche della base imponibile e per gli aspetti differenziali che essa mette in evidenza rispetto alle altre entrate proprie comunali come l'Ici e la Tarsu.

Prima di passare agli aspetti metodologici e ai risultati empirici della ricerca, è opportuno considerare più da vicino i principali aspetti istituzionali delle tre forme di entrata prese in considerazione.

**L'Ici.** Il presupposto dell'Imposta comunale sugli immobili (Ici) è il possesso di fabbricati, aree fabbricabili e terreni agricoli siti nel territorio comunale destinati a qualsiasi uso, compresi anche

quelli strumentali o alla cui produzione e scambio è diretta l'attività dell'impresa. I soggetti passivi dell'imposta sono i proprietari o i titolari di altro diritto reale (usufrutto, uso, abitazione).

La base imponibile è data dal valore degli immobili, determinato, per i fabbricati, dal prodotto tra le rendite catastali (rivalutate dal 1997 del 5%) e appositi moltiplicatori diversificati per gruppi catastali (pari a 100 per la maggior parte delle unità immobiliari); per le aree fabbricabili, dal valore di mercato al 1° gennaio di ciascun periodo di imposta e, per i terreni agricoli, dal prodotto tra il reddito dominicale (rivalutato dal 1997 del 15%) e un moltiplicatore pari a 75. L'aliquota dell'imposta è definita in misura compresa tra il 4 e il 7 per mille.

Sono ammesse differenziazioni di aliquota al fine di penalizzare gli immobili diversi dall'abitazione principale e, dall'imposta dovuta per l'immobile adibito ad abitazione principale del soggetto passivo, è ammessa una detrazione fino a 200 mila lire, rapportata ad anno a seconda dell'utilizzo. I consigli comunali possono deliberare una riduzione dell'imposta dovuta per l'abitazione principale fino al 50%; in alternativa l'importo di 200 mila lire può essere elevato a 500 mila lire o anche oltre 500 mila lire fino a concorrenza dell'imposta commisurata all'abitazione stessa e alle sue pertinenze, ma in tal caso non si può prevedere un'aliquota penalizzante per le abitazioni tenute a disposizione, superiore cioè a quella ordinaria.

Nel 2001 il Comune di Modena ha applicato un'aliquota del 5,2 per mille sulla abitazione principale e relative pertinenze, mentre per tutti gli altri immobili si applica l'aliquota ordinaria del 6,7 per mille, con l'eccezione degli immobili in affitto a prezzo concordato che godono di una aliquota agevolata del 4,8 per mille e degli appartamenti sfitti che invece sono soggetti ad aliquota maggiorata (9 per mille se sfitti da almeno due anni, altrimenti 7 per mille). È prevista una detrazione di 200.000 lire per l'abitazione principale, elevabile a 300.000 per le famiglie a reddito basso e variabile a seconda del numero di componenti (16 milioni per un nucleo composto da una persona; 46 milioni per un nucleo di cinque).

**Tab. 2.1 - Entrate correnti di competenza del Comune di Modena nel 2001 (mld di lire)**

	mld	mld	mld	Com. %
<b>Entrate tributarie</b>	<b>152,0</b>			<b>37,0</b>
di cui:				
Ici		96,8		23,5
Tarsu		36,0		8,8
Add. Erariale Tarsu		3,6		0,9
Imp. Pubblicità		4,9		1,2
Add. Energia elettrica		3,8		0,9
<b>Trasferimenti da Stato, Regioni, Enti</b>	<b>120,2</b>			<b>29,2</b>
di cui da:				
Stato		86,1		20,9
Regione ER		12,8		3,1
di cui				
Abitazioni in locazione			6,4	1,6
Assistenza			3,9	0,9
Diritto allo studio			0,3	0,1
Asl		15,6		3,8
di cui per:				
Case protette e centri diurni			10,7	2,6
Centro Handicap			3,4	0,8
UE		1,8		0,4
<b>Entrate extratributarie</b>	<b>139,0</b>			<b>33,8</b>
di cui da:				
Farmacie			45,6	11,1
Rette case per anziani			9,7	2,4
Violazioni codice strada			8,7	2,1
Mercati			2,0	0,5
Imp.sportivi			1,4	0,3
Parchimetri			1,3	0,3
<b>Totale</b>	<b>411,2</b>			<b>100,0</b>

Fonte: Rapporto di attività 2001, Comune di Modena, 2002

**La Tarsu.** La **tassa per la raccolta dei rifiuti solidi urbani** è dovuta da chiunque a qualsiasi titolo (proprietà, usufrutto, comodato, locazione, ecc.) occupi, detenga o conduca locali ed aree scoperte tassabili, con vincolo di solidarietà tra i componenti del nucleo familiare o tra coloro che ne fanno uso permanente in comune. Per i locali di uso abitativo, affittati con mobilio e con affitto occasionale (per un periodo inferiore all'anno) la tassa è dovuta dal proprietario o conduttore dei locali o dal gestore dell'attività di affittacamere.

Le tariffe unitarie, da applicarsi al metro quadrato di superficie tassabile, sono articolate in diciassette classi (riferite ad attività omogenee sotto il profilo delle caratteristiche quantitative e qualitative dei rifiuti producibili), e vengono aggiornate annualmente sulla base di valutazioni relative ai preventivi di costo dello smaltimento e sulla base di stime della produzione di rifiuti per le diverse categorie. Nel 2001 le tariffe vanno da 0,61 Euro per i musei, ai 11,53 Euro per i fast food o i negozi al dettaglio di frutta, pesce ecc. Per le abitazioni la tariffa è pari a 1,59 Euro<sup>6</sup>.

**L'addizionale Irpef.** La struttura delle entrate tributarie dei livelli inferiori di governo ha un punto di forza rilevante in un sistema di addizionali all'*imponibile* dell'Irpef. Anche i Comuni possono variare le aliquote dell'addizionale Irpef entro il limite massimo di 0,5 punti percentuali, ma con

<sup>6</sup> Son previste riduzioni per famiglie mononucleari ( 'i single').

incrementi annui non superiori a 0,2 punti. Sulla base di questa normativa, la struttura delle aliquote dell'Irpef erariale potrà essere modificata da decisioni prese a livello regionale e comunale nella misura massima di un punto percentuale.

L'addizionale si configura quindi come un'imposta proporzionale sull'imponibile Irpef. Nessun rilievo hanno sulla distribuzione del prelievo la struttura delle aliquote caratteristica dell'imposta erariale né la struttura delle detrazioni dall'imposta (per tipologia di redditi, carichi familiari, oneri deducibili, incentivazione).

### 2.2.3. Aspetti metodologici

Che cosa significa svolgere un'analisi economica di genere degli effetti delle entrate di un comune? In termini generali si può convenire che lo scopo di un'analisi economica sensibile all'aspetto di genere sia di vedere in che misura la modificazione dei diversi canali di finanziamento dell'attività comunale possa influenzare il livello del benessere dei cittadini, prestando in particolare attenzione alla distribuzione dello stesso a seconda del genere. La nozione di benessere, come punto di riferimento dell'analisi, è, come è ovvio, teoricamente connotata, ma al fine di chiarire gli aspetti metodologici che qui interessano il suo uso non dovrebbe creare particolari problemi anche per chi preferisca un'impostazione che faccia riferimento, come scopo dell'analisi, ad altre categorie concettuali, come ad esempio le capacità.

In questo paragrafo verranno discussi due ordini di problemi. Il primo concerne la scelta della variabile che meglio è in grado di misurare empiricamente il benessere in una prospettiva di genere. Un secondo ordine di problemi riguarda la misura delle variabili fiscali e i canali di trasmissione delle stesse sulla variabile prescelta per la misura del benessere.

**La misura empirica del benessere in un'ottica di genere.** Una delle maggiori difficoltà di un'analisi di genere riguarda la scelta tra *un'analisi a carattere individuale e un'analisi a livello del nucleo familiare*. Tra i cultori delle analisi distributive è abbastanza diffusa l'idea che analisi condotte a livello familiare forniscano una più corretta rappresentazione del benessere dei soggetti, anche se tale impostazione costringe ad ipotesi molto forti sul modo in cui si suppone venga distribuito il controllo sulle risorse familiari da parte dei membri del nucleo. In questa prospettiva infatti a ciascun membro della famiglia viene attribuito il livello di benessere (eventualmente corretto con una scala di equivalenza) della famiglia di appartenenza. Un'analisi di tipo familiare è però preclusa, per definizione, nella prospettiva di genere.

Se un'analisi di genere può avere solo un riferimento individuale, non ne deriva tuttavia che si debba rinunciare all'idea che il livello di benessere, capacità, controllo di risorse, ecc. di un soggetto non possa essere, anche dal punto di vista individuale, influenzato dall'esistenza di legami familiari. Questo problema è ben noto e affrontato negli studi sulla distribuzione del reddito. I sostenitori di una definizione di benessere su base individuale tengono conto di questo problema attribuendo ad un soggetto che viva all'interno di un nucleo familiare composto da più persone un livello di benessere pari al livello *medio* equivalente del nucleo familiare stesso. E' questa la via che solitamente si segue allorché si misura la povertà di particolari categorie di soggetti, come ad esempio i bambini. Il calcolo del reddito di un minore è solitamente effettuato attribuendo allo stesso un livello di benessere pari al reddito equivalente della famiglia di appartenenza (ad esempio, per l'Italia Baldini, Bosi, 2001). Lo stesso criterio potrebbe essere utilizzato sotto il profilo del genere. Per quanto riguarda la misura del benessere rilevante per questa analisi ci pare che il *reddito familiare equivalente inclusivo della valutazione del lavoro familiare e di cura non pagato* rappresenti la principale variabile a cui fare riferimento.

Se indichiamo con  $U_{ij}$  il livello di benessere di un soggetto  $i$  che vive nel nucleo familiare  $j$ , con  $y_{ij}$  il reddito monetario e di mercato del soggetto  $i$  che appartiene al nucleo familiare  $j$  e con  $s_k$  un parametro di una scala di equivalenza per una famiglia di  $k$  componenti, l'indicatore fondamentale del benessere può essere così espresso:

$$[1] \quad U_{ij} = U_{ij} [k/s_k (\sum_h (y_{hj})/k)]$$

Secondo la [1] il benessere di un individuo dipende dal reddito medio della famiglia  $j$  ( $\sum_h(y_{hj})/k$ ), aumentato di un fattore  $k/s_k$  che esprime le economie di scala derivanti dall'uso congiunto di una parte dei beni e servizi.

In altre parole il benessere di un individuo dipende dal reddito familiare complessivo equivalente:

$$[1'] \quad U_{ij}=U_{ij}[(\sum_h(y_{hj})/s_k)]$$

Accettare una formulazione del benessere come la [1], in cui il benessere individuale è comunque legato ad un valore di reddito medio del nucleo familiare, implica immaginare che le risorse a disposizione dei membri dei nuclei familiari siano beni non rivali.

Se poi volessimo tenere conto anche del lavoro di cura prodotto all'interno della famiglia  $j$  (Himmelweit, 2002), il benessere di un individuo risulterebbe:

$$U_{ij}=U_{ij}[k/s_k(\sum_h(y_{hj}+b_{hj})/k)]$$

dove  $b_{hj}$  è la valutazione monetaria del lavoro non pagato svolto dall' $h$ -esimo individuo. La misura empirica di questa grandezza richiede la valutazione del lavoro non pagato, su cui esistono già importanti tentativi di stima (Picchio, 2003; Addabbo, Caiumi, 2003).

La variabile indicata tiene conto solo di grandezze di flusso, quali sono i redditi e la valutazione dei servizi di cura. In realtà anche gli stock patrimoniali hanno una notevole rilevanza nel differenziare il benessere di un soggetto. La funzione appena descritta può allora essere estesa alla considerazione degli stock patrimoniali,

$$[1''] \quad U_{ij}=U_{ij}[k/s_k(\sum_h(y_{hj}+b_{hj})/k), k/s_k((\sum_h P_{hj}/k)]$$

ove  $P_{hj}$  indica il valore di mercato degli asset patrimoniali a disposizione di un individuo  $h$  che faccia parte della famiglia  $j$ .

Seguendo il criterio appena descritto non si colgono differenze di genere per individui che vivono all'interno di nuclei familiari che hanno lo stesso livello di benessere equivalente. Qui intendiamo invece introdurre la possibilità di tale differenziazione. Due famiglie (un uomo e una donna) con identiche risorse equivalenti non sono infatti identiche sotto la prospettiva di genere *se le risorse tra i membri del nucleo sono distribuite in modo diverso*.

Ma come misurare le risorse e come tenere conto della loro distribuzione all'interno della famiglia? A questo scopo l'indicatore di benessere deve essere posto in funzione anche di altre variabili. Qui proponiamo di introdurre, seguendo suggerimenti avanzati nella letteratura (Commissione di indagine sull'esclusione sociale, 2002), il valore dei redditi e dei patrimoni di mercato del soggetto stesso.

Se per semplicità espositiva non consideriamo il lavoro di cura e il patrimonio<sup>7</sup>, il benessere di un individuo dipenderà sia dal reddito familiare equivalente sia dal reddito personale equivalente:

$$[2] \quad U_{ij}=U_{ij}[k/s_k(\sum_h(y_{hj}))/k, (y_{ij})k/s_k]$$

ovvero

$$[2'] \quad U_{ij}=U_{ij}[\sum_h(y_{hj})/s_k, (y_{ij})k/s_k]$$

<sup>7</sup> La stima empirica del lavoro di cura richiede informazioni che al momento non siamo in grado di utilizzare, mentre esistono problemi nel valutare accuratamente il valore dei patrimoni di ciascun membro di un nucleo familiare, dal momento che solitamente le indagini campionarie rilevano il patrimonio a livello familiare, non individuale.

Con questa ipotesi, stiamo in realtà introducendo un *aspetto non cooperativo* nella valutazione del benessere di un individuo che vive in un nucleo familiare composto da più persone. La presenza di  $y_i$  è di rafforzare il benessere, le capacità, il controllo sulle risorse e sulle decisioni dell'individuo nel contesto familiare.

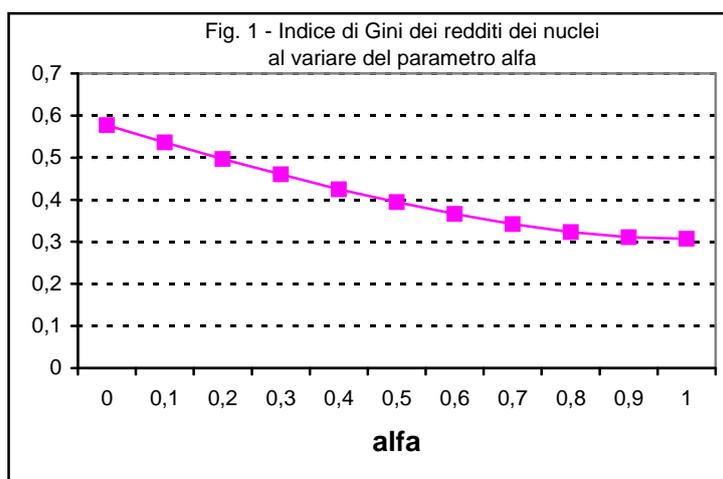
Se per semplicità si assume una semplice relazione lineare tra reddito familiare equivalente e reddito personale equivalente, il livello di benessere di un individuo può essere scritto:

$$[3] \quad U_{ij} = \alpha \left( \frac{y_{hj}}{s_k} \right) + (1 - \alpha) \left( \frac{y_{ij}}{s_k} \right)$$

in cui  $y_{ij}$  è il reddito disponibile direttamente guadagnato dall' $i$ -esimo membro della famiglia  $j$ . Questa formulazione, che esprime il benessere individuale nel caso non cooperativo, garantisce che, all'interno di ogni famiglia, la somma dei valori di  $U_{ij}$  rimanga invariata al variare del coefficiente  $\alpha$ . Si noti che il caso cooperativo è incluso come caso particolare di questa formulazione, quando  $\alpha=1$ .

La figura 1 che segue mostra infatti come cambia l'indice di Gini dei livelli di benessere di tutti gli individui del campione al variare del valore assegnato al coefficiente  $\alpha$ . La modificazione della distribuzione del benessere a seconda che si assuma come indicatore di benessere il caso di  $\alpha=1$  o di  $\alpha=0$  è molto elevata. Si va da un livello di disuguaglianza pari a circa 0.3 nel caso usualmente considerato, quello perfettamente cooperativo, al caso opposto di un indice di Gini che sfiora lo 0.6, quando solo le risorse personalmente guadagnate contribuiscono al benessere individuale.

Sarà quindi la [3] l'indicatore oggetto della nostro tentativo di valutazione. Per valutare l'effetto delle forme di finanziamento dell'ente locale è necessario individuare gli effetti che le entrate hanno su tale variabile.



**La misura delle variabili fiscali e i canali di trasmissione dei loro effetti.** Un'analisi degli effetti delle imposte sul benessere individuale dovrebbe avere come principale obiettivo lo studio degli effetti che i tributi hanno sui comportamenti dei soggetti colpiti dall'imposta. E' tuttavia ben noto quanto complessi siano i requisiti informativi necessari per svolgere un'analisi di questo tipo. Nella prospettiva di questo lavoro gli strumenti empirici a nostra disposizione ci consentono di tentare una misura del solo *effetto di impatto della tassazione*, che prescinde quindi dalla considerazione di eventuali ulteriori effetti di traslazione e di incidenza. Si tratta però di un limite che è comune alla maggior parte delle analisi distributive che vengono effettuate utilizzando modelli di microsimulazione di tipo tax/benefit statici. La impossibilità di tenere conto degli effetti di comportamenti ci preclude la possibilità di formulare giudizi che pure sarebbero molto interessanti in un'ottica di genere, come ad esempio gli effetti dei tributi sull'offerta di lavoro femminile.

Con riferimento ai canali di trasmissione degli effetti, le imposte sono rilevanti nella misura in cui modificano il livello delle risorse pro-capite di mercato di un soggetto.

Esse possono essere commisurate sia a flussi (redditi, valori di servizi), sia a valori patrimoniali e generare, in linea di principio, effetti sia sui valori dei redditi di mercato sia sui valori patrimoniali. Un'imposta come l'Ici, ad esempio, è commisurata al patrimonio; è però pagata con il reddito, ma è possibile che abbia effetti anche sul valore del patrimonio immobiliare se si verifica un effetto di ammortamento, vale a dire se la modificazione dei flussi di reddito comporta una variazione della valutazione di mercato dell'asset patrimoniale. In questo lavoro, in cui, rispetto all'impostazione generale rappresentata dall'equazione [1''], non possiamo tenere conto delle variabili patrimoniali, non sarà possibile prendere in considerazione eventuali effetti di ammortamento dell'imposta.

In una prospettiva di genere, attraverso quale variabile può essere rappresentato l'effetto delle imposte? Nelle analisi di carattere distributivo il punto di riferimento più usuale è il rapporto tra le imposte e un indicatore che misuri il benessere del soggetto, normalmente costituito dal reddito<sup>8</sup>: si calcolano a tale scopo le aliquote effettive, che misurano il rapporto tra l'imposta o una sua variazione e il livello del reddito. *Anche in un'analisi di genere gli aspetti del benessere sono ovviamente importanti, ma al fine di sottolineare la categorialità dell'aspetto di interesse, il genere, ci sembra più rilevante porgere attenzione all'impatto del livello assoluto pro-capite delle imposte, di cui assume ovviamente un interesse particolare il rapporto tra le imposte pro-capite che colpiscono le donne e le imposte pagate dagli uomini.* A questo rapporto sarà principalmente indirizzata la nostra analisi; esso sarà esaminato anche in modo disaggregato, sulla base di tipologie di nuclei familiari, che saranno proposte nel prossimo paragrafo, e sulla base dell'età dei soggetti.

Vanno infine fatte alcune precisazioni sull'attribuzione degli oneri fiscali agli individui che fanno parte di un dato nucleo familiare. Le imposte, in astratto, possono avere come soggetto passivo un individuo o un nucleo familiare. L'Irpef e l'Ici, i cui effetti sono considerati in questo capitolo, hanno un esplicito ed esclusivo riferimento individuale. Nelle stime presentate i carichi fiscali relativi a queste due imposte saranno quindi quelle che competono a ciascun individuo, sulla base delle norme di legge sopra richiamate. L'Ici è stata ripartita tra tutti i membri della famiglia che risultano comproprietari dell'abitazione, e che dispongono di un reddito individuale positivo<sup>9</sup>. Si tratta di stime realizzate utilizzando il modello di microsimulazione Mapp98, che è in grado di ricostruire per ciascun individuo del campione l'imponibile dell'Irpef e dell'Ici rispettivamente. Poiché non disponiamo di un campione sufficientemente rappresentativo relativo ai contribuenti del Comune di Modena, il campione di riferimento è costituito dagli individui che, nella survey della Banca d'Italia del 1998, sono residenti nell'Italia settentrionale, inclusa l'Emilia Romagna. Più problematico è invece il caso della Tarsu, per la quale, come si è detto, esiste un obbligo in solido per i soggetti che occupano o detengono i locali. Mentre nel caso dell'addizionale Irpef e dell'Ici non ci sono dubbi sull'attribuzione individuale degli oneri delle rispettive imposte, per la Tarsu l'onere dell'imposta, la cui base imponibile è stata anche in questo caso ricostruita utilizzando il modello di microsimulazione, è stimato a livello del nucleo familiare ed è quindi attribuito a ciascun individuo del nucleo in proporzione al reddito imponibile individuale.

#### **2.2.4. Donne e uomini, individui e nuclei familiari**

Prima di procedere alla valutazione degli effetti delle imposte locali è utile cercare di tracciare un quadro delle diverse possibili configurazioni familiari in cui vivono le donne e gli uomini maggiorenni. La disaggregazione elaborata tiene conto di aspetti che ci sembrano rilevanti in un'ottica di genere. Il primo aspetto è la distinzione tra donne (e uomini) che vivono in nuclei composti da una persona sola (single), donne (e uomini) che vivono con il coniuge, donne (e uomini) capofamiglia che non vivono con il coniuge e le altre donne (e uomini).

<sup>8</sup> Il riferimento al reddito è il più semplice, ma si possono concepire e misurare indicatori di benessere più complessi: cfr. Baldini, Bosi, Guerra, Silvestri, 2001.

<sup>9</sup> La nostra è un'ipotesi: nella realtà può capitare che il/la titolare dell'abitazione non percepisca reddito

Questa condizione presenta infatti accentuate differenziazioni in relazione al genere, sia per i giovani sia per gli anziani. Per i soggetti che vivono in nuclei con più di un individuo (nella condizione di coniugati/e e/o di capofamiglia) è poi rilevante distinguere tra nuclei in cui vi siano minori e in cui vi siano altri membri nel nucleo familiare.

La tabella 2 elabora dati contenuti nell'Indagine sulle famiglie della Banca d'Italia relativa al 1998 che risultano risiedere nel Nord dell'Italia. La distribuzione delle caratteristiche demografiche ed economiche dovrebbe quindi essere abbastanza vicina a quella del Comune di Modena. Ne emerge una sensibile differenza tra donne e uomini: a fronte di circa 2/3 di individui che vivono con il rispettivo coniuge, tra le donne risultano assai più numerose sia quelle che vivono in famiglie mono-nucleari, che sono circa il doppio degli uomini e che presentano una età media assai più elevata (66 contro i 57 anni degli uomini), sia le donne capofamiglia senza coniuge (con figli ed altri conviventi), che risultano essere il triplo degli uomini. Più basso è invece, rispetto ai maschi, il numero di donne adulte che vive all'interno delle precedenti tipologie. Ne emerge un quadro, scontato, che illustra la maggior propensione, rispetto alle donne, dei maschi adulti a vivere in un contesto in cui sia presente una figura femminile (con l'evidente beneficio che ne consegue in termini di servizi domestici e di cura).

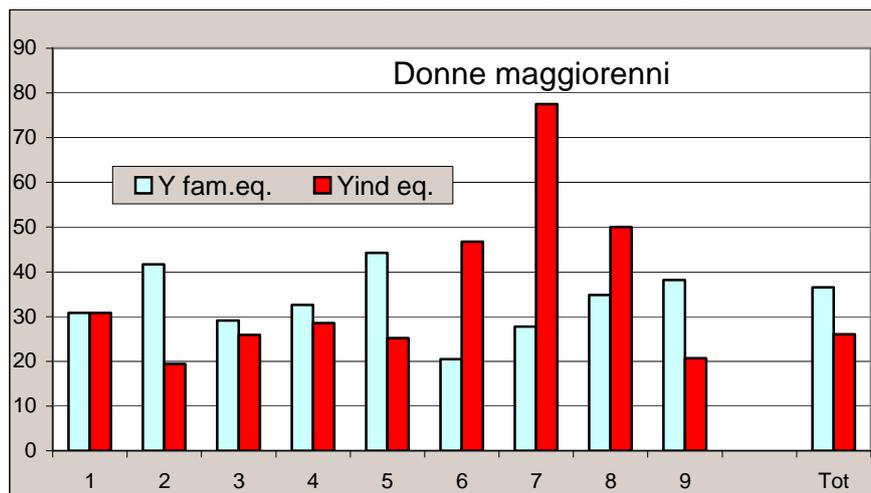
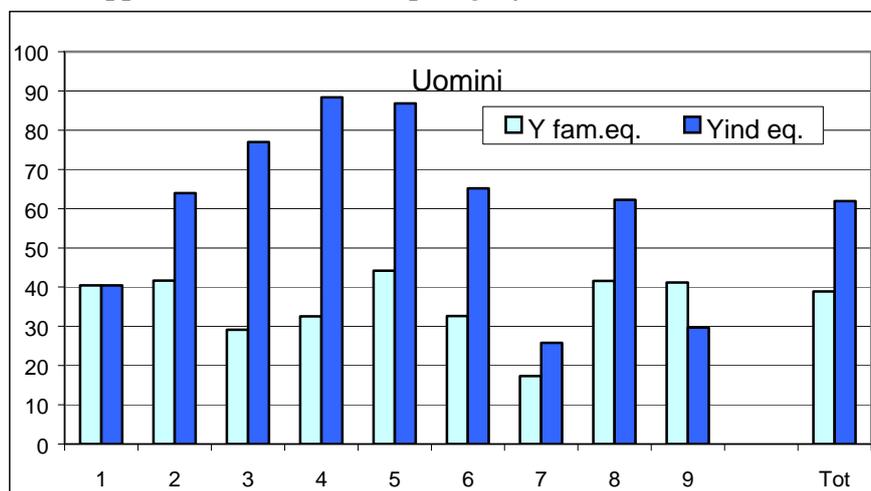
Con riferimento alle tipologie ora individuate è interessante valutare il reddito familiare equivalente e il reddito disponibile individuale equivalente delle donne e degli uomini. Il reddito familiare equivalente è dato dalla somma dei redditi individuali, pesata con la scala di equivalenza  $[\sum_h(Y_{hj})/s_k]$ ; il reddito personale equivalente è dato dal reddito monetario individuale per il coefficiente di scala  $[(Y_{ij})k/s_k]$ . Si tratta delle due variabili che nella [3] concorrono a definire, ponderate con il parametro  $\alpha$ , il benessere di un individuo. Come si può osservare dalla figura 2a il reddito familiare equivalente (ovviamente identico a quello individuale nel caso delle famiglie mono-nucleari) è sistematicamente maggiore di quello individuale per le donne coniugate, dal momento che all'interno di queste tipologie il reddito personale concorre solo marginalmente a determinare il reddito familiare complessivo; il reddito personale risulta viceversa sistematicamente maggiore nelle tipologie familiari con donne capofamiglia senza coniuge; ed infine è molto basso per le donne maggiorenni che vivono all'interno delle precedenti tipologie familiari senza essere né coniuge né capofamiglia.

Tab. 2.2- Frequenza ed età media di donne e uomini per tipologia di nuclei familiari nell'Italia del Nord

	FREQUENZA			ETA' MEDIA		
	Donne	Uomini	Differenza D-U	Donne	Uomini	Differenza D-U
1. Single	13,7	7,1	6,6	66	57	9
2. con coniuge	19,2	21,0	-1,8	58	61	-4
3. con coniuge e figli minori	18,4	20,1	-1,7	37	40	-3
4. con coniuge, figli e altri componenti	4,7	5,2	-0,5	45	48	-3
5. con coniuge e altri componenti	17,5	19,2	-1,6	54	57	-4
6. capofamiglia senza coniuge, con figli	1,5	0,1	1,3	39	49	-10
7. capofamiglia senza coniuge, con figli e altri	0,5	0,1	0,4	42	39	3
8. capofamiglia senza coniuge, con altri	4,9	2,5	2,4	57	51	7
9. non capofamiglia (cioè altro)	19,7	24,9	-5,1	36	29	7
	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>0,0</b>	<b>49</b>	<b>47</b>	<b>2</b>

Fonte: Indagine Banca d'Italia 1998

Per gli uomini maggiorenni (figura 2b) il reddito equivalente individuale è invece sempre superiore a quello familiare (fa eccezione la tipologia residuale degli adulti non capofamiglia inseriti all'interno degli altri nuclei); quanto osservato è particolarmente evidente per i maschi coniugati.

**Fig. 2a. Reddito familiare e personale equivalenti per donne in diverse tipologie familiari****Fig. 2b. Reddito familiare e reddito personale equivalenti per uomini maggiorenni appartenenti a diverse tipologie familiari**

### 2.2.5. Gli effetti delle imposte locali nell'ottica di genere

Dopo avere definito: la misura più appropriata del benessere; la natura degli effetti che siamo in grado di considerare; la misura e l'attribuzione degli oneri fiscali ai soggetti appartenenti a ciascun membro di un nucleo familiare; le tipologie di nuclei familiari rilevanti per un'analisi di genere, siamo ora in grado di tentare alcune stime empiriche.

La prospettiva di genere ci induce a dare priorità allo studio del peso relativo degli oneri fiscali assoluti per donne e uomini. I risultati delle nostre stime, sotto questo profilo, sono presentati nella tabella 3, che indica l'ammontare pro-capite per donne e uomini delle tre imposte considerate in questo capitolo, disaggregato anche per le tipologie dei nuclei che abbiamo utilizzato nel precedente paragrafo.

L'ammontare delle imposte pagate mediamente dalle donne maggiorenni risulta essere pari a circa il 60% di quanto pagato dagli uomini. Osservando l'articolazione di questo rapporto per i tre tipi di imposta considerati si nota che esso risulta pari al 45% per l'Irpef, al 59% per la Tarsu e al 67% per l'Ici. La differenza dipende, ovviamente, dalla diversa distribuzione delle basi imponibili tra donne e uomini: a fronte di un maggior livello sia dei redditi sia dei patrimoni nella componente maschile della popolazione si ha però una relativamente maggiore concentrazione in capo a questi ultimi dei redditi, con la conseguenza che in media vengono relativamente più colpite le donne quando si faccia leva sul patrimonio anziché sul reddito.

Il peso relativo della tassazione donne/uomini è diverso a seconda delle caratteristiche dei nuclei familiari, di cui, nel precedente paragrafo, abbiamo fornito una stima delle componenti fondamentali dell'indicatore del benessere individuale. In generale il peso relativo è maggiore per la tipologia dei "single" (al cui interno, data l'età media, è rilevante il peso dei redditi da pensione); assume valori intermedi per le tipologie di donne capofamiglia ed è minore in quella delle donne coniugate (in particolare di quelle con figli minori, che lavorando meno tendono ad avere redditi più bassi di quelli delle donne capofamiglia). La categoria 7 per gli uomini non è statisticamente significativa, quindi non si sono calcolati i rapporti. Questi risultati dipendono prevalentemente dall'effetto della addizionale Irpef e della Tarsu, ovvero dalla minor incidenza della componente reddituale per alcune tipologie.

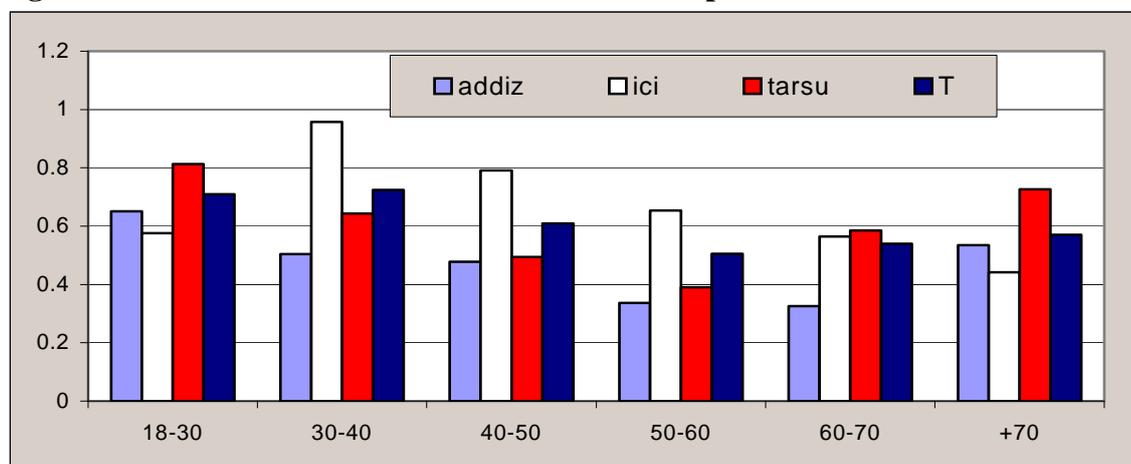
Tab. 2.3 - Oneri tributari procapite sulle donne e rapporto rispetto agli uomini per soggetti maggiorenni del Nord Italia

Migliaia di lire	Ici		Tarsu		Add.Irpef		Tot.	
	Donna	D/U	Donna	D/U	Donna	D/U	Donna	D/U
1. Single	188,1	0,74	246,3	0,99	45,2	0,64	479,5	0,83
2. con coniuge	180,8	0,80	87,2	0,39	29,9	0,36	297,9	0,56
3. con coniuge e figli piccoli	124,0	0,57	96,3	0,41	37,2	0,39	257,5	0,47
4. con coniuge, figli e altri componenti	192,3	0,69	92,8	0,42	37,4	0,38	322,5	0,54
5. con coniuge e altri componenti	172,9	0,55	69,7	0,36	34,3	0,37	276,8	0,46
6. capofamiglia senza coniuge, con figli	214,8	0,42	365,2	1,16	52,3	0,49	632,3	0,68
7. capofamiglia senza coniuge, con figli e altri	130,6	...	212,5	...	50,3	...	393,4	...
8. capofamiglia senza coniuge, con altri	123,1	0,50	149,9	0,75	51,3	0,67	324,2	0,62
9. non capofamiglia (cioè altro)	20,2	0,41	67,0	0,74	27,8	0,60	115,0	0,62
<b>Totale</b>	<b>136,3</b>	<b>0,67</b>	<b>111,5</b>	<b>0,59</b>	<b>35,5</b>	<b>0,45</b>	<b>283,2</b>	<b>0,60</b>

Fonte: Elaborazioni con il Modello MAPP98 del Capp, su dati Bdi 1998

Allo scopo di analizzare aspetti di questi tipo in modo più sistematico, il grafico che segue presenta il peso relativo della tassazione donne/uomini per diverse classi di età (figura 3), da cui emerge che, per le classi centrali di età (dai 30 ai 70 anni) il peso dell'Ici è sensibilmente maggiore di quello dell'addizionale; la situazione si capovolge per le giovani, che evidentemente sono maggiormente presenti sul mercato del lavoro, e per le ultra settantenni, in cui prevale la componente di redditi da pensione.

Fig. 3 - Peso relativo donne/uomini della tassazione per classi di età



## 2.2.6 Valutazioni conclusive

Gli studi sugli effetti di genere delle politiche fiscali hanno ancora un carattere sperimentale. Qui si è tentato di valutare l'effetto di genere dei principali tributi di un ente locale.

L'analisi abbozzata ha consentito di mettere a fuoco un modello di analisi e di definizione di un indicatore di benessere rilevante per l'analisi di genere e di iniziare prime esplorazioni sul versante empirico.

I risultati sembrano incoraggiare un ulteriore approfondimento delle ricerche, che potrà essere realizzato, se saranno disponibili informazioni più dettagliate, sulla valutazione del lavoro di cura e delle componenti patrimoniali della ricchezza individuale.

I risultati ottenuti mostrano che l'ammontare delle imposte pagate mediamente dalle donne maggiorenni risulta essere pari a circa il 60% di quello pagato dagli uomini. Osservando l'articolazione di questo rapporto per i tre tipi di imposta considerate si nota che esso risulta minore per l'Irpef, rispetto alla Tarsu e all'Ici. La differenza dipende, ovviamente, dalla diversa distribuzione delle basi imponibili tra donne e uomini. In generale il peso relativo è maggiore per la tipologia delle "single"; assume valori intermedi per le tipologie di donne capofamiglia ed è minore in quella delle donne coniugate (in particolare di quelle con figli minori). Esaminando la distribuzione dei carichi fiscali per classi di età, emerge che il peso dell'Ici è sensibilmente maggiore di quello dell'addizionale per le classi di età centrali (30 a 70 anni).

Nella scelta tra strumenti fiscali alternativi di finanziamento della spesa locale, la nostra analisi conferma le opinioni secondo cui l'addizionale Irpef appare più favorevole alle donne, anche se non vanno trascurati gli effetti relativamente meno favorevoli per le donne sole o che, possedendo redditi di lavoro o pensioni, vivono all'interno di nuclei familiari con più persone.

## 2.3 Applicazione al bilancio di Modena: la spesa

### 2.3.1 Scelta degli indicatori

Siamo partiti dalla premessa che l'allocazione delle risorse di un bilancio segua criteri di equità e di efficienza. Da una prospettiva di genere, equità ed efficienza sono spesso strettamente legate e complementari piuttosto che antagoniste, come la letteratura sul GA ha ripetutamente sottolineato (Elson 1998). Gli indicatori debbono costituire misure salienti di quanto la posizione delle donne nell'area di riferimento si avvicini o meno a criteri riconosciuti di equità e rifletta un'allocazione efficiente delle risorse pubbliche in quell'area.

Parliamo non a caso di criteri riconosciuti: nel decidere la lista degli indicatori ci siamo giovati del lavoro già fatto da organismi nazionali e internazionali. I suggerimenti provengono da tre fonti.

- 1) La Commissione Europea in prima persona o attraverso le sue reti di esperti ha considerato una serie di indicatori per valutare le politiche sociali e del lavoro degli stati membri da un punto di vista delle pari opportunità. Esempi sono: il differenziale uomo-donna rispetto al tasso di occupazione, al tasso di disoccupazione, al reddito e alla povertà; la percentuale di bambini in età prescolare e di anziani affidati a istituzioni o personale esterno alla famiglia; il tempo libero da lavoro domestico e di cura oltrechè dal lavoro pagato, ecc. (European Commission 1998; Barry et al. 2001; Karamessini et al. 2001; Emerek et al. 2001). Solo una parte di questi indicatori sono però significativi e/o calcolabili a livello locale.
- 2) Lo *Human Development Report* del 1995 ha proposto due indici, rispettivamente, il *Gender-Related Development Index* (GDI) e la *Gender Empowerment Measure* (GEM). Entrambi hanno avuto grossa eco in ambienti politici ed accademici e sono tutt'ora oggetto di dibattito (Bardhan e Klasen, 1999)

- 3) La legge italiana impone ai comuni di calcolare numerosi indicatori di efficacia ed efficienza, che vengono pubblicati dal Ministero degli Interni (Daccò 2001). Tuttavia questi indicatori o non sono interessanti per un'analisi di genere (per esempio questo è vero per molti indicatori sul grado di indebitamento del Comune e sulla struttura finanziaria del bilancio) o se lo sono, si comportano spesso in modo perverso, non solo in un'ottica di genere, ma dal punto di vista dell'efficienza in generale. Prendiamo ad esempio due indicatori che valutano l'efficacia e l'efficienza degli asili nido, cioè degli asili per bambini al di sotto dei 3 anni: 1) il rapporto tra il numero di domande presentate per essere ammessi a usare il servizio dell'asilo-nido e il numero delle domande accolte; 2) il costo per bambino. Il primo indicatore è "perverso" perché, quando i posti all'asilo sono pochi e la probabilità di non avere il bambino accettato dall'asilo è bassa, i genitori scoraggiati non presentano domanda; viceversa quando tale probabilità è alta. Perciò le amministrazioni che offrono servizi migliori rischiano di figurare al fondo della classifica perché il rapporto domande accolte /domande presentate risulta basso. Il secondo indicatore – costo per bambino - è solamente quantitativo e non tiene conto degli aspetti qualitativi del servizio: quante ore e quanti giorni è aperto l'asilo nido? Quale rapporto insegnanti/bambini offre?

Per le considerazioni appena fatte, abbiamo generalmente trascurato gli indicatori previsti dalla normativa nazionale, mentre abbiamo utilizzato molti degli indicatori suggeriti in sede comunitaria ed internazionale, operando una selezione, adattandoli ad un contesto locale e integrandoli. La lista finale è riportata in seguito nella tabella 2.4

Nel passo successivo, il valore degli indicatori calcolati per il Comune di Modena è stato confrontato con valori di riferimento salienti, quali la media italiana e/o comunitaria o con valori che rappresentano il miglior risultato ottenuto in sede europea o nazionale.

Il 'valore di riferimento' serve per situare quello modenese in un contesto più ampio, nazionale o comunitario: uno scarto sostenuto fra i due valori nell'una o nell'altra direzione evidenzia la necessità di approfondire il problema, ma non segnala necessariamente la direzione del cambiamento auspicabile. Il valore di riferimento orienta il confronto nei casi in cui non si possa assumere che un aumento (o una diminuzione) della quantità sia sempre desiderabile. Prendiamo ad esempio la natalità o il differenziale di genere nell'incidenza delle posizioni lavorative atipiche, ossia non a tempo pieno, continuativo e indeterminato. Nessuno pensa che il tasso di natalità debba essere necessariamente elevato, tuttavia, un tasso di natalità molto basso è un chiaro segnale di difficoltà nel conciliare famiglia e lavoro, nonché fonte di noti problemi sul piano economico. Parimenti, la sovra-rappresentazione delle donne nel lavoro atipico è in parte frutto di scelte operate dalle donne stesse, ma porta con sé effetti negativi sulla qualità dell'occupazione femminile. Il 'valore migliore' corrisponde al miglior risultato ottenuto e vuole esplicitamente indicare una direzione di cambiamento verso cui indirizzare la *policy*. Chiaramente vi è un elemento di discrezionalità nella individuazione di cosa costituisce il migliore risultato ottenuto: la scelta che noi abbiamo operato riflette la nostra conoscenza della letteratura, ma, indubbiamente anche i nostri valori personali.

Il 'valore migliore' non è un *benchmark*. Un *benchmark* è un valore che funge da standard di riferimento e viene considerato raggiungibile in condizioni e tempi dati. In sede di governo – locale o centrale – un *benchmark* è prerogativa di chi fa scelte politiche e ne risponde all'elettorato. Per contro, il 'migliore risultato ottenuto' riflette il consenso degli esperti rispetto ad un obiettivo ritenuto desiderabile e identifica il governo o il sistema che più hanno ottenuto in questa direzione.

È tuttavia un vantaggio della nostra metodologia che i 'valori migliori' possano essere facilmente sostituito da *benchmark* veri e propri stabiliti dal governo o dall'amministrazione locale e usati per un processo di auditing 'dall'interno'.

I valori di riferimento sono stati calcolati per ogni indicatore per il quale disponessimo di dati e questi fossero comparabili.

Il miglior risultato ottenuto viene riportato solo per gli indicatori per i quali vi sia sufficiente consenso sul fatto che il più (o il meno) sia sempre ‘meglio’. I valori di riferimento sono generalmente medie nazionali, mentre i valori migliori operano generalmente un confronto fra paesi in Europa e fra regioni/province in Italia. Ci sono eccezioni, ad esempio il valore migliore in sede Europea per il differenziale di genere nel tasso di disoccupazione è stato scelto sulla base del confronto fra regioni europee.<sup>10</sup>

In molti ambiti di *policy* il confronto con L’Europa non è velleitario una volta ribadito che i valori migliori ottenuti in sede europea non sono qui intesi come *benchmark* e si limitano ad indicare la direzione del cambiamento. Modena è una delle realtà più affluenti d’Italia, con tenore di vita, livelli dei servizi pubblici e tassi di occupazione confrontabili con molti paesi dell’Europa del Nord (non avremmo suggerito il confronto europeo nel GA di una città, per esempio, della Calabria o della Sardegna). Come tutta l’Emilia Romagna, poi, Modena vanta una tradizione di emancipazione femminile che non teme confronti con molti altri paesi europei.

In altri casi il confronto saliente è con la media nazionale o con altre regioni italiane. Le ragioni sono, da una parte, l’importanza che rivestono le specificità istituzionali nel determinare le differenze fra paesi, dall’altra il limitato potere di intervento dell’amministrazione locale su alcune materie. Ad esempio, troppo diversi sono il funzionamento del mercato del lavoro svedese o inglese, e le prerogative dei governi locali in merito, perché abbia senso nel contesto italiano indicare al comune di Modena di raggiungere una disoccupazione femminile addirittura inferiore a quella maschile, come succede in Gran Bretagna o in Svezia.

Per alcuni indicatori, inoltre, è difficile utilizzare riferimenti solamente quantitativi, perché la valenza dell’esito espresso dal singolo indicatore è molto influenzata dal contesto locale. Per esempio, l’accessibilità degli uffici pubblici a Modena può dipendere dal numero delle ore in cui essi sono aperti, ma in altre realtà – città con molto traffico oppure comuni dispersi su un vasto territorio – può essere più importante la disponibilità di servizi telefonici o a distanza. Un criterio di valutazione sintetico in questo caso è il grado di soddisfazione dei cittadini, mentre misure puntuali in termini di ore e di giorni di apertura giocano un ruolo informativo di supporto. Dal momento che Modena dispone già di una recente ricerca sul grado di soddisfazione di alcuni servizi pubblici (Databank 2001), abbiamo preferito prendere come riferimento i risultati della suddetta indagine. Analoghe limitazioni sull’utilizzo di un dato puramente quantitativo riguardano gli indicatori di disagio sociale e ambientale: in questo caso ci siamo limitati a riportare i valori di riferimento rinunciando a dare indicazioni quantitative su un supposto ‘migliore’ risultato.

### 2.3.2. Indicatori e valori di riferimento

La tabella 2.4 riporta gli indicatori che abbiamo scelto, i relativi valori per il comune di Modena, i valori di riferimento, laddove disponibili, e i migliori risultati ottenuti, laddove rilevanti. Alcuni dati mancano, ma sono in ‘corso di produzione’: in particolare, quelli relativi agli indicatori sulle ore giornaliere vincolate al lavoro di cura e domestico per genitori con figli potranno essere tratti fra qualche mese da un’indagine in via di completamento a Modena sul lavoro non pagato e sul lavoro di cura. Altri dati mancanti sono potenzialmente, ma non sicuramente ottenibili: per esempio il dato sulla presenza femminili fra i consulenti dell’amministrazione locale. Altri ancora esistono ma sono costosi da ottenere (in tempo o risorse), ad esempio il dato sul differenziale di genere nel reddito da lavoro nell’area di Modena. In tutti i questi casi abbiamo lasciato le celle vuote invece di rinunciare ad elencare gli indicatori, perché una delle motivazioni di questo esercizio sperimentale è indicare difficoltà e lacune al fine di stimolare risposte. Si noti infine che per indicatori quali l’orario di apertura dei negozi in ambito comunale non è definibile un valore medio che possa fare da riferimento in ambito nazionale o europeo per ovvi problemi di aggregazione.

<sup>10</sup> Classificazione Eurostat NUTS 1 e dati Regio.

Tabella 2.4

INDICATORE	MODENA	ITALIA		EU 15	
		MEDIA	VALORI MIGLIORI	MEDIA	VALORI MIGLIORI
<b>Pari-opportunità</b>					
1. Differenziale donna-uomo di presenza nel lavoro atipico* - part-time (tutti gli occupati): - tempo determinato (occupati dipend.): - part-time involontario (tutti gli occ.):	(2001) 17,12% 1,0% n.d	(1999) 10,7% 1,7% 3,18%		(1999) 26,9% 2,8% 3,72%	
2. Differenziale donna-uomo nel tasso di disoccupazione (tasso donne- tasso uomini) - media nazionale o comunitaria: - media regionale: - media provinciale:	(2001)  1,8%	(2001) 5,6%	(2000)  Trentino: 2,3 Biella: 0,0	(2000) 2,9%	(2000) Svezia, regione se08) -5,6%
3. Gap formativo tecnico-scientifico: femminilizzazione iscritti a corsi di laurea scientifici - media semplice con ingegneria: - media semplice senza ingegneria:	(1997: Università di Modena) 42,4% 53,6%	(1997: tutte le università italiane) 43,1% 55,6%		n.c.	n.c.
4. Partecipazione a Sport - % donne fra chi pratica sport (sempre o talvolta) - % donne fra chi pratica sport in impianti sportivi gratuiti o a pagamento:	n.d. n.d.	(1995) 36,2% 42,0%		n.d.	n.d.
5. Natalità - no. figli nati per 1000 donne 15-50 (1999-2000): - tasso di fertilità, 1999:	36,7	36,8 1,21		1,45	
6. Congedi Padri che usufruiscono effettivamente del congedo paterno sul totale degli aventi diritto :	n.d	n.d.	n.d.	n.d.	(1998: Norvegia cong. 1 mese) 80%

7. Servizi infanzia Bambini affidati a istituzioni esterne pubbliche o convenzionate in percentuale a tutti i bambini di età 0-3 anni :	(2000-1)  26,8%	(1998)  6%	n.c.	(1998/2000 0 media sem. 13 paesi) 20,5%	(1998: Danimarca)  64%
8. Servizi infanzia Bambini affidati a istituzioni esterne pubbliche e private in percentuale a tutti i bambini di età 3 anni - inizio della scuola dell'obbligo:	100%	(1998)  95%	n.c.	(1998- 2000 media sem. 13 paesi) 80%	(1998: Francia)  99%
9. Servizi anziani Persone > 65 anni in % alla popolazione di questa fascia di età ospitati in strutture residenziali - in residenze + strutture comunitarie: - solo residenze:	(2000)  3,26%^^	(1999)  2%	n.d.	1999  5,8%	(1999: Danimarca) 23,9% 13,1%
10. Servizi Anziani Persone > i 65 anni in % alla popolazione di questa fascia di età assistiti a domicilio :	(2000)  0,78%^^	n.d.		n.d.	(1984-96: Paesi Nordici) da 14 a 24%
11. Lavoro di cura Per ogni genitore con un figlio minore di 14 anni, totale delle ore giornaliere vincolate a lavoro domestico più la cura di bambini, anziani o malati della famiglia++	(indagine in corso a Modena)	(European Household Panel)	(European Household Panel)	(European Household Panel)	(European Household Panel)
12. Lavoro di cura - ore settimanali di lavoro pagato, lavoro domestico e lavoro cura: - differenza ore donna-uomo:	51,6 16,7	50,4 15,2		n.c.	n.c.

13. Mobilità Quota di popolazione (femminile) che individua la mobilità come uno dei principali problemi della vita nel comune:	40,1%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
14. Orari servizi pubblici e negozi - giorni e ore settimanali apertura servizi: - giorni e ore settimanali di apertura dei negozi - soddisfazione delle cittadine sull'orario dei servizi pubblici e dei negozi: punteggio medio	(2001-2) 35 ore, 6 gg. 61 ore, 6 gg. 4/5	n.d. - n.d.		n.d. - n.d.	
<b>Gender Emporwerment</b>					
15. Presenza istituzionale Percentuale delle donne elette al consiglio comunale, ultime elezioni :	22,5%	(1999) 15,2%		(1998-9): media sem. 13 paesi) 22,7%	(1998: Svezia) 41,6%
16. Presenza istituzionale Percentuale delle donne nella giunta comunale, ultime elezioni:	2 su 10	6.7%		n.d.	(1998: Svezia) 36,0%
17. Percentuale dei contratti di appalto che il Comune stipula con imprese gestite da donne:	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
18. Percentuale di consulenze professionali affidate a donne:	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
19. Disparità di genere fra i dirigenti - % donne dirigenti sul totale occupate - % tutti i dirigenti sul totale occupati	(2001) 1,68% 2,7%	(2001) 1,01% 2,13%		n.c.	n.c.
20. Disparità di reddito donna-uomo Rapporto reddito annuale lordo donna/uomo, full-timers	n.d. <sup>oo</sup>	(1996) 78,5%	n.d. <sup>oo</sup>	(1996: media sem. 12 paesi) 77,5%	(1996: Belgio) 82,0%
21. Disparità nel tasso di occupazione delle donne con al max. scuola obbligo rispetto alle donne	(2001)	(1999, Eurostat:		(1999, Eurostat:	(1999, Eurostat:

che hanno almeno la laurea		Italia)		EU15)	Finlandia)
- tasso occupazione donne con scuola obbl.:	59,7%	39,2%		51,9%	75,1%
- tasso occupazione donne con laurea o oltre :	73,9%	68,3%	n.d.§	75,3%	81,9%
<b>Disagio psico-sociale</b>					
22. Molestie % Donne 14-59 che hanno subito: - molestia fisica, esibizionismo o telefonate oscene: - almeno un ricatto sul lavoro:		24,0% 1,4%		n.d.	n.d.
23. Reati contro la persona: (media '96-7 o '94-5) Azioni penali per 1000 abitanti per violenza sessuale, minaccia violenza privata, maltrattamento in famiglia, violenza carnale nel capoluogo di provincia :	0,7	0,6		n.d.	n.c.
24. Sicurezza - % Donne adulte che si sentono poco o per niente sicure di sera, per strada o in casa: - % donne che percepiscono il problema della microcriminalità fra gli aspetti più negativi del comune	n.d. 37,6%	17,3% n.d.		n.d. n.d.	n.d. n.d.

n.d.= non disponibile;

n.c.= non comparabile;

definito come differenza fra la quota delle occupate con contratto atipico sul totale delle occupate e l'analoga quota per gli occupati.

^^ dato riferito alla provincia, non al comune di Modena

++: le celle riportano solo la fonte dei dati; il calcolo non è stato fatto perché l'indagine su Modena è in corso.

°° disponibili per Modena solo in base a dati non pubblici Irpef o INPS, la cui comparabilità coi rimanenti dati riportati in riga e tratti dai microdati dell'Indagine panel Europea rimane comunque da verificare; il dato regionale per l'Italia è calcolabile su dati Banche D'Italia, ma i valori non sono confrontabili a quelli europei

§ Il dato regionale per l'Italia non è fra quelli pubblicati dall'ISTAT; è ricavabili solo dai record individuali dell'indagine sulle Forze Lavoro.

**Fonti:** Comune di Modena varie indagini, fra cui l'Indagine sull'occupazione e sulla disoccupazione a Modena, media 2001 e

Databank (2001); Bettio e Plantenga (2003); Eurostat, Labour Force Sample Survey 2000 e Regio 1999; Istat, Indagine sulle Forze di Lavoro 2001; ISTAT, Indagine Multiscopo 1998 e 2000 ('I cittadini e il tempo libero'); ISTAT, Statistiche sulla criminalità 1998; European Community Household Panel, 3a ondata: nostri calcoli; Council of Europe, Recent Demographic Developments in Europe 2001 e 1998; Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (<http://miur.it>); European Database Women in Decision Making, "Women in Local Council", Data 1997: [http://www.db-decision.de/FactSheets/FactSheets\\_E.htm](http://www.db-decision.de/FactSheets/FactSheets_E.htm); European Commission, "Social Protection for dependency in old age in the 15 EU member states and Norway", 1999; Castellani e Naso, 2001, Ascoli et al. (2001); Council of European Municipalities and regions, Women in Local Politics in the European Union, 1999 ([http://www.ccre.org/women/pub1\\_an.html](http://www.ccre.org/women/pub1_an.html))

### 2.3. 2 I settori prioritari di intervento

Nonostante la lacunosità delle informazioni su cui abbiamo potuto contare, alcune indicazioni emergono dal semplice confronto fra i valori di Modena e i quelli di riferimento o le migliori performance. Chiaramente Modena è una regione ‘di eccellenza’ nel contesto italiano rispetto a molti indicatori di pari opportunità sul lavoro. Vanta un differenziale donna-uomo nel tasso di disoccupazione inferiore alla media nazionale e fra i più bassi in Italia; un differenziale sorprendentemente basso nel tasso di occupazione fra donne poco e molto istruite, sia rispetto al dato nazionale che a quello comunitario. Per contro, il differenziale donna-uomo nel lavoro atipico è più alto della media nazionale. La valenza complessiva di questo dato è ambigua, come si vedrà più avanti, ma sul piano del livello della partecipazione al lavoro tale valenza è probabilmente positiva. Per una valutazione definitiva in questo ambito, manca però un dato essenziale, il differenziale nel reddito da lavoro. Il dato esiste (fonti: INPS o IRPEF), ma è costoso per un singolo ricercatore ottenerlo. Inoltre va segnalata, e questo sorprende un poco, una zona d’ombra rappresentata da una quota di donne nei corsi di laurea scientifici dell’Università locale addirittura inferiore alla media nazionale. Lo scarto con la media nazionale è modesto, e va letto alla luce delle caratteristiche della struttura produttiva del territorio nonché del potere di attrazione esercitato da università concorrenti quali Bologna; tuttavia giunge impreveduto, poiché da un’area a forte emancipazione femminile quale il Modenese ci si aspetta semmai il contrario.

Quest’ultimo riscontro va dunque approfondito, soprattutto alla luce di un secondo riscontro: che, cioè, gli indicatori di *empowerment* che abbiamo potuto calcolare per Modena rivelano sì una situazione migliore di quella media nazionale, ma talvolta inferiore alla media europea, generalmente distante dal miglior valore ottenuto in sede europea e comunque al di sotto di un target pieno di parità. Ciò vale in particolare per la rappresentanza femminile fra i consiglieri comunali che pur essendo più alta a Modena che nella media Italiana, risulta essere inferiore alla media semplice di 13 paesi europei<sup>11</sup>, poco più della metà del ‘miglior valore’ ottenuto in sede europea (Svezia), e comunque lontana dal 50%. Il discorso non è troppo diverso per la rappresentanza in sede di giunta comunale e per l’incidenza della dirigenza femminile sul totale delle occupate rispetto al corrispettivo valore maschile.

Anche se si volesse trascurare il gap di rappresentanza politica delle donne a livello locale adducendo la giustificazione che poco può il bilancio comunale a questo proposito – ma noi obietteremmo che il processo elettorale è anche una questione di risorse impegnate- rimarrebbe da indagare un aspetto potenzialmente rilevante, ossia la presenza delle donne fra i consulenti e i responsabili di imprese che ricevono commesse dall’amministrazione comunale. Su questo punto ritorneremo in sede di analisi dell’impegno di spesa.

Anche per quanto riguarda i servizi di cura sostitutivi di quelli ‘femminilizzati’, cura dei bambini e degli anziani, il valore degli indicatori per Modena traccia un quadro lusinghiero in un contesto nazionale, ma non altrettanto rispetto alla migliore performance in ambito comunitario. Per evidenziare solo qualche dato, per altro sufficientemente noto, la quota dei bambini affidati ad istituzioni esterne sul totale dei bambini da 0 a 3 anni è del 26,4 a Modena contro una media nazionale del 6%.

---

<sup>11</sup> I paesi sono Austria, Germania, Irlanda, Finlandia, Francia, Svezia, Olanda, Portogallo, Belgio, Danimarca, Gran Bretagna, Lussemburgo e Italia. La fonte è il Council of European Municipalities and Regions ed è citata tra le fonti della tabella 2.4

Tuttavia, la Danimarca, che registra il valore più alto in sede europea, vanta un 64%; ma anche la Francia (il cui governo ha adottato una chiara politica pronatalista negli ultimi decenni così come fecero a suo tempo i paesi nordici) registra un buon 29% nonostante la contemporanea presenza di forti sussidi che incoraggiano le madri di 2 o più figli a prendersi personalmente carico dei nuovi venuti (Bettio e Plantenga 2003). Per gli anziani ospitati in residenze o assistiti a domicilio i confronti fra i valori per Modena, l'Italia e i migliori valori in ambito europeo tracciano un quadro analogo. Ne è testimonianza un fabbisogno di servizi di cura sostitutivi (misurati in termini di domanda espressa o fabbisogno potenziale) tuttora superiore all'offerta, sia per quanto riguarda l'infanzia sia per quanto riguarda gli anziani.<sup>12</sup>

Un'ampia disponibilità di servizi sostitutivi del lavoro di cura non è certo il solo fattore che può favorire la natalità in una zona a forte occupazione femminile, ma è uno di essi (Del Boca 2002, Bettio e Plantenga 2003). E la natalità a Modena è tuttora inferiore ad una media nazionale che pochi oramai ci invidiano, quindi sensibilmente più bassa della media europea: tra il 1999 e il 2000 Modena ha registrato 36,7 nascite per 1000 donne di età 15-50, appena al di sotto del valore medio nazionale di 36,8. Quest'ultimo valore corrispondeva per l'Italia ad un tasso di fertilità pari a 1,2 figli per donna contro una media europea di 1,45 (anch'esso ben al di sotto della soglia di rimpiazzo del 2%! ). Va notato che è in atto una (peraltro attesa) inversione di trend, sia a Modena che in Italia.

Ma le stesse fonti modenesi che commentano questa inversione concludono:

*'...Le nascite sono in tendenziale aumento dalla fine degli anni ottanta. Questo per l'effetto di due motivi:*

*Il primo è dovuto al fatto che, in questo periodo, hanno partorito donne appartenenti alle generazioni più numerose (quelle del cosiddetto baby-boom, degli anni '60 ed inizio '70), con un conseguente aumento delle nascite, che non è dovuto ad un'inversione della tendenza ad una contenuta procreazione ed ad un solo figlio in media, per copia sposata. Il fenomeno prosegue, in questi ultimi anni, grazie all'innalzamento dell'età media al parto (30 anni e mezzo).*

*Il secondo motivo, esploso negli ultimi anni, è dovuto agli extracomunitari che, trovata un'occupazione stabile, hanno stabilito qui la dimora delle proprie famiglie, ed iniziato a procreare. Nel 2000 i nati da genitori entrambi stranieri sono stati 235...'* [ su 1597, ossia il 14%, sufficiente ad influire su una tenenza..., n.d.r] ([www.comune.modena.it/nati.htm](http://www.comune.modena.it/nati.htm))

Nel lungo periodo è rischioso affidarsi agli immigrati per risolvere il problema della bassa natalità, poiché essi tendono ad assumere il modello locale, invece che cambiarlo. Inoltre possono creare vincoli su risorse scarse – come la casa per le giovani coppie – che rischiano di disincentivare nel breve periodo la fecondità dei 'locali'.

Il problema dunque rimane e va affrontato da molteplici punti di vista. Un punto di vista relativamente trascurato riguarda le connessioni fra lavoro atipico e natalità. La percentuale di occupate in lavori atipici a Modena supera il dato nazionale (vedi sopra). Da un lato il lavoro non standard è fonte di una flessibilità che può giovare a conciliare famiglia e lavoro. Dall'altro però può indurre un'incertezza di reddito che disincentiva la natalità, specialmente se la coppia è giovane.

La letteratura economica riconosce entrambe queste possibilità ( Bettio 1999, Del Boca 2002; Del Bono 2001) e vale la pena chiedersi: ammesso che l'aumento della natalità sia un obiettivo condiviso dagli amministratori, vi è coerenza fra le varie politiche a

<sup>12</sup> Vedi al capitolo successivo per i servizi all'infanzia e Solinas (2000) per i servizi agli anziani.

questo proposito? (politiche della casa, del lavoro, dei servizi e, come vedremo in seguito, dei trasporti). La Commissione Pari opportunità della Provincia di Modena ha già finanziato uno studio che approfondisce l'argomento (Addabbo e Borghi 2001), e il problema va ora posto in sede di *policy*.

Il 'tempo che manca' è sicuramente un grosso disincentivo alla fecondità. Le emancipate modenesi sono particolarmente affamate di tempo, poiché il loro carico di lavoro pagato più lavoro di cura più lavoro domestico supera il valore settimanale medio per l'Italia di più di 1 ora alla settimana. Per questo, il problema del tempo e della qualità/sicurezza degli spostamenti soprattutto in presenza di figli piccoli può influire, seppure indirettamente sulla decisione di quanti figli avere, allentando o stringendo i vincoli di tempo. Da una prospettiva di genere, dunque, un problema di bassa natalità rimanda anche ad un'analisi della mobilità e della politica dei tempi nella città.

Su quest'ultimo punto i riscontri sono netti e indicano nella mobilità uno degli aspetti più problematici del vivere a Modena (Databank 2001): mentre il livello di soddisfazione espresso dalle donne modenesi per gli orari di apertura di servizi pubblici e negozi è alto (4 punti su un totale di 5) con qualche insoddisfazione per la mancanza di orario continuato nei servizi pubblici e la rigidità di orario di alcuni negozi, il traffico cittadino è percepito come il maggior aspetto negativo del vivere a Modena (con 40,1% delle donne che lo includono fra gli aspetti più negativi) seguito dalla microcriminalità (segnalato dal 37,6% delle donne fra gli aspetti più negativi).

Quest'ultimo dato sulla percezione della microcriminalità rimanda al problema più generale della sicurezza. Un secondo segnale di 'rischio' in quest'area è dato da un indicatore di carattere giudiziario: il numero delle azioni penali per reati di violenza sessuale, minaccia violenza privata, maltrattamento in famiglia e violenza carnale su 1000 abitanti è superiore a Modena che nel resto dell'Italia (0,7 contro 0,6 in media annua). Come noto, questi indicatori possono essere ambigui, poiché una maggiore efficienza dei servizi preposti può facilitare la denuncia, e così dicasi per una più salda emancipazione delle donne, meno inclini a coprire questi tipi di violenza. Tale ambiguità non è risolta dall'indicatore sulla diffusione delle molestie sessuali e del *mobbing* per il quale disponiamo del dato nazionale e non di quello locale. I riscontri sono dunque incompleti e non ci resta quindi che segnalare quest'area per un ulteriore approfondimento.

Un ulteriore aspetto su cui il confronto fra Modena e il resto dell'Italia ( e dell'Europa) rimane lacunoso è l'accesso di donne e uomini allo sport. Secondo la più recente indagine ISTAT sul questo tema, una segregazione ancora forte fra sport femminili e maschili – giustificata in parte ma non interamente, da differenze biologiche - si traduce tuttora in una sotto-partecipazione delle donne ad attività sportive. Su 100 persone che praticano abitualmente una qualche attività sportiva – in impianti a pagamento o gratuiti – solo il 36, 2% sono donne, con una punta del 46,8 fra coloro che praticano sport continuativamente in impianti a pagamento. Dunque, le donne sono sensibilmente di meno fra gli sportivi, ma hanno una maggiore propensione ad attività che richiedono impianti e attrezzature, specialmente quelli a pagamento. Un quesito che si pone in generale, e per il comune di Modena nello specifico, è quanto il gap di genere nella pratica sportiva sia tuttora riconducibile ad una tradizione secolare che favorisce sport più maschili (calcio, sports invernali ) rispetto a quelli più femminilizzati (nuoto, danza ecc.) e quanto invece sia dovuto alla 'fame' di tempo che le donne lamentano.

Seppure basata su dati ancora incompleti, dunque, l'analisi preliminare per indicatori rivela almeno tre aree di *policy* 'problematiche' dalla prospettiva delle donne a Modena:

- l'area del *gender empowerment*
- l'area della natalità
- l'area della mobilità urbana

Ci chiediamo: Il bilancio comunale prevede interventi in questi settori?  
per quali obiettivi ?  
con quale impegno di spesa, ora e rispetto al passato?  
e con quale efficacia?

Il cuore dell'auditing di genere di un bilancio comunale è in queste domande. Affronteremo le prime tre attraverso l'analisi dell'impegno di spesa. Per ogni settore di intervento prioritario definiremo cioè uno o più obiettivi rispetto ai quali valutare le scelte di bilancio, e un insieme di strumenti o provvedimenti che riteniamo efficaci per perseguire questi obiettivi. Procederemo quindi all'individuazione di programmi e/o capitoli di spesa associabili a questi strumenti, predisponendo tre parametri per una valutazione complessiva dell'impegno finanziario, rispettivamente :

- la presenza o meno di capitoli di spesa associabili ad un dato obiettivo o insieme di obiettivi
- la quota di tale spesa
- la variazione nel tempo di questa quota.

In questa applicazione sperimentale ci limiteremo spesso a considerare i bilanci (consuntivi) di due soli anni, il 2000 e il 2001. Chiaramente, due anni non sono sufficienti a ricostruire un andamento nel tempo, ma soltanto ad escludere che la ricognizione basata su un solo anno sortisca risultati non rappresentativi. Un'applicazione compiuta richiede un'analisi sistematica su un periodo più lungo.

Nei prossimi capitoli approfondiremo invece l'efficacia di alcuni provvedimenti significativi in tema di natalità e di mobilità, valutandone l'impatto reale rispetto alle previsioni, ma anche implicazioni inattese. Con riferimento alla natalità, abbiamo scelto di valutare due tipi di provvedimenti, i servizi all'infanzia, la politica dei congedi, e l'introduzione dell'assegno di genitorialità. Quanto alla mobilità urbana, un'analisi diretta di efficacia su provvedimenti del Comune di Modena non è stata possibile a causa della mancata disaggregazione per sesso nella recente indagine sui trasporti in ambito comunale. Abbiamo così deciso di procedere indirettamente, ricorrendo ad una pluralità di fonti qualitative o quantitative fra le quali abbiamo privilegiato indagini che riguardano l'Emilia Romagna o realtà urbane di questa regione. Di tali indagini ci siamo servite (a) per ricostruire le scelte che donne e uomini effettuano rispetto al trasporto urbano in realtà prossime a quelle modenesi; (b) per identificare alcuni problemi importanti che gli specifici bisogni di uomini e donne pongono ad una politica di trasporto urbano; (c) per valutare alcuni dei provvedimenti varati in risposta a tali problemi nell'ambito della mobilità scolastica e della sicurezza in comuni emiliani e toscani dalle caratteristiche simili a quello Modenese;

### **2. 3.4 Analisi dell'impegno di spesa in settori prioritari**

Va ribadito che l'analisi dell'impegno di spesa che conduciamo in questo paragrafo è un esercizio che ha una valenza metodologica e dimostrativa, non esaustivo rispetto ai settori di interesse e basato unicamente sulla lettura diretta del documento di bilancio e

di alcuni documenti collaterali, in particolare i Rapporti di Attività e il Piano Economico Gestionale.

In questa fase sperimentale, l'analisi è cioè avvenuta interamente 'dall'esterno', sulla base dei documenti pubblicati e senza ricorrere agli amministratori e quindi alle informazioni in loro possesso.

La lettura di questi documenti consente di verificare l'articolazione delle spese in base a classificazione diverse, e in particolare:

- per politiche e, al loro interno, programmi
- per codici di spesa o per tipo di servizio (servizi a domanda individuale)
- per centri di Responsabilità

Sulla base di questi documenti non è possibile convertire però l'una classificazione nell'altra, né garantire l'esatta comparabilità della stessa voce in due diverse classificazioni. Per esempio, la spesa per il programma 916 'Trasporti scolastici' non è composta esattamente dalle stesse voci che vengono considerate quando gli stessi Trasporti Scolastici sono considerati come servizio a domanda individuale invece che come programma (vedi sotto, nei relativi schemi di spesa): la differenza è minima, ma non 'trasparente'. Come vedremo fra poco, inoltre, non è possibile stabilire con certezza se e quanta della spesa per incarichi di docenza su corsi formazione professionale identificata dal codice '54' nella classificazione per codici sia compresa all'interno del programma no. 120 'Formazione e lavoro'. Ciò significa, tra l'altro, che non si possono generalmente sommare o sottrarre voci di spesa desunte da classificazioni diverse. Infine, non sono frequenti i casi in cui questi documenti specificano la composizione per sesso dei destinatari o forniscono indicatori atti a desumerla.

### **Natalità**

**Obiettivi.** Il caso della natalità è particolarmente adatto ad illustrare la necessità ma anche le difficoltà di esplicitare obiettivi e di individuare strumenti, una volta identificato un settore di intervento prioritario. Nel nostro paese è raro rinvenire un programma elettorale che espliciti obiettivi di natalità nonostante che l'attenzione al calo delle nascite, comune a tutti gli ambienti politici e amplificata dai media, abbia diffuso casa per casa la consapevolezza di alcuni dei costi economici che da esso derivano, in particolare quelli legati all'invecchiamento. Altri sono meno noti, ma altrettanto importanti, soprattutto a livello locale. Lo ricordava l'assessore Diazzi della Provincia di Modena nel suo intervento ad un incontro sul gender budgeting<sup>13</sup> quando parlava di rischio di estinzione delle imprese familiari legato alla bassa fecondità: un economista può augurarsi che un'impresa familiare cresca fino al punto da reclutare i propri dirigenti sul mercato invece che in ambito familiare, ma non può non ritenere negativo che l'impresa si estingua per mancanza di eredi.

La reticenza ad articolare esplicitamente obiettivi politici legati alla natalità, trova forse origine nella scomoda associazione fra pro-natalismo e fascismo, e trova senz'altro supporto nella moderna ideologia dell'intoccabilità delle 'scelte' individuali che viene proposta alternativamente in veste femminista o semplicemente liberale. Si omette, però, spesso di osservare che la scelta riguardo alla maternità deve essere una scelta effettiva e non 'costretta', mentre è noto che in Italia, Emilia Romagna inclusa, il numero desiderato dei figli è molto al di sotto del numero effettivo (Palomba 1991). Rispetto alla natalità, dunque, la politica pubblica deve semplicemente porsi il problema di colmare il gap fra scelte ideali e scelte effettive.

<sup>13</sup> L'incontro è stato organizzato nel 2000 dall'Assessorato alle Pari Opportunità della Provincia di Siena.

Ai livelli di natalità italiani, e modenesi in particolare, ciò non può che significare adoperarsi per un aumento, anche significativo.

**Strumenti.** E' noto agli studiosi come la decisione di avere un figlio – per una donna o per una coppia – sia uno processo complesso, in cui i fattori in gioco sono particolarmente numerosi e il contributo specifico dell'uno o dell'altro fattore è difficile da isolare. La complessità è tale per cui è difficile dissentire dall'opinione che, in particolare, tutta la spesa in programmi di welfare abbia rilevanza diretta o indiretta per una politica della natalità. Ciò pone una difficoltà di segno opposto al tentativo di leggere l'impegno complessivo dell'amministrazione in questa area: da un lato, l'incidenza sul totale delle spese di una politica così vasta quale quella di welfare è, come vedremo, sufficientemente forte da rendere poco significativa un'analisi aggregata dell'impegno di spesa su questo fronte che non scenda nei dettagli della composizione della spesa. Dall'altro, i singoli provvedimenti possono avere effetti contraddittori sulla natalità, come abbiamo già osservato in precedenza.

In sede preliminare, e conscie di non poter esaurire i possibili approcci ad un problema così complesso, abbiamo scelto di puntare l'attenzione su due tipi di intervento, che, seppur molto diversi (tanto che fanno capo ad assessorati diversi), ci sembrano accomunati da ragionevoli aspettative di un effetto univoco e sufficientemente diretto di stimolo alla natalità:

- l'offerta di servizi sostitutivi alla cura genitoriale (asili nido e servizi analoghi)
- le politiche di sostegno alla cura genitoriale (politica dei congedi e assegno di genitorialità)

**Impegno di spesa.** Negli ultimi quattro anni la spesa corrente per gli asili nido e l'assegno di genitorialità hanno assorbito una quota variabile fra il 10 e l'11% delle spese della politica 4 'welfare', e fra il 3,9 e il 3,6% delle spese totali.

La politica di welfare è articolata nei seguenti programmi:

*Progr. 410 – Politiche educative e autonomia scolastica*

*Progr. 430 – Politiche di sostegno alla famiglia e sanità*

*Progr. 420 – Una società multiculturale*

*Progr. 440 – Terzo settore*

e la quota ad essa destinata non si è discostata nel corso degli anni dal 34% - poco più di un terzo- delle spese correnti complessive, salvo per un leggero aumento nel 2001.

*Spesa Corrente per Programmi e Politiche:* (milioni di lire)

	1998		1999		2000		2001		
Progr.410							67681		46,9
Progr.430							71206		49,3
Progr.420							3588		2,5
Progr.440							1809		1,3
Tot. Politica 4–Welfare- di cui: Spesa per asili nido Spesa per l'assegno di genitorialità	127827 13754		129649 14140	+ 1,4	132522 13656 209	+ 2,2	144284* 14140 500**	+ 8,8	100
%Welfare su Tot. Polit. Spesa	34,7		34,1		34,4		35,8		
% spesa per nidi e assegno su Tot. Pol. Spese	3,9		3,9		3,6		3,6		

\*Totale ricalcolato sommando le spese dei singoli programmi; \*\*Previsione

Fonte: Elaborazioni su C/ consuntivi.

Data l'importanza che ricoprono, i programmi contenuti nella politica di Welfare costituiscono il fulcro di un'analisi di bilancio anche in termini di confrontabilità delle informazioni che possono esser derivate da fonti diverse: analisi condotte sulla distribuzione regionale della spesa comunale (Cogno e Pancioni 2002)<sup>14</sup>, mettono in evidenza come la domanda rivolta alle funzioni di accudimento risulti in crescita ovunque per motivi di evoluzione demografica (e disabilità legata all'età) e grazie ai mutamenti dell'organizzazione familiare. A Modena la quota sul totale delle spese correnti per asili nido ha registrato, invece, un leggero decremento. Eppure, grazie ad un maggiore impegno di spesa in conto capitale – che tuttavia pesa meno del 5% sul totale della spesa per questo capitolo - nonché ad una maggiore collaborazione con il privato e il settore non profit, l'offerta di posti disponibili ha registrato un incremento pari a circa il 10% fra il 1997/8 e il 2000/2001 (vedi capitolo seguente). Quanto all'assegno di genitorialità, esso è stato introdotto solo nel 2000, è destinato a genitori occupati (il genitore richiedente deve esserlo), viene erogato fino al primo anno di età ed è sostitutivo del servizio nido: la famiglia in cambio dell'assegno deve astenersi dall'inserimento del figlio in servizi educativi comunali o convenzionati o privati per il primo anno di vita del bambino (vedi capitolo seguente). Per ora l'assegno di genitorialità ha assorbito una quota molto bassa delle risorse dedicate all'accudimento dei minori, ma ha riscosso successo (il numero delle famiglie che hanno fatto domanda è quasi doppio rispetto a quelle che lo hanno ottenuto) e ciò giustifica il raddoppio della spesa nel 2001. Il trend sostanzialmente stabile della spesa in questi due tipi di provvedimenti nasconde, dunque, un'attenzione crescente dell'amministrazione verso il problema e una disponibilità ad introdurre innovazioni che vanno giudicate sul terreno dell'impatto e dell'efficacia, come faremo nel seguito. Detto questo, l'importanza dell'obiettivo della natalità e la quota ancora modesta di servizi/prestazioni sostitutive al lavoro di cura offerte a Modena rispetto ai migliori valori ottenuti in ambito europeo sono tali da giustificare un eventuale aumento dell'impegno anche finanziario in quest'area.

### ***Gender Empowerment***

**Obiettivi.** In questo caso il termine stesso 'dichiara' l'obiettivo: riequilibrare le rispettive capacità di uomini e donne di influire sulle scelte pubbliche e private.

**Strumenti e impegno di spesa.** E', tuttavia, possibile individuare come e con quale entità di spesa una amministrazione pubblica (comunale, nel ns. caso) persegue obiettivi di equità di genere?

La proposta che viene dalla letteratura (Sharp 2000) distingue le voci di spesa del bilancio in:

- 1) *spese destinate in modo specifico a donne e uomini: voce che include tutte le spese imputate a programmi e/o piani di spesa relative al genere (ad esempio programmi per la salute delle donne, sussidi a madri sole, ecc.);*
- 2) *spese per l'introduzione delle pari opportunità nella Pubblica Amministrazione e tra gli occupati: ad esempio, corsi di formazione per promuovere un'equa rappresentanza delle donne nelle posizioni decisionali, spese per Commissioni di Pari Opportunità;*
- 3) *spese che residuano sulle quali si può procedere all'analisi dell'impatto di genere in via indiretta.*<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Si veda, ad es., Cogno R., Pancioni M. (2002), Un modello di previsione della spesa locale per l'assistenza, in *Il futuro dei sistemi di welfare nazionali*, Siep, Pavia.

<sup>15</sup> Byanyima (2000) sottolinea come quest'ultima categoria di spesa occupi il 99% delle spese del bilancio in Uganda. Sharp e Broomhill (1990) nell'analisi dei bilanci in Australia relativamente all'anno 1985-

Questa analisi condotta sui dati di bilancio per Modena non fa che confermare il risultato già raggiunto in altri contesti territoriali: una percentuale superiore al 99% di spesa non è direttamente rivolta alla componente femminile o al raggiungimento di obiettivi di parità o di *empowerment* della medesima<sup>16</sup>.

Tuttavia alcune spese pur dirette alle donne in quanto portatrici di bisogni particolari (quali, ad esempio, maternità difficili) risultano inserite all'interno di capitoli di spesa più generali<sup>17</sup> e non vengono individuate consultando il documento più analitico di contabilità pubblica, perché richiedono una valutazione interna al servizio per poter essere documentate<sup>18</sup>.

Spese destinate in modo specifico alle donne o al raggiungimento di obiettivi di pari opportunità: (in milioni di lire)

	Assestato 2000	Impegnato 2001	% impegno 2001 su Tot. Spesa per CdR 2001
<b>1. Spese destinate specificatamente a donne</b> <i>Interventi a favore del Centro per le Donne Maltrattate</i>	180,8	255,4	0,0036
<b>2. Spese pari opportunità</b> <i>Iniziative per le pari opportunità</i>	30	30	0,00047

Altre sono desumibili dalla lettura dei singoli Programmi che compongono il Rapporto di Attività: alcuni esempi sono forniti, nell'ambito del programma 'Lavoro e Formazione' che rientra nelle politiche 'Le Reti, l'innovazione e i saperi', da interventi di 'informazione, sostegno, prima consulenza e tutoraggio nella fase di progettazione e avvio delle nuove imprese femminili', ed ancora dalla spesa diretta al 'progetto prostituzione' nell'ambito del programma Sicurezza Urbana<sup>19</sup>. Tuttavia, per le suddette difficoltà di utilizzare classificazioni di spesa diverse, è difficile ricomporre tutti questi interventi in un singolo aggregato.

In sostanza, nel caso di un bilancio locale quale quello italiano, la proposta che viene dalla letteratura serve (e non esaurisce) lo scopo di quantificare l'attenzione diretta e visibile di un bilancio a bisogni molto specifici delle donne. Poiché inoltre, la maggior parte delle spese di cui beneficiano soprattutto o anche le donne sono classificate sotto programmi e obiettivi più generali, tale proposta è inadeguata a cogliere lo sforzo complessivo di un'amministrazione rispetto ad un dato obiettivo. E' ciò vale anche per l'obbiettivo di *gender empowerment*.

---

1986 stabiliscono che solo lo 0,75% delle spese è considerabile come spese dirette alle donne e alle ragazze, mentre il 99% circa delle spese è da ascrivere alla categoria di spese residuali.

<sup>16</sup> Per classificare le spese del Comune di Modena seguendo questo criterio abbiamo fatto riferimento al Piano Esecutivo di Gestione (PEG). Il PEG relativo al 2001 per il Comune di Modena che ci consente di stabilire l'impegno assunto per capitolo di spesa nell'ambito di ogni centro analitico all'interno dei centri di responsabilità comunali. Per una descrizione del PEG, del suo livello di analiticità e sulla mancanza di un 'PEG consuntivo' si veda Anessi Pessina (2000) *La contabilità delle aziende pubbliche. Contabilità finanziaria e contabilità generale negli enti locali*, Milano, EGEA.

<sup>17</sup> In questo caso sono comprese all'interno della voce "servizi sociali educativi e assistenziali di base".

<sup>18</sup> Per alcuni interventi sono disponibili dati di consuntivo 2001 e previsione 2002 e 2003 nel Piano di Zona della Città di Modena.

<sup>19</sup> Progetto che viene curato dal Centro Stranieri del Comune di Modena e ha l'obiettivo di ridurre il danno subito dalle donne che si prostituiscono e di predisporre percorsi di uscita dal mondo della prostituzione.

In alternativa proponiamo di leggere i dati di spesa lungo due direzioni di intervento:

- promuovere la partecipazione delle donne nella vita politica e istituzionale, per esempio con campagne di informazione mirate;
- sostenere una qualificata presenza in alcuni ambiti di attività economica e/o posizione professionale - l'imprenditoria e la dirigenza di imprese, enti ed associazioni pubblici o privati.

Alcune delle iniziative che il Comune di Modena ha intrapreso per promuovere la partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale sono spesso finanziate da spese 'dedicate' alle donne quali quelle che abbiamo appena finito di commentare. E fra le iniziative degli ultimi anni vogliamo ricordare, oltre alla Convention fra donne, la partecipazione alla Conferenza di Pechino, i corsi organizzati dal Centro di Documentazione Donna in collaborazione con altri istituzioni comunali, provinciali e con l'Università, in generale, l'attività del Laboratorio di Formazione Politica di Genere che il Centro ha promosso a partire dal 1998.<sup>20</sup>

Date le finalità istituzionali proprie di una amministrazione comunale la promozione della partecipazione femminile alla vita istituzionale è anche, partecipazione agli organi di governo locale: giunta e consiglio comunale. Una voce di spesa corrente che trova assonanza con questo obiettivo è desumibile dal Conto consuntivo per Codici di Spesa il quale annovera, tra le "prestazioni di servizi", le *indennità e compensi organi istituzionali*. Lungi dall'essere una misura esaustiva, o quantomeno indicativa, della partecipazione femminile all'attività istituzionale, la voce di spesa suddetta può **solo** dare una indicazione dell'ammontare totale (quindi senza suddivisione per genere) delle spese per gli organi istituzionali. La spesa si è così evoluta:

*C/consuntivo per codici di spesa (milioni di lire)*

<i>(milioni di lire)</i>	<b>1998</b>	<b>1999</b>		<b>2000</b>		<b>2001</b>	
(45) Indennità, ecc..	1283	1327	+ 3,4	1967	+ 48,3	2287	+ 16,3
% su Tot Prestazione Servizi	0,8	0,8		1,1		1,3	
% su Tot Spesa Corrente	0,3	0,3		0,5		0,6	

*Fonte: Relazione di Attività 2000, 2001.*

Ne deduciamo che, in linea generale, la spesa per la partecipazione agli organi istituzionali è andata crescendo nel corso degli anni, ma con particolare accentuazione dal 2000. E' da tale anno che l'incremento consistente determina anche una crescita della quota relativa della voce rispetto sia alla Spesa totale per Prestazioni di Servizi sia al Totale della Spesa Corrente. Quello che non possiamo desumere dai dati è se l'aumento di spesa derivi da un incremento dell'ammontare del "gettone di presenza" o di "indennità" o dalla maggiore frequenza, ad es., delle sedute e riunioni degli organi istituzionali (con molta probabilità entrambe le argomentazioni). Ma ancor più non possiamo avanzare alcuna ipotesi circa la distribuzione delle indennità e compensi in relazione al genere.

In questo caso potremmo suggerire un semplice esercizio di correzione dell'informazione (o, meglio, di completamento della stessa) volto non solo a puntualizzare la diversa incidenza di questa spesa per le donne rispetto agli uomini, ma soprattutto a rivelare la partecipazione/frequenza relativa alla attività dell'istituzione, cioè il legame spesa-partecipazione/frequenza-genere rispetto, ad es., al numero di sedute e/o presenze alle riunioni degli organi, ecc.ecc.; con la possibilità di accrescere anche la conoscenza quali-quantitativa sul diverso livello di

<sup>20</sup> Vedi al sito <http://www.comune.modena.it/associazioni/cddonna/Programma.htm>

partecipazione/coinvolgimento e il conseguente impegno attribuibile in relazione al “genere”.

La partecipazione femminile agli organi istituzionali dunque non è riconducibile ad uno specifico programma. Ed è legata a doppio filo ad una partecipazione alla vita economica e professionale di profilo ‘alto’ sulla quale è possibile intervenire con strategie a medio termine e programmi di incentivazione - attraverso la formazione, i programmi di sostegno alle imprese giovani ecc. – ma anche in modo diretto e immediato – attraverso gli appalti e il conferimento di incarichi professionali, consulenze ecc.

Con riferimento a questi ultimi, l’informazione non consente di distinguere in base alla presenza/proporzione delle donne in quanto l’unica indicazione desumibile dai conti e dalle relazioni ai conti è quella di tipo quantitativo generale, cioè dell’ammontare delle spese sostenute dall’ente Comune per incarichi professionali esterni e consulenze, nonché della loro variazione nel corso degli anni. L’evoluzione di queste voci di spesa è derivabile solamente dal C/ Consuntivo riclassificato per Centri di Responsabilità e dal C/ Consuntivo per Codici di Spesa, mentre non è possibile individuare informazioni collegate a programmi, così come fatto nell’analisi precedente.

*C/ consuntivo per Centri di Responsabilità: (milioni di lire)*

	1998	1999		2000		2001	
Contratti e Appalti	834	850	+ 0,8	674	-20,7	673	- 0,1
% su Tot Spesa Corrente	0,2	0,2		0,17		0,16	

*C/ Consuntivo per Codici di Spesa: (milioni di lire)*

	1998	1999		2000		2001	
(15) Coll. Coord. Continuat.						3072	
(54) Inc. Doc per C.F.P.	269						
(77) Inc., Prest. Profess.	3064	2620	-14,5	2693	+ 2,7	58 <sup>21</sup>	
(78) Consul., Prest. Intellettuali	2781	4323	+55,4	3690	-14,6	5549	+50,4
%(54+77+78) su Tot. Prestaz. Servizi	3,7	4,0		3,7		3,1 <sup>22</sup>	
%(54+77+78) su Tot. Spesa Corrente	1,6	1,8		1,6		2,2	

*Fonte: Elaborazioni su Relazione di Attività 2000 e 2001*

L’insieme delle voci sopra indicate fa intuire un andamento alterno negli anni delle somme complessivamente destinate a consulenze, prestazioni professionali, appalti, ecc.: tra il 1999 e il 2000 si interrompe il processo di crescita di tali spese, tanto che diminuisce il peso relativo sia nei confronti della “Prestazione di Servizi” sia rispetto alla Spesa Corrente nel suo complesso. Nel 2001 si assiste nuovamente ad una ripresa in termini sia assoluti che relativi.

<sup>21</sup> Sicuramente la netta contrazione di questa voce di spesa è da imputare alla modificazione della forma “contrattuale”; infatti è solo in questo anno che compaiono le spese per Collaborazioni Coordinate e Continuate a fronte della riduzione degli incarichi continuativi, prestazioni professionali, ecc..

Ricordiamo come la normativa fiscale abbia introdotto modificazioni sostanziali nel trattamento e nella configurazione delle prestazioni di CoCoCo, assimilandole ai redditi da lavoro dipendente e al connesso regime tributario. Il diverso trattamento giuridico-fiscale è evidenziabile anche dal fatto che le spese per CoCoCo dal 2001 trovano imputazione nel centro di spesa per il “Personale”.

<sup>22</sup> Qui la % è calcolata solo sulle voci (77) e (78) dato che la voce (15) costituisce parte della spesa imputabile al “personale” e non più attribuibile alla “prestazione di servizi”.

L'andamento erratico è plausibilmente legato anche alla realizzazione di opere di investimento che per propria natura non hanno una distribuzione uniforme nel tempo. L'unica voce che, con tutta probabilità, potrà dare indicazioni di tendenza (almeno dal 2001 in poi) è quella della spesa per CoCoCo che si dovrebbe configurare come una sorta di rapporto che assume un carattere di continuità nel corso del tempo e che, molto spesso, è utilizzato dalle amministrazioni pubbliche (e, quindi, anche quella comunale) come una forma alternativa alla "consulenza", ma che si va connotando sempre più come una sorta di "sostituto" e/o "surrogato" del rapporto di lavoro dipendente.

Informazione collaterale a quelle appena viste si ottiene dalla spesa per "Incarichi professionali esterni" inglobata tra le componenti le "Spese in C/ capitale per interventi"; spesa che passa da (in milioni di lire) 948 a 2123 nel 2000 (con un incremento del 124%), per scendere nuovamente a 723 nel 2001 (con un decremento del 64,5%) e mantenendo all'interno della categoria di spesa un peso relativo che passa dall'1,6 % al 2,1 per poi attestarsi su uno 0,6.

A qualificare la presenza femminile in ambito professionale e dirigenziale concorre un secondo gruppo di programmi che comprende:

*il Progr. 110: Politiche economiche, promozione del territorio, servizi alle imprese e reti telematiche:* fulcro di questo programma sono la promozione ed il coordinamento dello sviluppo economico locale e gli interventi mirati a sostenere le politiche locali. All'interno del programma 110 vanno segnalati in particolare, il GIM (Giovane impresa Modena) per lo sviluppo dell'imprenditorialità giovanile, l'attività di formazione e progettazione del Progetto Europa e lo Sportello Unico per le imprese;

*il (Progr. 120) Lavoro e Formazione:* all'interno del programma assumono particolare rilievo nell'ottica di una lettura funzionale all'impatto di genere i progetti "Integrazione tra sistema formativo e sistema delle imprese" e "Sviluppo dell'imprenditoria femminile". Se il primo spinge a ripensare l'approccio formativo in un'ottica integrata tra mondo della formazione e sistema delle imprese senza interventi mirati alle differenze di genere, il secondo ha come esplicito obiettivo quello di realizzare attività di informazione, sostegno, consulenza e tutoraggio nelle fasi di progettazione ed avvio delle imprese femminili;

*il (Progr. 340) Giovani nell'ambito della politica 3 'Cittadinanza e Socialità'.*

Sono parte di questi programmi due iniziative che vengono esplicitamente riferiti a uomini e donne, il GIM (Giovane impresa a Modena) per lo sviluppo dell'imprenditoria giovane dove le donne contano per il 50% dei beneficiari e il *Mentor* (su Fondo Sociale Europeo), sportello all'interno dell'Informagiovani a sostegno dell'empowerment femminile, attraverso la crescita professionale delle donne imprenditrici. In quest'ultimo caso, però non vengono riportati dati disaggregati sull'utenza.

Rimodulare la lettura dei programmi in funzione dell'impatto di genere vorrebbe anche dire, costruire indicatori significativi per la misurazione degli effetti del programma o della politica ed evidenziare spese direttamente correlabili a sostegno dell'*empowerment* femminile. Nel caso specifico si dovrebbe, quindi, recuperare l'informazione circa l'indicatore da riferire al programma *Mentor* e una suddivisione della spesa in modo tale da poter effettuare l'imputazione corretta dell'impegno dell'ente locale nello sviluppo e sostegno dell'imprenditorialità femminile.

Allo stato attuale è solo possibile solo dare una indicazione degli stanziamenti complessivi per i programmi citati relativi al 2001 che assorbono una quota non trascurabile delle spese totali pari all'1,4%.

## C/ Consuntivo 2001: (milioni di lire):

Progr. 110 "Politiche economiche, promozione territorio, servizi imprese, reti telematiche "	2718
Progr. 120 "Formazione e lavoro"	913
% Progr. (110+120)/Tot. Politica 1 "Le reti, l'innovazione, i saperi"	51,43
Progr. 340 "Giovani"	2012
% Progr. 340 / Tot. Politica 3 "Cittadinanza e Socialità"	4,8
% Programmi 110+120+340 sulle spese totali	1,4

Fonte: Elaborazioni su Relazione di Attività 2000 e 2001

Per riassumere, e anche se ci fermassimo alla sola spesa corrente, non sarebbe possibile sulla base dei soli documenti di bilancio ricostruire puntualmente la quota di spesa dedicata all'insieme delle politiche/interventi che possono influire sul processo di *gender empowerment*, così come l'abbiamo inteso, perché gli ambiti di intervento sono molteplici e i singoli ambiti fanno capo a classificazioni diverse. Tuttavia è possibile fornire un'indicazione dell'ordine di grandezza minimo: tale quota è sicuramente superiore a quella riferibile alle voci più importanti dal punto di vista della spesa, quel 2,2% corrispondente a contratti/consulenze/docenza. Si tratta di una quota molto interessante se si pensa che, ad esempio, provvedimenti costosi come gli asili nido assorbono qualcosa come il 3,6%. Alcune delle erogazioni individuate hanno andamenti non regolari poiché sono legate ad obiettivi contingenti (ad, esempio incarichi o consulenze). Nel complesso, però si tratta di un grosso potenziale, sulla cui efficacia non ci si può al momento esprimere non solo perché occorre un'analisi di maggior dettaglio, ma soprattutto perché non sono disponibili informazioni sufficienti a stimare l'impatto di genere dei capitoli di spesa individuati, e tantomeno l'efficacia.

### Mobilità (trasporti)

**Obiettivi.** Anticipando conclusioni che sostanzieremo più avanti nel capitolo specificamente dedicato alla mobilità, le donne mostrano una maggiore propensione al mezzo pubblico che però si scontra spesso con una minore possibilità di usarlo efficacemente per i propri scopi quando i figli sono ancora piccoli, o laddove esistono problemi di sicurezza.

Uno dei possibili obiettivi di una politica locale dei trasporti che l'analisi di genere rivela come prioritari è, dunque, migliorare la mobilità delle madri con figli piccoli, ma anche dei padri.

Un secondo obiettivo auspicabile è mirare i provvedimenti a favore di una mobilità polifunzionale - caratterizzata da soste brevi e da un percorso zigzagante e tesa a combinare in un unico tragitto molteplici funzioni (accompagnare figli, spesa, disbrigo pratiche ecc).

Un terzo obiettivo è perseguire miglioramenti incrementali dei servizi pubblici esistenti su aspetti che sono spesso trascurati (oltre a quello ovvio della frequenza e della flessibilità dei tragitti): l'informazione sulle modalità del servizio, la pulizia alle fermate e sui mezzi, la comodità delle fermate anche per chi è accompagnato/a da bimbi o gente con problemi di mobilità, e, non ultimo, la sicurezza.

**Strumenti.** Tali obiettivi sono perseguibili con azioni trasversali che investano diversi aspetti della mobilità. Tuttavia, in base ai riscontri dell'analisi sui trasporti, segnaliamo due ambiti di intervento che ci sembrano più mirati. Il primo è il sostegno alla mobilità scolastica per la quale l'analisi che seguirà offre tutta una serie di esempi, dalla desincronizzazione degli orari scolastici, alle piste pedonali sicure. Il secondo è la politica dei parcheggi.

**Impegno di Spesa.** Una ricognizione a largo raggio, ma solo sulle spese correnti, degli interventi potenzialmente rilevanti per gli obiettivi in esame include, a nostro avviso, alcuni programmi della politica “Più qualità urbana, sostenibilità e sicurezza” (Politica 2), in particolare il programma relativo alla “Mobilità” (programma n. 230) e parte di quello “Sicurezza urbana” (programma n. 210 per gli aspetti riferibili alla “sicurezza e vivibilità del territorio”). Ma l’intreccio tra obiettivi prioritari di una politica di genere e relativi ambiti di intervento evidenzia come gli impegni di spesa interessino in modo trasversale politiche e programmi. Proprio in questa direzione si colloca il programma della politica “Cittadinanza e socialità” (Politica 3), denominato “Tempi e orari della città” (programma n. 310), legato essenzialmente alla elaborazione del piano regolatore degli orari della città di Modena<sup>23</sup>, così come, per alcuni aspetti, il programma (n. 510) “Trasporto pubblico locale”<sup>24</sup> della politica “Macchina comunale” (Politica 5).

L’elenco dei programmi evidenzia una complessità di interventi che colloca direttamente e indirettamente il problema della mobilità e dei trasporti al centro di una pluralità di politiche. Ma le informazioni desumibili dai risultati evidenziati per ciascun programma presentano un carattere generale che non consente di approfondire l’analisi con riferimento all’impatto di genere.

#### C/consuntivo per centri di Responsabilità (milioni di lire)

	1998	1999		2000		2001	
916 Trasporti scolastici		785		799	+ 1,7	876	+ 9,6
1803 Trasp. Pubblico, mobilità	6571	6596	+ 0,3	6063	- 8,1	6298	+ 3,9
1806 Mobilità	114	108	- 0,5	177	+ 63,8	210	+ 18,6
1807 Car Sharing				3770			
18 Traffico, Viabilità, Trasporti	16645	17406	+ 4,6	23218	+ 33,4	18004	- 22,4
2413 Tempi e orari della città						100	
(916+1803+1806+1807+2413) =TOT	6685	7489	+ 12,0	10809	+ 44,3	7484	- 30,8
% (916) / TOT		10,5		7,4		11,7	
% TOT / Tot. Spesa Corrente	1,8	1,9		2,8		1,8	

Fonte: Elaborazioni su RA 2000 e 2001

Il quadro che emerge dall’andamento della spesa riconducibile ai Centri di Responsabilità indicati non mostra variazioni di particolare rilievo se si esclude la crescita tendenziale della spesa “Trasporti scolastici” e una contrazione della spesa “Trasporto pubblico e mobilità” tra il 1999 e il 2000 (che poi riprende a crescere senza però riuscire a tornare ai valori 1998-99). La spesa che modifica il quadro (anche complessivo di riferimento) è la quota per “Car Sharing”, cioè per la sperimentazione che vede il Comune di Modena impegnato a far decollare l’utilizzo collettivo di un parco autovetture con la divisione dei costi in quote proporzionali alla lunghezza del percorso e ai tempi di percorrenza. La spesa compare però solo per il 2000 e costituisce, nei confronti delle imputazioni delle altre spese nel bilancio, la quota che altera i rapporti relativi e influisce sulle variazioni degli aggregati considerati; infatti escludendo tale imputazione si assisterebbe ad una lieve, ma costante, crescita della quota di spesa per i “Trasporti scolastici” rispetto al totale delle spese di trasporto (quota che comunque si attesta intorno al 10-12%), così come rimarrebbe pressoché immutato il peso relativo dei “trasporti”, qui considerati, rispetto al totale delle spese

<sup>23</sup> Nell’elaborazione dei “tempi della città” un ruolo di rilievo hanno gli orari scolastici per il miglioramento della qualità dei servizi e, quindi, dei trasporti.

<sup>24</sup> Ma solo per quello che riguarda la definizione e sottoscrizione dell’accordo di programma ed il contratto di servizio con i gestori.

correnti. E nel caso specifico notiamo come la quota non fa che attestarsi intorno ad un modesto 2% della spesa totale.

Le informazioni derivabili dai documenti di bilancio sono consistenti, ma non permettono di estrapolare “quelle” informazioni che ci consentirebbero di rendere coerente l’analisi e la correlazione tra obiettivi/indicatori, programmi e spese. Nel caso in esame ricordiamo che l’imputazione al CdR 18 implica la considerazione anche delle spese relative alla viabilità esistente e alla nuova viabilità, alle urbanizzazioni, ecc (mentre non vengono ad essere comprese le spese per trasporto scolastico<sup>25</sup>); temi questi che non sono funzionali alla nostra analisi<sup>26</sup>.

E’ possibile, invece, rilevare puntualmente entrate e spese con riferimento ai due interventi ‘mirati’ rispetto agli obiettivi che abbiamo identificato: il Trasporto scolastico e il Parcometro<sup>27</sup>.

***Entrate e Spese dei servizi a D individuale: (milioni di Lire)***

	Consuntivo 2000			Consuntivo 2001		
Servizi	Spese Impegnate	Entrate Accertate <sup>28</sup>		Spese Impegnate	Entrate Accertate	
	( A )	( B )	( B / A )%	( A )	( B )	( B / A )%
Trasporti scolastici	839	304	36,25	886	275	31,02
Parcometri	308	1347	437,45	329	1306	397,41
% Sul Totale della Spesa	0,3			0,3		

*Fonte: Rapporto di Attività 2000 e 2001.*

Interessa qui rilevare (i) il peso tutto sommato modesto di queste due voci sulla spesa complessiva, e (ii) il forte grado di copertura della spesa nel caso dei parcometri che, se è giustificato dai (generalmente) forti esborsi in conto capitale per la costruzione del parcheggio, testimonia anche della capacità dei parcheggi di produrre gettito e ne fa uno strumento interessante di una eventuale politica dei trasporti da una prospettiva di genere.

Riassumendo, e facendo riferimento alla sola spesa corrente, l’insieme degli interventi in ambito di mobilità urbana pesa per meno del 2% sul totale delle spese correnti, con trasporti scolastici e parchimetri che raggiungono un modesto 0,3 percento. La modestia degli esborsi relativamente ad altre aree di *policy* è dovuta anche all’importanza delle spese in conto capitale in questa area, nonché al fatto che il bilancio non include i conti delle imprese municipalizzate di trasporto. D’altro canto, la centralità che le donne assegnano al problema mobilità, il ruolo che assumono trasporto scolastico e politica dei parcheggi (entrambi rientrano a pieno titolo nel bilancio comunale) nell’influenzare i flussi effettivi di traffico nonché la capacità dei parcheggi di garantire entrate giustificano una forte attenzione a queste due aree di intervento da parte dell’amministrazione.

<sup>25</sup> Spesa, questa, direttamente collegabile alla mobilità scolastica e alle indicazioni evidenziate nell’analisi qualitativa e verso le quali potrebbero esser indirizzati gli interventi dell’amministratore pubblico.

<sup>26</sup> Di fatto le informazioni risultano rilevabili in modo diverso e, spesso, non confrontabili a seconda che si analizzi il conto consuntivo o le relazioni di attività e, quindi, rispetto ai diversi criteri di classificazione utilizzati. Si riesce, così, a disporre di molte informazioni che non è possibile però usare e valorizzare in modo complementare o integrato.

<sup>27</sup> Da ricordare che il servizio Parcometro fa riferimento alla utenza complessiva, quindi ad una domanda espressa sia da residenti che da non residenti e/o turisti.

<sup>28</sup> Le entrate accertate sono, in questo caso, le entrate derivanti dalle tariffe.

Mentre riprenderemo queste conclusioni nei capitoli seguenti, ci limitiamo qui ad un'osservazione generale: una mobilità polifunzionale e non lineare quale quella che induce spesso madri ( e padri) a privilegiare il mezzo privato su quello pubblico può essere facilitata da una politica di parcheggi che premi le soste brevi rispetto alle lunghe - per esempio con tariffe crescenti in base al tempo di sosta nelle aree centrali - e che favorisca chi viaggia con figli a bordo – per esempio ampliando l'offerta di parcheggio in prossimità delle scuole o dei servizi pubblici, alcuni dei quali esplicitamente riservati a chi ha figli a bordo. Tuttavia, se una politica mirata di prezzo dei parcheggi nel centro città si è rivelata uno strumento efficace per diluire il traffico cittadino in alcune realtà europee non troppo diverse da Modena – nell'Oxfordshire per esempio – nel nostro paese ciò rischia di scontrarsi con le esigenze di chi usa l'auto propria per recarsi al lavoro in centro città, magari combinandola con l'accompagnamento dei figli a scuola o il fare la spesa, e conta quindi su parcheggi poco costosi e a lunga sosta.

Per evitarlo occorre intervenire contemporaneamente sull'offerta di servizi pubblici per il tragitto casa lavoro. Attraverso l'iniziativa del *car-sharing* il Comune di Modena sta tentando di costruire un'alternativa all'uso del mezzo proprio per recarsi al lavoro, ma, come vedremo più avanti, la disponibilità a sperimentare il *car-sharing* è modesta, soprattutto da parte delle madri con figli. La sfida che deve raccogliere la politica dei trasporti è dosare e coordinare un insieme di innovazioni che riconoscano la crescente esigenza di un'offerta di trasporto sempre più personalizzata e diversificata; non solo in base alle differenze di genere, ma anche in base ad esse .

### 2.3.6 Valutazioni conclusive

Nel complesso l'analisi preliminare per indicatori si è rivelata uno strumento efficace per individuare un insieme di aree cui indirizzare l'attenzione, nonostante che l'informazione su cui abbiamo potuto contare in questo esercizio sperimentale di applicazione del GA al bilancio di Modena sia ancora parziale qua e là. Abbiamo individuato tre grandi aree di intervento, natalità, mobilità urbana e *gender empowerment*, richiamando altresì l'attenzione su due settori ulteriori su cui vanno raccolte informazioni aggiuntive per verificare eventuali opportunità di intervento: la partecipazione ad attività sportive e la sicurezza.

Uno dei vantaggi di ricorrere all'analisi preliminare per indicatori è che essa è fungibile anche ad altri livelli territoriali: basta riferirsi alla provincia o alla regione per il calcolo degli indicatori locali, e integrare opportunamente l'insieme degli stessi per adattarli al livello territoriale che si è scelto. Un secondo vantaggio sta nel fatto che questo tipo di analisi può essere usato 'in proprio' da un'amministrazione, sostituendo veri e propri *benchmark* ai nostri valori di riferimento.

Per contro, il fatto che in questo specifico esercizio abbiamo coinvolto in modo limitato gli amministratori ne costituisce un limite, per quanto previsto. Ne ha sofferto, in generale, la completezza dell'informazione, soprattutto nella fase di analisi dell'impegno di spesa in cui solo una diretta collaborazione fra amministratori ed esperti può garantire un salto di qualità, con risultati sufficientemente chiari e definiti.

L'analisi condotta sui soli documenti di bilancio ha prodotto alcune indicazioni in positivo. Abbiamo rilevato, in particolare, come su un capitolo di spesa importante quali gli asili nido l'amministrazione abbia già ottenuto un miglioramento dell'offerta, coniugando un modesto incremento di spesa in conto capitale con una crescente collaborazione col privato. Ciò suggerisce che una ulteriore espansione nel futuro è nell'ambito del possibile oltreché dell'auspicabile, anche se le ristrettezze finanziarie in cui si dibatte attualmente la finanza locale non vanno sottovalutate.

Abbiamo anche verificato che esistono alcuni nutriti capitoli di spesa - per appalti, consulenze, incarichi ecc. - che sono potenzialmente importanti per sponsorizzare un processo di *gender empowerment* ma che non vengono vagliati sotto questo profilo; né sono pubbliche le informazioni per farlo. A proposito della mobilità urbana abbiamo avuto conferma che una delle leve su cui agire – la politica dei parcheggi - può senso anche dal punto di vista finanziario - date le potenzialità di produrre reddito insite in questo strumento – purché venga coordinata con una rinnovata offerta pubblica sul fronte dei tragitti casa-lavoro.

Spesso, tuttavia, abbiamo incontrato difficoltà nel tentativo di associare, da un lato, obiettivi e strumenti da noi suggeriti e dall'altro, i programmi di spesa già predisposti dall'amministrazione. Una prima difficoltà è relativa all'intreccio di relazioni che attraversano più programmi rilevanti in singoli o più ambiti di intervento, l'altra deriva dalla non conoscenza sistematica della distribuzione della spesa tra i singoli programmi, sottoprogrammi e/o azioni, e l'ultima, ha a che fare con l'insufficiente informazione sui beneficiari degli interventi di spesa<sup>29</sup>.

Una maniera per superare queste difficoltà è progettare un sorta di “conto satellite”, una riclassificazione delle voci di spesa tale da cogliere l'efficacia sociale, cioè la corrispondenza tra programmi politici che vengono implementati e bisogni sociali rilevati. In questo senso la riclassificazione, o meglio, un nuovo modo di riaggregare le spese (ma parallelo ai preesistenti) potrebbe rappresentare una “buona prassi” dell'amministrazione pubblica. E' però indispensabile coinvolgere a questo fine l'amministrazione attraverso una collaborazione estesa a tutte le fasi dell'analisi, dall'analisi per indicatori dove l'amministrazione può suggerire integrazioni, collaborare a reperire le informazioni di dettaglio o ad individuare gli obiettivi prioritari, alle fasi di progettazione e di implementazione del conto satellite.

In assenza dell'apporto degli amministratori, va considerata l'opportunità di passare direttamente dall'analisi degli indicatori e quindi dall'individuazione dei settori/obiettivi di interesse prioritari all'analisi settoriale su (uno o più di) questi obiettivi.

---

<sup>29</sup> Peraltro il tentativo di sopperire alla carenza di informazioni con l'analisi delle spese per Centri di Responsabilità ha sortito lo stesso tipo di problemi a cui si è anche aggiunta la difficoltà di trovare un collegamento tra la classificazione delle spese per Politiche e quella per Centro di Responsabilità.

## Riferimenti Bibliografici

Addabbo T., Caiumi, A. (2003) 'Extended income estimation and income inequality by gender', in A.Picchio (ed.) *Unpaid work and standard of living*, London and New York: Routledge,(forthcoming)

Addabbo T., Borghi N. (2001) *Riconoscere il lavoro: una ricerca sulle lavoratrici con contratti di collaborazione nella Provincia di Modena*, Milano: Franco Angeli

Ascoli, U., Barbagli, M., Cossentino, F. e Ecchia, G. (a cura di) (2001) *Le politiche sociali in Emilia-Romagna Primo Rapporto – febbraio 2001*, Torino, Rosenberg & Sellier

Baldini M., (2000) Mapp98: un modello di analisi delle politiche pubbliche, CAPP, Materiali di discussione n.331, *Dipartimento di Economia Politica, Università di Modena e Reggio Emilia, Modena*.

Baldini M., Bosi, P. Guerra, M.C., Silvestri, P. (2001) 'La scelta tra Ici e addizionale all'Irpef nella politica tributaria locale: effetti distributivi', *Economia pubblica*, n.2.

Baldini M., Bosi, P. (2001), 'An Evaluation of Tax Reform with focus on children welfare', *Child Working Papers*, n.3/2001, Torino

Bardhan K., Klasen S. (1999) UNDP's Gender-Related Indices: A Critical Review. *World Development*, v. 27, n. 6: 985-1010

Barry U., Bettio F., Figueiredo H., Grimshaw D., Maier F. and Plasman R. (2001) *Indicators on Gender Gaps in Pay and Income*, Report for the European Commission's Expert Group on Gender and Employment, mimeo, *European Commission, Bruxelles*

Bettio F. (1999) 'Politiche amichevoli nei confronti delle nascite', *presentato al Convegno organizzato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri 'Le famiglie interrogano le politiche Sociali': Bologna 29-31 marzo 1999*.

Bettio F., Plantenga J. (2003) *Care Regimes in Europe*, *Feminist Economics* (forthcoming)

Bettio F., Rosselli A., Vingelli G. (2001) *Gender Auditing dei Bilanci Pubblici*, *Fondazione A.J. Zaninoni* ([www.fondazionezaninoni.it](http://www.fondazionezaninoni.it))

Castellani L. e Naso A. (2001) *La rete dei servizi per gli anziani nella provincia di Modena*, *Centro Stampa della Provincia di Modena*

Cogno R., Pancioni M. (2002), *Un modello di previsione della spesa locale per l'assistenza*, in *Il futuro dei sistemi di welfare nazionali*, Siep, Pavia.

Commissione di indagine sull'esclusione sociale (2000), *La povertà delle donne in Italia. La ricerca, i dati, le metodologie di analisi* (a cura di E.Ruspini), Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma.

Comune di Modena (2000 e 2001), *Bilancio Consuntivo*

Comune di Modena (2001 a) *Piano Esecutivo di Gestione, anno 2001, Risorse Finanziarie per centri di responsabilità, Allegato A alla delibera della Giunta Comunale n.203 del 13 marzo 2001*, Comune di Modena, Direzione Generale.

Comune di Modena (2001 b) *Bilancio di previsione 2002-2004. Un piano strategico per il futuro di Modena. Traiettorie per un progetto condiviso sull'idea di città* Relazione del Sindaco Giuliano Barbolini, seduta del Consiglio Comunale del 19 Dicembre 2001.

Comune di Modena (2002a) *Rapporto di Attività 2001*. Relazione della Giunta Comunale al conto consuntivo.

Daccò S. (2001) *Un primo esame dei parametri gestionali dei servizi degli enti locali a livello nazionale, Ministero dell'Interno, Direzione Generale dell'Amministrazione Civile, Direzione Centrale per la Finanza Locale ed i Servizi Finanziari* (<http://www.ministerodell'interno.it>)

DataBank (2001) *Indagine sulla qualità della vita a Modena: il punto di vista delle donne, Indagine effettuata per conto del Comune di Modena*, Comune di Modena

Del Boca D. (2002), "Labor Supply and Child care opportunities in Italy", in *Monitoring Italy, Roma: Rapporto ISAE*

Del Bono E. (2001) *Estimating Fertility Responses to Expectations: Evidence from the 1958 British Cohort*, Pembroke College, University of Oxford (mimeo)

Elson D. (1998) *Integrating Gender Issues into national Budgetary Policies and procedures: Some Policy Options*, *Journal of International Development*, 10 (November): 929-41.

EURETE (2002) *Gender Budgeting: la prospettiva di genere nei bilanci pubblici*, *Newslettera Tematica* n.1/2002

Emerek R., Figueiredo H., González M. P., , Gonäs L. and Rubery J. (2001) *Indicators on Gender Segregation*, Report for the European Commission's Expert Group on Gender and Employment, mimeo, *European Commission, Bruxelles*

European Commission, *Benchmarking Equal Opportunities Policy*. Doc EQOP 17-98, DG V/D/5. Bruxelles 1998.

Karamessini M., Lehto A-M., Mairhuber I. and Smith M. (2001) *Indicators of Gender Equality in Employment and Unemployment*, Report for the European Commission's Expert Group on Gender and Employment, mimeo, *European Commission, Bruxelles*

Palomba R. (1991) “Dagli atteggiamenti ai comportamenti”, “Gli Italiani e i loro figli” e “Le strategie riproduttive degli italiani”, capitoli III, IV e V in Palomba R. (a cura di) *Crescita zero. Le opinioni degli italiani in un’indagine dell’Istituto di Ricerche sulla Popolazione*, 73-162, La Nuova Italia, Firenze.

*Pfeifer A. and Schwendener P.*(2002) Eine geschlechterdifferenzierte Budgetinzidenzanalyse für Basel-Stadt, presentato al seminario *Gender Balance – Equal Finance* organizzato dal Frauenrat di Basel, 10 Marzo 2002

*Picchio, A. (ed.)* (2003), Unpaid work and standard of living. *London and New York: Routledge, (forthcoming)*.

*Solinas G.* (2000), “Popolazione, Servizi di cura e assistenza domiciliare nel comune di Modena”, in Rapporto sulla situazione economica e sociale della Provincia di Modena 2000, *Associazione Mario Del Monte, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia*.

*UNDP* (1995) Human Development Report. *New York: Oxford University Press*.

### **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**

(a cura di Tindara Addabbo<sup>30</sup>, Vando Borghi<sup>31</sup>, Vittorina Maestroni<sup>32</sup>, Francesca Olivier<sup>33</sup> e Ylenia Rovinalti<sup>34</sup>)

#### **Abstract**

I servizi sottoposti a gender auditing in questo capitolo sono i servizi diretti ai bambini e alle bambine di età inferiore ai tre anni (in particolare i nidi), gli assegni di genitorialità e i centri per le famiglie.

Il possibile impatto di genere della presenza dei servizi all'infanzia, dell'istituzione di un assegno di genitorialità (rivolto alle famiglie durante il primo anno di vita del bambino/a e se uno dei due genitori che lavora si astiene dall'attività lavorativa durante il primo anno di vita del bambino e non lo inserisce al nido e sottoposto ad un test dei mezzi per l'ammissione) e delle attività dei centri per le famiglie è legato alle differenze di genere riscontrate in letteratura sia nel lavoro di cura (le madri sono le principali erogatrici del lavoro di cura all'interno delle famiglie) sia nella sensibilità dell'offerta di lavoro delle madri alla presenza di figli piccoli e di servizi all'infanzia pubblici. Questi elementi introducono rigidità nel campo delle scelte individuali e nella prima parte di questo capitolo si utilizzano strumenti di analisi microeconomica utilizzando i dati individuali disponibili a livello comunale e indagini disponibili a livello nazionale per verificare come l'azione e la spesa del Comune di Modena possano avere un'influenza sul comportamento delle donne, sulle loro reali possibilità di scelta e su un auspicabile riequilibrio nella distribuzione dei tempi di lavoro totale (pagato e non pagato). Nella seconda parte del capitolo, viene invece messa a fuoco l'attività del Centro per le Famiglie (e delle sue strutture periferiche) del Comune di Modena: da un lato, tale analisi permette di conoscere le aree problematiche concrete in cui tale servizio riscontra maggiori esigenze di sostegno da parte delle famiglie (italiane e straniere) nella realizzazione di quei compiti di cura e di relazione che sappiamo ricadere preminentemente sulle donne; dall'altro, si evidenzia come proprio le specifiche caratteristiche del Centro e delle modalità di intervento che lo contraddistinguono da altri servizi locali, esso costituisca un contesto organizzativo particolarmente favorevole all'introduzione ed alla sperimentazione di pratiche innovative (ispirate appunto alla metodologia del gender auditing) di valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche.

#### **Asili Nido e servizi integrativi**

##### ***Risultati Principali***

La rilevanza di genere del nido pubblico è evidente sin dalla sua nascita alla quale le associazioni femminili appaiono aver contribuito in modo rilevante (una parte del lavoro di ricerca del gruppo è stato appunto volto a ricostruire la nascita del servizio) e proprio l'intreccio fra soggetti istituzionali, sindacati e donne nella richiesta dei servizi all'infanzia ad avere contribuito alla nascita del 'modello emiliano'.

<sup>30</sup> Dipartimento di Economia Politica e CAPP – Università di Modena e Reggio Emilia; e-mail: addabbo@unimore.it

<sup>31</sup> Dipartimento di Sociologia Università di Bologna; e-mail: borghi@spbo.unibo.it

<sup>32</sup> Centro Documentazione Donna di Modena; e-mail: vittorina.cddonna@comune.modena.it

<sup>33</sup> CAPP e Prometeia; e-mail: folivier@iol.it

<sup>34</sup> CAPP; e-mail: yleniar@tin.it

I servizi presenti a Modena in questo settore appaiono caratterizzati da una qualità elevata e sono sempre più percepiti come un importante elemento educativo e relazionale sia per il bambino/a che per la sua famiglia. I servizi all'infanzia sono quantitativamente più diffusi nel territorio rispetto a quanto accada in media in Italia (infatti in media in Italia solo il 6% dei bambini e delle bambine residenti di età inferiore ai 3 anni risulta iscritto ai nidi mentre nel Comune di Modena l'offerta di nidi pubblici copre il 20,3% della popolazione residente di età inferiore ai 3 anni e il 26,8% - se si considerano anche i servizi privati convenzionati). La domanda è effettuata da circa il 37% dei residenti in questa fascia di età, resta quindi un problema di eccesso di domanda. Negli ultimi 3 anni il Comune di Modena ha adottato diversi criteri per l'ammissione ai nidi pubblici e convenzionati dei bambini al di sotto dei 3 anni questi cambiamenti ci hanno consentito di effettuare una simulazione sul possibile impatto di genere di diversi criteri di ammissione a un servizio che l'analisi empirica mostra essere estremamente rilevante per le scelte di distribuzione del tempo della madre. Nel 2001/2002 il Servizio Istruzione del Comune di Modena utilizza l'ISE solo per l'attribuzione della tariffa mentre per l'ammissione al servizio non utilizza l'ISE ma solo criteri non legati al reddito che in parte modifica rispetto ai criteri adottati negli anni precedenti aumentando in particolare i punteggi per i genitori soli (impatto di genere positivo considerando anche la maggiore percentuale di madri sole) e per le famiglie con più figli. L'analisi microeconometrica rivela che utilizzando questo nuovo criterio di ammissione vengono meno penalizzate, rispetto al passato le famiglie one-earner quindi riducendo i costi fissi legati alla scelta di lavorare si amplia la possibilità di scelta nella distribuzione del proprio tempo per le madri in questi nuclei familiari (si consideri inoltre che famiglie one-earner sono maggiormente presenti fra le famiglie di immigrati in cui il nido svolge anche un importante ruolo di inclusione sociale ancor di più rispetto alle altre famiglie residenti).

Si utilizzano quindi dati dell'indagine della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie italiane relativamente al 1998 per simulare l'impatto, su famiglie in cui entrambi i genitori sono occupati, della non ammissione del figlio/a al nido: in assenza di aiuti da parte dei familiari nella cura del bambino e considerando anche l'impatto sul reddito esteso delle diverse possibilità di scelta (astensione dal lavoro di mercato di uno dei coniugi o assunzione di una baby-sitter) l'astensione dal lavoro da parte della madre appare più probabile.

### ***Suggerimenti di policies***

Una riduzione dei servizi pubblici in questo campo oltre ad avere un impatto negativo sulla qualità della vita delle famiglie escluse dal servizio (considerando inoltre che fra i fruitori del servizio ne sono significativamente percepite le funzioni non solo di custodia ma anche educative, relazionali e di inclusione sociale) avrebbe l'effetto di ridurre il campo possibile di scelta individuale per le madri. In una prospettiva di genere si accolgono quindi favorevolmente le politiche seguite dal Comune di Modena in termini di un aumento dell'offerta di posti (anche attraverso convenzioni con altri enti per la gestione di servizi in convenzione sottoposti però al rispetto di parametri qualitativi fissati dal Comune stesso) e in termini della sperimentazione di nuove tipologie di servizi (che in parte riducono i costi non monetari della non ammissione legati ai bisogni di socializzazione dei bambini e di disponibilità di spazi di incontro e di relazione con altri genitori). La maggiore probabilità di non ammissione ai nidi per famiglie in cui la madre non è occupata rende particolarmente rilevante la diffusione dei servizi integrativi in atto nel Comune di Modena anche come strumento di aumento dell'acquisizione di capacità relazionali per le madri non occupate.

### ***Suggerimenti sulla raccolta dei dati***

Suggeriamo di inserire nel file di archivio generato dalle dichiarazioni all'atto della domanda di ammissione al servizio anche informazioni concernenti il genere dei dichiaranti, il titolo di studio e la cittadinanza (in parte raccolte in fase di ammissione al servizio).

### **Assegno di genitorialità**

#### ***Risultati Principali***

E' stata recentemente introdotta dal Comune di Modena (Servizi Sociali) e da altri Comuni in Regione (si considerino ad esempio il Comune di Bologna, il Comune di Ferrara e il Comune di Carpi) la possibilità (con applicazione del criterio ISE) della corresponsione di un assegno di genitorialità alle famiglie in cui uno dei due genitori si astiene dall'attività lavorativa durante il primo anno di vita del bambino e non lo inserisce al nido.

Questo assegno presenta l'indubbio elemento positivo di favorire la conciliazione dei tempi lasciando più tempo pagato per il lavoro di cura ma contiene anche un elemento di scoraggiamento dell'offerta di lavoro delle madri che può essere corretto avendo l'obiettivo di ampliare il campo delle scelte individuali e di favorire la distribuzione fra i sessi del lavoro di cura.

#### ***Suggerimenti di policies***

Si consiglia l'adozione di un meccanismo incentivante l'astensione del padre dall'attività di lavoro extradomestico (un disegno maggiormente incentivante la partecipazione del padre al lavoro di cura è stato recentemente adottato da altri comuni presenti in Regione si consiglia una valutazione dell'esito dei diversi disegni della stessa politica). Si consiglia inoltre di seguire nel tempo il percorso lavorativo e l'inserimento alle scuole di infanzia dei fruitori dell'assegno per verificare se esista un rischio di maggiore probabilità di non fruizione del servizio da parte del bambino/a negli anni successivi al primo anno di vita e una minore probabilità di reintegro nell'attività di lavoro da parte delle madri che hanno usufruito dell'assegno.

### **Suggerimenti sulla raccolta dei dati**

#### **All'atto della domanda:**

I dati prodotti dal Servizio dovrebbero a nostro avviso rendere espliciti:

- il sesso del richiedente (per consentire una verifica del possibile effetto di genere)
- la condizione professionale, contrattuale, settore di entrambi i coniugi e dimensione dell'impresa in cui lavorano (per verificare quale sia la posizione professionale di entrambi i coniugi che sono poi beneficiari dell'assegno, è possibile che lavoratori e lavoratrici che hanno una determinata forma contrattuale – esempio collaboratori coordinati e continuativi – siano sottorappresentati a causa di una difficoltà insita nel tipo di lavoro nel richiedere astensioni prolungate)
- il titolo di studio del richiedente (per confermare l'evidenza della maggiore probabilità di interruzione dell'attività lavorativa dei meno istruiti)

### **Alla fine della corresponsione dell'assegno**

Il servizio alla fine della corresponsione dell'assegno dovrebbe a nostro avviso rilevare (e consentire di effettuare il link con le informazioni raccolte all'atto dell'iscrizione):

- l'avvenuto rientro nel posto di lavoro da parte del beneficiario/a (questo perché le donne, che più probabilmente possono usufruire dell'assegno, sono anche più esposte al rischio di non riprendere l'attività lavorativa)
- se al rientro il beneficiario ha mantenuto la posizione lavorativa prima dell'interruzione (questo per testare il costo dell'interruzione per l'individuo e quanto l'impresa adotti un atteggiamento family friendly favorendo il rientro dei lavoratori dopo l'interruzione legata a motivi familiari)
- quale servizio di cura è utilizzato per il figlio (nido pubblico, privato, privato convenzionato, privato, famiglia) e perché (domanda presentata e non accettata, nido assegnato troppo lontano, si preferisce tenerlo a casa, nido pubblico troppo costoso) (questo per valutare quanto l'astensione dal servizio di cura nel primo anno di vita possa ridurre la probabilità di inserimento al nido negli anni successivi).

## **Centro per le Famiglie**

### ***Risultati principali***

Istituiti da una legge regionale del 1989, i CF si configurano, in base alle loro caratteristiche materiali e immateriali, come luoghi di accoglimento e a partire dal riferimento ad una preminente attenzione a tutto ciò che ruota attorno ai temi ed ai problemi della genitorialità, in quanto spazi, cioè, “organizzati come ‘vere e proprie case’, rivolti principalmente a famiglie con bambini”.

Il Comune di Modena, a partire dai primi anni '90, ha poi raccolto in modo non formale, bensì interpretandolo come uno strumento “forte” di intervento nella realtà locale, il progetto dei CF. Si è venuta così evidenziando un'evoluzione che, a partire da un iniziale orientamento nel quale l'esperienza di altri servizi già presenti nel territorio (ad esempio, i consultori) era assunta come riferimento, in termini di fisionomia organizzativa e filosofia progettuale, ha poi visto delinearci una struttura dai contorni e dall'identità più precisi ed originali, maggiormente orientata a raccogliere ed organizzare l'espressione dei bisogni delle famiglie, più che a strutturare un set di risposte e interventi predefiniti. L'analisi condotta - in questo caso, di tipo sociologico - ha consentito di mettere a fuoco, per quanto entro un ambito circoscritto, il rapporto tra politiche pubbliche e cittadini, da un punto di vista ulteriore rispetto alle osservazioni condotte nelle parti precedenti di questo capitolo. Al centro dell'attenzione, non è qui il modo in cui - direttamente o indirettamente - l'amministrazione indirizza risorse per il sostegno e la promozione di ambiti di attività che sappiamo essere condotte prevalentemente dalle donne. Ad essere focalizzata, attraverso l'analisi del CF, è la questione derivante dall'intreccio a) della valutazione dell'impatto che le politiche pubbliche hanno sulle famiglie, b) del modo in cui queste ultime, nel contatto quotidiano con i servizi e le istituzioni locali, interpretano e fanno esperienza della concreta implementazione di misure e interventi ad esse destinati e c) delle modalità attraverso cui questi stessi destinatari possano svolgere anche un ruolo più attivo nel processo di costruzione delle politiche pubbliche locali.

### ***Suggerimenti di policies***

Nel contesto dell'analisi sopra richiamata, si è cercato di mettere in evidenza due elementi:

- relativamente ai servizi ed alle politiche locali; il delicato terreno e le modalità operative del CF si prestano in modo significativo alla sperimentazione di indagini progettuali condotte attraverso un approccio narrativo al gender auditing e finalizzate alla pluralizzazione dei criteri di valutazione degli interventi e delle politiche sociali ed all'introduzione di pratiche di progettazione partecipata di queste ultime
- relativamente alla metodologia; il gender auditing si dimostra una metodologia utile per approssimarsi alle crescenti esigenze delle amministrazioni locali e delle relative articolazioni di agire come learning organizations

### **Introduzione<sup>35</sup>**

Nell'analisi di impatto di genere dal lato della spesa del Bilancio del Comune di Modena si è visto come, similmente a quanto constatato in altri contesti, la quasi totalità delle spese di competenza comunale rientri nell'ambito delle spese che non sono direttamente ascrivibili al genere femminile e quindi, per analizzarne l'impatto di genere sia necessario avvalersi di una pluralità di strumentazioni analitiche che consentano di rivelarne gli effetti e di discutere il disegno delle politiche.

Nell'ambito di questo progetto si è scelto di approfondire due ambiti di spesa che riteniamo possano avere un impatto di genere: la spesa relativa ai servizi all'infanzia (in particolare quelli rivolti a bambini di età inferiore ai 3 anni) e la spesa relativa ai trasporti (Capitolo 4). Oggetto del presente Capitolo è appunto la spesa del Comune di Modena verso i servizi diretti ai bambini di età inferiore ai 3 anni (in particolare verso i nidi), gli assegni di genitorialità e i centri per le famiglie.

La prima sezione di questo Capitolo mostra il peso di queste spese nell'ambito del Bilancio Comunale riferito al 2001 nell'ambito dei rispettivi centri di responsabilità e rispetto alla spesa totale. L'obiettivo è appunto quello di verificare quanto questa spesa pesi sul totale, quanto all'interno della spesa per i nidi sia presente un investimento del Comune in conto capitale e come si evolve la spesa nel tempo.

Perché questi oggetti di spesa hanno rilevanza in un'analisi di genere del Bilancio del Comune? Ebbene la letteratura economica ha dimostrato che l'offerta di lavoro femminile è sensibile alla presenza di bambini che richiedono tempo per lavoro di cura e se da un lato la loro presenza può scoraggiare l'offerta di lavoro delle madri (mentre non ha un simile significativo effetto per i padri) dall'altro la presenza di servizi pubblici di cura può attenuare l'effetto di scoraggiamento e avere un effetto positivo sull'offerta di lavoro delle madri. Diventa dunque rilevante per un'analisi di genere dell'impatto delle politiche pubbliche a livello comunale scoprire quanto il Comune di Modena spende sui servizi all'infanzia e in particolare sui servizi rivolti ai bambini di età inferiore ai 3 anni in cui l'input di tempo dei genitori di cura è maggiore.

---

<sup>35</sup> Tindara Addabbo. Si ringraziano i testimoni significativi intervistati nell'ambito della presente ricerca e il Comune di Modena per la disponibilità e la collaborazione mostrata nel corso del progetto. Si ringraziano il Centro Documentazione Donna di Modena e l'UDI per l'accesso agli archivi documentari e gli altri componenti del gruppo di ricerca per gli stimolanti commenti ricevuti. La responsabilità di quanto segue resta degli autori.

L'importanza di questo servizio in una prospettiva di genere è evidenziata anche dall'analisi della sua nascita alla quale (Sezione 3.2.1) hanno significativamente contribuito le associazioni femminili.

L'analisi dell'impatto di genere di questo servizio ci ha consentito anche di rilevare come la presenza del servizio sul territorio e la sua qualità abbiano sedimentato nelle famiglie una domanda di nidi non solo come un luogo di custodia ma come un elemento di arricchimento nel processo di crescita del bambino e come un luogo di inclusione sociale in particolare per le famiglie composte da stranieri che non hanno una rete parentale di sostegno e che vedono nel nido e nella partecipazione sociale un primo ponte verso l'acquisizione di una piena cittadinanza.

Una domanda in aumento e in mutamento genera anche nuove richieste che si sostanziano in nuove tipologie di offerta di cui si dà conto nella Sezione 3.2.2 del presente Capitolo. Si alimenta così una domanda che appare sempre meno legata soltanto al luogo di custodia del bambino ma sempre più motivata dalla qualità del servizio stesso e dalle esigenze educative e di socializzazione delle famiglie stesse coinvolte nel servizio.

L'importanza dell'ammissione al nido nella vita familiare e in particolare per le scelte di vita e di lavoro delle madri (che la letteratura mostra comunque essere le maggiori dispensatrici di lavoro di cura) ci ha indotto a porre particolare attenzione all'effetto, sull'ammissione al nido, di nuovi criteri adottati dal Comune di Modena negli ultimi tre anni (Sezione 3.2.3).

Una politica recentemente introdotta dal Comune di Modena (Servizi Sociali) e da altri Comuni in Regione (si considerino ad esempio il Comune di Bologna, il Comune di Ferrara e il Comune di Carpi) attiene la corresponsione di un assegno di genitorialità alle famiglie in cui uno dei due genitori si astiene dall'attività lavorativa durante il primo anno di vita del bambino e non lo inserisce al nido. Nella Sezione 3.3 vedremo come questo assegno se da un lato abbia l'indubbio elemento positivo di favorire la conciliazione dei tempi lasciando più tempo pagato per il lavoro di cura, dall'altro contenga un elemento di scoraggiamento dell'offerta di lavoro delle madri che può essere corretto avendo l'obiettivo di ampliare il campo delle scelte individuali e di favorire la distribuzione fra i sessi del lavoro di cura.

La seconda parte del presente Capitolo contiene un'analisi di tipo qualitativo che adotta l'approccio narrativo per ricostruire l'agire quotidiano di un servizio che riteniamo possa avere un significativo impatto di genere: il Centro per le Famiglie del Comune di Modena (Sezione 3.4).

### ***3.1 Quali percentuali di spesa sui tre interventi?***<sup>36</sup>

In questa Sezione analizzeremo la percentuale di spesa che il Comune di Modena rivolge ai servizi analizzati nel capitolo (nidi, assegno di genitorialità e centro per le famiglie).

Il primo servizio oggetto di analisi viene svolto nell'ambito Servizio Istruzione del Comune di Modena. Come mostra la Tabella 3.1 la spesa riservata negli ultimi anni dal Comune di Modena ai nidi si attesta attorno al 21% del totale delle spese del settore.

---

<sup>36</sup> Tindara Addabbo e Ylenia Rovinalti

**Tab.3.1 Spesa riferita ai nidi rispetto al totale della spesa Settore Istruzione e al Totale delle spese del Comune di Modena anni 1998 – 2001**

	consuntivo 1998	consuntivo 1999	consuntivo 2000	consuntivo 2001
asili nido	13.754	14.140	13.656	14.140
istruzione	63.754	63.416	60.504	65.846
<b>totale spese</b>	<b>350.472</b>	<b>365.649</b>	<b>374.676</b>	<b>393.418</b>
spesa nidi sul totale del Centro di responsabilità	0,216	0,223	0,226	0,215
spesa nidi sul totale delle spese	0,039	0,039	0,036	0,036

*Fonte: Nostre elaborazioni su Bilancio Consuntivo Comune di Modena vari anni*

La voce nidi è inserita nella più ampia voce di bilancio che comprende anche servizi all'infanzia per i minori nel bilancio pluriennale. La quasi totalità della spesa destinata ai servizi nidi, all'infanzia e per i minori è spesa in conto corrente, solo negli anni 2000 e 2001 è possibile riscontrare un aumento della spesa in conto capitale in questi ambiti (Tab.3.2). Si noti come nell'ultimo biennio siano stati realizzati 200 nuovi posti in asilo nido (Comune di Modena, 2001).

**Tab.3.2 Spesa Corrente e in Conto Capitale destinata ai servizi: nidi, servizi per l'infanzia e minori 1999-2003 – valori assoluti in vecchie lire**

	impegni 1999	Previsioni def.2000	previsione 2001	previsione 2002	previsione 2003
spese c/corrente	19.928.342.131	20.516.738.115	21.240.715.298	21.703.042.723	22.334.224.654
spese c/capitale	300.000.000	950.000.000	1.050.000.000	330.000.000	330.000.000
spese rimborso prestiti	34.452.083	13.212.000	37.180.926	38.604.056	115.956.220
<b>totale</b>	<b>20.262.794.214</b>	<b>21.479.950.115</b>	<b>22.327.896.224</b>	<b>22.071.646.779</b>	<b>22.780.180.874</b>

Valori percentuali fatto 100 il totale delle spese nel capitolo

	1999	2000	2001	2002	2003
spesa c/corrente	0,983	0,955	0,951	0,983	0,980
spesa c/capitale	0,015	0,044	0,047	0,015	0,014
rimborso prestiti	0,002	0,001	0,002	0,002	0,005
<b>totale</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>

*Fonte: Nostre elaborazioni su Bilancio Pluriennale Comune di Modena 2001-2003, pp.56-57*

**Tab.3.3 Spesa destinata nel 2001 al Centro per le Famiglie e all'assegno di genitorialità sul totale di spesa centro di responsabilità Sanità e servizi sociali**

	Assestato 2000	Previsione 2001	% impegnata 2001 sul totale spese per CDR
Pacchetto famiglie- contributo di genitorialità nel 1 anno di vita	208.756.000	500.000.000	0,007
Interventi centro famiglie (acquisto di beni centro famiglia, spese per le attività del centro, acquisto di servizi per funzionamento Centro, spese di locazione)	4.239.120.997	4.499.112.659	0,06

*Fonte: Nostre elaborazioni su PEG Comune di Modena 2001*

L'impegno in termini di spesa del Comune per gli altri due interventi analizzati (assegno di genitorialità e centro per le famiglie) è desumibile dal piano esecutivo di gestione (PEG).

Rispetto al totale delle spese del settore Sanità e Servizi sociali in cui i due capitoli di spesa sono inseriti l'assegno di genitorialità rappresenta lo 0,7% nel 2001 (si noti il sensibile aumento rispetto all'anno precedente) e il centro per le famiglie il 6%.

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

#### ***Introduzione***

In questa Sezione analizzeremo l'impatto di genere della spesa per servizi all'infanzia a Modena con particolare riferimento ai nidi e allo sviluppo di nuove tipologie di servizi. Questa spesa ha una rilevanza di genere dato che fornisce un servizio di cura che, come la ricostruzione storica della nascita dei nidi a Modena nella Sezione 3.2.1 chiarisce, le donne e le associazioni femminili hanno voluto e contribuito a creare e perché il contributo alla cura dato direttamente dal Comune o in convenzione con i privati può allentare i vincoli che gravano sulle possibilità di scelta delle donne sulla distribuzione del tempo (ricordiamo come anche nel contesto analizzato siano le donne le principali erogatrici del lavoro di cura e siano anche, come l'analisi di Borghi sul Centro per le famiglie dimostra, le principali attrici all'interno della famiglia sensibili al sorgere di problemi e alla possibilità di una soluzione anche in relazione con un servizio pubblico). Nella Sezione 3.2.3 ci chiederemo quali famiglie abbiano maggiore probabilità di essere escluse dai servizi pubblici e considerando anche l'impatto sul reddito esteso (reddito monetario+una valutazione del lavoro non pagato) quali possono essere le scelte più probabili in assenza di una rete di appoggio parentale da parte dei genitori rispetto alla cura dei figli.

#### ***3.2.1 La nascita e la diffusione degli asili nido a Modena<sup>37</sup>***

Per ripercorre la storia dei primi asili nido di "tipo nuovo" a Modena è necessario ricostruire brevemente il contesto in cui questa tipologia di servizi sorse. Come primo elemento non bisogna dimenticare l'impegno costante che l'amministrazione comunale dimostrò, sin dagli anni della ricostruzione, nei confronti delle problematiche legate all'infanzia in genere. Nacquero in quegli anni il primo Consorzio per l'infanzia e un servizio di prevenzione alla salute dedicato ai bambini in età scolare<sup>38</sup>. Tale impegno da parte della Amministrazione Comunale non è da sottovalutare perché in quegli anni queste spese rientravano nella categoria delle cosiddette "spese facoltative" per cui ciascuna Amministrazione aveva facoltà di attivarle e in ogni caso venivano sottoposte

<sup>37</sup> Vittorina Maestroni (Centro Documentazione Donna). Il presente lavoro è frutto di ricerche d'archivio e di interviste condotte a testimoni significativi (Mauro Francia, Dirigente Settore Istruzione del Comune di Modena dal 2000 e Capo servizio nello stesso settore dal 1985, Aude Pacchioni, Presidente dell'Anpi di Modena. E' stata eletta nel Consiglio Comunale di Modena nel 1956, 1960, 1964, 1970, 1975, 1980, 1985. Nominata Assessora nel 1960, 1964, 1976 con delega ai servizi sociali e nel 1980, 1982 con delega al bilancio, Rosanna Galli Presidente della Consulta delle Politiche Solidali del Comune di Modena. Dagli anni Sessanta ha svolto diversi incarichi all'interno dell'Udi di Modena e fino ad essere responsabile di sede nazionale negli anni 1991 – 1992. Ha avuto un'esperienza nelle istituzioni come consigliera provinciale dal 1975 al 1979).

<sup>38</sup> Il consorzio pro-infanzia fu costituito nel 1947 e provvedeva all'assistenza "morale e fisica ed alla cura dei bambini bisognosi" e gestiva le colonie per i soggiorni estivi; fu sciolto nel 1957. Mentre il servizio di prevenzione era un servizio fatto all'interno di tutte le scuole elementari di Modena in collaborazione con l'Università e l'Ospedale che prevedeva tutta una serie di visite specialistiche (per esempio: cardiologia, odontoiatrica, ecc.) alle quali i bambini frequentanti le scuole elementari venivano sottoposti gratuitamente tale servizio ebbe vita per tutti gli anni Sessanta

al controllo delle giunte provinciali amministrative che verificavano i bilanci dei Comuni.

Oltre a questo elemento non bisogna dimenticare l'intreccio che univa i soggetti istituzionali, i sindacati e le donne nella richiesta di questi servizi e che è alla base del famoso "modello emiliano"<sup>39</sup>. La funzione sociale del nido è stata sicuramente duplice, da un lato il nido è stato creato per favorire l'emancipazione delle donne dall'altro rispecchia il bisogno di un servizio educativo per favorire la crescita dei bambini nei primi anni di vita; crescita che significa non solo costruzione della propria identità, ma che implica anche l'acquisizione di quelle norme di comportamento alla base di qualsiasi società civile.

Per capire l'importanza che la realizzazione di questi servizi assunse in quel periodo può essere utile esaminare le numerose iniziative attivate dall'Udi (Unione Donne Italiane) negli anni Sessanta. L'impegno dell'Udi su questo fronte fu massiccio ed iniziò a svilupparsi già a partire dagli anni Cinquanta<sup>40</sup>. Nel 1962 venne promossa una petizione popolare per l'istituzione di asili nido e scuola materne. Nel 1964 ci fu una fruttuosa raccolta di firme, a livello nazionale, per "costruire ventimila asili nido in dieci anni", che si concluse con la presentazione al Senato della proposta di legge di iniziativa popolare (corredata con la raccolta di 50.000 firme) in data 24 febbraio 1965.

Il 1965 vide Modena protagonista del dibattito sui nidi con una conferenza promossa dall'Udi intitolata "Asili Nido". In una delle relazioni presentate nel corso del dibattito, fu denunciata la situazione delle lavoratrici madri e dell'assistenza alla prima infanzia nella provincia. Pur esistendo precisi obblighi per la tutela della maternità e dell'infanzia, stabiliti dalla legge n. 850/1950, fra cui quello di allestire nidi e camere di allattamento (art. 11), tali adempimenti erano stati puntualmente ignorati dalle imprese.

In tutta la provincia esistevano solo due asili nido aziendali (quelli della Manifattura Tabacchi di Carpi e Modena), un unico asilo interaziendale a Sassuolo, e soltanto poche aziende avevano effettuato convenzioni con l'ONMI (Opera Nazionale Maternità ed Infanzia). Tutto ciò portava a due conseguenze: da un lato le enormi difficoltà delle madri a trovare soluzioni sostitutive delle cure materne, spesso molto dispendiose e tali da indurle ad abbandonare il mercato del lavoro; dall'altro le imprese riuscivano a risparmiare del denaro, evadendo un preciso obbligo stabilito dalla legge.

---

<sup>39</sup> A testimonianza di questo legame fra le istanze delle donne e gli enti locali basti ricordare che il Sindaco di Modena Rubes Triva accompagnò la delegazione modenese dell'Udi all'incontro a Roma per la vertenza nazionale per gli asili nido il 18 febbraio 1970, presentando un intervento in cui fra l'altro diceva "ho voluto fare queste brevi considerazioni sia per dare un preciso significato al mio pieno consenso all'iniziativa dell'Udi, sia per sottolineare che, a mio giudizio, gli enti locali si configurano nella duplice veste di giusti interlocutori e di interessati protagonisti"

<sup>40</sup> La prima proposta di legge fu elaborata dall'Udi e presentata alla Camera dei Deputati nel 1960. In tale proposta si chiedeva il passaggio degli enti e delle funzioni di competenza dell'ONMI alle amministrazioni comunali. Nel 1965 le proposte di legge presentate al Parlamento, sul tema della tutela delle lavoratrici madri e dell'attuazione dei nidi per l'infanzia erano tre, a cura di PSI, SC-ACLI, PCI a cui bisogna aggiungere un'elaborazione della CGIL che non era ancora stata tradotta in disegno di legge, ma che aveva un grande valore per la visione globale del problema. Le soluzioni previste dal sindacato riguardavano l'attuazione dei nidi attraverso una riforma sostanziale in senso estensivo, cioè di allargamento verso tutte le categorie di lavoratrici, e attraverso la "mutualizzazione" degli oneri sociali per l'istituzione dei nidi. Si ipotizzava, cioè, che tutti i datori di lavoro, indipendentemente dal fatto che occupassero manodopera femminile, dovessero contribuire alla realizzazione e al mantenimento di tale servizio. Solo nel 1968 i tre maggiori sindacati presentarono una richiesta formale ed unitaria per l'istituzione di servizi per l'infanzia, all'interno di un più ampio progetto di riforme sociali che ben s'integravano con i temi dell'occupazione e dell'emancipazione femminile. Tali richieste furono avanzate avendo ben chiari quali fossero i diritti dei genitori, ed in particolare delle madri; forse non erano altrettanto evidenti i diritti e le necessità dei bambini

In quello stesso anno, il comitato di Modena dell'UDI avanzò una richiesta all'Amministrazione Comunale «al fine di giungere ad una indagine sulla situazione esistente» nell'ambito delle istituzioni dell'infanzia da zero a tre anni.

Nel 1966 il Comune di Modena creò la “Commissione Consiliare preposta allo studio di un piano di asili nido”. L'indagine di tale Commissione rivelò alcuni dati importanti. Innanzitutto si stimò che la popolazione infantile, compresa nella fascia di età 0-3 anni, residente nel Comune ammontava a 6.424 unità, pari al 4,2% della popolazione totale. Poi fu possibile delineare meglio quale fosse la situazione degli asili nido a Modena:

- esisteva un nido aziendale presso la Manifattura Tabacchi, dove nel periodo di rilevamento era presente un solo bambino;
- era in costruzione un nido nel villaggio INA in via Bonacini;
- l'unico nido funzionante era quello dell'ONMI, nella zona Buon Pastore. A tale nido erano iscritti 107 bambini, ma i frequentanti erano circa 50.

Stimando la capienza media dell'unico nido funzionante (quello dell'ONMI) a circa 80 posti, questo significa che solo l'1,24% dei bambini modenesi poteva, nel 1966, usufruire di tale servizio.

La Commissione riconobbe che l'istituzione di asili nido fosse «di primaria importanza» e che essi fossero «indispensabili strumenti di un servizio sociale per una moderna comunità»<sup>41</sup>. Quindi, si stabilì di costruire almeno un asilo nido in ogni quartiere. La Commissione dispose, cercando di salvaguardare i bisogni psicopedagogici del bambino, quale dovesse essere la capienza media di ciascun nido, la suddivisione in gruppi di bambini in relazione all'età ed il rapporto numerico fra personale e bambini; ed infine, ribadì la necessità di personale altamente qualificato e l'opportunità di promuovere specifici corsi di preparazione.

Un'altra conquista importante<sup>42</sup> per le donne fu la formazione, il 24 luglio 1968, di un “Comitato per la costituzione ed il funzionamento di asili nido” sottoscritto dalle aziende ceramiche della Provincia di Modena.

Lo scopo del Comitato era duplice:

- 1) la riscossione ed amministrazione dei fondi versati dalle aziende ceramiche della provincia di Modena firmatarie della dichiarazione;
- 2) la stipula, mediante l'impiego dei fondi predetti ed in favore delle aziende ceramiche succitate, di idonee convenzioni con gli Enti competenti per la costituzione ed il funzionamento di asili nido, in conformità alle norme in materia previste dall'art. 11 della legge n. 860/1950<sup>43</sup>.

Le imprese ceramiche del comprensorio modenese, per prime in tutta Italia, si impegnarono a versare dei contributi per la creazione di questi servizi, favorendo l'occupazione femminile.

Nel luglio del 1969 il Comune di Modena aveva già redatto un “Regolamento per la gestione degli asili nido” nel quale si enunciavano le finalità educative e formative e si prevedeva la divisione in quattro sezioni in relazione all'età dei bambini, l'impiego di

<sup>41</sup> Comune di Modena 1966, pag. 6 – Archivio Rosanna Galli presso Centro Documentazione Donna di Modena

<sup>42</sup> Nel 1968 l'amministrazione comunale di Maranello, in occasione della costruzione di un nuovo stabilimento ceramico, chiese all'azienda in questione di impegnarsi a versare una somma di 15 milioni per la costruzione di un asilo nido nonché un contributo pari allo 0,25% delle remunerazioni di tutti gli operai e impiegati (uomini e donne) per la gestione dell'asilo stesso. Successivamente il comune stipulò una convenzione con altre quattro aziende in base alla quale esse dovevano versare annualmente al comune un contributo forfetario di Lit. 2000 per ogni dipendente assunto

<sup>43</sup> Dallo Statuto del Comitato per la Costituzione ed il funzionamento di asili nido

personale specializzato e la costituzione di un Consiglio di asilo «allo scopo di realizzare il collegamento fra asilo nido-famiglia e comunità»<sup>44</sup>.

La storia dell'asilo nido di via Bonacini è senza dubbio esemplare per capire le difficoltà legate alla realizzazione di un servizio sociale così importante. Nel 1953-54 si cominciò la costruzione di un complesso residenziale in via Bonacini, ad opera della Gescal (l'istituto preposto alla costruzione di case popolari), che comprendeva anche un asilo nido; ma, nel momento in cui il complesso fu completato, del nido esistevano solo le fondamenta. Alla Gescal subentrò, in seguito l'Istituto Autonomo per le Case Popolari che aggiornò il progetto e provvide alla realizzazione dell'asilo.

Nella seduta del 3 luglio 1968 il Consiglio Comunale deliberò all'unanimità l'acquisto dell'asilo di via Bonacini per gestirlo direttamente. All'inizio del 1969, però, l'asilo non era ancora operativo in quanto l'Autorità Tutoria non aveva concesso l'autorizzazione alla gestione comunale perché più propensa ad affidarlo all'ONMI.

Nella primavera di quell'anno numerose furono le manifestazioni di protesta da parte degli abitanti del quartiere per il ritardo nell'apertura. Tra febbraio e marzo l'UDI s'impegnò a raccogliere le domande (furono circa 68) di ammissione al nido e a favore della gestione comunale. Numerose furono le assemblee a cui parteciparono attivamente le associazioni e i circoli della zona, i partiti, una rappresentanza della parrocchia e delle autorità scolastiche. Un intero quartiere si mobilitò per ottenere l'apertura del nido a gestione comunale, fino a che la protesta non sfociò con l'occupazione simbolica dei locali del nido. Il 30 aprile si ebbe la felice conclusione con l'apertura dell'asilo, in settembre, e l'affidamento della gestione al Comune.

Nel marzo 1971 la popolazione da zero a tre anni residente a Modena era di circa 5.800 bambini. Al 15 dicembre 1971, a pochi giorni dall'approvazione della legge n. 1044/1971, la situazione nel Comune di Modena<sup>45</sup> era la seguente:

- un asilo ONMI con circa 80 posti; per il quale era stata votata la convenzione per il passaggio della gestione al Comune;
- 2 asili nido comunali in via Bonacini e in via Gramsci<sup>46</sup>, quest'ultimo aperto nel gennaio 1971, con una capienza rispettivamente di 35 e 40 bambini;
- un altro asilo era stato programmato da parte dell'Ente Ospedaliero Regionale, il quale in sede di bilancio aveva previsto la ristrutturazione di Villa San Donnino e aveva deciso di adibire parte di essa ad asilo per i figli dei dipendenti e per i bambini del quartiere;
- erano in costruzione due asili (via Edison e al villaggio Zeta) per i quali esistevano già i necessari finanziamenti;
- l'Amministrazione Comunale intendeva costruire altri tre asili (rispettivamente nei quartieri Giardino, Madonnina e S. Agnese) per i quali esisteva un problema di finanziamento.

---

<sup>44</sup> Comune di Modena 1969 – art. 7

<sup>45</sup> La situazione in provincia non era certamente più felice; nel 1979 a Carpi esistevano tre asili nido comunali che funzionavano anche con il contributo degli industriali ed un asilo ONMI; nel Comune di Sassuolo esisteva un asilo interaziendale; a Mirandola non c'era nessun asilo a Castelfranco esisteva un asilo ONMI per il quale era stata firmata la convenzione per il passaggio di gestione

<sup>46</sup> L'asilo nido di Viale Gramsci fu aperto all'interno di un appartamento con un grande terrazzo al secondo piano di un palazzo; questo per dimostrare quanto fosse sentita l'esigenza di realizzare in tempi brevi questi servizi e cercando di realizzarli all'interno dei quartieri in cui se ne sentiva maggiormente la necessità

E' opportuno ricordare almeno brevemente quali sono stati i fattori che hanno garantito un elevato livello qualitativo di questo servizio che venne creato praticamente dal nulla. Quasi tutti i testimoni intervistati non faticano a riconoscere questi tre elementi.

1. La formazione permanente e il coordinamento pedagogico: non esistevano figure professionali già formate per gestire questi servizi, vennero creati gruppi di lavoro con pediatri, pedagogisti (fra questi ricordiamo ad esempio Malaguzzi e Neri) e puericultrici per arricchire di contenuti gli aspetti educativi da rivolgere ai bambini. Questi sviluppi hanno contribuito a delineare meglio il ruolo dell'educatore. Partendo dalle attività normalmente svolte dalla madre in modo spontaneo e personalizzato (le "cure materne") è possibile, infatti, sviluppare queste stesse azioni in modo controllato, scientifico sulla base di programmi psicologici e pedagogici che richiedono specifiche competenze professionali e un'impostazione corretta.

Un altro elemento fondamentale che ha concorso a garantire una qualità eccellente negli asili nido è stato l'istituzione della figura del coordinamento pedagogico. Esso è uno strumento di programmazione, organizzazione, studio e verifica permanente di tutta l'esperienza educativa interna al nido.

2. La collaborazione con le famiglie: l'asilo nido rappresenta la prima istituzione pubblica per la quale è stabilita la partecipazione sociale come aspetto necessario del servizio stesso<sup>47</sup>. La gestione sociale esprime un nuovo concetto di controllo democratico del cittadino sui servizi; essa non rappresenta solo una forma organizzativa, ma soprattutto un'idea che comporta un diverso modo di relazionarsi fra soggetti e istituzioni.

La partecipazione sociale negli asili nido è stata costruita in modo tale da coinvolgere, attivamente e in posizione paritaria, tutte le parti: i genitori, gli operatori, i tecnici e gli amministratori.

Negli anni Ottanta la partecipazione è decisamente mutata. Non è più fondata, come all'inizio, su basi ideologiche, ma si presta maggiore attenzione ai problemi delle singole persone e all'organizzazione del servizio. I genitori sono sempre più coscienti sia del potenziale educativo, affettivo, relazionale del bambino nei primi anni di vita che degli aspetti qualitativi degli asili nido. Quindi, le famiglie si rendono disponibili, con maggiore consapevolezza, a partecipare agli incontri.

Proprio da uno scambio più fitto di informazioni tra genitori e personale è stato possibile cogliere i cambiamenti che si stavano affacciando su questo scenario. Per esempio l'età media dei genitori è aumentata rispetto al passato e, quindi, nel momento in cui si ha un figlio (molto spesso l'unico), si creano delle aspettative e delle tensioni maggiori, allora i servizi possono, ancora una volta, essere un importante sostegno per le famiglie. Oggi il senso della partecipazione si è modificata e ha una nuova filosofia; nel momento in cui una madre decide di mandare il proprio figlio al nido è consapevole di perdersi dei momenti della sua crescita ("le prime volte"); compito dell'educatrice è di restituire queste situazioni, creando dei terreni di narrazione nella partecipazione, attraverso degli strumenti (fotografie, diapositive, filmati, testi) finalizzati a documentare il percorso compiuto dal singolo bambino.

Sono emersi nuovi bisogni da parte delle famiglie; ciò ha contribuito a rivedere in parte l'organizzazione di alcuni servizi per favorire una maggiore flessibilità o diversificazione.

---

<sup>47</sup> Si confronti l'articolo 6 della legge n. 1044/1971 e la Legge Regionale n. 15/1973, articolo 2, comma 3°

Questo discorso della gestione sociale dell'asilo nido diventa fondamentale anche nella realtà attuale in cui sempre più famiglie extracomunitarie inseriscono i loro bambini ai nidi. Il nido diventa il primo momento di socializzazione non solo per il bambino ma per le famiglie stesse. Anche attraverso l'aiuto della figura del mediatore culturale è possibile sollecitare le famiglie a partecipare ai momenti di gestione della struttura, oltre a rapportarsi con le regole del vivere sociale tipiche della nostra società.

3. La territorialità del servizio: l'impegno dell'amministrazione è stato quello di creare dei servizi che fossero inseriti all'interno dei quartieri; le ragioni di una collocazione residenziale erano numerose: innanzitutto, per facilitare i rapporti tra tale istituzione e la famiglia, poi, per non allontanare troppo il bambino dal proprio ambiente, ed infine, per evitare difficoltà legate al trasporto dei bambini stessi. Si diede, poi, particolare rilievo all'architettura interna di queste strutture che dovevano essere a misura di bambino e riprodurre, per quanto possibile, un ambiente familiare. Per tutti gli anni Settanta si proseguì nella costruzione di nuovi asili nido, osservando il criterio della collocazione residenziale, per cui si cercò di dotare ciascun quartiere del proprio asilo nido.

Il Consiglio Comunale, nella seduta del 18 marzo 1982, riconoscendo che il fabbisogno di tale servizio era costantemente aumentato negli ultimi anni e che era possibile accettare solo la metà delle domande presentate, si pose l'obiettivo di dare risposta positiva al 25% della popolazione da 0 a 3 anni, nel medio termine. Nell'anno scolastico 1982-83 frequentavano i 16 asili nido comunali 814 bambini pari al 20,57% della popolazione in età.

Nell'ottobre 1982 vi fu il passaggio delle competenze in materia di asili nido dalla "Ripartizione igiene sanità servizi sociali" al settore istruzione, questo ad ulteriore conferma della volontà di sottolineare l'importanza degli aspetti educativi a scapito di quelli meramente assistenziali.

Tra il settembre 1982 e il settembre 1983 entrarono in funzione tre nuovi asili: in via Barchetta (circoscrizione Madonnina), nel Parco XXII Aprile (circoscrizione Crocetta) e in via del Gambero (riadattamento dell'ex scuola elementare, circoscrizione S. Lazzaro), per complessivi 170 posti. Inoltre si stava provvedendo alla ristrutturazione dell'ex scuola d'infanzia in via Todi (circoscrizione Madonnina).

La collocazione delle varie strutture all'interno dei quartieri era piuttosto razionale tranne che per le circoscrizioni S. Agnese e Buon Pastore, dove funzionava in ciascuna un solo nido. Nell'anno scolastico 1987-88 si avviò la sperimentazione dell'apertura ai bambini di 0-3 anni, non iscritti al nido, dell'area esterna di due asili (Parco XXII Aprile ed Edison) nel periodo primaverile (aprile-giugno), per favorire la socializzazione e momenti di gioco guidato con l'aiuto di un'educatrice. L'anno successivo, per rispondere alle nuove esigenze delle famiglie, l'Amministrazione Comunale promosse alcune iniziative volte a favorire la flessibilità degli orari di ingresso e di uscita dei servizi. Nell'anno scolastico 1989-90 si realizzarono alcune sezioni di asili nido part-time (7.30/13.30) all'interno di strutture già esistenti (Nido Barchetta, Parco XXII Aprile). Nel 1990 fu stipulata la prima convenzione per il nido Matteotti; essa prevedeva a carico del Comune l'impegno di fornire i locali sede dell'asilo, gli interventi di manutenzione straordinaria, gli arredi, il materiale didattico, venti ore di formazione per ogni educatrice e un corrispettivo mensile di £.400.000 per ogni bambino.

Questa prima convenzione si caratterizza per la presenza di un'unica tariffa più elevata rispetto alle rette mensili dei nidi pubblici; in un certo senso essa rispose ad un particolare segmento della domanda, quella con un reddito elevato, che era esclusa dalle graduatorie degli asili comunali, ma che comunque esprimeva un bisogno di questo servizio. La tabella 3.4 mostra come siano incrementati i posti nido nel corso degli anni, aumento che, nel periodo più recente, è stato realizzato dall'espansione dei nidi convenzionati.

**Tabella 3.4 - Numero di posti nei nidi comunali e convenzionati (1982-2002)**

Anno scolastico	Posti nido comunali	Posti convenz.	Totale posti	Di cui part-time
1982/83	778	0	778	0
1983/84	814	0	814	0
1984/85	812	0	812	0
1985/86	796	0	796	0
1986/87	838	0	838	0
1987/88	838	0	838	0
1988/89	838	0	838	0
1989/90(*)	893	0	893	51
1990/91	899	0	899	51
1991/92	899	56	955	63
1992/93	899	57	956	63
1993/94	925	60	985	63
1994/95	933	96	1.029	72
1995/96	932	96	1.028	80
1996/97	928	148	1.076	82
1997/98	937	183	1.120	87
1998/99	941	201	1.142	108
1999/00	963	256	1.219	141
2000/01	940	300	1.240	209
2001/02	891	308	1.281(#)	

(\*) Apertura di tre Centri gioco; (#) attivazione del servizio di educatrice domiciliare per 10 posti

**Fonte:** Comune di Modena, *Rapporto di gestione 2001*

### 3.2.2 La diffusione delle nuove tipologie<sup>48</sup>

Alla fine degli anni Ottanta, anche grazie alla spinta della legge regionale n. 27/1989, Comuni grandi e piccoli dell'Emilia Romagna hanno iniziato ad istituire iniziative nuove rivolte a famiglie non utenti dei servizi tradizionali. Le esperienze prodotte sono molto variegate, ma tutte perseguono l'obiettivo di ampliare le tipologie di interventi rivolti alle famiglie con bambini piccoli, partendo da quella cultura dei servizi per l'infanzia che è stata prodotta nelle strutture tradizionali.

Nell'anno 1996/97 l'Assessorato Regionale alle Politiche Sociali e Familiari, Scuola e Qualità Urbana ha avviato un censimento sulle sperimentazioni di nuove tipologie di servizi per l'infanzia in atto in Emilia Romagna, sono stati rilevati 160 servizi.

<sup>48</sup> Vittorina Maestroni

La provincia di Bologna è quella che presenta il maggior numero di servizi ben 48, segue Modena con 30.

Le prime sperimentazioni di tali servizi alternativi cercano di dare una risposta ai bisogni delle famiglie, principalmente nella direzione di offrire un'organizzazione e tempi più flessibili, una diversificazione delle proposte e una presenza più attiva dei genitori, ma anche costi inferiori.

Le differenze tra le varie realizzazioni sono tante: organizzative, di investimento istituzionale, di quantità dell'offerta (ci sono servizi aperti tutti i giorni per tutto l'anno e altri solo in certi periodi), di dimensione. Certamente, un aspetto di differenziazione riguarda lo stile di relazione adottato dagli operatori. In alcuni casi l'educatore propone delle attività al gruppo di bambini e invita i genitori a parteciparvi, così facendo i genitori imparano a relazionarsi con i figli.

Altre volte l'operatore ha un atteggiamento più distaccato ed interviene nella relazione adulto-bambino solo quando gli viene richiesto.

Per capire quanto queste iniziative siano diverse tra loro può essere utile elencare le numerose attività proposte dai servizi. In genere si tratta di attività formative rivolte ai bambini (gioco libero o guidato dagli operatori, laboratori) e agli adulti (gruppi informali o formalizzati), attività informative (sui servizi, su baby-sitter), servizi di supporto alle famiglie (disponibilità e prestito di libri, giocattoli, organizzazione di feste, disponibilità dei locali in autogestione, ecc.).

Quando si parla di nuove tipologie una difficoltà riscontrata riguarda il fatto che esse hanno nomi differenti per cui è necessario individuare alcune caratteristiche comuni per poter creare uno schema di riferimento.

A questo fine si sono considerati alcuni aspetti, presenti in tutte o solo in talune tipologie, ma in misura diversa. Gli elementi presi in considerazione sono: il ruolo svolto dall'operatore; la presenza del genitore o di un altro adulto di riferimento; l'iscrizione e il pagamento di una tariffa; il tipo di attività (se si rivolge esclusivamente ai bambini o coinvolge anche gli adulti) e infine chi sono i responsabili.

Così facendo si sono potute evidenziare cinque categorie di servizi:

**TIPOLOGIA A:** servizio rivolto a bambini fino ai tre anni di età (che in genere non frequentano l'asilo nido), si svolgono attività laboratoriali, di manipolazione, di espressione corporea e di gioco, libero o guidato; il servizio è a pagamento, è richiesta la presenza di un adulto di riferimento, il quale può essere coinvolto nelle attività. Nella maggioranza dei casi esso è gestito dall'assessorato alla Pubblica Istruzione. In questa tipologia rientrano i servizi denominati CENTRO GIOCO o SPAZIO GIOCO oppure, nel caso in cui le attività si svolgano negli spazi esterni di un asilo nido, nel periodo primaverile-estivo, si parla di L'ERBA DEL NIDO o AREA VERDE.

**TIPOLOGIA B:** servizio che prevede l'affido dei bambini agli operatori per un tempo non superiore alle cinque ore giornaliere, è questo elemento che lo differenzia rispetto all'asilo nido tradizionale, è a pagamento e dipende dall'assessorato alla Pubblica Istruzione. Sono chiamati NIDO PART-TIME oppure CENTRO GIOCO DEL MATTINO.

**TIPOLOGIA C:** è un'opportunità rivolta alle famiglie con bambini piccoli, svolge un'attività di sostegno e di formazione per i neo-genitori, gli operatori collaborano con le famiglie, soprattutto nei primi tempi, lasciando, in seguito, sempre più spazio all'autonomia dei genitori. L'accesso è gratuito e questi servizi frequentemente dipendono dall'assessorato alle Politiche Sociali; in Emilia Romagna questi servizi sono stati sostenuti dalla Regione attraverso la Legge Regionale n. 27/1989 che prevedeva l'istituzione dei CENTRI PER LE FAMIGLIE (in qualche caso sono chiamati SPAZI INCONTRO).

**TIPOLOGIA D:** il servizio, rivolto a bambini accompagnati da un adulto di riferimento, sviluppa attività di gioco libero o guidato dall'operatore, inoltre si effettua il prestito di giocattoli e libri. A volte gli interventi avvengono all'interno di agenzie culturali che, in passato, erano orientate verso altre fasce di popolazione e si dedicano alla promozione di un "oggetto culturale" come la lettura. L'accesso è gratuito e, in genere, dipendono dall'assessorato alla Pubblica Istruzione. Sono denominati LUDOTECA, LUDO-BIBLIOTECA, SPAZIO LETTURA.

**TIPOLOGIA E:** in questo caso particolare il servizio di cura viene prestato da personale qualificato contemporaneamente a due o tre bambini, presso il domicilio di una delle famiglie richiedenti o dell'educatrice stessa, è a pagamento e dipende dall'assessorato alla Pubblica Istruzione. Si parla di EDUCATRICE FAMILIARE.

**Tabella 3.5.a – Tipologie di servizi**

<i>Tipo</i>	<i>Adulto</i>	<i>Educatore</i>	<i>Affido</i>	<i>Gratuito</i>	<i>Accesso</i>	<i>Assessorato</i>
<b>A</b>	1	3	NO	NO	ISCRIZIONE	Istruzione
<b>B</b>	0	4	SI'(*)	NO	ISCRIZIONE	Istruzione
<b>C</b>	3	1	NO	SI'	LIBERO	Pol. sociali
<b>D</b>	2	2	NO	SI'	LIBERO	Istruzione
<b>E</b>	0	4	SI'(#)	NO	ISCRIZIONE	Istruzione

NOTE: al ruolo degli adulti e degli educatori in ogni servizio è stato dato un punteggio che va da 0 a 4 per rappresentare il grado di coinvolgimento e di partecipazione al lavoro di cura.

(\*) In questo caso la cura è prestata all'interno di un asilo nido e quindi di uno spazio pensato e creato appositamente per i bambini.

(#) In questo caso la cura è prestata presso il domicilio del bambino e quindi non vi è alcuna garanzia per ciò che concerne il rispetto di tutte le norme di sicurezza.

È chiaro che le diverse tipologie di servizi rispondono ad esigenze ben distinte delle famiglie; alcune (tipologia A, D) si adattano ad un bisogno di socializzazione dei bambini che, non frequentando il nido, necessitano di un luogo in cui poter giocare e relazionarsi con i coetanei, la presenza di un genitore o di un altro adulto rappresenta la figura di riferimento per il bambino e quindi il tramite tra l'ambiente familiare e il servizio. Esse non rappresentano certamente dei sostituti alle cure materne, ma un punto di riferimento qualificato sul piano educativo e della socializzazione.

La tipologia (B) è un servizio che riproduce quello istituzionale ma che si differenzia da quest'ultimo soprattutto per gli aspetti organizzativi e di fruizione più flessibili.

La terza tipologia (C), invece, nasce da un bisogno dei genitori di trovare un posto in cui dialogare, confrontarsi tra di loro, scambiarsi informazioni e, quando possibile, organizzare incontri con esperti sul tema della genitorialità.

Questo servizio non è direttamente collegato al problema della cura dei figli e ciò è dimostrato anche dal fatto che esso dipende dall'Assessorato alle Politiche Sociali.

L'ultima tipologia (E) può essere considerata la prima forma di cura privata che si propone apertamente sul mercato dei servizi per la prima infanzia, in Italia.

**Tab.3.5.b Diffusione dei Servizi Integrativi**

	<b>1997/98</b>	<b>1998/99</b>	<b>1999/00</b>	<b>2000/01</b>	<b>2001/02</b>
Centri gioco pomeridiani	102	102	102	102	134
Erba del nido	95	95	95	90	150
Primo incontro	/	18	20	20	110
Spazio incontro	71	75	74	75	44
<b>TOTALE</b>	<b>268</b>	<b>290</b>	<b>291</b>	<b>287</b>	<b>438</b>

*Fonte: Comune di Modena, Settore Istruzione.*

La Tabella 3.5.b testimonia l'aumento avvenuto negli ultimi anni rispetto alla diffusione dei servizi integrativi nel Comune di Modena.

Nel 2001 è stato istituito a Modena il servizio dell'educatrice familiare attraverso una convenzione del Comune per l'apertura di due strutture ospitanti ognuna cinque bambini in cui operano due maestre in possesso del diploma di educatrice che hanno seguito un corso di aggiornamento organizzato dal Comune di Modena e che hanno attrezzato le loro abitazioni per l'ospitalità dei bambini secondo i criteri fissati dal Bando del Comune. In base alla valutazione dell'esperienza il Comune di Modena si riserva di estendere questo servizio anche ad altre aree della città<sup>49</sup>.

### **3.2.3 L'ammissione al nido quale effetto per le donne<sup>50</sup>?**

La rilevanza di genere della spesa dedicata ai servizi all'infanzia e in particolare ai nidi deriva dalla distribuzione del lavoro di cura e dalla sensibilità dell'offerta di lavoro femminile alla presenza di figli in età prescolare. Le donne sono le principali erogatrici del lavoro di cura<sup>51</sup> ed è noto anche nella regione Emilia Romagna lo squilibrio di genere nella distribuzione del lavoro di cura<sup>52</sup>. Pur non essendo attualmente<sup>53</sup> disponibili dati sul lavoro di cura nel comune di Modena si ritiene che la distribuzione del tempo sia simile a quella riscontrata a livello regionale. Gli studi empirici sull'offerta di lavoro svolti in Italia rilevano che solo la componente femminile dell'offerta di lavoro risulta sensibile alla presenza di servizi all'infanzia e che questa sensibilità varia al variare del grado di istruzione delle donne, le meno istruite sono maggiormente scoraggiate dalla presenza di figli in età prescolare e la loro offerta di lavoro è positivamente influenzata dalla presenza di servizi all'infanzia nel territorio di residenza<sup>54</sup>.

<sup>49</sup> Comune di Modena – Comunicato stampa n. 2001-01927, tratto dal notiziario a cura dell'Ufficio Stampa del Comune di Modena

<sup>50</sup> Tindara Addabbo

<sup>51</sup> Per un'analisi di questo squilibrio in Italia e delle sue implicazioni per l'analisi economica si veda Picchio (2003)

<sup>52</sup> Si veda a questo proposito l'analisi di Barbagli et al. 2001 basata su dati Istat multiscopo, 1998

<sup>53</sup> E' in corso un'indagine su campo svolta dal CAPP (Centro Analisi delle Politiche Pubbliche) sulla situazione socioeconomica e l'uso dei servizi delle famiglie di Modena che consentirà di avere una prima stima del tempo di lavoro non pagato individuale in provincia e nel comune di Modena. Per una descrizione dell'indagine si veda il sito [www.dse.unibo.it/capp](http://www.dse.unibo.it/capp)

<sup>54</sup> Si vedano su questo le analisi di Bettio e Villa (1999), Del Boca (1998) e Addabbo (1999)

A fronte della maggiore sensibilità dell'offerta di lavoro femminile rispetto alla presenza di servizi all'infanzia si nota una scarsa diffusione della presenza di servizi all'infanzia in Italia in particolare con riferimento alla fascia di età inferiore ai 3 anni e l'uso di una pluralità di criteri per l'ammissione ai servizi pubblici<sup>55</sup>.

Rispetto ad una media nazionale pari al 6% di iscritti ai nidi rispetto alla popolazione di età inferiore ai 3 anni, il Comune di Modena si inserisce in un contesto regionale caratterizzato da una media decisamente più elevata di quella italiana (20%) ma ancora in presenza di un eccesso di domanda di servizi rispetto all'offerta in particolare nella fascia di età 0-2 anni. Nel Comune di Modena nell'anno scolastico 2000/2001 la percentuale di posti in nidi pubblici sul totale della popolazione di età inferiore ai tre anni è pari al 20,3%, considerando anche l'offerta di posti in nidi convenzionati (pari al 6,5% nello stesso anno) l'offerta totale di posti in nidi pubblici e privati convenzionati copre il 26,8% della popolazione residente di età inferiore ai 3 anni. Nello stesso anno 614 domande sono poste in lista di attesa su un totale di 1240 posti nido disponibili.

La domanda di questo servizio è effettuata nell'anno 2000/2001 da circa il 37% dei residenti (la percentuale di domande sul totale degli aventi diritto è pari in media al 36% nell'ultimo quinquennio).

Il servizio non è solo considerato utile in termini di custodia del bambino ma cresce l'importanza attribuita dalle famiglie all'aspetto educativo e relazionale (in particolare al crescere del livello di istruzione dei genitori)<sup>56</sup>. Dunque la presenza dei nidi e la possibilità di ammissione incidono sulla qualità della vita delle famiglie modenesi sia consentendo una migliore conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, che fornendo un servizio che le famiglie ritengono possa aiutare la crescita educativa del bambino e favorirne la socializzazione. Inoltre il servizio svolge un indubbio ruolo di inclusione sociale per le famiglie e in particolare per quelle che non hanno reti parentali e che provengono da altri paesi, serve anche a rassicurare i genitori da paure e insicurezze nella crescita del bambino<sup>57</sup>.

Alla luce del ruolo svolto dal servizio e della maggiore sensibilità dei comportamenti di allocazione del tempo fra diversi usi delle madri diventa rilevante analizzare quali famiglie fra quelle che presentano domanda sono ammesse e quali escluse con particolare attenzione alle caratteristiche al loro interno delle madri. Questa analisi è stata svolta con riferimento ai dati delle domande presentate relativamente agli anni 1999/2000, 2000/2001 e 2001/2002 nel Comune di Modena<sup>58</sup>. In questi anni sono avvenuti anche importanti cambiamenti nei criteri di ammissione:

- il criterio adottato nell'anno scolastico 1999/2000 utilizza il reddito IRPEF attribuendo (a parità di reddito) una penalità in termini di punteggio alle famiglie in cui vi sia almeno un lavoratore autonomo,

---

<sup>55</sup> Sulle disparità che sorgono a causa di questa pluralità di criteri nell'ammissione ai nidi si veda Addis (1997)

<sup>56</sup> Come attestano a livello locale, l'intervista al Capo Settore Istruzione del Comune di Modena Dr Francia svolta nel corso di questa indagine e l'indagine su campo svolta da Riley (1999); e a livello nazionale dall'indagine su dati Istat (1998) multiscopo e a livello regionale da un'indagine svolta sui nidi in Emilia Romagna negli anni Ottanta (Ecchia e altri 2001)

<sup>57</sup> Il ruolo del nido come elemento di inclusione sociale è stato sottolineato anche dal Dr Francia (Capo Servizio Settore Istruzione del Comune di Modena) nel corso dell'intervista

<sup>58</sup> Si ringrazia il Comune di Modena e in particolare il Servizio Istruzione per aver messo a disposizione i dati elaborati nel corso della presente ricerca e la dr.ssa Francesca Olivier per le elaborazioni effettuate

- nel 2000/2001 è stato introdotto il criterio dell'Indicatore della Situazione Economica (ISE)<sup>59</sup> (Del.della Giunta Comunale 30/05/00) che con l'introduzione nella selezione per l'accesso ai nidi e alle scuole di infanzia dell'ISE combina la componente patrimoniale e reddituale delle famiglie senza adottare un'esplicita penalizzazione per le famiglie in cui vi sia un lavoratore autonomo.
- nel 2001/2002 si è utilizzato il criterio ISE solo per l'attribuzione delle famiglie ammesse nelle diverse fasce di tariffe, mentre per l'ammissione al servizio si sono utilizzati altri criteri che (oltre a quelli sotto elencati) rendono più rilevante la condizione abitativa e modificano in parte i precedenti criteri non reddituali adottati.

Oltre alle variabili che attengono il reddito (e, nel caso dell'ISE anche la ricchezza) familiare, i criteri di ammissione tengono in considerazione per la formazione del punteggio di ammissione anche altri fattori quali ad esempio il numero di figli minori presenti nel nucleo, la presenza di genitori che necessitano di assistenza, le ore di lavoro, la distanza dal luogo del lavoro e la difficoltà di affidare i figli ai nonni.

Questi criteri contribuiscono a privilegiare, all'interno dei possibili fruitori del servizio, le famiglie in cui entrambi i genitori lavorano in modo continuativo e con un carico di lavoro elevato, e in cui la possibilità di aiuto da parte dei nonni nella cura dei figli risulta limitata.

Il data set utilizzato contiene informazioni relativamente alla composizione del nucleo familiare (numero di componenti, numero di componenti percettori di reddito, numero di minori, presenza di componenti disabili), sull'età e la condizione professionale dei componenti il nucleo familiare, e sulla situazione economica di ogni componente (reddito, patrimonio mobiliare e immobiliare, mutui) e della famiglia. Le informazioni vengono raccolte all'atto della presentazione della domanda al fine di determinare il punteggio in graduatoria delle famiglie secondo il criterio ISE combinando la componente reddituale e quella patrimoniale del nucleo familiare ed effettuando delle correzioni sulla base di particolari condizioni del nucleo familiare (presenza di parenti, condizione professionale e loro vicinanza al nucleo, presenza di componenti disabili, ecc.)<sup>60</sup>.

Un primo suggerimento che può essere fatto all'Amministrazione Comunale è di inserire nel file di archivio generato dalle dichiarazioni all'atto della domanda di ammissione al servizio anche informazioni concernenti il genere dei dichiaranti, il titolo di studio e la cittadinanza che in parte sono rilevate all'atto della domanda di ammissione al servizio.

La letteratura mostra infatti una maggiore esposizione al rischio di esclusione dal mercato del lavoro in corrispondenza della nascita dei figli per le donne meno istruite e inoltre è particolarmente rilevante ai fini delle considerazioni relative al ruolo svolto dai nidi per l'inclusione sociale delle famiglie immigrate conoscere la cittadinanza dei dichiaranti.

---

<sup>59</sup> Per un'analisi dei diversi criteri di selezione si veda Bosi (2000)

<sup>60</sup> Il data set contiene il punteggio aggiuntivo calcolato tenendo conto di questi criteri, non sono disponibili informazioni dettagliate sulla vicinanza al nucleo e sulla condizione dei nonni o su altre variabili che determinano la parte del punteggio da sommare ai punti in graduatoria che derivano dall'applicazione dell'ISE. Nell'anno 2001/2002 non sono disponibili informazioni sulla cittadinanza dei dichiaranti

Queste informazioni non vengono tutte automaticamente rilevate e immesse nel data set all'atto della domanda per l'accesso ai nidi<sup>61</sup>.

Fra le 960 famiglie che hanno presentato domanda nel 2000/2001 il numero medio di minori per famiglia è 1,5, complessivamente nell'82% delle famiglie la madre è occupata (nel 72% delle famiglie la madre è lavoratrice dipendente), il lavoro dipendente domina per il 75% delle famiglie mentre nel 21% di esse almeno un coniuge è lavoratore autonomo.

Nel 55% delle famiglie che hanno presentato una o più domande entrambi i genitori sono lavoratori dipendenti.

**TAB.3.6 – CARATTERISTICHE DELLE FAMIGLIE CHE HANNO PRESENTATO DOMANDA NELL'ANNO SCOLASTICO 2000/2001**

Variabile	Oss.	Media	Std. Dev.	Min	Max
n.minori	960	1.51	.7219557	0	5
numero disabili	960	0.014	.1324509	0	2
moglie lav.dip.	960	0.72	.4508517	0	1
moglie lav.aut.	960	0.11	.309645	0	1
moglie disocc.	960	0.09	.2930797	0	1
moglie non profess.	960	0.05	.2180585	0	1
marito lav.dip	960	0.74	.4379464	0	1
marito lav.autonomo	960	0.14	.3434535	0	1
marito disoccup.	960	0.02	.1429006	0	1
marito non profess	960	0.06	.230524	0	1
almeno un lav.aut.	960	0.21	.4085555	0	1
lavoro dip.	960	0.75	.4308046	0	1
entrambi dip.	960	0.55	.4979581	0	1
moglie dip.mar.aut.	960	0.09	.2887052	0	1
entrambi aut.	960	0.03	.1768658	0	1
moglie aut.mar.dip.	960	0.06	.2459173	0	1

*Fonte: ns elaborazioni su dati Comune di Modena dichiarazioni per l'ammissione ai nidi*

*Anno scolastico 2000/2001.*

Considerando le famiglie e rilevando il punteggio notiamo come per il 28% delle famiglie che hanno presentato domanda nel 2000/2001 il punteggio è peggiorato rispetto a quanto si avrebbe avuto applicando i criteri del 1999/2000 mentre per il 61% è migliorato. L'analisi degli indici di rappresentazione ottenuti rapportando la caratteristica media di un campione di famiglie in base al cambiamento nel punteggio in graduatoria attribuibile all'adozione dell'ISE e il valore medio della stessa variabile relativamente al campione di famiglie che hanno presentato domanda per l'accesso ai servizi all'infanzia (Tab.3.7) conferma la sovrarappresentazione fra le famiglie che

<sup>61</sup> Ai fini della presente indagine sono state ricostruite grazie alla disponibilità di Francesca Olivier e del personale del Servizio Istruzione del Comune di Modena ma a nostro avviso dovrebbero essere rilevate come prassi

hanno visto peggiorato il proprio punteggio, di nuclei in cui la moglie o il marito sono in condizione non professionale; in particolare è accentuata la sovrarappresentazione, fra le famiglie che vedono peggiorare il proprio punteggio, di quelle con madri in cerca di occupazione. Le famiglie che tendono ad essere sovrarappresentate (rispetto a quelle che hanno presentato domanda) fra quelle per le quali il punteggio migliora sono le famiglie in cui almeno uno dei coniugi è lavoratore autonomo.

**Tab.3.7 Indici di rappresentazione caratteristiche delle famiglie in base al cambiamento in graduatoria con il nuovo punteggio anno scolastico 2000/2001 rispetto all'anno scolastico 1999/2000**

	punteggio peggiorato	punteggio migliorato
moglie lav.dipendente	0,65	1,14
moglie lav. Autonoma	0,09	1,70
moglie in cerca di occupazione	2,50	0,25
moglie in condizione non profess.	2,44	0,49
marito lav.dip.	0,85	1,04
marito lav.autonomo	0,14	1,50
marito in cerca di occ.	1,50	0,45
marito in cond.non professionale	1,80	0,60
almeno un lav.autonomo	0,14	1,52
solo lavoratori dip.	0,97	0,96

**Fonte:** ns elaborazioni su dati Comune di Modena dichiarazioni per l'ammissione ai nidi

Anno scolastico 2000/2001.

Abbiamo quindi sommato ai punti relativi al reddito i punti relativi alla condizione familiare che, sulla base dei criteri stabiliti dal Comune di Modena, danno luogo a un punteggio diverso in base alla condizione familiare (vicinanza dei genitori, condizione di lavoro dei coniugi, ore lavorate ecc.). Per evidenziare i cambiamenti rispetto alla selezione delle famiglie dovuti solo al criterio ISE abbiamo supposto che tali criteri siano rimasti invariati nei due anni presi in considerazione, e abbiamo quindi calcolato il punteggio totale per le famiglie che hanno presentato domanda e per le quali erano disponibili i punteggi aggiuntivi. Questo ci ha consentito di simulare la posizione nelle graduatorie adottando, per le famiglie che hanno presentato domanda nel 2000/2001, alternativamente il vecchio criterio e il nuovo criterio ISE.

Su 901 famiglie il punteggio medio totale ottenibile con il nuovo criterio è pari a 60 mentre il punteggio ottenibile con il vecchio criterio era pari a 58 in media.

Questo calcolo ci serve a stabilire, formando la graduatoria con il nuovo e con il vecchio criterio, quali famiglie verrebbero escluse dall'ammissione ai nidi a causa di un punteggio totale troppo basso e di analizzarne le caratteristiche al variare del criterio adottato. Mantenendo costante la quota degli ammessi al servizio nidi nell'anno 2000/2001 (il 65% di coloro che hanno presentato domanda nell'anno), si nota che sulla base del criterio ISE il 36% delle famiglie in cui almeno un coniuge è un lavoratore autonomo non sono ammesse al servizio, mentre nel caso del vecchio criterio la percentuale di famiglie con almeno un lavoratore autonomo escluse sarebbe stata pari al 49%.

In base al criterio ISE il 33% delle famiglie in cui il coniuge che lavora o entrambi sono lavoratori dipendenti non sono ammesse al servizio, mentre nel caso del vecchio criterio la percentuale di famiglie di questo tipo escluse sarebbe stata pari al 37%.

Il 26% delle famiglie in cui la madre è lavoratrice dipendente non è ammessa secondo il criterio ISE (il 32% secondo il criterio sulla base del reddito IRPEF).

Il 36% delle famiglie in cui la madre è lavoratrice autonoma non è ammessa secondo il criterio ISE (il 48% secondo il criterio sulla base del reddito IRPEF).

In base al criterio ISE il 77% delle famiglie in cui la madre è disoccupata non sono ammesse (il 62% secondo il vecchio criterio), e se la moglie si trova in altra condizione non professionale il 65% non è ammessa secondo il criterio ISE (il 47% secondo il vecchio criterio). Ricordiamo che nel campione di famiglie che presentano domanda ai nidi il 14% sono costituite da famiglie in cui solo il marito è occupato. Ebbene queste famiglie sono escluse dal servizio utilizzando il criterio ISE nel 74% dei casi (nel 69% dei casi secondo il vecchio criterio). Analizzando la nazionalità delle famiglie ammesse notiamo che il 4% ha almeno un coniuge di nazionalità non italiana (il 7% delle famiglie che hanno presentato domanda), fra queste famiglie è più diffusa la tipologia in cui il solo marito risulta occupato (35% fra le 141 famiglie in cui un coniuge è di nazionalità non italiana e 13% per le famiglie di nazionalità italiana). Le famiglie che si addensano attorno al punteggio minimo di ammissione in base alla graduatoria ISE (il cui punteggio non è inferiore al 20% del punteggio minimo) vedono sovra rappresentate al loro interno (rispetto al resto del campione) famiglie in cui solo il marito percepisce un reddito da lavoro. La stima di un modello probit sulla probabilità di ammissione sulla base dei due criteri ci consente di evidenziare l'effetto di alcune variabili sulla composizione sociodemografica dei nuclei che hanno presentato domanda rispetto alla probabilità che vengano ammessi al servizio.

**Tab. 3.8 Stima Probit sulla probabilità che il bimbo venga ammesso al servizio secondo diversi criteri (ISE vs reddito imponibile)**

	Probit per criterio ISE			Probit per criterio precedente			
	Coefficiente	Derivata	Z	Coefficiente	Derivata	z	t-test
Numero di minori	0,39	0,14	5,36	0,65	0,25	8,26	-2,45
Presenza di disabili	1,15	0,28	1,66				
Abitazione in affitto	0,37	0,14	2,50	0,29	0,11	2,00	0,38
Straniero	-1,19	-0,44	-5,28	-0,34	-0,13	-1,51	-2,67
Logaritmo patrimonio familiare	-0,01	-0,01	-1,45	0,00	0,00	-0,47	-0,71
Logaritmo del reddito familiare	-0,26	-0,09	-2,41	-0,64	-0,24	-4,82	2,23
Età dell'uomo	0,02	0,01	1,77	0,01	0,01	1,45	0,71
Mutui	0,42	0,15	3,46	0,07	0,03	0,65	2,06
Donna lavoratrice autonoma	-0,27	-0,10	-1,82	-0,49	-0,19	-3,13	1,05
Donna disoccupata	-1,44	-0,52	-6,91	-0,97	-0,37	-4,70	-1,58
Donna condiz.non profess.	-1,21	-0,45	-4,77	-0,50	-0,20	-1,86	-1,93
Uomo lavoratore autonomo	0,99	0,29	4,29	1,14	0,34	4,67	-0,45
Uomo disoccupato	-1,94	-0,61	-4,73	-1,67	-0,55	-4,67	-0,49
Uomo cond.non Profess.	-2,01	-0,61	-5,25	-1,83	-0,57	-4,68	-0,33
Solo il marito occupato	-1,31	-0,48	-6,34	-1,73	-0,61	-7,76	1,38
Costante	4,27		2,21	10,74		4,52	
Log likelihood	-466.99			-491.80			
Pseudo R <sup>2</sup>	0.24			0.21			

**Fonte:** ns elaborazioni su dati Comune di Modena dichiarazioni per l'ammissione ai nidi - Anno scolastico 2000/2001.

Un'analisi dei due modelli stimati sull'ammissione al servizio in base al criterio adottato (in cui si sottopone a test l'ipotesi di disuguaglianza dei singoli coefficienti) rivela un maggiore effetto negativo sulla probabilità di ammissione del reddito familiare e della presenza della moglie lavoratrice autonoma in base al criterio di selezione che utilizzava per la selezione in modo prevalente il reddito imponibile, sempre secondo questo criterio la probabilità di ammissione al nido era decisamente più elevata al crescere del numero dei minori. Un impatto positivo sulla probabilità di essere ammessi al nido è legato alla presenza di mutui contratti per l'acquisto o la costruzione di una casa che possono essere detratti dalla valutazione degli immobili in misura pari alla quota capitale del debito residuo nell'applicazione del criterio ISE. Al contrario in base all'attuale criterio di ammissione sono più probabilmente escluse dal servizio famiglie in cui la moglie risulta in cerca di occupazione o in altra condizione non professionale.

La maggiore probabilità di esclusione per famiglie in cui la moglie è in cerca di occupazione o in altra condizione professionale può avere un impatto negativo sulla probabilità che queste se lo desiderano possano trovare un lavoro e richiederebbe un'analisi del grado di istruzione delle madri per verificare se le donne maggiormente interessate dal rischio di essere escluse dal nido sono quelle con un livello di istruzione più basso associato anche ad una maggiore probabilità di non rientro nel mercato del lavoro.

Infine la maggiore presenza di famiglie monoreddito fra le famiglie di immigrati rende il nuovo criterio che applica l'ISE nella fase di ammissione al nido anche meno preferibile in termini di inclusione sociale.

Nel 2001/2002 il Servizio Istruzione del Comune di Modena utilizza l'ISE solo per l'attribuzione della tariffa mentre per l'ammissione al servizio non utilizza l'ISE ma solo criteri non legati al reddito che in parte modifica rispetto ai criteri adottati negli anni precedenti aumentando in particolare i punteggi per i genitori soli (impatto di genere positivo considerando anche la maggiore percentuale di madri sole) e per le famiglie con più figli.

Abbiamo analizzato i dati messi a disposizione dal Servizio Istruzione del Comune di Modena relativamente all'ammissione ai nidi nell'anno scolastico 2001/2002. Nelle elaborazioni di questo set di dati abbiamo privilegiato l'analisi di quanto accade alle famiglie monoreddito per l'evidente impatto di genere. Nel campione di famiglie che presentano la domanda per il 2001-2002 sono presenti 208 famiglie one-earner (il 16% del totale) di queste il 38% vede il proprio figlio ammesso al nido contro il 74% delle famiglie double earner (che nel 2001/2002 sono 998 e rappresentano il 77% del campione)<sup>62</sup>. Mentre in base all'applicazione del criterio ISE per l'ammissione il 74% delle famiglie in cui solo il marito risultava occupato nell'anno scolastico 2000-2001 risultavano escluse dal servizio (tipologia familiare che rappresentava nel contesto analizzato il 14% del totale delle famiglie che presentano domanda) relativamente all'anno scolastico 2001-2002 il nuovo criterio adottato (che non considera il reddito ISE per l'ammissione al servizio) riduce la percentuale delle famiglie one-earner escluse al 62% (questa tipologia familiare rappresenta il 16% delle famiglie che hanno presentato domanda). Vengono quindi meno penalizzate rispetto al passato nell'ammissione al servizio le famiglie one-earner.

Qual è l'impatto della non ammissione per le famiglie? Oltre al costo legato ai fattori educativi e relazionali del nido che sono considerati sempre più rilevanti per le famiglie che fanno domanda di ammissione al nido ci sono costi legati alla cura dei bambini.

---

<sup>62</sup> Nel 2000/2001 il 75% delle famiglie double earner veniva ammesso al servizio

Questi costi possono indurre le famiglie in cui il solo padre lavora a far sì che la madre resti inoccupata (ricordiamo che l'aumento del periodo di interruzione dell'attività lavorativa tende anche a ridurre la probabilità di occupazione in futuro)<sup>63</sup> ma che effetto hanno per le famiglie non ammesse in cui entrambi i genitori lavorano e sono in assenza di reti parentali o amicali che possano sostituire l'input di tempo di cura dei genitori? L'impatto atteso è differente per uomini e donne? Per stabilirlo abbiamo effettuato una valutazione del reddito esteso (reddito da lavoro più valutazione del lavoro non pagato di entrambi i genitori)<sup>64</sup> corrispondente a diversi scenari di divisione del lavoro totale (lavoro pagato e lavoro non pagato) che le famiglie escluse dal servizio si trovano ad affrontare.

Per effettuare questa simulazione abbiamo utilizzato un campione tratto da un'indagine nazionale (l'indagine della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie italiane relativamente al 1998) su 391 famiglie con figli in età compresa tra 0 e 2 anni. Abbiamo individuato 142 famiglie che verrebbero escluse dal nido nel caso venisse applicato il metodo ISE. La simulazione è stata effettuata non inserendo correttivi (quali la distanza dei nonni, la presenza di più figli in età prescolare o altre condizioni familiari) che il Comune di Modena ha adottato. L'esclusione di questi correttivi dal presente esercizio di simulazione deriva in parte dalla mancanza di informazioni dettagliate a riguardo nei dati SHIW ma anche dalla considerazione che non vi è uniformità a livello nazionale di criteri adottati per tenere conto di particolari condizioni del nucleo familiare<sup>65</sup>.

Abbiamo quindi analizzato quali scenari si offrono alle famiglie con figli di età inferiore ai 3 anni escluse sulla base del criterio ISE e in presenza di vincoli sul numero di posti disponibili. L'analisi è stata ristretta alle famiglie escluse in cui entrambi i genitori lavorano. Nel modellare i diversi scenari oltre alle informazioni disponibili in SHIW abbiamo considerato anche il possibile impatto sul reddito esteso (che comprende la valutazione di tutti i redditi, inclusa una valutazione del lavoro non pagato)<sup>66</sup>.

Nella valutazione del reddito esteso abbiamo incluso il lavoro domestico e di cura svolto dai due coniugi effettuando il merging fra SHIW98 e ISTAT multiscopo sull'uso del tempo seguendo la tecnica e utilizzando le equazioni stimate da Addabbo e Caiumi (2003) per il merging fra SHIW95 e ISTAT multiscopo sull'uso del tempo 1989. Abbiamo quindi effettuato una simulazione<sup>67</sup> relativamente alle famiglie che risultano non ammesse al servizio (sulla base dei vincoli dal lato dell'offerta per regione e sulla base del punteggio ISE) rispetto al reddito esteso che le famiglie in cui entrambi i coniugi lavorano si troverebbero ad ottenere nelle seguenti ipotesi:

1. Che entrambi i genitori decidano di mantenere l'attività lavorativa extradomestica e il loro reddito esteso diminuisca per effetto del costo del servizio di cura valutato al costo del servizio sostitutivo per le ore di lavoro del coniuge che lavora per meno ore settimanali;
2. Che la moglie decida di interrompere l'attività lavorativa sul mercato dedicandosi a tempo pieno alla cura del bambino/a;

---

<sup>63</sup> Addabbo (1996)

<sup>64</sup> Per una definizione del reddito esteso e delle tecniche utilizzate per valutarlo si veda Addabbo e Caiumi (2003)

<sup>65</sup> Quest'analisi di simulazione non si è potuta svolgere a livello comunale per la mancanza di dati necessari per effettuare l'analisi (quali ore di lavoro dei coniugi, titolo di studio e altre variabili che incidono sulla distribuzione del lavoro totale)

<sup>66</sup> Rinviamo ad Addabbo e Caiumi (2003) per una più ampia analisi del concetto di reddito esteso

<sup>67</sup> Si veda Addabbo e Baldini (2003) per un'applicazione di queste tecniche su una fascia di reddito più bassa della popolazione simulando l'effetto sulla scelta di partecipazione al lavoro extradomestico dei coniugi potenziali beneficiari del reddito minimo di inserimento

3. Che il marito decida di interrompere l'attività lavorativa sul mercato dedicandosi a tempo pieno alla cura del bambino/a.

Corrispondentemente ai tre diversi scenari su identificati sono state imputate le ore di lavoro non pagato stimate nelle tre diverse ipotesi (che il coniuge mantenesse l'effettiva condizione di lavoro oppure nell'ipotesi che si astenesse dall'attività lavorativa extradomestica)<sup>68</sup>.

Una volta imputate le ore di lavoro non pagato è stato calcolato il reddito esteso dato dalla somma di lavoro di mercato e lavoro non pagato. Per valutare il lavoro non pagato in letteratura sono presenti due diversi metodi: il primo, del costo opportunità, implica l'imputazione al lavoro non pagato del salario che il soggetto guadagnerebbe se lavorasse sul mercato, applicando il salario di riserva nel caso non sia occupato<sup>69</sup>, e il secondo metodo, del costo di sostituzione, implica l'imputazione del costo che si dovrebbe sostenere se fosse una persona terza a svolgere il lavoro non pagato<sup>70</sup>. In questa simulazione abbiamo optato per una valutazione del lavoro non pagato al costo opportunità, utilizzando il salario effettivo che ciascun coniuge dichiara di percepire.

Nell'ipotesi che la famiglia intenda nella propria allocazione del tempo complessivo massimizzare il reddito esteso familiare abbiamo simulato le scelte familiari nell'ambito degli scenari su identificati. Il confronto fra il reddito esteso nel caso la madre decida di astenersi dall'attività lavorativa, fra il reddito esteso calcolato nel caso sia il padre ad astenersi dall'attività lavorativa e il reddito esteso nel caso entrambi i coniugi decidano di restare sul mercato del lavoro e affidino ad un servizio privato<sup>71</sup> la cura del proprio figlio/a di età inferiore ai 3 anni ci porta a concludere che, se la famiglia confrontasse i vantaggi in termini di reddito esteso opterebbe nel 50% dei casi verso l'interruzione dell'attività lavorativa di mercato della madre (Tab.3.9).

**Tab. 3.9 Interruzione dell'attività lavorativa:  
Quali scelte? I risultati della simulazione**

	reddito esteso	
	v.a.	%
interruzione moglie	70	50%
interruzione marito	31	22%
baby-sitter	40	28%
n.osservazioni	141	

*Fonte: Ns elaborazioni su dati SHIW98*

Ebbene le simulazioni condotte allo stato attuale della ricerca evidenziano come in assenza di aiuti da parte di familiari nella cura del bambino, e trascurando gli effetti potenzialmente negativi sulla progressione di carriera o sulla possibilità di reintegro, l'analisi basata sul confronto dei diversi redditi estesi portò nel 50% dei casi la famiglia ad optare per la scelta che vede la donna abbandonare l'attività lavorativa per dedicarsi alla cura del figlio a tempo pieno, opzione questa che in campioni più vasti risulta maggiormente preferibile in media al decrescere del grado di istruzione della madre.

<sup>68</sup> Si è seguita la tecnica proposta da Addabbo e Caiumi (2003)

<sup>69</sup> Nel nostro caso non ci sono soggetti non occupati, dato che la presente simulazione è stata ristretta alle sole famiglie double earners

<sup>70</sup> Per una trattazione più ampia dei due criteri rinviamo ad Addabbo e Caiumi (2003)

<sup>71</sup> Si considera in questo caso il costo di una baby-sitter valutato a 7,75 euro all'ora per l'importo minimo di ore di lavoro sul mercato prestate dai coniugi. Una riduzione a 6,2 euro all'ora del costo del servizio porterebbe la percentuale di scelta dell'interruzione del lavoro da parte della madre dal 50% al 49%

Questo risultato dipende indubbiamente dal persistere di differenziali di reddito da lavoro a sfavore delle donne<sup>72</sup>, e dalla non equa divisione del lavoro di cura all'interno della famiglia<sup>73</sup>.

Non considerare le differenze di genere nel comportamento di offerta di lavoro pagato e non pagato e nei differenziali retributivi porta quindi a trascurare l'effetto scoraggiamento sull'offerta di lavoro pagato delle madri che deriva dalla non ammissione dei propri figli al nido. L'analisi di queste differenze e il loro inserimento in un modello di simulazione dei comportamenti dei nuclei familiari rende ancora più evidente l'importanza dell'impatto di genere della presenza di nidi sul territorio e della relativa spesa dell'ente locale che li gestisce o che ne promuove la diffusione.

In una prospettiva di genere si accolgono quindi favorevolmente le politiche seguite dal Comune di Modena in termini di un aumento dell'offerta di posti in nidi di infanzia<sup>74</sup> e in termini della sperimentazione di nuove tipologie di servizi<sup>75</sup> (che in parte riducono i costi non monetari della non ammissione legati ai bisogni di socializzazione dei bambini e di disponibilità di spazi di incontro e di relazione con altri genitori). La maggiore probabilità di non ammissione ai nidi per famiglie in cui la madre non è occupata rende particolarmente rilevante la diffusione dei servizi integrativi in atto nel Comune di Modena (Sezione 3.2.2) anche come strumento di aumento dell'acquisizione di capacità relazionali per le madri<sup>76</sup>.

### ***3.3 L'impatto di genere dell'assegno di genitorialità<sup>77</sup>***

In questa sezione descriviamo una politica rivolta alle famiglie con figli di età inferiore a un anno, i possibili effetti di genere della politica e suggeriamo modifiche del disegno della politica e miglioramenti nella raccolta dei dati da parte del servizio erogatore.

L'assegno di genitorialità è stato introdotto dal Comune di Modena nel 2000 (delibera 751 del 18 luglio 2000, bando trimestrale destinato ai genitori durante il primo anno di vita del bambino). Il contributo concesso su base annua è dato dalla differenza tra la soglia di ammissibilità ISE e il valore ISE dichiarato, per un massimo di 362 € mensili. Requisito fondamentale per ottenere il contributo è la condizione di occupazione da parte del genitore richiedente e la sua dichiarazione di astensione dall'attività lavorativa retribuita per tutto il periodo di erogazione del contributo stesso. L'altro genitore deve essere in condizione professionale (occupato oppure in condizione di disoccupazione da non oltre 6 mesi e con almeno 18 mesi di attività lavorativa negli ultimi 3 anni). La famiglia in cambio dell'assegno deve astenersi dall'inserimento del figlio in servizi educativi comunali o convenzionati o privati per il primo anno di vita del bambino.

---

<sup>72</sup> Per una recente analisi sul persistere di differenziali salariali a sfavore delle donne in Italia si rinvia ad Iter (2001)

<sup>73</sup> Su questo punto si rinvia a Picchio (2003)

<sup>74</sup> Anche attraverso convenzioni con enti non profit o for profit per la gestione dei servizi in convenzione sottoposti al rispetto di parametri qualitativi fissati dai comuni (sul rapporto adulti/bambini, la formazione, gli arredi, ecc.) su questo si veda Relazione del Sindaco (Comune di Modena, 2001)

<sup>75</sup> Sulla diffusione di questi servizi nell'ambito del Comune di Modena si veda la sezione 3.2.2 nel presente capitolo

<sup>76</sup> Ricordiamo a questo proposito quanto emerge dall'analisi di Chiappero-Martinetti (2003) utilizzando un approccio multidimensionale à la Sen per la valutazione del benessere esteso individuale circa la minore acquisizione di funzionamenti per le casalinghe (anche in termini relazionali e delle conoscenze)

<sup>77</sup> Tindara Addabbo e Francesca Olivier. Ringraziamo il Comune di Modena per la disponibilità dei dati

L'assegno viene erogato mensilmente fino alla data del rientro al lavoro, che deve essere dichiarata al momento della domanda, dal genitore richiedente, e comunque non può eccedere il mese di compimento del primo anno di età (o il settembre dell'anno successivo, nel caso in cui il bambino sia stato ammesso all'asilo nido). L'assegno non viene erogato nel periodo in cui il richiedente percepisce un'indennità maggiore o uguale all'80% della retribuzione mensile, ovvero nel normale periodo di maternità per le lavoratrici dipendenti<sup>78</sup>. Al bando possono partecipare sia lavoratori dipendenti che lavoratori autonomi. L'assegno è stato richiesto nei tre bandi svolti sinora, da un numero di famiglie ben superiore alle 20 ammesse.

**Tab. 3.10 Domande relative agli assegni di genitorialità per bando**

<i>Bandi</i>	<i>Richieste Beneficiari</i>	
<i>Settembre 2000</i>	67	22
<i>Gennaio 2001</i>	48	20
<i>Maggio 2001</i>	51	20
<i>Settembre 2001</i>	48	20
<i>Gennaio 2002</i>	35	20
<i>Maggio 2002</i>	39	20
<i>Settembre 2002</i>	37	20

*Fonte: Comune di Modena Settore Politiche sociali e sanitarie*

Abbiamo effettuato una simulazione sulla banca dati del Comune di Modena relativa alle domande per l'ammissione al servizio nidi nel 2000/2001 per stimare le caratteristiche sociodemografiche delle famiglie che potrebbero essere giudicate ammissibili al servizio sostitutivo del nido qualora decidessero di presentare domanda<sup>79</sup>. Su 167 famiglie con neonati il 13% ha caratteristiche che renderebbero un'eventuale domanda per l'assegno di genitorialità ammissibile (rispettando sia i requisiti occupazionali che i requisiti di reddito ISE).

Le famiglie le cui domande per l'assegno risulterebbero ammissibili sono le famiglie in cui i coniugi hanno un reddito da lavoro più basso. Livelli di reddito ai quali sono più probabilmente associati bassi livelli di istruzione dei coniugi. Dato che le donne con livello basso di istruzione sono più esposte al rischio di non rientro nel mercato del lavoro in seguito all'interruzione dell'esperienza lavorativa connessa alla nascita e la cura dei figli (Addabbo, 1999 e Bettio e Villa 1999) riteniamo che il provvedimento dell'assegno di genitorialità presenti il rischio di riduzione dell'offerta di lavoro femminile. Abbiamo imputato il reddito complessivo dell'assegno di genitorialità nelle due diverse ipotesi che sia il marito o che sia la moglie ad astenersi dall'attività lavorativa per potere fruire dell'assegno. Dato il più basso valore del reddito da lavoro della madre, una scelta che si basi sulla minimizzazione della perdita in termini di reddito, porterebbe la madre a sospendere l'attività lavorativa. Infatti in media le famiglie percepirebbero un reddito monetario inferiore nel caso in cui la fruizione dell'assegno fosse ottenuta con la sospensione dell'attività di lavoro da parte del padre.

<sup>78</sup> Per ottenere l'assegno il genitore deve ricorrere ad un congedo parentale come determinato dalla Legge n. 53 dell'8 marzo 2000

<sup>79</sup> Sarebbe utile poter disporre delle informazioni, contenute nelle dichiarazioni presentate dalle famiglie all'atto della richiesta dell'assegno di genitorialità, relative alla condizione professionale dei coniugi e al loro reddito ISE per individuare quali siano le caratteristiche socioeconomiche delle famiglie che effettivamente richiedono l'assegno e verificare la possibilità che le stesse possano usufruire del servizio pubblico

I risultati di questa simulazione sono confortati dall'evidenza empirica che mostra come la quasi totalità dei fruitori dell'assegno a Modena siano le madri.

Possiamo affermare che se da un lato l'assegno di genitorialità soddisfa la preferenza di genitori che hanno un reddito da lavoro basso e desiderano astenersi per un periodo più prolungato dall'attività lavorativa percependo un sostegno che consenta loro di dedicarsi a tempo pieno alla cura dei figli entro il loro primo anno di vita, dall'altro presenta lo svantaggio di essere disegnato in modo tale che, date le note differenze di genere sul mercato del lavoro e nella divisione del lavoro di cura, si incentivino le madri e non i padri a interrompere l'attività lavorativa per dedicarsi a tempo pieno alla cura dei figli piccoli. L'impatto di genere della misura produce un risultato che appare in contrasto con l'obiettivo della misura stessa dichiarato dal nome attribuito all'assegno che fa non a caso riferimento alla 'genitorialità' e non solo alla maternità. L'analisi dell'impatto di questa politica in un'ottica di genere ha evidenziato quindi un problema di efficienza nel disegno di questa politica posto che si voglia raggiungere l'obiettivo di equità nell'astensione dall'attività lavorativa dei genitori in vista anche di una più equa divisione dei tempi di lavoro di cura all'interno della famiglia.

Le regole di ammissione all'assegno di genitorialità limitano quindi l'offerta di lavoro femminile sia direttamente (attraverso il divieto di prestare attività lavorativa durante il primo anno di vita del figlio che tende ad essere più probabilmente riferito all'attività lavorativa del coniuge con reddito netto da lavoro più basso, che con maggiore frequenza risulta essere il reddito da lavoro della moglie), sia indirettamente dato che l'interruzione lavorativa può avere ripercussioni sulla carriera delle donne che maggiormente lo richiedono (dato l'effetto negativo sul profilo lavorativo nel ciclo di vita di un'interruzione dell'attività lavorativa, Addabbo, 1996). Notiamo che i risultati della simulazione sul campione di famiglie che hanno presentato domanda di ammissione al nido mostrano il prevalere fra le famiglie che potrebbero essere ammesse ad usufruire del servizio di madri che svolgono lavoro dipendente con bassi livelli retributivi<sup>80</sup>. Si noti tuttavia che se un lavoratore dipendente può interrompere l'attività lavorativa sul mercato ed essere reintegrato tale probabilità è molto più bassa per donne che lavorano in posizioni atipiche. Una recente ricerca sul lavoro atipico nella stessa realtà indagata in questo studio, rivela infatti come per le collaboratrici coordinate e continuative la modalità contrattuale sia vista come un limite ai propri piani familiari e alla propria fertilità e come sia ritenuto particolarmente difficile il reintegro dopo un'interruzione lavorativa come potrebbe essere quella dettata dalla nascita di un figlio (Addabbo e Borghi, 2001). Si pone quindi un problema di equità nell'accesso all'assegno che vede i lavoratori occupati in posizioni atipiche e/o caratterizzate da maggiore incertezza sulla continuità lavorativa non essere di fatto eligibili per l'assegno di genitorialità.

In base a questa prima analisi sull'assegno di genitorialità risulta quindi importante seguire le famiglie che optano per l'assegno di genitorialità anche dopo il primo anno di vita del bambino per cogliere eventuali effetti negativi sull'offerta di lavoro delle madri e eventuali difficoltà di inserimento dei bambini (le cui famiglie hanno ricevuto l'assegno di genitorialità) nei nidi pubblici al termine del periodo durante il quale si è potuto usufruire dell'assegno. Infine onde evitare l'effetto disincentivante sull'offerta di lavoro delle madri di detto assegno sarebbe opportuno inserire meccanismi di

---

<sup>80</sup> Il dato della simulazione è confermato da un'indagine su campo svolta a Modena nel 1999 da Riley (1999) attraverso la somministrazione di questionari a famiglie i cui figli frequentavano diversi tipi di servizi pubblici e a famiglie non frequentanti alcun servizio. L'assegno era più apprezzato da donne con livello di istruzione più basso e nella condizione professionale di operaie

erogazione dell'assegno che incentivino maggiormente il padre ad interrompere l'attività lavorativa sul mercato per occuparsi a tempo pieno del figlio.

Quali sono dunque le implicazioni di policies di questa analisi e quali i suggerimenti nella raccolta dei dati?

### ***Suggerimenti nel disegno dell'assegno***

Un suggerimento proviene da due altri comuni fra gli altri che hanno adottato simili politiche negli ultimi anni. I comuni di Bologna (dal 1998 progetto 'Un anno in famiglia') e di Carpi (dal novembre 2001 progetto 'Un anno in famiglia') aumentano il sussidio alla famiglia se entrambi i genitori fruiscono (in modo alternato) dell'astensione nel periodo in cui a fruire del contributo è il padre<sup>81</sup>. Inoltre nei bandi si fa esplicito riferimento alla possibilità, qualora il padre si astenga per un periodo non inferiore ai 3 mesi, ad una estensione dell'erogazione a 7 (e non a 6 mesi, l'estensione del periodo di astensione è coerente a quanto disposto dalla legge 53/2000).

### ***Suggerimenti nella Raccolta dei dati:***

All'atto della domanda:

I dati prodotti dal Servizio dovrebbero a nostro avviso rendere espliciti:

- il sesso del richiedente (per consentire una verifica del possibile effetto di genere)
- la condizione professionale, contrattuale, settore di entrambi i coniugi e dimensione dell'impresa in cui lavorano (per verificare quale sia la posizione professionale di entrambi i coniugi che sono poi beneficiari dell'assegno, è possibile che lavoratori e lavoratrici che hanno una determinata forma contrattuale – esempio collaboratori coordinati e continuativi – siano sottorappresentati a causa di una difficoltà insita nel tipo di lavoro nel richiedere astensioni prolungate)
- il titolo di studio del richiedente (per confermare l'evidenza della maggiore probabilità di interruzione dell'attività lavorativa dei meno istruiti)

Alla fine della corresponsione dell'assegno:

Il servizio alla fine della corresponsione dell'assegno dovrebbe a nostro avviso rilevare (e consentire di effettuare il link con le informazioni raccolte all'atto dell'iscrizione):

- l'avvenuto rientro nel posto di lavoro da parte del beneficiario/a (questo perché le donne, che più probabilmente possono usufruire dell'assegno, sono anche più esposte al rischio di non riprendere l'attività lavorativa)
- se al rientro il beneficiario ha mantenuto la posizione lavorativa prima dell'interruzione (questo per testare il costo dell'interruzione per l'individuo e quanto l'impresa adotti un atteggiamento *family friendly* favorendo il rientro dei lavoratori dopo l'interruzione legata a motivi familiari)
- quale servizio di cura è utilizzato per il figlio (nido pubblico, privato, privato convenzionato, privato, famiglia) e perché (domanda presentata e non accettata, nido assegnato troppo lontano, si preferisce tenerlo a casa, nido pubblico troppo costoso) (questo per valutare quanto l'astensione dal servizio di cura nel primo anno di vita possa ridurre la probabilità di inserimento al nido negli anni successivi).

---

<sup>81</sup> Il bando del Comune di Bologna prevede che l'integrazione dello stipendio pari a 361,52 euro passi a 464,81 euro nei casi di alternanza dei genitori per almeno tre mesi (questa possibilità è estesa anche ai nuclei monogenitoriali e nel caso di parti gemellari)

### 3.4 Le politiche e i cittadini. Verso una pluralizzazione dei criteri di valutazione: Il caso del Centro per le Famiglie di Modena<sup>82</sup>

LE PIÙ GRANDI RIVOLUZIONI  
SCIENTIFICHE NON SONO STATE LE  
INVENZIONI DI NUOVE MACCHINE MA  
DI NUOVI MODI DI PARLARE DELLE  
COSE

T. Zeldin, *La conversazione*, 2002

#### INTRODUZIONE

Le istituzioni, includendo in questo termine ampio le diverse articolazioni organizzative ed amministrative che quotidianamente mettono concretamente in atto le politiche pubbliche, *insegnano* e *apprendono*. Nell'interazione con i diversi destinatari delle politiche nel contesto locale – la scelta di una diversa terminologia per indicare questi ultimi (clienti, utenti, consumatori, etc.) presuppone di volta in volta l'opzione per un determinato modello relazionale, come dovrebbe risultare evidente nel seguito di questo contributo, che ha ricadute determinanti sulla qualità delle politiche stesse – le amministrazioni ed i servizi istituiscono *terreni di apprendimento reciproco*, la cui efficacia deriva in gran parte proprio dalla loro iscrizione nella sfera della vita quotidiana, cioè nel corso 'naturale' (e come tale, solitamente invisibile e dato per scontato) della realtà sociale.

Nonostante la centralità di questi processi nella realizzazione effettiva delle politiche e nell'esperienza che gli attori ne fanno, essi risultano sovente trascurati nelle fasi di valutazione, di rendicontazione ed analisi delle politiche stesse. Il presente contributo intende, al contrario, mettere in evidenza l'utilità di collocare a questo livello – quello dell'apprendimento reciproco tra istituzioni ed attori in contesti locali di interazione quotidiana – un'attività di *auditing* (e quindi, auspicabilmente, anche di partecipazione alla costruzione) delle politiche pubbliche. In questo senso, le forme della contabilità e della rendicontazione non sono assunte come il rispecchiamento oggettivo e formalizzato delle pratiche e delle decisioni organizzative. "In contrasto con le storie ufficiali- è stato affermato a tale proposito (Power, 2002: 14) – la contabilità è costitutiva di un particolare stile di comunicazione ed è un elemento chiave nella struttura mitologica delle società razionali". Si cercherà inoltre di mostrare come un *approccio narrativo* alle azioni stesse di auditing possa risultare particolarmente appropriato a tale prospettiva. Tali punti verranno argomentati e sviluppati anche in riferimento all'analisi concreta di un caso specifico di istituzione di servizio, vale a dire il *Centro per le Famiglie* del Comune di Modena. E' opportuno, inoltre, anticipare quanto diverrà evidente nel corso della lettura di questa sezione. La proposta di un approccio narrativo al gender auditing è qui avanzata operando uno *spostamento del punto di vista*: le analisi fin qui condotte hanno avuto per oggetto il modo in cui le amministrazioni danno conto di ciò che fanno, cercando così di mettere in luce l'importanza (per le donne e per i cittadini in generale) che può avere il tenere in conto la dimensione di genere a questo proposito; nelle considerazioni seguenti ci si concentra invece sul modo in cui è l'esperienza stessa dei cittadini - delle donne in primo luogo, in quanto sono loro il soggetto su cui preminentemente impatta l'implementazione delle politiche sociali - è assunta, o meno, nella progettazione delle politiche stesse.

---

<sup>82</sup> Vando Borghi

Il modo in cui le amministrazioni apprendono, o non apprendono, nell'interazione con i cittadini, è l'oggetto delle analisi che seguono.

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

Abbiamo premesso che intendiamo osservare il rapporto tra istituzioni e cittadini in quanto terreno di apprendimento reciproco. Il punto di vista che adottiamo per condurre tale osservazione assume la centralità del *carattere generativo* delle pratiche sociali (Lanzara, 1993; Gherardi, 2000), la capacità di queste ultime di *attivare schemi di significato* (Weick, 1997) che influenzano non soltanto tutte le attività di 'problem solving', ma anche quelle di 'problem setting', ovvero le attività attraverso cui un problema è socialmente percepito, definito, fatto oggetto del discorso sociale<sup>83</sup>. Tale prospettiva comporta necessariamente una specifica attenzione alle routine: gran parte dell'agire sociale, soprattutto nell'ambito dei servizi e delle attività istituzionali è fatto di routine, la cui valenza generativa ed il cui potere di strutturare (o di distruggere) i principi di giustizia rimangono solitamente impliciti ed opachi. Le routine, infatti, permettono di organizzare l'azione attraverso automatismi ed abitudini consolidate che tendono inevitabilmente a ridurre drasticamente la complessità della realtà sociale e dei problemi con cui abbiamo a che fare. Indispensabili per potere agire economizzando le risorse materiali e immateriali disponibili (tempo, informazioni, energie, etc.), le routine presentano tuttavia due tipi di limiti (Lanzara, 1993: 60-1): in quanto fondate su immagini assai stilizzate della realtà, tendono a trascurare le specificità e le particolarità del contesto di interazione, con il rischio di forti incomprensioni e distorsioni; in quanto profondamente interiorizzate dall'attore, diventano appunto opache e vischiose, rendendo assai complesso ogni intervento di innovazione e cambiamento, nonché la percezione stessa di mutamenti nell'ambiente in cui la routine ha luogo e, più in generale, l'apprendimento. Perché i principi di giustizia o, più in generale gli schemi di significato che originano determinate pratiche nelle istituzioni e nei servizi effettivamente emergano e siano resi evidenti, occorre allargare lo sguardo ai *contesti formativi* (Lanzara, 1993: 63-65; Unger, 1987) entro cui l'agire di routine trova significato e di cui le istituzioni sono parte integrante:

Un contesto formativo comprende sia una dimensione cognitiva che istituzionale, poiché incorpora una combinazione di presupposti cognitivi e meccanismi istituzionali che, insieme, costituiscono la componente radicata e nascosta dell'azione, vale a dire ciò che viene dato per scontato nell'esecuzione pratica di routine familiari. Ogni routine d'azione rinvia dunque ad un contesto formativo da cui riceve significato e che la rende più o meno "naturale" e "plausibile" (Lanzara, 1993: 63).

---

<sup>83</sup> Esiste una ulteriore importante direzione di sviluppo della analisi delle istituzioni come "mondo-pensiero" (Douglas, 1990), che tuttavia non possiamo qui percorrere; si tratta di un percorso nel quale viene messa a fuoco la stretta connessione tra istituzioni della modernità e liberalismo, laddove quest'ultimo è analizzato come struttura profonda di pensiero che travalica la semantica colta e che, incarnandosi in una intera cultura ed organizzazione della società, dando luogo ad un pensiero istituzionale tanto compatto quanto implicito, diviene il presupposto di qualsiasi forma di discorso sociale e *koiné* pressoché invalicabile agli attori della modernità; per chi si voglia inoltrare su questa pista interpretativa, cfr. Farneti, 2002; Unger, 1983.

Allo stesso tempo, tuttavia, proprio la problematicità intrinseca dei contesti d'interazione quotidiana in cui operano i servizi (compresenza di diverse interpretazioni dei problemi, pluralità di definizioni dei bisogni, incertezza rispetto alle possibili prestazioni da attivare e rispetto alle categorie amministrative predefinite, etc.) determina contesti in cui il *carattere generativo dell'agire* risulta più evidente che in altri. Risulta più chiaro, cioè, che l'azione è attivazione di schemi di significato e, dunque, di determinate sequenze di comportamenti (azioni e reazioni) tra i tanti possibili.

Senza entrare nel merito del complesso dibattito circa il rapporto tra pensiero ed azione, è opportuno ricordare che, nella prospettiva qui adottata, si considerano insoddisfacenti quelle concezioni che stabiliscono la rigida derivazione della seconda (l'azione) dal primo (il pensiero) e fondate su una definizione ingenua del pensiero come 'rispecchiamento' della realtà esterna. Al contrario, gli studi organizzativi (per rimanere in un ambito più vicino all'oggetto della nostra riflessione) hanno ampiamente argomentato la capacità dell'azione di produrre significato; il concetto di *enactment* - inteso come attivazione di un ambiente, di un contesto piuttosto di altri, attraverso la realizzazione di un corso d'azione tra i diversi possibili, che a sua volta, in quanto attivazione di un determinato schema di vincoli e di possibilità, innescherà un successivo repertorio di risposte possibili, e così via - è forse l'esempio più citato a questo proposito:

Utilizzo il termine *enactment* per indicare che, nella vita organizzativa, le persone spesso producono parte dell'ambiente che affrontano (Weick, 1997: 31)

L'*enactment* infatti non deve essere esclusivamente inteso come un processo di natura psicologica o mentale, né deve essere riferito all'individuo. Esso non scaturisce da una mente individuale o collettiva, ma dalle transazioni che gli attori intrattengono con i 'materiali' della situazione che li comprende. Può essere riguardato come un modo d'agire, come un'attività concreta di strutturazione di materiali inizialmente indifferenziati per costruire un mondo ordinato e dotato di senso. Attraverso le loro interazioni, e spesso come risultato *emergente* e non previsto di esse, gli attori costruiscono eventi e strutture, vincoli e opportunità, che non erano presenti *prima* dell'azione (Lanzara, 1993: 89-90).

L'agire di un operatore (trattare un caso, avviare una pratica, attivare una procedura amministrativa, svolgere un intervento, etc.) attiva un *frame*, uno schema di significati che consente di dare significato all'azione stessa e determina un repertorio di pratiche (azioni e reazioni) possibili tanto per l'operatore quanto per il destinatario, in cui è chiaramente delimitato ciò che è pertinente e ciò che non lo è, ciò che è plausibile e ciò che è implausibile, ciò che è legittimo e ciò che è illegittimo. Quello che questa prospettiva enfatizza, pertanto, è *la dimensione processuale dell'organizzazione e dell'implementazione delle politiche*: più che i beni o i servizi erogati in se stessi, e più che i bisogni assunti come dati a priori, sono le modalità concrete attraverso cui beni e bisogni (domande e risposte) sono definiti e negoziati<sup>84</sup>, nonché le dinamiche che si stabiliscono tra operatori e cittadini sul terreno della progettazione, produzione e fruizione dei beni e dei servizi entro contesti di interazione situata ad essere collocati al centro dell'attenzione.

---

<sup>84</sup> Sulla centralità del processo di definizione e interpretazione dei bisogni, in quanto fase di precostituzione del terreno delle politiche e dei criteri con cui i problemi della vita sociale divengono (o meno) oggetto di queste ultime, cfr. Fraser, 1990.

“In definitiva, il ‘come’ sono organizzate e sono praticate le misure di giustizia sociale è dunque altrettanto importante del ‘chi’ (i beneficiari) e del ‘che cosa’ (i benefici che esse distribuiscono o redistribuiscono) perché illumina il lato generativo di queste misure” (De Leonardis, 2000).

*Relazioni che producono relazioni* (De Leonardis, 1997a, 1998), i servizi non si limitano ad implicare un contesto di interazione che rimane circoscritto ai pochi attori direttamente coinvolti di volta in volta nella gestione di uno specifico problema. Al contrario, abbiamo detto, essi contribuiscono ad istituire contesti formativi nei quali si attivano, si riproducono e si diffondono le “teorie-in-uso” (Argyris, Schön, 1998)<sup>85</sup> - vale a dire i *frames*, le forme di classificazione, il vocabolario, gli schemi di significato - che orientano l’agire dell’attore in generale. In questo senso, i servizi, trattando problemi specifici dei cittadini, trattano tuttavia della qualità sociale del bene pubblico in generale: per metterla in termini estremamente schematici, a seconda del rapporto che tende a prevalere tra modelli di trattamento dei problemi sociali e sfera pubblica, i servizi alimentano il processo di sviluppo del capitale sociale e della riflessività collettiva ed istituzionale o, viceversa, contribuiscono all’erosione di tale dotazione e intensificano la “tragedia dei beni pubblici”<sup>86</sup> (Donolo, 1997) e quindi la diffusione del “privatismo”<sup>87</sup> - cioè di confinamento nella sfera privata dei problemi sociali - come strategia di risoluzione dei problemi che insorgono nella vita quotidiana. Ciò che si intende sottolineare qui, insomma, è l’inseparabilità del processo di produzione ed implementazione di beni pubblici cui i servizi e le istituzioni in generale danno corpo e la sfera pubblica: i beni pubblici, cioè, non possono darsi indipendentemente dal processo che li forma, e quest’ultimo coincide di fatto con la sfera pubblica stessa. Si tratta di un punto cruciale, lucidamente messo a fuoco da Calhoun (1998: 32-3) laddove parla del *bene pubblico* come di un *progetto* sociale e culturale di sfera pubblica, non un’aggregazione di interessi privati di molti individui. E’ creato nel e attraverso un processo pubblico e non esiste prima di esso (...). Pensare la sfera pubblica come costitutiva del bene pubblico non significa che questa non sia un’arena di decisioni o di condivisione dell’informazione. Significa che non è solo quella. E’ anche un’arena di modificazione riflessiva delle persone che entrano in essa, delle loro idee, delle loro proprie modalità di discorso. Il bene pubblico non può essere stabilito in precedenza poiché il pubblico stesso è sempre in un processo di ricostituzione.

Eppure, contrariamente alla concezione del rapporto tra bene pubblico e sfera pubblica ora richiamata, la ‘teoria-in-uso’ che tende a prevalere, cioè lo schema cognitivo che innerva molta parte delle routine istituzionali deriva da una rappresentazione staticamente dualistica del rapporto istituzioni / cittadini, operatori delle politiche / destinatari delle politiche. Senza addentrarci nelle ragioni e nella ricostruzione dei percorsi che producono l’egemonia di questa rappresentazione (De Leonardis, 1998), possiamo comunque sottolineare come l’archetipo, il modello base di questa forma di interazione “e forse anche il tramite principale della sua pervasività nelle culture

---

<sup>85</sup> Lo studio dell’apprendimento organizzativo - vale a dire delle modalità attraverso cui organizzazioni ed istituzioni, di fatto, interiorizzano diverse concezioni dei rapporti con il proprio ambiente sociale, cambiando così i propri “modi di fare” - si fonda sull’analisi delle teorie dell’azione che caratterizzano il contesto organizzativo studiato; tali teorie dell’azione assumono le forme di ‘teoria dichiarata’ (la teoria dell’azione proposta per spiegare o giustificare un dato schema d’azione) e ‘teoria-in-uso’ (la teoria implicita nell’attuazione dello schema stesso), (Argyris, Schön, 1998: 27).

<sup>86</sup> Questa è così sintetizzata da Donolo (1997: 22): “i beni di tutti sono esposti al degrado e alla distruzione in seguito a processi di usura senza risarcimento da parte di attori egoistici”.

<sup>87</sup> Per approfondimenti di questo concetto nell’ambito della discussione sulle politiche sociali, vd. Borghi, 2002; De Leonardis, 1996, 1997.

professionali e organizzative, è quello clinico, la relazione medico-paziente; la cornice amministrativa in cui si inserisce e ne rafforza la portata normativa è lo ‘sportello’ burocratico” (De Leonardis, 1997: 186-7). Tale modello relazionale astrae i soggetti che si incontrano dal loro contesto e dalla loro storia sociale e li cala in uno spazio separato (architettonicamente ed organizzativamente) in cui si materializza la relazione di servizio. Inoltre, in quanto fondato sulla riduzione della persona al suo bisogno e sulla tacita assunzione dei ruoli stabiliti a priori e fissati una volta per tutte – colui che esprime il bisogno e colui che detiene le risposte – configura una relazione asimmetrica destinata a non evolvere ed a riprodurre le stesse posizioni di partenza.

“La riduzione della persona al suo bisogno costituisce una premessa implicitamente e ampiamente condivisa dagli operatori dei servizi che ha importanti conseguenze sul piano interpersonale e sociale. Dal punto di vista della relazione di aiuto, essa tende a costruire processi interattivi non evolutivi. Una relazione costruita unicamente sul presupposto che uno degli interlocutori è in stati di bisogno e l’altro nella posizione di fornire la risposta al bisogno, è caratterizzata da dualismi che tendono ad ipostatizzare le posizioni degli interlocutori secondo un modello rigidamente asimmetrico. Dare/ricevere, attivo/passivo, competente/incompetente, giusto/sbagliato, sano/malato, carente/detentore di risorse sono alcuni dei principali dualismi che derivano da quello principale bisogno/risposta, e che finiscono col caratterizzare la relazione per la rigida assegnazione del ruolo competente ed attivo all’operatore e di quello passivo e carente all’utente (...) costruendo così una interazione non dinamica, non emancipativa, quindi non evolutiva” (Fruggeri, Matteini, 1990: 4)

Dunque, l’attenzione si concentra sulle culture amministrative praticate nella vita quotidiana delle istituzioni e dei servizi. E’ poi opportuno sottolineare che se tale prospettiva fondata sull’attenzione alla vita quotidiana delle istituzioni costituisce in generale un approccio efficace alla comprensione della concreta implementazione dei principi di giustizia, essa diviene indispensabile in un contesto quale quello italiano, caratterizzato da una forte frammentazione istituzionale, dal ruolo determinante che le articolazioni locali (regionali, municipali) svolgono nella determinazione delle politiche dei servizi e dunque dalle forti differenze territoriali in termini di culture amministrative e pratiche istituzionali (Kazepov, 1996).

La progettazione e l’introduzione di pratiche di *auditing* consapevoli del ruolo determinante della dimensione di genere nelle politiche pubbliche si colloca allora in un terreno di interazione sociale connotato dalle caratteristiche fin qui evidenziate. Introdurre pratiche di gender auditing sulla base di una prospettiva quale quella fin qui delineata non è privo di effetti sulla definizione stessa delle pratiche. Al contrario di quanto può apparire ad un primo sguardo, infatti “come concetto, quello di *accountability* è complesso ed astratto, soggetto a letture multiple, che dipendono dall’orientamento politico e teorico dell’organizzazione che applica il modello di *accountability*” (Walker, 2002: 62). Reinterpretare il gender auditing nel quadro di una prospettiva teorica che enfatizza la dimensione quotidiana della vita istituzionale *significa allora cercare di metterne in luce la valenza generativa, il modo in cui essa può influenzare (intensificare o limitare) l’apprendimento istituzionale ed incidere (favorevolmente o sfavorevolmente) in direzione di obiettivi di empowerment dei destinatari delle politiche.*

Le successive considerazioni, relativamente alla proposta di un approccio narrativo all’implementazione del gender auditing, nascono nel contesto di un approfondimento

sul campo delle attività di uno specifico servizio, il Centro per le Famiglie (CF) del Comune di Modena. Nella seconda e terza parte di questa sezione del Rapporto verranno quindi presentate, per sommi capi, le attività e le caratteristiche preminenti di tale servizio, anche allo scopo di argomentare le ragioni per cui esso potrebbe costituire un contesto ideale di sperimentazione di pratiche di gender auditing, attraverso una loro riformulazione ispirata ad un approccio di tipo narrativo (introdotto nella terza parte di questa sezione).

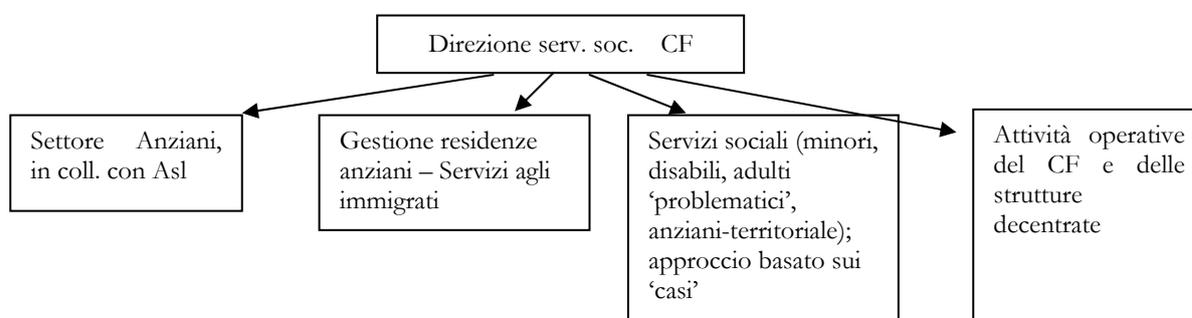
### 3.4.2 Il caso del *Centro per le Famiglie di Modena*: una analisi sul campo<sup>88</sup>

Istituiti da una legge regionale del 1989, i CF si presentano, nei materiali “grigi”, a partire dalle loro caratteristiche di *accogliimento* e dal riferimento ad una preminente attenzione a tutto ciò che ruota attorno ai temi ed ai problemi della *genitorialità*, in quanto, cioè, “organizzati come ‘vere e proprie case’, rivolti principalmente a famiglie con bambini”. Il Comune di Modena ha poi raccolto in modo non formale, bensì interpretandolo come uno strumento “forte” di intervento nella realtà locale, il progetto dei CF. Il coordinatore del CF modenese tende a individuare, inoltre, un’evoluzione che, a partire da un iniziale orientamento nel quale l’esperienza dei consultori veniva assunta come riferimento, in termini di fisionomia organizzativa e filosofia progettuale, ha poi visto delinarsi una struttura dai contorni e dall’identità più precisa ed originale, maggiormente orientata a raccogliere ed organizzare l’espressione dei bisogni delle famiglie, più che a strutturare un set di risposte e interventi predefiniti.

Una identità, pertanto, che si caratterizza preminentemente attraverso il suo carattere “non prestazionale”, bensì indirizzato ad attività di:

- |  |   |   |
|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- prevenzione</li> <li>- informazione</li> <li>- empowerment</li> </ul> | } | co-costruite generalmente con famiglie non “problematiche”, non seguite o segnalate dai servizi sociali |
|--|---|---|

Più che a “fare” o ad “intervenire” direttamente, il CF è quindi orientato, da un lato, a far circolare le informazioni ed a fornire conoscenze utili alle scelte ed alle decisioni che le famiglie si trovano a dover intraprendere; dall’altro, a “far fare” ad altri servizi (attività di mediazione e di orientamento nel contatto e nella relazione tra famiglie ed istituzioni e servizi) o direttamente alle famiglie stesse (self-help, attivazione di reti tra famiglie e tra famiglie e volontariato). Da un punto di vista strutturale, il CF, pur operando in linea con altri settori dei servizi, è al tempo stesso collocato (proprio in ragione della natura specifica e trasversale del suo intervento) in staff al responsabile dei servizi sociali, per quanto riguarda l’attività progettuale dei servizi stessi:



<sup>88</sup> Quanto argomentato e descritto in questo paragrafo si basa su un lavoro di approfondimento sul campo delle attività e dei problemi del CF del Comune di Modena. Più in particolare, le azioni di ricerca condotte sono state: ricognizione del materiale di documentazione del CF; interviste con Patrizia Guerra (responsabile Servizi sociali), Pierluigi Olivieri (responsabile CF), Lydia Hamadi (operatrice CF, struttura decentrata), suor Loredana Zabai (operatrice CF, struttura decentrata).

A sua volta, il CF presenta un'articolazione strutturale interna che risponde ad una esigenza di presenza sul territorio: oltre alla sede centrale, collocata nel centro storico cittadino, sono attive due sedi decentrate. La prima (Milinda) si caratterizza soprattutto come centro promotore di attività rivolte alle famiglie di immigrati ed al loro incontro con la realtà locale; la seconda (Comunità e famiglie) nasce dalla collaborazione tra Ente locale e una realtà associativa di quartiere legata anche alla parrocchia della zona.

Sulla base delle interviste condotte possiamo sintetizzare le principali caratteristiche del contesto di attività del CF modenese nel modo seguente:

- territorio caratterizzato da alti tassi di attività (maschile e femminile), alti livelli di occupazione, forte dinamismo economico, alta presenza di servizi alle famiglie e (relativamente) persistente presenza di strutture famigliari 'forti';
- consistente fenomeno dell'immigrazione, inizialmente maschile, ma che (nel corso degli ultimi dieci anni) si è poi successivamente evoluto in seguito al crescente ed intenso processo di ricongiungimento familiare, con un conseguente effetto di intensificazione dei bisogni di cura dei figli, di gestione delle attività di vita quotidiana, etc.;
- crescente (negli ultimi tre/quattro anni) fenomeno immigratorio di donne sole, legato alla domanda di servizi alla persona e alla famiglia;
- consistente aumento della presenza di famiglie monogenitoriali (di cui una buona parte immigrate), ed in particolare di donne sole con figli (complessivamente il 9,3% delle famiglie, di cui più del 90% con genitore donna), dovuto a separazioni, abbandoni, nascite al di fuori da contesti famigliari, etc.;
- forte problematicità, sia per le famiglie italiane sia (e ancora di più) per quelle immigrate, della questione della casa: i costi dell'accesso ad una abitazione risultano decisamente proibitivi rispetto ai redditi solitamente disponibili alle famiglie di nuova formazione, italiane e immigrate, e a maggior ragione per le donne sole con figli;
- diffusione di fenomenologie di micro-conflittualità intra-famigliare, in un contesto sociale in cui le famiglie e, in generale le persone, hanno meno strumenti (risorse temporali, risorse relazionali, etc.) che in passato per gestire la conflittualità quotidiana, nelle relazioni di tutti i giorni;
- fenomeno crescente, silenzioso ma dirompente (e della cui drammaticità non c'è consapevolezza sociale) di frattura tra la prima e la seconda generazione di immigrati, laddove (secondo molte delle culture d'origine) le madri sono depositarie e responsabili della trasmissione delle tradizioni, mentre i figli, passati attraverso processi di socializzazione fondati su modelli culturali altri, rifiutano la riproposizione di quelle tradizioni;
- crescente moltiplicazione di fenomeni di difficoltà nella gestione delle attività familiari di cura dovute al diffondersi di lavori instabili, bassamente remunerati, con orari non coniugabili con tali attività;

Dalla prospettiva d'osservazione del CF si rileva così che le famiglie si trovano oggi ad affrontare un problema dominante e complessivo, che consiste nell'esperienza sempre più frequente e diffusa di *isolamento* della loro dimensione genitoriale. Anche per quanto riguarda la situazione delle famiglie immigrate, gli attori istituzionali incontrati sottolineano come, in generale, appaia urgente operare in direzione di un aumento del senso di cittadinanza delle famiglie straniere: in tal senso, più che l'esigenza di nuovi servizi, viene piuttosto enfatizzata la necessità di aumentare la fruibilità e l'accessibilità di quelli esistenti.

In tale contesto, il “come” si progetta e si realizza l’intervento istituzionale acquisisce, come abbiamo già detto, una importanza determinante: spesso l’intervento “esperto” rischia di consolidare il senso di inadeguatezza e di incapacità delle famiglie stesse; al contrario, si auspicano modelli di intervento sociale volto all’auto-attivazione delle famiglie ed al mutuo-aiuto.

Al di là delle specificità dovute alla storia fondativa ed alla collocazione territoriale delle diverse sedi, i progetti e le aree di intervento sono naturalmente comuni e trasversali: essi vanno dalla mediazione e counselling familiare all’offerta di spazi di incontro e di giochi multiculturali, dall’affiancamento alle coppie miste al sostegno a famiglie con figli esclusi dai servizi all’infanzia, dall’attivazione e coordinamento dei volontari per attività dopo- ed extra-scolastiche alla promozione di gruppi di famiglie che si aiutano reciprocamente nell’organizzazione della vita quotidiana e nel confronto circa problematiche familiari (ad es. gruppi di neo-genitori) o del territorio (ad es. problematiche relazionali nei rapporti tra famiglie e gruppi giovanili), da attività di orientamento ed incontro tra famiglie che aspirano ad adottare o si offrono per l’affido e/o famiglie che stanno già attraversando una di queste esperienze all’intervento in contesti associativi e di servizio (Banca del Tempo, Ludoteche, Spazio gioco presso la Clinica Pediatrica), e così via.

Il CF funziona quindi sostanzialmente come uno spazio di cerniera tra le famiglie e le istituzioni locali, sia in una direzione - informandole ed orientandole alla fruizione dei servizi attivi sul territorio – sia nell’altra – raccogliendo, connettendo ed organizzando bisogni diffusi espressi o indicati dalle famiglie stesse. Un esempio significativo, in tal senso, è quello che ha condotto all’attivazione di uno ‘sportello’ di presentazione del (e di orientamento al) mondo della scuola, rivolto alle famiglie straniere. Raccogliendo le opportunità di contatto con le famiglie straniere apertesesi a seguito di un ciclo di incontri finalizzati a presentare le politiche pubbliche locali e, parallelamente, organizzando colloqui con tutti gli assistenti sociali sui problemi emergenti nel loro lavoro con queste famiglie e incontrando i leaders informali ed i rappresentanti delle associazioni delle comunità presenti, si era reso evidente che un problema centrale nel rapporto tra le famiglie straniere e la realtà sociale locale si generava nell’incontro con l’istituzione scolastica. Come racconta una delle operatrici intervistate, non è sufficiente che un servizio (usando questo termine nel senso più esteso possibile) esista perché esso risulti concretamente fruibile dalle famiglie. Per quelle provenienti da altri paesi, la struttura scolastica italiana costituisce il terreno – determinante, per la sua importanza in sé e per il carattere universalistico dei diritti e dei doveri che incarna - di incontro con una istituzione nuova, nella maggior parte dei casi del tutto o in gran parte sconosciuta nelle sue specificità organizzative e nelle sue modalità operative. L’accessibilità effettiva e proficua ad un servizio si confronta così con il terreno delicato e complesso, simbolico e materiale, del contatto interculturale. Tale processo di incontro e di auditing (delle famiglie, di operatori dei servizi sociali, di associazioni, di testimoni significativi, etc.) ha prodotto una rappresentazione delle problematiche delle famiglie straniere dalla quale è sorto il “Progetto scuola”: da un lato si è attivato uno spazio di presentazione e di informazione sull’istituzione scolastica, dall’altro si cerca di promuovere reti interculturali (tra famiglie straniere e famiglie italiane) orientate all’auto-aiuto in ambito di orientamento scolastico.

La filosofia e l’approccio che caratterizzano l’attività del CF, pertanto, lo collocano in una posizione da cui è possibile osservare in modo privilegiato proprio quel processo, che abbiamo detto avvenire nel contesto della vita quotidiana delle istituzioni, di concreta realizzazione (o negazione, o realizzazione parziale) dei principi di giustizia

messi a fuoco nella parte iniziale di questo rapporto. Più precisamente ancora, la rilevanza del punto d'osservazione costituito dal CF rispetto a pratiche di gender auditing risulta evidente soprattutto da due aspetti:

- come osserva una delle operatrici, “capire il vissuto” – cioè il modo in cui i servizi fanno esperienza delle famiglie e viceversa – costituisce una premessa decisiva dell'attività e della progettazione del CF: questo consente di accedere a rappresentazioni dei problemi sociali così come essi sono vissuti ed interpretati dagli attori in gioco, evitando la classificazione entro categorie precostituite e la conseguente frantumazione dei problemi stessi in corrispondenza del loro trattamento amministrativo, definito a priori;
- il terreno d'azione e di progettazione del CF costituisce l'ambito di maggiore sperequazione della divisione sessuale di riproduzione sociale, quello appunto delle attività di cura all'interno della famiglia; del resto, se è vero che abbiamo fino qui parlato di famiglie, è altrettanto vero che tutti i soggetti incontrati durante l'indagine concordano nel registrare che la maggior parte dei cittadini che entrano direttamente in contatto con le attività promosse e sostenute dal CF sono donne (italiane e straniere).

### **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*

In termini generali, vi sono alcune ragioni di contesto, oltre a quelle emerse dall'indagine stessa, che ci conducono alla formulazione della proposta che ci apprestiamo a formulare; proviamo, per quanto schematicamente, a ricordarne alcune.

1. Si impone con forza la *centralità dei processi comunicativo-relazionali* (e la loro qualità) come elemento determinante l'organizzazione sociale (sia in ambito produttivo che sociale in senso lato). Una delle principali trasformazioni emersa, infatti, con quella che viene definita la “seconda modernità” (Beck, 2000) è la crescente erosione del confine tra prodotto e servizio. Si tratta di un mutamento complessivo, che ridefinisce in profondità tanto le attività industriali in senso stretto, quanto quelle relative alla progettazione e all'erogazione dei servizi. Più in particolare, ciò che maggiormente ci preme sottolineare qui è la crescente dipendenza delle attività di costruzione e circolazione del prodotto-servizio, così riconfigurato, da *complesse catene di interazione sociale*. La qualità del prodotto-servizio è sempre più legata alle dimensioni immateriali (conoscenza, informazione, significato) e sociali (interazione, cooperazione, comunicazione) messe all'opera sia nelle fasi della sua produzione che in quelle della sua circolazione e distribuzione (Borghesi, 1998; De Leonardis, 1998; Norman, 1992; Olivetti Manoukian, 1998; Veltz, 2000).

2. L'imporsi della centralità dei processi comunicativo-relazionali nell'organizzazione sociale esige un profondo *ripensamento dei modelli di interazione tra cittadino e istituzioni*. Il modello dualistico, sopra descritto, del rapporto tra cittadino che esprime un bisogno e sistema dei servizi, era complementare a quello tra cittadino (nel suo ruolo di lavoratore e/o di consumatore) e impresa: il sistema sociale fordista-taylorista si fondava su un principio di rigida separazione tra attività di progettazione ed attività di esecuzione alla cui applicazione ha adempiuto (molto efficacemente, dal punto di vista degli incrementi di produttività del sistema nel suo complesso) un tecno-struttura articolata sia in imprese che in organizzazioni burocratiche (welfare) che, assorbendo i

rischi generati nei mercati e nella vita sociale in generale, esigeva in cambio la rinuncia a gran parte dell'autonomia decisionale e della capacità di iniziativa e della creatività degli attori e l'adeguamento a prestazioni e comportamenti standardizzati e pre-definiti (come consumatori di beni di massa, come lavoratori mobilitati nella produzione di quei beni e come utenti di servizi anch'essi standardizzati). Una riduzione ingegneristica della complessità sociale, alimentata da un modello di razionalità assoluta ed univoca, che non regge più ai mutamenti sopra accennati.

3. L'eccedenza di complessità rispetto alle capacità di controllo espresse dalla tecnostuttura fordista e burocratica si traduce, tra l'altro, nella *crescente esigenza di abilitazione e validazione degli attori a partecipare attivamente ai processi produttivi ed organizzativi* (empowerment). In questo scenario, organizzazioni e istituzioni sono chiamate ad abbandonare modelli deterministici di organizzazione e ad incrementare la propria (ed altrui) riflessività; vale a dire a promuovere e moltiplicare le capacità - di osservare e sottoporre ad analisi, oltre che il proprio ambiente, le proprie modalità di rappresentare ed interagire con esso - che sono alla base dell'apprendimento e quindi del cambiamento co-evolutivo; in altri termini, le imprese, le amministrazioni pubbliche ed i servizi devono adottare strategie che facilitino ed intensifichino quello che si definisce il "deutero-learning" (Argyris, Schön; Bateson), cioè l'imparare ad imparare, in quanto premessa indispensabile ad obiettivi di apprendimento organizzativo e di qualità sociale (Beck et al., 1997, 2000; De Vicenti, Gabrieli; Walker, 2000). L'avvio di processi di apprendimento a carattere sperimentale, di percorsi di indagine progettuale volti all'esplorazione di possibilità d'azione (istituzionale ed organizzativa) inediti e innovativi non è accessoria, bensì costitutiva di strutture istituzionali all'altezza della complessità sociale sopra richiamata (Bifulco, de Leonardis, Donolo, 2001; Bifulco, De Leonardis, 1997; Donolo, 1997).

In estrema sintesi, l'incremento di riflessività istituzionale esige un superamento del modello univoco di razionalità tecnico-funzionale e dei criteri di valutazione (ispirati sostanzialmente a visioni proto-industrialiste della produttività<sup>89</sup>) da esso risultanti. Un mutamento di ordine epistemologico, dunque, che attiene gli schemi cognitivi e le pratiche quotidiane connesse all'organizzazione di tutte le sfere della vita sociale ed economica:

“emerge infatti anche un modo di concepire l'organizzazione sociale in termini culturali ed empatici, non più soltanto tecnici e funzionali: la *razionalità* non sembra essere più un criterio sufficiente ed autosufficiente, di fronte ad un vissuto contemporaneo che si orienta in modo sempre più netto verso la ricerca di *senso* e di *condivisione* anche nelle scelte tecnologiche, produttive di organizzazione.

(...)

La neo-modernità verso cui stiamo andando non può fare a meno, nella gestione della complessità, della *differenziazione funzionale* tra i grandi sistemi che, tra i portati della modernità, è forse l'invenzione dotata di maggior forza. Se non vogliamo perdere l'energia generata, e tutt'oggi insostituibile, della specializzazione funzionale tra i grandi sistemi, bisogna mantenere distinte e autonome le sfere d'azione, ma facendo emergere in ciascuna di esse un orizzonte di decisione che interiorizza la complessità,

---

<sup>89</sup> “La scienza economica ufficiale assiste all'espandersi dei servizi, ma non “vede” che si tratta dei nuovi settori trainanti, perché ha la mente occupata da una teoria inadeguata. L'equivalente del sistema tolemaico per l'economia odierna è rappresentato dalla teoria (dall'ideologia, se si preferisce) della *produttività*” (Maione, 2001: 53).

ossia il rischio, l'imprevedibilità, l'impossibilità di delimitare a priori i propri confini (...): bisogna *pluralizzare* - con apporti e punti di vista diversi - *il sapere esperto* che, in ciascuna sfera d'azione, esplora il campo delle possibilità, discute le valutazioni controverse, assume responsabilità e prende le decisioni specialistiche e autonome che, in ciascuna sfera d'azione, devono essere prese.

Le voci delle comunità e delle appartenenze, nonché le diverse intelligenze personali, devono dunque trovare il loro terreno di sviluppo all'interno di ciascuna sfera d'azione: rispettivamente, nella sfera economica, politica, etica, estetica e anche nel sistema scientifico-tecnologico. Non devono rimanere *fuori* dei sistemi esperti - specializzati nei diversi campi di azione - cui la modernità ha affidato la complessità; ma devono emergere *dentro* il loro funzionamento ordinario" (Rullani, 2002: 12, 22).

Di fatto, stiamo parlando di fenomeni che, se assumiamo una definizione 'forte' di bilancio sociale e di gender auditing - ovvero, come strumenti di apprendimento organizzativo e istituzionale e non limitati a ruoli meramente ancillari e superficialmente aggiuntivi come spesso si verifica con l'attuale moltiplicazione dei "rituali di verifica" (Power, 2002) - rimandano ad un aspetto fondativo di essi, vale a dire la redistribuzione del *potere*. Ancora una volta va sottolineato, anche a tale proposito, come le trasformazioni fin qui ricordate spostano il terreno principale del conflitto per il potere, del controllo e dell'accesso ad esso. "Evidentemente è un potere - ha così messo a fuoco il punto in questione Alberto Melucci (2000: 136) - che si colloca oltre il controllo sul contenuto dell'informazione, ma anche oltre i codici che organizzano le fonti e la costruzione dell'informazione. Il potere non ha più a che fare con quello che viene detto, ma con la possibilità di creare e percepire il senso di ciò che viene comunicato: quando tutti diventano potenzialmente produttori e consumatori di informazioni si esercita potere solo se si controlla il modo in cui si produce e si riceve il senso della comunicazione stessa". L'introduzione di strumenti quali il gender auditing va appunto nella direzione di una pluralizzazione del sapere esperto, moltiplica i criteri di razionalità legittimati a vincolare le decisioni prodotte da quest'ultimo ed in questo modo dilata le possibilità di *voce* non solo rispetto alla fase finale della filiera di produzione dei servizi, ma la valorizza come pertinente anche nelle fasi di progettazione e di valutazione. Detto in altri termini, assume i destinatari delle politiche come attori competenti nella attiva definizione dei problemi di cui fanno esperienza, nonché della costruzione delle soluzioni a tali problemi.

In questo senso, per quanto essa abbia contribuito alla svolta nel modello relazionale tra cittadini e servizi, è importante tuttavia evidenziare i limiti della metafora 'cliente-impresa', che altrimenti rischia di ingenerare una interpretazione riduttiva dei servizi stessi. Infatti, nel contesto di quelle finalità di redistribuzione del potere e di validazione del ruolo attivo dei cittadini nella definizione e nell'individuazione di soluzioni dei problemi sociali, va sottolineato come parte del lavoro delle istituzioni e dei servizi sia proprio quello di costruire, con gli attori che ad esse si rivolgono, quelle competenze (*capabilities*) - di valutazione, di decisione, etc. - che l'immagine del cittadino come consumatore-cliente dei servizi dà per scontate a priori<sup>90</sup>.

<sup>90</sup> Anche per questa ragione abbiamo sottolineato l'insufficienza di tecniche di valutazione come quelle di rilevazione del gradimento dei servizi; come ha notato De Leonardis (1998: 90), "mi ha sempre colpito il fatto che dalle rilevazioni il grado di soddisfazione degli utenti dei servizi appaia molto elevato, e non di rado evidentemente sproporzionato. La spiegazione più probabile è che siamo di fronte a ciò che in gergo tecnico si chiama "trasformazione adattiva delle preferenze". Questo fenomeno segnala il fatto che le capacità di scelta e la dotazione di risorse materiali e culturali per valutare non possono essere presupposte, poiché sono esse stesse un portato culturale del modo di

In altre parole, l'impatto dell'introduzione di pratiche di gender auditing non deve solo avvenire sul versante dell'apprendimento istituzionale (imparare ad imparare, si diceva), bensì anche relativamente al ruolo di 'insegnamento' delle istituzioni:

“è decisivo che le istituzioni amministrative riconoscano e declinino tra le proprie prerogative e responsabilità anche l'insegnare la cosa pubblica: forse quello che serve di più è proprio imparare ad insegnare (...). Buone pratiche valutative sono quelle che, via apprendimento collettivo, rendono visibili e riconoscibili i problemi in gioco, alimentano la discussione pubblica su di essi” (Bifulco, in Bifulco, De Leonardis, Donolo, 2001: 61, 63)

Assumere una prospettiva, quale quella fin qui delineata, “che registra il superamento definitivo della concezione ingenua del nesso tra obiettivi e risultati” (Ibidem: 62; Tandler, 1992) relativamente alla valutazione delle politiche pubbliche, comporta la disponibilità ad esplorare ‘mondi possibili’, a cercare e a sperimentare nuove forme del “rendere conto” nelle sue tre accezioni di giustificazione (rispetto al passato), monitoraggio (rispetto al presente) e previsione (rispetto al futuro) (Czarniawska, 2000). Il gender auditing è appunto interpretabile come un tentativo che muove in questa direzione.

#### 3.4.3.2 *La dimensione narrativa nella rendicontazione e valutazione delle politiche*

In generale, il fatto che la dimensione narrativa sia costitutiva delle pratiche di contabilità, per quanto solitamente tenda ad essere pressoché completamente oscurata dalla dimensione del calcolo, è già stato ampiamente messo in evidenza:

il piano dei conti istituisce una modalità paradigmatica di organizzare l'esperienza in categorizzazioni gerarchiche che classificano e calcolano i ‘fatti’ già definiti come tali, mentre le pratiche di contabilità sono costituite da quei processi che in una comunità occupazionale ‘costruiscono i fatti’ rendendoli rendicontabili nel duplice senso di renderli significativi a sé e agli altri e di renderli fenomeni discreti, non ambigui e per l'appunto computabili. Se si guarda e si concepisce la contabilità solo secondo la modalità paradigmatica si mette a fuoco solo il linguaggio formale e la sua coerenza interna, se si considera anche la modalità narrativa allora le pratiche della contabilità vengono viste come pratiche interpretative ed organizzative, e l'analisi di come la contabilità viene messa-in-uso può offrire anche idee per una trasformazione della contabilità e dei sistemi contabili (Gherardi, 2000a: 32).

Accanto ad una rilettura dei bilanci e delle ripartizioni di spesa a partire da una prospettiva di genere, l'analisi di caso del CF ci conduce alla proposta di sperimentare *metodologie di valutazione delle politiche pubbliche a partire invece dall'esperienza che ne fanno le donne stesse*. La natura non prestazionale del CF e la filosofia di fondo che anima questa agenzia, in effetti, ne fa un punto privilegiato di osservazione dell'impatto che le politiche ed i servizi hanno sulla vita delle famiglie e delle persone, in primo luogo di quelle politiche e di quei servizi che toccano più direttamente le attività di cura in cui sono preminente coinvolte le donne. L'esperienza che queste fanno dei servizi e degli interventi erogati giunge al CF come tale - attraverso le difficoltà che le famiglie, e le donne in particolare, incontrano quotidianamente nello svolgimento

---

lavorare dei servizi e delle interazioni con l'utenza. Un'utenza esigente e critica si costruisce nell'interazione con un buon servizio, ed entrambi sono frutto di apprendimento reciproco”.

delle attività di cura e di riproduzione sociale -, cioè in modo non predefinito e classificato dalle procedure di trattamento dei bisogni e delle domande sociali, una volta che questi sono sottoposti al vaglio delle amministrazioni. La narrazione di queste esperienze, a confronto con quelle di altri attori sociali delle problematiche prese in esame, potrebbe costituire una fonte preziosa di valutazione della filiera di produzione e implementazione delle politiche pubbliche.

Parliamo, a tale proposito, di un approccio *narrativo* al gender auditing, non perché da quest'ultimo debbano essere espunte tecniche più convenzionali (rilevazioni a campione sulla fruizione ed il gradimento dei servizi da parte dei cittadini), ma perché l'adozione di forme di tipo narrativo possono ottenere che il "capire il vissuto" del rapporto tra cittadini e servizi – per riprendere l'espressione dell'operatrice – divenga sistematicamente parte delle progettazioni delle politiche stesse. L'ascolto e la narrazione delle esperienze che emergono sul terreno di contatto tra la vita quotidiana delle istituzioni ed i cittadini favorirebbero così il superamento dei limiti e delle ambiguità della mera rilevazione statistica, rispondendo a quelle esigenze di partecipazione attiva sopra richiamate e rendendo meno "socialmente ciechi" i dati e gli strumenti amministrativi. L'esempio più significativo, in tal senso, emerso nel corso dell'analisi di caso sopra documentata è quello del processo di indagine progettuale condotta relativamente alle famiglie di stranieri e che ha portato alla creazione di un servizio di orientamento delle famiglie al contatto con l'istituzione scolastica ed alla attivazione di reti di mutuo aiuto tra famiglie straniere e non rispetto a questo versante. Solo una indagine progettuale sensibile alle diverse rappresentazioni ed interpretazioni (alle diverse storie, potremmo dire) che gli attori (famiglie, associazioni, operatori dei servizi, associazioni, etc.) costruiscono, ha permesso alle operatrici del CF di identificare quel terreno come quello cruciale non in se stesso, bensì come ambito decisivo per costruire più complessivamente la piena cittadinanza delle famiglie straniere.

La centralità di una prospettiva di valutazione delle politiche, dei servizi e dei programmi di intervento sociale condotta partire dalle interpretazioni, dal significato loro attribuito e dalla esperienza che ne fanno i cittadini destinatari, del resto, emerge oramai anche da diverse ricerche internazionali sulle politiche del lavoro e, più in generale, di attivazione (Van Berkel, 2002; Van Berkel, Horneman Møller, 2002). E' evidente che l'implementazione di tali pratiche aumenterebbe la complessità interna alle istituzioni, ne indebolirebbe forse definitivamente l'illusoria immagine razionalista di inerte strumento di connessione tra obiettivi e risultati; d'altra parte si tratta di un passaggio, a nostro parere, ineludibile che si impone in un contesto quale quello descritto all'inizio di questo paragrafo.

Da un punto di vista metodologico, le considerazioni che possiamo qui avanzare per tratteggiare ciò che definiamo come approccio narrativo alle pratiche di auditing non costituiscono altro che una applicazione, anche all'ambito della valutazione e della rendicontazione, di riflessioni e di esperienze emerse entro differenti contesti, e tuttavia tra loro accomunate da alcuni elementi, che proviamo ora ad annotare schematicamente.

- L'adozione di una modalità narrativa consente *l'assunzione di un punto di vista vicino all'esperienza degli attori concretamente in gioco*; al di là della diversità di stili con cui può effettivamente avvenire una narrazione, essa consente comunque di attenuare la formalizzazione spesso intrinseca ai saperi esperti, la riduzione dei punti vista legittimi, dei criteri di pertinenza e, più in generale, dei modelli di razionalità a quelli strettamente interni ai saperi esperti stessi. La dimensione narrativa costituisce

una modalità determinante dei processi di costruzione della conoscenza di cui tutti gli attori si servono: “gli esseri umani comprendono il mondo raccontando storie su di esso, usando il modo narrativo per costruire la realtà” (Bruner, 1996: 145). Questo non significa che la narrazione costituisca una pratica semplice ed auto-evidente; al contrario, come è stato osservato ad esempio a proposito della valutazione delle attività didattiche e della programmazione scolastica, si tratta di introdurre e promuovere “la cultura della narrazione” (Rossi Doria, 1999: 115). Se, infatti, questa si presta meno ad obiettivi di (presunta) oggettività e generalizzabilità delle conoscenze e dei dati, essa tuttavia consente di tematizzare l’esperienza specifica degli attori non come ‘rumore’ che oscura il messaggio delle politiche, bensì come elemento strutturalmente costitutivo di queste ultime. Si tratta, in definitiva, di quel processo di pluralizzazione del sapere esperto di cui sopra accennato.

- La difficoltà di introdurre un approccio narrativo deriva anche dal fatto che questo esige di *mantenere e, possibilmente, di consolidare la connessione tra la dimensione dell’esperienza individuale e la dimensione pubblica*; in altre parole, “la narrazione richiede una economia politica e una psicologia collettiva nelle quali prevalga un senso di connessione viva tra carattere personale e condotta pubblica” (Brown, 1987: 144). Ma il paesaggio attuale, al contrario, appare per molti versi segnato dal privatismo in ambito istituzionale, dalla prevalenza dell’emotivismo e dalla caduta dell’“uomo pubblico”, dalle ambizioni di separazione e ritiro in se stesse delle elites (Sennett, 1974, 1999; De Leonardis, 1996; Lasch, 1995; Eherenberg, 1999; Borghi, 2002); introdurre una cultura della narrazione implica, così, una specifica attenzione a coltivare e dilatare la sfera pubblica, vale a dire la sfera nella quale situazioni vissute in ambito privato (un anziano non autosufficiente, un figlio portatore di handicap, un familiare disabile, etc.), interrogano la sfera pubblica ed effettivamente sedimentano il patrimonio di riflessività sociale relativamente alle modalità con cui una comunità tratta tali situazioni, le rende sostenibili, apprende strategie di coping istituzionale, etc.
- Dal punto di vista istituzionale, un approccio narrativo alla valutazione dei servizi implica una attività, che abbiamo già richiamato più volte, di *indagine progettuale*, della quale va ora sottolineato il *carattere non esclusivamente procedurale*: “l’ambiente della progettazione non è l’ambiente del compito, ma un contesto sociale segnato dai significati che gli attori attribuiscono ai propri e agli altrui comportamenti” (Lanzara, 1993: 117; Bateson, 1976); l’approccio narrativo presuppone, pertanto, l’apertura all’imprevisto, il carattere esplorativo e, in generale, si configura come un “processo di indagine collettiva condotta mediante transazioni e conversazioni tra più attori” il cui comportamento è fondato su rappresentazioni ed interessi diversi o anche conflittuali, e nel quale sia le interazioni tra gli attori che l’attività stessa di indagine “non partono da un problema già definito e rappresentato, già pronto per essere inserito in un’apposita procedura standard di soluzione, ma piuttosto da una situazione che viene esperita da chi vi è coinvolto come problematica” (Ibidem: 122).

- Si tratta di un approccio di cui l'*ascolto attivo*<sup>91</sup> costituisce una premessa indispensabile; narrazione ed ascolto, infatti non possono che procedere strettamente intrecciati. Come molte esperienze – nel campo della progettazione urbana partecipata, della realizzazione di progetti educativi per *drop outs*, della riqualificazione di aree urbane di emarginazione, e così via – si possono elencare diversi esempi in cui è stato possibile “aiutare le istituzioni a passare da un rapporto di ascolto passivo degli ‘utenti’ o ‘clienti’ a uno di ascolto attivo con ‘delle persone’ (...). Ma per riuscire, prima di tutto a vedere questi esempi che spesso abbiamo sotto il naso senza essere in grado di riconoscerli, e poi per descriverli adeguatamente, dobbiamo dare la preminenza alla conoscenza iconico-relazionale. Dobbiamo saper vedere e raccontare quella storia” (Sclavi, 2002: 20). In estrema sintesi, un approccio narrativo si fonda sulla disponibilità a validare gli attori, ascoltando le loro narrazioni e assumendo queste ultime come una prospettiva legittima e pertinente di interpretazione delle politiche quotidianamente implementate.
- In questo contesto, inoltre, si abbandona l’idea che gli attori siano portatori di preferenze date ed imm modificabili, e si assume una cornice cognitiva entro la quale *i soggetti, interagendo, mutano reciprocamente le proprie rappresentazioni di partenza*. L’adozione di un approccio narrativo presenta, infatti, forti analogie con quelle esperienze definite di *empowered deliberative democracy* (Bobbio, 2002), cioè la costruzione di arene deliberative, di confronto argomentativo, di approcci discorsivi nel campo di problematiche amministrative su scelte urbanistiche, ambientali o economiche, nelle quali si cerca di superare pratiche della democrazia in cui le preferenze degli attori sono assunte come esogene e date (la votazione, la negoziazione) rispetto alla costruzione delle decisioni, a favore di processi deliberativi fondati sull’idea che le preferenze degli attori si trasformano nel corso del processo stesso.
- Alla base dell’approccio narrativo si trova uno spostamento del baricentro di attenzione dei soggetti coinvolti nell’attività che abbiamo definito di indagine progettuale; come afferma una delle cosiddette ‘regole dell’arte di ascoltare’, non bisogna avere fretta di giungere a delle conclusioni, poiché queste sono la parte più effimera della ricerca stessa (Sclavi, 2000: 69). Quello che avviene adottando un approccio narrativo è l’*accrescersi della centralità del processo rispetto all’enfaticizzazione delle risultanze finali*: la costruzione di contesti di cittadinanza attiva (Moro, 1998) presuppone una particolare attenzione alle modalità concrete attraverso le quali si costruiscono le ‘arene deliberative’ di cui abbiamo sopra accennato, le pratiche effettive con cui si validano i soggetti ad esprimere le loro interpretazioni e rappresentazioni, anche perché le qualità sociali di cui si alimentano questi processi (fiducia, tolleranza, rispetto, etc.) si sedimentano ed anzi si consolidano con l’uso, producendo così effetti virtuosi che si allargano nello spazio e nel tempo.

---

<sup>91</sup> Per “ascolto attivo” si intendono un insieme di dispositivi e strategie relazionali, di cui non è possibile dare conto in questa sede, in cui confluiscono conoscenze maturate in svariati ambiti scientifici (antropologia, teoria della letteratura, sociologia, filosofia, scienze del comportamento, etc.) ed in disparati campi dell’attività (dalla narrativa alla progettazione urbana, dalla ricerca scientifica alla gestione dei conflitti); in Italia, Marianella Sclavi (1989; 1994; 2000; 2002) ha da tempo introdotto ed illustrato queste metodologie e l’epistemologia che ne è alla base; vd. anche De Michelis, 1990, 1995.

Un approccio narrativo all'impatto delle politiche, abbiamo detto, risulta particolarmente congruente con le modalità di lavoro già presenti nel CF che ha costituito la nostra analisi di caso. Naturalmente, non possiamo entrare, in questa sede, nei dettagli di come concretamente potrebbe essere costruita l'effettiva implementazione di questa forma di auditing; né possiamo ignorarne tutte le possibili difficoltà concrete.

E tuttavia, la sua sperimentazione potrebbe costituire un esempio significativo e 'trasferibile' di quelle capacità di apprendimento e riflessività istituzionale (deutero-learning) che abbiamo visto costituire la frontiera evolutiva più urgente delle strutture organizzative ed amministrative (pubbliche o private che siano) delle società complesse.

## **Conclusioni**<sup>92</sup>

Il territorio modenese si caratterizza come un'area ad alta presenza di servizi. In alcuni casi – si pensi all'esperienza dei servizi all'infanzia esaminati – si tratta di una presenza che, per qualità e quantità, costituisce ed ha costituito una realtà di punta nel contesto nazionale ed anche internazionale.

Soprattutto in fasi di espansione e di sviluppo, si tende a considerare quella presenza come un dato, come un elemento acquisito una volta per tutte, con il rischio che esso passi sullo sfondo, a margine di una serie di altri elementi che, nell'evoluzione di quelli che sono stati identificati come distretti industriali e che oggi più complessivamente ridefiniamo come sistemi locali, assumono maggior rilevanza. Si rischia così, avallando una prospettiva di lettura del territorio che enfatizza i fattori strettamente riconducibili all'economia formale e che sottovaluta o trascura il ruolo determinante di tutte quelle attività attinenti la riproduzione sociale e la realizzazione della coesione sociale, di costituire un terreno fertile a processi – come quelli cui assistiamo attualmente a livello nazionale ed internazionale – di smantellamento o di forte ridimensionamento dei servizi stessi. Questi ultimi, definiti ed interpretati solo come spesa (e non come investimento a favore di obiettivi di qualità sociale) divengono così l'oggetto principale delle restrizioni di finanziamento nelle congiunture di complessiva difficoltà. In ogni caso, al di là degli immediati e contingenti provvedimenti economico-finanziari, si tende a derubricarli dal terreno della sfera pubblica, a reinterpretare i bisogni cui essi cercano di dare risposte come questioni 'private' (dei singoli, delle famiglie e, quindi, soprattutto delle donne) e, più in generale, ad intensificare la dicotomia tra sfera delle attività produttive e sfera delle attività di riproduzione sociale.

Stiamo parlando di un rischio che nasce da una prospettiva di lettura della realtà, ma che ha ampie e profonde ricadute pratiche sul modo in cui quella realtà è socialmente costruita, e che può coinvolgere anche le azioni e le politiche volte a promuovere le 'pari opportunità'. Troppo spesso queste ultime tendono a confondere i mezzi con i fini e ad appiattirsi così su una visione patriarcale della distinzione tra sfera pubblica e sfera privata e del rapporto tra lavoro remunerato e attività riproduttive e di cura non remunerate.

Sul piano cognitivo, questo produce da un lato il misconoscimento sociale delle competenze pratico-relazionali che prevalentemente si generano nella sfera delle attività riproduttive e, dall'altro, l'identificazione di quelle proprie all'ambito del lavoro remunerato come le competenze e le capacità da valorizzare e promuovere. Sul piano operativo, l'implicita assunzione di questa rappresentazione si traduce nel fatto che

---

<sup>92</sup> Vando Borghi

spesso le politiche di pari opportunità tendono a definire l'obiettivo dell'inclusione delle donne nel mercato del lavoro come il fine stesso delle politiche; si convalida così una descrizione della realtà socioeconomica in cui viene profondamente sminuito quello che è invece un ambito di attività di primaria importanza, quale quello della sfera riproduttiva, ed attraverso la quale diviene legittimo marginalizzare i dispositivi istituzionali ed economici che lo valorizzerebbero e gli conferirebbero riconoscimento sociale.

Si tratta invece di operare, attraverso le politiche ma anche su un piano culturale più complessivo, affinché i soggetti (le donne e gli uomini) siano messi in condizioni di reale ed effettiva libertà di scelta. Essi devono cioè essere messi in condizione di scegliere liberamente se, in quella loro fase di vita desiderano essere sul mercato del lavoro, intraprendere percorsi di formazione, dedicarsi preminentemente alla cura dei figli piccoli o di un familiare in difficoltà, etc.; le differenze di genere nei tassi di attività, gli svantaggi delle donne nei percorsi di carriera, la diversa ripartizione di genere delle attività di riproduzione, etc., in tale prospettiva, vanno allora considerati come ostacoli effettivi all'esercizio di tale libertà (sia per gli uomini che per le donne<sup>93</sup>), per questo da rimuovere, e non in quanto il lavoro remunerato vada considerato come un fine sé. Le politiche di pari opportunità devono dunque fondarsi sull'abbandono di visioni dicotomiche delle attività produttive e riproduttive, sul riconoscimento di pari dignità di tali ambiti d'azione e di relazione, nonché sulla valorizzazione dei saperi, delle competenze e delle abilità emergenti, trasversalmente, dall'esperienza che i soggetti fanno in ambedue le sfere sociali e delle reciproche contaminazioni innescabili<sup>94</sup>.

Laddove i servizi hanno realizzato alti livelli di qualità, come mostra anche quanto documentato in questo capitolo, è proprio una tale combinazione che si evidenzia come formula di successo.

Il gender auditing si configura come metodologia che assume sistematicamente tale prospettiva, ponendosi come pratica integrante delle normali attività amministrative e istituzionali. In questo capitolo si è reso evidente come esso possa concretamente contribuire ad un passo ulteriore nella direzione di obiettivi di qualità sociale.

In termini assai schematici, proviamo qui a richiamare le forme in cui tale contributo effettivamente si traduce:

- in generale, in termini di scelte di policy, è stato mostrato come l'adozione di una prospettiva di gender auditing faccia emergere e porti all'attenzione di tutti proprio quella sfera di attività e quell'ambito di competenze e capacità che, come abbiamo detto sopra, nelle rappresentazioni convenzionali della realtà socioeconomica rimangono sullo sfondo o vengono del tutto oscurate; l'assunzione di una concezione non riduttivista dei processi socioeconomici implica infatti un trattamento non residuale bensì, al contrario, di valorizzazione (e non solo sul piano strettamente economico) dei dispositivi istituzionali e delle pratiche amministrative

<sup>93</sup> Si tratta di ostacoli evidenti e macroscopici per le donne; ma anche per gli uomini, nel senso che ipostatizzano e deificano ruoli sociali – con determinate caratteristiche, possibilità d'azione, etc. – derivati dalla costruzione sociale dei generi che, come tali, costituiscono una “gabbia d'acciaio” per i tentativi di trasformazione e di evoluzione tanto delle donne quanto degli uomini

<sup>94</sup> Le considerazioni qui svolte riguardano l'ambito amministrativo ed istituzionale; tuttavia, l'assunzione di una tale prospettiva ha effetti anche nella concezione del lavoro remunerato; “Dare voce alla conoscenza femminile derivante dalla sfera privata ha il potenziale di alterare profondamente e destabilizzare la dinamica genere/lavoro intrinseca all'attuale definizione del lavoro e crea spazi discorsivi in cui nuove e meno patriarcali concezioni possono emergere” (Fletcher, 2000)

- volte a garantire alle attività riproduttive la stessa rilevanza, materiale e simbolica, riservata solitamente a quelle produttive;
- più in particolare, il gender auditing mette le istituzioni e le amministrazioni in condizione di poter intensificare la propria riflessività, di ‘vedere come vedono’: le istituzioni pongono ad oggetto di riflessione i propri stessi strumenti di relazione con i cittadini, le categorie analitiche con cui governano (e laddove è possibile, orientano) i flussi di spesa, i percorsi burocratici attraverso cui i fenomeni sociali reali divengono dati e conoscenze formalizzate, a loro volta utilizzabili come base di valutazione per l’implementazione delle politiche, e così via; il gender auditing permette cioè di portare trasparenza, in generale, ed immettere la rappresentazione estesa dell’economia, come fin qui argomentata, in questo processo di costruzione delle lenti stesse attraverso cui istituzioni e amministrazioni osservano, valutano e trasformano la realtà sociale e gli strumenti di cui si servono per entrare in relazione con essa.

Questo secondo versante ha costituito l’oggetto principale delle analisi svolte in questo capitolo. Analisi che, da un lato, hanno concentrato l’attenzione (attraverso l’uso di tecniche di analisi microeconometrica e sulla base della ricostruzione del processo di diffusione dei servizi) verso l’interno dell’amministrazione stessa, ponendo in evidenza temi e problemi relativi alla costruzione delle informazioni e dei dati, e all’impatto di genere delle politiche seguite dall’amministrazione pubblica in termini di criteri di ammissione ai servizi, di diffusione di servizi integrativi e dell’assegno di genitorialità; dall’altro, hanno messo a fuoco l’utilità di introdurre pratiche di gender auditing – nel contesto di uno specifico servizio (vd. il caso del Centro per le Famiglie), le cui caratteristiche sembrano permetterne ed anzi preconstituire la sperimentazione - volte alla valutazione dell’impatto, a partire dall’esperienza stessa che i soggetti ne fanno, dei servizi erogati dall’amministrazione.

Si tratta, è evidente, di analisi che intendono introdurre una prospettiva metodologica nelle attività amministrative, e non certo della proposta dettagliata delle modalità attraverso cui renderla operativa (cosa che del resto non può essere definita a priori, ma costituirebbe l’esito di un processo virtuoso di interazione a lungo termine tra attori diversi – ricercatori, esperti, policy makers, policy users, amministratori, etc. – di cui comunque questo stesso Rapporto costituisce un primo passo). L’esplorazione di come ulteriormente procedere in tale direzione potrà comunque giovare assai, a nostro parere, del lavoro e degli approfondimenti qui documentati.

### **Riferimenti Bibliografici**

- Addabbo, T. (1996) *L'offerta di lavoro un'analisi dinamica*, Bologna, CLUEB.
- Addabbo, T. (1999) 'Labour supply and employment probabilities in Italy: a gender analysis in a regional perspective' *Economia & Lavoro* (XXXIII,n.3-4), pp.189-207.
- Addabbo, T. e Baldini, M. (2003) 'The gender impact of workfare policies in Italy and the effect of unpaid work', Ch.9 in A.Picchio (ed.) (2003) *Unpaid work and the economy: a gender analysis of the standard of living*, London and New York: Routledge.
- Addabbo, T. e Borghi, V. (2001) *Riconoscere il lavoro: Una ricerca sulle lavoratrici con contratti di collaborazione nella Provincia di Modena*, Milano, Angeli.
- Addabbo, T. e Caiumi, A. (2003) 'Extended income estimation and income inequality by gender' Ch.4 in A.Picchio (ed.) (2003) *Unpaid work and the economy: a gender analysis of the standard of living*, London and New York: Routledge.
- Addis, E. (1997) 'Un patto equo fra i sessi per la riforma dello Stato sociale' *Info*, III (16-20).
- Argyris C., Schön D., (1998), *Apprendimento organizzativo*, Milano, Guerini.
- Barbagli, M., Pisati, M. e Santoro, M. (2001) 'Alcuni mutamenti della società dell'Emilia-Romagna', in Ascoli et al. (2001) (a cura di) (2001) *Le politiche sociali in Emilia Romagna*, Torino, Rosenberg & Sellier.
- Bateson G (1976), *Verso un'ecologia della mente*, Milano, Adelphi.
- Beck U., (2000), *La società del rischio*, Roma, Carocci.
- Beck W., van der Maesen L.J.G., Thomese F. and Walker A., eds., (1997), *The social quality of Europe*, The Hague, Kluwer law international.
- Beck W., van der Maesen L.J.G., Thomese F. and Walker A., eds., (2001), *Social quality: a vision for Europe*, The Hague, Kluwer law international.
- Bettio, F. and Villa, P. (1999) 'To what extent does it pay to be better educated? Education and market work for women in Italy', *South European Society and Politics*, (4) No 2, special issue on "Gender Inequalities in Southern Europe: Women, Work and Welfare in the 1990s".
- Bifulco L., De Leonardis O., a cura di, (1997), *L'innovazione difficile*, Milano, Angeli.
- Bifulco L., De Leonardis O., Donolo C., (2001), 'Per un'arte locale del buon governo', *Animazione sociale*, n. 149.
- Bobbio L. (2002), 'Come smaltire i rifiuti. Un esperimento di democrazia deliberativa', *Stato e Mercato*, 64.
- Borghi V., (1998), *Il lavoro tra economia e società*, Milano, Angeli.
- Borghi V., (2002), Esclusione sociale, lavoro ed istituzioni: una introduzione, in V. Borghi, a cura di, *Vulnerabilità, inclusione sociale e lavoro*, Milano, Angeli.
- Bosi, P. (2000) 'L'ISE e le sue applicazioni nella spesa di welfare', Cap.4 in Toso, S. (a cura di) (2000) *Selettività e assistenza sociale, vecchi e nuovi criteri di means-testing nella spesa di welfare in Italia*, Milano, Angeli.
- Bruner J., (1996), *La cultura dell'educazione*, Milano, Feltrinelli.
- Calhoun C. (1998), The Public Good as Social and Cultural Project, in Powell W.W., Clemens E.S. (eds.), *Private Action and the Public Good*, New Haven-London, Yale University Press.
- Chiappero Martinetti, E. (2003) 'Unpaid work and household well-being: a non monetary assessment' Chapter 5 in Picchio, A. (ed.) (2003) *Unpaid work and the*

*economy: a gender analysis of the standard of living*, London and New York: Routledge.

Comune di Modena (2001) Bilancio di previsione 2002-2004. Un piano strategico per il futuro di Modena. Traiettorie per un progetto condiviso sull'idea di città  
Relazione del Sindaco Giuliano Barbolini, seduta del Consiglio Comunale del 19 Dicembre 2001.

Comune di Modena (2002) 'Rapporto di gestione 2001' – Ufficio Bilancio – Controllo di gestione e dei Servizi interessati.

Czarniawska B., (2000), *Narrare l'organizzazione: la costruzione dell'identità istituzionale*, Torino, Edizioni di Comunità.

De Leonardis (1998), *In un diverso welfare*, Milano, Feltrinelli.

De Leonardis O. (1997 a), 'Servizio pubblico', in Bifulco L., De Leonardis O., a cura di, *L'innovazione difficile*, Milano, Angeli.

De Leonardis O. (2000), 'Quel povero abile povero. Il tema delle povertà e la questione della giustizia', *Filosofia e questioni pubbliche*, 2.

De Leonardis O., (1996), 'I welfare mix. Privatismo e sfera pubblica', *Stato e Mercato*, n. 1.

De Leonardis O., (1997), 'Declino della sfera pubblica e privatismo', *Rassegna italiana di sociologia*, n. 2.

De Michelis C., (1990), 'L'informazione si genera nell'ascolto', *Oikos*, n. 1.

De Michelis C., (1995), 'Ascoltare l'ascolto', *Pluriverso*, n. 4.

De Vincenti, Gabriele S., (a cura di) (1999), *I mercati della qualità sociale*, Bari, Laterza.

Del Boca, D., (1998) 'Environmental effects of the participation and fertility decisions of married women', New York, C.V. Starr Center for Applied economics, Economic Research Report, September 1998.

Donolo C., (1997), *L'intelligenza delle istituzioni*, Milano, Feltrinelli.

Donolo C., (2002), 'Politiche integrate come contesto dell'apprendimento istituzionale', in F. Battistelli, a cura di, *La cultura delle amministrazioni, fra retorica e innovazione*, Milano, Angeli.

Douglas M., (1990), *Come pensano le istituzioni*, Bologna, Il Mulino.

Ecchia, G., Carassiti M., Mazzanti, G., Casari C., Giuliani, S. e Scianti M. (2001) 'La Spesa sociale della Regione Emilia Romagna', in Ascoli, U., Barbagli, M., Cossentino, F. e Ecchia, G. (a cura di) (2001) *Le politiche sociali in Emilia-Romagna Primo Rapporto* – febbraio 2001, Torino, Rosenberg & Sellier.

Ehrenberg E., (1999), *La fatica di essere se stessi*, Torino, Einaudi.

Farneti R., (2002), *Il canone moderno. Filosofia politica e genealogia*, Torino, Bollati Boringhieri.

Fletcher, J.K. (2001) *Disappearing Acts. Gender, Power and Relational Practice*, Cambridge (MA) MIT Press.

Fraser N., (1990), 'Talking about Needs: Interpretive Contests as Political Conflicts in Welfare-States Societies', in C.S. Sunstein, ed., *Feminism and Political Theory*, Chicago, Chicago U.P.

Fruggeri L., Matteini M., (1995), 'Povertà e servizi sociali', *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 3.

Gherardi S., (2000 a), Trasferire è tradurre e trasformare, in Gherardi S., Lippi, A., a cura di, *Tradurre le riforme in pratica: le strategie della traslazione*, Milano, Cortina.

Gherardi S., (2000), 'La pratica quale concetto fondante di un rinnovamento nello studio dell'apprendimento organizzativo', *Studi organizzativi*, n.1

Iter (2001) *I differenziali salariali per sesso in Italia*, Ministero del Lavoro Comitato Nazionale di Parità e Pari Opportunità, Istituto Poligrafico dello Stato (Roma: luglio 2001).

Kazepov Y. (1996), 'Italia. La legge non è uguale per tutti', *L'Assistenza sociale*, 2.

Lanzara G.F., (1993), *Capacità negativa*, Bologna, Il Mulino.

Lasch C. (1995), *La ribellione delle élite. Il tradimento della democrazia*, Milano, Feltrinelli.

Maione G., (2001), *Le merci intelligenti*, Milano, Bruno Mondadori.

Marchesi, F., Saitta, L. e Ventura, G. (1998) 'I servizi educativi per la prima infanzia e il diritto allo studio' in Barbagli, M. (a cura di) (1998) *Famiglie e politiche sociali in Emilia-Romagna*, Comune di Bologna, Centro Studi e documentazione sulla famiglia.

Melucci A., (2000), *Culture in gioco*, Milano, Il Saggiatore.

Moro G., (1998), *Manuale di cittadinanza attiva*, Roma, Carocci.

Norman R. (1992), *La gestione strategica dei servizi*, Milano, Etas.

Olivetti Manoukian F. (1998), *Produrre servizi sociali*, Bologna, Il Mulino.

Picchio, A. (ed.) (2003) *Unpaid work and the economy: a gender analysis of the standard of living*, London and New York: Routledge.

Power M., (2002), *La società dei controlli. Rituali di verifica*, Torino, Comunità.

Rilei, P. (1999) 'I servizi per la prima infanzia: passato, presente, possibile. Indagine fra le madri modenesi', tesi di laurea Università degli Studi di Bologna.

Rossi Doria M., (1999), *Di mestiere faccio il maestro*, Napoli, L'Ancora del mediterraneo.

Rullani E., (2002), Società del rischio e reti di conoscenza: il capitale sociale della neo-modernità, relazione presentata presso il Convegno della sezione Economia, Lavoro e Organizzazione dell'Associazione Italiana di Sociologia, Cagliari, 14-15 ottobre.

Schön D.A., (1993), *Il professionista riflessivo: per una nuova epistemologia della pratica professionale*, Dedalo, Bari.

Sclavi M. et al., (2002), *Avventure urbane*, Milano, Eleuthera.

Sclavi M., (1989), *A una spanna da terra*, Milano, Feltrinelli.

Sclavi M., (1994), *La signora va nel Bronx*, Milano, Anabasi (ripubbl. da Le Vespe, Milano, 2000).

Sclavi M., (2000), *Arte di ascoltare e mondi possibili: come si esce dalle cornici di cui siamo parte*, Le vespe, Milano.

Sennett R., (1974), *La caduta dell'uomo pubblico*, Milano, Bompiani.

Tendler J., (1992) *Progetti ed effetti*, Napoli, Liguori.

Unger R..M., (1983) *Conoscenza e politica*, Bologna, Il Mulino.

Unger R..M., (1987) *False necessity*, Cambridge, Cambridge University Press.

Van Berkel R., (2002) 'Inclusione attraverso la partecipazione? Riflessioni sulle politiche di attivazione nell'Unione Europea', in V. Borghi, a cura di, *Vulnerabilità, inclusione sociale e lavoro*, Milano, Angeli.

Van Berkel R., I. Horneman Møller, (eds.)(2000) *Active social policies in the EU*, Bristol, Policy Press.

Veltz P. (2000), *Le nouveau monde industriel*, Paris, Gallimard.

Walker A. (2000) 'Social quality and the future of European Union', *The European Journal of Social Quality*, n. 1/2.

Walker P., (2002) 'Understanding Accountability: Theoretical Models and their Implications for Social Services Organizations', *Social Policy and Administration*, (vol. 36, n. 1), pp. 62-75.

Weick K.E.(1997) *Sensemaking. Senso e significato nell'organizzazione*, Milano, Raffaello Cortina.