



Provincia di Bologna

Amministrazione Provinciale di Bologna
Rendicontazione in chiave di benessere di donne e uomini

Rapporto riferito all'anno 2006
SINTESI

GenderCAPP
Dipartimento di Economia Politica
Università di Modena e Reggio Emilia
www.capp.unimo.it

Il gruppo di ricerca GenderCAPP che ha prodotto il rapporto di ricerca è composto da
Antonella Picchio, Diego Lanzi, Elisa Ferrari, Francesca Corrado,
Giovanna Badalassi, Tindara Addabbo, Ylenia Rovinalti

Le differenze e le disuguaglianze di genere persistenti anche nel territorio provinciale analizzato motivano di per sé l'adozione di riflessioni e pratiche pubbliche che le riconoscano e sappiano indirizzare le politiche e le risorse finanziarie in modo efficace ed efficiente. In quest'ottica si inserisce l'analisi svolta da GenderCAPP in convenzione con la Provincia di Bologna per arrivare ad una valutazione delle politiche pubbliche in grado di evidenziare le disuguaglianze tra uomini e donne sul piano del benessere come spazio che integra diverse dimensioni del vivere.

GenderCAPP ha presentato nel novembre 2005 un primo rapporto di fattibilità dell'analisi di gender auditing del bilancio della provincia. L'approccio scelto per leggere il Bilancio della Provincia di Bologna è l'approccio delle capacità di Sen e Nussbaum che consente di leggere diversi settori interni dell'amministrazione in relazione agli obiettivi di sviluppo umano più volte richiamati nelle documenti fondativi e programmatici e in coerenza con una prospettiva di genere, il secondo rapporto applica la metodologia e gli strumenti introdotti in fase sperimentale nel novembre 2005 all'analisi del bilancio 2005.

Nell'approccio di gender auditing prescelto, il terreno di valutazione delle politiche pubbliche presentate nella loro rendicontazione contabile, è direttamente il benessere di coloro, uomini e donne, che risiedono nel territorio amministrato dalla Provincia di Bologna. Il benessere viene inteso, seguendo la definizione proposta dall'economista Amartya Sen e dalla filosofa Martha Nussbaum, come insieme di capacità di essere e di fare di individui collocati in precisi contesti, definiti dal tempo storico e dallo spazio geografico. La differenza fra un approccio alla qualità della vita basato sull'analisi dei mezzi, risorse monetarie comprese, ed uno direttamente focalizzato sul fare e sull'essere delle persone sta nella diversa attenzione data ai processi che mettono in condizione di fare e di essere individui diversi perché segnati in modo diverso dalla loro comune condizione umana di vulnerabilità dei corpi, forza della mente e qualità delle relazioni con altri e altre nel ciclo di vita. L'attenzione a processi di vita reale di soggetti sempre specifici nella loro individualità e inseriti in una rete di relazioni personali e sociali necessaria alla sostenibilità della loro vita e della comunità sociale in cui vivono, caratterizza il metodo, l'analisi e anche le misure scelte per valutare le politiche pubbliche. Gli individui, donne e uomini, inoltre sono definiti non solo dalle loro capacità, vale a dire da ciò che sono in grado di fare, ma anche, e soprattutto, da ciò che effettivamente fanno nelle e delle loro vite, che diventano, quindi, secondo Sen, sempre un esercizio di libertà, agita in uno spazio definito da risorse, vincoli, e rapporti di forza nelle relazioni sociali e personali. In quest'ottica, le istituzioni pubbliche sono tenute, in modo diverso ed in reti di cooperazione, ad intervenire sul piano dei processi e delle condizioni che mettono le persone in grado di fare e di essere, ma non in quello delle scelte individuali se non nei limiti in cui queste siano lesive dei diritti e del benessere di altri ed altre.

Questo concetto di benessere, identificabile nel processo reale del vivere e del convivere, di uomini e donne che condividono una complessità di dimensioni umane e che ricercano delle pratiche di "buon vivere", viene proposto e formulato riconoscendo alle donne di essere un soggetto fondamentale di prassi, conoscenza ed analisi sulla condizione umana. Si cerca di sfuggire in tal modo alla condanna di essere analizzate come oggetto o quanto meno come soggetto marginale, e ancor peggio come categoria, in analisi economiche che metodologicamente sfuggono alla complessità dei processi di vita reali e che proprio per questo si possono rifugiare in formalizzazioni deterministiche e meccaniche, esteticamente eleganti, ma mistificanti dal punto di vista della capacità di svelare aspetti generali e profondi della realtà. In queste analisi, al massimo il problema del vivere e del convivere riemerge come problema femminile di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

La profonda conoscenza dei processi effettivi di vita e di benessere è acquisita dalle donne nella loro esperienza storica di cura delle persone e dei beni, negli spazi domestici e nei tempi di quotidiani. In questa sede si adotta, quindi, una prospettiva di genere che, oltre che dare

attenzione sistematica alle diseguaglianze tra uomini e donne, definisce l'oggetto dell'analisi ed il metodo seguito. Il bilancio che qui si propone si distingue, quindi, da altri bilanci sociali per la forte connotazione di genere nella prospettiva analitica e per lo specifico terreno scelto per valutare le politiche pubbliche: il benessere di donne ed uomini, definiti dalle loro capacità di fare e di essere e dai loro funzionamenti effettivi e dalla loro libertà di comporre le proprie vite e le loro relazioni.

In questo quadro la popolazione diventa un soggetto politico e non solo un insieme di dati demografici. Ciò significa che nella programmazione l'Ente provinciale, insieme ad altre istituzioni e a coloro che risiedono del territorio, deve pensare e proporre alla discussione pubblica un sistema di vivibilità definito dalle condizioni di sostenibilità del vivere e del benessere della popolazione, tale sistema si integra in modo interdipendente con i sistemi tradizionalmente analizzati di produzione e distribuzione delle risorse e di sostenibilità ambientale ed urbanistica. Ciò porta, ad esempio, ad integrare i lavori del vivere, generalmente invisibili perché non pagati, nel quadro dell'analisi del mercato del lavoro. In un'ottica attenta agli effettivi processi che mettono in condizione di lavorare si tratta di un'ovvietà, resa tuttavia quasi indicibile in un quadro di analisi economica tradizionale. Vuol dire anche trattare il tempo in modo diverso, tenendo conto, come dato di realtà, che i cicli di vita sono diversi da quelli della produzione, così come significa riconoscere che la divisione delle responsabilità di cura di sé e degli altri è altrettanto importante per la sostenibilità dell'intero sistema sociale che la divisione dei lavori e delle risorse.

Le capacità su cui questo bilancio, fatto in una prospettiva di genere, si concentra sono ricavate dalla struttura organizzativa dell'ente, perché emergono da una storia di responsabilizzazione istituzionale sedimentata nelle relazioni sociali dell'Ente con la popolazione del territorio e ai suoi mutamenti nel tempo.¹ Si tratta ovviamente di una proposta e di una lista aperta da usare come base di discussione e come griglia per riclassificare le spese in termini di dimensioni del benessere, tenendo conto degli obiettivi delle politiche e quindi del loro senso e non solo dell'entità delle risorse allocate o delle etichette di costo date sulla base di un'analisi economica che ha una concezione ristretta di cosa significa capitale e una confusione di fondo tra mezzi e fini e tra capitale umano e sviluppo umano.

Le capacità da noi individuate ad indicare le dimensioni del benessere sulle quali agisce la Provincia di Bologna sono:

- conoscere (istruzione, formazione e informazione): possibilità di avere accesso all'istruzione e alla formazione lungo tutto l'arco della vita. Tali capacità risultano necessarie allo sviluppo di altre dimensioni prima tra tutte l'accesso alle risorse tramite l'attività lavorativa. In questi termini sono di evidente rilievo tutte le funzioni legate alla formazione e all'istruzione, che fanno capo ai Centri di responsabilità dei Servizi alla persona e alla comunità e Patrimonio, scuole, provveditorato. Altrettanto importanti ai fini di sviluppo di questa capacità sono la relazione che le legano alle altre capacità legate al mercato del lavoro e allo sviluppo economico (commercio, artigianato e industria). La capacità di conoscere comprende anche la possibilità di avere accesso alle informazioni e alle conoscenze necessarie allo sviluppo delle altre dimensioni. Incidono su tale capacità tutte le funzioni dell'ente legate all'informatica e ai sistemi informativi, ai servizi di comunicazione, agli affari generali e istituzionali, ecc.
- accedere alle risorse (private e pubbliche) ovvero la possibilità per i singoli individui di avere accesso alle risorse pubbliche e private sia su base sociale che all'interno del nucleo familiare. Ci si riferisce quindi sia alla definizione dei criteri di accesso alle risorse pubbliche e/o all'erogazione di beni e servizi pubblici, sia alle risorse private

¹ La questione di come scegliere la lista delle capacità per rappresentare il benessere degli individui è al centro di un intenso dibattito. Tra altri si rinvia a: Robeyns (2003). In questa sede seguiamo un approccio originale proposto per la prima volta nel Progetto di fattibilità del bilancio di Genere della Regione Emilia e Romagna (AA.VV., 2003) e sistematizzato dal punto di vista metodologico in Addabbo, Lanzi e Picchio (2004).

- (reddito disponibile) e alla sua distribuzione della famiglia. E' quindi evidente come qualunque funzione pubblica incida in modo diretto o indiretto su tale capacità.
- vivere una vita sana ovvero la possibilità di tutela e miglioramento della propria salute. Tutte le funzioni legate all'ambito socio-sanitario incidono direttamente sullo sviluppo di questa capacità, sulla quale però giocano indirettamente anche tutte le politiche legate all'ambiente, allo sport, all'alimentazione.
 - prendersi cura di sé e degli altri, in riferimento alla propria integrità fisica e valoriale e alla possibilità di sviluppare la capacità di prendersi cura degli altri, avere la possibilità di conciliare tempo di cura e di lavoro. Tutte le funzioni delle Provincia relative alla sicurezza sociale, alla tutela della salute, alla possibilità di vivere in ambienti sani e sicuri, allo sviluppo economico e al mercato del lavoro hanno un impatto diretto e indiretto sullo sviluppo di tale capacità.
 - godere della bellezza e della cultura, di ricreazione e creatività, ovvero lo sviluppo della possibilità di disporre di tempo libero, di sviluppare le proprio potenzialità e le proprie capacità, la possibilità di godere di spazi dimensionali e temporali all'interno dei quali sviluppare capacità relazionali e di svago. In questa capacità si inserisce anche la dimensione di potere godere di bellezze naturali, architettoniche e artistiche. Su questa capacità incide in modo più o meno diretto tutta la funzione culturale e ricreativa pubblica, ma anche la funzione legata pianificazione territoriale, alla tutela e allo sviluppo della fauna, all'agricoltura, al turismo e alla viabilità.
 - vivere in spazi sani e sicuri ovvero la capacità per le persone di sentirsi sicuri negli spazi in cui vivono, di relazionarsi e agire all'interno di un contesto territoriale adeguato. In questi termini tutte le funzioni delle Provincia legate al patrimonio, all'edilizia (anche scolastica), alla difesa dell'ambiente, alla sicurezza, alla pianificazione territoriale, ai trasporti contribuiscono insieme a sviluppare tale capacità. In questo contesto si deve collocare anche una particolare attenzione alle condizioni di sicurezza degli ambienti domestici.
 - muoversi nel territorio ovvero la possibilità di avere pieno controllo sulla propria mobilità attraverso il pieno e sicuro accesso al sistema dei trasporti pubblici e privati in misura adeguate alle proprie necessità. In questo caso tutte le funzioni relative alla viabilità, alla pianificazione territoriale, all'edilizia e al sistema dei trasporti pubblici (su cui peraltro la Provincia svolge funzioni in autonomia e non delegata) influenzano tale capacità.
 - partecipare alla vita sociale e accedere alla rappresentanza nel politica ovvero la possibilità di inserirsi nei ruoli decisionali e strategici. Su tale capacità contribuisce la funzione pubblica volta a promuovere le pari opportunità, nonché tutta la funzione rivolta al personale interno, alla formazione ecc.

Si tratta di una lista storico descrittiva e non prescrittiva anche se potrebbe essere usata per individuare dimensioni del benessere mancanti o non adeguatamente affrontate. E' importante notare che le capacità indicate nella lista 'istituzionale' non devono essere intese in sequenza o secondo un ordine di priorità, riflettono solo l'ordine dei centri di responsabilità indicato nei documenti e riportato nelle matrici che consentono di passare dalla struttura organizzativa al benessere della popolazione. Inoltre, le capacità non devono essere intese come sostitutive o autoreferenziali. In realtà la nozione stessa di benessere come pratica di vita di qualità evidenzia la natura interattiva delle diverse capacità.

Dall'elenco delle capacità qui sopra riportato e dalla relazione tra funzioni pubbliche e lista di capacità si evidenzia come su singole capacità intervengano più Centri di Responsabilità. L'accesso alle risorse pubbliche e private è un asse trasversale ai Centri di Responsabilità Affari generali e istituzionali, al coordinamento e programma dei lavori pubblici, al bilancio e alla programmazione finanziaria ed economica, al servizio artigianato commercio e industria, al

servizi agricoltura. La capacità di accesso all'istruzione e alla formazione è influenzata dai centri di responsabilità dei servizi alle persone e alla comunità, dall'informativa e sistemi informativi, dal patrimonio, scuole e provveditorato, dal servizio artigianato commercio e industria. Se si declinano tali capacità in termini di genere risulta evidente come le politiche pubbliche dell'ente, attraverso l'impiego delle risorse e l'utilizzo di tali risorse, sia in modo autonomo che su delega regionale o nazionale, abbiano una valenza diversa per uomini e donne.

Una valutazione delle politiche pubbliche sul piano del benessere induce anche ad una rilettura dell'apparato amministrativo sia in chiave di genere che di capacità stessa dell'ente di fare e di definirsi in relazione ai cittadini/e e alle altre istituzioni.

Ad esempio le capacità normative, di programmazione, di regolamentazione e gestione delle risorse, di comunicazione e di formazione del suo personale, potrebbero trovare in un approccio di sviluppo umano nuove chiavi di efficacia ed efficienza legate alla chiarezza delle responsabilità, alla necessaria cooperazione sul piano delle finalità di benessere e alla qualità delle relazioni interne ed esterne.

Per svolgere un'analisi di gender auditing nell'approccio dello sviluppo umano è necessario partire da una conoscenza quanto più possibile diffusa e analitica delle differenze esistenti nel contesto che si sottopone ad auditing con riferimento alle diverse dimensioni dello sviluppo umano. L'analisi di contesto contenuta nell'ambito del Primo Rapporto si avvale di una molteplicità di fonti statistiche e amministrative e consente di fornire una base conoscitiva su cui l'applicazione dell'approccio della capacità al gender auditing si fonda. L'analisi di contesto mostra come la provincia sia caratterizzata da elementi di vantaggio rispetto alla media nazionale in diversi ambiti e dimensioni dello sviluppo (si pensi a questo proposito al vantaggio sia in termini di tassi di occupazione più elevati della media che in termini di minore tasso di disoccupazione) ma consente allo stesso tempo di delineare alcuni punti di criticità nella condizione femminile nel contesto analizzato tali da richiedere una analisi più approfondita sull'impatto delle politiche pubbliche in relazione ad alcune capacità. Permane infatti anche nel contesto analizzato per le donne un forte carico di lavoro totale (comprensivo del lavoro domestico e di cura oltre che del lavoro extradomestico), permangono maggiori difficoltà per le donne in alcune fasce di età nella fase di accesso all'occupazione, maggiore esposizione al rischio che l'occupazione sia non standard e si mostra l'esistenza di differenziali retributivi lordi di genere anche all'interno dell'ente che richiedono una particolare attenzione (anche date le funzioni dell'ente) alla costruzione della capacità di accesso alle risorse.

L'analisi svolta da GenderCAPP applicando l'approccio delle capacità al gender auditing del bilancio consente di verificare nel Secondo Rapporto di Ricerca, come il Settore dei Servizi alle persone e alla comunità sia in grado di influenzare più capacità. Nell'ambito della possibilità per l'ente provinciale di incidere sullo sviluppo della capacità cognitiva e della capacità di accesso alle risorse riteniamo che la spesa in formazione rivesta un ruolo molto importante e la spesa che l'ente destina a questo scopo risulta rivestire un peso rilevante nell'ambito dell'analisi di bilancio effettuata. Nel Rapporto effettuiamo un'analisi di impatto di genere della spesa per la formazione professionale utilizzando sia dati di contabilità riferiti al 2005 sia dati di fonte amministrativa riferiti all'anno 2004, sia dati campionari riferiti all'anno 2003. Lo sfasamento temporale nelle indagini effettuate dipende dalla disponibilità di dati campionari e amministrativi più vicini al termine temporale più recente scelto e letto nei documenti di bilancio (2005).

La ricerca mostra sia che uno stesso settore può influenzare lo sviluppo di diverse capacità (i cui indicatori misurati nell'analisi di contesto rivelano l'esistenza di differenze di genere nello sviluppo e quindi nelle stesse dimensioni del benessere fra uomini e donne) e mostra anche che più settori contribuiscono con i loro programmi e le loro spese alla formazione della capacità di accesso alle risorse. Viene quindi proposta una lettura di genere dei trasporti e della mobilità in Provincia di Bologna.

Riferimenti Bibliografici

AA.VV. (2003) 'Studio di fattibilità per la costruzione del bilancio delle amministrazioni pubbliche secondo un'ottica di genere', Fondo Sociale Europeo - OB 3 – ASSE E - Misura E.1 - F.S.E. - Determina N° 1734 del 31/07/200, Rapporto di Ricerca Finale, Regione Emilia Romagna, Bologna, Gennaio 2003.

Addabbo, T., Badalassi, G., Lanzi, D. e Rovinalti, Y. (2005) *Progetto di fattibilità di gender auditing del bilancio della provincia di Bologna*, GenderCAPP, novembre 2005, http://www.provincia.bologna.it/pari_opportunita/bilancio.html.

Addabbo, T., Costanzo, F., Ferrari, E. e Picchio, A. (2007) *Amministrazione Provinciale di Bologna: rendicontazione in chiave di benessere di donne e uomini*, Rapporto di Ricerca GenderCAPP per Provincia di Bologna, Febbraio 2007.

Addabbo, T., Lanzi, D. e Picchio, A. (2004) "On Sustainable Human Development: Gender Auditing in a Capability Approach", *Materiali di Discussione del Dipartimento di Economia Politica*, n.467, Settembre 2004.

Robeyns, I., (2003), 'Sen's Capability Approach and Gender Inequality: Selecting Relevant Capabilities', *Feminist Economics*, vol.9, n.2-3, July/Novembre, pp. 61-92.