

# ***MANUALE DI LINEE GUIDA PER LA LETTURA DI GENERE DEI BILANCI COMUNALI***

*Prof. Francesca Bettio  
Prof. Simonetta Botarelli  
Prof. Annalisa Rosselli*

*con la collaborazione di:*

*dott. Paola Balzamo  
dott. Alessia Fantozzi*

# **INDICE**

<i>Presentazione</i>	1
----------------------	---

## **CAPITOLI**

Quale bilancio?	2
Motivazioni per un bilancio di genere	11
Equità: le donne nelle posizioni di responsabilità	15
Trasparenza: la spesa per la popolazione immigrata	29
Efficacia ed efficienza: i servizi per i bambini	38
Efficienza: i servizi per gli anziani	44
Indicazioni finali	55
Il percorso del bilancio di genere nella provincia di Siena	57

## Indice delle Figure

Figura 1 : Spesa corrente 2005, per interventi, comuni di Siena e Castelnuovo Berardenga	5
Figura 2: Spesa corrente 2005, per funzioni, comuni di Siena e Castelnuovo Berardenga	6
Figura 3: Spesa per investimento 2005, per funzioni, comuni di Siena e Castelnuovo B.	7
Figura 4: Le donne nei consigli comunali	16
Figura 5: Costo della Politica rispetto alla spesa corrente.	19
Figura 6: Composizione percentuale “costo della politica”. Anno 2004	20
Figura 7: Composizione percentuale “costo della politica”. Anno 2005	20
Figura 8: Costo della Politica pro-capite. Anno 2005	21
Figura 9: Costo medio di un amministratore. Costo medio di un consigliere Anno 2005.	22
Figura 10: Gettoni consiglio comunale. Anno 2005	24
Figura 11 Composizione di genere delle principali professioni, provincia di Siena	26
Figura 12 Incarichi e consulenze, ripartizione per sesso, comune di Chiusi	27
Figura 13: Stranieri provenienti da paesi a basso reddito. Percentuale sul totale dei residenti	29
Figura14: Femminilizzazione dei flussi di immigrazione, 2003-2004	30
Figura 15: Assistenza a domicilio e in strutture residenziali in Europa: Fine anni 90	46
Figura 16: Indice del costo sociale per un anziano assistito a domicilio o ricoverato in residenza protetta. Modena 2003	50

## Indice delle Tavole

Tavola 1: Il bilancio secondo la classificazione economica: Siena 2005	2
Tavola 2: Ripartizione della spesa per programmi e progetti. Castelnuovo Berardenga 2005	8
Tavola 3: Variazione nel numero degli assessori. Ultimi dieci anni	17
Tavola 4: Le specificità di genere. I servizi per l’immigrazione tengono conto di queste differenze?	31
Tavola 5: Rilevazione dei servizi e dei trasferimenti alla popolazione immigrata, Siena	32
Tavola 6: Costo annuo degli interventi a favore di cittadini stranieri nel 2005	33
Tavola 7: La situazione degli asili nido negli 8 comuni di BIG COSE	40
Tavola 8 Indicatori di efficacia per gli asili-nido	43
Tavola 9: Servizi pubblici agli anziani	45
Tavola 10: Voci principali del costo sociale dell’assistenza a domicilio	48

## *Presentazione*

Questo opuscolo è rivolto agli amministratori e a quanti siano interessati alla lettura in un'ottica di genere del bilancio di un Comune italiano. Il suo scopo è illustrare con esempi concreti come si possa procedere a valutare in chiave di genere le politiche che sottendono le decisioni di spesa del Comune.

L'opuscolo è il prodotto finale di un percorso di *Gender Audit* promosso fin dal 2002 dalla Amministrazione Provinciale di Siena, particolarmente per sollecitazione dell'Assessore Fiorenza Anatrini, e raccontato in dettaglio nella parte finale.

Nella stesura del lavoro si è fatto tesoro dell'esperienza e del materiale utilizzato in una serie di incontri di un *focus group* composto da amministratori e funzionari di otto Comuni della provincia (Asciano, Castelnuovo Berardenga, Chiusi, Montepulciano, Poggibonsi, Rapolano, Siena, Sinalunga). Abbiamo chiamato il progetto "Bilancio di Genere per i Comuni Senesi" e ad esso ci riferiamo con l'acronimo BIG COSE.

L'opuscolo si apre illustrando a grandi linee come è fatto un bilancio, con specifico riferimento ai consuntivi 2005 di Siena e Castelnuovo. Segue l'analisi di genere vera e propria che viene articolata secondo i quattro obiettivi fondamentali che questa analisi persegue: equità, trasparenza, efficacia ed efficienza. Nelle conclusioni si offrono alcune considerazioni riepilogative sulle modalità più opportune per realizzare e valorizzare un esercizio di *Gender Audit*.

## Quale bilancio?

Acquisire familiarità con ' i numeri ' del bilancio comunale è il primo passo per entrare nell'analisi di genere. Ma quale bilancio? Esistono diverse tipologie di bilancio, a livello comunale così come in altri ambiti. Si parla di bilancio **preventivo** o di previsione in contrapposizione a quello **consuntivo** o effettivamente realizzato; o ancora del bilancio **di cassa** in contrapposizione a quello **di competenza**, laddove il primo si riferisce a flussi monetari effettivi – somme effettivamente entrate ed uscite dalla cassa – mentre un bilancio di competenza evidenzia le somme impegnate (ma non ancora spese/incassate).

⇒ In sede di valutazione di un bilancio interessano gli esiti certi e faremo perciò generalmente riferimento a cifre tratte dai conti **consuntivi**, trascurando la distinzione tra cassa e competenza.

Esistono diverse classificazioni possibili del bilancio, due delle quali obbligatorie per legge, la classificazione **economica** e quella **funzionale**. Nella classificazione economica spese ed entrate vengono distinte, rispettivamente, in sei e quattro grandi voci ('titoli') secondo la corrispondenza indicata dallo schema che segue in cui si mantiene la numerazione per titoli comunemente adottata:

**Tavola 1. Il bilancio secondo la classificazione economica: Siena, 2005**

<b>VOCI ENTRATA</b>	<b>(milioni di €)</b>	<b>VOCI SPESA</b>	<b>(milioni di €)</b>
1. Entrate tributarie	<b>32,2</b>	1. Spesa corrente	<b>90,8</b>
2. Entrate da trasferimenti	<b>12,1</b>		
3. Entrate extratributarie	<b>52,6</b>		
4. Entrate da alienazioni e trasferimenti di capitale	<b>35,0</b>	2. Spesa per investimenti	<b>76,7</b>
5. Entrate derivanti da accensioni di prestiti	<b>59,0</b>	3. Spesa per rimborso prestiti	<b>23,3</b>
6. Entrate da servizi per conto terzi	<b>17,7</b>	4. Spese per servizi per conto di terzi	<b>17,7</b>
<b>TOTALE</b>	<b>208,5</b>		<b>208,5</b>

Entrate. Le fonti di finanziamento iscritte in un bilancio comunale includono sei voci:

- ▲ le **entrate tributarie** – fra i tributi principali ricordiamo l'ICI (imposta comunale sugli immobili), la compartecipazione e/o addizionale IRPEF (imposta sul reddito), l'imposta sulla pubblicità e l'addizionale sul consumo di energia elettrica; fra le tasse, che vengono corrisposte a fronte di servizi erogati, ci limitiamo a ricordare quella sulla raccolta dei

rifiuti (TIA). L'amministrazione comunale può generalmente variare il prelievo tributario entro limiti (o forbici) definiti per legge;

- ▲ le **entrate extratributarie e da trasferimenti**. Le prime comprendono i proventi derivanti dalla erogazione dei servizi pubblici **a domanda individuale** ( rette per asili o residenze per anziani, ingressi ad impianti sportivi, proventi da parchimetri ecc.), dall'esercizio di alcune funzioni (imposizione di multe nell'ambito della funzione di polizia locale), dalla gestione di alcune attività (ad esempio la farmacia comunale) o dalla proprietà di immobili ed esercizi. I **trasferimenti** provengono da altri enti o istituzioni, principalmente dallo Stato, dalla Provincia e dalla Regione – ad esempio dal Ministero degli Interni per la gestione delle scuole materne o dalla Regione per la copertura della componente sanitaria dell'assistenza agli anziani. Organismi sovranazionali quali l'Unione Europea possono contribuire alle entrate di un Comune (ad esempio per finanziare progetti specifici o iniziative di formazione); lo stesso vale per soggetti o istituzioni privati, ma si tratta spesso di poste limitate e di carattere transitorio;
- ▲ le **alienazioni e trasferimenti in conto capitale**, ad esempio entrate legate alla vendita di immobili o alle concessioni cimiteriali;
- ▲ trasferimenti da altri enti per finanziare spese di investimento, cioè i **prestiti**;
- ▲ le **entrate da servizi per conto terzi** che hanno uguale corrispettivo dalla parte della spesa, ovvero costituiscono una mera **partita di giro** (vedi tavola 1) . Le voci principali sono le ritenute sugli stipendi effettuate dal Comune nella sua capacità di sostituto di imposta.

L'analisi delle entrate di un bilancio secondo un'ottica di genere è importante non solo perché una corretta politica delle entrate migliora la possibilità di raggiungere gli obiettivi che l'amministrazione si propone – qualunque essi siano – ma anche perché **imposizione fiscale e politica tariffaria hanno ricadute non neutre sul benessere complessivo di uomini e donne**.

**Esempio.** Se si decide di aumentare o ridurre le imposte a livello locale, conviene agire sull'IRPEF o sull'ICI in un'ottica di equità fra uomini e donne? E' sufficiente sapere che il *gap* di genere in termini di ricchezza (immobili, titoli finanziari ecc.) è minore del *gap* di reddito per essere a favore della riduzione dell'ICI in alternativa alla riduzione dell'addizionale IRPEF?

La risposta a questo tipo di domande si scontra con due ordini di difficoltà. In primo luogo, per valutare l'effetto sui singoli individui di una politica delle entrate, è necessaria una misura di **benessere individuale**, mentre la maggior parte dei dati e degli strumenti della teoria economica fanno riferimento alla famiglia e non all'individuo. Questa eventuale misura va poi calata nel concreto con l'ausilio di una grande quantità di **informazioni** che possono essere **costose** da raccogliere e da elaborare a livello locale (come informazioni sul reddito della famiglia, sulla realtà in cui l'individuo vive o sulla sua salute ).<sup>1</sup>

⇒ Per questo motivo ci concentreremo esclusivamente sull'**analisi della spesa**, così come abbiamo fatto nei *focus group* del progetto BIG COSE da cui traiamo gran parte del materiale che qui presentiamo.

Spese. L'analisi dal lato della spesa richiede, innanzitutto, che ci si familiarizzi con le diverse classificazioni di bilancio. Come abbiamo già ricordato, la normativa vigente impone ai Comuni di redigere il bilancio in una doppia **classificazione**, rispettivamente **economica** e **funzionale**, mentre viene concessa discrezionalità rispetto alla classificazione **per programmi** o **per centri di responsabilità**. In tutti questi casi la somma delle cifre iscritte a bilancio è la stessa, ma le singole voci sono diverse poiché rispondono a criteri di classificazione che propongono una diversa lettura del bilancio.

La classificazione **economica** individua innanzitutto le quattro grosse voci della tavola 1, rispettivamente:

- ▲ la **spesa corrente** destinata a finanziare la gestione ordinaria;
- ▲ la **spesa in conto capitale** o **di investimento** destinata a finanziare opere pubbliche e beni immobili che producono benefici ripetuti nel tempo;
- ▲ la **spesa per rimborso prestiti**, destinata a restituire le quote capitali dei mutui o prestiti;
- ▲ la **spesa per servizi per conto terzi**, ossia la partita di giro delle imposte che il Comune incassa come sostituto di imposta per poi girare allo Stato.

Le spese correnti e quelle in conto capitale sono di gran lunga le più importanti e soprattutto quelle su cui l'amministrazione ha margini di scelta (contavano per l'80% del totale della spesa nel bilancio di Siena del 2005). Vengono a loro volta suddivise per **interventi**, termine gergale che mira a descrivere in modo stilizzato l'attività complessiva del Comune.

---

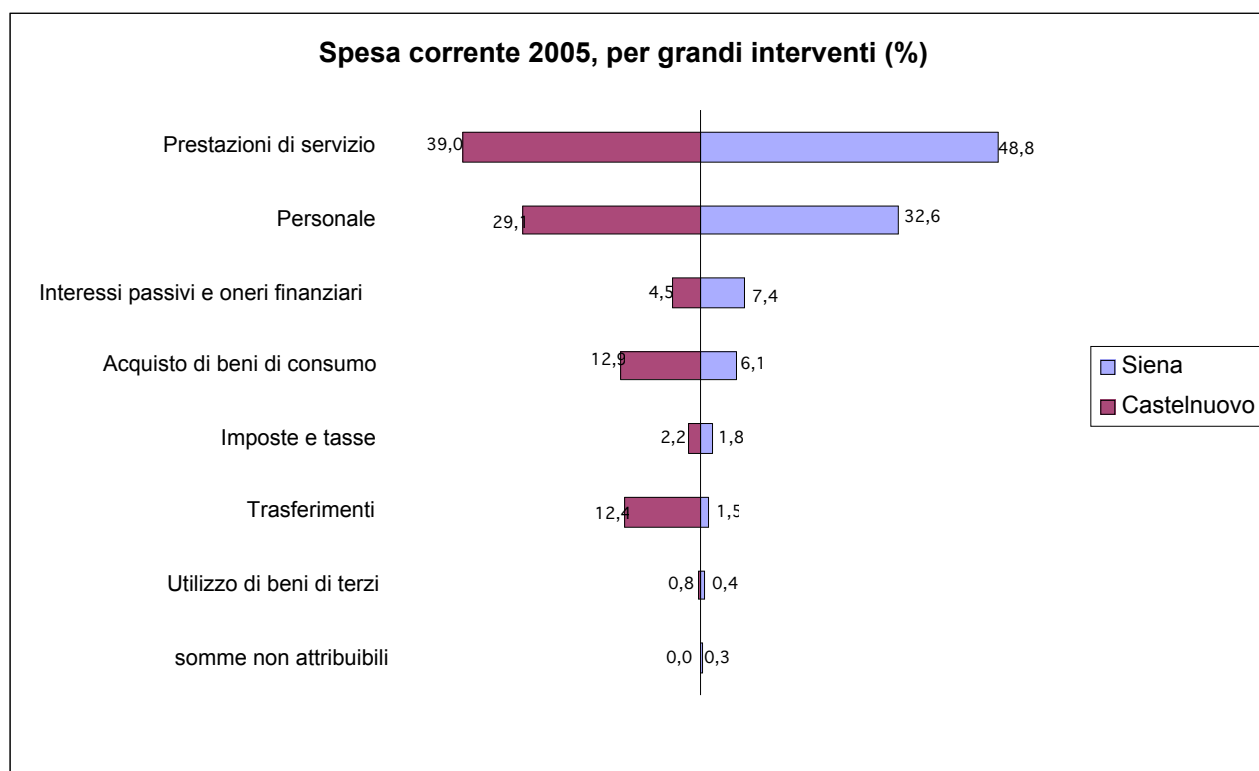
<sup>1</sup> Questo tema è stato sviluppato nel *Rapporto Finale dello Studio di Fattibilità per la costituzione del bilancio delle Amministrazioni Pubbliche secondo un'ottica di genere*, Regione Emilia e Romagna, 2003.

Il Comune *acquista beni, servizi, personale*, e, se ricorre al credito, paga **interessi passivi** per poter a propria volta erogare **servizi** - le cosiddette **prestazioni di servizio** che spaziano dall'asilo nido alla illuminazione pubblica, alla vendita di medicinali presso le farmacie comunali - o **trasferimenti monetari** quali i contributi in conto affitto alle famiglie bisognose, i sussidi per l'acquisto dei libri scolastici e così via.

La figura 1 ripartisce la spesa per tipo di intervento dei comuni di Siena e di Castelnuovo Berardenga nel 2005. Mettiamo qui a confronto due Comuni per illustrare quanto il bilancio possa differire passando da una realtà ad un'altra, e, in particolare, quale differenza facciano la dimensione del Comune o l'essere o meno capoluogo di provincia.

Siena contava 54.147 residenti nel 2005, Castelnuovo Berardenga 8.176 e il totale della spesa ammontava a **€ 3.528 pro capite a Siena** contro i **1.248 a Castelnuovo** (escludendo le partite di giro). Questa notevole differenza non è anomala nel contesto italiano ed è attribuibile a vari fattori, fra cui il retaggio delle maggiori competenze storicamente attribuite ai capoluoghi di provincia o la minore capacità impositiva dei piccoli Comuni. Nel caso specifico si possono aggiungere le particolari caratteristiche di un centro storico come Siena e la presenza di enti finanziari quali la Fondazione Monte dei Paschi che non possono che accentrarsi nel capoluogo di provincia.

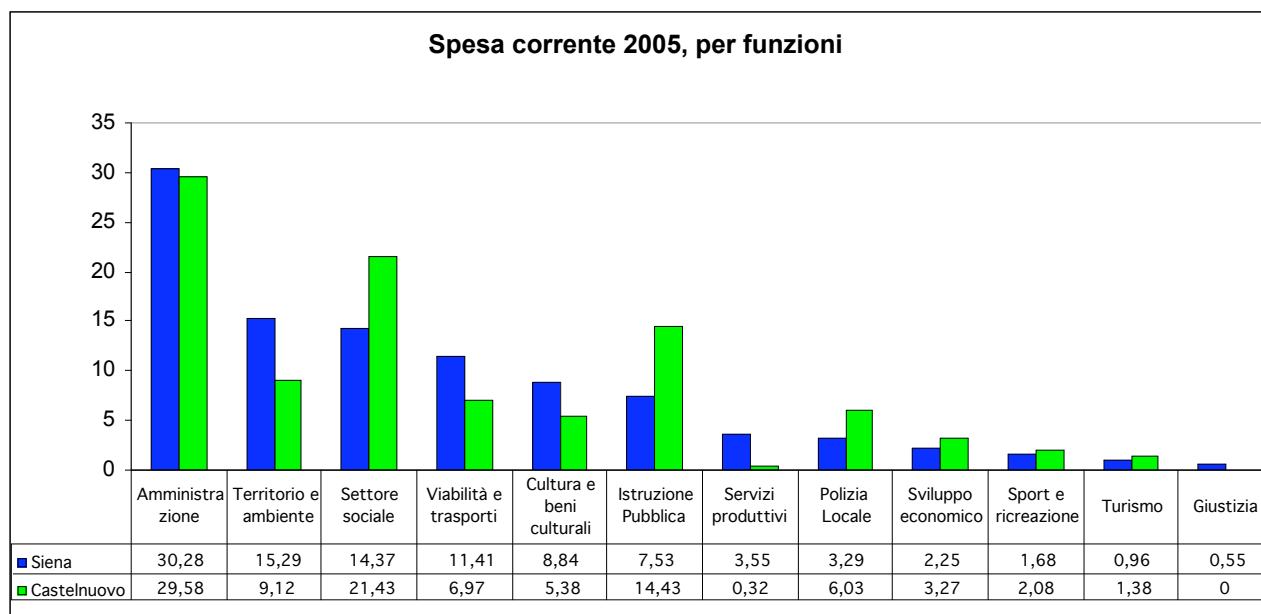
**Figura1**



E' interessante, invece, osservare come la **struttura della spesa corrente** non sia così diversa nei due Comuni, nonostante la differenza di dimensione. Sostanzialmente simile è innanzitutto la percentuale della spesa per il personale (29,1% in un caso e 32,6% nell'altro). Simile è anche l'ammontare complessivo erogato sotto forma di servizi e di trasferimenti – ammontare che conta per più della metà della spesa complessiva - salvo notare che i trasferimenti pesano significativamente di più rispetto ai servizi a Castelnuovo.

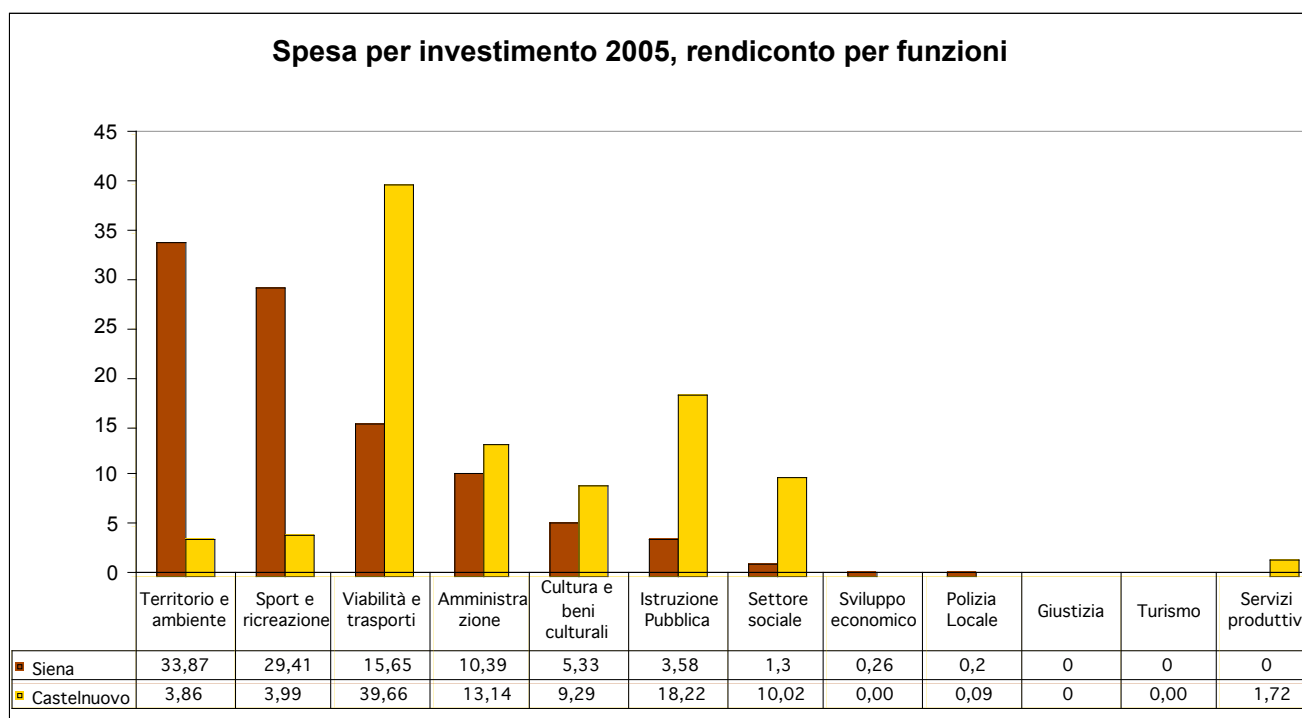
Una diversità tutto sommato modesta emerge anche dalla **classificazione della spesa per funzioni** prevista dalla legge, soprattutto per quanto riguarda la spesa corrente. Le dodici funzioni che vengono distinte vanno dall'amministrazione, gestione e controllo, ai servizi sociali fino alla funzione di polizia locale (figura 2) . L'attività amministrativa e gestionale vera e propria assorbe circa il 30% delle spese correnti sia a Siena che a Castelnuovo ed è la voce più importante. In ordine di priorità seguono, a seconda del Comune, la gestione del territorio e dell'ambiente o il settore sociale e l'istruzione. Castelnuovo compensa (in parte) il minore ammontare pro-capite di risorse destinando al sociale e all'istruzione una quota più alta della spesa corrente, mentre il comune di Siena è più sbilanciato a favore di ambiente e territorio, per ovvie ragioni.

**Figura 2**



La ripartizione funzionale delle spese in conto capitale evidenzia differenze più marcate fra i due Comuni rispetto alla spesa corrente (figura 3). Siena risulta infatti fortemente sbilanciata a favore di territorio e ambiente, Castelnuovo a favore della viabilità. Data la natura spesso contingente delle spese per investimento, tuttavia, le voci in conto capitale hanno una distribuzione meno stabile negli anni.

**Figura 3**



Sia la classificazione per funzione che quella economica per interventi rispondono sostanzialmente a scopi contabili e sono relativamente poco informative sulle scelte politiche che sottendono le decisioni di spesa. Tra i documenti che accompagnano il bilancio due sono importanti per prendere visione di tali politiche, rispettivamente il **Documento di Programmazione Economica e Finanziaria**, che definisce ex-ante gli obiettivi, e il **Rapporto di Attività**, che fa il punto ex-post. In aggiunta a questi due documenti, un Comune può anche scegliere di **rielasticare il bilancio** in modo da far trasparire il legame fra impegni programmatici da un lato e impiego effettivo delle risorse dall'altro. E' questa l'intenzione che sottende la redazione del **bilancio per programma** rispetto al quale, si è detto, il singolo Comune ha ampia discrezionalità.

Riproduciamo, infine, a titolo di esempio la ripartizione per programma della spesa di Castelnuovo Berardenga (corrente e in conto capitale) che si articola in 68 sottovoci (tavola 2). Chiaramente aumenta la trasparenza su alcuni spezzoni di politiche. Ad esempio, veniamo informati che nel 2005 è stato destinato l'1% della spesa corrente per tenere pulite strade e spazi pubblici, il 6 % per trasporti e mense scolastiche e così via. *Tuttavia è evidente che né questa classificazione né quelle precedenti possono fornire informazioni sulla ricaduta della spesa sui destinatari finali – i cosiddetti portatori di interesse (stakeholders): giovani, anziani, diversamente abili, sportivi, cittadini stranieri e quindi uomini e donne.*

**Tavola 2. Ripartizione della spesa per programmi e progetti. Castelnuovo Berardenga, 2005**

	Spesa Corrente	Conto capitale		Spesa Corrente	Conto capitale
<b>SETTORE SERVIZI ALLE IMPRESE E CULTURA</b>	<b>7,84</b>	<b>0,00</b>	<b>SETTORE - SERVIZI DI GESTIONE DEL TERRITORIO</b>	<b>10,94</b>	<b>86,28</b>
Sicurezza luoghi di lavoro	0,20		Manutenzione patrimonio edilizio	2,75	
Informazione turistica	0,63		Gest. Amm/va ufficio e magazzino comunale	0,84	0,93
Castelnuovo Città Slow - Bandiera Arancione Ecc.	0,02		Manutenzione viabilità	3,80	1,39
Manifestazioni turistiche	0,54		Manutenzione mezzi d'opera ( Automezzi ecc.)	0,99	
SUAP Associato	0,04		Trasporto pubblico	0,62	
Progetto INFEA	0,11		Piano strutturale e regolamento urbanistico	0,18	0,69
Agenda 21 locale prog. ALISEO	1,10		Edilizia privata	0,02	1,38
Rivit. Centro commerciale naturale	0,29		Protezione civile piano antincendio ecc.	0,29	
Servizi artigianato	0,21		Spazzamento vie e piazze	1,08	
Promozione agricoltura	0,40		Manutenzione aree verdi	0,37	
Biblioteca e museo	0,81		Programma annuale oo. pp.	0,00	81,89
Convenzione teatro	0,34				
Spettacoli teatrali	0,51				
Cantiere ruscello	0,73		<b>SETTORE - SERVIZI ECONOMICO FINANZIARI -( Contabilità Personale Tributi )</b>	<b>39,61</b>	<b>11,59</b>
Attività culturali	0,58		Gestione del personale	30,77	
Contributi manifestazioni culturali	0,33		Formazione personale	0,05	
Gemellaggio	0,99		Bilancio e programmazione	2,19	
<b>SETTORE - SERVIZI AL CITTADINO ( Sociale - Scolastico - Sport )</b>	<b>29,83</b>	<b>0,82</b>	Mutui e gestione della cassa	4,44	11,59
			Organi istituzionali	0,51	
Piscina comunale	0,35		Gestione ufficio tributi	1,64	
Palestre e stadi	0,22				
Convenzioni impianti sportivi	0,76				
Contributi attività sportive	0,09		<b>SETTORE - POLIZIA MUNICIPALE</b>	<b>3,16</b>	<b>0,09</b>
Ludoteche	2,55				
Attività estive minori	0,33		Gestione polizia municipale	0,46	0,09
Casa di riposo: Utenze Ausili arredi ecc.	1,00	0,14	Gestione associata con Asciano	2,70	
Casa di riposo – appalto	9,02				
Trasferimenti USL per sociale	2,55				
Politiche per la casa	0,09	0,29	<b>SETTORE - AFFARI GENERALI ( Comunicazione URP Protocollo Serv. Demografici</b>	<b>8,62</b>	<b>1,22</b>
Progetto prevenzione alimentare	0,11				
Acquisti per le scuole	1,30	0,31	Organi istituzionali	3,48	
Prestazioni per le scuole	1,70		Difensore civico associato	0,23	
Trasferimenti scuole	0,65		Segreteria contratti e decentramento	0,53	
Mense scolastiche	3,84		Servizi demografici ed elettorale	0,43	
Trasporti scolastici	2,26		Protocollo informatico ed archivio	0,48	
Assistenza scolastica disabili	0,44		URP	0,48	
Trasferimenti ass. scolastica	0,73		Informatica e telefonia	1,42	1,22
Gestione centro studi	0,94	0,07	Servizio associato di informazione e comunicazione	1,19	
Integrazione canoni locazione	0,57		Progetti e-toscana ed e-gouvernement	0,29	
Altri servizi assistenziali	0,31		Informatizzazione servizi cimiteriali	0,09	
Progetto barriere architettoniche	0,04				
			<b>TOTALE</b>	<b>100</b>	<b>100</b>



**Il punto.** Cosa insegnano, dunque, le cifre ufficiali di bilancio ai fini di una valutazione delle ricadute di genere? In positivo o in negativo ci dicono che:

^ il **grado di libertà** sulle politiche tributarie e di spesa è più limitato di quanto suggeriscano i totali delle spese o delle entrate. Se, per esempio, calcoliamo per il bilancio di Castelnuovo l'incidenza percentuale delle spese convenzionalmente definite 'rigide' – spese per personale, per oneri finanziari e per rimborso prestiti - la somma supera il 30 per cento del totale, escluse le partite di giro. Secondo questa convenzione, che non è però esente da critiche<sup>2</sup>, le spese rigide sono quelle che si ripetono di anno in anno e risultano difficilmente modificabili nel breve periodo;

^ i **Comuni piccoli** tendono ad avere minori gradi di libertà non solo perché generalmente hanno una capacità di spesa per abitante sensibilmente inferiore, ma anche perché su un budget limitato le spese per attività 'obbligate' – elettricità, viabilità ma anche istruzione - tendono a pesare di più (vedi rispettivamente il peso dell'istruzione e quello della viabilità sulla spesa corrente e capitale nel comune di Castelnuovo);

^ dato il peso assai rilevante delle spese per il personale sul bilancio, la valutazione da una prospettiva di genere deve estendersi alle **politiche per il personale**: occorre innanzitutto far ordine in casa propria!

^ scorporate le spese per il personale, i **servizi sociali, l'istruzione e lo sport** assorbono la quota più alta delle risorse di un Comune e sono i settori di elezione per la valutazione degli interventi politico-sociali a livello comunale;

^ le **classificazioni** in uso sono **inadeguate** ai fini della **valutazione dell'impatto** delle politiche comunali sui gruppi a cui sono diretti, cioè **sui portatori di interesse**, specialmente se si è interessati alla distinzione di genere;

^ **riclassificare è solo il primo passo.** Evidenziare le ricadute di bilancio sui diversi portatori di interesse è obiettivo dichiarato del cosiddetto **bilancio sociale**. Questa pratica è benvenuta, ma può essere limitata quando si riduce ad una riclassificazione delle spese in modo da attribuirle ai destinatari distinti come diversi portatori di interesse. Il cantone di Basilea è forse il miglior esempio che conosciamo di riclassificazione in un'ottica di genere. Tra il 2001 e il 2002 le

---

<sup>2</sup> In realtà le spese 'rigide' sono più numerose e legate ai servizi che il Comune è obbligato a fornire. Per una discussione di questo punto, si veda *Le Istituzioni del Federalismo*, IV Rapporto sulle autonomie locali in Emilia e Romagna, anno 2005

autorità cantonali hanno speso notevoli risorse in una riclassificazione puntuale che ripartisse tra uomini e donne – distinti per età e nazionalità - le maggiori voci in entrata e in uscita<sup>3</sup>. I risultati di questo esercizio sono interessanti, ma insufficienti. Non basta sapere qual' è, poniamo, la quota delle spese per la pubblica sicurezza che è stata diretta più agli uomini che alle donne (gli uomini commettono più reati) per concludere che tale quota è 'adeguata'. Adeguata rispetto a cosa?

---

<sup>3</sup> Pfeifer Andrea e Schwendener Peter. 2002. *Eine geschlechterdifferenzierte Budgetinzidenzanalyse für Basel-Stadt*. Paper presentato al Convegno "Gender Balance- Equal Finance", Basilea, 19 marzo 2002

## Motivazioni per un bilancio di genere

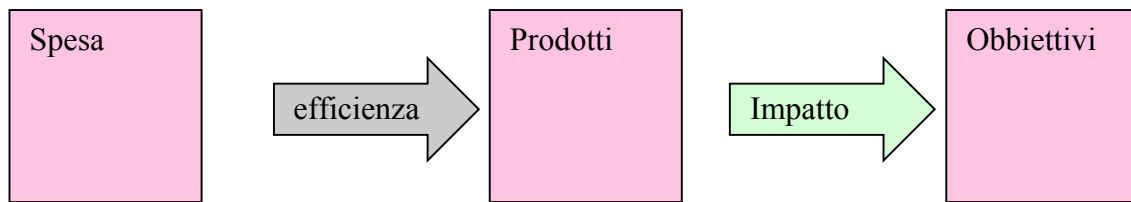
La presentazione del bilancio per programmi, che alcuni Comuni virtuosi si sforzano di realizzare, risponde a un'esigenza che si sta affermando sempre di più di **trasparenza e responsabilità**. Si avverte la necessità che l'amministrazione comunale comunichi al proprio elettorato gli obiettivi che persegue, e attraverso quali strumenti e con quali spese vuole raggiungerli. Insieme a questa esigenza di trasparenza si accrescono le preoccupazioni dei cittadini e degli organi di controllo per l'**efficienza**. Ci si preoccupa che il denaro pubblico sia speso bene, senza sprechi e in modo utile. Si avverte il bisogno che verifiche e confronti con altre amministrazioni comunali siano resi più facili, in modo che non solo gli organi deputati al controllo, ma che gli amministratori stessi possano valutare la loro attività.

Il **Certificato del Conto di bilancio** che tutte le amministrazioni comunali devono compilare è un tentativo di soddisfare queste esigenze, imponendo il calcolo di un gran numero di indicatori finanziari ed economici. Gli indicatori finanziari sono del tipo che abbiamo già citato, come la spesa corrente per abitante. Gli indicatori economici dovrebbero misurare l'efficienza della spesa, per vedere quanto è stato prodotto e a che costo (per esempio, costo per utente di impianto sportivo), e la sua efficacia, per vedere in che misura la spesa soddisfa le esigenze della popolazione (numero di impianti sportivi /popolazione). Tuttavia i concetti di efficienza e di efficacia che sottendono la costruzione di questi indicatori sono ritenuti insufficienti da molti esperti e non coincidono con quelli che useremo più avanti<sup>4</sup>.

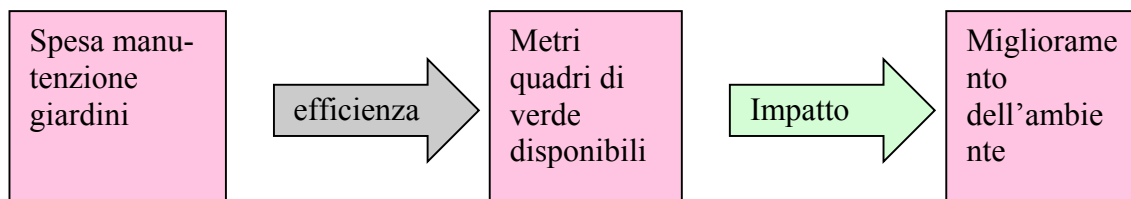
Dunque, la buona amministrazione e i cittadini richiedono efficienza e trasparenza. Ma come fare per ottenerle? Ci sono molti modi per rappresentare un processo ideale di decisioni di spesa e per illustrarlo al pubblico. Ogni ente di controllo ne ha in mente uno. Ma lo schema comune è riprodotto nel grafico sottostante. Presuppone che si individui un obiettivo, si decida di cosa si ha bisogno per raggiungerlo (**prodotti**) e come fare per ottenere i prodotti migliori con la minima spesa (**calcolo dell'efficienza**). Infine si dovrebbe vedere se gli obiettivi sono stati raggiunti, e dunque se i prodotti scelti erano proprio quelli che ci volevano per lo scopo prefissato, ma quest'ultimo controllo – **calcolo dell'impatto** – è molto difficile e costoso da realizzare e purtroppo non viene quasi mai effettuato.

---

<sup>4</sup>I limiti degli indicatori finanziari richiesti dal Certificato del Conto di bilancio sono discussi nel *Le Istituzioni del Federalismo*, IV Rapporto sulle autonomie locali in Emilia e Romagna, anno 2005



Come esempio possiamo immaginare un Comune che abbia come obiettivo il miglioramento dell'ambiente rendendo fruibile a verde gli spazi pubblici. I metri quadri di verde sono il prodotto rispetto al quale misurare l'efficienza; l'impatto si misura individuando un parametro che indichi la qualità dell'ambiente, per esempio la percentuale di CO2 nell'aria. Ovviamente resta sempre il dubbio che CO2 sia diminuita non per l'aumento del verde ma perché il clima e i venti sono cambiati. Per questo la misurazione dell'impatto è complessa.



Il **bilancio di genere** rientra in quest'ottica di valutazione che ha lo scopo di facilitare la comunicazione e di aumentare la consapevolezza degli amministratori stessi sulle motivazioni e la validità del loro operato. Modifica però l'impostazione tradizionale ora descritta in due modi:

^ **aggiunge un obiettivo** a quelli comunemente considerati: la riduzione delle disuguaglianze tra uomini e donne. Il plurale è necessario, perché di disuguaglianze ce ne sono molte. Per esempio, si può voler favorire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, o farle sentire più sicure quando devono uscire da sole la sera o migliorare la salute delle ragazze favorendo sport che non sono prevalentemente maschili. In generale, la compilazione di un bilancio di genere vuole indurre l'amministrazione a prendere coscienza del fatto che le esigenze di uomini e donne in molti casi sono diverse;

^ introduce una **definizione diversa di efficienza**, qualunque sia l'obiettivo della pubblica amministrazione, invitando a considerare non solo i costi monetari effettivamente sostenuti ma anche i costi per la collettività rappresentati dal lavoro di cura, non pagato e svolto principalmente dalle donne. Le nostre economie, infatti, si fondano sull'interdipendenza e la complementarità di due sotto-sistemi, quello alimentato dal lavoro retribuito e quello fondato sul lavoro domestico e di cura, non pagato. Ignorare gli effetti di un dato provvedimento sull'economia non pagata può comprometterne seriamente l'efficienza e condurre a risultati non desiderati. Quali saranno gli effetti complessivi per la qualità della vita dei cittadini di una riduzione delle imposte finanziata dal taglio di alcuni servizi sociali? Quali sono gli effetti di un nuovo orario del trasporto pubblico? Non è possibile fornire una risposta a questi interrogativi senza considerare l'impatto di ogni misura sui diversi ruoli, responsabilità, vincoli di tempo di uomini e donne.

### **I principi su cui si basa il bilancio di genere**

Valutazione delle politiche pubbliche non solo dal punto di vista della famiglia ma anche dei singoli componenti della famiglia: non ipotizzare che le risorse siano distribuite equamente tra tutti i membri della famiglia, soprattutto la risorsa tempo libero. Le donne italiane hanno in media 45 minuti in meno al giorno di tempo libero rispetto agli uomini (Istat, 2006).

Riconoscimento sistematico del lavoro di cura non pagato: attenzione ai tagli di bilancio che scaricano i risparmi di spesa sul lavoro delle donne

Possiamo così sintetizzare l'utilità per un'amministrazione comunale di fare un bilancio di genere. Il bilancio di genere

^ permette di riflettere sulle conseguenze delle proprie decisioni in termini di equità: quali saranno gli effetti del bilancio sulle numerose disuguaglianze tra uomini e donne ?

^ rende trasparente un aspetto importante dell'attività comunale: cosa viene fatto per migliorare la vita di uomini e donne;

^ permette un calcolo della efficienza nella spesa, attraverso una valutazione corretta dei costi;

^ permette un calcolo della efficacia della spesa, misurando la quantità e qualità dei risultati per uomini e donne.

Nelle pagine che seguono non faremo un'analisi dal punto di vista di genere del bilancio intero di un Comune, ma tratteremo quattro esempi, per mostrare come un'ottica di genere risponda agli obiettivi di trasparenza, equità, efficienza ed efficacia che abbiamo ricordato.

Il **formato** che seguiremo in ciascuno di questi esempi si articola nella sequenza di risposta alle seguenti domande:

- ^ **Rilevanza:** perché focalizzare l'attenzione su un dato settore di spesa e/o determinati portatori di interesse
- ^ **Da quali informazioni partire**
- ^ **Dove reperirle**
- ^ **Come elaborarle**
- ^ **Come valutare i risultati (*Gender Audit*)**

## Equità: le donne nelle posizioni di responsabilità

E' molto difficile definire quando una politica è **equa** in una prospettiva di genere. Equità non vuol dire dividere tutte le spese a metà, una metà per gli uomini e una metà per le donne, perché le donne e gli uomini non hanno le stesse esigenze. L'assistenza per gli anziani, per esempio, può esser più costosa per le donne che per gli uomini, perché le donne vivono di più.

Possiamo però tutti essere d'accordo che equità vuole dire almeno dare a tutti le stesse **possibilità di valorizzare le proprie capacità**. E questo per le donne non è sempre vero.

Le organizzazioni internazionali usano un termine – *gender empowerment* – per indicare tutte le azioni che favoriscono la crescita del potere delle donne. E' un dato di fatto indiscutibile che la presenza delle donne nelle posizioni di responsabilità e di comando in Italia è particolarmente bassa rispetto anche agli altri paesi dell'Unione Europea. Perché questa realtà deve essere modificata?

Non è solo questione di equità, ma anche di efficienza:

- ▲ le giovani donne ormai sono più istruite dei loro coetanei;
- ▲ le donne hanno acquisito competenze che la società deve saper utilizzare;
- ▲ le donne sono portatrici di una visione diversa che deve trovare spazio nelle decisioni della collettività.

**Cosa può fare l'amministrazione comunale?** Per cominciare a mettere ordine in casa propria, l'attenzione va posta a due aspetti:

1. la presenza delle donne nel **governo** del Comune;
2. la politica del Comune rispetto al proprio **personale** e rispetto all'assegnazione di **incarichi** esterni per quei compiti per i quali non dispone delle competenze necessarie.

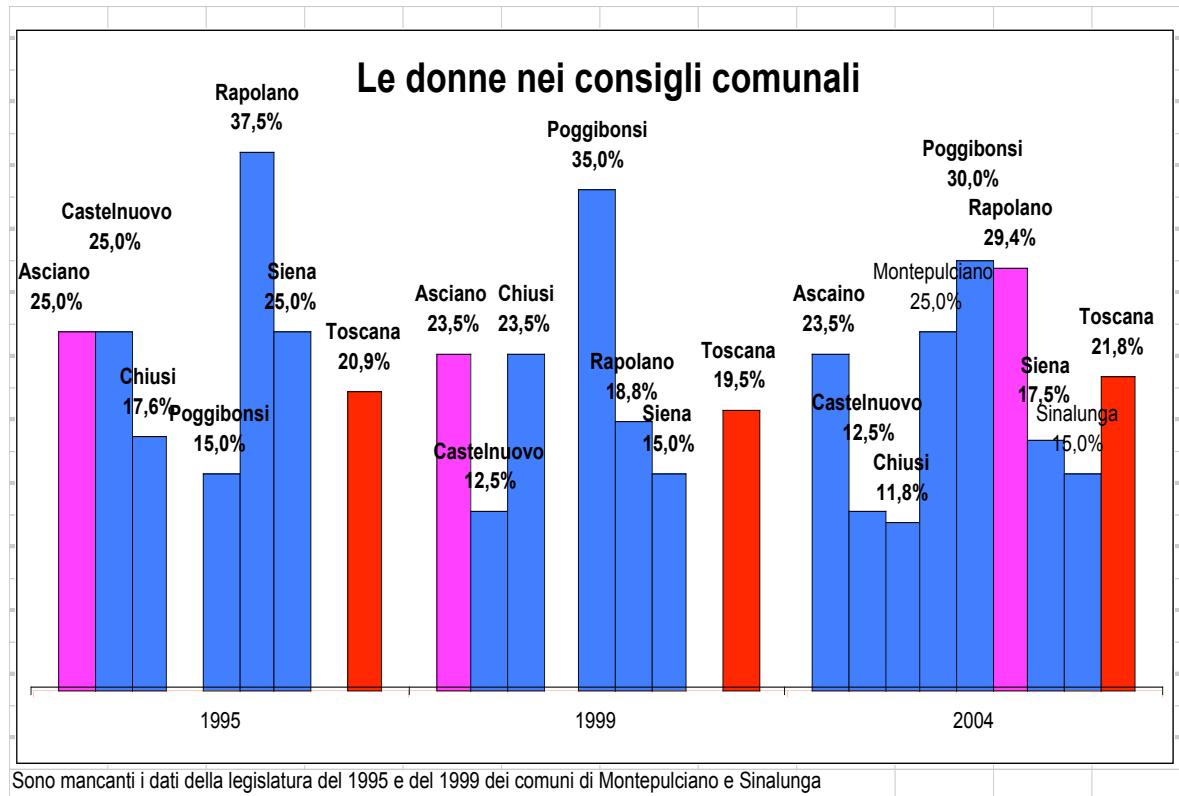
Esamineremo questi due aspetti separatamente nei due paragrafi successivi.

## Il mondo della politica e il governo del Comune

### La partecipazione femminile al governo del Comune

La figura 4 riporta la situazione della partecipazione femminile nei consigli comunali degli otto Comuni che hanno partecipato al progetto BIG COSE. I dati riguardano la situazione attuale e quella nei due mandati precedenti. La colonna è rosa quando il sindaco è femmina.

Figura 4



La figura mostra chiaramente due cose.

- ▲ la partecipazione femminile nei consigli comunali è bassa rispetto alla percentuale femminile dell'elettorato, che supera sempre il 50 %. La percentuale più alta di donne sul totale dei consiglieri registrata dal 1995 a oggi è stata il 37,8 %, risultato registrato in un solo Comune – Rapolano - e per un solo mandato;
- ▲ la situazione non si è sostanzialmente modificata in dieci anni. Guardando alla media per la Toscana (colonna rossa) si vede che è inesorabilmente rimasta intorno al 20% in dieci anni : **dunque, un solo un consigliere su cinque è donna**. E si noti che la situazione della Toscana è tra le più avanzate di Italia;
- ▲ i **sindaci donna** continuano a essere una **rarietà**: mai più di uno su otto.

Si può dire che la composizione del Consiglio non dipende direttamente dalle decisioni dell'amministrazione, ma da quelle dell'elettorato. Andiamo allora a vedere nella tavola 3 quale è la situazione degli assessorati.

**Tavola 3- Variazione nel numero degli assessori . Ultimi dieci anni.**

	Variazione n. assessori	di cui donne
<b>Asciano</b>	+2	+1
<b>Castelnuovo</b>	-1	-2
<b>Chiusi</b>	+3	+1
<b>Poggibonsi</b>	+2	+3
<b>Rapolano</b>	+2	0
<b>Siena</b>	+3	+2

La tavola riporta come è variato in ciascuno dei Comuni elencati il numero degli assessori confrontando la situazione attuale (maggio 2006) con quella di dieci anni prima. Si notano due cose:

- ▲ le donne non si sostituiscono agli uomini, ma si aggiungono. Il numero degli assessori è infatti aumentato in 5 Comuni su 6. Insomma, si assiste a un noto fenomeno per cui le donne entrano in una professione o in un settore quando il numero dei posti aumenta, così che non ci sono uomini che devono lasciare il loro posto alle donne. Nell'unico Comune in cui il numero degli assessori diminuisce, la partecipazione delle donne diminuisce ancora di più;
- ▲ l'aumento degli assessorati può aver migliorato l'organizzazione del Comune, ma certamente ha aumentato il "costo della politica". Tuttavia i maggiori costi non sono serviti a riequilibrare la partecipazione femminile alla gestione della cosa pubblica. Solo a Poggibonsi l'aumento degli assessorati è andato a esclusivo vantaggio delle donne. Negli altri casi ogni volta che c'è un assessore donna in più c'è anche un assessore uomo in più.

**Pochi assessori donne dunque. E poi, in quali assessorati?** In nessuno degli otto Comuni le donne attualmente sono responsabili per

- Lavori pubblici
- Viabilità
- Sport
- Ambiente
- Sicurezza
- Protezione civile

Come la figura 3 ha fatto vedere, la maggior parte della spesa in conto capitale (il 78 % nel caso di Siena) si concentra proprio in questi assessorati dove si decidono grosse spese per lavori e appalti e dove le donne non sono presenti .

Riassumendo la situazione per quanto riguarda il mondo della politica comunale

- In Toscana un consigliere comunale su cinque è donna
- I sindaci donna continuano a essere pochi
- Il numero delle donne assessore aumenta solo quando aumenta il numero degli assessori
- Alle donne non sono mai assegnati assessorati dove si decidono le grandi spese

### *Il costo della politica*

La partecipazione attiva delle donne alla politica può essere valutata solo in termini di numerosità della rappresentanza femminile? o ha rilievo anche in termini di un diverso costo che può indurre sul bilancio della pubblica amministrazione?

In linea generale il **costo della rappresentanza** non produce effetti e costi differenziati sul bilancio degli Enti in relazione al genere. Il bilancio però permette di evidenziare compensi medi diversi a favore di donne e di uomini in connessione con la loro maggiore o minore assiduità e frequenza all'attività degli organi istituzionali di cui fanno parte. In questo senso, come diremo più avanti, il bilancio permette di valutare la effettiva partecipazione degli eletti e nominati al governo del Comune.

Prima però di procedere ad un' analisi di genere, dobbiamo dire qualcosa su una spesa del Comune che deve essere evidenziata in un corretto rapporto di trasparenza tra amministratori ed amministrati: il “costo della politica”.

Con costo della politica vogliamo indicare tutte quelle spese che direttamente o indirettamente contribuiscono a comporre i compensi per gli amministratori (Sindaco ed Assessori) e per i Consiglieri, vale a dire le spese per le indennità e i gettoni di presenza a cui si devono aggiungere quelle relative al funzionamento del Consiglio, per missioni, il rimborso degli oneri ai datori di lavoro degli amministratori e dell'Irap relativa. Il dato che ci interessa però non è l'ammontare assoluto, bensì il peso del costo della politica sul totale delle spese correnti<sup>5</sup>.

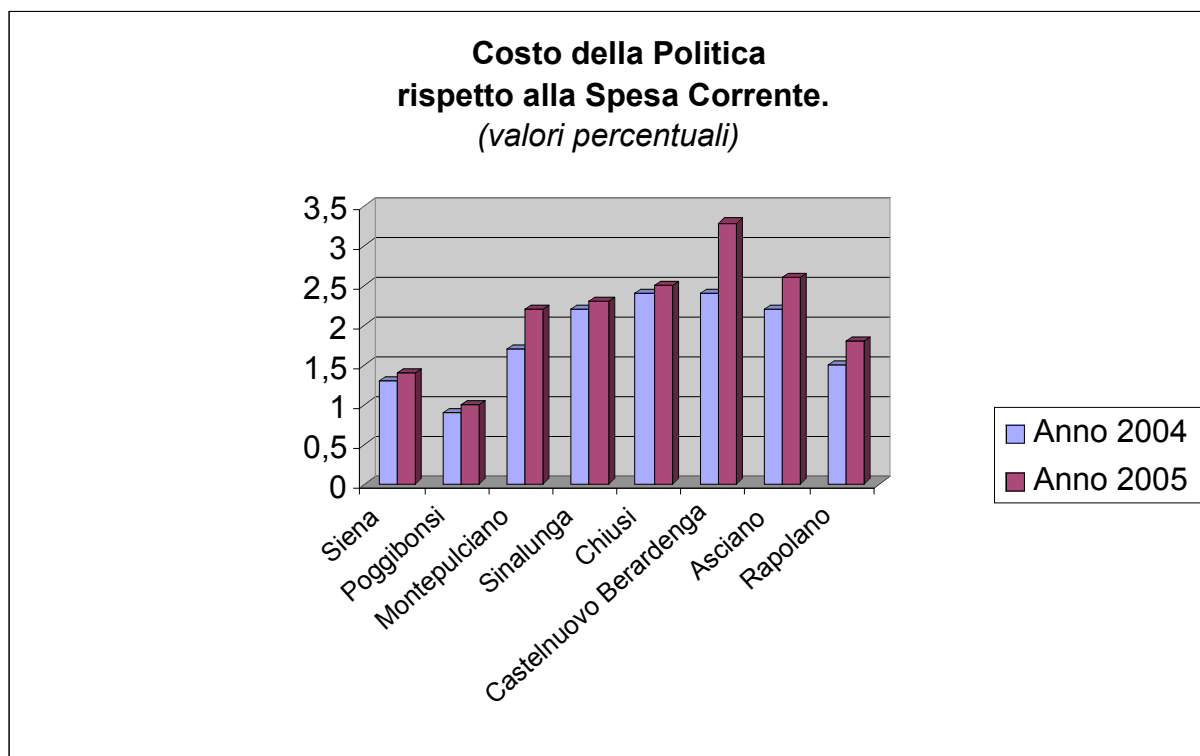
Come si può vedere dalla figura 5, il costo della politica si mostra con una incidenza piuttosto contenuta, anche se ovunque in leggero aumento. Nei Comuni che hanno partecipato al progetto,

---

<sup>5</sup> Con riferimento al dato di competenza del bilancio di un certo anno.

esso varia, al massimo, tra l'1% e il 2,6 % delle spese correnti, senza grandi differenze tra un Comune e l'altro.

**Figura 5**

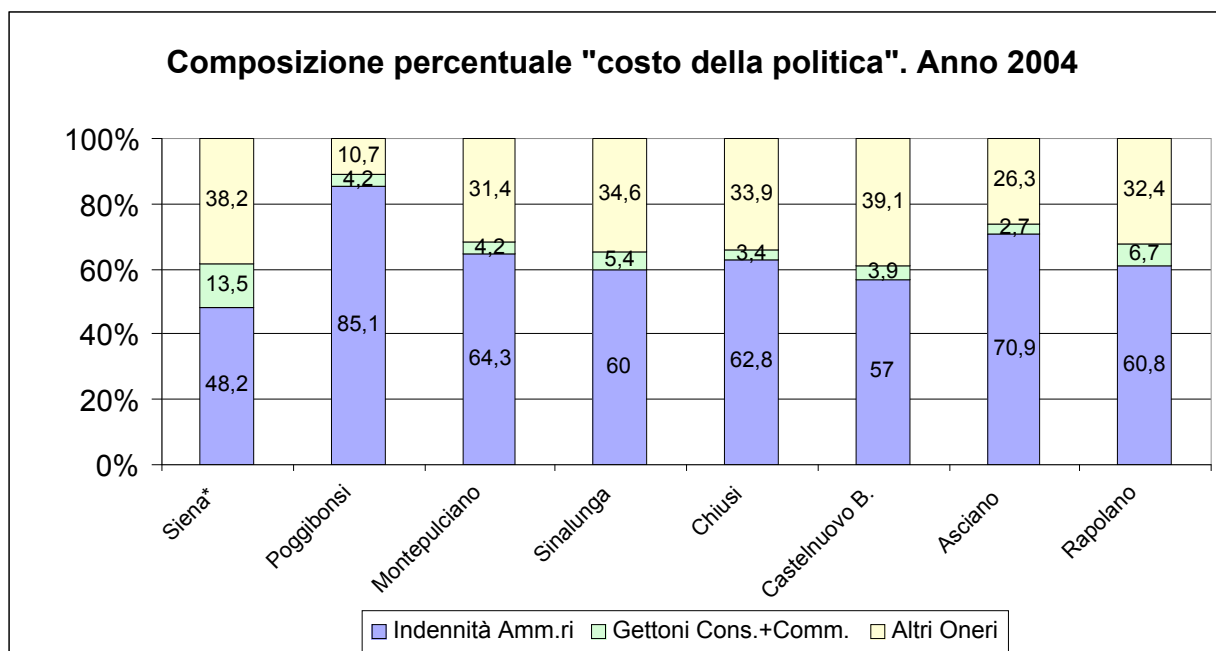


Guardando alla composizione, il ruolo preminente è ovviamente rappresentato dalle **indennità degli amministratori**: fatto pari a 100 il costo totale della politica, le indennità per gli Assessori e il Sindaco possono arrivare a coprirne anche il 70-80%, mentre i **gettoni di presenza** al Consiglio raramente superano il 5% <sup>6</sup>. Rilevante è invece il peso assunto dagli **oneri indiretti** quali gli oneri rimborsati al datore di lavoro e l'Irap.

Le differenze tra i Comuni non sembrano risentire troppo della variabile “dimensione demografica”. Come appare evidente nelle figure 6 e 7, il peso relativo del Consiglio e delle Commissioni Consiliari si discosta solo nel caso di Siena dove numero di consiglieri, lavori delle commissioni e numerosità delle riunioni, nonché la presenza dei consigli di circoscrizione, danno maggiore enfasi al ruolo e peso di tale componente.

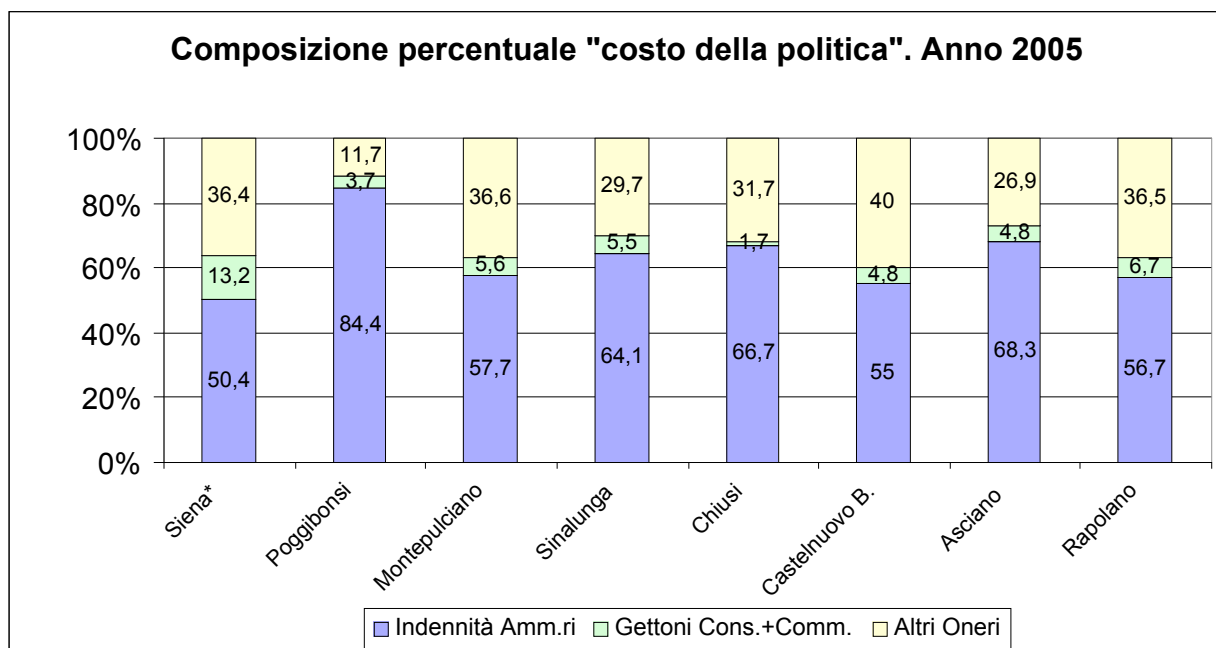
<sup>6</sup> Anche considerando le Commissioni Consiliari, la percentuale non cresce tanto di più. Solo a Siena arriva al 10%.

**Figura 6**



\* (comprende anche Consigli delle Circoscrizioni)

**Figura 7**

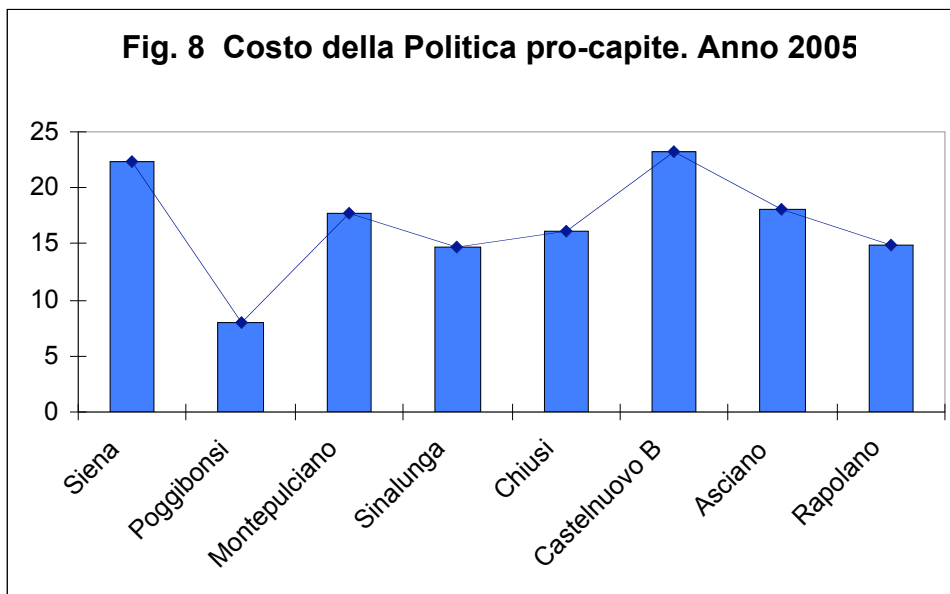


\* (comprende anche Consigli delle Circoscrizioni)

Se vogliamo avere anche una dimensione di quale sia la spesa per la politica di cui si fa carico il singolo cittadino, attraverso il bilancio del proprio Comune, basta andare a osservare come si distribuisce il costo pro-capite. E' certo che il costo annuo della politica ha importi in euro per residente veramente contenuti: con l'eccezione di Siena che supera i 20 euro per residente, negli

altri Comuni si spendono solo tra i 10 ed i 20 euro pro-capite e nel comune di Poggibonsi anche meno di 10 (figura 8).

**Figura 8**

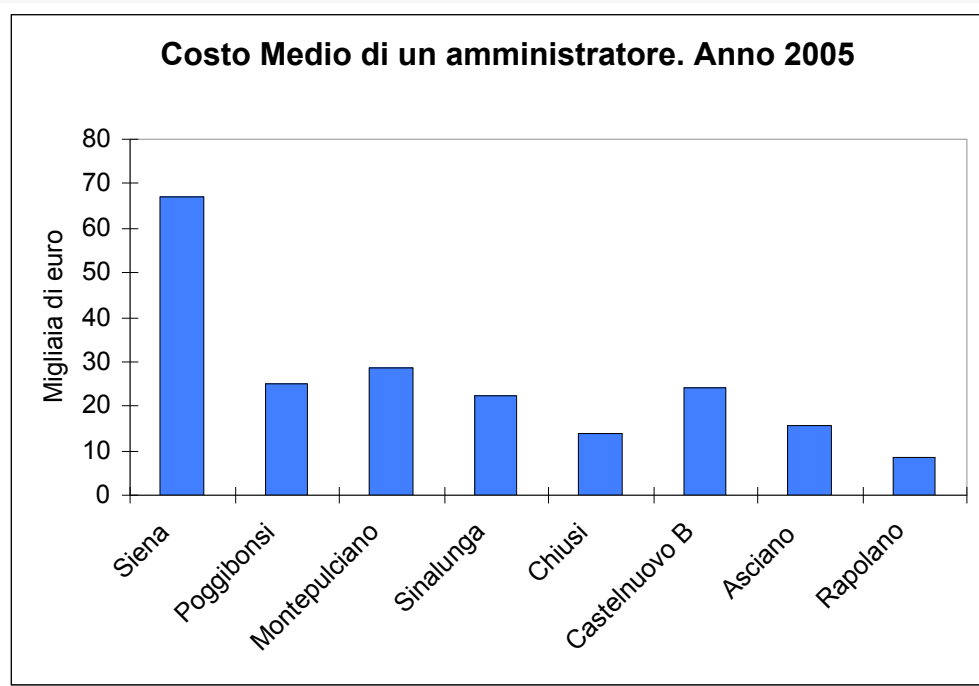


### ***Quanto costa un Amministratore?***

I dati ci consentono ancora di osservare altri aspetti. Il costo unitario medio<sup>7</sup> annuo degli amministratori si distribuisce, negli otto casi osservati, sostanzialmente su tre intervalli: Rapolano, Asciano e Chiusi nell'intervallo € 8.600-16.000; Poggibonsi, Montepulciano, Sinalunga e Castelnuovo Berardenga nell'intervallo € 21.000-29.000; infine, Siena nell'intervallo € 67.000-70.000 (figura 9).

<sup>7</sup> Nel calcolare il costo si è tenuto conto della spesa (stanziata) totale delle indennità e del rimborso degli oneri al datore di lavoro, anche se quest'ultimo dato in parte si può riferire ai consiglieri lavoratori dipendenti presenti in Consiglio e che si assentano dal lavoro per partecipare alle riunioni di consiglio.

Figura 9

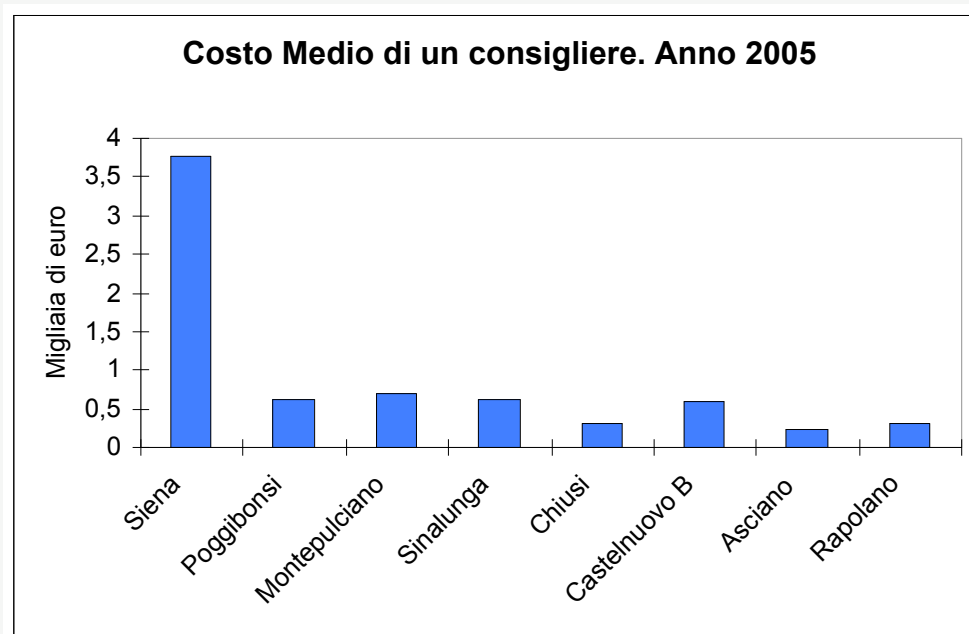


Le differenze, qui, iniziano a essere significative, ma sarebbe un errore interpretarle solo alla luce della diversa classe dimensionale dei Comuni! Infatti, alla entità del costo contribuiscono, sì, le indennità degli amministratori che dipendono anche dalla dimensione del Comune, ma non solo. Dato che l'indennità di base raddoppia per lavoratori autonomi, per lavoratori dipendenti che si mettono in aspettativa e per pensionati, la prevalenza di queste presenze determina un innalzamento del costo medio in un Comune rispetto ad un altro in cui, invece, sono presenti solo amministratori che continuano ad esercitare la loro attività di lavoro dipendente.

Una specificità può esser letta nei dati relativi alle attività lavorative svolte dagli amministratori: è possibile vedere se l'incidenza dei pensionati è di rilievo, assumendo che, in un qualche modo, il pensionamento possa connotare una sorta di indicazione della "età della politica". Il risultato è interessante: Siena, Poggibonsi e Asciano hanno tra il 25 e il 28% degli amministratori "pensionati", mentre Chiusi, Montepulciano e Sinalunga ne hanno una percentuale che va dall'11 al 16,7%. In tutti i casi i "pensionati" sono solo uomini.

Analogamente a quanto fatto per gli amministratori possiamo costruire il costo medio di un consigliere (in questo caso il dato considerato è comprensivo anche delle Commissioni Consiliari e delle spese di funzionamento del Consiglio). Anche qui abbiamo raggruppato le osservazioni in tre gruppi di Comuni e intervalli di costo, riferendoci solo al 2005 perché non ci sono differenze rilevanti con l'anno precedente. Asciano e Rapolano presentano un costo medio per

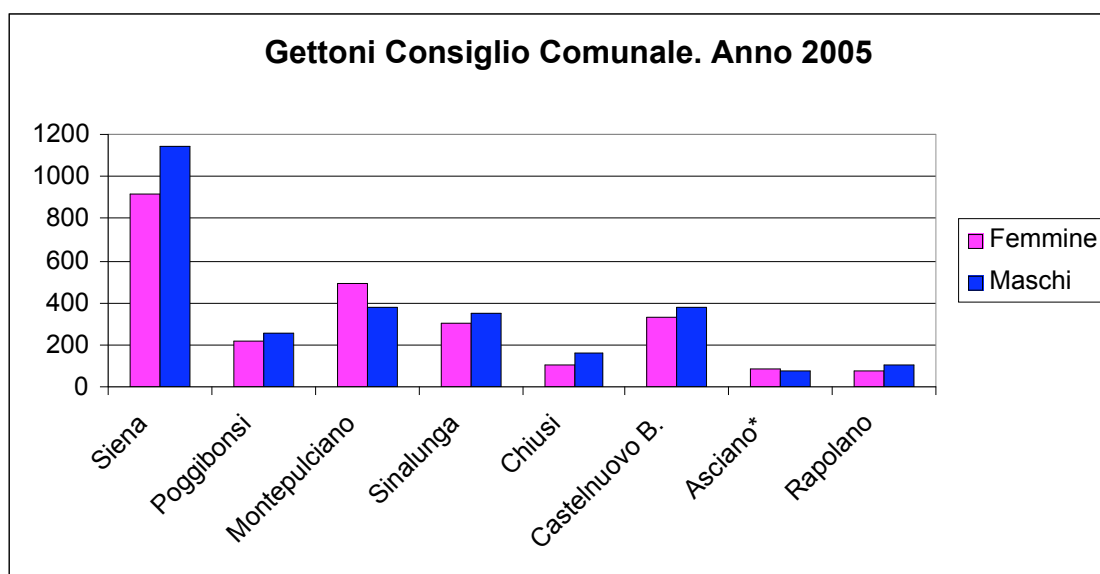
Consigliere tra 190 e 300 € annui, Siena tra i 3.700 e i 3.800 €, mentre tutti gli altri si collocano all'interno dell'intervallo 310-700 €. Le differenze, anche se per gruppi di Comuni, sono consistenti. Ma a cosa imputare questo effetto? Non solo, come ovvio, ad una diversa entità dei gettoni di presenza (peraltro piuttosto contenuta), ma soprattutto al diverso numero di riunioni annue e ad un maggior lavoro (e presenza) di commissioni.



Ai fini di un'analisi di genere, l'unica<sup>8</sup> informazione che possiamo utilizzare è quella relativa alla diversa consistenza nei valori medi dei gettoni per la presenza alle sedute del Consiglio. L'informazione è possibile anche perché, passando a considerare la spesa nell'anno, invece che lo stanziamento o impegno, è possibile attribuire alle due componenti l'esatto ammontare dei gettoni di loro competenza. Peraltro il dato non è affatto da sottovalutare poiché ci consente di evidenziare la frequenza o assiduità che Consigliere e Consiglieri pongono nel loro impegno istituzionale.

<sup>8</sup> Relativamente agli amministratori, potrebbe essere interessante l'informazione relativa alla diversa distribuzione di attività lavorativa per le due componenti maschile e femminile, da cui deriva una diversa consistenza delle indennità (che, come abbiamo detto, sono minori per lavoratori dipendenti non in aspettativa). Il dato non è immediatamente derivabile dal bilancio, ma necessita di una rilevazione *ad hoc* da parte degli uffici, anche se reperibile in modo piuttosto semplice.

**Figura 10**



\* i dati relativi all'anno 2005 si riferiscono solo al 1° semestre

I valori medi non mettono in luce una maggiore frequenza delle donne alle sedute del Consiglio rispetto ai colleghi maschi (figura 10). L'unico Comune in cui le Consigliere si attestano con un valore medio annuo di gettoni di presenza superiore a quello dei colleghi è Montepulciano: e questo è un dato che si conferma nei due anni considerati. Tutti gli altri Comuni<sup>9</sup> mostrano valori medi dei gettoni di presenza più alti per gli uomini (anche se a volte le differenze possono non essere così forti). Ma anche qui dobbiamo porre attenzione al significato dei dati. Quanto emerge non vuol certo dire che tutti partecipano allo stesso modo: potrebbero essere sempre le stesse persone ad essere presenti così come potrebbero esserlo per poche ore (o minuti?) rispetto alla intera durata delle sedute.

- ⇒
- ^ **Il punto.** Alla luce di tutto ciò, quali informazioni possono essere ottenute dal bilancio dei Comuni (o della Provincia)? Il bilancio, l'abbiamo appena visto, può fornire tutta una serie di informazioni utili per rilevare le diverse configurazioni di costo, ma non fornisce alcuna notizia su come tali costi possano differenziarsi in relazione al genere. Peraltro non tutte le informazioni, anche se di carattere contabile, sono immediatamente evidenziabili dal bilancio; spesso, infatti, le informazioni su indennità e gettoni sono gestite da uffici diversi.
  - ^ Per procedere alla rilevazione corretta di tali informazioni, è utile la proposizione di una **scheda** analoga a quella che abbiamo proposto ai Comuni di BIG COSE nel corso dei

<sup>9</sup> Asciano nel 2005 mostra un valore medio appena più elevato per le donne, ma va sottolineato che il dato si riferisce solo ai gettoni del primo semestre del 2005.

lavori del progetto. La scheda consente di raggruppare e rilevare le voci relative al “costo della politica” . Analogamente può esser predisposto uno schema per rilevare l’ammontare annuo dei gettoni di presenza nel Consiglio Comunale (ed eventualmente nelle Commissioni Consiliari) con gli importi liquidati ai Consiglieri separatamente per uomini e donne.

Entrambe le schede, scheda A e scheda B, sono qua riportate.

<b>SCHEDA A: rilevazione costo della politica</b>		
Ammontare annuo	2005 (stanziato)	2005 (speso)
a) Spesa totale per Indennità Amministratori		
b) Rimborso Oneri al datore di lavoro		
c) Gettoni di presenza:		
Consiglio		
Commissioni		
d) Spese di funzionamento Consiglio		
e) Spese per Missioni e/o Rimborsi Spese		
f) Irap per Amministratori		
Tot costo della Politica (a +b+c+d+e+f)		
Tot. Spese correnti		

<b>SCHEDA B: rilevazione gettoni di presenza</b>		
Ammontare annuo Gettoni :	2004	2005
M		
F		
TOTALE		

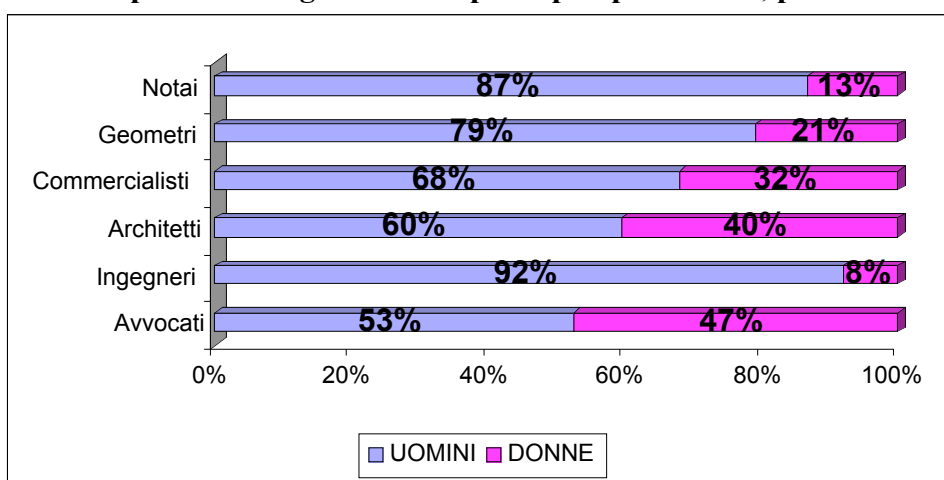
### **Le professioni e le scelte del Comune**

Il Comune può svolgere una importante funzione nel **promuovere le competenze delle donne**. Del resto per le donne con titoli di studio elevati (laurea e oltre) è sempre stato più facile trovare un lavoro nel settore pubblico che in quello privato. Nel settore pubblico le procedure di assunzione dipendono da regole che non discriminano tra i sessi e i decisori sono più propensi a rischiare che nel settore privato. Oggi il 90 % delle laureate in Italia lavora nel settore pubblico. Questa stessa

funzione di promozione può ora essere svolta nei confronti delle donne che, ormai numerose, sono entrate nelle professioni.

^ La figura 11 mostra la percentuale di donne che sono iscritte agli albi di alcune delle principali professioni nella provincia di Siena: sono donne il 47 % degli avvocati, il 40 % degli architetti. Il 20 % circa dei professori dell'Università di Siena è donna. Se poi fosse possibile fare un grafico che esclude le persone, diciamo, con più di 55 anni, le percentuali femminili sarebbero ancora maggiori.

**Figura 11 Composizione di genere delle principali professioni, provincia di Siena**

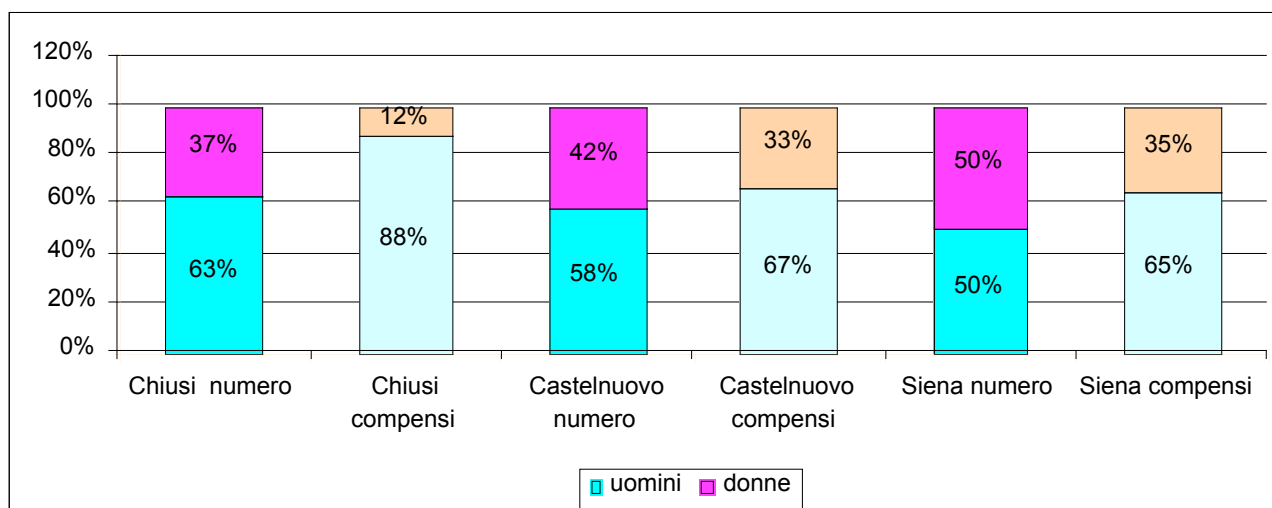


Dunque **la presenza delle donne nelle professioni è ormai un dato di fatto**. I Comuni ne tengono conto? Come si comportano i Comuni quando devono affidare un incarico o una consulenza?

Possiamo esaminare l'analisi che è stata condotta dai comuni di Siena, Chiusi e Castelnuovo. (I dati di Chiusi e Castelnuovo si riferiscono al 2004, quelli di Siena al 2005. Anche Poggibonsi ha condotto un'analisi simile per il 2004, ma i risultati sono più difficili da interpretare perché molti incarichi sono stati affidati a studi professionali).

La figura 12 riporta due serie di colonne. Quelle di colore più vivace mostrano come il Comune ha ripartito il numero degli **incarichi** e **consulenze** tra uomini e donne. Per esempio, la prima colonna ci dice che il comune di Chiusi ha assegnato a uomini il 63 % degli incarichi (in tutto 83) e il 37 % a donne. Le colonne di colore più sbiadito mostrano invece come si ripartisce la somma destinata a questa spesa tra uomini e donne. Nel comune di Chiusi, per esempio, le donne hanno ottenuto il 37% degli incarichi, ma il 12 % dei compensi. Se andiamo poi a guardare più nel dettaglio, troviamo che all'interno dello stesso tipo di consulenza/incarico a ingegneri o architetti, gli uomini hanno avuto in media un compenso di € 13.118 e le donne di € 7.762.

**Figura 12 Incarichi e consulenze, ripartizione per sesso**



Nei casi esaminati, perciò, anche quando gli incarichi e le consulenze sono ripartiti in maniera **non troppo diseguale** tra uomini e donne, le remunerazioni sono **maggiori** per gli uomini. Non è possibile fornire un perché di questa differenza senza addentrarsi nel merito. Ma è già significativo che questa differenza esista.

L'esame delle delibere del Comune permette di individuare anche la ripartizione tra i sessi delle **collaborazioni coordinate e continuative** (co.co.co), ma si tratta di cifre molto meno significative. Innanzitutto la spesa complessiva è minore: a Siena, il Comune più grande di quelli esaminati, la spesa per incarichi e consulenze è 8,7 volte quella per le co.co.co. In secondo luogo sappiamo che questa figura è stata spesso usata per il reclutamento del personale, in situazione di blocco delle assunzioni. Tra le co.co.co prevalgono le donne, come del resto tra i dipendenti dei Comune in generale ( a Siena le donne sono il 55 % del personale del Comune). Siena ha stipulato contratti di co.co.co nel 2005 con 33 donne e 20 uomini, per somme individuali assolutamente identiche.

Molto più interessante è l'esame ( che qua non abbiamo realizzato) delle scelte del Comune per quanto riguarda la designazione dei propri **rappresentanti** in municipalizzate, consigli di amministrazione di consorzi , rappresentanti nelle società partecipate. Un esame di queste scelte, che generalmente comportano potere politico se non ricompense finanziarie, risulta rivelatore della volontà del Comune di promuovere le competenze femminili e di collocare le donne in posizioni di potere e responsabilità. Analogamente, nel caso di Comuni di dimensioni rilevanti, si può procedere ad un'analisi della presenza femminile nei ruoli delle **dirigenza**. Nel Comune di Siena, abbiamo visto che tra i 18 dirigenti solo uno su tre è donna.

Quanto detto può essere riepilogato con la seguente *check-list* per individuare le scelte del Comune in materia di promozione delle professionalità femminili.

- Il sindaco è maschio o femmina?
- Che percentuale di donne ha il consiglio comunale?
- L' Assessore che controlla la maggiore percentuale di spesa in conto capitale è maschio o femmina?
- L' Assessore che controlla la seconda quota più alta in conto capitale è maschio o femmina?
- Numero e compenso medio di consulenze ed incarichi ad architetti ed ingegneri per sesso.
- Numero e compenso medio di consulenze ed incarichi ad avvocati e notai per sesso
- Numero e compenso medio di consulenze ed incarichi a commercialisti, ragionieri, economisti per sesso
- Numero e compenso medio di consulenze ed incarichi in altri settori, per sesso
- Quale è la percentuale delle donne tra i dirigenti del Comune?
- Nomine per sesso dei rappresentanti del Comune in Consigli di Amministrazioni di fondazioni, società partecipate, municipalizzate

### **Gender Audit dei Comuni di BIG COSE**

- ▲ Rappresentanza politica e governo: C'è stato un modesto costo aggiuntivo della politica per il bilancio comunale, ma l' aumento della rappresentanza femminile è stato quasi nullo. Le donne sono poche e continuano ad essere escluse da alcuni assessorati
- ▲ Consulenze: Rimane una sproporzione maschi/femmine soprattutto per quanto riguarda l'ammontare dei compensi.
- ▲ Co-Co-Co: Se si tiene conto del fatto che questa figura normativa è stata usata soprattutto ai fini di reclutamento e che la percentuale femminile è alta fra il personale, la ripartizione dei contratti e dei relativi compensi riflette lo *statu quo*. Queste conclusioni però andrebbero controllate sulla base di informazioni più dettagliate sulla durata dei contratti e il livello di istruzione richiesto.
- ▲ Presenza delle donne nei ruoli dirigenti del personale del Comune: significativa, ma ancora molto minore di quella maschile. Assolutamente da esaminare le scelte del Comune relative ai propri rappresentanti in società partecipate, consigli di amministrazione e altri organismi di gestione di potere politico e/o finanziario.

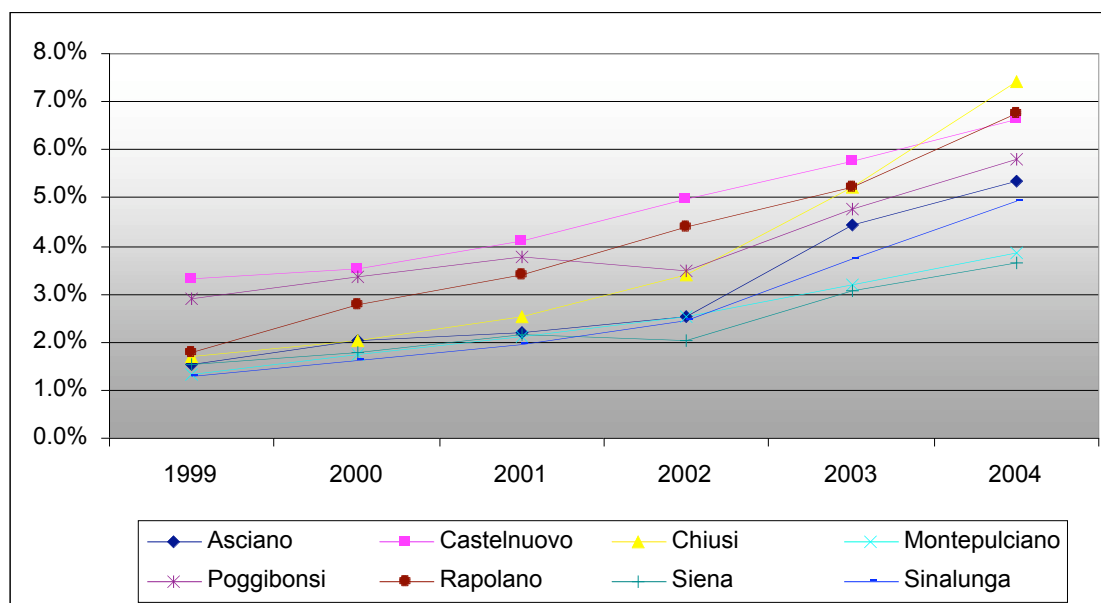
## Trasparenza: la spesa per la popolazione immigrata

Quanto e come spende il Comune per gli **immigrati**? Vengono tenute in conto le **specificità di genere** legate alla recente dinamica migratoria?

Sono queste le domande che sottendono l'esercizio di trasparenza che qui si propone e che interessa, da un lato, l'intera cittadinanza, dall'altra portatori di interesse relativamente 'nuovi' nel contesto italiano – gli **immigrati**.

**Rilevanza del problema.** Tutti i Comuni che hanno partecipato al progetto BIG COSE sono stati interessati da flussi crescenti di immigrazione nell'ultimo quindicennio. Servendoci dei dati tratti dall'**Osservatorio Sociale Provinciale** di Siena è stato relativamente facile ricostruire dimensioni e caratteristiche dei flussi nei diversi Comuni. Nel 2004 la percentuale dei residenti stranieri e provenienti dai soli paesi a basso reddito aveva raggiunto quote comprese fra un minimo del 3% a Siena ad un massimo del 7% a Chiusi. La diversa incidenza negli otto Comuni è riconducibile a vari fattori, ad esempio l'essere uno snodo ferroviario nel caso di Chiusi e, in direzione opposta, il costo elevato di case e affitti nel caso di Siena (figura 13).

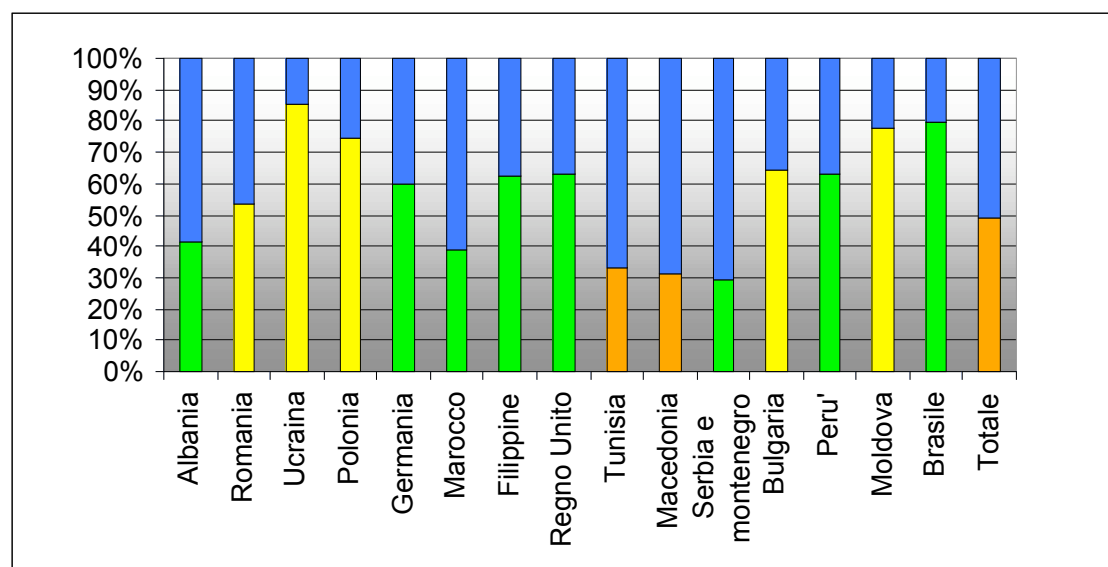
**Figura 13. Stranieri provenienti da paesi a basso reddito. Percentuale sul totale dei residenti**



Grazie alla crescente richiesta di collaboratrici domestiche e badanti, le ondate di immigrazione più recenti sono testimoni di una progressiva **femminilizzazione dei flussi** in entrata, in particolare da

Romania, Ucraina, Polonia, Bulgaria e Moldavia (figura 14). Occorre intendersi sul significato del termine 'femminilizzazione' in questo contesto. Tradizionalmente, quando non si spostava l'intera famiglia, erano gli uomini a emigrare per primi per poi richiamare i familiari rimasti in patria. La crescita della domanda per collaboratori domestici ha fatto sì che le prime a muoversi siano ora spesso le donne poiché il lavoro in questo settore continua ad essere declinato al femminile. I ricongiungimenti familiari – mariti e figli al seguito – sono meno frequenti quando è la donna che si muove per prima – ma ciò che interessa è il rovesciamento dei ruoli. La femminilizzazione dei flussi migratori, insomma, è la manifestazione di una tendenza che vede le donne sempre più nel ruolo di primi attori nei processi migratori e non solo in quello di familiari al seguito. *Ciò impone un cambiamento di ottica nella gestione politica dei flussi migratori, poiché i problemi che sollevano gli immigrati maschi – e le richieste che avanzano - non sempre coincidono con i problemi e le richieste che pongono le immigrate.*

**Figura 14. Femminilizzazione dei flussi di immigrazione, 2003-2004**



Legenda:

**Presenza maschile**

**Presenza femminile con una variazione rispetto all'anno precedente maggiore del 30%**

**Presenza femminile con una variazione rispetto all'anno precedente compreso tra il 19 e il 30%**

**Presenza femminile con una variazione rispetto all'anno precedente minore del 19%**

In questo contesto le domande che i cittadini rivolgono agli amministratori sono spesso di segno diverso, se non contraddittorio. Da un lato è diffusa la preoccupazione che i nuovi arrivati finiscano con il pesare in maniera sproporzionata sulla spesa sociale, sottraendo ai residenti locali risorse scarse e preziose. Ne sono una chiara manifestazione l'attenzione e le polemiche che spesso

circondano servizi particolarmente visibili e appetibili, come l'assegnazione degli alloggi pubblici. Dall'altra parte, però, le imprese o le famiglie che impiegano i lavoratori immigrati sono anche interessate a che vengano erogati quei servizi che possono migliorare la prestazione lavorativa dei lavoratori e delle lavoratrici immigrate – come i corsi di lingua per le collaboratrici domestiche, eventuali facilitazioni all'accesso ai servizi sanitari ecc. – o possano incentivarli/e a restare - come forme di sostegno scolastico per i figli a carico, assistenza per le pratiche di ricongiungimento familiare, ma anche per trovare o conservare un alloggio a prezzi ragionevoli.

**Da quali informazioni partire e dove reperirle?** Le Tavole 4 e 5 elencano le informazioni che possono soddisfare il duplice obiettivo di questo esercizio: quantificare l'ammontare e la composizione della spesa destinata alla popolazione immigrata e verificare la 'sensibilità di genere' non solo di questa spesa ma anche, a monte, degli amministratori.

#### Tavola 4

<b>Le specificità di genere. I servizi per l'immigrazione tengono conto di queste differenze?</b>		
<b>Aspetti problematici</b>	<b>Esempio di intervento consapevole</b>	<b>E il tuo Comune?</b>
Le donne vengono in Italia per ricongiungimento familiare più degli uomini. Sono quindi più a rischio di isolamento sociale, soprattutto se appartengono a culture che confinano le donne nella casa	La scuola favorisce una partecipazione effettiva delle madri di bambini immigrati?	
Il datore di lavoro delle donne è prevalentemente la famiglia. Il vantaggio è che l'inserimento è agevolato e incontra un maggior favore da parte delle famiglie italiane. Il problema è la mancanza di informazione sulle qualità personali del dipendente.	Esistono iniziative per favorire il reclutamento e mettere in contatto le famiglie con le potenziali collaboratrici o collaboratori famigliari ?	
Le donne hanno vincoli culturali che ne possono limitare l'accesso alla salute e alla partecipazione alla vita sociale.	Sono organizzati eventi per favorire l'integrazione tra donne italiane e immigrate? Esiste la presenza di operatrici interculturali per facilitare l'accesso ai servizi dei consultori?	
La distinzione tra immigrazione di breve e lungo periodo è più accentuata per le donne e pone problemi diversi. Le immigrate che fanno di non fermarsi a lungo nel nostro paese hanno bisogno di mantenere contatti con la famiglia rimasta nel paese di origine e di incontrarsi con connazionali.	Esiste un luogo di incontro, al coperto, che non sia la strada o la piazza?	

La prima scheda (tavola 4) ha lo scopo di sollecitare la riflessione sulla specificità delle esigenze delle donne immigrate . La seconda (tavola 5) elenca le poste di bilancio a favore della popolazione immigrata per tipo di servizio reso e relativo costo. Illustra alcune delle possibili complessità che

anche un semplice esercizio di trasparenza può porre, a causa della frammentazione delle informazioni fra diversi uffici e operatori, fuori e dentro il Comune. **Non tutte le informazioni sono ricavabili dai documenti di bilancio** o sono note, nel dettaglio, agli amministratori. Un'ulteriore difficoltà è che rendere conto del **costo complessivo** sostenuto dal Comune significa spesso includere voci di spesa 'virtuali' che non transitano necessariamente dal bilancio perché si riferiscono al cosiddetto '**costo opportunità**'. Il concetto di costo opportunità è largamente utilizzato dagli economisti quando vogliono valutare i costi "economici" e non solamente contabili. Indica il reddito che si perde utilizzando una data risorsa per un certo scopo. Per esempio, se il Comune possiede un locale e lo utilizza per la propria attività, anche se non sborsa un euro, incorre in un costo opportunità, perché avrebbe potuto ricavarne una rendita se lo avesse messo in affitto sul mercato.

**Tavola 5 Rilevazione dei servizi e dei trasferimenti alla popolazione immigrata, Siena**

<b>Sportello e mediatori culturali</b>	<b>SERVIZI</b>	<b>COSTI</b>
Il Comune ha una qualche forma di rapporto con rappresentanti degli immigrati? <i>regolare? per problemi specifici?</i>	<b>Consulta Immigrazione</b> (dal 2003), organo di consulenza dell'Amministrazione; partecipano associazioni immigrati legalmente costituite	Nessun costo
Esiste uno sportello immigrati nel territorio del Comune? se no, dove gli immigrati possono essere indirizzati?	<b>Sportello Informazioni Immigrati</b> (dal 1996), Informazioni, aiuto per disbrigo pratiche, traduzioni giurate, ecc.. 1 impiegato a tempo pieno di settima categoria ; 1 impiegato allo sportello per le ore specificate	Stipendio lordo di <b>1 impiegato</b> a tempo pieno D2 ( € 24.000 c.a. ) <b>1 mediatore</b> culturale allo sportello; € 9.500 l'anno per convenzione con Cooperativa
Se esiste lo sportello, quali sono gli orari e i giorni di apertura	Aperto <b>18 ore</b> settimanali	Vedi sopra
Lo sportello (se c'è) dispone di mediatore linguistico / culturale? <i>quali lingue?</i>	Presenza di mediatori linguistico/culturali (mediatrice dai Balcani fissa; disponibilità mediatorie altre etnie su richiesta	Vedi sopra
Lo sportello (se c'è) dispone di materiale informativo in altre lingue? <i>quali lingue?</i>	Circa <b>3000</b> copie ad ogni aggiornamento	Stima costi: € <b>1 per copia</b> compresa stampa e traduzione
Corsi di lingua	Siena. Sono tenuti da associazioni esterne.	Nessun costo
<b>Altri servizi</b>		
a) rapporti con la Pubblica Amministrazione (certificati, pagamento tasse, permessi di soggiorno, pratiche di ricongiungimento): <i>direttamente, o in collaborazione con altri Enti</i>	<b>Ufficio Immigrati</b> (attività amm.va e giuridica, progettazione), organizza i servizi per immigrati, rilascia certificazioni di idoneità alloggiativa per ottenimento permesso soggiorno, ricongiungimenti familiari, ecc.. (200 pratiche anno). Contatti costanti con volontariato e amministrazioni che hanno competenze in materia di immigrazione.	Vedi sopra per costo sportello immigrati; nessun contributo per associazioni volontarie
b) contenzioso giudiziario <i>direttamente, in collaborazione con altri Enti</i>	Dal 2002 servizio di consulenza legale gratuita (su appuntamento)	€ <b>18.000</b> l'anno
c) scuola <i>direttamente, in collaborazione con altri Enti</i>	Mediazione linguistico culturale nelle scuole ( <b>700</b> ore anno) per inserimento scolastico dei minori stranieri (servizio potenziato per l'estate 2005 da	Fondi a progetto ottenuti dalla regione: <b>circa € 10.000</b> annui

	“Circolo Arcadia” su 16 minori).	
d) salute <i>direttamente, in collaborazione con altri Enti</i>	La ASL e l’Azienda ospedaliera Le Scotte hanno i propri mediatori culturali	I fondi non transitano dal bilancio del Comune
e) formazione professionale <i>direttamente, in collaborazione con altri Enti</i>		I fondi non transitano dal bilancio del Comune
f) prima accoglienza e mantenimento di presenza regolare sul territorio <i>direttamente, in collaborazione con altri Enti</i>	<b>Case accoglienza:</b> <b>Uomini:</b> Casa di Accoglienza Pieve a Bozzone: <b>15</b> posti letto, dal 2005 riservati a cittadini italiani e lavoratori stranieri in possesso di permesso di soggiorno con momentanea difficoltà di reperire un alloggio; <b>34,6</b> % di presenze di immigrati <b>Donne:</b> 1. Casa accoglienza Costalpino per <b>10</b> donne, da aprile 2005, stima presenze di immigrate <b>50%</b> 2. Casa di accoglienza Safya (ex art.18, fondi della Presidenza del Consiglio), stima presenze di immigrate <b>100%</b> <b>Pasti:</b> <b>80</b> pasti al giorno, stima presenze immigrati <b>90%</b>	<b>Alloggio</b> <b>Uomini:</b> Contributo comunale <b>€55.000</b> annui;  <b>Donne:</b> Contributo comunale <b>€12.000</b> annui (Costalpino); <b>€35.000</b> annui trasferiti dalla Presidenza del Consiglio  <b>Pasti:</b> il costo medio di un pasto è di <b>€ 3, 5</b>
g) servizi finanziari <i>direttamente, in collaborazione con altri Enti</i>	1. Agenzia casa: fondo per piccoli prestiti, per la caparra nelle locazioni o per le spese amm.ve per l’acquisto; successivamente i prestiti sono diventati a fondo perduto ed il servizio è stato chiuso 2. In programma azioni di microcredito	<b>€ 12.900 erogati solo nel 1997</b>
h) contributi affitto	Contributo in conto affitto, <b>20</b> beneficiari	Totale erogato nel 2005 <b>€ 39.212</b>
i) assegnazione alloggi	Secondo legge regionale del 1996, <b>18</b> beneficiari. Tipologia media degli alloggi: <b>3,5 vani, 62 mq</b> ; localizzazione, su tutto il territorio comunale	Affitto mensile <b>imputato € 650</b>
j) contributo per il mantenimento dei minori	<b>46</b> beneficiari	<b>€ 38.000</b> , fondi regionali distribuiti dal Comune.
k) contributo libri scolastici	<b>38</b> beneficiari, stima	<b>€ 6.000</b> , fondi regionali distribuiti dal Comune

Prendiamo qualche esempio, tratto dalla tavola 5, per evidenziare la necessità di combinare costi opportunità e costi contabili e di dover ricorrere a stime. Il primo esempio riguarda il calcolo del **costo delle attività di sportello**, e le cifre in parentesi si riferiscono al comune di Siena:

- lo **stipendio lordo** annuo dell’operatore di sportello. Lo stipendio viene incluso per intero se l’operatore si dedica prevalentemente a questa attività (€ 24.000);
- il **costo complessivo annuo dell’operatore culturale** che il Comune sostiene (€ 9.500 versati ad una cooperativa che gestisce tale operatore);
- il **costo annuo** per il Comune **dell’impiego del locale** adibito all’attività di sportello (€ 4.000 per un locale di circa 30 mq);
- il **costo annuo del materiale di supporto** (€ 3.000 per pieghevoli e altro materiale di consumo).

I dati relativi alle prime due voci sono ottenibili dagli uffici dell’amministrazione competenti in materia. La terza voce è un costo opportunità e può essere approssimato dal canone medio annuo per un locale di quel tipo e che il Comune potrebbe ricavare in caso di affitto (un’agenzia immobiliare locale è in grado di stimarlo).

Il secondo esempio riguarda il calcolo della spesa per il **servizio pasti**. A Siena pasti gratuiti vengono offerti da un servizio mensa gestito, a valle, da un ordine religioso e, a monte, dal servizio comunale di produzione pasti. Per calcolare il totale speso sotto questa voce abbiamo ottenuto:

- dalle religiose, l'informazione sul **numero medio di pasti offerti al giorno** (80) e sulla **quota media degli stranieri** fra i clienti della mensa (90%); quindi la media è 25.344 pasti l'anno;
- dal gestore della cucina comunale il **costo medio di un pasto** (€ 3,5 circa).

Il terzo esempio riguarda **la spesa per la concessione di alloggi**. Gli alloggi vengono assegnati tramite partecipazione a bando aperto a tutti i residenti e le informazioni su partecipanti e vincitori sono pubbliche (anche se non necessariamente di immediato accesso). E' noto quindi quanti sono i beneficiari di nazionalità non italiana. Per determinare la spesa per la concessione degli alloggi agli immigrati, il problema è quello di imputare il costo opportunità dell'alloggio per il Comune, al netto del contributo che viene chiesto (e pagato) dai beneficiari come affitto. La soluzione che proponiamo comporta (tra parentesi i dati che abbiamo ottenuto per il Comune di Siena):

- individuare il **numero dei beneficiari** di nazionalità straniera nell'anno in esame (18);
- individuare la **tipologia media degli alloggi** - metri quadri, numero delle stanze, localizzazione, tipo di appartamento - concessi a questi beneficiari (3,5 vani, 62 mq, localizzazione su tutto il territorio comunale);
- ottenere da una agenzia immobiliare (o ricavare da altre fonti se disponibili) il **valore medio di mercato** per questa **tipologia di immobile** (stima pari ad € 650 mensili);
- ottenere dall'amministrazione comunale – o dalla società da essa incaricata – il **valor medio del contributo in conto affitto** pagato dai beneficiari degli alloggi (€ 98,62, dato medio mensile per la provincia di Siena ottenuto dall'agenzia di cui si serve il Comune per la gestione degli alloggi).

**Come elaborare le informazioni.** Calcolare il costo complessivo sotto ogni voce, una volta ottenute le informazioni, è facile. Con riferimento all'ultimo esempio, il costo annuale relativo alla concessione a stranieri di alloggi per il 2005 si ricava come segue:

No. beneficiari (stranieri)	Valore medio di mercato del canone annuo di affitto (minimo stimato dall'agenzia)	Affitto medio mensile pagato da un beneficiario	Differenza tra valore medio e contributo mensile	Spesa annua per ciascun beneficiario	<b>Totale</b>
18	€ 650	€ 98,62	650 -98,62 = =€ 551,38	551,38 x 12 = = € 6.616,56	6616,56 x 18 = <b>€ 119.098</b>

Usando procedure simili per calcolare le altre voci di spesa e ripetendo l'operazione per gli altri tre Comuni per i quali abbiamo ottenuto informazioni sufficienti – Castelnuovo Berardenga, Chiusi e Rapolano Terme – abbiamo ottenuto una spesa annua complessiva a favore di cittadini non italiani

che varia da € 423.642 a Siena a € 29.389 a Castelnuovo. Rapportate agli stranieri residenti, queste cifre implicano **una spesa media annua pro capite di 185 € di Siena e di € 46 di Castelnuovo.**

**Tavola 6 Costo annuo degli interventi a favore di cittadini stranieri nel 2005**

Servizi	Costo			
	Siena	Castelnuovo	Chiusi	Rapolano
Sportello e materiale informativo	40.500	0	150	0
Mediatori linguistici a scuola e assistenza legale	28.000	0	5.098	9.500
Corsi di lingua	0	0	1.500	0
Prima accoglienza e pasti	152.830	0	0	0
Alloggi e affitti	158.312	26.390	48.678	7.233
Mantenimento minori e libri scolastici	44.000	2.999	0	3.538
Credito	0	0	0	0
<b>Totale</b>	<b>423.642</b>	<b>29.389</b>	<b>55.426</b>	<b>20.271</b>
		0	0	0
Stranieri residenti dicem. 2004	2.294	636	664	357
<b>Costo annuo per immigrato (€)</b>	<b>184,7</b>	<b>46,2</b>	<b>83,5</b>	<b>56,8</b>

**Come valutare i risultati.** Una prima lettura dei risultati ottenuti assume il **punto di vista dei contribuenti locali** cui va **fornita una risposta chiara** sul rischio che la popolazione immigrata pesi ‘troppo’ sul bilancio:

^ **la spesa pro-capite per residente straniero è tale da tranquillizzare un ipotetico cittadino allarmato.** Il valore massimo che abbiamo calcolato è inferiore a € 185 l’anno a Siena, dove la spesa media annua per residente è pari a € 3.528. Si noti che gli € 185 così calcolati non sono necessariamente spese addizionali rispetto ai ‘normali’ servizi che gli immigrati ricevono in quanto residenti o domiciliati nel Comune in esame. Da un lato, infatti, sono incluse nel calcolo alcune poste specifiche (attività di sportello, di mediazione linguistica etc.) ed altre, come la concessione di alloggi, beneficiano gli stranieri più che proporzionalmente. Dall’altro lato, però, la popolazione locale fa uso maggiormente di attività culturali, sportive o anche commerciali che il Comune spesso contribuisce a sostenere. Gli ordini di grandezza della spesa sono comunque tali da mettere in dubbio che valga la pena investire ulteriori risorse in analisi più sofisticate.

I risultati ottenuti possono però essere letti anche **dal punto di vista degli stessi immigrati**, molti dei quali sono regolari contribuenti.

^ Il problema che va evidenziato a questo proposito è **la disparità fra piccoli e grandi Comuni e, in particolare fra capoluogo e altri Comuni della provincia**. Questa disparità traspare indirettamente dal *gap* di spesa pro-capite fra Siena e gli altre tre Comuni della tavola 6, mentre emerge in modo palese dalle informazioni sui servizi offerti che abbiamo raccolto per questi Comuni, ma che non abbiamo riportato in tavola 5 per ragioni di spazio. Un immigrato che abiti a Siena può avvantaggiarsi di una gamma di prestazioni molto più ricca rispetto a chi vive in altri Comuni della provincia. In parte ciò si giustifica col fatto che alcuni servizi localizzati nel capoluogo servono anche chi abita in provincia – le attività di sportello, ad esempio. In parte, però, riflette il noto problema della frammentazione del nostro governo locale che non facilita il coordinamento su standard di prestazione uniformi.

**Come valutare i risultati: Gender Audit.** Dal punto di vista di genere, però, l'obiettivo era anche un altro, vale a dire **misurare la sensibilità della spesa e degli amministratori alle problematiche specifiche che l'immigrazione femminile può porre** (tavola 4). Conviene a questo proposito approfondire il caso di Siena dove i servizi offerti sono più ricchi e articolati.

^ La gamma dei servizi offerti a Siena rivela una discreta sensibilità di genere. Sono attivati corsi di lingua (anche se non passano dal bilancio del Comune); nelle Asl e nelle scuole operano servizi di mediazione culturale; il progetto '1 Euro l'ora' non solo offre alle famiglie che impiegano badanti un incentivo a regolarizzarne la posizione, ma facilita altresì l'accesso ad una rete di servizi comunali funzionali a famiglia e badanti (ad esempio, offerta regolare di servizi paramedici o di supporto psicologico, contatti e informazioni per risolvere eventuali problemi della badante etc.).

^ Ciononostante è tuttora evidente **la tendenza a considerare donne immigrate che non siano prostitute come famigliari al seguito piuttosto che come lavoratori e potenziali capofamiglia**. Un esempio in questo senso sono i servizi di prima accoglienza. Nel caso degli uomini il servizio è chiaramente pensato per soggetti che lavorano e hanno difficoltà temporanee di alloggio (come i lavoratori nelle costruzioni, stranieri o italiani). Per le donne l'accoglienza è invece legata a circostanze famigliari o comunque relazionali (minacce di violenza). La situazione attuale potrebbe riflettere uno scarso interesse delle immigrate, in parte perché

molte trovano alloggio presso la stessa famiglia che le impiega. Tuttavia è bene chiedersi se la domanda di servizi di accoglienza temporanea da parte delle donne non si faccia sentire perché manca completamente l'offerta.

## Efficacia ed efficienza: i servizi per i bambini

I Comuni giocano un ruolo determinante nel favorire la **conciliazione** tra lavoro e vita familiare. Anche se risultati veramente significativi in questo campo si avranno solo dopo sostanziali mutamenti culturali e una riorganizzazione profonda della società e della divisione dei compiti tra uomo e donna, tuttavia può essere di aiuto se il lavoro di cura oggi svolto prevalentemente dalle donne è in parte sostituito da servizi pubblici o privati. Il Comune, per il suo ruolo nella gestione dei servizi sociali più vicini alla popolazione, può migliorare la vita delle persone che lavorano o favorire il loro ingresso nel mercato del lavoro.

La percentuale della spesa corrente dedicata alla **sostituzione o sostegno del lavoro di cura** non appare immediatamente dal bilancio. Per esempio, nel periodo 2001-2005 il comune di Siena dichiara di avervi dedicato in media quasi il 22 % , una percentuale che si raggiunge sommando il 14,37 % della spesa per servizi sociali con il 7,53% per l'istruzione. Ma la spesa per servizi sociali comprende anche aiuti alla povertà, all'immigrazione e ad adulti in difficoltà, mentre alcuni servizi importanti per la conciliazione come le attività sportive per ragazzi o il trasporto scolastico (escluse le attività di animazione sullo scuolabus) possono rientrare sotto altre voci.

Un' analisi di genere del bilancio comincia dunque dall'individuare correttamente la "**spesa per la conciliazione**", al netto delle entrate che provengono dalla vendita di questi servizi che spesso sono a domanda individuale. Prosegue poi con il ricostruirne un quadro che può essere suddiviso in quattro grandi voci:

- ^ **asili nido**, scuole per l'infanzia e attività per bambini in età pre-scolare
- ^ **attività** per bambini in età scolare e adolescenti **oltre l'orario scolastico**
- ^ assistenza ai **disabili**
- ^ assistenza agli **anziani**

L'importanza ai fini della conciliazione di tutte e quattro queste voci non ha bisogno di essere sottolineata, se non forse per la seconda che tende ad essere trascurata. Si parla molto di servizi per l'infanzia, ma si tende a dimenticare le necessità dei bambini più grandi e degli adolescenti che non possono certo essere lasciati a se stessi quando la scuola chiude. A parte la ovvia funzione educativa di doposcuola, campi giochi, centri sportivi e altre attività extra e post-scolastiche, non dimentichiamoci che in Italia abbiamo tra le 13 e le 15 settimane di vacanze estive, le più lunghe nell' Europa a 25 paesi, in un periodo che invece è nelle regioni turistiche di massimo impegno per i

genitori. Recenti dati Istat mettono in evidenza che non c'è differenza nei tassi di occupazione di padri e madri che hanno figli minori di 6 anni o di 18, a dimostrazione che i problemi di conciliazione tra lavoro e vita familiare non finiscono quando i figli cominciano la scuola elementare.

Nelle pagine che seguono ci occuperemo solo di due tipi di servizio, gli asili nido e l'assistenza agli anziani, utilizzandoli come esempi per illustrare come si procede ad un corretto calcolo di efficienza e di efficacia.

### **Asili nido**

Una valutazione della gestione della spesa non deve guardare solo ai costi sostenuti, ma anche alla **qualità** del risultato. Ma come misurare la qualità? E, una volta misurata, come valutare se la qualità ha raggiunto un livello adeguato?

#### ***Misurare la qualità: quali informazioni e dove reperirle?***

Prendendo il caso degli asili nido, qualità ai fini della conciliazione non vuol dire solo quanti posti sono disponibili, ma anche quante ore l'asilo è aperto nel corso della giornata, in modo da essere utile anche a genitori che non seguono l'orario standard di lavoro. Vuol dire poi evidenziare quanti giorni alla settimana è aperto l'asilo, perché per molti il sabato è giorno lavorativo, e quante settimane in un anno. Ai fini della qualità del servizio, possiamo voler considerare anche altri indicatori quali la ampiezza dei locali, la presenza di un giardino, il rapporto numerico tra assistenti e bambini, e quanto altro possa servire per migliorare il benessere dei piccoli. Tuttavia questi aspetti della qualità del servizio hanno solo una ricaduta indiretta sulla conciliazione - che è il problema che qua ci interessa – perché influiscono sulla disponibilità dei genitori ad affidare il bambino al nido, non sulla possibilità materiale di svolgere un'attività lavorativa.

Volendo limitarci solo agli effetti diretti sulla conciliazione, possiamo costruire una tavola come quella che segue, riferita agli otto Comuni che hanno partecipato al progetto, costruita con i dati che loro stessi hanno fornito. L'informazione diretta del Comune si è rivelata in questo caso l'unica attendibile, dato che documenti regionali di sintesi presentano notevoli discordanze.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Non c'è coincidenza tra i dati che ci sono stati forniti dai Comuni stessi del progetto BIG COSE e quelli che si trovano in due recenti pubblicazioni della Regione Toscana, la *Guida ai servizi educativi della prima infanzia*, Collana Educazione n. 27, dell'aprile 2005 e *La rete dei servizi educativi per la Prima infanzia in Toscana e lo stato di attuazione della legge regionale 32/2002*, a cura della Regione Toscana e Istituto degli Innocenti di Firenze, con dati 2003.

**Tavola 7- La situazione degli asili nido negli 8 Comuni di BIG COSE**

	Asci ano 27*	Castel nuovo 34	Chiusi 30	Montepu lciano 44	Poggib onsi 239	Rapola no 14	Siena 462	Sinalunga 52
<b>Posti complessivi</b>								
Posti gestiti dal pubblico	11	34	30	44	137	14	339	42
Direttamente		34		44	127	14	220	42
Convenzion.	11				10		51	
Dato in gestione			30				68	
Posti gestiti sul mercato privato	16				102		123	10
<b>Dati relativi agli asili pubblici</b>								
<b>Giorni alla settimana</b>	5	5	5	5	5	5	5**	5
<b>Ore al giorno</b>	10	9	10,3	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3
<b>Settimane all'anno</b>	43	44	42	42	42	44	42	40
<b>Dati relativi agli asili privati</b>								
<b>Giorni alla settimana</b>	5				5		5-6	5
<b>Ore al giorno</b>	10				11		6,5-10,5 lun-ven 5,5 sab.	6
<b>Settimane all'anno</b>	43				50		42-50	40
Bambini 0-2	179	248	194	297	835	106	1.251	278
Posti pubblici/bambini residenti	6,1%	13,7%	15,5%	14,8%	16,4%	13,2%	27,1%	15,1%
<b>Posti totali/bambini residenti</b>	15,1%	13,7%	15,5%	14,8%	28,6%	13,2%	36,9%	18,7%

\* L'asilo di Asciano possiede 24 posti (16 privati e 8 destinati al Comune); inoltre in un asilo di Siena ci sono 3 posti destinati ai bambini di Asciano

\*\* due asili in convenzione e uno privato sono aperti il sabato

### **Qualità: come elaborare le informazioni**

Cosa possiamo ricavare dalla tavola sulla qualità del servizio? La penultima riga, **posti pubblici per bambini residenti di età tra 0 e 2 anni**, è quella che comunemente viene utilizzata per individuare l'impegno del Comune a favore della conciliazione. Si noti però come non sia facile interpretare i valori di questo indicatore. Perché la percentuale dei bambini ospitati in asili nido ad Asciano (6,1%) è così inferiore a quella registrata per Siena (27,1%)? Possiamo concludere che la *performance* di Asciano rispetto alla fornitura di servizi all'infanzia è particolarmente deludente?

Non necessariamente. E' infatti possibile che, data la vicinanza geografica fra i due Comuni, molte madri di Asciano lavorino a Siena e preferiscano lasciare il bimbo in un asilo nido vicino alla sede di lavoro. A parziale conferma di ciò, notiamo che ci sono tre posti in un asilo pubblico di Siena riservati a bambini di Asciano. Per valutare correttamente questo indicatore un eventuale esperto 'esterno' dovrebbe confrontarsi con gli amministratori di Asciano e Siena. Se sono gli amministratori stessi ad autovalutarsi, conviene loro agire 'in rete' per dar conto delle possibili ragioni della diversità di un indicatore fra un Comune e l'altro.

L' **agire in rete** porta sempre due grandi vantaggi nel processo di valutazione. Il primo è che svela interconnessioni tra i territori che mettono in luce esigenze di coordinamento. Il secondo è che offre ai valutatori e agli amministratori un immediato termine di paragone con Comuni che appartengono allo stesso ambito geografico, economico e istituzionale.

Tuttavia la valutazione non può essere solo relativa al territorio esaminato. La *performance* migliore riportata nella tavola 7 - costituita dai 27 posti per 100 bambini residenti di Siena - è "buona" o "cattiva"? Rivela uno sforzo superiore alla media o una colpevole negligenza?

Per rispondere a questa domanda si devono anche cercare dei termini di paragone 'esterni' , i cosiddetti *benchmark*. Ma quali? Abituamente si fa riferimento alle liste di attesa e anche il Ministero dell'Interno ha indicato il rapporto tra domande accolte e domande presentate come **misura dell'efficacia** dell'azione del Comune. Sappiamo però che questo può essere un indicatore "perverso". Infatti i Comuni dove il servizio è pessimo e le probabilità di avere il bambino accolto al nido sono poche hanno liste più corte dei Comuni dove il servizio funziona bene e i genitori non sono scoraggiati dal presentare domanda di iscrizione. Nella valutazione del servizio è quindi meglio ricorrere a obiettivi numerici esternamente fissati.

Se prendiamo come riferimento il valore medio nazionale (11,8 posti per 100 bambini), o il valore medio regionale (16,7), vediamo che Siena è certamente un Comune virtuoso, sia in ambito regionale che nazionale, che ha deciso più di altri di destinare risorse a un servizio di cruciale importanza in una prospettiva di genere. Ma se prendiamo come riferimento l'81 raggiunto nel 2003 dalle Fiandre, il 56 della Danimarca, il 54 dell' Islanda o anche il 43 della Francia, il risultato appare meno brillante<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Plantenga J. e Remery C. , *Reconciliation of work and private life: a comparative review of 30 European countries*, Report for the European Commission, 2005.



E' necessario decidere quale *benchmark* 'esterno' è maggiormente appropriato, ma la decisione non può essere presa da ogni Comune individualmente. In mancanza di coordinamento, il rischio è che vengano scelti *benchmark* diversi in occasione dei diversi esercizi di analisi di bilancio, con il risultato complessivo di minare credibilità e significato di qualsiasi esercizio. In attesa di una decisione a livello centrale, pensiamo che possa essere un valido *target* l'obiettivo individuato dall'Unione Europea nel *summit* di Barcellona di **33 posti per ogni 100 bambini sotto i 3 anni.**

La necessità di **linee guida a livello regionale o nazionale** per stabilire *benchmark* appropriati è indubbia. Questo è ancora più vero, quando si vuole perfezionare ulteriormente il processo di valutazione tenendo conto non solo della percentuale dei bambini residenti che possono trovare un posto all'asilo nido, ma anche degli altri elementi che abbiamo raccolto relativi alla qualità del servizio. Si noti dunque la differenza nei tempi di apertura tra un asilo e l'altro. Per esempio, le settimane di apertura annue variano nei Comuni esaminati da 43 a 40 e l'orario giornaliero da 10 a 8,3 ore. Può essere utile avere un indicatore unico che sintetizzi questa informazione.

Possiamo procedere nel modo seguente per la costruzione di un **indicatore sintetico di efficacia**:

^ Si calcolano quattro percentuali:

- il numero di posti gestiti dal settore pubblico per bambini residenti 0-2;
- la percentuale di ore di apertura giornaliera su 24 ore;
- la percentuale di giorni di apertura settimanale su 7 giorni;
- la percentuale di settimane di apertura su 52 settimane.

^ Si attribuisce a ciascuno di questi numeri un "peso" che riflette l'importanza assegnata all'elemento corrispondente. **Il peso è un dato "politico"**, che deriva dalle scelte degli amministratori, dei valutatori o dei cittadini. Se tutti e quattro gli elementi contano allo stesso modo, ciascuno peserà per 1/4 nell'indicatore finale; se contano in modo diverso, si attribuisce un peso proporzionale all'importanza assegnata. Per esempio, il numero di posti per bambino può contare per 1/2, le ore di apertura giornaliera per 1/4 e i giorni e le settimane di apertura solo il 1/8 ciascuno. Ovviamente sarebbe opportuno che i "pesi" fossero scelti in maniera uniforme almeno per Comuni geograficamente vicini.

La tavola 8 che segue mostra come il risultato cambia calcolando l'indicatore sintetico con pesi uguali oppure nelle proporzioni prima indicate.

**Tavola 8 Indicatori di efficacia per gli asili-nido**

	Asciano	Casteln.	Chiusi	Montepul	Poggib.	Rapolano	Siena	Sinalunga
<b>Posti pubblici/100 bambini residenti</b>	6	14	15	15	16	13	27	15
indicatore peso uguale	202	207	211	202	203	204	214	198
indicatore peso diverso	49	53	55	51	52	51	59	51
<b>Posti totali/100 bambini residenti</b>	15	14	15	15	29	13	37	19
indicatore peso uguale	211	207	211	202	215	204	224	202
indicatore peso diverso	37	36	37	35	42	35	46	37

Sia che si considerino solo i posti gestiti dal pubblico o anche i posti totali, pubblici e privati, l'indicatore sintetico **appiattisce le differenze** e rende i Comuni più simili gli uni agli altri. Siena continua a mantenere il primo posto, ma in una posizione di minore preminenza. Appare in atto dunque una specie di effetto compensazione, per cui i Comuni che offrono meno posti compensano con orari più lunghi. Le differenze quindi sono minori di quanto apparissero a prima vista, utilizzando separatamente gli indicatori<sup>12</sup>.

L'elemento qualità deve entrare anche nel calcolo del costo monetario affrontato dal Comune per fornire il servizio. Sarà allora necessario non calcolare il costo- bambino, dividendo le spese di gestione per i bambini iscritti, come dice il procedimento abituale, ma il costo per bambino-ora, dividendo le spese di gestione per le ore annue di apertura e per bambino.

### **Gender Audit dei Comuni di BIG COSE**

- ▲ Tutti i Comuni esaminati presentano un rapporto posti in asilo nido/bambini di età inferiore ai 3 anni che è superiore alla media nazionale. Tutti però, con l'eccezione di Siena, sono ancora lontani dal *target* del 33 % dell'Unione Europea. La situazione è ancora peggiore se ci si limita ai soli posti nel settore pubblico
- ▲ Differenze nella disponibilità dei posti appaiono in parte compensate da orari e tempi di apertura più lunghi, forse anche rispecchiando esigenze territoriali diverse che dovrebbero essere ulteriormente analizzate
- ▲ Gli orari e i tempi di apertura sono generalmente legati ai tempi di lavoro tradizionali. In particolare, la chiusura annua per 9 – 12 settimane, se non compensata da altre attività, pone problemi di conciliazione molto seri nel caso in cui entrambi i genitori lavorino.

<sup>12</sup> Ovviamente anche dopo questo aggiustamento il risultato va integrato tenendo conto di eventuali servizi di assistenza alla prima età oltre gli orari di chiusura degli asili nido.



## Efficienza: i servizi per gli anziani

L'**efficienza** sta diventando progressivamente 'il' problema delle amministrazioni locali. In un clima di progressiva riduzione delle risorse e a fronte di una domanda sempre più articolata di servizi, un'arma vincente che l'analisi di genere può offrire alle amministrazioni è un'analisi di efficienza. Una buona **analisi di efficienza** da una **prospettiva di genere** può contribuire a **migliorare qualità o composizione dei servizi** senza far lievitare i costi o quantomeno può liberare risorse per incrementare le prestazioni offerte.

L'esempio che riportiamo riguarda **i servizi per anziani** e, nello specifico, quale composizione favorire delle due principali modalità di assistenza, quella residenziale che prevede il ricovero in una qualche struttura specializzata – casa di cura, residenza sanitaria, o altro - e l'assistenza a domicilio, che combina prestazioni diverse, dalla predisposizione di un servizio di telesoccorso, ai servizi di pulizia dell'abitazione, alle varie forme di assistenza fisica di un anziano con disabilità.

**Rilevanza.** E' noto che il problema della cura agli anziani sta assumendo un'importanza pari o maggiore di quello della cura ai bambini, specialmente in una regione come la **Toscana** che registra uno dei **maggiori tassi di invecchiamento** nel paese. Nel 2005 l'Osservatorio Sociale Provinciale di Siena stimava intorno al 9,8% la quota dei non autosufficienti gravi o molto gravi sulla popolazione con più di 65 anni nella provincia; la stima saliva al 19,4% includendo i soggetti con carenze medie o lievi.

Nel settore della cura agli anziani la discriminante di genere è centrale per tre motivi: il motivo demografico, perché le **donne sono più longeve**; il motivo sociale, perché **sono soprattutto donne coloro che assistono gli anziani**; il motivo tecnico, perché **valutare il costo sociale della cura** richiede di annoverare fra i costi anche quello del **tempo di cura non pagato**.

Come vedremo, tutti e tre questi motivi rilevano nell'analisi dell'efficienza che qui proponiamo. Il nocciolo del problema sta nelle cifre della tavola 9 che riporta la gamma dei servizi agli anziani offerti dai Comuni del progetto BIG COSE e, per ogni servizio, una misura dei beneficiari e/o dei benefici erogati. Negli otto Comuni del progetto, l'assistenza a domicilio e il ricovero in una struttura residenziale sono di gran lunga le modalità di assistenza più frequenti, mentre l'ospitalità

in centri diurni, l'offerta di attività ricreative e perfino il servizio di telesoccorso sono presenti in alcuni Comuni ma non in altri, e coprono un numero molto minore di beneficiari.

Se ci si limita a considerare l'assistenza domiciliare e quella in residenze e si rapporta il numero degli assistiti al totale della popolazione con insufficienza grave o molto grave nel Comune, il **tasso di copertura** varia da un massimo in un piccolo Comune come Asciano, dove una quota pari al 52,4% dei non autosufficienti riceve una qualche forma di assistenza, al minimo di Poggibonsi dove detta percentuale scende al 20,5 % (vedi prima, terza e ultima riga della tavola 9). Se, però, gli assistiti vengono rapportati a tutti gli ultra-sessantacinquenni, la copertura scende al 2%, con l'eccezione di Siena ed Asciano che si attestano fra il 4 e il 5%. Il dato italiano era pari al 2% per i soli assistiti in strutture residenziali alla fine degli anni novanta. Pur nella loro diversità, dunque, i tassi di copertura per i Comuni in esame non si discostano troppo dalla media nazionale, ma l'Italia risulta fortemente in ritardo su altri paesi europei in questo settore (vedi figura 15).

**Tavola 9 Servizi pubblici agli anziani**

SERVIZI AGLI ANZIANI	Asciano	Castelnuovo	Chiusi	Montepulciano	Poggibonsi	Rapolano	Siena
Posti in residenze	61	25	23	40 (non autosuf)	60	n.d.	397
Centri diurni	10	3	14			n.d.	2
Assistenza domiciliare in termini di persone assistite	25 persone	15 persone	30 persone	30/40 persone	72 persone	5	142 (AD) 90 (ADI)
Ore assistenza	72 per settimana	42 per settimana	27.000 annue	9.048 annue	5.600 annue	36 per settimana	21.666 (AD) 14.142 (ADI) annue
Esistenza di un servizio di consegna domiciliare di pasti	no	si	no	si	si	si*	si
Esistenza di un servizio di consegna domiciliare di medicinali	no	no	no	si	si*	si*	si*
Esistenza di un servizio di telesoccorso	no	no	no	si	si*	si*	si*
Attività ricreative e culturali	si	si	si*	si	si	si	si
Popolazione >65	1.676	1.502	2.290	3.647	6.576	1.345	14.986
Stima persone non autosufficienti gravi o molto gravi	164	147	220	357	643	132	1.459

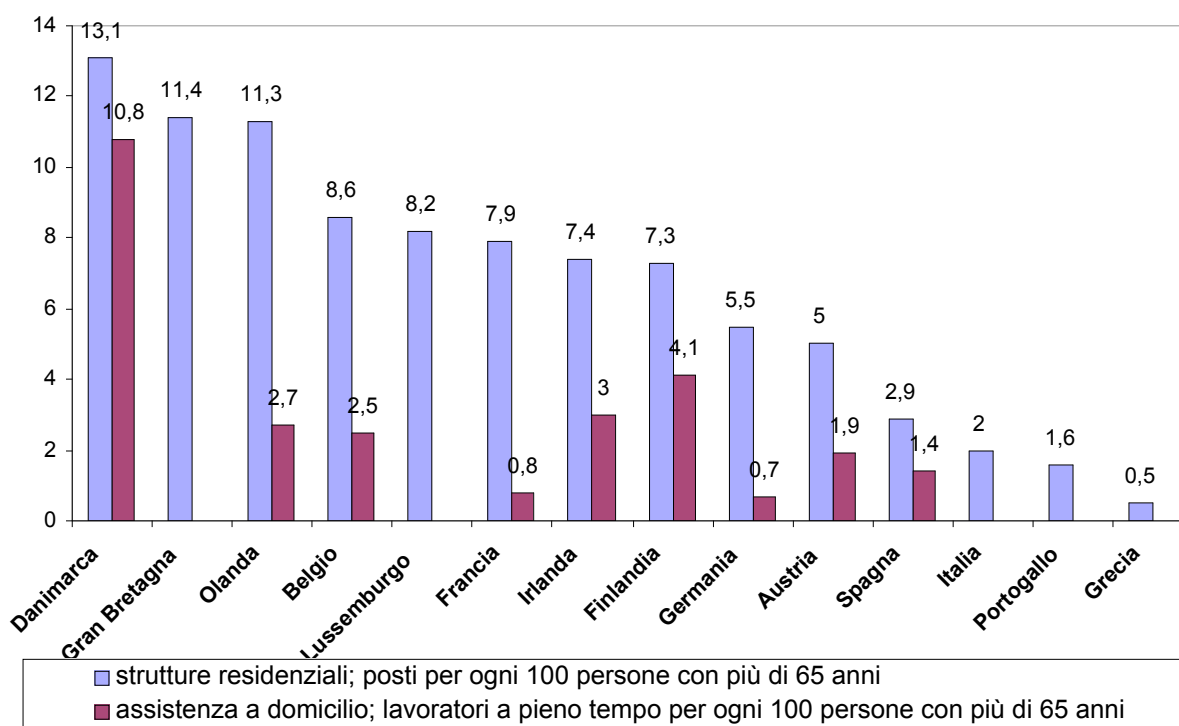
Legenda: AD: Assistenza domiciliare

ADI: Assistenza domiciliare integrata

si\*: il servizio esiste ma è gestito da altri (per esempio: volontari) o in collaborazione con il Comune

**In quasi tutti i Comuni**, ad eccezione di Chiusi e Montepulciano, fino ad ora **i ricoveri in una struttura per anziani sono stati la modalità di assistenza predominante**. Ad Asciano, in particolare, il rapporto fra posti in residenze e assistiti a domicilio è di 2,4 a 1. Sebbene questa sproporzione a favore dei ricoveri sia un dato tuttora comune a molti paesi europei, è in atto da almeno un decennio un progressivo spostamento a favore dell'assistenza domiciliare, specialmente nei paesi del Nord Europa. Lo documenta la figura 15 dove vengono riportati due indici che quantificano l'erogazione di servizi di assistenza nell'una e nell'altra modalità nei diversi paesi europei. I due indici sono, rispettivamente, la percentuale degli anziani sopra i 65 anni ospitati in residenze e il numero di lavoratori a tempo pieno impiegati nell'assistenza a domicilio per 100 anziani con più di 65 anni: Finlandia e Danimarca sono i due paesi in cui l'indice relativo all'assistenza domiciliare è più alto.

**Figura 15 Assistenza a domicilio e in strutture residenziali in Europa. Fine anni novanta**



Questo spostamento a favore dell'assistenza a domicilio è sostenuto da considerazioni di efficienza, ma anche di qualità, poiché non vi è sondaggio fra gli anziani che non testimoni di un maggiore gradimento di questa forma di assistenza. Qui interessano però le considerazioni di efficienza, mentre diamo per acquisito che il ricovero è meno gradito: dato questo, un ente pubblico dovrebbe scegliere fra le modalità di erogazione sulla base di quanto l'una **'convenga' alla collettività** più che l'altra.

‘Convieni’ significa avere **un costo sociale inferiore**. Supponiamo, per esempio, che un anziano con deficit di autosufficienza medio-grave possa essere assistito con un totale di sette ore la settimana – tre per prestazioni paramediche e quattro di assistenza nell’igiene personale. Con molta probabilità la spesa per il Comune è inferiore in confronto all’alternativa del ricovero. Il costo per la collettività potrebbe, però, non esserlo. Il costo sociale valuta infatti tutte le risorse che confluiscono nella cura dell’anziano, indipendentemente da chi le mette a disposizione. Nell’ipotesi di ricovero in una residenza socio sanitaria, il costo sociale si può praticamente far coincidere con quello che sostiene la struttura residenziale dove ci si prende integralmente cura dell’anziano nell’arco delle 24 ore. Nel caso dell’assistenza a domicilio, accanto alla spesa del Comune, occorre considerare quella relativa all’assistenza medica che non è parte della routine giornaliera e che viene sostenuta dalla azienda sanitaria locale. Se, inoltre, come probabile, all’assistenza pubblica si aggiunge quella di un familiare che cucina, fa la spesa, paga le bollette e trasporta l’anziano, il tempo di questo familiare è una risorsa che la collettività ‘risparmierebbe’ nel caso di ricovero. E tale risorsa ‘vale’ per la collettività tanto più quanto il familiare in questione rinuncia, per poter seguire l’anziano, al lavoro o ad altre attività socialmente utili – il volontariato, ad esempio, o la cura di un altro familiare. Il discorso è analogo se alla figura del familiare sostituiamo quello di un/a ‘badante’, un infermiere o altro; anzi il calcolo si semplifica in questo caso perché il valore del tempo della badante o dell’infermiere è misurato dal compenso che viene corrisposto.

Se, dunque, si valutano correttamente tutte le componenti che confluiscono nell’attività di cura, conviene ancora curare a domicilio piuttosto che ricoverare un anziano? E ciò vale qualunque siano le condizioni di salute e di autosufficienza dell’anziano e qualunque sia la combinazione fra assistenza pubblica, lavoro della famiglia, lavoro del/la badante e di altri operatori dell’assistenza a domicilio? La risposta a questa domanda è il cuore dell’analisi di efficienza che deve guidare le scelte di assistenza in questo settore.

Non è tutto, però. Se l’anziano vive solo e lontano da familiari o conoscenti e se il grado di compromissione fisico- psichica è elevato, la scelta non si pone fra ricovero e assistenza a domicilio, ma tra tipi diversi di strutture residenziali. In risposta alla crescente avversità a ‘istituzioni totali’ quali possono essere i tradizionali ospizi, si sono sviluppate alternative residenziali costituite da alloggi con servizi collettivi variamente organizzati, quali le ‘*smart homes*’ olandesi, ove la domotica sta introducendo tecnologie appropriate. Poiché il peso di anziani soli o comunque lontano dalla famiglia è destinato ad aumentare – soprattutto fra le donne – le scelte del Comune nel settore dei servizi agli anziani devono procedere su due binari paralleli: assistenza a

domicilio in alternativa a ricoveri laddove l'alternativa è fattibile e considerazioni di efficienza lo giustificano; investimento in nuove strutture residenziali in alternativa ai vecchi ospizi laddove l'assistenza a domicilio non sia più un'opzione. Qui ci limitiamo a considerare solo il primo tipo di scelta.

**Quali informazioni e dove reperirle?** La tavola 10 riassume le informazioni principali che sono necessarie per calcolare il costo sociale dell'assistenza a domicilio e indica le possibili fonti.

**Tavola 10. Voci principali del costo sociale dell'assistenza a domicilio**

Componente dell'assistenza	Quantità/unità	Costo unitario	Possibile fonti di informazione
1. Ricovero ospedaliero per patologie in fase acuta	Giorni di ospedalizzazione per mese (media)		<i>A livello locale:</i> Osservatorio Sanitario; Aziende sanitarie o indagini specifiche condotte sulle famiglie. <i>A livello nazionale o regionale:</i> Istat, Statistiche sulla Salute o Indagine Multiscopo .
2. Visite al/dal medico di base	Visite per mese ( media)		Idem
3. Servizi infermieristici	Numero visite mensili a centri infermieristici (se esistono: per esempio per iniezioni endovena)		Idem
4. Visite mediche specialistiche	Numero visite per mese (media)		Idem
5. Visite operatori domiciliari (ripetere per tipo di servizio)	Ore per mese (media)		Comune o indagini specifiche condotte sulle famiglie
6. Pasti a domicilio	Numero dei pasti per mese (media)		Idem
7. Fisioterapista	Numero ore mensili (media)		Idem
8. Centri diurni	Ore di permanenza presso il centro, media mensile		Centri diurni; Comune o indagini specifiche condotte sulle famiglie
9. Lavoro di cura a. gratuite b. a pagamento (badante)	Ore per mese		Indagini specifiche condotte su famiglie. <i>A livello regionale o nazionale:</i> Istat, Indagine Multiscopo

10. Altri costi (consumo, costo opportunità alloggio, altro)			<i>A livello locale:</i> indagini specifiche condotte su famiglie. <i>A livello regionale o provinciale:</i> Indagine Banca d'Italia sulle famiglie.
---	--	--	---

Si noti che:

- la scheda ipotizza che l'assistenza a domicilio combini le prestazioni erogate da tutti i soggetti potenzialmente implicati: famiglia, Comune, Aziende sanitarie. Trascura invece il possibile contributo del volontariato;
- la scheda non distingue fra anziani con gradi diversi di abilità. Questo complica ulteriormente la rilevazione delle informazioni;
- in almeno un caso, la stima del valore del lavoro di cura erogato da un familiare o per conto della famiglia (ad esempio, da una badante) richiede che siano disponibili indagini *ad hoc*, a livello locale o nazionale.

Bastano questi pochi rilievi per sottolineare come **il calcolo del costo sociale sia materia per specialisti** e richieda **dati e informazioni difficili o costosi da reperire**.

**Come elaborare le informazioni?** Quanto vale per il reperimento delle informazioni vale *a fortiori* per l'elaborazione delle medesime. Non se ne deve, però, concludere che le amministrazioni devono sempre ricorrere a competenze specialistiche per effettuare analisi di efficienza. L'amministrazione è chiamata continuamente a fare scelte di 'efficienza', per esempio quando decide se gestire in proprio l'assegnazione di alloggi in alternativa ad appaltarne la gestione ad una società esterna, o quando compie una qualsiasi scelta di investimento. La cura agli anziani pone scelte particolarmente complesse che presuppongono la nozione di costo sociale. In questo caso tuttavia, una alternativa alla portata anche di piccole amministrazioni è di usare studi già condotti altrove, a livello nazionale o su realtà socio-economiche sufficientemente simili.

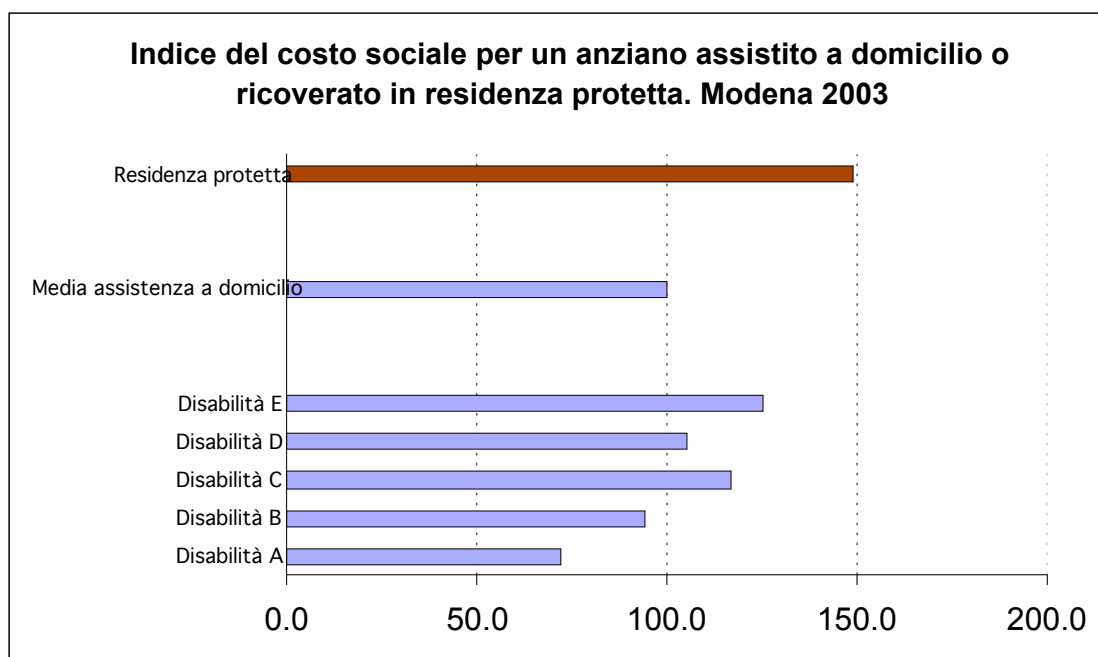
Con specifico riferimento alla scelta fra assistenza domiciliare e ricoveri in strutture per anziani, la figura 16 riporta le conclusioni di una indagine approfondita condotta nel comune di Modena nell'ambito del progetto Europeo GALCA (Gender Analysis of Long Term Care)<sup>13</sup>. Secondo i risultati di questa indagine, posto uguale a 100 quanto la collettività spende in media per un

<sup>13</sup> Fondazione G. Brodolini (2004) GALCA Project Final Report (Part 1), disponibile su supporto digitale e su richiesta (info@fondazionebrodolini.it). E' in preparazione un volume basato sui risultati della ricerca.

anziano assistito a domicilio, la spesa per un anziano ricoverato in una residenza protetta è quasi uguale a 150. Anche l'anziano con disabilità più alta fra quelli curati a domicilio assorbirebbe più risorse se venisse assistito in una residenza.

Questa stessa ricerca avverte che l'esplosione del fenomeno del 'badantato' prima che i Comuni, anche quelli più ricchi, avessero potuto costruire una rete estesa di assistenza domiciliare pubblica sta inibendo ulteriori investimenti in questa direzione.

**Figura 16**



Nota: i gradi di disabilità sono in ordine alfabetico crescente.

### **Gender Audit dei Comuni di BIG COSE**

- ▲ L'assistenza a domicilio è socialmente più efficiente anche nel contesto italiano. La conclusione è ripresa da un'indagine effettuata su una realtà sufficientemente omogenea a quella toscana e può quindi essere estesa anche ai Comuni del progetto BIG COSE;
- ▲ lo squilibrio attuale a favore del ricovero in residenza andrebbe quindi corretto con le prossime scelte di investimento nel settore. Un maggiore investimento in questo settore è inevitabile, dato il ritardo che tuttora caratterizza tutti i Comuni del progetto, come del resto l'intero paese;
- ▲ un impegno a rafforzare l'assistenza domiciliare può avere effetti di segno opposto sulle donne. In qualità di 'clienti' ne possono trarre maggiori benefici poiché hanno più probabilità di superare quella soglia di età oltre la quale si vive soli e qualche forma di

insufficienza è inevitabile. In qualità di mogli, figlie o sorelle rischiano che l'assistenza a domicilio perpetui lo squilibrio di genere nella ripartizione del lavoro di cura;

^ questo potenziale conflitto può essere mitigato, per esempio, trasformando in *voucher* l'equivalente dell'assegno di invalidità, sotto la condizione che il *voucher* sia usato per pagare assistenza prestata da non familiari. Sottolineiamo 'per esempio', perché lo scopo del *Gender Audit* è innanzitutto quello di individuare correttamente i problemi e le direzioni verso cui indirizzare le scelte di bilancio, più che formulare soluzioni. Nel caso specifico, poi, la proposta che abbiamo avanzato travalica le competenze di un Comune, il quale può solo limitarsi a farsene portatore a livelli di governo più alti.

## Indicazioni finali

- ^ Servendoci di **informazioni di contesto, schede tipo, check-list, e indicatori**, tutti calati nel concreto dell'economia e del bilancio dei Comuni afferenti al progetto BIG COSE, abbiamo qui inteso costruire un vero e proprio **percorso di valutazione (audit)** delle politiche comunali, condotto da una prospettiva di genere.
- ^ I **destinatari potenziali** di questo percorso sono innanzitutto i **cittadini** che chiedono di essere meglio informati sugli esiti delle politiche comunali, secondo il principio di trasparenza. Ma sono anche gli **amministratori** che possono servirsene per acquisire e diffondere una maggiore sensibilità alle ricadute del loro operato, necessariamente diverse per uomini e donne.
- ^ Poiché abbiamo scelto di presentare nel dettaglio e con esempi concreti le tappe del percorso di valutazione, ci siamo concentrate su un **numero limitato di politiche di bilancio** e di **portatori di interessi (stakeholder)**: l'equità di genere nella politica del personale, il costo della politica e l'impegno nel settore delle Pari Opportunità, i servizi agli immigrati, agli anziani, ai bambini. Sta alla sensibilità e al giudizio di chi intraprenderà questo stesso percorso in altri contesti operare scelte diverse.
- ^ Non ci siamo **limitate a riclassificare le voci di bilancio** in funzione di una data politica o di uno specifico **portatore di interessi**. Il rendere conto di quanto effettivamente costa alla collettività soddisfare le esigenze di un gruppo significa infatti calcolare anche **costi opportunità** accanto ai costi iscritti a bilancio. Significa quindi raccogliere ed elaborare informazioni che non sono trasmesse dalle mere cifre del bilancio. Analogamente, valutare l'efficienza e l'efficacia di una data politica di bilancio implica calcolare il **costo sociale** di alcune scelte, costo che non si può ottenere con una mera riaggregazione delle cifre in bilancio.
- ^ Sconsigliamo di replicare le analisi che proponiamo – di trasparenza, di equità, di efficacia e di efficienza - in modo trasversale su tutte le voci di bilancio, e quindi sull'intero arco delle politiche comunali. Gli esempi che riportiamo suggeriscono, infatti, che ciò potrebbe rilevarsi troppo lungo e costoso. E' preferibile **procedere a**

**tappe**, aggiungendo ogni anno temi nuove e mettendo in atto di volta in volta procedure di raccolta dati e di elaborazione delle informazioni che rendano facile aggiornare la valutazione in periodi successivi. Le schede-tipo che proponiamo nei nostri esempi hanno anche questa funzione.

- ^ Il **costo di raccolta e di elaborazione** delle informazioni può non essere trascurabile. Costituire una **rete fra Comuni**, specie se piccoli, non serve solo a ripartire questi costi, ma anche a diffondere la consapevolezza su questi temi attraverso lo scambio di informazioni e esperienze.
  
- ^ **Alcune tappe** del percorso di valutazione che proponiamo – in particolare l’analisi di equità e di trasparenza – possono essere **affidate** interamente ad **amministratori** e funzionari del Comune poiché richiedono di avere accesso a informazioni di bilancio o comunque collegate al bilancio più che a competenze specialistiche. In altri casi – e in particolare in sede di analisi complesse di efficienza o di efficacia – conviene fare affidamento anche a **conoscenze specialistiche** o a **studi** già condotti altrove.
  
- ^ I **risultati** di questo esercizio di *audit* possono essere **valorizzati** in modi diversi. Se ne può trarre una relazione da allegare al Consuntivo di Bilancio. Una versione meno tecnica della medesima può essere discussa in incontri col pubblico o essere posta in evidenza sul sito del Comune, con invito al pubblico di interagire. Infine, qualunque sia il formato finale che raccoglie ed espone i risultati dell’esercizio, è importante farne oggetto di discussione all’interno dell’Amministrazione.

## Il percorso del bilancio di genere nella provincia di Siena

La manifestazione del forte interesse dell'Amministrazione Provinciale di Siena per la GBA (*gender budget analysis*), cioè per un'analisi di bilancio in un'ottica di genere, ha la sua prima affermazione in due seminari organizzati a Rapolano nel 2002. I seminari sono stati un momento di riflessione sulle esperienze più significative che stavano prendendo avvio in Italia, per iniziativa di alcune amministrazioni locali. E sono stati il momento in cui, intorno alle tematiche introdotte, si sono "coagulati" gli interessi: donne elette o nominate, donne impegnate nella società e nelle diverse istanze istituzionali che mostrano tutto il loro interesse su un percorso "condiviso" e "da condividere".

In seguito agli incontri di Rapolano, la Provincia decide di avviare la sperimentazione di GBA<sup>14</sup> sul proprio bilancio: sperimentazione che si inserisce nell'attenzione più generale che viene comunque posta nel valutare i benefici acquisiti dai vari gruppi sociali proprio nel rispetto della trasparenza e della responsabilità dell'ente. Si inizia a riflettere e a sperimentare su se stessi: e già nell'ottobre del 2003<sup>15</sup> i risultati di uno studio di fattibilità per l'Amministrazione Provinciale di Siena evidenziano quale metodologia utilizzare, cioè quali linee di intervento e di approfondimento è possibile percorrere per realizzare gli obiettivi dell'analisi del bilancio della Provincia in un'ottica di genere.

Primo punto da cui lo studio ha preso le mosse è stato quello di riprodurre e seguire la metodologia (ormai consolidata<sup>16</sup>) che valuta la composizione della spesa dell'ente suddividendone le voci in **tre** grosse categorie:

- 1) le spese destinate in modo specifico a donne (e uomini), quali le spese indicate nei programmi rivolti specificamente alle donne (per esempio: programmi contro la violenza nei confronti delle donne, sussidi a madri sole);
- 2) le spese per promuovere le pari opportunità nell'ente pubblico, quali le spese che fanno riferimento a programmi che promuovono la rappresentanza delle donne negli organismi decisionali o nei corsi di riqualificazione professionale;

<sup>14</sup> Sia GBA (*Gender Budget Analysis*) che GA (*Gender Auditing*) sono termini usati per indicare la lettura dei bilanci in un'ottica di genere.

<sup>15</sup> La presentazione dello studio di fattibilità (a cura della prof. S. Botarelli) è avvenuta all'interno delle iniziative inerenti la mostra "Donna Produce".

<sup>16</sup> Sharp (2000), *Gender Responsive Budget: the Australian experience*, International Workshop on Gender Auditing of Government Budget, Rome.

3) le spese generali sulle quali si può valutare solo **in modo indiretto** l'impatto di genere e che sono tutte le spese non riconducibili alle due precedenti categorie.

L'applicazione di questa classificazione alle spese dell'Amministrazione Provinciale di Siena ha confermato quanto rilevato in altri contesti territoriali: circa il **99%** della spese correnti non risulta destinata in modo diretto ed esplicito al genere femminile e ad obiettivi di pari opportunità (cioè alla prima e alla seconda categoria).

Ma allora cosa vuol dire “valutare in modo indiretto”? Vuol dire focalizzare l'attenzione sull'impatto differenziato che le spese relative alle diverse politiche inducono sulle donne. Bisogna tenere conto del fatto che alcune spese, anche se dirette a donne portatrici di specifici bisogni, possono non essere evidenti dai documenti di contabilità dell'ente perché inserite in una definizione più generale di spesa; mentre altre, seppur riconducibili a condizioni di particolare bisogno delle donne (ed evidenti nella contabilità dell'ente), sono state trasferite ai Comuni e non possono essere considerate nell'ambito dell'attività della Provincia. *Audit* vuol dire proprio: verificare, studiare, interpretare, esaminare minuziosamente e, nel nostro caso, vuol dire “integrare **la prospettiva di genere** a tutti i livelli delle procedure di bilancio”<sup>17</sup>. Dobbiamo dunque considerare tutti gli interventi che possono avere un impatto sul superamento degli ostacoli per una partecipazione attiva delle donne al lavoro e alla vita politica.

### ***Quale è stato il percorso seguito?***

Un primo passo è stato quello di evidenziare la composizione di genere negli organi collegiali dell'Ente, negli organi politico-istituzionali del territorio provinciale e all'interno della Amministrazione Provinciale, nell'intento di osservarne il comportamento in termini di equità di genere. Comportamento che può essere valutato solo se si tiene conto anche di tutta quella serie di altre attività intraprese dall'Ente (contratti di consulenza professionale, incarichi, collaborazioni.) e che producono effetti in termini di Pari Opportunità nel lavoro. Tutte informazioni utili per costruire indicatori che ci dessero informazioni sul processo di **empowerment** (cioè, di affermazione, accrescimento) e che, messe in relazione proprio con quelle spese generali di così difficile lettura, ci consentissero di interpretarle e di mettere in luce il contributo della Amministrazione Provinciale a sostegno della presenza femminile nelle posizioni decisionali e per la valorizzazione delle loro qualità professionali.

---

<sup>17</sup> Nella fasi di progettazione, definizione e applicazione del bilancio.

Gli indicatori, che ci aiutano a capire quanto la posizione delle donne nell'ambito locale di riferimento risponda a quei criteri di equità dichiarati, sono però complessi, perché costruiti in base a variabili che influenzano la partecipazione femminile al lavoro, le Pari Opportunità sul lavoro e la conciliazione famiglia-lavoro, ecc, variabili che devono far riferimento anche alle diverse realtà dei Comuni del territorio provinciale.

Quindi è stata avviata un'analisi dei programmi e degli interventi nel bilancio dell'Ente locale, con un'ottica di genere trasversale ai settori e alle loro componenti, per rendere visibile quanta parte del bilancio dell'Ente pone attenzione ai bisogni delle donne. Ma l'analisi non poteva prescindere dalle funzioni e dai compiti riconosciuti e assegnati alla Provincia e dall'intreccio di relazioni nelle attività svolte dai Comuni e dalla Provincia: e questo è un aspetto di rilievo da cui sono scaturite le valutazioni in termini di percorso da intraprendere e sulle diverse fasi e livelli di intervento.

Lo studio di fattibilità<sup>18</sup> ha individuato una “gerarchia di interventi” di GBA e ha suggerito come prima fase<sup>19</sup>:

- a) la costruzione/creazione di un archivio delle informazioni esistenti per un loro uso razionale;
- b) un manuale con alcune linee guida di GBA.

Dal percorso seguito nello studio di fattibilità abbiamo imparato innanzitutto che “*audit*” non può essere semplice lettura del bilancio e che non è possibile procedere utilizzando strumenti **identici** per tutti i livelli di governo. Da questo è derivata la consapevolezza che un primo impatto del GBA è anche e necessariamente la “razionalizzazione” del sistema dei dati a disposizione degli Enti sottoposti ad *auditing*, che consenta di ricostruire le differenze di genere.

Nel settembre 2004 si sperimenta sul bilancio della Provincia di Siena questo livello di intervento: le linee ed i risultati che scaturiscono dalle analisi svolte sulla offerta di lavoro e sulla partecipazione femminile, dagli approfondimenti in alcuni settori di attività economica (es., agricoltura) ci hanno fatto valutare e proporre la costituzione di una sorta di “data-base” provinciale dove i dati reperibili presso l'amministrazione vengono collocati e forniti con l'intento

---

<sup>18</sup> Nello studio di fattibilità sono state individuate più fasi di intervento caratterizzate da modalità diverse sia in termini di analisi, di approfondimenti che di tempi di attuazione.

<sup>19</sup> Per le fasi successive sono stati ipotizzati interventi che potrebbero andare nella direzione di “una riproposizione del Bilancio per politiche e programmi”, oltre che di analisi e approfondimenti settoriali, anche se la sollecitazione è quella di non considerare “predefinito” o “concluso” il percorso di analisi e riflessione che si decide di intraprendere.

di riorganizzare e razionalizzare le informazioni disponibili<sup>20</sup>. D'altro canto, sottolineando come il “ruolo prioritario della Provincia sia quello di promuovere e coordinare alcune attività di GBA dei Comuni del proprio territorio”, si è proposto un intervento volto a predisporre un **manuale con alcune linee guida** per un'analisi più approfondita attraverso la quale anche i Comuni potranno applicare alcuni strumenti di GBA ai propri bilanci: ad una applicazione in ambito di bilancio provinciale si affiancano così analoghe applicazioni in ambito comunale.

A partire dall'agosto del 2005 coinvolgendo, a fianco della Provincia, i Comuni del territorio provinciale, si è iniziato a lavorare intorno alla predisposizione di un “*manuale di linee guida per la lettura di genere dei bilanci comunali*” che qui presentiamo. Alla sperimentazione di questo livello di intervento hanno aderito otto comuni del territorio provinciale: Asciano, Castelnuovo Berardenga, Chiusi, Montepulciano, Poggibonsi, Rapolano, Sinalunga, Siena. Uno degli aspetti innovativi del progetto è proprio “*la rete dei Comuni*” che sperimenta il percorso di GBA.

Nella predisposizione delle linee guida si è ampiamente riflettuto sulla effettiva possibilità di applicare alle realtà territoriali interessate gli strumenti discussi dalla letteratura sul GBA, soprattutto attraverso una serie di incontri mirati e con il coinvolgimento diretto e la partecipazione di Amministratori e funzionari dei Comuni, che hanno costituito dei veri e propri *focus group*. Gli incontri, che si sono svolti con scadenza mensile, con i *focus group* sono stati un momento centrale intorno al quale ha ruotato molta parte dell'attività e della riflessione che ha caratterizzato questa fase<sup>21</sup>.

Il lavoro di ogni singolo incontro è consistito nella:

- definizione degli strumenti e griglia delle informazioni da raccogliere;
- raccolta delle informazioni statistiche disponibili per illustrare il quadro di riferimento;
- distribuzione di una scheda per la raccolta delle informazioni dettagliate a livello locale;
- raccolta delle risposte, loro elaborazione e confronto tra i Comuni;
- discussione sulle potenzialità della sola analisi dei documenti di bilancio.

I temi analizzati negli incontri hanno fatto riferimento a:

- documenti di bilancio e relative informazioni;

---

<sup>20</sup> Una sorta di “servizio informativo-statistico” di cui si sono delineate le modalità di organizzazione e alla cui predisposizione l'Amministrazione Provinciale sta lavorando secondo gli obiettivi della prospettiva di genere.

<sup>21</sup> Ed ai partecipanti non può che andare il nostro ringraziamento per lo sforzo che hanno fatto nel conciliare la loro attività lavorativa e istituzionale con l'impegno che la partecipazione attiva ai focus ha richiesto.

- conciliazione vita familiare e lavoro;
- *empowerment*;
- immigrazione

Gli esiti della sperimentazione hanno sottolineato la rilevanza assegnata all'iniziativa che non solo ha condotto alla individuazione di possibili elementi di forza e di debolezza nel territorio, ma ha anche rappresentato uno stadio di "verifica" del modello che si va ad applicare.