





## **Il Manuale è stato redatto all'IRS – Istituto per la Ricerca Sociale**

### **Direzione e Coordinamento**

Manuela Samek Lodovici – Vice-presidente IRS – Istituto per la Ricerca Sociale

### **Consulenza scientifica**

Giovanna Badalassi – esperta di Gender Budgeting

Renata Semenza – docente di Sociologia Economica e del Lavoro, Università Statale di Milano

### **Gruppo di lavoro IRS**

Silvia Beltrametti

Ivana Fellini

Daniela Luisi

Daniela Oliva

Flavia Pesce

### **Progetto grafico Domus Academy – DARC**

Elena Pacenti

Chiara Diana, art director

Cinzia Piantoni, impaginazione

### **Comunicazione e diffusione**

Anna Catasta - Presidente Centro di Iniziativa Europea

### **Si ringraziano per la collaborazione alla realizzazione del progetto**

I Comuni sperimentatori: Castano Primo, Cinisello Balsamo, Peschiera Borromeo, San Donato Milanese, San Giuliano Milanese, Trezzo sull'Adda.

Le tutor: Laura Colombo, Paola La Monica, Erminia Moneta, Carmen Sorrentino, con il coordinamento di Alda Fiordelli.

Giovanna Tomasi – Ufficio Consigliera di Parità - Provincia di Milano

Anna Brivio – Responsabile Ufficio Politiche di Genere – Provincia di Milano





Provincia  
di Milano

# IL BILANCIO DI GENERE DEI COMUNI UN MANUALE





# INDICE

PREFAZIONE .....	6
<b>1. INTRODUZIONE .....</b>	<b>7</b>
IL BILANCIO DI GENERE COME STRUMENTO DI GOVERNO .....	9
IL BILANCIO DI GENERE NEL QUADRO INTERNAZIONALE .....	11
L'ESPERIENZA ITALIANA .....	12
<b>2. I BILANCI DI GENERE NEI COMUNI .....</b>	<b>15</b>
IL RUOLO DEI COMUNI NELLE POLITICHE DI GENERE .....	17
COME FARE UN BILANCIO DI GENERE .....	19
<b>3. LA DOMANDA DI INTERVENTO. L'ANALISI DI GENERE DEL CONTESTO LOCALE .....</b>	<b>25</b>
I BISOGNI DEL TERRITORIO E LA DOMANDA DI INTERVENTO .....	27
CARATTERISTICHE DELLA POPOLAZIONE E BISOGNI DI CONCILIAZIONE FAMIGLIA-LAVORO .....	30
CARATTERISTICHE ECONOMICHE E MERCATO DEL LAVORO .....	49
CARATTERISTICHE DELL'AMBIENTE E QUALITÀ DELLA VITA .....	59
<b>4. LE RISPOSTE DEL COMUNE. L'ANALISI DI GENERE DELLA PROGRAMMAZIONE, DEL BILANCIO E DEI SERVIZI .....</b>	<b>81</b>
L'ANALISI DI GENERE DELLA PROGRAMMAZIONE.....	83
L'ANALISI DI GENERE DEL BILANCIO .....	88
L'ANALISI DI GENERE DEI SERVIZI OFFERTI DAL COMUNE .....	101
<b>5. ALTRI APPROFONDIMENTI. LA PRESENZA FEMMINILE NELLA SFERA PUBBLICA.....</b>	<b>127</b>
L'ANALISI DI GENERE DEL PERSONALE DELL'AMMINISTRAZIONE COMUNALE .....	129
LA PRESENZA FEMMINILE NELLE ISTITUZIONI LOCALI.....	136

## PREFAZIONE

*Ancora oggi in Provincia di Milano si rilevano elevate differenze di genere nel mercato del lavoro, nell'accesso e uso dei servizi e, più in generale, nel sistema di opportunità offerte dalle Amministrazioni Locali alle cittadine e ai cittadini.*

*Attraverso il sostegno all'adozione del bilancio di genere nei Comuni del territorio provinciale, intendiamo promuovere e stimolare un'azione decisa di mainstreaming di genere nell'ambito delle politiche locali.*

*L'analisi di genere dei bilanci è infatti uno strumento importante di analisi delle politiche di allocazione delle risorse di un Ente, che aiuta le Amministrazioni Pubbliche a verificare come siano in grado di rispondere ai bisogni - espressi e non - delle cittadine e dei cittadini e in quali condizioni di efficacia e di efficienza economica si svolgano tali risposte. Le politiche sociali ed economiche non sono neutrali poiché il diverso ruolo di uomini e donne nella famiglia e nella società origina diverse esigenze nella tipologia di servizi offerti dalle Amministrazioni Comunali, soprattutto quelli che meglio sostengono la riconciliazione del lavoro e della famiglia.*

*Attraverso l'analisi di genere del bilancio, gli Enti Locali possono sviluppare nuovi e più efficaci strumenti di programmazione delle politiche locali secondo le indicazioni europee in materia di gender mainstreaming nella promozione dello sviluppo locale e per la partecipazione adeguata di uomini e donne, offrendo una trasversalità di lettura dell'operato dell'Ente in tutte le sue principali funzioni.*

*Le finalità perseguite dal bilancio di genere (maggiore efficacia, efficienza, trasparenza e consapevolezza) permettono inoltre di inserire questo strumento nel contesto del bilancio sociale, con una "mission" specifica che garantisce una lettura delle esigenze articolate secondo i diversi bisogni di uomini e donne.*

*Questo Manuale è il risultato di un progetto congiunto della Consigliera di Parità della Provincia di Milano e della Consigliera delegata alle politiche di genere della Provincia di Milano volto a*

*diffondere pratiche di analisi di genere dei bilanci nei Comuni della Provincia di Milano.*

*Il Manuale vuole essere uno strumento decisionale, che consente una lettura del territorio in termini di genere, e una guida operativa volta a trasferire agli apparati amministrativi degli Enti le modalità tecniche per riprodurre autonomamente il bilancio di genere, inserendolo in modo permanente all'interno delle procedure abituali utilizzate per il processo di elaborazione delle strategie, della programmazione e della pianificazione.*

*Il Manuale contiene esempi concreti di applicazione degli strumenti analitici proposti che si basano sulla sperimentazione di pratiche di gender budgeting in sei Comuni della Provincia di Milano, nel doppio ruolo di destinatari degli interventi di sensibilizzazione e di attori delle attività di sperimentazione. La sperimentazione ha visto la costante collaborazione tra il personale dei Comuni e il gruppo di lavoro costituito da ricercatrici e consulenti dell'Istituto per la Ricerca Sociale (IRS), consulenti "tutor" dei Comuni, che hanno operato direttamente a fianco dei referenti comunali, ed esperte di comunicazione.*

*Oltre alla predisposizione del Manuale, con il progetto intendiamo sostenere nei prossimi mesi la diffusione dell'analisi di genere dei bilanci attraverso la creazione, nella rete "Donne e Territorio", di un gruppo di Comuni della Provincia di Milano interessati all'applicazione del gender budgeting, che saranno coinvolti in attività di informazione e formazione oltre che di scambio di buone prassi.*

*Tatiana Biagioni*

*Consigliera di parità  
Provincia di Milano*

*Arianna Censi*

*Consigliera delegata  
alle politiche di genere  
Provincia di Milano*

# 1

## INTRODUZIONE



## 1.1

### IL BILANCIO DI GENERE COME STRUMENTO DI GOVERNO

Nel quadro democratico e istituzionale proprio di ogni ente pubblico, l'azione politica di governo vede come destinatario ultimo di ogni intervento il "cittadino", inteso spesso in una accezione talmente ampia da indurre a ritenerlo una "entità astratta".

In realtà ogni politica pubblica, soprattutto se di carattere economico, va a interessare o colpire di volta in volta differenti fasce sociali o di popolazione, le cui caratteristiche li rendono destinatari dell'intervento specifico.

Le politiche economiche non sono quindi neutre, ma impattano in misura differenziata sulla cittadinanza.

Spesso è immediato intravedere i destinatari delle politiche pubbliche, soprattutto a livello locale: anziani, disoccupati, persone in stato di disagio, bambini. Per leggere l'attività di un ente rispetto a tali destinatari è possibile disporre di strumenti di analisi appropriati: si pensi ai bilanci sociali, ai bilanci partecipati, ai bilanci ambientali, agli Osservatori per l'infanzia o per gli anziani.

Fino a pochi anni fa nel panorama nazionale mancava completamente una lettura di genere di tali strumenti, cioè una valutazione delle politiche pubbliche rispetto alle donne e agli uomini.

Il bilancio di genere si propone di colmare tale lacuna. L'analisi di genere del bilancio consiste infatti nella riclassificazione delle voci di bilancio di un ente pubblico per aree direttamente o indirettamente sensibili al genere.

Leggere una azione di governo con l'ottica di genere vuol dire essere consapevoli delle differenze personali, familiari, sociali, lavorative ed economiche che insistono su donne e uomini e saper valutare, anche dal punto di vista dell'impatto economico e sociale, come i differenti stili di vita, le diverse esigenze e preferenze che ne caratterizzano l'agire quotidiano, determinano un impatto differenziato rispetto a un intervento pubblico.

Per quanto la condivisione del principio di pari opportunità tra donne e uomini faccia ormai parte del patrimonio identitario e normativo del mondo occidentale, la sua realizzazione pratica e quotidiana sconta ancora una arretratezza che va anche a impattare sulla capacità di sviluppo socioeconomico: i maggiori impegni che sostengono le donne nel lavoro domestico e di cura, le discriminazioni e le difficoltà in campo lavorativo e sociale, nell'accesso a posizioni di potere, non hanno solo un impatto negativo in termini individuali, ma costituiscono elementi di rigidità e di arretratezza del sistema, tali da impedire alla popolazione femminile di contribuire pienamente al processo di crescita e di sviluppo socioeconomico complessivo.

Leggere i bilanci degli enti pubblici in chiave di genere è dunque un importante *strumento di mainstreaming* che consente di analizzare e contribuire a ridurre le disuguaglianze di genere attraverso un esercizio di trasparenza, democrazia e rendicontazione della gestione e distribuzione delle risorse pubbliche, *a vantaggio dell'intera collettività*. In tal modo, gli amministratori possono essere maggiormente consapevoli delle conseguenze su donne e uomini del loro agire, per poter condurre una azione politica non solo più equa, ma anche più efficace ed efficiente<sup>1</sup>.

#### EQUA

Perché, riflettendo sulle disuguaglianze e differenze di donne e uomini, può intraprendere iniziative finalizzate ad un migliore utilizzo di risorse che ne garantisca una equa distribuzione rispetto ai differenti bisogni e necessità di uomini e donne;

## EFFICACE

Perché la conoscenza dei diversi bisogni di donne e uomini consente una capacità di risposta più puntuale, ampia e mirata;

## EFFICIENTE

Perché, allargando il numero dei beneficiari dell'intervento pubblico, e considerando anche i costi indiretti delle politiche, consente un migliore rapporto costi-benefici, ottimizzando il risultato ottenuto in termini di costo del servizio per cittadino, e riducendo lo spreco di risorse per servizi non adeguatamente sfruttati.

Esiste certamente una difficoltà non solo culturale, ma anche tecnica nell'affrontare una lettura di genere delle politiche pubbliche: le differenze tra donne e uomini sono infatti trasversali ad ogni possibile variabile analizzata, che sia di tipo anagrafico (gli anziani, i ragazzi e i bambini sono donne e uomini), occupazionale (i lavoratori e i disoccupati sono a loro volta donne e uomini), e così via.

Se i bisogni dei cittadini non sono "neutri", nella accezione sopra riportata, è immediato considerare che neanche le politiche possono esser neutre, né tanto meno l'allocazione delle risorse finanziarie e i servizi erogati.

In particolare, i bilanci degli enti pubblici sono il risultato di una serie di mediazioni e di negoziazioni tra gli amministratori e la popolazione, sulle quali il sistema sociale ed economico di una comunità ha indubbiamente un peso considerevole, non solo quale risultato del patto elettorale con i cittadini, ma anche nella quotidiana azione di pressione che gruppi economici e sociali di interesse possono esercitare sull'ente pubblico.

Se dunque i bilanci e le assegnazioni delle risorse rispecchiano le esigenze delle varie componenti del sistema sociale ed economico, è immediato considerare come le disuguaglianze tra donne e uomini finiscano inevitabilmente con il riflettersi sulla struttura dei bilanci degli enti.

L'analisi di genere del bilancio è dunque uno strumento che consente di:

- promuovere la consapevolezza degli amministratori pubblici sull'impatto di genere delle decisioni di allocazione delle risorse realizzate dalle politiche e dai bilanci pubblici;
- contribuire a ridurre le disuguaglianze di genere attraverso una distribuzione più equa delle risorse finanziarie;
- rafforzare la trasparenza nell'utilizzo delle risorse collettive e la partecipazione della società civile nella comprensione delle implicazioni delle scelte di bilancio;
- far emergere le esigenze della popolazione e del territorio di riferimento (domanda) e verificare la coerenza e l'efficacia della risposta dell'ente in termini di programmi e servizi (offerta);
- verificare se l'impegno dell'ente per l'uguaglianza di genere si traduce in effettivi impegni di bilancio;
- migliorare i livelli di efficacia, efficienza, equità della spesa pubblica;
- promuovere lo sviluppo del territorio e delle sue risorse (umane, socio-economiche, ambientali, etc.);
- sviluppare basi informative disaggregate per genere e indicatori gender sensitive.

L'analisi di genere del bilancio si propone quindi di riequilibrare l'assegnazione delle risorse, mettendo in luce le capacità di risposta dell'ente rispetto ai bisogni di donne e uomini.

## 1.2

### IL BILANCIO DI GENERE NEL QUADRO INTERNAZIONALE

Il bilancio di genere nasce come strumento di attuazione della strategia di gender mainstreaming<sup>2</sup> che, dagli anni 70 in poi, si è consolidata quale approccio guida nelle politiche di pari opportunità.

Il primo paese a sperimentare il bilancio di genere a livello nazionale è stata l'Australia nel 1984, seguita negli ultimi vent'anni da circa una quarantina di altri paesi, tra i più attivi si citano: il Sudafrica, Il Canada, la Gran Bretagna, la Francia, Israele, la Svezia, la Svizzera, la Svezia, la Norvegia, la Danimarca, i Paesi Baschi.

Su impulso delle prime sperimentazioni, anche le istituzioni internazionali hanno cominciato a recepire il bilancio di genere quale strumento di attuazione di politiche rispettose delle pari opportunità.

La Quarta Conferenza Mondiale di Pechino (1995), preceduta da una nutrita serie di iniziative internazionali per la promozione delle pari opportunità e i diritti delle donne<sup>3</sup>, e punto di riferimento fondamentale per ogni politica di pari opportunità, ha sancito ufficialmente il valore del bilancio di genere quale strumento di attuazione del mainstreaming.

Nel documento conclusivo, la "Beijing Platform for Action", si può leggere: "(Obiettivo strategico A1): Esaminare, adottare e perseguire politiche macroeconomiche e strategie di sviluppo che riconoscano i bisogni delle donne [...] Ridefinire l'allocatione della spesa pubblica al fine di promuovere le opportunità delle donne ed il loro accesso alle risorse produttive, riconoscendo i loro bisogni fondamentali nel campo sociale, della formazione, e della salute. (Obiettivo strategico F1): [...] Facilitare, ai vari livelli, processi di redazione dei bilanci più trasparenti ed adeguati [...] l'integrazione di una prospettiva di genere nelle politiche e nella programmazione di bilancio, così come il finanziamento di programmi specifici per perseguire le Pari Opportunità fra uomini e donne."

L'Unione Europea, che ha recepito le indicazioni emerse nella conferenza di Pechino nelle proprie strategie per promuovere le pari opportunità, ha iniziato a impegnarsi nella promozione del bilancio di genere a partire dal 2001.

Nel 2002 l'On. Ghilardotti è stata incaricata di presentare una relazione al Parlamento Europeo sul gender budgeting, nella quale si è chiesto:

(14) "...alla Commissione, agli Stati membri e ai governi locali e regionali di attuare il gender budgeting,....che la strategia del gender budgeting divenga una "procedura parlamentarizzata" all'interno del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali, regionali e locali, avendo particolare riguardo ai paesi in via di adesione;"

(17) "...agli Stati membri di utilizzare e di promuovere l'applicazione degli strumenti e metodi del gender budgeting (accompagnati da statistiche specifiche disaggregate per genere, indicatori e benchmark sulla parità tra i sessi) in modo che le politiche di bilancio volte alla raccolta e alla spesa di denaro siano strutturate ed attuate con l'obiettivo di promuovere la parità tra uomini e donne.."

Nel dicembre 2003 è stata infine emessa la Risoluzione del Parlamento Europeo Pari Opportunità tra uomini e donne 1.3.30. sul "Gender budgeting - La definizione dei bilanci pubblici secondo la prospettiva di genere."

Nel marzo 2006, in preparazione dell'anno europeo per le Pari Opportunità previsto per il 2006, è stata redatta una Road Map<sup>4</sup> per le prossime strategie della UE per le Pari Opportunità, tra le quali il bilancio di genere viene espressamente citato.

## 1.3

### L'ESPERIENZA ITALIANA

In Italia il principio di pari opportunità, garantito dalla Costituzione all'Art. 3<sup>5</sup>, ha trovato un rinnovato impulso alla sua attuazione concreta grazie alla modifica intervenuta nel 2003 all'articolo 51, che prevede una attiva promozione da parte degli enti pubblici del principio di pari opportunità.

Il nostro paese, dunque, ha pienamente recepito le strategie e le indicazioni seguite ai lavori della Quarta conferenza Mondiale di Pechino<sup>6</sup> e, ispirandosi alle prime sperimentazioni a carattere europeo, ha cominciato anch'esso ad impegnarsi nella redazione dei bilanci di genere a partire dal 2001.

A differenza degli altri paesi dove le iniziative sono sempre state di livello nazionale, in Italia si è assistito ad un processo inverso, che ha visto le prime sperimentazioni iniziare a livello locale, ad opera di Province e Comuni. Il motivo di questa anomalia italiana è da ricondursi alle specificità che caratterizzano il nostro ordinamento e sistema pubblico: certamente la maggiore "vicinanza" degli enti locali al cittadino, la maggiore responsabilità diretta in termini sociali, le maggiori competenze attribuite per il processo di decentramento delle funzioni, hanno creato i presupposti per una maggiore sensibilità rispetto alla rendicontazione sociale e, di conseguenza, all'approfondimento di genere.

Le prime tre Province che si sono impegnate nella redazione di bilanci di genere, Genova, Modena e Siena, hanno siglato nel 2003 un protocollo di intesa per la promozione del bilancio di genere e lo scambio di buone prassi in materia di pari opportunità.

Il crescente interesse per l'argomento in Italia ha portato ad oggi all'adesione di 12 Province e 8 Comuni del Centro-Nord Italia<sup>7</sup>, che rappresentano una popolazione complessiva di circa 10 milioni di abitanti.

Anche la Provincia di Milano ha siglato il protocollo nel 2005, diventando parte attiva nelle iniziative tecniche e promozionali promosse dalla rete delle Province e dei Comuni.

Le numerose iniziative pubbliche che hanno confermato il crescente interesse per questo tema hanno anche offerto una rete di promozione e di diffusione che sta generando il coinvolgimento anche di alcune Regioni che hanno concluso le prime sperimentazioni (Emilia Romagna, Marche), mentre altre stanno iniziando (Regione Piemonte, Liguria, etc.), a livello nazionale si segnala invece l'esistenza di una proposta di legge sul bilancio di genere, depositata alla Camera dei Deputati nel dicembre 2005.



FIGURA1.1  
PROVINCE E COMUNI ADERENTI AL PROTOCOLLO DI INTESA PER IL BILANCIO DI GENERE



## NOTE

1/ L'esperienza internazionale sul bilancio di genere, che ha una storia già abbastanza consolidata, ha proposto di rileggere l'attività dell'ente misurandone per quanto possibile i risultati e l'impatto sulla vita di donne e uomini rispetto ad un modello di analisi che è stato chiamato delle "3 E": Equità, Efficienza, Efficacia.

2/ L'approccio di mainstreaming di genere si pone l'obiettivo di integrare la prospettiva di genere in ogni politica ed in ogni fase del ciclo della politica, sia orizzontalmente, tra le diverse aree di intervento, sia verticalmente, per tutti i livelli di intervento. Il mainstreaming implica cambiamenti ed innovazioni nel processo decisionale: in particolare, la partecipazione attiva delle associazioni e degli organismi di rappresentanza femminile, l'implementazione di sistemi di raccolta di dati disaggregati per sesso e di valutazione ex-ante ed ex-post dell'impatto potenziale di genere delle politiche pubbliche.

3/ Tra gli accordi più importanti si ricordano:

La Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di Discriminazione contro la donna (Convention on the elimination of all Forms of Discrimination Against Women CEDAW - 1979);

La Conferenza Mondiale dell'ONU sulle Donne a Nairobi "Strategie future per l'avanzamento delle donne" (Forward Looking Strategies 1985);

Agenda 21 dell'UNCED, United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro (1992);

La Dichiarazione di Vienna sui Diritti Umani (1993);

La Conferenza Internazionale delle Nazioni Unite sulla Popolazione e lo Sviluppo, Programme of Action, Il Cairo, (1994);

Il World Social Summit on Development, Copenhagen (1995);

Il Piano d'azione per lo Sviluppo di una Prospettiva di Genere del Commonwealth (Plan of Action on Gender and Development, 1995)

4/ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni Una tabella di marca per la parità tra donne e uomini 2006-2010 (SEC(2006)275) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0092:IT>: NOT

5/ "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali...".

6/ Direttiva 7 marzo 1997, "Azioni volte a promuovere l'attribuzione di poteri e responsabilità alle donne, a riconoscere e garantire libertà di scelte e qualità sociale a donne e uomini", conosciuta come Direttiva Prodi-Finocchiaro.

7/ Al 30/10/2006 fanno parte della rete le Province di: Genova, Modena, Siena, Alessandria, Ancona, Ferrara, Firenze, La Spezia, Milano, Parma, Pesaro-Urbino, Torino e i Comuni di: Genova, Siena, Aosta, Cuneo, Rimini, Sestri Levante, Torino. Per saperne di più e consultare il Protocollo d'Intesa, si può visitare il sito [www.gender-budget.it](http://www.gender-budget.it).

# 2

## I BILANCI DI GENERE NEI COMUNI



## 2.1

### IL RUOLO DEI COMUNI NELLE POLITICHE DI GENERE

Nel quadro istituzionale complessivo, i Comuni rappresentano l'ente locale più vicino al cittadino dal punto di vista quotidiano, poiché le competenze ad essi attribuite incidono direttamente sulla qualità della vita di donne e uomini. Rispetto alle specificità delle politiche di genere, le competenze in materia sociale, i servizi per bambini, per anziani, per le fasce deboli e la famiglia in generale, hanno senza dubbio un impatto ben diverso sulla qualità della vita dei cittadini a seconda che siano donne o uomini.

Non a caso, dunque, una ricerca del Censis<sup>1</sup> ha evidenziato una differente percezione tra donne e uomini della significatività dell'azione comunale: il livello più elevato è stato infatti attribuito dalle donne (29,8%), contro il 20,5% di uomini, e dalle persone nelle fasce di età più interessate alle attività di cura per la famiglia e i bambini, vale a dire tra 30 e 44 anni (29%) e tra 65 e 85 anni (28,3%).

TABELLA 2.1  
FATTORI DI MAGGIOR DISAGIO TERRITORIALE, IN BASE AL SESSO

FATTORI DI MAGGIOR DISAGIO TERRITORIALE, IN BASE AL SESSO (VAL %)	M	F	DIFF.
Scarsità di parcheggi	31,1	34,1	-3
Carenza di servizi alla persona	18,9	19,1	-0,2
Carenza di servizi pubblici di trasporto	23,6	26,8	-3,2
Disfunzioni dei servizi pubblici essenziali (ospedali, scuole)	25,9	32,3	-6,4
Degrado ambientale	22	21,4	0,6
Presenza di immigrati	18,6	15	3,6
Presenza di situazione di degrado sociale	13,2	8,9	4,3
Assenza di aree verdi	9,8	11,1	-1,3
Orari di apertura dei negozi e dei servizi	1,6	2,1	-0,5
Carenza di sedi di incontro e di aggregazione sociale	7	9,3	-2,3
Carenza di eventi culturali	4,3	5,5	-1,2
Mancanza di strutture sportive	4,3	6,1	-1,8
Rapporto con gli uffici pubblici	6,4	6,3	0,1
Timore di essere vittime di episodi di criminalità	15	14,5	0,5

IL TOTALE NON È UGUALE A 100% POICHÉ IL QUESTIONARIO PREVEDEVA PIÙ RISPOSTE

Nel dettaglio della percezione dei maggiori fattori di disagio territoriale da parte dei cittadini, le differenti valutazioni di uomini e donne hanno confermato l'impatto differenziato delle varie aree di intervento comunale.

Le donne sono infatti particolarmente sensibili alle disfunzioni dei servizi pubblici essenziali (32,3% contro il 25,9% degli uomini), e lamentano in misura superiore la carenza di servizi pubblici di trasporto (26,8% contro il 23,6% degli uomini), la scarsità di parcheggi (34,1% contro il 31,1% degli uomini), la carenza di sedi di incontro e di aggregazione sociale (9,3% contro il 7%), l'assenza di aree verdi (11,1% contro il 9,8%) e di infrastrutture sportive (6,1% contro il 4,3%). Al contrario gli uomini sono particolarmente sensibili alle situazioni di degrado sociale (13,2% contro l'8,9% delle donne) e alla presenza di immigrati (18,6% contro il 15% delle donne). Una valutazione pressoché identica è stata data invece delle problematiche relative alla carenza dei servizi alla persona, al degrado ambientale e agli orari di apertura dei negozi e dei servizi.

La valutazione soggettiva espressa dai cittadini trova una sua corrispondenza con la lettura oggettiva dei dati di genere relativi all'impatto su donne e uomini delle

varie aree di attività dell'ente locale, anche se spesso tale esercizio di analisi si rivela difficile.

Il principio di *gender mainstreaming*, che il bilancio di genere persegue, richiede infatti una visione di genere in grado di cogliere l'effetto su donne e uomini, relativamente ad ogni ambito di azione dell'ente. La mancanza di dati disaggregati per genere e di adeguati studi e ricerche impedisce spesso di avere gli strumenti per valutare l'impatto di tutte le aree di intervento, anche perché spesso si manifesta a distanza di tempo, e in modo indiretto. I numerosi studi, ricerche e approfondimenti condotti a livello internazionale e nazionale, anche se non sono riferibili al territorio in esame, permettono comunque di affinare una capacità di riflessione e di lettura delle dinamiche di genere, che certamente conducono ad una più consapevole azione politica.

Alcune aree di intervento comunale, ad esempio quelle per la famiglia, offrono una percezione immediata del maggior beneficio che possono apportare alle donne, mentre in altri casi, ad esempio nel settore dei trasporti, sicurezza ambientale, sport, cultura, la lettura di genere deve necessariamente appoggiarsi a conoscenze e competenze specifiche sulle differenze di genere.

Nello sviluppo del manuale si offriranno per ogni area di intervento gli strumenti conoscitivi necessari per leggere i diversi impatti per donne e uomini, anche in relazione alle aree apparentemente più neutre in chiave di genere, considerando che una lettura trasversale deve comunque essere necessariamente graduata in relazione alle criticità del territorio in esame: i trasporti e la criminalità possono essere cruciali più per le aree metropolitane che per i piccoli Comuni, mentre nei Comuni con una concentrazione di popolazione di età elevata, i servizi per anziani possono assumere un carattere di maggiore urgenza.

Pur con le conosciute difficoltà finanziarie nelle quali si dibattono gli enti locali in questi anni, e nonostante i vincoli all'indipendenza finanziaria, le capacità di intervento dei Comuni nelle politiche di genere possono essere particolarmente incisive e capaci di intervenire con efficacia sulla qualità della vita di donne e uomini.

Un'importante definizione del ruolo degli enti locali rispetto alle politiche di genere è stata espressa nella "Carta Europea delle donne nelle Città"<sup>2</sup>, nella quale si individuano i principali elementi e fattori cruciali che maggiormente influenzano la vita delle donne nelle città, e che possono essere considerati come principi totalmente condivisi e accolti nel bilancio di genere:

- "La ripartizione del lavoro di cura e la possibilità di accesso al lavoro.
- Il numero e la qualità dei servizi, dei servizi comuni e in particolare di quelli relativi alla cura dei bambini.
- L'accesso ai luoghi decisionali della città, alla cultura e al tempo libero.
- La sicurezza e la lotta contro tutti i fattori di non sicurezza della città.
- L'incremento della mobilità, cioè scelte più democratiche e concrete tra trasporti individuali e collettivi.
- La qualità e la difesa del territorio."

Recentemente il CCRE (Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa) ha elaborato una "Carta europea per l'uguaglianza e le parità delle donne e degli uomini nella vita locale"<sup>3</sup>, nella quale sono state ribadite le possibilità di sviluppare politiche di genere in tutte le aree di intervento comunale.

## 2.2

### COME FARE UN BILANCIO DI GENERE

Il metodo di analisi utilizzato per l'esperienza della Provincia di Milano fa riferimento ai principi internazionali del gender budgeting e alle esperienze già attuate in Italia, in relazione alle caratteristiche normative e amministrative specifiche del territorio esaminato.

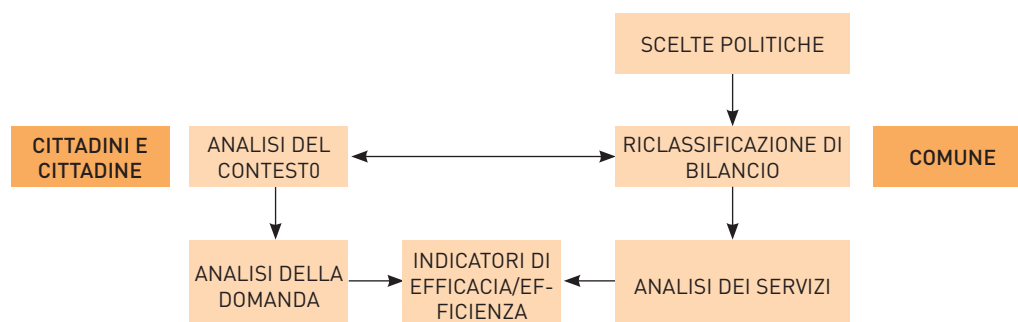
Nelle pagine che seguono verrà spiegato in modo approfondito come affrontare ogni parte che compone il bilancio di genere, sia presentando specifici indicatori e metodologie d'analisi, che alcuni esempi di applicazione tratti dai Comuni che hanno partecipato alla sperimentazione.

In questa sede si delinea il disegno di analisi complessivo nel quale le varie parti sono inserite, in modo da chiarire il contributo informativo di ognuna di queste al risultato finale.

L'obiettivo ultimo di un bilancio di genere, che vuole analizzare l'impatto dell'azione dell'ente pubblico sui cittadini e sulle cittadine, può essere raggiunto cercando di dare una risposta il più possibile esauriente a *tre quesiti principali*:

1. quali sono i bisogni dei cittadini e delle cittadine (*domanda di servizi*)?
2. come l'amministrazione risponde ai bisogni di uomini e donne (*offerta di servizi*) attraverso le scelte politiche, gli impegni assunti in bilancio, i servizi offerti?
3. quale è il livello di pari opportunità raggiunto all'interno dell'amministrazione locale?

FIGURA 2.1  
IL METODO DI ANALISI PER IL BILANCIO DI GENERE



#### 2.2.1

### I BISOGNI DEI CITTADINI E DELLE CITTADINE (LA DOMANDA DI SERVIZI)

#### L'ANALISI DI CONTESTO E LA DOMANDA DI INTERVENTO

L'analisi di contesto mira a comprendere al meglio le caratteristiche della popolazione e i bisogni di intervento, evidenziando soprattutto le differenze tra donne e uomini rispetto agli stili di vita, le esigenze e le necessità.

L'analisi di contesto deve creare i presupposti per poter poi trovare nelle fasi di analisi successive un punto di riferimento costante tra i bisogni della cittadinanza e i servizi offerti dai Comuni.

Vengono dunque individuate delle macroaree di riferimento rispetto a quattro grandi temi: le pari opportunità, la conciliazione, il mercato del lavoro e la qualità della vita.

Tali aree di analisi saranno il punto di riferimento costante sia per gli aspetti sta-

tistici propri della analisi di contesto, che per le rilevazioni di carattere politico, amministrativo, contabile e gestionale, che riguarderanno la parte dedicata alla attività dell'ente.

**L'area delle Pari Opportunità** comprende gli interventi direttamente inerenti al genere, rivolti espressamente alla popolazione femminile. Sono comprese tutte le azioni che individuano nelle donne il beneficiario privilegiato: l'istituzione/gestione/sostegno di sportelli/centri donna, campagne di prevenzione e sensibilizzazione su patologie e comportamenti a rischio tipicamente femminili, misure a sostegno della partecipazione femminile al mercato del lavoro che sebbene non siano campo specifico di competenza delle amministrazioni locali vedono negli ultimi anni un crescente impegno dei Comuni, con l'attivazione di servizi comunali di politiche attive del lavoro.

**L'area della conciliazione** è volta a individuare i bisogni di conciliazione tra lavoro per il mercato e lavori di cura. L'analisi di contesto mira a descrivere le caratteristiche della popolazione femminile e maschile non solo dal punto di vista individuale (sesso, età, stato civile, etc.), ma anche rispetto alla posizione di responsabilità e di "ruolo" ricoperto nella propria famiglia, cercando così di offrire una lettura dei possibili stili di vita desumibili dalle differenti strutture familiari.

Analogamente nell'**area del mercato del lavoro**, donne e uomini vengono descritti attraverso le variabili che meglio definiscono la posizione nel mercato del lavoro, sia in termini potenziali di occupabilità (istruzione, formazione e titolo di studio), che di occupazione (condizione lavorativa). Anche in questo caso alla condizione individuale viene affiancata una proiezione più ampia relativa al contesto socioeconomico nel quale donne e uomini si trovano ad operare.

**L'area qualità della vita** contiene gli approfondimenti relativi ad una visione estesa di ambiente, nella quale variabili quali la sicurezza e la criminalità, i trasporti e la mobilità, l'ecosistema urbano, la cultura, lo sport ed il tempo libero contribuiscono a definire il livello di qualità della vita di donne e uomini nel Comune esaminato. In questo caso, risultando meno immediato il collegamento ai singoli individui, il riferimento alle differenze di genere viene colto in termini di consapevolezza del differente impatto delle condizioni ambientali su donne e uomini.

Sulla base dell'analisi di contesto è possibile individuare la popolazione che potrebbe avere bisogno dei servizi (domanda potenziale): anziani, bambini, adolescenti, famiglie monoparentali, famiglie con bambini piccoli, rappresentano dei bacini potenziali di utenza per i servizi del Comune, soprattutto di tipo sociale.

La disponibilità di strumenti statistici più raffinati o specifici consente di meglio dimensionare l'ampiezza della domanda di servizi comunali.

In questo processo di definizione della domanda di servizi, fatte salve le inevitabili lacune informative che caratterizzano gli strumenti statistici a disposizione, l'elemento di genere viene colto anche in via indiretta, tenendo in considerazione, ad esempio, le ricadute dei servizi sociali sulle donne in quanto figure familiari di riferimento per la cura e l'assistenza di bambini e anziani, così come la predominante componente femminile che caratterizza l'utenza dei servizi agli anziani, per quanto riguarda le fasce di età più elevate.

### 2.2.2

## L'OFFERTA DI SERVIZI: IL PROCESSO POLITICO-AMMINISTRATIVO-GESTIONALE DEL COMUNE

A fronte della lettura dei bisogni della popolazione e dei potenziali beneficiari, donne e uomini, dei servizi comunali, la risposta offerta dall'ente viene descritta

ripercorrendo le fasi principali del processo politico-finanziario-amministrativo-gestionale che consente di tradurre gli indirizzi politici in servizi alla cittadinanza.

Anche in questo caso le affinità con il procedimento analogo del bilancio sociale vengono esaltate attraverso una lettura complessiva che cerca costantemente il riferimento alle differenze di genere.

### ANALISI DELLA PROGRAMMAZIONE

La presentazione delle linee di indirizzo politiche e programmatiche della giunta in carica è il primo passaggio nel quale vengono enunciati i principi guida di tutta la azione di governo. Leggere in chiave di genere un programma di mandato o una relazione previsionale e programmatica significa evidenziare e sottolineare le scelte operate con riferimento alle macroaree di genere. Si offre dunque una lettura dei propositi politici in materia di pari opportunità, di conciliazione, di mercato del lavoro e di qualità della vita, ricercando l'ordine delle priorità dai programmi politico-strategici rispetto alle aree maggiormente gender sensitive. L'approccio adottato si basa sui metodi di valutazione ex ante dell'impatto potenziale di genere degli interventi programmati, ed in particolare sulla VISPO elaborata dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

### RICLASSIFICAZIONE E ANALISI DEL BILANCIO

L'analisi finanziaria del bilancio rappresenta il passaggio più importante dalla enunciazione del programma politico, all'inizio delle varie fasi operative che condurranno all'erogazione del servizio finale.

L'approccio di genere nell'analisi del bilancio viene evidenziato attraverso un processo di riclassificazione dei centri di costo che, anche in questo caso, sia in grado di presentare le voci di spesa e di entrate relative alle nuove aree delle pari opportunità, alla conciliazione, mercato del lavoro e qualità della vita.

L'ulteriore dettaglio relativo ai singoli servizi (asili nido, assistenza domiciliare, politiche giovanili, trasporto urbano, etc.), consente di preparare il collegamento finanziario alla successiva descrizione dei servizi erogati e degli uomini e donne beneficiari da tali servizi.

Con riferimento alle macroaree di genere, vengono analizzate sia le entrate che le spese, enfatizzandone le caratteristiche finanziarie in termini di flessibilità/rigidità, indipendenza, etc. sulla base di appositi **indicatori di bilancio**.

Il documento finanziario analizzato, a seconda della scelta dei Comuni, può essere sia il bilancio approvato a consuntivo che quello a preventivo.

E' evidente però la differenza del processo di analisi e valutazione che si viene a generare nei due casi:

- analizzando il **bilancio a consuntivo** si opera un processo di gender auditing nel quale, a ciclo amministrativo concluso, si analizzano i risultati della attività condotta. La scelta di cominciare dall'analisi del bilancio consuntivo consente di disporre di dati definitivi sulla base dei quali valutare l'attività che è stata condotta e riorientare i bilanci futuri;
- affrontare il **bilancio a preventivo** significa invece contemplare la possibilità di operare delle variazioni di bilancio, e di modificare le decisioni, di condurre cioè un processo di gender budgeting. Certamente disporre in questa fase di un precedente documento redatto sul bilancio a consuntivo consente di ottenere elementi conoscitivi indispensabili per poter in qualche modo variare le decisioni. Il gender budgeting si presta dunque ad una lettura meno tecnica del gender auditing, e più politica, poiché si passa da una forma di rendicontazione sociale ad una forma di valutazione dai connotati più soggettivi.

## ANALISI DEI SERVIZI

L'analisi dell'attività e dei servizi rappresenta il passaggio successivo allo stanziamento delle risorse, di cui si analizza l'impiego nella realizzazione delle attività.

Se il bilancio infatti offre una lettura in termini quantitativi, un'attenta analisi del quadro dei servizi fornisce elementi di valutazione sulla qualità del servizio e sulla capacità di questo di corrispondere ai bisogni della popolazione, sulla base di indicatori di efficacia ed efficienza.

## GLI INDICATORI DI EFFICACIA ED EFFICIENZA

La conclusione del processo di gender budgeting richiede l'individuazione ed elaborazione di indicatori di efficacia ed efficienza, la cui capacità di rappresentare accuratamente elementi di valutazione di genere dipenderà dal sistema di rilevazione e di analisi dei dati che si sarà costruito in precedenza.

Per ogni fase di analisi vengono proposti indicatori: per la programmazione e pianificazione, per l'analisi del contesto e della domanda di servizi, per l'analisi dell'offerta di servizi, per l'analisi del bilancio. Il dato numerico di tali indicatori, prodotto al termine di ogni fase, riassume i risultati delle varie fasi di analisi e le indirizza verso il risultato finale che si vorrà ottenere.

L'individuazione degli indicatori viene inoltre accompagnata, ove possibile, da una ricognizione degli indicatori utilizzati a livello nazionale ed europeo, per riscontrare la possibilità di rilevare *benchmarks* di confronto e di valutazione.

### 2.2.3

## ANALISI DI GENERE DEL PERSONALE POLITICO E AMMINISTRATIVO DEL COMUNE

Dopo aver visto l'azione dei Comuni nei confronti dei cittadini e delle cittadine, la lettura dell'azione dell'ente può essere completata con una analisi dell'organigramma e della composizione di genere del personale, sia politico che amministrativo. Vengono dunque presentate le politiche di genere condotte all'interno della amministrazione comunale attraverso indicatori di segregazione orizzontale e verticale e della presenza femminile nei luoghi decisionali.



## NOTE

1/ [www.censis.it](http://www.censis.it): "Donne e politica. Vecchie legature e nuove chances. Donne in politica: vincoli e opportunità," cap. 3: Domanda e offerta di Policy, Aprile 2003.

2/ "Carta Europea delle Donne nella Città" - Ricerca- Azione 1994-1995, sovvenzionata dalla Unione per le Pari Opportunità della Commissione Europea La Città, la Cittadinanza e il Genere - verso un " Diritto alla città per le donne" - Per una democrazia paritaria che miri a migliorare la vita di tutti - Una piattaforma comune di riflessione su piano europeo. City e Shelter \*Bruxelles Belgio \* Bruxelles Belgio \* Fopa \* Dortmund Germania \* Gruppo Modi di vivere \* Meudon Francia \* Prassi Atene Grecia \* Seirov Nirov \* La Haye Paesi Bassi.

3/ [http://www.aiccre.it/pdf/carta\\_parita.pdf](http://www.aiccre.it/pdf/carta_parita.pdf)





# 3

## LA DOMANDA DI INTERVENTO. L'ANALISI DI GENERE DEL CONTESTO LOCALE



## 3.1

# I BISOGNI DEL TERRITORIO E LA DOMANDA DI INTERVENTO

### QUALI OBIETTIVI D'ANALISI

Come già anticipato nella parte introduttiva, in un bilancio di genere l'*obiettivo dell'analisi* di contesto mira soprattutto a offrire chiavi di lettura sulle *disparità di genere* esistenti sul territorio.

La consapevolezza delle differenze e disuguaglianze tra donne e uomini viene infatti maggiormente sensibilizzata se si riescono ad offrire elementi di valutazione calati nella realtà specifica comunale.

Capire quali sono le condizioni personali, familiari, lavorative e sociali di donne e uomini che vivono nel Comune, il loro differente stile di vita, il livello di istruzione, lo stato di salute, il tenore e la qualità della vita, è un importante esercizio non solo di analisi, ma anche di riflessione.

Oltre a perseguire l'obiettivo generico di una maggiore conoscenza del territorio in un'ottica di genere, l'analisi di contesto persegue anche un obiettivo più specifico, che vuole definire i presupposti per la stima della *domanda di servizi* da parte dei cittadini e delle cittadine.

L'azione di governo del Comune, che verrà descritta nel capitolo 4, viene infatti rappresentata in un rapporto dinamico tra domanda e offerta di servizi.

Nell'analisi di contesto si creano dunque i presupposti qualitativi e quantitativi per poter valutare, in una seconda fase, l'efficacia e l'efficienza dei servizi erogati dal Comune. Nei Comuni di norma un'analisi di contesto viene spesso elaborata in occasione di relazioni revisionali e programmatiche, o, per i Comuni più grandi, per redigere l'identità dell'Ente nel bilancio sociale.

L'analisi di contesto di un bilancio di genere vuole però aggiungere uno specifico piano di lettura mirato ad offrire evidenza delle differenze e disuguaglianze tra donne e uomini.

Le fonti statistiche vengono dunque presentate e analizzate con un "approccio di genere", cercando in ogni passaggio di mettere in evidenza le diverse condizioni di donne e uomini.

### QUALI VARIABILI, STRUMENTI DI RILEVAZIONE E INDICATORI

L'analisi è articolata in 4 macroaree principali, ognuna delle quali dedicata ad approfondire specifici aspetti della popolazione.

La prima macroarea di analisi offre una prima *descrizione del Comune*, per introdurre i principali fattori di forza e di criticità che insistono sul territorio comunale e che contribuiscono a creare il quadro ambientale nel quale vivono donne e uomini del Comune.

La seconda macroarea approfondisce le *caratteristiche socioanagrafiche* e familiari della popolazione con particolare riferimento ai *bisogni di conciliazione*. Riferendosi a variabili quali l'età, lo stato civile e familiare, si focalizza l'analisi sul ruolo di donne e uomini all'interno della famiglia, evidenziandone le diverse responsabilità nel lavoro di cura e domestico. L'approfondimento rispetto a specifici target sull'infanzia e l'adolescenza, gli anziani e l'handicap, le fasce deboli, contribuisce a perseguire la definizione di potenziali destinatari di servizi che più incidono sulla vita delle donne, maggiormente impegnate nel lavoro di cura.

La più debole posizione sociale delle donne, che come si vedrà emerge dal dato occupazionale, viene riflessa inevitabilmente sul loro tenore di vita e di reddito.

Se, infatti, la minore partecipazione lavorativa, e quindi il più basso reddito in-

dividuale delle donne viene compensato dal meccanismo di redistribuzione economico all'interno della famiglia, tale condizione può determinare una maggiore propensione al rischio di povertà <sup>1</sup>, che rende le donne più deboli in particolari situazioni di difficoltà personali, familiari e sociali (separazioni, vedovanze, etc).

Dopo aver esaminato gli individui e le famiglie, si approfondiscono i ruoli sociali di donne e uomini nella società, espressi soprattutto attraverso le differenti posizioni di donne e uomini rispetto *al sistema economico e al mercato del lavoro*.

Il livello di istruzione e formazione rappresenta certamente un indicatore rilevante della "posizione occupata nella società". Il livello di istruzione viene inoltre letto in diretta connessione con le differenti potenzialità occupazionali che le persone possono esprimere sul mercato del lavoro.

Le condizioni lavorative delle donne e degli uomini indica il diverso grado di indipendenza economica, nonché la definizione delle reciproche identità sociali.

Il mercato del lavoro viene quindi analizzato nelle sue più importanti variabili: tasso di attività, di occupazione e di disoccupazione che, se riletti in chiave di genere, lasciano vedere una realtà sociale disuguale, nella quale, in virtù dei diversi ruoli familiari, forte è il compromesso tra famiglia e lavoro fatto dalle donne, mentre certamente meno stringente è l'impegno degli uomini nel doppio ruolo, lavorativo e familiare.

L'analisi del mercato del lavoro locale ci indica inoltre quanto il contesto economico e produttivo incida necessariamente sulle scelte lavorative dalla popolazione.

L'analisi delle dotazioni infrastrutturali, delle imprese e del contesto economico è finalizzata a comprendere come la specializzazione produttiva e di servizio possa influenzare in misura differenziata le potenzialità occupazionali di donne e uomini.

L'ultimo passaggio che va a concludere l'analisi di contesto riguarda una lettura del livello di "qualità della vita" di donne e uomini residenti nel Comune.

Per quanto la definizione di qualità della vita si presti a varie e articolate definizioni, per le finalità del bilancio di genere si vogliono evidenziare soprattutto gli elementi di tipo sociale e ambientale che, oltre alla famiglia e al lavoro, contribuiscono a definire il livello di benessere psicofisico, sociale ed economico di donne e uomini.

In questo ambito si approfondiscono quindi gli aspetti relativi alla sicurezza e la criminalità, i trasporti, la mobilità e i tempi della città, la tutela ambientale e l'ecosistema urbano, la cultura, lo sport e il tempo libero.

La metodologia di analisi, fin qui descritta, trova nelle pagine che seguono una descrizione dettagliata delle modalità di lettura dei dati a livello comunale, con esempi di applicazione riferiti ai Comuni che hanno partecipato alla sperimentazione. La principale *fonte* di dati relativa alle caratteristiche individuali della popolazione è data dall'ISTAT, che elabora dati sia di tipo censuario che di bilancio demografico annuale <sup>2</sup>. In alcuni casi si propongono anche elaborazioni possibili sulle banche dati delle Anagrafi Comunali.

Per quanto riguarda il livello di istruzione, il mercato del lavoro e il tenore di vita e di reddito, le fonti di dati sistematiche attualmente disponibili fanno riferimento soprattutto al Censimento Istat della Popolazione 2001, e alle elaborazioni statistiche provinciali, come nel nostro caso quelle dell'Osservatorio sul mercato del Lavoro della Provincia di Milano.

I Comuni possono inoltre condurre analisi e indagini ad hoc, come quelle che abbiamo considerato a titolo di presentazione di casi di buone prassi.

Come si vedrà di seguito nella lettura degli esempi di applicazione, per ogni sezione di analisi vengono proposti *indicatori* specifici per i vari ambiti di lettura. Oltre agli indicatori già in uso nelle elaborazioni statistiche ufficiali, vengono elaborati

altri specifici indicatori di genere, utili a meglio definire sia le disuguaglianze, che le differenze.

### 3.1.1

## LA PRESENTAZIONE DEL COMUNE

Come si è anticipato per l'analisi di contesto è utile premettere una sintetica descrizione del Comune, che delinea sinteticamente il quadro socioeconomico del territorio e della popolazione di riferimento per offrire una sintesi immediata delle principali caratteristiche socioeconomiche del territorio, rispetto alla quale declinare, negli approfondimenti successivi, le tematiche di genere.

La necessità di inserire l'approccio di genere nel quadro di uno scenario complessivo nasce dalla considerazione della non uniformità delle differenze di genere nei vari territori, e quindi dalla necessità di evidenziare le singole specificità in relazione all'ambiente di riferimento.

A titolo di esempio si consideri come:

- una struttura della popolazione più o meno giovane possa significare la necessità di una maggiore attenzione alle problematiche dell'infanzia e della conciliazione, piuttosto che a quelle connesse alla sfera della popolazione più anziana;
- problematiche di criminalità o di sicurezza ambientale condizionano in misura differenziata la popolazione femminile e maschile;
- un tessuto economico più o meno incentrato sui servizi piuttosto che su alcuni comparti produttivi influenzerà in modo diverso le possibilità di occupazione femminile.

### QUALI FONTI UTILIZZARE

Lo schema di presentazione del territorio consiste in una breve sintesi di dati rappresentativi, già in parte reperibili nei documenti di bilancio (es: analisi di contesto della relazione previsionale e programmatica), nei dati della Camera di Commercio, misure Ancitel etc.

#### BOX 1 - ESEMPI RIFERITI AI COMUNI

##### LA PRESENTAZIONE DEL COMUNE DI CASTANO PRIMO

#### SUPERFICIE E POPOLAZIONE

Superficie territoriale: Km 19,06; residenti: 10359 (all'1/01/2005)  
La densità abitativa è 551 ab/Kmq.

#### IL TERRITORIO

Il territorio si colloca in un'area di pregio ambientale (Parco Regionale del Ticino), ed è interessato da importanti infrastrutture quali l'Aeroporto della Malpensa, le ferrovie Nord, la futura Boffalora-Malpensa e da potenziali inurbamenti lungo questa direttrice di traffico.

#### CRITICITÀ

Il territorio è interessato dagli scarichi in atmosfera della centrale elettrica di Turbino, dai campi elettromagnetici di numerosi elettrodotti e dal cono di atterraggio del vicino aeroporto della Malpensa, che comporta inquinamento dell'aria e inquinamento acustico per popolazione e ambiente. La componente ambientale coinvolge maggiormente le aree limitrofe.

#### RETE ISTITUZIONALE

La presenza dell'aeroporto di Malpensa e di infrastrutture viarie e ferroviarie, lo sviluppo demografico per lo più legato a fenomeni di immigrazione, le problematiche ambientali, richiedono di confrontarsi con Enti e autorità sovracomunali per indirizzare

le scelte di questi ultimi, limitando al massimo il consumo del territorio e garantendo ai cittadini ampie zone verdi.

#### SISTEMA PRODUTTIVO

Rami di attività economica prevalenti: industria tessile e industria meccanica.

#### SISTEMA SOCIALE

La condizione socio-economica delle famiglie è generalmente di livello medio, esiste una fascia limitata di famiglie in condizione di grave precarietà economica. Emerge inoltre la volontà politica di trovare soluzioni ai tanti problemi legati alle nuove emergenze sociali relative alla famiglia e ai soggetti deboli a essa collegati (anziani, minori, disabili, soggetti con disagio sociale). Va inoltre interpretato il ruolo di Comune capofila del Castanese. Da questo ruolo discende una funzione di indirizzo e di governo della spesa sociale, che va oltre il territorio comunale.

## 3.2

### CARATTERISTICHE DELLA POPOLAZIONE E BISOGNI DI CONCILIAZIONE FAMIGLIA-LAVORO

L'analisi della popolazione è il punto di partenza di un'analisi di contesto, poiché cerca di descrivere attraverso le variabili anagrafiche e di reddito il possibile stile di vita delle persone in relazione alla loro età, il loro stato civile e familiare, l'eventuale condizione di disagio e povertà.

Tale esercizio di analisi è particolarmente utile per le finalità del bilancio di genere, poiché permette di migliorare la capacità di lettura delle esigenze della popolazione, intesa come donne e uomini.

L'analisi delle caratteristiche della popolazione consente di identificare le aree di bisogno relative ai servizi per l'infanzia e l'adolescenza, per gli anziani, o individuare situazioni familiari di maggiore difficoltà oggettiva, arrivando quindi a definire i bacini potenziali di utenza per i vari servizi di conciliazione, per il lavoro o per la qualità della vita, offerti dal Comune.

#### 3.2.1

##### CARATTERISTICHE SOCIO-DEMOGRAFICHE DELLA POPOLAZIONE

Le caratteristiche della popolazione possono essere considerate in relazione alle seguenti unità di analisi:

- Gli individui: per analizzare le caratteristiche della popolazione del territorio per età e stato civile.
- Le famiglie: per considerare le caratteristiche dei nuclei familiari, in termini quantitativi e qualitativi.
- Il bilancio demografico: per evidenziare la dinamica demografica della popolazione, in termini di crescita naturale e migratoria.
- Gli indicatori anagrafici: per rappresentare in modo sintetico le principali variabili considerate.

##### QUALI OBIETTIVI D'ANALISI

L'obiettivo dell'analisi rivolta agli **individui** è quello di descrivere la popolazione di un territorio in relazione alla composizione per genere rispetto all'età e allo stato civile. Attraverso tale approfondimento si possono conoscere le aree di popolazione potenzialmente interessate ai servizi all'infanzia, per gli anziani, o ipotizzare eventuali situazioni di difficoltà personale connesse a particolari stati civili, quali ad esempio i divorziati o i vedovi.

La lettura di genere di tali variabili offre una migliore consapevolezza ad esempio della maggiore presenza di donne nelle fasce di età più anziane, tra i vedovi/e e i divorziati/e, lasciando ipotizzare maggiori difficoltà personali e sociali.

Dopo aver analizzato lo stato anagrafico e civile degli individui residenti in un Comune, il dato relativo alle **famiglie** arricchisce il quadro di ulteriori elementi di conoscenza e di approfondimento che consentono di integrare le prime considerazioni relativamente ai vari periodi di vita e alle problematiche che li caratterizzano, evidenziandone le relazioni tra gli individui e il contesto familiare nel quale vivono, e mettendo in relazione la condizione familiare con le responsabilità che i vari ruoli all'interno della famiglia inevitabilmente comportano.

Essere figli o figlie, mogli o mariti, madri o padri, avere figli piccoli, adolescenti o adulti, vivere in famiglie monoparentali o numerose, rappresentano infatti condizioni familiari che già di per sé consentono di delineare alcuni elementi di rappre-

sentazione dei vari stili di vita delle persone.

Dopo aver prodotto una lettura relativa allo stato della popolazione, il **bilancio demografico** e le **migrazioni** completano la lettura dello stato della popolazione relativamente all'andamento annuale del saldo naturale e del saldo migratorio.

Tale analisi, se approfondita con l'ottica di genere, e con una proiezione temporale, offre la possibilità di riflettere sull'andamento delle nascite e della mortalità, sulla capacità attrattiva del territorio in termini di immigrazioni ed emigrazioni. Per queste ultime si rende particolarmente interessante approfondire il dato sugli stranieri residenti.

Questo tipo di lettura si presta a utili riflessioni in merito alle attività del Comune: al dimensionamento dei servizi sociali in relazione alla mortalità degli anziani, alla condizione femminile rispecchiata nell'andamento delle nascite, alle politiche di accoglienza e di solidarietà nei confronti degli stranieri immigrati, alle aree di intervento sulla sicurezza sociale e nella capacità di integrazione multiculturale del territorio.

### QUALI VARIABILI, STRUMENTI DI RILEVAZIONE E INDICATORI

La **PRIMA VARIABILE** analizzata per gli individui è l'età, che definisce i primi macroaggregati rispetto alla condizione individuale e familiare, che vanno successivamente specificati approfondendo le altre variabili riferite al livello di istruzione, di reddito, sociale, etc.

**L'età delle donne e degli uomini** offre subito alcune indicazioni su quali possono essere gli stili di vita, i bisogni, gli interessi e le esigenze necessariamente impliciti rispetto all'appartenenza ai diversi "periodi di vita". Il dato anagrafico riletto con un approccio di genere richiede infatti di classificare le generazioni secondo una omogeneità di problematiche personali, familiari o sociali implicite rispetto al dato dell'età, per le quali si possono già individuare i bacini potenziali di utenza per diversi servizi alla persona erogati dai Comuni.

Una classificazione orientata a raggiungere tale obiettivo articola la popolazione residente secondo le seguenti aree anagrafiche di genere:

**A.L'AREA DI CURA INFANZIA E ADOLESCENZA** comprende le generazioni tra i 0 e i 19 anni. Si tratta di figli o nipoti, con una ridotta evidenza della differenza di genere in termini di responsabilità familiari e di ruolo sociale. Tale segmento di popolazione offre una lettura di genere di tipo indiretto, poiché comprende in massima parte soggetti destinatari di lavoro di assistenza e cura da parte di figure "materne" o che ricoprono altrimenti tale tipo di ruolo.

Una più approfondita articolazione di tale area anagrafica consente di individuare i bacini di utenza per l'offerta di alcuni servizi comunali:

- **0-2 ANNI**, l'età di riferimento per gli asili nido,
- **3-5 ANNI** per le scuole materne,
- **6-13 ANNI** per le scuole elementari e medie
- **14-19 ANNI** per le scuole superiori, obbligo scolastico e formativo,
- **3-19 ANNI** in generale per servizi ricreativi, estivi, sportivi e di intrattenimento.

**B.L'AREA DI CONCILIAZIONE FAMIGLIA E LAVORO** considera la fascia di età dai 20 ai 59 anni, nella quale si sviluppa il periodo di vita "attivo", anch'esso a sua volta articolato secondo la maggiore incidenza delle più frequenti problematiche di genere:

- **20-29 ANNI**: rappresenta il decennio nel quale si giunge alla conclusione del ciclo scolastico e ci si confronta con le tematiche di ingresso nel mondo del lavoro e la costituzione dei primi nuclei familiari. In tale contesto le differenze

tra donne e uomini riguardano soprattutto le maggiori difficoltà delle donne a entrare nel mercato del lavoro, coinvolgendo quindi soprattutto le politiche per l'occupazione e l'area sociale in senso lato.

- **30-39 ANNI:** riguarda il periodo di vita nel quale la tematica della conciliazione tra le esigenze lavorative e quelle familiari raggiunge il massimo di criticità: la costituzione di nuove famiglie, il matrimonio, la nascita dei figli, sono passaggi cruciali nell'esistenza delle persone che richiedono una presenza importante di servizi per l'infanzia, per il sociale. Le capacità organizzative e i bisogni di servizi all'infanzia che il servizio pubblico è chiamato a soddisfare vanno inoltre a integrarsi con le scelte lavorative della popolazione femminile (che vengono analizzate nel paragrafo 3.3.3): la disponibilità di forme lavorative flessibili, la composizione del tessuto economico e produttivo del territorio assumono allora una chiave di lettura di tipo sociale e di genere, se interpretati con tale prospettiva.
- **40-59 ANNI:** in tale periodo di vita si assiste ad un consolidamento delle strategie di conciliazione famiglia-lavoro e ad una riduzione del bisogno di assistenza all'infanzia in termini quantitativi, ma differente in termini qualitativi. Le figure genitoriali in tale fascia di età fronteggiano problematiche di genere legate all'affermazione di eventuali carriere professionali o, per le donne, al reinserimento nel mondo del lavoro dopo un periodo di allontanamento, la gestione di una famiglia con figli adolescenti, la conclusione della carriera lavorativa, le prime responsabilità di assistenza e cura verso genitori anziani. In tale ambito si esprime l'area di inerenza per le politiche all'infanzia e all'adolescenza per le fasce di età 5-19 anni, per le politiche sociali e alla famiglia, per le politiche per il lavoro.

**C. L'AREA DI ASSISTENZA E SUPPORTO** si rivolge alla fascia di età compresa tra i 60-79 anni: l'allungamento della vita attiva, sconosciuto alle generazioni precedenti, è caratterizzato dalla fuoriuscita dal mondo del lavoro di pensionati con una forte autonomia in termini fisici, sociali ed economici. Quella che una volta veniva definita comunemente "Terza età" è oggi da considerarsi una vera risorsa in termini sociali, proprio perché il mancato impegno lavorativo e l'integrità fisica le possono attribuire la caratteristica di generazione socialmente e anagraficamente "disponibile" e impegnata a supportare e sostenere nel lavoro di cura e assistenza sia le generazioni successive (sostegno a figli e nipoti) che precedenti (sostegno ai genitori anziani)<sup>3</sup>.

Le tematiche di genere in tale fascia di età sono direttamente connesse con l'impegno e le responsabilità di cura e assistenza certamente a maggiore appannaggio delle donne. Proprio per evidenziare il maggiore ruolo sociale di tale nutrita popolazione femminile di caregivers si è ritenuto di dover fissare il limite superiore di questa fascia di età non all'età pensionabile degli uomini, come vogliono le statistiche ufficiali (15-64 anni è la fascia di età della popolazione ritenuta "attiva") ma a quella attuale delle donne (60 anni), che sono certamente più impegnate in questa attività di sostegno alle altre generazioni.

Questa fascia di età viene a sua volta suddivisa in:

- **60-69 ANNI:** prevede una presenza nel mercato del lavoro decrescente e un eventuale impegno nella assistenza e cura agli anziani e ai bambini,
- **70-79 ANNI:** coincide con alcuni impegni nei confronti di eventuali nipoti, ma soprattutto cominciano ad avere un ruolo maggiormente impegnativo le problematiche collegate alla salute.

**D.L'AREA DI CURA AGLI ANZIANI:** rappresenta un'area generazionale caratterizzata da un ritorno alla condizione di soggetti bisognosi di assistenza e cura, e quindi con un impatto familiare sulle figure soprattutto femminili che all'interno della famiglia svolgono il ruolo di caregivers. Viene ancora suddivisa in due fasce di età caratterizzate soprattutto dallo stato di salute e dalla progressiva perdita di autonomia, corrispondente ad un proporzionalmente maggior bisogno di cure e assistenza: 80-89 anni e over 90. Immediato per tale area di riferimento è il ruolo e l'impegno del servizio pubblico per le politiche per gli anziani e per il sociale.

La seconda variabile proposta, relativa agli individui, riguarda lo **STATO CIVILE**. La lettura analitica di questa variabile aiuta a individuare fasce di popolazione per le quali lo stato civile può indicare condizioni potenziali di disagio riferibili all'azione sociale del Comune. E' questo il caso della popolazione divorziata o vedova, riconducibile soprattutto alla popolazione femminile, per la quale la condizione di disagio familiare si ripercuote in una maggiore condizione di debolezza sociale e, spesso, economica. Associando lo stato civile di divorziato/a o di vedovo/a alle fasce di età più anziane o ai gruppi familiari con figli piccoli per le fasce di età più giovani, è possibile tracciare un quadro complessivo di potenziali utenti dei servizi sociali, riconducibili al disagio familiare ed economico.

Se le condizioni di divorziato o vedovo possono dunque riferirsi a fasce deboli della popolazione, ma comunque di entità numerica limitata rispetto al dato complessivo della popolazione, è interessante valutare il dato dello stato civile disaggregato per genere e fasce di età in relazione al carico del lavoro di cura. Non disponendo a livello comunale di statistiche sull'uso del tempo in grado di dimensionare il carico di assistenza familiare e di lavoro di cura tipico di alcune figure familiari femminili, è comunque possibile condurre una riflessione per via deduttiva sul maggiore carico familiare che grava ad esempio sulle donne coniugate con bambini piccoli, rispetto a donne nubili che vivono ancora nella famiglia di origine.

L'analisi delle **famiglie** consente di approfondire le dinamiche tra donne e uomini rispetto alla condizione di convivenza e alle responsabilità nel lavoro di cura e di assistenza, presupposti per la definizione delle problematiche relative alla conciliazione tra famiglia e lavoro che possono generare una domanda di servizi.

La differenza di genere all'interno delle famiglie è da ricondursi alla distribuzione del lavoro di cura e domestico che, ad oggi, mostra tuttora una vistosa disparità.

Rispetto al nesso tra una lettura statistica delle famiglie del territorio e una riflessione sul diverso impegno nel lavoro di cura e domestico è infatti bene ricordare che <sup>4</sup>:

- Le donne tra 20 e 74 anni spendono più tempo per il lavoro familiare che per quello extradomestico. Dedicano più tempo di tutte al lavoro familiare le italiane (5h20'), meno tempo le svedesi (3h42'). Gli uomini italiani dedicano al lavoro familiare il minor tempo di tutta l'Europa (1h35').
- Le attività domestiche e di cura svolte dai soggetti con almeno 15 anni assorbono in media 25,7 ore settimanali; il valore riscontrato per le donne (37,3) risulta circa il triplo di quello registrato per gli uomini (13,2); tale divario non si riduce molto considerando i soli componenti occupati (rispettivamente 29,3 e 12,5 ore).
- "Nel complesso delle ore di lavoro e di attività domestiche e di cura, divari sensibili, oltre che per il genere (48,8 per le donne contro 38,2 per gli uomini), si riscontrano per le classi di età e per il titolo di studio. Il numero delle ore di attività risulta massimo tra 31 e 50 anni di età (circa 60 ore) e minimo fino a 30 anni e oltre 65 anni (circa 30 ore); le ore di attività risultano inoltre crescenti al crescere del titolo di studio".

- “Le attività domestiche assorbono, in media, oltre la metà delle ore complessivamente spese per lavoro domestico e di cura (56,5 per cento), contro circa il 20 per cento dedicato rispettivamente alla cura di bambini e ragazzi e alla cura di altri componenti appartenenti alla famiglia. La quota di attività di cura dei ragazzi caratterizza in particolare la classe di età tra i 31 e i 40 anni, mentre quella di cura degli altri componenti è crescente con l’età.”
- Il valore delle attività familiari domestiche e di cura nei paesi industrializzati è stato valutato tra il 25 e il 40 per cento del prodotto nazionale lordo;
- Le indagini annuali della Banca d’Italia mostrano una rivalutazione del reddito disponibile delle famiglie dovuta al lavoro di cura e domestico compresa tra il 35 e il 60 per cento.
- Mentre negli ultimi decenni del ventesimo secolo la donna italiana dedicava 19 anni della sua vita ad allevare i figli e 9 a curare genitori e suoceri, alla fine del ventesimo secolo il rapporto si è invertito: il lavoro di cura degli anziani assorbe 18 anni della vita, e quello per i figli si è ridotto a 17<sup>5</sup>.
- I nuclei monogenitore sono sostanzialmente sotto la responsabilità di una donna (83,9%) sia perché è maggiore la probabilità delle donne di rimanere vedove rispetto agli uomini, sia perché in seguito ad una separazione o divorzio i figli sono abitualmente affidati alla madre. Nei casi di genitori non sposati, inoltre, i figli sono nella quasi totalità riconosciuti dalla madre.

Gli elementi di riflessione sopra riportati in merito al ruolo sociale del lavoro domestico e di cura nelle famiglie tracciano un percorso di riflessione che permette di rileggere le statistiche comunali sulla famiglia alla luce del ruolo che i servizi erogati da un Comune possono svolgere.

Le principali elaborazioni statistiche consentite dai dati censuari ISTAT possono in un secondo livello di analisi essere approfondite con l’analisi dell’anagrafe comunale.

Relativamente alla famiglia, le principali variabili da considerare in un’ottica di genere riguardano:

#### A. FAMIGLIA E POPOLAZIONE PER NUMERO DI COMPONENTI

Considera il numero complessivo delle famiglie residenti ed una loro ripartizione in merito al numero di componenti che vi convivono.

Rispetto ad una lettura finalizzata alle aree interessate dall’intervento comunale, le tipologie familiari alle quali prestare particolare attenzione sono certamente quelle delle famiglie con:

- un unico componente, anziano, soprattutto se donna, per cui si prospettano particolari bisogni in termini di assistenza sociale e sanitaria,
- famiglie numerose per le quali invece l’approfondimento sul numero e l’età dei figli consente di individuare una area potenziale di intervento di tipo sociale con particolare attenzione ai servizi per l’infanzia.

#### B. POPOLAZIONE RESIDENTE IN CONVIVENZA

Il dato sulla popolazione residente in convivenza evidenzia la parte di popolazione per la quale certamente diverse sono le esigenze quotidiane, proprio perché inserite in contesti sociali non familiari che ne determinano differenti stili di vita. Le categorie più importanti rilevate dal Censimento Istat riguardano soprattutto le persone conviventi in Istituti Assistenziali e le convivenze ecclesiastiche.

Tale dato, ai fini della lettura delle politiche sociali comunali, è particolarmente indicativo, poiché la componente anziana e soprattutto femminile di tali tipologie di convivenze lascia ipotizzare le aree di intervento specifiche da parte del Comune. Rispetto alla rilevazione dell’utenza per genere dei residenti in Istituti Assisten-

ziali finanziati dai fondi comunali, il dato Istat, pur essendo riferito al Censimento ISTAT 2001, ha il vantaggio della completezza in quanto comprende anche le convivenze in istituti di assistenza privati o di altri enti pubblici, dato non sempre gestito dai Comuni, soprattutto per quanto riguarda la ripartizione per sesso.

### C. POPOLAZIONE PER TIPO DI NUCLEO FAMILIARE

La rilevazione delle tipologie di nucleo familiare definite dall'Istat si presta a importanti letture sui diversi stili di vita delle famiglie, soprattutto quelle nelle condizioni più deboli dal punto di vista sociale. Un primo livello di lettura definisce come particolarmente interessante il dato dei nuclei familiari composti da madri con figli e da padri con figli, seguito dalle coppie con figli. L'approfondimento per fasce di età dei figli, ottenibile con una estrazione specifica da parte dell'Istat, offre la possibilità di meglio rilevare le fasce di potenziale interesse per i servizi sociali e all'infanzia, rispetto ai nuclei familiari più disagiati.

Il **BILANCIO DEMOGRAFICO** completa la lettura delle caratteristiche della popolazione misurando in termini dinamici l'evoluzione del saldo naturale e del saldo migratorio, la cui somma indica una variazione in aumento o in diminuzione della popolazione residente.

Il **SALDO NATURALE**, composto dal saldo tra le nascite e le morti, offre una duplice possibilità di riflessione.

Il numero delle nascite nell'anno, soprattutto se rilevato in modo collaborativo, delinea i potenziali e futuri utenti dei molti servizi all'infanzia e indirettamente alla famiglia. Rappresenta la base di calcolo per valutare l'adeguatezza dei servizi offerti in relazione alle proiezioni dei futuri utenti di asili nido, scuole materne e, in una ottica di medio-lungo periodo, dei servizi scolastici e delle politiche giovanili.

Un approfondimento delle tipologie familiari dei nuovi nati, la rilevazione delle fasce di età dei genitori e della loro professione, consentono di meglio valutare l'impatto futuro dei servizi comunali su tale fascia di popolazione.

Il numero delle morti annuali, soprattutto nell'approfondimento per cause di mortalità, rilevato annualmente dalle anagrafi comunali, è invece un indicatore dello stato di salute della popolazione anziana, e consente di verificare l'area di intervento soprattutto dei servizi sociali.

Il **SALDO MIGRATORIO**, dato dalla differenza tra persone iscritte e cancellate dalle anagrafi comunali, delinea la capacità di attrazione del Comune rispetto alla popolazione straniera o residente in altri territori.

Un saldo positivo della popolazione proveniente da altri Comuni può indicare una buona qualità della vita o occasioni professionali in grado di attrarre popolazione da altri Comuni. Se il flusso migratorio viene dall'estero, il dato, oltre a offrire conferma indiretta della capacità attrattiva del sistema economico e produttivo locale, offre anche una indicazione sul potenziale impatto delle politiche per l'integrazione indirizzate alla popolazione straniera.

In entrambi i casi il dato di genere offre la possibilità di una lettura delle dinamiche migratorie più attinenti alle reali esigenze della popolazione, indirizzando il dato statistico verso una lettura di tipo sociale: l'età, lo stato familiare delle donne e degli uomini, sia italiani che stranieri, che si trasferiscono nel Comune o che invece lo lasciano, dimensionano un sistema di bisogni, stili di vita e necessità certamente differenti da chi risiede da tempo nel Comune e che dispone di una rete familiare a sostegno del lavoro di cura e domestico.

L'ultima parte della analisi della popolazione, dopo la rilevazione "statica" (individui e famiglie), e "dinamica" (bilancio demografico), riguarda gli **indicatori anagrafici**.

Rispetto ad una lettura sistematica e completa delle variabili anagrafiche, gli indicatori offrono una sintesi immediata e mirata a rappresentare con un unico dato i principali fenomeni anagrafici dietro i quali si cela sempre una rilevante complessità di situazioni.

Nonostante l'inevitabile operazione di semplificazione alla quale gli indicatori conducono, il loro valore rappresentativo merita di essere tenuto in debita attenzione proprio per la capacità di sintetizzare immediatamente tendenze e fenomeni anagrafici.

Nel quadro del sistema di indicatori ufficiali elaborato sistematicamente dall'Istat, alcuni hanno già una chiave di lettura di genere, proprio perché offrono una riflessione immediata sui bisogni di cura e di assistenza.

Infatti:

**L'INDICE DI DIPENDENZA:** misura la dipendenza non solo anagrafica, ma certamente sociale e familiare, delle generazioni più giovani e anziane rispetto a quelle centrali che le sostengono. E' infatti il rapporto percentuale avente a numeratore la somma tra la popolazione 0-14 anni e quella di 65 anni e più e a denominatore la popolazione in età da 15 a 64 anni.

**L'INDICE DI VECCHIAIA:** offre delle riflessioni sulla presenza della popolazione anziana rispetto a quella più giovane. E' il rapporto percentuale avente a numeratore la popolazione di 65 anni e più e a denominatore quella di 0-14 anni.

Simile è ancora l'indicatore relativo al numero di anziani per bambino.

**IL RAPPORTO DI MASCOLINITÀ:** è il rapporto percentuale avente a numeratore la popolazione maschile residente e a denominatore la popolazione femminile residente.

Altri indicatori importanti riguardano i  *nuclei familiari ricostituiti, le percentuali di donne/uomini over 85 e over 75, gli stranieri per 100 residenti.*

## QUALI FONTI UTILIZZARE

Le elaborazioni che vengono qui proposte hanno utilizzato dati di dettaglio comunale reperibili nel sito: <http://demo.istat.it> relativamente all'analisi della popolazione residente e straniera al 01/01/2005 per età, stato civile, insieme ad alcuni indicatori (bilancio demografico).

A differenza dell'analisi sull'età, sesso e stato civile degli individui, disponibile e aggiornata attualmente al 01/01/2005 (<http://dawinci.istat.it>), i dati sulla composizione familiare sono disponibili, aggiornati al 2001 sulla base del Censimento sulla popolazione dell'ISTAT, nel sito <http://dawinci.istat.it>, a meno di elaborazioni specifiche riproducibili sulle banche dati delle Anagrafi Comunali.

## PER SAPERNE DI PIÙ...

Rispetto all'analisi proposta, ulteriori approfondimenti possono essere sviluppati grazie all'utilizzo delle banche dati delle Anagrafi Comunali, che consentono di produrre ulteriori dati che meglio focalizzano le possibili aree di necessità della popolazione con una chiave di lettura sempre riconducibile al genere.

In particolare è possibile incrociare le variabili sopra riportate, leggendo contestualmente il dato del sesso, dell'età, dello stato civile, rispetto ai componenti delle famiglie, espresse sia per numerosità che per tipologia.

Le anagrafi, inoltre, consentono delle elaborazioni particolarmente interessanti per quanto riguarda la variabile definita come "relazione parentale", che definisce la posizione di parentela che lega i componenti di una famiglia al capofamiglia e consente di rappresentare la popolazione in termini di posizione assunta da uomini e donne all'interno della famiglia.

La anagrafi contemplano circa una trentina di possibili relazioni parentali. Ai fini

di una maggiore chiarezza di lettura è possibile fare riferimento alle principali con gli incroci per sesso, età e tipologia familiare, in particolare: i capofamiglia, uomini o donne che vivono da soli, uomini o donne che vivono con almeno un'altra persona, le mogli/mariti, i figli o nipoti, i conviventi, suocero/a o padre/madre, altre relazioni parentali.

Un esempio di come sia stato analizzato tale tipo di dato a livello comunale, su fonte anagrafica, è rinvenibile nei bilanci di genere del Comune di Sestri Levante e del Comune di Genova (vedi sito [www.genderbudget.it](http://www.genderbudget.it)).

Anche per quanto riguarda il bilancio demografico e le migrazioni l'Istat rileva annualmente il bilancio demografico per tutti i Comuni, nelle sue principali variabili di movimentazione naturale e migratoria, nonché per genere.

Per approfondire le dinamiche anagrafiche in una chiave di lettura sensibile al genere è possibile rifarsi quale fonte bibliografica soprattutto alle pubblicazioni Istat, nello specifico a quelle dedicate all'area tematica "Famiglia e società" - Sezioni: Strutture Familiari e Comportamenti e stili di vita.

In particolare, di fonte Istat si segnalano, in quanto riferiti a specifiche indagini con approccio di genere ([www.istat.it](http://www.istat.it)):

Orsini, S., "Famiglia, abitazioni e sicurezza dei cittadini", Indagine Multiscopo sulle famiglie "Aspetti della vita quotidiana", Dicembre 2001 - Marzo 2002;

Romano, M.C., "Tempi di vita e quotidianità: caratteristiche e tendenze" Relazione Roma, 20 dicembre 2005, Aula Magna - Istituto nazionale di statistica;

Sabbadini L., "Come cambia la vita delle donne" Ministero per le Pari Opportunità - ISTAT (2004);

Sabbadini, L., "I tempi della vita quotidiana" Relazione Roma, 20 dicembre 2005 Aula Magna - Istituto nazionale di statistica;

Sabbadini, L., "Padri e madri: tempi e ruoli", "La paternità inceppata, analisi e riflessioni da una ricerca Istat sui padri in Italia", Seminario, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, (2006);

Sabbadini, L., "Profili e organizzazione dei tempi di vita delle madri sole in Italia" Approfondimenti Istat, 5 luglio 2005;

Sabbadini, L., Rosina A., "Diventare padri in Italia, Fecondità e figli secondo un approccio di genere", Istat (2005).

#### ALTRE FONTI BIBLIOGRAFICHE:

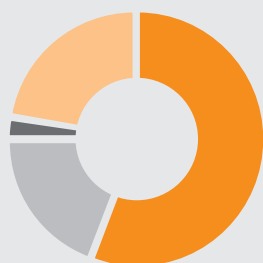
Buggeri, L. "La produzione di informazioni statistiche rilevanti sulle nascite e la fecondità: i fattori del cambiamento e le soluzioni individuate" -Seminario CNEL - ISTAT Roma, 2 Dicembre 2003 "Maternità e partecipazione delle donne al Mercato del lavoro tra vincoli e strategie di conciliazione";

Atti Seminario CNEL - ISTAT Roma, 2 Dicembre 2003 "Maternità e partecipazione delle donne al Mercato del lavoro tra vincoli e strategie di conciliazione";

Menniti A., Palomba R., Cerbara L., 2001, "Ruoli di genere e fecondità: i risultati di un'indagine IRP", relazione presentata alle Giornate di studio sulla popolazione, Università di Milano Bicocca, Milano, 20-22 febbraio.

## BOX 2 - ESEMPI RIFERITI AI COMUNI CARATTERISTICHE DELLA POPOLAZIONE E BISOGNI DI CONCILIAZIONE NEL COMUNE DI SAN DONATO MILANESE

**FIGURA B2.1**  
POPOLAZIONE DI SAN DONATO MILANESE AL 01/01/2005 PER AREE DI CURA



AREA DI CONCILIAZIONE FAMIGLIA E LAVORO	56%
AREA DI CURA, INFANZIA E ADOLESCENZA	19%
AREA DI CURA ANZIANI	3%
AREA DI ASSISTENZA E SUPPORTO	22%

Al 01/01/2005 la popolazione di San Donato Milanese è composta in tutto da 32.769 persone, corrispondenti allo 0,9% del totale della popolazione provinciale.

Il 56% dei residenti appartiene alla fascia di età di conciliazione famiglia e lavoro (20-59 anni), il 22% all'area di assistenza e supporto (60-79 anni). Le due aree di cura riferite all'infanzia-adolescenza e agli anziani incidono complessivamente per il 22% del totale della popolazione, 19% per i più giovani (0-19 anni), 3% per i più anziani (over 80).

La popolazione di San Donato Milanese al 01/01/2005 è composta da donne per il 50,7%, da uomini per il 49,3%. Il dettaglio di genere per aree di cura consente di rilevare come la maggiore presenza di donne si concentri soprattutto nelle fasce di età più

elevate: le donne anziane sono infatti il 4% del totale della popolazione femminile, contro il 2% degli uomini anziani rispetto al totale della popolazione maschile. Tra gli over 80 si rinvergono infatti il 64,6% di donne.

Rispetto alla distribuzione per genere delle 4 aree di cura generali, la ripartizione per le varie fasce di età consente una rilevanza dei bacini potenziali di utenza per alcuni servizi erogati dal Comune:

→ per quanto riguarda l'area di cura, infanzia e adolescenza, il 17% è rappresentato da bambini in età 0-2 anni, in tutto 1.074, potenziali fruitori dei nidi comunali. Il 16% riguarda i bambini in età 3-5 anni, riferibili alle scuole materne. Il 40% in età 6-13 anni, 2.490 in tutto, si rivolgono soprattutto al sistema scolastico dell'obbligo e alle attività relative all'assistenza scolastica e servizi integrativi, ricreativi e per lo sport. Il 26% dell'area di cura riferita ai giovani riguarda adolescenti in età 14-19 anni per i quali vengono chiamate in causa le politiche giovanili, e le attività ricreative, pomeridiane e di socializzazione. Le riflessioni sulla composizione di tale area di cura in relazione alle varie fasce di età tengono nella dovuta considerazione anche le ricadute indirette sulla genitorialità, soprattutto riferibile alle madri, dell'efficienza dei servizi erogati per tali utenti.

→ L'area della conciliazione famiglia e lavoro, che in tutto incide per il 56% del totale della popolazione del Comune, è composta per il 50% da persone in età 40-59 anni, per il 32% in età 30-39 anni, per il 18% in età 20-29 anni. L'azione di governo del Comune si esprime rispetto a tali fasce di età in relazione indiretta rispetto al sollievo dal lavoro di cura procurato dai servizi per l'infanzia e l'adolescenza, nonché, per le fasce deboli o in condizione di disagio, con riferimento alla popolazione in cerca di lavoro o con necessità di assistenza di

**TABELLA B2.1**  
POPOLAZIONE DI SAN DONATO MILANESE AL 01/01/2005 PER GENERE - DETTAGLIO AREE DI CURA PER FASCE DI ETÀ

		M	%	F	%	TOTALE M+F	%
AREA DI CURA, INFANZIA E ADOLESCENZA	0-2 anni	556	17%	518	18%	1.074	17%
	3-5 anni	532	17%	478	16%	1.010	16%
	6-13 anni	1.312	41%	1.178	40%	2.490	40%
	14-19 anni	815	25%	786	27%	1.601	26%
	Subtotale	3.215	100%	2.960	100%	6.175	100%
			20%		18%		19%
AREA DI CONCILIAZIONE FAMIGLIA E LAVORO	20-29 anni	1.671	18%	1.668	18%	3.339	18%
	30-39 anni	3.006	33%	2.882	31%	5.888	32%
	40-59 anni	4.523	49%	4.702	51%	9.225	50%
	Subtotale	9.200	100%	9.252	100%	18.452	100%
			57%		56%		56%
AREA DI ASSISTENZA E SUPPORTO	60-69 anni	2.025	59%	2.288	60%	4.313	60%
	70-79 anni	1.388	41%	1.525	40%	2.913	40%
	Subtotale	3.413	100%	3.813	100%	7.226	100%
			21%		23%		22%
AREA DI CURA ANZIANI	80-84 anni	243	75%	350	59%	593	65%
	→= 85 anni	81	25%	242	41%	323	35%
	Subtotale	324	100%	592	100%	916	100%
			2%		4%		3%
<b>TOTALE</b>		<b>16.152</b>	<b>100%</b>	<b>16.617</b>	<b>100%</b>	<b>32.769</b>	<b>100%</b>
		<b>49,3%</b>		<b>50,7%</b>		<b>100%</b>	

POPOLAZIONE RESIDENTE AL 1 GENNAIO 2005 PER ETÀ, SESSO E STATO CIVILE

tipo sociale. In questa area di cura la porzione di popolazione soggetta all'impegno più intenso in relazione al lavoro di cura è certamente quella nella fascia di età 30-39 anni, composta in tutto da 5.888 persone, delle quali 3.006 uomini e 2.882 donne.

- L'area di assistenza e supporto incide sul totale della popolazione del Comune per il 22% del totale, ed è composta per il 52,8% da donne. In tale area l'incidenza dell'azione comunale si esprime soprattutto in relazione all'erogazione dei servizi sociali per le fasce di popolazione maggiormente in difficoltà, personale, sociale o economica.
- L'area di cura per anziani rappresenta il 3% del totale della popolazione, e costituisce un bacino di utenza prioritario per le politiche sociali e di assistenza. In tutto 916 anziani, gli over 80 sono in maggioranza donne, soprattutto nel caso degli over 85 per i quali la sproporzione (81 uomini e 242 donne) richiama ad una priorità di intervento da parte comunale rispetto a tale fascia di popolazione.

Lo stato civile della popolazione di San Donato Milanese al 01/01/2005 vedeva il 39,0% celibe/nubile, il 53,1% coniugato/a, l'1,8% divorziato/a il 6,1% vedovo/a. Rispetto a tale distribuzione complessiva il dato anagrafico e sociale incide fortemente sulla condizione dei divorziati/e e dei vedovi/e, maggiormente esposti a possibili difficoltà di natura socioeconomica: sono donne infatti l'82,8% dei vedovi/e riconducibili certamente alle fasce di età più elevate, mentre il 62,5% di donne tra i divorziati conferma una tendenza consolidata anche a livello nazionale di una maggiore difficoltà delle donne divorziate di contrarre un nuovo matrimonio, al contrario degli uomini divorziati, maggiormente propensi o facilitati nel contrarre un nuovo vincolo coniugale.

Il dettaglio approfondito dello stato civile per sesso e per le fasce di età nell'ambito delle 4 aree di cura può inoltre offrire ulteriori

spunti di riflessione.

Nel Comune di San Donato Milanese vivono in tutto 13.054 famiglie, delle quali il 24,9% composte da una sola persona, il 30,3% da due persone, il 23,3% da tre persone. Rispetto all'andamento medio provinciale, vi è una minore presenza di famiglie con una sola persona o due, a vantaggio delle famiglie con tre componenti (23,3% contro il 22,3% medio provinciale), o quattro (16,9% contro il 15,8% medio provinciale).

Complessivamente le famiglie di 3 componenti sono in tutto 3.046, quelle di quattro 2.203. Queste due tipologie familiari comprendono dunque in tutto il 55,6% del totale della popolazione del Comune.

La popolazione che non vive in famiglia del Comune San Donato Milanese comprende in tutto 48 unità. Di queste il 63% riguarda donne, il 38% uomini. Il 100% delle donne non in convivenza vive in strutture ecclesastiche.

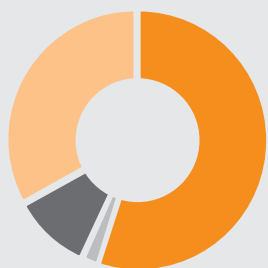
La popolazione di San Donato Milanese, raggruppata in 9.621 nuclei familiari, è composta per il 55% da coppie con figli, per il 33% da coppie senza figli, per il 10% da madri sole con figli (967 nuclei familiari), per il 2% da padri soli con figli (231 nuclei familiari in tutto). Queste ultime due tipologie necessitano sicuramente di servizi di sostegno.

**TABELLA B2.2**  
**BILANCIO DEMOGRAFICO 2005 - COMUNE SAN DONATO MILANESE**

	M	%	F	%	TOTALE M+F	%
POPOLAZIONE AL 1° GENNAIO	16.152	49,3%	16.617	50,7%	32.769	100,0%
NATI	181	53,1%	160	46,9%	341	100,0%
MORTI	104	55,6%	83	44,4%	187	100,0%
SALDO NATURALE	77	50,0%	77	50,0%	154	100,0%
ISCRITTI DA ALTRI COMUNI	472	51,0%	453	49,0%	925	100,0%
ISCRITTI DALL'ESTERO	201	56,5%	155	43,5%	356	100,0%
ALTRI ISCRITTI	29	60,4%	19	39,6%	48	100,0%
CANCELLATI PER ALTRI COMUNI	670	48,4%	715	51,6%	1.385	100,0%
CANCELLATI PER L'ESTERO	59	61,5%	37	38,5%	96	100,0%
ALTRI CANCELLATI	55	53,4%	48	46,6%	103	100,0%
SALDO MIGRATORIO E PER ALTRI MOTIVI	(82)	32,2%	(173)	67,8%	(255)	100,0%
POPOLAZIONE RESIDENTE IN FAMIGLIA	16.134	49,4%	16.494	50,6%	32.628	100,0%
POPOLAZIONE RESIDENTE IN CONVIVENZA	13	32,5%	27	67,5%	40	100,0%
UNITÀ IN PIÙ/MENO DOVUTE A VARIAZIONI TERRITORIALI	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%
POPOLAZIONE AL 31 DICEMBRE	16.147	49,4%	16.521	50,6%	32.668	100,0%
NUMERO DI FAMIGLIE						13.840
NUMERO DI CONVIVENZE						7
NUMERO MEDIO DI COMPONENTI PER FAMIGLIA						2.04

BILANCIO DEMOGRAFICO ANNO 2005 E POPOLAZIONE RESIDENTE AL 31 DICEMBRE

**FIGURA B2.2**  
**POPOLAZIONE DI SAN DONATO MILANESE AL 31/12/2001 PER**  
**TIPO NUCLEO FAMILIARE**



■ COPPIE CON FIGLI	55%
■ COPPIE SENZA FIGLI	33%
■ MADRE CON FIGLI	10%
■ PADRE CON FIGLI	2%

**POPOLAZIONE STRANIERA RESIDENTE AL 1 GENNAIO 2005 PER ETÀ E SESSO**

Il Comune di San Donato Milanese, sulla base di una popolazione di 32.668 residenti al 31/12/2005, ha registrato nell'anno un saldo naturale positivo di 154 unità, determinato da 341 nascite e 187 morti.

Il saldo migratorio si presenta invece negativo per 255 unità complessive. La differenza tra gli iscritti e cancellati da e per altri Comuni evidenzia infatti una significativa cancellazione di 1.385 individui che sono emigrati nell'anno verso altri Comuni (il 4,5% del totale della popolazione residente al 1/01/2005), solo in parte compensato da 1.281 immigrazioni (il 3,9% della popolazione iniziale). Le donne hanno rappresentato il 47,5% degli iscritti/immigrati e il 50,8% dei cancellati/emigrati.

Rispetto al dato sul flusso migratorio relativo agli stranieri, è ancora utile proporre il dato complessivo di popolazione immigrata residente.

Il Comune di San Donato ha al 01/01/2005 una popolazione straniera di 2.479 abitanti complessivi, che rappresentano il 7,6% del totale della popolazione del Comune. Per il 47% sono uomini e per il 53% donne.

La suddivisione delle aree di cura e periodi di vita mostra un'età molto giovane della popolazione straniera: il 74% ha tra i 20 e i 59 anni (contro il 56% del totale comunale), il 2% più di 60 (25% della media complessiva del Comune).

La presenza di stranieri impatta dunque sulla struttura anagrafica della popolazione del Comune in misura differente nelle diverse aree di cura: la loro presenza che incide per il 7,6% sul totale della popolazione, sale al 10,0% per l'area di conciliazione famiglia-lavoro e al 9,5% per l'area di cura per l'infanzia e l'adolescenza.

Ai fini della programmazione delle politiche comunali di integrazione e per l'infanzia e l'adolescenza, è importante evidenziare come il 24% del totale degli stranieri residenti nel Comune abbia meno di 19 anni.

Il Comune di San Donato Milanese, se confrontato con il dato di rilievo provinciale, ha una percentuale inferiore di coppie non coniugate (5,33% contro il 6,09 della provinciali), e una maggiore presenza di coppie con figli (54,55%, contro il 53,82%).

La maggiore presenza di coppie con figli può essere ricondotta ad una struttura anagrafica più giovane della media provinciale: inferiore è il numero di anziani per bambino (2,54 contro il 3,45 della provincia), così come anche l'indice di dipendenza (42,33 contro il 44,71) e, in misura significativa, l'indice di vecchiaia (110,43 contro il 143,53 della Provincia).

La minore presenza di anziani, soprattutto di donne anziane, (vedi gli indicatori percentuali sulla presenza di donne over 75 e 85) incide sul rapporto di mascolinità, che risulta più elevato (97,9%, contro il 92,64%).

**OSSERVAZIONI CONCLUSIVE**

Come si è potuto osservare, la popolazione del Comune di San Donato è caratterizzata da un elevato tasso di immigrazione e di emigrazione. Tale dinamica trova motivazioni sia di carattere geografico che storico.

La vicinanza con il Comune di Milano si presta bene a frequenti spostamenti e trasferimenti di popolazione.

Dal punto di vista storico, San Donato Milanese, città ufficialmente riconosciuta nel 1976, deve all'insediamento del centro direzionale E.N.I. negli anni 60 lo sviluppo della piccola e media industria e del settore terziario, che ha richiamato lavoratori da

**TABELLA B2.3**  
**POPOLAZIONE STRANIERA RESIDENTE AL 1° GENNAIO 2005 PER AREE DI CURA E GENERE**

		M	%	F	%	TOTALE M+F	%
AREA DI CURA, INFANZIA E ADOLESCENZA	0-2 anni	71	24%	60	21%	131	22%
	3-5 anni	46	15%	47	16%	93	16%
	6-13 anni	108	36%	103	36%	211	36%
	14-19 anni	75	25%	77	27%	152	26%
	Subtotale	300	100%	287	100%	587	100%
			26%		22%		24%
AREA DI CONCILIAZIONE FAMIGLIA E LAVORO	20-29 anni	183	21%	251	25%	434	24%
	30-39 anni	365	43%	425	43%	790	43%
	40-59 anni	304	36%	314	32%	618	34%
	Subtotale	852	100%	990	100%	1.842	100%
			73%		76%		74%
AREA DI ASSISTENZA E SUPPORTO	60-69 anni	18	82%	24	92%	42	88%
	70-79 anni	4	18%	2	8%	6	13%
	Subtotale	22	100%	26	100%	48	100%
			2%		2%		2%
AREA DI CURA ANZIANI	80-84 anni	-	0%	1	100%	1	50%
	→= 85 anni	1	100%	-	0%	1	50%
	Subtotale	1	100%	1	100%	2	100%
			0%		0%		0%
<b>TOTALE</b>		<b>1.175</b>	<b>100%</b>	<b>1.304</b>	<b>100%</b>	<b>2.479</b>	<b>100%</b>
			47%		53%		100%

ogni regione d'Italia, con un aumento progressivo della popolazione. L'elevata propensione alla mobilità della popolazione si riflette inevitabilmente in una struttura sociale del Comune che vede un'età mediamente più giovane rispetto alla media provinciale, dovuta alla progressiva stratificazione di famiglie immigrate, straniere e non, per le quali non è ipotizzabile il sostegno delle famiglie originarie nella cura e assistenza per l'infanzia.

L'area di cura della conciliazione, tra i 20 e i 59 anni assume dunque una sua centralità nei bisogni della popolazione e dunque nelle azioni di governo, specificatamente per le aree di servizi dedicati all'infanzia e all'adolescenza, anche in considerazione dell'elevata presenza di coppie con figli, e di nuclei familiari di madri sole con figli (10%).

Come si vedrà nel paragrafo 4.3, relativo all'analisi dei servizi, tale criticità è centrale per il Comune, come confermato dall'impegno del Comune nella varietà di servizi offerti alla famiglia e all'infanzia (vedasi [www.comune.sandonatomilanese.mi.it](http://www.comune.sandonatomilanese.mi.it): Asili Nido, Nidi in casa, Adozioni e affidi, Accoglienza Minori, Centro risorse persona e famiglia, Comunità diurna, Educativa di strada, Servizio Educativo Minori, Servizio minori e famiglia, Sostegno alla genitorialità, Tempo per le famiglie, Ufficio tutele legali).

L'attenzione all'area della conciliazione si esprime dunque non solo in via indiretta attraverso i servizi per l'infanzia, ma anche in misura diretta, attraverso i servizi di assistenza per la famiglia e per le donne (vedi Centro Donna, Iniziative contro la violenza e i maltrattamenti, l'assistenza legale, etc).

Certamente la caratteristica storica del fenomeno migratorio crea il presupposto per una migliore sensibilità all'integrazione degli stranieri, per i quali il Comune, oltre ai servizi specifici ad essi dedicati, ha previsto l'istituzione di una Consulta, oltre ad una specifica attenzione all'integrazione nelle politiche sociali e per l'infanzia.

La minore criticità della componente anziana, soprattutto femminile, rispetto ad altre realtà territoriali caratterizzate invece da una maggiore stabilità dell'insediamento abitativo, non deve però far trascurare l'aspetto sociale di una porzione della popolazione comunque con difficoltà personali, di salute e socio-economiche. In effetti, l'attenzione dell'amministrazione comunale verso le problematiche della popolazione anziana è testimoniata

dalla numerosità dei servizi offerti: in particolare, mediante l'assistenza verso gli anziani con servizi finalizzati al massimo sostegno dell'assistenza a domicilio (Assegno di Cura, Assistenza domiciliare anziani, Attività socio-ricreative, Centro diurno Alzheimer, Centro diurno assistenziale, Ristorazione collettiva, Telesoccorso, Lavanderia, stireria, rammendo, Pasti caldi a domicilio, Prestito ausili, Trasporti per anziani) e con contributi specifici alle rette di eventuali ricoveri.

**TABELLA B2.4**  
**INDICATORI ANAGRAFICI**

COMUNI	SAN DONATO MILANESE	PROVINCIA DI MILANO
Percentuale di nuclei familiari ricostituiti	6,54	6,97
Numero medio di componenti per famiglia	2,47	2,38
Percentuale di coppie non coniugate	5,33	6,09
Percentuale di coppie con figli	54,55	53,82
Percentuale di popolazione residente di 85 anni e più	1,09	2,00
Percentuale di donne tra la popolazione di 85 anni e più	73,73	75,03
Percentuale di popolazione residente di 75 anni e più	4,89	7,60
Percentuale di donne tra la popolazione di 75 anni e più	60,43	66,87
Percentuale di popolazione residente con meno di 5 anni	5,21	4,43
Indice di dipendenza	42,33	44,71
Indice di vecchiaia	110,43	143,53
Anziani per un bambino	2,54	3,45
Rapporto di mascolinità	97,9	92,64
Stranieri per 100 residenti	4,63	3,98

### 3.2.2

## SALUTE, POVERTÀ E DISAGIO SOCIALE

Oltre alle variabili demografiche, anche le condizioni di salute, povertà e disagio sociale sono fattori determinanti per rilevare i bisogni di assistenza della popolazione.

### QUALI OBIETTIVI D'ANALISI

Le condizioni di difficoltà e disagio espresse dalla popolazione presente in un determinato territorio stimolano una specifica domanda di protezione sociale, al cui soddisfacimento sono preposti i sistemi di *welfare* e le politiche sociali nazionali e locali. Ne discende che, a condizioni di disagio sociale maggiori, debbano corrispondere pari servizi e strumenti di prevenzione e intervento. Tra i servizi pubblici diretti alla persona, quelli della sanità e dell'assistenza sociale rispondono ad una specifica domanda di protezione sociale<sup>6</sup>. Dare priorità all'articolazione territoriale dell'offerta di servizi sanitari e socio assistenziali è un primo elemento che permette di valutare la capacità di un'Amministrazione pubblica di soddisfare i bisogni dei cittadini e, in particolare, dell'utenza femminile. Se, infatti, è universalmente noto il valore attribuito alla salvaguardia della maternità, negli ultimi anni la salute delle donne è stata legata alla loro tutela nei luoghi di lavoro. Il tema delle discriminazioni individuali sui luoghi di lavoro negli ultimi anni è stato interessato da riferimenti normativi di tutela e prevenzione degli effetti indiretti che le discriminazioni possono avere sulla salute psico-fisica delle donne.

Allo stesso modo, il concetto di povertà nel dibattito dell'ultimo ventennio si è arricchito di nuove sfumature che hanno spostato l'analisi del problema su aspetti sociali e relazionali e non solo economici. Alla povertà tradizione (economica), si sommano le cosiddette "nuove povertà" per indicare tutte le forme di svantaggio non dovute a carenza di reddito, ma a fattori relazionali (conflitti intrafamiliari), sanitari (malattie invalidanti) o sociali (segregazione ed emarginazione di particolari gruppi). Si tratta, tuttavia, di aspetti che sono ben lontani dalla persistenza di una forma di mero disagio economico che già di per sé è fonte di esclusione sociale. La povertà economica può infatti essere vista, contemporaneamente, come una causa ed una conseguenza di vicende di diversa natura: in questo senso, si può parlare di caratteristiche multidimensionali della povertà, ma anche di povertà multidimensionale, quando essa dipende dalla concentrazione di più fonti di disagio nello stesso individuo e nella stessa famiglia, con effetti cumulativi (Rovati, 2004)<sup>7</sup>.

Anche in questo caso, molti studi sulla povertà mostrano la "debolezza" e la sovraesposizione delle donne al fenomeno delle nuove povertà e dell'esclusione sociale. Ne discende che, se la povertà economica può essere considerata la forma esclusiva delle molteplici forme di disagio sociale, essa può rappresentare una causa *incapacitante* che impedisce alla popolazione femminile non solo di raggiungere standard di vita più favorevoli, ma anche di realizzare aspirazioni e potenzialità<sup>8</sup>.

In particolare, le differenze tra donne e uomini riferibili alla condizione di povertà e disagio possono essere ricondotte a tre specifiche caratteristiche della condizione femminile che sono state definite di "rischio"<sup>9</sup> in quanto fattori di debolezza strutturale della condizione femminile che in parte si riflettono in bisogni di conciliazione:

- il tipo e il grado di dipendenza economica e familiare;
- l'uso del tempo;
- la disparità nella disponibilità di risorse socioeconomiche.

Nel caso in cui queste tre componenti siano portate a livelli estremi, ricorre sempre nelle donne un grave stato di povertà economica e sociale.

Alcune condizioni personali risultano quindi particolarmente sensibili al rischio povertà, tanto maggiori quanto più variamente combinate:

- la disoccupazione;
- il basso titolo di studio;
- la presenza di figli piccoli;
- la frattura del nucleo familiare (divorzi, separazioni, vedovanze);
- l'età anziana.

### QUALI VARIABILI, STRUMENTI DI RILEVAZIONE E INDICATORI

Nell'analisi delle caratteristiche relative allo stato di salute di una popolazione e delle condizioni socio-economiche di vita, un indicatore rilevante è rappresentato dal livello di utilizzo dei servizi assistenziali offerti dal Comune di residenza e, in particolar modo, dalla capacità di penetrazione di tali servizi tra le famiglie e gli individui con difficoltà economiche.

Le indagini svolte dall'Istat per calcolare i livelli di povertà relativa effettuate sulla base dei dati relativi alla spesa per consumi, in effetti, non considera le difficoltà cui deve far fronte la famiglia nel momento in cui sceglie, ad esempio, di rimandare le cure mediche, né tanto meno sono prese in debita considerazione le differenti scelte compiute dalle donne e uomini all'interno delle famiglie.

Un indicatore che descrive le condizioni di vita delle famiglie, invece, è la difficoltà nell'accesso alle cure mediche. Nel nostro paese, la percentuale di famiglie che dichiara di incontrare difficoltà nell'utilizzo di alcuni servizi, quali l'azienda sanitaria locale (ASL) o il pronto soccorso, per problemi di lontananza o affollamento, rappresenta una realtà rilevante soprattutto in alcuni contesti territoriali. In particolare, secondo l'Istat<sup>10</sup>, le maggiori difficoltà di accesso ai servizi di pronto soccorso ed a quelli offerti dalle Aziende sanitarie locali si registrano tanto nei Comuni di piccole dimensioni, con popolazione inferiore a 10.000 abitanti, quanto in quelli di maggiori dimensioni, con più di 50.000 abitanti. In particolare, le difficoltà di accesso ad uno o entrambi i servizi riguardano il 17,1% dei poveri e il 10,3% dei non poveri, e la differenza tra i due gruppi si manifesta in tutte le regioni italiane, con valori accentuati in alcune regioni del Nord (in Piemonte, Valle d'Aosta e Liguria la difficoltà tra i poveri è più che doppia rispetto ai non poveri).

La rilevazione delle disuguaglianze di genere in tale contesto amplia la capacità di lettura non solo alla verifica di un uguale accesso di donne e uomini alle cure mediche, ma anche ad una particolare attenzione al lavoro femminile di cura e assistenza condotto all'interno delle famiglie, che deve spesso compensare le carenze assistenziali del sistema sanitario.

La definizione di povertà dunque non riguarda solo una condizione di deprivazione monetaria, ma abbraccia una pluralità di dimensioni di natura sociale e culturale. Accanto alle tradizionali misure della povertà, quindi, è possibile individuare alcuni indicatori di carattere oggettivo che misurano il disagio della famiglia indipendentemente dal livello di consumo, ma anche misure soggettive che informano sulla percezione del disagio da parte delle famiglie. In contesti sociali e culturali differenti, infatti, uno stesso livello di povertà monetario può avere effetti diversi in termini di deprivazione relativa ed esclusione sociale.

Accanto alla **povertà oggettiva**, definita in base ai parametri tradizionali citati, l'Istat rileva anche la cosiddetta **povertà soggettiva**, basata sull'autopercezione da parte degli intervistati sia della loro condizione economica complessiva, sia della difficoltà a sostenere spese necessarie per pagare bollette, cure mediche, cibo. E' possibile in tal modo cogliere la differenza esistente tra l'essere poveri ed il sentirsi poveri. L'analisi congiunta delle diverse dimensioni della povertà, oggettive e soggettive, consente di mettere in luce le sfaccettature del disagio e di carat-

terizzare la condizione di *esclusione* dagli standard di vita in un preciso contesto geografico, sociale e culturale.

L'analisi delle condizioni di povertà e di disagio sociale all'interno del territorio comunale può essere rilevata autonomamente dal Comune attraverso un'analisi dell'utenza che usufruisce dei servizi sociali finanziati dal Comune (servizi di assistenza per gli anziani, i disabili) oppure un'analisi degli interventi di assistenza economica, come gli interventi di sostegno al reddito.

Un altro modo per calcolare la povertà considera due distinte soglie convenzionali: una soglia "relativa", determinata annualmente rispetto alla spesa media mensile procapite per consumi delle famiglie<sup>11</sup>, a seconda del numero dei componenti delle singole famiglie ed una soglia "assoluta" basata sul valore monetario di un paniere di beni e servizi essenziali, aggiornato ogni anno tenendo conto della variazione dei prezzi al consumo.

Per avere un'idea sintetica del tenore di vita delle famiglie in relazione alla povertà relativa, infine, si stima l'intensità della povertà (sia relativa che assoluta), che ci dice in percentuale di quanto la spesa media mensile delle famiglie povere è al di sotto della linea ufficiale di povertà. Per un'analisi più articolata del fenomeno della povertà, l'Istat ha ampliato il campo di riferimento per la rilevazione della povertà e di situazioni di deprivazione e disagio, considerando:

- le caratteristiche abitative e della zona di residenza,
- l'accesso ai servizi di base,
- gli aiuti economici ricevuti,
- la percezione della condizione economica della famiglia e delle difficoltà finanziarie.

Queste informazioni, rilette secondo una prospettiva di genere, possono arricchire il quadro conoscitivo evidenziando ad esempio la percentuale di accesso di donne e uomini ai servizi di base e agli aiuti economici e sussidi.

Anche l'analisi della condizione socio-lavorativa della popolazione (che vedremo nel prossimo paragrafo) può offrire rilevanti elementi di valutazione sulla distribuzione dei redditi per genere.

## QUALI FONTI UTILIZZARE

Occorre precisare che per le tematiche da analizzare non sono molto frequenti dati specifici a livello comunale. Tuttavia, i dati provinciali, regionali, nazionali possono essere utili per un inquadramento generale.

### SUI TEMI DELLA SALUTE E DELL'ESCLUSIONE SOCIALE...

La produzione di dati e informazioni sulla salute percepita è legata ad autovalutazioni espresse per mezzo di indagini campionarie.

L'Istat svolge una serie di indagini volte ad indagare il sistema di welfare italiano, i livelli di prestazione sanitaria e, più in generale, lo stato di salute della popolazione. In tali indagini, pur se non specificatamente affrontato, è comunque possibile approfondire elementi di lettura di genere. In particolare, sono di rilievo:

- L'indagine "Condizione di salute e ricorso ai servizi sanitari", indagine campionaria che viene svolta periodicamente ogni cinque anni e consente di avere informazioni a livello comunale sulle condizioni di salute della popolazione, sulla presenza di malattie croniche, sulla disabilità, sul consumo di farmaci, sull'utilizzo del tempo libero, sul consumo di tabacco, su gravidanza ed allattamento, sul ricorso ai servizi sanitari per tipologia degli stessi e sulla disabilità, sull'abitazione della famiglia e sulle reti di aiuto ricevuti dalla famiglia.
- La Rilevazione sui presidi residenziali socio-assistenziali, avviata nel 2000 dall'Istat in collaborazione con il Centro Interregionale per il Sistema Informativo ed il Sistema Statistico (CISIS). Per ogni presidio sono rilevate alcune informa-

zioni (la tipologia, la natura giuridica, i posti letto, le attività svolte, i collaboratori del presidio), sul personale (numerosità, tipologia di contratto di lavoro, la professione), sugli assistiti (età, sesso, tipologia di disagio) e sui dati economici (pagamento, finanziamento). L'indagine è censuaria, annuale ed il dettaglio disponibile è regionale e provinciale.

- Annualmente, inoltre, con l'indagine "Aspetti della vita quotidiana" l'Istat rileva alcune delle principali informazioni relative alla salute ed alle condizioni generali di vita dei cittadini.

L'Istat produce altre ricognizioni sullo stato di salute della popolazione, in particolare:

- Le **Stime preliminari della mortalità per causa nelle regioni italiane**, che riportano il numero assoluto dei decessi e i tassi standardizzati per sesso, regione e grandi gruppi di cause (sono attualmente disponibili gli anni di rilevazione 2002 e 2004).
- Le **Dimissioni dagli istituti di cura per aborto spontaneo** riportano informazioni sulle caratteristiche socio-demografiche della donna (età, stato civile, titolo di studio, condizione professionale, luogo di residenza), sulla storia riproduttiva pregressa (numero di nati vivi, nati morti, interruzioni volontarie e aborti spontanei precedenti) e sull'aborto (età gestazionale, luogo, causa, tipo di intervento, terapia antalgica, durata della degenza). La periodicità è annuale; l'ultima rilevazione disponibile è del 2006 ed ha come periodi di riferimento gli anni 2002-2003. I dati e gli indicatori sono a livello nazionale, regionale e provinciale.
- Le indagini sulle **Dimissioni dagli istituti di cura in Italia** producono informazioni relative all'assistenza ospedaliera su tutto il territorio nazionale. I dati e gli indicatori per gli anni 2001 e 2002, sia a livello nazionale che regionale, descrivono il fenomeno dell'ospedalizzazione per sesso, età e cause di ricovero. Per ogni classe di età si forniscono alcuni indicatori di carattere generale (frequenza dell'ospedalizzazione e mobilità ospedaliera), le diagnosi più frequenti e un approfondimento su alcune patologie rilevanti. La periodicità è annuale.
- **L'ospedalizzazione di pazienti affetti da disturbi psichici**. L'Istat raccoglie i dati relativi al fenomeno dell'ospedalizzazione di pazienti affetti da disturbi psichici. Utilizzando le informazioni desumibili dalle schede di dimissione ospedaliera, il volume presenta dati e indicatori a livello nazionale e regionale in serie storica, con informazioni sulla frequenza e la distribuzione dei casi nelle diverse strutture ospedaliere italiane, le caratteristiche socio-demografiche dei pazienti, le cause di ricovero e la mobilità ospedaliera interregionale. La periodicità della rilevazione è annuale, l'ultima rilevazione disponibile è del 2006 ed ha come periodi di riferimento gli anni 1999-2002.

A livello regionale sono inoltre disponibili:

- **L'Analisi dei piani regionali sanitari e sociali** prevede, per ogni regione:
  - una sintesi del piano sanitario e/o sociale, in particolare delle parti che attengono all'integrazione socio sanitaria dei servizi erogati sul territorio;
  - una scheda di sintesi che contiene per ogni area di beneficiari: gli interventi e i servizi previsti nei piani; le prestazioni fornite dai servizi; gli enti che erogano i servizi;
  - il piano (o i piani regionali) completi.
- L'Istat fornisce un sistema di **Indicatori socio-sanitari regionali** e mette a disposizione una base informativa - con dettaglio regionale - sui servizi sanitari e la salute della popolazione italiana. Il sistema è strutturato in tre aree tematiche: la prima riguarda la salute, gli stili di vita e i fattori di rischio; la seconda parte tratta gli aspetti legati alle risorse impegnate dal Servizio sanitario nazionale in termini di spesa e di struttura dell'offerta, e contiene gli indicatori relativi alla

domanda di assistenza sanitaria che i cittadini rivolgono al servizio pubblico, con particolare riguardo ai consumi farmaceutici, al ricorso al medico di base e ai ricoveri ospedalieri; la terza parte è incentrata sugli indicatori relativi al contesto demografico, sociale ed economico.

- Un **sito internet** di particolare interesse è quello dedicato alla disabilità in Italia: <http://www.disabilitaincifre.it>. Promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e realizzato dall'Istat, fornisce dati statistici sul fenomeno della disabilità in Italia. Una sezione specifica di tale sito è dedicata alla lettura di genere di tale fenomeno.

### SUI TEMI DELLA POVERTÀ...

I dati e le informazioni relativi al tenore di vita e al reddito si possono ricercare nelle banche dati delle *Agenzie delle Entrate*.

Anche in questo caso, occorre disaggregare per genere per definire la percentuale di redditi riferiti alla popolazione maschile e femminile. In effetti, la minore partecipazione delle donne al mercato del lavoro, la persistenza di fenomeni di segregazione verticale e orizzontale determinano minori redditi per le donne: in particolare, rispetto agli uomini, le donne sono maggiormente impegnate nel settore pubblico, dove le condizioni di lavoro sono più “women-friendly” e flessibili ma anche meno remunerative rispetto al settore privato.

L'analisi può essere ulteriormente approfondita disaggregando i valori dei redditi oltre che per genere anche per:

- fasce d'età;
- tipologia di redditi (da lavoro dipendente, da lavoro autonomo, di impresa, da fabbricati etc.);
- reddito medio per famiglia e composizione familiare.

E' inoltre possibile determinare la percentuale di cittadini/e con nessun reddito, che presentano naturalmente maggiori necessità socio-economiche cui l'Amministrazione Comunale deve contribuire a far fronte.

Si può fare riferimento anche ad eventuali dati e ricerche a disposizione di attori che sul territorio si occupano di problematiche correlate: si pensi alle associazioni di volontariato, alla *Caritas* per le tematiche della povertà e dell'assistenza sociale.

A livello nazionale:

- L'**Indagine sui bilanci delle famiglie italiane** della Banca d'Italia. Dagli anni '60 la Banca d'Italia svolge l'indagine sui bilanci delle famiglie con l'obiettivo di raccogliere informazioni sui redditi e i risparmi delle famiglie italiane. Nel corso degli anni l'oggetto della rilevazione si è andato estendendo, includendo anche la ricchezza e altri aspetti inerenti i comportamenti economici e finanziari delle famiglie come, ad esempio, l'uso dei mezzi di pagamento. Particolarmente interessante è l'indagine sui bilanci delle famiglie del 2000 nella quale è stata dedicata una ampia sezione alle attività domestiche e di cura<sup>12</sup> viste come un contributo non solo al benessere familiare, ma anche nella valutazione dei redditi delle famiglie.
- L'indagine su **La povertà relativa in Italia** condotta dall'Istat, fornisce dati circa i livelli (e la soglia) di povertà relativa, calcolati sulla base della spesa familiare rilevata tramite l'indagine annuale sui consumi.
- Le rilevazioni dell'Istat sui **Consumi delle famiglie** hanno lo scopo di rilevare la struttura ed il livello dei consumi secondo le principali caratteristiche sociali, economiche e territoriali delle famiglie residenti. Grazie al disegno che la caratterizza, l'indagine consente di conoscere e seguire l'evoluzione, in senso qualitativo e quantitativo, degli standard di vita e dei comportamenti di consumo delle principali tipologie familiari, in riferimento ai differenti ambiti territoriali e sociali.
- L'indagine su **La povertà e l'esclusione sociale nelle regioni italiane**, presentata

dall'Istat nel 2003, ha l'obiettivo di fornire informazioni sulla povertà e l'esclusione sociale nelle regioni italiane. Una corretta conoscenza dell'articolazione dei fenomeni sul territorio e la possibilità di usufruire di dati territorialmente disaggregati, infatti, non possono che facilitare la programmazione delle strategie per contrastare la povertà e l'esclusione sociale implica.

- L'Osservatorio nazionale sulla famiglia produce un articolato programma di lavoro, comprendente ricerche ed indagini. L'Osservatorio è composto da 25 Comuni rappresentativi di tutte le Regioni italiane, con il Comune di Bologna in funzione di capofila.
- Presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è stata istituita la **Commissione di Indagine sull'esclusione sociale**. Essa ha il compito di effettuare ricerche e rilevazioni per la rilevazione della povertà e dell'emarginazione in Italia, di promuoverne la conoscenza nelle istituzioni e nell'opinione pubblica, di formulare proposte per rimuoverne le cause e le conseguenze, di promuovere valutazioni sull'effetto dei fenomeni di esclusione sociale. La Commissione predisponde per il Governo rapporti e relazioni e, annualmente, una relazione nella quale sono illustrate le indagini svolte, le conclusioni raggiunte e le proposte formulate.
- Il rapporto della Caritas sulla povertà in Lombardia fornisce informazioni sui soggetti che si sono presentati nei 18 centri d'ascolto diocesani presenti sul territorio regionale.

#### PER SAPERNE DI PIÙ...

Il Comune può raccogliere i dati sulle condizioni di salute della popolazione presso le Asl, utilizzando i referti medici presenti nei reparti di ricovero e cura, nei reparti di prestazioni d'urgenza (pronto soccorso), **nelle strutture ambulatoriali** (centro di igiene mentale e centro psico-sociale). Un valido strumento di raccolta delle informazioni può essere anche la scheda di dimissione ospedaliera che, a partire dal 1995, è diventata uno strumento ordinario per la raccolta delle informazioni relative ad ogni paziente dimesso (compresi i deceduti) dagli istituti di cura pubblici e privati presenti sul territorio. In questo modo, è possibile ottenere informazioni tanto sulle tipologie di patologie maggiormente curate, che sul ricorso ai servizi sanitari e alle forme di assistenza sanitaria: di base (visite generiche, guardia medica, assistenza domiciliare), specialistica (visite specialistiche e accertamenti) ed ospedaliera (ricoveri, pronto soccorso).

In tal senso, potrebbe essere utile accedere agli archivi amministrativi dei servizi sociali locali legando, così, lo studio delle dinamiche assistenziali alle caratteristiche delle politiche locali le quali hanno, evidentemente, un ruolo non indifferente nella determinazione delle loro dinamiche.

Si tratta di un calcolo indiretto rispetto alla condizione di disagio e povertà presente sul territorio, dal momento che presuppone l'esistenza di servizi idonei, da un lato, e un'adeguata copertura, dall'altro.

Come visto, la povertà può essere misurata prevalentemente attraverso due indicatori: l'incidenza e l'intensità, entrambi legati alla spesa per consumi sostenuta dalle famiglie, rilevata per mezzo di indagini campionarie.

### BOX 3 - ESEMPI RIFERITI AI COMUNI

#### LE CONDIZIONI DI DISAGIO NEL COMUNE DI SAN DONATO MILANESE

Il Comune di San Donato Milanese dedica un'attenzione particolare ai servizi sociali, con una significativa presenza di servizi dedicati alla popolazione anziana e disabile, che riflette la situazione demografica del Comune: l'indice di invecchiamento della popolazione nei Comuni del distretto, che indica la percentuale di ultrasessantenni sul totale della popolazione residente, presenta, non a caso, valori significativamente elevati.

Complessivamente, nel distretto del Sud Est Milanese risiedono 17.678 anziani, pari al 17,3% dei residenti, con una maggiore presenza degli anziani collocati nella fascia d'età 65-74 anni. Di questi, 6.681 (il 6,5% della popolazione) hanno più di 75 anni. Nel Comune di San Donato la percentuale di anziani sul totale dei residenti è del 17,8%<sup>13</sup>.

Negli ultimi anni, inoltre, il trend complessivo è stato di un progressivo invecchiamento della popolazione. Nel 2002 gli anziani erano 15.578 (pari al 15,9% della popolazione) e nel 2004 sono aumentati di 1.354 unità (pari al 16,5% della popolazione del distretto). Si tratta di un trend crescente che riguarda tutti i Comuni del distretto, con delle significative differenze. Nel periodo 2002-2004, infatti, il Comune di San Donato ha registrato un sensibile aumento della popolazione anziana.

#### LA POVERTÀ NEL COMUNE DI PESCHIERA BORROMEO

Un esempio applicativo può essere tratto dalla sperimentazione condotta nel Comune di Peschiera Borromeo: riguardo alla distribuzione dei redditi, uno studio dell'Università Milano - Bicocca ("La Povertà a Peschiera Borromeo" del 2004), offre un rilevante risultato in chiave di genere: in relazione al reddito medio delle famiglie a Peschiera Borromeo, si evidenzia che l'entità del reddito appare correlata alle classiche caratteristiche del capofamiglia: sesso, età, titolo di studio. Il reddito familiare nel caso delle famiglie guidate da donne risulta essere circa la metà di quello delle famiglie guidate da uomini (1.261,00 € contro 2.518,00 €, a fronte di un reddito medio globale pari a 2.257,00 €). Vengono quindi confermati i classici differenziali nella diffusione della povertà, con le famiglie guidate da donne più frequentemente povere di quelle guidate da uomini, quelle anziane più povere di quelle giovani, quelle meno istruite più povere di quelle più istruite.

Lo studio della Bicocca approfondisce inoltre l'analisi distinguendo tra due tipi di povertà familiare. La prima è di tipo "strutturale" tipica di contesti sociali difficili (ad es. per elevata disoccupazione e forte conflittualità sociale) mentre a Peschiera si riscontra piuttosto una povertà di tipo "individuale" tipica di contesti benestanti dove l'aspetto più evidente è l'isolamento sociale e psicologico di chi percepisce una differenza tra sé e le persone da cui è circondato.

### 3.3

## CARATTERISTICHE ECONOMICHE E MERCATO DEL LAVORO

In questo paragrafo si illustrano le motivazioni che rendono l'analisi delle condizioni economiche e del mercato del lavoro rilevanti in un'ottica di genere e si analizzano nel dettaglio alcune tematiche specifiche: le dotazioni infrastrutturali e il contesto economico, che delineano le potenzialità di crescita del territorio e le caratteristiche delle professionalità più richieste dal mercato del lavoro; i livelli di istruzione, di formazione della popolazione, che descrivono i caratteri e la qualità delle risorse umane; infine, le condizioni lavorative ed occupazionali, in termini di partecipazione, occupazione, disoccupazione e distribuzione settoriale degli occupati, che consentono di rilevare le differenti condizioni di donne e uomini e contribuiscono a spiegare le differenze nelle condizioni di reddito descritte in precedenza.

### QUALI OBIETTIVI D'ANALISI

Anche se i Comuni non hanno competenze dirette in materia, l'analisi delle condizioni del mercato del lavoro può offrire *rilevanti elementi di valutazione in un'ottica di genere*, soprattutto in relazione alle opportunità di sviluppo locale, di migliori condizioni di reddito familiare, di qualità della vita che il lavoro femminile può generare.

Nelle società occidentali, infatti, uno degli ambiti in cui le disuguaglianze di genere sono particolarmente evidenti è il mercato del lavoro: persistono differenze nei tassi di attività, occupazione, disoccupazione, così come fenomeni di segregazione occupazionale verticale ed orizzontale, discriminazione salariale e sovra-rappresentazione delle donne nel lavoro atipico.

Tali problematiche sono paradossalmente rese più evidenti proprio dalla maggiore presenza delle donne nel mercato del lavoro: in Italia, i modelli di partecipazione dagli anni Settanta sono diventati sempre più simili a quelli maschili, anche se le scelte femminili rimangono estremamente diversificate<sup>14</sup>.

Dal punto di vista strutturale, i comportamenti di offerta e di domanda di lavoro femminile (e maschile) devono essere osservati non solo sulla base delle caratteristiche del mercato del lavoro, ma anche alla luce di un complesso sistema di variabili sociali e culturali e di fattori come l'istruzione, l'età, le condizioni familiari, la collocazione geografica, la presenza di servizi, il sistema di welfare, il sistema produttivo che condizionano sia l'offerta che la domanda di lavoro femminile.

### QUALI VARIABILI, STRUMENTI DI RILEVAZIONE E INDICATORI

L'*offerta di lavoro* dipende in primo luogo dalle condizioni presenti nel mercato del lavoro, oltre che dall'investimento in istruzione e formazione: maggiore è l'investimento in capitale umano, maggiore sarà l'incentivo a partecipare e a rimanere nel mercato del lavoro. L'evidenza empirica dimostra infatti che al crescere del titolo di studio i profili di partecipazione di uomini e donne diventano più simili. L'istruzione è dunque un rilevante veicolo di emancipazione sociale e il lavoro è sempre di più un ambito dell'esistenza centrale per le donne<sup>15</sup>.

Tuttavia, l'offerta di lavoro femminile è anche fortemente condizionata dalle scelte familiari e procreative: le responsabilità familiari e di cura (che ancora gravano prevalentemente sulle donne), la necessità di conciliare lavoro e famiglia rendono l'offerta di lavoro femminile molto più sensibile (elastica) rispetto alle politiche pubbliche, alla possibilità di usufruire di orari flessibili e part-time, alla disponibilità di servizi per l'assistenza e di cura (per l'infanzia, gli anziani, i disabili), o, più

in generale, di servizi pubblici offerti tenendo conto delle esigenze degli individui e delle famiglie, con modalità e tempi flessibili. Inoltre, le scelte familiari tendono ad essere influenzate da quelle di chi percepisce il reddito più alto (in genere il marito).

La *domanda di lavoro* dipende in primo luogo dalle caratteristiche produttive ed economiche del territorio e può essere analizzata a partire dalle caratteristiche dell'occupazione.

Per i Comuni, responsabili di una quota rilevante di servizi pubblici e alla persona, è quindi necessario considerare le condizioni del mercato del lavoro e le difficoltà di conciliazione lavoro-famiglia per modulare al meglio la propria offerta di servizi e rispondere in modo efficace alle esigenze della popolazione.

In sintesi, *i fenomeni e gli indicatori più utili da monitorare per analizzare l'offerta di lavoro* (femminile), descritti e approfonditi nell'ambito di questo capitolo, sono:

- *i livelli di partecipazione* al mercato del lavoro attraverso il calcolo del *tasso di attività, distinto per genere*;
- *indicatori del livello di istruzione e formazione* (in particolare la % di diplomati e laureati sulla forza lavoro) e relativo gap di genere. Anche la scelta del tipo di corso studio può far emergere fenomeni di segregazione di genere nei percorsi di istruzione;
- *i tassi di natalità e fecondità* e più in generale *l'andamento demografico* (già considerati nel paragrafo precedente), le caratteristiche ed evoluzione dei modelli familiari;
- *la qualità e le caratteristiche dei servizi di cura*, in particolare, asili nido, strutture per anziani e disabili, che facilitano la conciliazione lavoro-famiglia, che saranno presentati nel paragrafo 4.3 insieme ad *indicatori sulla qualità e l'accessibilità dei servizi di sostegno alla conciliazione tra lavoro di cura e lavoro per il mercato*, ad esempio legati alle caratteristiche del sistema dei trasporti, l'organizzazione dei tempi delle città, degli orari di lavoro e famiglia.

E' utile rilevare per l'analisi della *domanda di lavoro*:

- *i livelli e tassi di occupazione/disoccupazione per genere*, per età, titolo di studio, condizioni familiari;
- *gli indici di segregazione ed i tassi di femminilizzazione dell'occupazione* e relative variazioni, in particolare l'incremento della presenza percentuale di donne o uomini nei settori in cui sono sottorappresentate. La *segregazione verticale* consiste nell'asimmetrica presenza di donne ed uomini nei livelli gerarchici di una particolare professione; la *segregazione orizzontale* misura la concentrazione relativa dell'occupazione femminile in determinate professioni e/o settori. La *discriminazione salariale* implica la sistematica disparità nella remunerazione tra donne ed uomini non giustificata da differenze nella posizione professionale, nelle caratteristiche del posto di lavoro e nelle capacità individuali, e in genere nella produttività;
- *la diffusione dell'occupazione part-time e del lavoro atipico per genere* (in particolare, la % di donne e uomini con occupazioni part-time o a tempo determinato, collaborazioni a progetto/occasionalità);
- *l'incidenza dell'imprenditorialità femminile*.

### QUALI FONTI UTILIZZARE

Le principali fonti informative per l'analisi del mercato del lavoro e delle condizioni lavorative della popolazione, con un dettaglio a livello comunale, sono i dati dell'ultimo Censimento ISTAT della popolazione (2001), oltre a quelli disponibili presso i Centri per l'Impiego. I dati relativi alle rilevazioni continue sulle forze di lavoro ([www.istat.it](http://www.istat.it)) arrivano invece solo a livello provinciale.

## PER SAPERNE DI PIÙ...

A livello comunale è difficile avere statistiche dettagliate in relazione al mercato del lavoro. Ulteriori piste di approfondimento della condizione femminile nel mercato del lavoro riguardano:

- *i differenziali salariali e di reddito* (e relative variazioni);
- *la percentuale di donne e uomini in posizioni dirigenziali* (e relative variazioni);
- *i tempi di transizione scuola-lavoro per genere* (e relative variazioni);
- *i tempi di rientro al lavoro* (per genere, età, titolo di studio), soprattutto per le donne che hanno lasciato il lavoro per impegni di cura;
- *la durata (e variazione) media della disoccupazione per genere*: in merito alla disoccupazione occorre comunque ricordare che può esistere un ampio margine di disoccupazione femminile “nascosta” legata all’effetto scoraggiamento, alla sottoccupazione e al lavoro nero.

Le analisi dovrebbero essere accompagnate dalle differenze riscontrate in un’ottica di genere, tra uomini e donne (se si tratta di differenze tra indicatori, si definiscono *gender gaps*).

Inoltre, per ottenere un quadro più completo, i dati di *stock*, che fotografano una data situazione in un particolare momento (in termini di partecipazione, occupazione, disoccupazione), devono essere accompagnati da un’analisi *per flussi*, seguendo le variazioni nel tempo degli stock e le transizioni da uno stato all’altro nel mercato del lavoro. Ciò al fine di evidenziare le dinamiche interne al mercato del lavoro, e rilevare i fenomeni emergenti (come, ad esempio, la crescita di forme contrattuali atipiche nelle assunzioni e l’aumento dei tempi di transizione dalla scuola al lavoro “stabile”).

### 3.3.1

## DOTAZIONI INFRASTRUTTURALI, IMPRESE E CONTESTO ECONOMICO

### QUALI OBIETTIVI D’ANALISI

L’analisi delle caratteristiche del tessuto produttivo locale è finalizzata ad evidenziare le potenzialità e i vincoli della crescita della partecipazione e dell’occupazione femminile, oltre alle tipologie professionali più richieste e alle forme contrattuali prevalenti. I dati sulla dotazione infrastrutturale evidenziano anche eventuali limiti alla mobilità geografica.

### QUALI VARIABILI, STRUMENTI DI RILEVAZIONE E INDICATORI

Gli indicatori principali da considerare sono:

- tasso di dotazione infrastrutturale (vie di comunicazione, logistica, trasporti etc.);
- tasso di industrializzazione e di terziarizzazione (% occupati nel settore industriale e dei servizi);
- tasso di imprenditorialità femminile.

### QUALI FONTI UTILIZZARE

Per analizzare il tessuto produttivo-imprenditoriale e il contesto economico, è utile partire da analisi già disponibili, spesso prodotte a fini programmatori (analisi secondaria). Altri dati significativi si possono trarre da :

- Censimento industria 2001 ([www.istat.it](http://www.istat.it));
- Infocamere ([www.infocamere.it](http://www.infocamere.it)).

## BOX 4 - ESEMPI RIFERITI AI COMUNI

### IL TERRITORIO E IL CONTESTO ECONOMICO DEL COMUNE DI PESCHIERA BORROMEO

La collocazione geografica del territorio ha un'importanza strategica: è ormai uno dei pochi Comuni che si possono sviluppare territorialmente e demograficamente in quanto si trova nella parte sud-ovest della provincia, che a nord è ormai bloccata dopo anni di espansione.

Inoltre, strategica ma anche problematica è la vicinanza del Comune di Peschiera Borromeo all'aeroporto di Linate, sia per i vantaggi economici che per le esigenze - o problemi - di integrazione territoriale che tale vicinanza comporta a livello della rete di trasporti, soprattutto da quando l'aeroporto di Linate è stato penalizzato a vantaggio di quello di Malpensa.

Questo problema è accresciuto dal fatto che non tutti i lavoratori trovano sbocchi occupazionali nel Comune, sono perciò costretti a spostarsi all'interno della corona milanese, alimentando così il fenomeno del pendolarismo. Tuttavia, per le potenzialità di sviluppo edilizio grazie all'ancora consistente indotto aeroportuale, Peschiera Borromeo sembra rappresentare una nuova frontiera per giovani coppie e immigrati. Infatti, come dimostra lo studio dell'Università Milano Bicocca "La Povertà a Peschiera Borromeo" del 2004, l'età media è molto bassa (40,9 anni contro i 47,1 di Milano) e vi è una forte incidenza di famiglie, per il 45,3% formate da 3-4 componenti, di cui il 31% con figli minori.

In un'ottica di genere, tali tendenze identificano nelle problematiche della mobilità, della conciliazione vita-lavoro (in particolare per i servizi all'infanzia) alcune delle priorità strategiche a livello comunale per i prossimi anni.

### I SETTORI ECONOMICI TRAINANTI NEL COMUNE DI SAN GIULIANO MILANESE

I settori trainanti dell'economia di San Giuliano sono l'industria manifatturiera, commercio e riparazioni, seguiti da attività professionali, energia gas e acqua e infine da trasporti, magazzini e comunicazioni (Fonte: Istat, Censimento dell'industria, 1996).

Un settore in forte crescita sembra essere quello delle costruzioni, tradizionalmente a prevalenza di occupazione maschile; si rileva un forte aumento degli addetti anche nei settori dei servizi sociali e alla persona: si può prevedere che interesserà soprattutto donne, anche immigrate, determinando un ulteriore aumento della femminilizzazione di tali settori e un bisogno di formazione professionale specifica; è inoltre presente anche una struttura produttiva basata su attività agricole.

## 3.3.2

### ISTRUZIONE E FORMAZIONE

#### QUALI OBIETTIVI D'ANALISI

Come ricordato in precedenza, l'investimento in istruzione e formazione è un fattore in grado di influenzare i livelli di attività/partecipazione, sia di uomini che di donne: maggiore è l'investimento (di tempo e risorse) in istruzione e formazione, maggiore sarà l'incentivo a partecipare ed a rimanere nel mercato del lavoro. L'istruzione e la formazione sono anche rilevanti veicoli di indipendenza ed emancipazione sociale, per gli uomini, ma soprattutto per le donne, i cui profili di partecipazione diventano infatti più simili a quelli maschili al crescere dei titoli di studio, come dimostrato dall'evidenza empirica.

Anche nelle scelte formative possono tuttavia emergere degli squilibri di genere che possono influire sulle opportunità occupazionali e contribuire a determinare fenomeni di segregazione<sup>16</sup>.

#### QUALI VARIABILI, STRUMENTI DI RILEVAZIONE E INDICATORI

Tra gli indicatori più utili per analizzare in chiave di genere l'istruzione e la formazione:

- *tasso di scolarità* (in particolare % di diplomati e laureati) e relativo gap di genere per evidenziare l'esistenza di fenomeni di segregazione di genere nelle scelte formative;
- *tasso di partecipazione ad attività formative per genere*.

## QUALI FONTI UTILIZZARE

Le fonti di dati principali sono: Ministero dell'Istruzione, Università, Ministero dell'Università e della Ricerca (MIUR), Centri per l'Impiego, Provveditorati.

Altri dati utili si possono trarre dal sito Internet dell'Istat ([www.istat.it](http://www.istat.it)) e dal Censimento della Popolazione 2001, anche per il dato relativo agli iscritti all'Università.

### BOX 5 - ESEMPI RIFERITI AI COMUNI

#### DIFFERENZE DI GENERE NEI LIVELLI DI ISTRUZIONE DELLA POPOLAZIONE DI CASTANO PRIMO

Mentre la percentuale di diplomati è sostanzialmente in equilibrio tra uomini e donne, le donne rappresentano oltre la metà dei laureati e sono quindi leggermente sovrarappresentate. Il dato è particolarmente significativo perché indica il progressivo miglioramento dell'istruzione e formazione professionale delle donne, testimoniato indirettamente anche dai dati dei livelli di istruzione più bassi: le donne sono sovrarappresentate anche tra chi ha solo la licenza elementare, retaggio del periodo in cui erano soprattutto, o solo, gli uomini a proseguire negli studi, mentre le donne si fermavano all'istruzione obbligatoria. Tra le

generazioni più giovani le donne sembrano più propense degli uomini a continuare negli studi fino ai titoli di studio più elevati, come dimostrato dalla sottorappresentazione femminile tra chi ha solo la licenza media.

TABELLA B5.1  
COMUNE DI CASTANO PRIMO – LIVELLI DI ISTRUZIONE DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE (CENSIMENTO 2001)

TITOLO DI STUDIO	M	% M	F	% F	TOTALE
Laurea	236	47,97%	256	52,03%	492
Diploma	1178	50,69%	1146	49,31%	2324
Licenza media	1728	54,93%	1418	45,07%	3146
Licenza elementare	1139	39,85%	1719	60,15%	2858
Senza titolo di studio	297	46,99%	335	53,01%	632
Totale	4578	48,43%	4874	51,57%	9452

FONTE: CENSIMENTO POPOLAZIONE 2001, ISTAT.

### 3.3.3

#### LAVORO E NON LAVORO

##### QUALI OBIETTIVI D'ANALISI

Di seguito vengono proposte tre linee di analisi possibili: le caratteristiche generali del mercato del lavoro locale (partecipazione/occupazione/disoccupazione), la ripartizione degli occupati per settore di attività e l'analisi dei fenomeni di segregazione occupazionale (orizzontale, verticale, differenziali salariali), l'analisi degli avviamenti al lavoro dei Centri per l'Impiego.

##### QUALI VARIABILI, STRUMENTI DI RILEVAZIONE E INDICATORI

Come anticipato nella premessa metodologica generale, gli *indicatori più utili* per "fotografare" il mercato del lavoro sono:

- il *tasso di attività/partecipazione*, dato dal rapporto tra forza lavoro (femminile)/popolazione (femminile) complessiva in età lavorativa 15-64 anni; è la tradizionale e più immediata misura della partecipazione al mercato del lavoro; è utile calcolare i tassi di attività specifici per età e/o titolo di studio così come le variazioni (aumenti o diminuzioni) nel corso del tempo distinte per genere;
- il *tasso di occupazione* (rapporto tra occupati e forze di lavoro);

- il *tasso di disoccupazione, anche giovanile* (rapporto tra disoccupati e forze lavoro);
- *diffusione dell'occupazione sommersa* che, soprattutto per i servizi alle persone, riguarda in larga misura le donne, spesso extracomunitarie.

Per monitorare la presenza di eventuali fenomeni di segregazione occupazionale, si possono calcolare due semplici indicatori:

- il *tasso di femminilizzazione dell'occupazione totale* (che indica la presenza percentuale di donne all'interno di un settore o qualifica): è il rapporto percentuale tra il numero di donne ed il numero totale degli occupati. L'indice può essere calcolato per settore (ad esempio il tasso di femminilizzazione del personale dell'assessorato alle politiche sociali), per qualifica professionale (come il tasso di femminilizzazione dei dirigenti), per tipo di contratto (come il tasso di femminilizzazione del personale con contratto part-time), per fasce di età, per titolo di studio, anche incrociando le variabili considerate. Il tasso di femminilizzazione dell'occupazione totale varia tra 0 (assenza di donne) e 100 (solo occupate donne), è pari a 50 in caso di equilibrio tra occupazione maschile e femminile. Tuttavia, il tasso di femminilizzazione va valutato considerando che la composizione della popolazione attiva può non presentare un equilibrio tra forze di lavoro maschili e femminili. Per tenere conto di quanto pesano le donne nell'occupazione complessiva, è più utile calcolare un altro indicatore:

- il *coefficiente di rappresentazione femminile (CRF)*, che sintetizza la concentrazione relativa di donne all'interno di un determinato settore/qualifica/professione: è infatti il rapporto tra il tasso di femminilizzazione di un certo settore rispetto al tasso di femminilizzazione medio, relativo all'insieme di tutti i settori produttivi. Assume valori maggiori di 1 in quei settori o in quelle professioni dove le donne sono relativamente sovra-rappresentate rispetto al loro peso sul totale dell'occupazione per settori o professioni, e valori inferiori a 1 in caso contrario;

Gli indicatori dovrebbero essere sempre *distinti per genere* e accompagnati dal relativo *gender gap*.

Un altro aspetto da analizzare è la *ripartizione degli occupati per settore di attività*, anche al fine di monitorare i fenomeni della segregazione occupazionale (verticale e orizzontale) e della discriminazione salariale, secondo gli indicatori di segregazione presentati in precedenza.

### QUALI FONTI UTILIZZARE

Nonostante siano disponibili pochi dati a livello comunale sul mercato del lavoro, è possibile fare riferimento alle seguenti fonti per analizzare le condizioni lavorative del territorio in un'ottica di genere:

- dati circoscrizionali/comunali sulle iscrizioni e gli avviamenti dai *CPI provinciali* per sesso, età, titolo di studio, qualifica, settore, tipologia di contratto, nazionalità, per Comune di domicilio e sede operativa delle aziende presso cui sono stati avviati i lavoratori;
- dati relativi agli utenti degli sportelli lavoro/orientamento/informazione e dei centri donna eventualmente attivi a livello comunale;
- dati Istat **Censimento popolazione**;
- analisi/indagini quantitative/qualitative promosse a livello locale sui temi della partecipazione, occupazione, disoccupazione, inattività femminile.

### PER SAPERNE DI PIÙ...

I *dati sulle iscrizioni e sugli avviamenti dei Centri per l'Impiego* possono essere utilizzati in primo luogo per confrontare la distribuzione degli avviati al lavoro in un'ottica di genere con la distribuzione dei disoccupati/inoccupati (sempre in un'ottica di genere). Si può quindi verificare se (come spesso avviene) a fronte di una mag-

giore percentuale di uomini avviati corrisponde una più alta percentuale di donne disoccupate/inoccupate.

La rilevazione degli avviamenti al lavoro può essere effettuata, distinguendo:

- gli avviamenti per Comune di domicilio del lavoratore, che possono anche essere analizzati per Comune di “destinazione” dell’avviamento;
- gli avviamenti per sede operativa delle aziende.

Le rilevazioni degli avviati al lavoro (così come dei disoccupati/inoccupati, in cerca di lavoro) possono ulteriormente essere analizzate (sempre distinguendo i dati per genere):

- per tipologia di contratto;
- per fasce di età;
- settore di attività aziendale;
- qualifica professionale;
- cittadini italiani/cittadini extracomunitari;
- relazioni parentali.

I Comuni possono anche avviare progetti di indagine ad hoc.

E’ inoltre possibile consultare:

**A.** per un’introduzione teorica ai meccanismi di funzionamento e alle caratteristiche del mercato del lavoro, in particolare secondo un’ottica di genere:

Addis E. (1997), *Economia e differenze di genere*, Clueb, Introduzione e capitolo 1;

Baici E., Samek Lodovici M. (2001), *La disoccupazione. Modelli, diagnosi, strategie per il mercato del lavoro in Italia*, Carocci, Roma;

Daly M. (1999), “La partecipazione delle donne al mercato del lavoro: un confronto internazionale”, in *Assistenza Sociale* n. 3-4;

Del Boca D. (2001), *L’offerta di lavoro*, in Brucchi Luchino (a cura di), *Manuale di Economia del lavoro*, Il Mulino, pp. 57-75 (capitolo 3);

Fellini L., Oliva D., Pesce F. e Samek Lodovici M. (a cura di), (2002), *Un sistema di monitoraggio e valutazione in un’ottica di genere. Un manuale per l’uso, Provincia autonoma di Bolzano*, IRS, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Unione europea;

Reyneri E. (2002), *Sociologia del mercato del lavoro*, Il Mulino, capitolo 4;

Samek Lodovici M., Semenza R. (a cura di), (2004), *Il lavoro part-time. Anomalie del caso italiano nel quadro europeo*, Franco Angeli;

Samek Lodovici M., Semenza R. (a cura di) (2001), *Le forme del lavoro*, Franco Angeli,;

Semenza R. (2004), *Le trasformazioni del lavoro*, Carocci, Roma, capitolo 3;

**B.** per una rassegna più generale delle problematiche che legano il mercato del lavoro, le esigenze di conciliazione e i sistemi di welfare:

Esping-Andersen G. (2002), *Why we need a new welfare state*, Oxford University Press, capitolo 3;

Gerson K. (2004), “Understanding work and family through a gender lens”, in *Journal of community, work and family*, January 2004;

Moss Kanter R. (1988), *Maschile e femminile in azienda*, MCF;

Orloff A.S. (1993), “Gender and the social rights of citizenship: the comparative analysis of gender relations and welfare states”, in *American Sociological Review*, vol. 58 (giugno), pp. 303-328.

Sabbadini L.L. (2004), *Come cambia la vita delle donne*, Istat.

## BOX 6 - ESEMPI RIFERITI AI COMUNI MERCATO DEL LAVORO E DIFFERENZE DI GENERE NEL COMUNE DI CINISELLO BALSAMO

Dai dati più recenti a disposizione (che per il dettaglio comunale risalgono all'ultimo Censimento della popolazione del 2001<sup>17</sup>) emerge che nel Comune di Cinisello Balsamo il livello di partecipazione femminile è pari al 44,94%: è più elevato rispetto alla media nazionale e leggermente superiore al dato provinciale e regionale. Anche il gender gap, pur restando piuttosto rilevante (-18,12%), si attesta al livello più basso rispetto agli altri aggregati territoriali considerati, grazie ad un più elevato tasso di attività femminile. Anche per quanto riguarda i tassi di occupazione si possono trarre considerazioni analoghe: i livelli di occupazione tra uomini e donne sono più equilibrati (il gender gap evidenzia il valore più basso) rispetto agli altri livelli territoriali considerati: il dato si spiega con un più basso tasso di occupazione maschile rispetto alla media provinciale e regionale, mentre il livello di occupazione femminile è leggermente più positivo di quelli relativi agli enti territoriali più vicini.

Passando ai tassi di disoccupazione, le condizioni del mercato del lavoro a Cinisello Balsamo si confermano sostanzialmente positive anche in un'ottica di genere. La disoccupazione è leggermente più diffusa rispetto ai livelli provinciali e regionali, tuttavia, come per i tassi attività e occupazione analizzati in precedenza, il divario tra uomini e donne è più contenuto (+1,83%).

Per quanto riguarda la disoccupazione giovanile, in generale raggiunge livelli decisamente superiori rispetto al tasso di disoccupazione riferito all'intera forza lavoro (18,1%). Nonostante tale considerazione, occorre tuttavia osservare che il gender gap della disoccupazione giovanile è sensibilmente più ridotto (+1,58%) rispetto a quello della disoccupazione complessiva, anche se leggermente superiore al dato provinciale.

A livello regionale, invece, i livelli di disoccupazione (globale e giovanile) sono più bassi, ma i gender gap sono più marcati.

Complessivamente, le condizioni presenti nel mercato del lavoro del territorio di Cinisello Balsamo sono soddisfacenti, anche in un'ottica di genere, in linea o leggermente migliori rispetto alla situazione della Provincia e della Regione.

La tabella B6.3 presenta la distribuzione degli occupati per settore economico per il Comune di Cinisello Balsamo e i valori dei principali indicatori di segregazione occupazionale.

Complessivamente, l'economia del territorio di Cinisello Balsamo si regge sul settore dei servizi, che impiegano oltre il 64% della forza lavoro. Il settore industriale, tuttavia, conserva un ruolo importante nel tessuto produttivo locale, impiegando più di un terzo degli occupati. Come in tutte le economie post-industriali, orientate verso il settore terziario, l'agricoltura occupa solo una parte minoritaria della forza lavoro (circa l'1%), grazie ai moderni processi produttivi meccanizzati ad alta intensità di capitale.

Tuttavia, emergono delle differenze significative nell'occupazione per settori in un'ottica di genere. Escludendo l'agricoltura, dove lavora circa l'1% della forza lavoro femminile e maschile, pur con una lievissima concentrazione relativa di donne (il CRF è di poco superiore a 1, che rappresenta la situazione di equilibrio tra uomini e donne), i dati degli altri settori confermano la tradizionale struttura occupazionale per genere. L'industria è un settore con una netta concentrazione di forza lavoro maschile: solo circa il 20% delle donne vi lavora, rappresentando solo un quarto degli occupati complessivi (25,97%).

Il valore del CRF evidenzia con chiarezza la sottorappresentazione femminile rispetto alla media, che è ancora più notevole nell'ambito delle Costruzioni: solo poco più di una donna su 100 lavora in questo campo. La netta sottorappresentazione femminile è testimoniata anche dal tasso di femminilizzazione pari al 7,95% (su 100 occupati nel settore, solo 8 sono donne) e dal CRF che è prossimo al valore di zero (assenza di personale femminile).

Parallelamente, il settore dei servizi si conferma come ampio bacino di impiego femminile. Vi lavora quasi l'80% delle donne occupate (il 51,67% delle persone impiegate nel settore). Il terziario è quindi un settore "femminilizzato" (il suo CRF complessivo è 1,21). In particolare, le donne sono sovrarappresentate

**TABELLA B6.1**  
TASSI DI ATTIVITÀ E OCCUPAZIONE PER GENERE (2001)

	TASSI DI ATTIVITÀ*				TASSI DI OCCUPAZIONE**			
	M	F	TOTALE M+F	GENDER GAP	M	F	TOTALE M+F	GENDER GAP
Cinisello Balsamo	63,06	44,94	53,71	-18,12	59,8	41,8	50,51	-18
Totale Provincia	64,28	44,07	53,69	-20,21	61,45	41,29	50,89	-20,16
Lombardia	64,61	42,03	52,86	-22,58	62,25	39,4	50,36	-22,85
Italia	60,51	37,57	48,56	-22,94	54,82	32,01	42,94	-22,81

\*I TASSI DI ATTIVITÀ SONO CALCOLATI COME RAPPORTO TRA LE FORZE LAVORO E LA POPOLAZIONE DI ETÀ 15-64.

\*\* I TASSI DI OCCUPAZIONE SONO CALCOLATI COME RAPPORTO TRA GLI OCCUPATI E LA POPOLAZIONE 15-64 ANNI.

Fonte: CENSIMENTO 2001.

**TABELLA B6.2**  
TASSI DI DISOCCUPAZIONE E DISOCCUPAZIONE GIOVANILE PER GENERE (2001)

	TASSI DI DISOCCUPAZIONE*				TASSI DI DISOCCUPAZIONE GIOVANILE			
	M	F	TOTALE M+F	GENDER GAP	M	F	TOTALE M+F	GENDER GAP
Cinisello Balsamo	5,17	7	5,96	1,83	17,37	18,95	18,1	1,58
Totale Provincia	4,4	6,29	5,21	1,89	17,47	18,76	18,06	1,29
Lombardia	3,65	6,26	4,73	2,61	12,81	16,52	14,5	3,71
Italia	9,41	14,79	11,58	5,38	29,99	37,42	33,28	7,43

\*I TASSI DI DISOCCUPAZIONE SONO CALCOLATI COME RAPPORTO TRA I DISOCCUPATI E LA FORZA LAVORO.

Fonte: CENSIMENTO 2001.

nel campo dell'Istruzione (il tasso di femminilizzazione è vicino all'80%, con un CRF pari a 1,85) e nei servizi sociali alla persona (più del 60% degli occupati sono donne, mentre il CRF misura 1,47). Anche altri settori all'interno del terziario presentano fenomeni di sovrarappresentazione femminile, anche se più modesti rispetto agli esempi di segregazione occupazionale sopra esaminati.

Si conferma quindi anche la persistenza della divisione di genere del lavoro e la particolare femminilizzazione di attività legate ai servizi, alla cura, all'assistenza, all'educazione.

L'analisi del mercato del lavoro può essere utilmente accompagnata dalle rilevazioni sugli avviamenti al lavoro operati tramite i Centri per l'Impiego.

I dati degli avviamenti al lavoro rappresentano anche degli indicatori per leggere le tendenze in atto nel mercato del lavoro locale: gli avviamenti per Comune di domicilio sono infatti legati all'offerta di lavoro, mentre quelli riferiti alla sede operativa nel territorio comunale dipendono dalla domanda di lavoro espressa nell'ambito del territorio.

I dati disaggregati per genere servono come base di calcolo dei due indici di segregazione descritti.

I dati a disposizione (relativi agli avviamenti registrati nel semestre 01/07/2005 - 31/12/2005, con durata superiore ai due giorni, per il territorio del Comune di Cinisello Balsamo<sup>13</sup>) pur non permettendo la ricostruzione di serie storiche, consentono comunque di monitorare complessivamente le tendenze in atto.

Le tabelle B6.4 e B6.5 evidenziano rispettivamente gli avviamenti registrati per tipologia di contratto nei confronti di persone e aziende con domicilio e sede operativa nel Comune di Cinisello Balsamo.

In linea generale, si riscontra un eccesso di domanda rispetto alla offerta di forza lavoro presente nel Comune: gli avviamenti dei lavoratori con domicilio a Cinisello Balsamo sono infatti solo il 38% di quelli favoriti presso le aziende con sede operativa nel Comune.

Gli avviamenti hanno interessato soprattutto uomini (oltre il 55% degli avviamenti complessivi), per lavori a tempo indeterminato (oltre il 44% in entrambi i casi). Le donne sono invece avviate

**TABELLA B6.3**  
RIPARTIZIONE DEGLI OCCUPATI DI CINISELLO BALSAMO PER SETTORE DI ATTIVITÀ E INDICATORI DI SEGREGAZIONE OCCUPAZIONALE PER GENERE (2001).

	F		M		TOTALE		TASSO DI FEMMIN.	CRF
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%		
Agricoltura	141	1,04%	181	0,99%	322	1,01%	43,79%	1,025
Industria	2847	20,95%	8117	44,57%	10964	34,48%	25,97%	0,608
di cui: Attività manifatturiere	2589	19,05%	5754	31,59%	8343	26,24%	31,03%	0,726
di cui: Costruzioni	186	1,37%	2154	11,83%	2340	7,36%	7,95%	0,186
Servizi	10600	78,01%	9914	54,44%	20514	64,51%	51,67%	1,209
di cui: Commercio	2568	18,90%	3064	16,82%	5632	17,71%	45,60%	1,067
di cui: Servizi sociali alle persone*	2112	15,54%	1239	6,80%	3351	10,54%	63,03%	1,475
Istruzione	1265	9,31%	333	1,83%	1598	5,03%	79,16%	1,853
di cui: Pubblica amministrazione e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	754	5,55%	782	4,29%	1536	4,83%	49,09%	1,149
di cui: Altri servizi (attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, altre attività professionali e imprenditoriali)	1489	10,96%	1410	7,74%	2899	9,12%	51,36%	1,202
<b>TOTALE</b>	<b>13588</b>	<b>100,00%</b>	<b>18212</b>	<b>100,00%</b>	<b>31800</b>	<b>100,00%</b>	<b>42,73%</b>	

\* SANITÀ E ALTRI SERVIZI SOCIALI + ALTRI SERVIZI PUBBLICI, SOCIALI E PERSONALI.  
FONTE: CENSIMENTO 2001.

**TABELLA B6.4**  
AVVIAMENTI PER COMUNE DI DOMICILIO (CINISELLO BALSAMO) DEL LAVORATORE E TIPOLOGIA DI CONTRATTO

TIPOLOGIA DI CONTRATTO	M	%	F	%	TOTALE M+F	TASSO FEMMIN.	CRF
Lavoro a tempo indeterminato	247	44,3	141	32,8	338	41,72%	0,96
Lavoro a tempo determinato	171	30,6	169	39,3	340	49,71%	1,14
Lavoro interinale (o a scopo di somministrazione)	105	18,8	79	18,4	184	42,93%	0,99
Apprendistato ex art.16 L. 196/97	28	5,0	36	8,4	64	56,25%	1,29
Contratto di inserimento lavorativo	7	1,3	3	0,7	10	30,00%	0,69
Lavoro intermittente			2	0,5	2	100,00%	2,30
	558	56,48%	430	43,52%	988	43,52%	
Percentuale:		100%		100%			

FONTE: DATI CPI-PROVINCIA DI MILANO.

maggiormente rispetto agli uomini con contratti a tempo determinato e interinali (con cui avviene rispettivamente il 29,2% e il 31,5% degli avviamenti, una percentuale molto vicina a quella dei contratti a tempo indeterminato).

**TABELLA B6.5**  
**AVVIAMENTI PER SEDE OPERATIVA AZIENDALE (CINISELLO BALSAMO) E TIPOLOGIA DI CONTRATTO**

TIPOLOGIA DI CONTRATTO	M	%	F	%	TOTALE M+F	TASSO. FEMMIN.	CRF
Lavoro a tempo indeterminato	643	44,7	368	32,5	1011	36,40%	0,83
Lavoro a tempo determinato	422	29,4	331	29,2	753	43,96%	1,00
Lavoro interinale (o a scopo di somministrazione)	274	19,1	357	31,5	631	56,58%	1,28
Apprendistato ex art.16 L. 196/97	94	6,5	73	6,4	167	43,71%	0,99
Contratto di inserimento lavorativo	4	0,3	5	0,4	9	55,56%	1,26
	1437	55,89%	1134	44,11%	2571	44,11%	
Percentuale:		100%		100%			

FONTE: DATI CPI-PROVINCIA DI MILANO.

## 3.4

### CARATTERISTICHE DELL'AMBIENTE E QUALITÀ DELLA VITA

La riconsiderazione dei concetti di crescita e sviluppo, oltre che ad una riflessione più estesa su alcuni principi fondamentali che orientano l'idea stessa di sviluppo inteso come processo umano oltre che economico, permette di ampliare il campo d'interesse economico ad altri concetti per chiedersi, per esempio, in cosa consiste la "qualità della vita", quali sono gli aspetti sociali che la caratterizzano, quali sono i bisogni cui un'economia consapevole deve rispondere.

Come verrà meglio di seguito specificato, rispetto ad una lettura generica del livello di qualità di vita sviluppato in un Comune, la lettura di genere, per quanto difficoltosa nella definizione statistica, offre una prospettiva interessante nella definizione del differente modo di intendere e apprezzare le molteplici variabili sottintese. Uomini e donne, ad esempio, hanno sensibilità diverse nella percezione dei pericoli e della sicurezza sociale, una differente disponibilità di tempo libero, diversi gusti nella pratica di discipline sportive o nella fruizione delle manifestazioni culturali. Tenere in considerazione tali differenze aiuta a condurre una azione di governo più efficace ed efficiente, ove si valutino tali concetti in termini di rapporto costi/benefici e utenza, maschile e/o femminile, effettivamente interessata.

In questo ambito consideriamo in particolare gli aspetti che più incidono sulla qualità della vita di uomini e donne:

- sicurezza e criminalità;
- trasporti, mobilità e tempi della città;
- tutela ambientale ed ecosistema urbano;
- cultura, sport e tempo libero.

Potrebbero rientrare nell'area della Qualità della vita anche le problematiche relative a "Salute, povertà e disagio sociale", che si è preferito tuttavia inserire nell'area Conciliazione perché a livello comunale si riferiscono soprattutto a servizi alla persona, che incidono sulle esigenze di cura.

#### 3.4.1

#### SICUREZZA E CRIMINALITÀ

##### QUALI OBIETTIVI D'ANALISI

Attorno alla metà degli anni '90 la questione "sicurezza" è diventata oggetto di competizione istituzionale nel processo di allargamento delle competenze e delle responsabilità del sistema delle autonomie locali iniziata con la L. 142/90<sup>19</sup>.

Il tema della sicurezza sembra rappresentare un "tema ideale" su cui si esercita la ricerca di nuovi equilibri politici, a partire dalla ridefinizione dello stesso oggetto del contendere e dei destinatari delle politiche. Molta attenzione è riservata, ad esempio, alla tutela dei soggetti maggiormente colpiti da fenomeni di criminalità e violenza urbana (ragazze adolescenti, donne adulte, anziani) attraverso misure preventive che coinvolgono la fisionomia stessa delle città.

La nascita della questione della *sicurezza urbana*, infatti, e la responsabilizzazione delle amministrazioni che a diverso titolo governano il territorio, riduce il raggio d'azione al concetto di *sicurezza pubblica* intesa nella sua funzione originaria dello Stato.

Ai *policy makers* locali, quindi, si impone il continuo sforzo di individuare una "domanda di sicurezza". Essa assume la connotazione effettiva di una domanda da

interpretare, nelle sue dimensioni sociale e individuale. La domanda di sicurezza è, infatti, relativa più spesso ad aspettative e disagi relativi al vivere nelle città, espressi da indicatori fisici quali la poca illuminazione delle strade, ovvero lo stato di abbandono delle periferie, che non alla questione criminalità. La sicurezza entra così nella definizione della qualità della vita urbana.

La lettura della variabile di genere nei temi della sicurezza può essere ricondotta a elementi sia oggettivi, di minore sicurezza personale per le donne, che soggettivi, in termini di una loro maggiore sensibilità rispetto alla valutazione delle situazioni di pericolo. Secondo l'indagine ISTAT "Reati, vittime, percezione della sicurezza e sistemi di protezione" (ISTAT, 2003) la paura personale influenza la libertà di movimento di quasi metà della popolazione con più di 14 anni. Il sentimento di paura è però differente per intensità e tipologia tra uomini e donne: le donne temono soprattutto di uscire da sole la sera per paura (42,1%, contro il 7,5% degli uomini). Se poi decidono comunque di uscire, non si sentono sicure a camminare al buio per il 36,10%, contro il 18,5% degli uomini<sup>20</sup>.

Il non sentirsi sicuri a camminare al buio da soli indica una costante differenza di valutazione per genere in tutte le fasce di età, massima per i più giovani 14-24 anni, 26,4 punti percentuali di gap, progressivamente decrescente con l'età.

A parte le paure, le vittime reali di reati violenti sono uomini per quanto riguarda le rapine e aggressioni, mentre le donne subiscono soprattutto reati contro la proprietà quali scippi e borseggi.

Per quanto riguarda i luoghi dove si verificano i reati, l'indagine<sup>21</sup> mostra che il 59,9% degli scippi e il 53,3% delle rapine avvengono in strada o in un parco, mentre i borseggi avvengono soprattutto su un mezzo pubblico (34,2%), in strada (25,3%) o al mercato (23,3%). I furti senza contatto avvengono di più al lavoro e a scuola (38,4%), nei locali pubblici e nei luoghi del tempo libero (28,1%). Le aggressioni, oltre a verificarsi prevalentemente in strada (43,6%), sono più frequenti nei luoghi del tempo libero (19,2%), in automobile e sui mezzi di trasporto (15,6%). Gli autori dei reati sono quasi sempre di sesso maschile, con un'età compresa tra i 21 e i 40 anni nella maggior parte delle rapine e delle aggressioni. Dalle indagini condotte dal Sistan emerge che in Lombardia, per tutti i raggruppamenti, la concentrazione dei reati nei Comuni capoluogo è maggiore: estremamente marcata per i reati contro lo Stato, la pubblica amministrazione e l'amministrazione della giustizia, rispetto a quelli legati all'uso di stupefacenti e di quelli fiscali. Per il gruppo dei reati contro la tutela del lavoro, della salute e dell'ambiente si tratta, invece, di una sostanziale equidistribuzione a livello regionale. La disaggregazione provinciale, inoltre, permette di individuare alcune specificità provinciali. Le Province di Pavia e, ancor più, di Varese sono caratterizzate, in media, dalla minor concentrazione di criminalità nei Comuni capoluogo, mentre quelle di Milano e Como dalla maggiore concentrazione nei Comuni capoluogo. Le altre Province si collocano in una posizione intermedia fra questi due estremi<sup>22</sup>.

### QUALI VARIABILI, STRUMENTI DI RILEVAZIONE E INDICATORI

Il principale strumento di rilevazione e misurazione del crimine e delle sue evoluzioni in un determinato contesto sociale è rappresentato dalle *statistiche giudiziarie*. Fino al 1997, infatti, fonte di conoscenza sulla numerosità dei reati era costituita dalle denunce fatte dai cittadini alla Polizia, Carabinieri e Guardia di Finanza riportate al Ministero degli interni e successivamente rielaborate dal Servizio Statistiche Giudiziarie dell'Istat.

Un ulteriore strumento che permette di misurare la dimensione della criminalità in un determinato contesto locale è la *distribuzione e l'analisi delle persone indagate per tipologie di reato*.

L'elaborazione delle informazioni contenute nel Registro delle Procure (Re.Ge.) consente di individuare le principali caratteristiche delle persone oggetto di indagine per ciascun raggruppamento di reati: sesso, età, nazione di nascita, la provincia di residenza, nei diversi raggruppamenti di reati. Nel 2001, ad esempio, le persone oggetto di indagine in Lombardia sono state poco più di 223 mila, a fronte di 252.582 reati iscritti dei quali è conosciuto il presunto autore (Sistan, 2002).

Per l'analisi della criminalità, inoltre, è determinante lo studio non solo della sua composizione, ma anche della sua distribuzione e mobilità temporale. In questo caso, i metodi adatti al trattamento del tipo di informazioni inserite nel Registro delle Procure (Re.Ge) sono diversi.

Per misurare complessivamente l'andamento della criminalità non sono sufficienti le statistiche giudiziarie, ma si utilizzano anche le *indagini di vittimizzazione sulla popolazione, disaggregate territorialmente*. L'importanza di questa tipologia di indagini è dovuta a tre fattori fondamentali: l'entità dei crimini sommersi (non dichiarati alle autorità competenti), le caratteristiche delle vittime, la paura e la preoccupazione sociale sottesa. Secondo l'Istat, che misura il fenomeno della vittimizzazione dal 1997, con periodicità quinquennale, solo il 35,7% dei reati consumati (e tentati) è denunciato alle forze dell'ordine<sup>23</sup>. In sintesi, secondo l'Istat dal 1993-1996 al 1997-2000, considerando scippi, borseggi e furti in abitazione, il sommerso tende complessivamente a diminuire in Basilicata, Valle D'Aosta, Piemonte, Toscana e a Bolzano. È sostanzialmente stabile in Lombardia e in Liguria, ma anche in Campania e nel Lazio, mentre sembra tendenzialmente in aumento nel Molise e in Calabria. Per le altre regioni, invece, il dato varia a seconda dei reati.

Anche in questo caso, la percezione territoriale del fenomeno è fondamentale, così come una misurazione del sommerso può incidere sulla definizione delle politiche di sicurezza locale.

### QUALI FONTI UTILIZZARE

Il Comune può utilizzare, come fonte primaria di misurazione dei fenomeni criminali presenti sul territorio, la numerosità dei reati costituita dalle *denunce fatte dai cittadini alla Polizia, ai Carabinieri e alla Guardia di Finanza*. Un'analisi più approfondita, come visto, richiederebbe di indagare ulteriori aspetti, come l'evoluzione del crimine e delle tipologie di reato, oltre che la percezione da parte della popolazione del livello di sicurezza attraverso le indagini di vittimizzazione che richiedono, però, metodologie e strumenti d'indagine appropriati. Infine, le informazioni contenute nel *Registro delle Procure (Re.Ge.)* consentono di individuare le principali caratteristiche socio anagrafiche delle persone oggetto di indagine nei diversi raggruppamenti di reati.

Le principali fonti informative sono:

- Istat, Mappatura della criminalità in Lombardia. Monitoraggio a livello comunale dei reati denunciati nell'anno 2001, Roma, 2002.
- Istat, La sicurezza dei cittadini. Reati, vittime, percezione della sicurezza e sistemi di protezione. Anno 2002, Roma, 2003. Obiettivi dell'indagine sono: la raccolta dei dati inerenti il sommerso della criminalità, le modalità di accadimento dei reati, l'identificazione dei gruppi della popolazione più a rischio, la ricostruzione dei luoghi e dei modi in cui queste hanno subito il fatto delittuoso e la definizione del quadro della percezione della sicurezza dei cittadini.
- Consiglio regionale della Lombardia, Sicurezza urbana e prevenzione della criminalità in Lombardia. Un'analisi comparativa con altre regioni europee, Milano, giugno 2004.
- SISTAN, Mappatura della criminalità in Lombardia. Monitoraggio a livello comunale dei reati denunciati nell'anno 2001, Roma, 2002.

## PER SAPERNE DI PIÙ...

E' nei Comuni più grandi della regione Lombardia, corrispondenti ai capoluoghi di Provincia e ad alcuni grossi centri dell'area metropolitana di Milano e delle Province di Varese e Pavia, che si concentra la quota maggiore dei reati. Esiste, infatti, una precisa cesura in termini di criminalità denunciata tra i Comuni fino a 40.000 abitanti e quelli con oltre 40.000 abitanti.

La predisposizione di una graduatoria dei Comuni, in termini di reati legati alla microcriminalità (furti, furti aggravati, rapine, truffe, estorsioni, usura) risulta più corretta con l'introduzione di una ponderazione legata alla diversa gravità del reato. Tale ponderazione, infatti, permette di stimare il livello di criminalità non solo in relazione alla numerosità dei reati denunciati in un Comune, ma anche in considerazione della gravità degli stessi. A tal fine, l'Istat misura la pena media editale, cioè il periodo di reclusione associato al reato nel codice penale e calcolato come media tra la pena massima ed il minimo.

Concentrando l'attenzione sulla classe di reati più numerosa e, in particolare, sulle qualificazioni giuridiche più diffuse e su quelle più gravi, è possibile effettuare un confronto più approfondito tra i singoli Comuni.

### BOX 7 - ESEMPI RIFERITI AI COMUNI GLI INTERVENTI DELLA POLIZIA LOCALE NEL COMUNE DI CASTANO PRIMO

Per documentare la complessità e la varietà degli interventi effettuati dalla polizia locale del Comune di **Castano Primo**, si riportano alcuni dati relativi alle attività svolte nel 2005. I numeri, in valore assoluto e sottostimati, forniscono un quadro della complessità attività amministrativa, pratica, di controllo ed investigazione che impegna in modo totale le risorse umane che costituiscono il nucleo di polizia locale. In particolare, oltre all'elevato numero di accertamenti e violazione delle norme del codice della strada (2.097) e la verifica delle concessioni per occupazioni di suolo pubblico (975), è da segnalare la significativa incidenza delle rilevazioni e segnalazioni delle anomalie stradali (247) e la rilevazione delle lampade di illuminazione spente (229

segnalazioni) sul complesso delle attività di controllo svolte dalla polizia locale<sup>24</sup>.

Il Comune di Castano Primo, ai fini di incrementare il livello di sicurezza dei cittadini e di garantire il costante presidio del territorio, nel 2005 ha inoltre avviato un progetto di video sorveglianza dell'abitato urbano, che ha coinvolto il centro città ed altre aree urbane ad "alta frequentazione".

## 3.4.2

### TRASPORTI, MOBILITÀ E TEMPI DELLA CITTÀ

#### QUALI OBIETTIVI DI ANALISI

Le caratteristiche del *sistema dei trasporti*, con le conseguenti problematiche della mobilità e dell'organizzazione dei tempi della città, hanno un'incidenza diretta sulla qualità della vita, oltre ad avere un'influenza sulle esigenze di conciliazione vita-lavoro, diverse per donne e uomini.

Il sistema dei *trasporti urbani* ha certamente un impatto notevole sulle possibilità di mobilità della cittadinanza, intesa non solo come elemento di sviluppo necessario per il sistema economico, ma anche come elemento di qualità della vita.

L'inerenza di questa attività rispetto alle differenze tra uomini e donne si riferisce alle diverse esigenze di trasporto: abitualmente le statistiche sui trasporti sono neutre, in quanto il passeggero è considerato un'unità mobile che effettua una o più tratte tra punti di partenza e di arrivo.

Approfondendo però il discorso non tanto sul tragitto percorso, bensì sulle necessità che hanno generato il bisogno di trasporto, emergono le differenze tra diversi stili di vita e quindi anche diverse esigenze di mobilità tra uomini e donne<sup>25</sup>:

- le donne tendono a percorrere tragitti più brevi e complessi degli uomini, poiché le maggiori incombenze domestiche, associate alla professione, le inducono a scegliere posti di lavoro più vicini a casa e a conciliare le esigenze di trasporto per motivi di lavoro a quelle per motivi familiari. Di fatto finiscono con il comporre tragitti che soddisfino contemporaneamente entrambe le esigenze di trasporto, cercando di fare tutto in una unica soluzione, mentre gli uomini, con minori incombenze quotidiane riferibili alla casa, hanno percorsi più lineari;
- i percorsi delle donne sono dettati, oltre al raggiungimento del posto di lavoro, dalle esigenze di accompagnamento di bambini e anziani, dallo svolgimento di incombenze collegate con la casa (spesa, acquisti, commissioni, etc.); quelli degli uomini dalla necessità di raggiungere il posto di lavoro o di divertimento e tempo libero;
- le donne viaggiano in orari differenti rispetto agli uomini, poiché lavorano in misura proporzionalmente superiore con orari flessibili o part time, e devono conciliare gli orari delle attività dei figli da accompagnare con quelli degli esercizi commerciali;
- i tipo di percorsi delle donne dipendono da una molteplicità di variabili superiore a quelli degli uomini, distinguendo tra percorsi di donne occupate, non occupate, con figli, senza figli, più giovani o più anziane;
- le donne hanno minore accesso all'automobile degli uomini e hanno la patente in percentuale inferiore agli uomini e quindi le donne hanno una tendenza maggiore a utilizzare mezzi di trasporto pubblici, ad andare a piedi e a viaggiare sull'auto come passeggero;
- i percorsi delle donne hanno la tendenza ad essere organizzati con più mezzi di trasporto, mentre gli uomini tendono a usare prevalentemente l'auto;
- le donne sono più condizionate nella loro libertà di movimento dalle condizioni di sicurezza dell'ambiente circostante.

In questo senso quindi le competenze di un Comune interagiscono con tutto il sistema di mobilità, che va dalla pianificazione urbanistica alle infrastrutture di trasporto, al servizio di trasporto pubblico, alla viabilità e alla regolazione del traffico.

Sull'*uso del tempo nelle città* incidono una pluralità di aspetti che, in modo diverso ed anche complementare, influenzano la qualità della vita dei cittadini. Negli ultimi anni una vasta letteratura sul tema ha posto l'accento sui mutamenti nei rapporti tra durata della vita e tempo di lavoro, tra modalità e ritmi della produzione di reddito, tra capacità lavorativa e dimensione familiare, che si riflettono sulla condizione socio economica dei singoli individui e sui nuclei familiari, sugli stili di vita e sui modelli di comportamento, come sulla struttura stessa delle relazioni interpersonali.

Basti pensare, ad esempio, ai cambiamenti che hanno interessato il mercato del lavoro ed ai fenomeni strutturali che hanno investito l'organizzazione del lavoro<sup>26</sup>. Se da un lato, quindi, questi elementi possono favorire una migliore organizzazione della vita quotidiana, dall'altro stimolano la riflessione su nuovi strumenti d'intervento per l'occupazione. Una politica dei tempi volta a ridurre la quantità di tempo vincolato dall'attività lavorativa, infatti, costituisce parte essenziale di una strategia complessiva volta a creare nuova occupazione e nuovo benessere. Così come l'importanza attribuita, negli ultimi anni, alle politiche volte a favorire un riallineamento tra i tempi sociali (o un riequilibrio tra i tempi di lavoro e gli altri tempi della vita)<sup>27</sup> è stata crescente.

Da un'indagine sui tempi della vita quotidiana che mette a confronto i dati sull'uso del tempo in Italia (ottenuti secondo le principali *guidelines* progettate da Eurostat) e in alcuni Paesi europei (Belgio, Germania, Estonia, Francia, Ungheria,

Slovenia, Finlandia, Svezia, Inghilterra, Norvegia) emergono le seguenti tendenze<sup>28</sup>:

- le donne italiane hanno più tempo per i pasti e per la cura della persona, e meno per il sonno;
- in Italia le donne sono più cariche di lavoro familiare, mentre in Svezia dedicano meno tempo all'attività lavorativa;
- anche tra le occupate, il carico di lavoro familiare delle donne in Italia è maggiore rispetto a quello degli altri paesi;
- gli uomini italiani dedicano meno tempo al lavoro familiare e più tempo al lavoro retribuito, con una forte enfattizzazione del ruolo di *breadwinner*;
- gli uomini hanno più tempo libero delle donne in tutta Europa, solo gli uomini e le donne italiani e francesi hanno meno tempo libero degli altri.

Un'indagine Istat sull'uso del tempo mostra ulteriori differenze di genere rispetto al diverso impatto che i tempi di lavoro hanno sulla quotidianità di uomini e donne, anche nella loro composizione interna<sup>29</sup>. Per gli uomini, il 77,1% del tempo complessivo di lavoro è dedicato al lavoro retribuito, mentre per le donne l'83,6% è destinato al lavoro familiare. Il carico familiare accresce le differenze di genere in termini di tempo investito nel lavoro: avere figli induce i padri tra i 25 e i 44 anni a dedicare più tempo (6h29') al lavoro retribuito, rispetto ai coetanei senza figli (5h51'), e a svolgere il ruolo di *breadwinner* che la tradizionale divisione dei ruoli di genere attribuisce loro. Al contrario, le donne giovani riescono a investire più tempo nel lavoro, solo se non sono madri. Avere dei figli, dunque, resta per le donne altamente problematico ed influenza la partecipazione al mercato del lavoro: le madri occupate di 25-44 anni dedicano al lavoro un'ora in meno rispetto alle coetanee senza figli. Cala il tempo per il lavoro familiare tra le donne, cresce tra gli uomini e aumenta per tutti il tempo impiegato negli spostamenti sul territorio.

La propensione alla mobilità giornaliera e la durata degli spostamenti, inoltre, sono cresciuti sia nei piccoli Comuni che nei grandi centri. Il tempo impiegato negli spostamenti è cresciuto sia per gli uomini che per le donne, sebbene con intensità diverse. L'incremento del tempo utilizzato per spostarsi sul territorio, sebbene generalizzato, si presenta più contenuto nella popolazione occupata: tra le donne, per esempio, l'incremento di questo segmento di tempo ammonta per le casalinghe a +37 minuti e per le occupate a +28 minuti.

Un altro dato rilevante riguarda l'incidenza dell'uso dei vari mezzi per spostarsi sul territorio. E' aumentato (di 22 minuti) il tempo impiegato in un giorno medio settimanale per spostarsi in auto; parallelamente sono aumentate di 18 punti percentuali le persone che dichiarano di effettuare, nel corso della giornata, almeno uno spostamento in auto. Il tempo trascorso negli spostamenti in auto rappresenta nel 2002-2003 il 59,5% del tempo complessivamente destinato alla mobilità sul territorio, a fronte del 49% relativo agli anni 1988-1989.

Anche le politiche di conciliazione sono politiche dei tempi e dei servizi; entrambi questi tipi di politiche devono essere rivolti ad una popolazione i cui tempi e condizioni di lavoro sono fortemente diversificati. Attualmente i tempi di organizzazione della città e dei suoi servizi sono concepiti su standard obsoleti rispetto alle profonde modifiche che il mercato e l'organizzazione del lavoro stanno subendo. Ne discende che, per certi aspetti e soprattutto per certe categorie di persone, la struttura spazio-temporale dei servizi urbani rappresenta un vincolo abbastanza rigido.

In questo senso, negli ultimi anni la predisposizione dei "Piani dei tempi della città" ha permesso di definire una specifica area politica di intervento, quella della conciliazione, legata tanto al sistema del tempo e degli orari, quanto al sistema dei trasporti e all'accessibilità dei servizi.

Come sottolineato da uno studio condotto dall'Università di Pavia su "Tempi, spazi, servizi pubblici: elementi conoscitivi per la governance locale", il ripensamento dei sistemi di regolazione della vita quotidiana deve necessariamente essere ricondotto al concetto di *accessibilità*<sup>30</sup>. Con questo termine s'intende il grado di apertura e di versatilità che caratterizza sia gli orari della città (con particolare riferimento ai servizi pubblici) che gli spazi urbani (quelli in cui le i servizi sono collocati, ma anche quelli da attraversare per raggiungere i servizi pubblici).

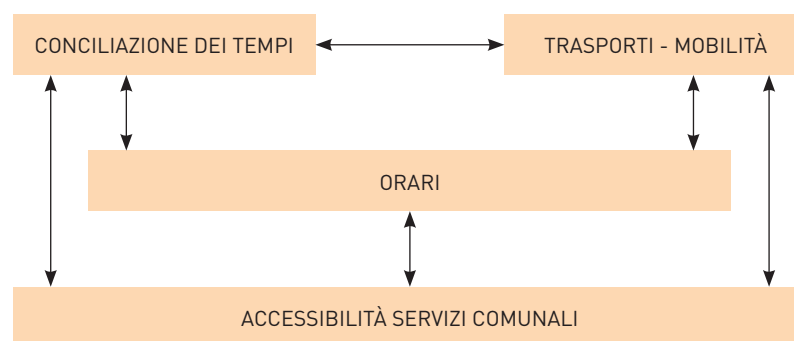
### QUALI VARIABILI, STRUMENTI DI RILEVAZIONE E INDICATORI

Il tema dell'organizzazione dei tempi della città attiene ad una molteplicità di aree d'indagine: dalla frequenza dell'utilizzo dei mezzi di trasporto, agli orari di apertura dei servizi pubblici, alla percezione della qualità dei trasporti e dei servizi stessi. Si tratta, in questo caso, di informazioni desumibili quasi esclusivamente per mezzo di indagini campionarie e/o censuarie rivolte alla popolazione locale, oltre che di una ricognizione del livello dei servizi offerti sul territorio. Ad esempio, per quando riguarda gli indicatori ambientali urbani utilizzati dall'Istat, si riportano alcuni indicatori di dettaglio sul sistema del trasporto locale:

- Stato di attuazione del Piano Urbano del Traffico. L'indicatore rileva se nel Comune è stato o meno adottato un Piano Urbano del Traffico ed, in caso negativo, il suo stato di attuazione (in fase di progettazione, in fase di approvazione, nessuna progettazione).
- Densità delle piste ciclabili. L'indicatore analizza i km di piste ciclabili per 100 km<sup>2</sup> di superficie comunale.
- Densità delle Zone a Traffico Limitato. L'indicatore analizza l'estensione delle Zone a Traffico Limitato con riferimento al territorio comunale (km<sup>2</sup> per 100 km<sup>2</sup> di superficie comunale).
- Disponibilità di aree pedonali. L'indicatore analizza la disponibilità delle aree pedonali per la popolazione (m<sup>2</sup> per 100 abitanti).

Le domande sottostanti una qualsiasi indagine sui tempi e sull'utilizzo del tempo nelle città devono necessariamente considerare tre aree tematiche fondamentali: la conciliazione, la mobilità cittadina, l'apertura e l'accessibilità dei servizi.

FIGURA 3.1  
ORGANIZZAZIONE DEI TEMPI E DEGLI ORARI DELLE CITTÀ



FONTE: COMUNE DI TORINO, UNA COMUNE GIORNATA. INDAGINE SUI TEMPI E ORARI DEI DIPENDENTI DEL COMUNE DI TORINO, 2003.

All'interno di queste aree è possibile individuare alcuni indicatori chiave, quali:

**A. MOBILITÀ E TRASPORTI:** tipologia di mezzo di trasporto utilizzato dai cittadini e motivazione per fasce orarie; numero, capienza e localizzazione dei parcheggi; zone di scambio; qualità del trasporto pubblico (numero di vetture per abitante, rete stradale coperta, frequenza di passaggio delle linee del trasporto pubblico, tempo necessario per raggiungere il luogo di lavoro, orari di entrata e uscita dal lavoro);

**B. ACCESSIBILITÀ DEI SERVIZI:** collocazione geografica e orari di apertura dei principali servizi pubblici urbani (sportelli al cittadino e scuole), dinamiche dell'utenza (flussi giornalieri e fasce orarie di maggiore affluenza).

### QUALI FONTI UTILIZZARE

L'accessibilità ad informazioni sulla distribuzione dei tempi della città risponde ad una serie di iniziative finalizzate alla rilevazione di una mappatura dei tempi e dei servizi. In particolare, un primo passo da affrontare riguarda l'identificazione della dislocazione sul territorio comunale sia dei principali sportelli che offrono servizi di pubblica utilità al cittadino, che delle scuole di ogni ordine e grado. Infatti, sia il grado di accessibilità spaziale che quello di fruibilità temporale dei servizi pubblici, correlati al loro posizionamento nella topografia locale, rappresentano un valido indicatore del rapporto quotidiano tra cittadino e territorio. Inoltre, la rilevazione degli orari di apertura degli sportelli e delle scuole nei diversi giorni della settimana, permette di avere una prima ricognizione sull'andamento degli orari tanto delle scuole che degli uffici pubblici (tabelle sinottiche on/off).

Infine, un ulteriore elemento da indagare può essere rappresentato dalla ricognizione dei nidi aziendali presenti nelle imprese pubbliche e private locali, come strumento in grado di "abbattere i costi temporali" sostenuti dai lavoratori con figli in età prescolare.

In particolare, si possono utilizzare le fonti informative:

- Istat, **Statistiche dei trasporti. Anni 2002-2003**, Roma, 2005. Il rapporto fornisce una panoramica generale sul sistema dei trasporti (merci, persone) e delle infrastrutture esistenti in Italia. Sono inoltre indagati la qualità del trasporto pubblico percepita dagli utenti e gli impatti sulla sicurezza stradale, l'ambiente e l'energia.
- Istat, **Le infrastrutture in Italia. Un'analisi provinciale della dotazione e della funzionalità**, Roma, 2006. Il volume raccoglie e organizza il patrimonio informativo statistico dell'Istat e del Sistan, in grado di misurare i diversi aspetti della popolazione e della funzionalità delle infrastrutture. Queste ultime sono intese in un'accezione ampia che comprende quelle a prevalente destinazione di tipo civile (istruzione, sanità, assistenza, etc.), a prevalente destinazione economica (reti di trasporto, reti dell'energia, etc.) e le strutture del territorio che fanno riferimento a tipologie di strutture e servizi che hanno forti effetti sulla capacità di attrazione di un'area (commercio, intermediazione monetaria, strutture turistiche, etc.).
- Le aziende dei trasporti possono inoltre offrire utili informazioni sulla mobilità.

### PER SAPERNE DI PIÙ...

Si possono anche consultare:

- L'indagine dell'Istat **Tempi di vita e quotidianità: caratteristiche e tendenze (2005)** rileva l'organizzazione dei tempi di vita quotidiana dei cittadini, fornendo informazioni sulle attività svolte, i luoghi frequentati, le persone con cui si è trascorsa la propria giornata.
- **Sistema di indagini sociali multiscopo**. Il sistema si articola in sette indagini che coprono i più importanti temi di rilevanza sociale: un'indagine a cadenza annuale sugli aspetti della vita quotidiana, una trimestrale sul turismo e cinque indagini tematiche (Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari, I cittadini e il tempo libero, Sicurezza dei cittadini, Famiglie e soggetti sociali, Uso del tempo) che vengono effettuate a rotazione in un arco di tempo di cinque anni. A queste vanno aggiunte altre indagini di approfondimento che non hanno una

pianificazione programmata, ma che vengono realizzate nell'ambito delle suddette aree tematiche. L'ultima pubblicazione è del 2006.

→ L'Istituto degli Innocenti cura una ricognizione sulla rete dei nidi in Italia. Il rapporto del 2006, **I nidi e gli altri servizi educativi integrati per la prima infanzia**, mostra l'evoluzione dell'offerta di servizi per l'infanzia avvenuta nel nostro paese negli ultimi cinque anni.

Inoltre, alcuni Comuni hanno realizzato indagini ad hoc:

→ Il Comune di Torino ha realizzato un'indagine sui tempi e gli orari dei dipendenti del Comune. Comune di Torino, **Una comune giornata. Indagine sui tempi e orari dei dipendenti del Comune di Torino**, Torino, 2003.

→ Università degli studi di Pavia, Dipartimento di Studi Politici e Sociali, Osservatorio sulla Società Pavese, **Tempi, spazi, servizi pubblici: elementi conoscitivi per la governance locale**. L'indagine, svolta nel 2004-2005 in collaborazione con l'Assessorato alle Pari Opportunità del Comune di Pavia, è stata finalizzata a fornire una base conoscitiva, di tipo quantitativo e qualitativo, utile alla definizione ed elaborazione del locale Piano dei tempi e degli orari. L'attenzione è stata focalizzata sui servizi di pubblica utilità (sportelli pubblici e scuole), intesi come nodo fondamentale del rapporto spazio-tempo nella vita quotidiana del cittadino.

#### BOX 8 - ESEMPI RIFERITI AI COMUNI IL PROBLEMA DELLA MOBILITÀ NEL COMUNE DI TREZZO SULL'ADDA

I problemi del traffico e della mobilità sono particolarmente sentiti anche nel piccolo Comune di **Trezzo sull'Adda**. Come segnalato all'interno della Relazione Previsionale e Programmatica 2006-2008 del Comune di Trezzo, "gli attuali stili di vita privilegiano e danno priorità alla mobilità automobilistica anche nelle aree urbane, con conseguente difficoltà alla mobilità con mezzi alternativi all'auto, rendendo difficile e pericolosa la compresenza di auto, biciclette e pedoni". Il traffico intenso in alcune strade di Trezzo e sull'autostrada, infatti, comporta problemi di ostacolo alla viabilità e di aumento dei tempi di viaggio, oltre che inquinamento acustico e atmosferico.

Al fine di migliorare il sistema della mobilità, dei servizi e più in generale dei tempi della città, il Comune ha deciso di avviare (nel mese di marzo 2006) un'indagine conoscitiva per raccogliere elementi utili alla predisposizione del Piano Territoriale degli Orari, così come previsto dalla legge 53/2000, "Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città".

### 3.4.3

## TUTELA AMBIENTALE ED ECOSISTEMA URBANO

### QUALI OBIETTIVI D'ANALISI

Il concetto di ecosistema urbano è sempre più legato ad una multidimensionalità di elementi, correlati non solo con la tutela ambientale, ma con l'accezione più ampia di ecosistema sociale e di sviluppo sostenibile (economico, sociale e ambientale). Durante la conferenza di Rio de Janeiro del 1992 è stato stabilito che gli obiettivi ambientali devono coniugarsi strettamente con quelli di carattere sociale, economico ed istituzionale, perseguendo in modo integrato l'equità sociale nella distribuzione e nell'accesso alle risorse ambientali ed ai diritti fondamentali (quali il lavoro, la salute, l'assistenza sociale, l'accesso ai servizi di base e ad un'abitazione).

Nell'ambito della statistica ufficiale, la protezione dell'ambiente comprende "tutte le attività e le azioni il cui scopo principale è la prevenzione, la riduzione e l'eliminazione dell'inquinamento così come di ogni altra forma di degrado ambientale"<sup>31</sup> (Istat 2005, pag. 2). Il concetto di tutela ambientale, infatti, si sostanzia negli interventi finaliz-

zati a salvaguardare l'ambiente sotto il profilo *qualitativo*, in relazione ai fenomeni di inquinamento (emissioni atmosferiche, scarichi idrici, rifiuti, inquinamento del suolo, etc.) e di degrado (perdita di biodiversità, erosione del suolo, salinizzazione, etc.).

Negli ultimi anni, inoltre, l'interesse per l'ambiente urbano si è particolarmente focalizzato sulla qualità della vita e sui cambiamenti ambientali che l'urbanizzazione genera su scala sociale. L'ambiente urbano è quello più pesantemente modificato dall'azione dell'uomo. Le città, nel contempo, grazie alle economie di scala, garantiscono l'ottimizzazione dei servizi tecnologici (energia, acqua, rifiuti), sebbene la nascita della città diffusa (o campagna urbanizzata) abbia di fatto ridotto questi benefici facendo nuovamente aumentare il costo ambientale delle città a causa dell'intenso uso delle auto private e del consumo di suolo. Si tratta di elementi che assumono peculiarità analitiche di genere nel momento in cui si rapportano al più generale utilizzo, da parte della popolazione locale, di misure di difesa dell'ambiente. Allo stesso modo, queste sono strettamente legate al crescente bisogno e utilizzo di sistemi urbani "vivibili" e "a misura d'uomo". Tuttavia, sempre più si tende a qualificare i destinatari diretti degli interventi ambientali: da un lato la popolazione nella sua totalità e, dall'altro, specifiche fasce di popolazione (bambini, anziani), cui riservare luoghi naturali e misure di qualità ambientale "conciliative".

### QUALI VARIABILI, STRUMENTI DI RILEVAZIONE E INDICATORI

La salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema urbano e la misurazione delle sue dimensioni e del suo mutamento necessitano di una vastità di modalità di rilevazione per ogni aspetto che riguarda diversi settori ambientali d'intervento e che è strettamente interrelato agli ambiti di analisi già considerati come, ad esempio, il settore dei trasporti e della mobilità, le condizioni di salute della popolazione. Occorre ricordare che la complessiva "qualità ambientale" di un territorio è un concetto estremamente ampio che abbraccia una molteplicità di fattori non sempre misurabili. Si pensi a tutta una serie di aspetti, come la struttura urbanistica, l'integrazione tra spazi verdi ed edificato, la qualità e l'aspetto degli edifici, che sono difficilmente riconducibili ad un indicatore numerico.

Una tipologia di indicatori utilizzati può essere utile a valutare soprattutto la sostenibilità ambientale di una città, il carico che le attività economiche e gli stili di vita generano sulle risorse ambientali e la qualità delle risposte messe in atto.

Per i 103 Comuni capoluogo di Provincia l'Istat individua una serie di *indicatori ambientali urbani* che alimentano l'*Osservatorio ambientale sulle città*. Le tematiche indagate e le variabili rilevate nelle indagini volte a rilevare i dati ambientali nelle città sono quelle più rappresentative della problematica ambientale in ambito urbano, e riguardano<sup>32</sup>: popolazione, acqua, aria, energia, rifiuti, rumore, trasporti, verde urbano.

Gli indicatori ambientali, in particolare, sono uno strumento sintetico di informazioni che permette di rappresentare i diversi fenomeni ambientali e le relazioni tra cause antropiche e l'ambiente stesso. Essi consentono, pertanto, di rappresentare la realtà nel suo evolversi, di pianificare politiche ambientali, programmi di intervento e valutare se effettivamente gli interventi correttivi, eventualmente effettuati, abbiano prodotto effetti positivi<sup>33</sup>.

L'Istat ha individuato alcuni indicatori ambientali urbani per specifiche tematiche<sup>34</sup>. Ad esempio, un indicatore utilizzabile per valutare la qualità dell'ecosistema urbano e indirettamente inerente il genere può essere la *domanda di mobilità soddisfatta dal trasporto pubblico*, che analizza il numero di passeggeri trasportati da autobus, tram, filobus, metropolitana per abitante, oppure *l'adozione da parte del*

*Comune di misure innovative per il controllo del traffico.* Oltre agli indicatori relativi alla qualità dei sistemi di trasporti, che incide sulla stessa qualità dell'ambiente, un altro esempio di indicatore della tutela ambientale urbana è rappresentato dalla densità di verde urbano (espresso nella percentuale di superficie di verde urbano rispetto alla superficie comunale), ovvero l'*acquisizione di nuove aree verdi da parte dell'amministrazione comunale.*

Un ulteriore campo di indagine utile all'Amministrazione Comunale per monitorare la qualità dell'ambiente del proprio territorio riguarda la *verifica dei tassi di ospedalizzazione.* Diversi studi epidemiologici, infatti, hanno evidenziato un'associazione diretta tra inquinamento atmosferico urbano e patologie croniche (caratterizzate da una riduzione della funzionalità respiratoria), ed un incremento della mortalità per malattie respiratorie e cardiovascolari. Attraverso una rilevazione presso le strutture ospedaliere locali di alcuni indicatori chiave, quali mortalità, ricoveri ospedalieri e dati ambientali, è possibile verificare:

- l'esistenza di un'associazione tra frequenza settimanale dei decessi per malattie cardio-respiratorie e principali inquinanti urbani;
- l'esistenza di un'associazione tra frequenza settimanale dei ricoveri ospedalieri per malattie cardio-respiratorie e principali inquinanti urbani.

### QUALI FONTI UTILIZZARE

Il Comune, oltre a far riferimento alla batteria di indicatori ambientali urbani individuati dall'Istat, può effettuare una serie di verifiche e monitoraggi dei seguenti ambiti/settori di propria competenza:

- Amministrazione e gestione dei servizi ai cittadini (rifiuti solidi urbani, trasporti, illuminazione pubblica etc.).
- Destinazione urbanistica delle aree cittadine, autorizzazioni e concessioni per attività produttive (v. anche sportello unico), regolamentazione edilizia.
- Piano Energetico Comunale.
- Piano urbano del traffico, zonizzazione rumore etc.
- Controlli degli impianti termici (> 40.000 abitanti), sicurezza impianti secondo la legge 46/90, "Norme per la sicurezza degli impianti".
- Monitoraggio dell'ambiente cittadino (aree verdi).
- Eventuale adesione all'Agenda 21 locale.
- Rapporti con le Aziende municipalizzate.

Altre rilevanti fonti informative sono:

- **Ecosistema Urbano.** Il rapporto annuale sullo stato dell'ambiente in 103 Comuni è realizzato, dal 1994, dall'Istituto di ricerche Ambiente Italia su incarico di Legambiente. Ecosistema urbano è stato il primo tentativo a livello mondiale di organizzare i dati ambientali delle città con lo scopo di fornire un criterio di valutazione della sostenibilità ed un *benchmarking* delle prestazioni ambientali. Gli indicatori di Ecosistema Urbano consentono di capire – evitando di soffermarsi sulla sola posizione in classifica – come stia cambiando la gestione ambientale in Italia, dove si concentrino i fattori di carico sull'ambiente, e quali siano i maggiori punti di crisi della qualità ecologica delle città.
- Legambiente ha pubblicato nel 2005 il primo Rapporto **Ambiente e Legalità in provincia di Milano.** Il rapporto restituisce al lettore molte informazioni sull'attività delle polizie locali e delle forze dell'ordine, sulle operazioni di contrasto all'illegalità ambientale, sui numeri delle ecomafie.
- **Dati ambientali sulle città per gli anni 2000 e 2001.** L'indagine, condotta dall'Istat, prevede la raccolta di dati ambientali nei 103 Comuni capoluogo di Provincia al fine di costruire indicatori ambientali urbani, che alimentano l'Osservatorio ambientale sulle città.

- L'ARPA, Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente della regione Lombardia, cura il **Rapporto sulla qualità dell'aria di Milano e Provincia**. Sempre l'ARPA pubblica annualmente il **Rapporto sullo stato dell'ambiente in Lombardia**, con il quale fotografa lo stato dell'ambiente e della qualità della vita in Lombardia (la qualità e la disponibilità di acque, il grado di salubrità dell'aria, la conservazione ed il recupero dei suoli). L'Agenzia produce, inoltre, una serie di indagini sullo stato dell'ambiente di alcune Province della Lombardia.
- L'Istat ha diffuso nel 2005, per la prima volta, la serie storica dei dati relativi alle **Spese per la protezione dell'ambiente delle Amministrazioni dello Stato**, con riferimento al periodo 1995-2002. I dati sono stati calcolati secondo gli schemi del conto satellite EPEA (*Environmental Protection Expenditure Account*), parte del sistema europeo di raccolta dell'informazione economica sull'ambiente SERIEE (*Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environnement*). La produzione, da parte dell'Istituto, di dati relativi alle spese per la protezione dell'ambiente sostenute dalle Amministrazioni pubbliche include sia il calcolo di aggregati finalizzati alla costruzione del conto EPEA, sia la stima delle spese delle Amministrazioni pubbliche per funzione, elaborata sulla base del regolamento comunitario relativo al Sistema europeo dei conti SEC95.
- Nel 2006 l'Istat ha pubblicato i risultati del censimento "**Sistema delle indagini sulle acque. Anno 1999.**" L'evoluzione nel tempo di tale struttura, dal 1951 ad oggi, ha seguito la nuova domanda di statistiche ambientali e, in particolare, di statistiche sulle acque, le innovazioni istituzionali e legislative.
- L'Istat diffonde i dati sui trasporti su strada e ambiente e analizza le fonti statistiche ed amministrative relative ai trasporti e alle pressioni generate sull'ambiente. La rilevazione è occasionale (l'ultima è del 2001). I dettagli sono regionali.
- L'indagine dell'Istat **Ambiente nelle città** raccoglie i principali indicatori ambientali relativi ad alcuni Comuni per gli anni 1996-1999, indicando una serie di indicatori ambientali urbani, statisticamente robusti, relativi a temi e settori che sono oggetto di politiche rilevanti a livello locale: la popolazione e il territorio, il verde urbano, l'acqua, l'energia, i rifiuti, i trasporti, l'inquinamento atmosferico e l'inquinamento acustico.
- L'ENEA (Ente per le Nuove tecnologie, l'Energia e l'Ambiente) pubblica annualmente un **Rapporto Energia e Ambiente**, sui rapporti tra energia e ambiente, nuove tecnologie e fonti energetiche rinnovabili.

### PER SAPERNE DI PIÙ...

Un campo di ricerca di sicuro interesse e che nel nostro paese ha prodotto di recenti risultati significativi, riguarda l'*Environmental Protection Expenditure Account* (EPEA), ovvero, la spesa per la salvaguardia del settore ambientale.

Come ricordato in precedenza, l'Istat ha diffuso nel 2005 la serie storica dei dati relativi alle spese per la protezione dell'ambiente sostenute dalle Amministrazioni dello Stato<sup>35</sup>. Il maggiore dettaglio dei dati relativi ai Ministeri si ottiene riclassificando il bilancio dello Stato secondo una metodologia che prevede il massimo livello di analisi della spesa, ossia l'esame dei singoli capitoli di bilancio<sup>36</sup>.

Analogamente alla classificazione dei bilanci in ottica di genere, quindi, l'analisi delle spese ambientali sostenute da un'amministrazione comunale può indubbiamente rappresentare un importante elemento di analisi sul peso apportato dall'amministrazione comunale per il miglioramento della qualità dell'ambiente urbano. Un esempio di classificazione delle voci di bilancio, cui ricondurre un'azione di verifica sulla spesa sostenuta per la cura dell'ambiente, è suggerito dall'Istat.

I settori di spesa ambientale individuati sono i seguenti:

1. protezione dell'aria e del clima,

2. gestione delle acque reflue,
3. gestione dei rifiuti,
4. protezione del suolo e delle acque del sottosuolo,
5. abbattimento del rumore e delle vibrazioni,
6. protezione della biodiversità del paesaggio,
7. protezione dalle radiazioni,
8. ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente,
9. altre attività di protezione dell'ambiente.

Secondo l'indagine, lo sforzo finanziario dei Ministeri si concentra, in particolare, in alcuni settori ambientali di intervento, quali la gestione delle acque reflue, la protezione del suolo e delle acque del sottosuolo, la protezione della biodiversità e del paesaggio: nel periodo considerato, questi settori, in termini di massa spendibile, assorbono nel complesso, mediamente, il 67% delle risorse destinate dai Ministeri alla protezione dell'ambiente.

Una quota ragguardevole della spesa (in termini di impegni) è destinata anche a realizzare una serie di azioni strumentali che riguardano principalmente attività di amministrazione e regolamentazione generale dell'ambiente, e attività di comunicazione, informazione e formazione finalizzate alla protezione ambientale. Questo genere di attività assorbe mediamente circa il 22% delle risorse destinate alla protezione dell'ambiente. Una sensibile diminuzione si registra, infine, nelle risorse destinate ai settori dell'abbattimento del rumore e delle vibrazioni (-61%) e della gestione dei rifiuti (-28%), nonché in quelle destinate alla ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente (-71%)<sup>37</sup>.

#### BOX 9 - ESEMPI RIFERITI AI COMUNI LE AREE VERDI NEL COMUNE DI PESCHIERA BORROMEO.

Nel Comune di **Peschiera Borromeo** le aree verdi attrezzate presenti sul territorio comunale sono in totale 20 per complessivi 80.432,40 mq, con due aree che superano i 10.000 mq di superficie, quattro con una superficie compresa tra 5.000 e 10.000 mq. Per quanto riguarda la loro destinazione, due sono aree al servizio delle attività produttive ed artigianali e le altre 18 sono al servizio dei quartieri residenziali, per una superficie complessiva di 75.793,89 mq<sup>38</sup>.

Le aree verdi risultano essere ben distribuite all'interno dello spazio urbano, sono facilmente accessibili e strettamente legate allo sviluppo residenziale.

Nello specifico, la superficie totale delle aree verdi presenti sul territorio comunale ed utilizzate dai cittadini è pari a 318.310,49

mq, così suddivisi<sup>39</sup>:

- parchi urbani per complessivi 27.944,16 mq, pari al 7,8% della superficie totale;
- aree verdi per complessivi 69.328,21 mq, pari al 21,8% del totale;
- aree verdi attrezzate per complessivi 80.432,40 mq, pari al 25,3% del totale;
- aree verdi attrezzate per il gioco dei bambini e dei ragazzi per complessivi 133.083,71 mq, pari al 41,2% del totale;
- piazze attrezzate per 7.512,92 mq, pari al 2,4% del totale delle aree verdi.

### 3.4.4 CULTURA, SPORT E TEMPO LIBERO

#### QUALI OBIETTIVI D'ANALISI

Secondo la visione umanistica (o classica), il concetto di *cultura* rientra nella sfera della formazione individuale. In questa sede, si lega il concetto di cultura a quello di tempo libero e, necessariamente, alla possibilità di poter dedicare maggior tempo per se stessi.

I cambiamenti del sistema produttivo e del mondo del lavoro non sono stati accompagnati da un superamento della vecchia organizzazione temporale della società, propria del precedente sistema produttivo, con le sue forti rigidità, con la

dominanza del tempo di lavoro sugli altri tempi sociali e con forti sperequazioni di genere e di età nella partecipazione al lavoro e alle altre sfere della vita. A fronte di questi mutamenti socio-culturali, alcuni autori hanno rivalutato il concetto stesso di lavoro in funzione di un necessario processo di *adattamento* sociale e culturale<sup>40</sup>. Secondo questo filone di studi, quindi, sempre più la società sarebbe segnata dal passaggio dall'attività fisica a quella intellettuale, dall'attività intellettuale di tipo ripetitivo a quella creativa, dal lavoro inteso come fatica nettamente separata dal tempo libero all'ozio creativo, in cui studio, lavoro e gioco finiscono per coincidere sempre di più.

La cultura, di fatto, sta interessando sempre più la dimensione economica ed occupazionale della società. Ancora oggi, se le dimensioni di questo settore non sono di vasta portata, le veloci trasformazioni che stanno interessando il campo culturale (e, in particolare, l'universo delle comunicazioni di massa, le nuove tecnologie comunicative e lo sviluppo dei servizi) fanno presagire con facilità il sempre maggiore rilievo che potranno avere, in futuro, le attività culturali nella dimensione economica (in termini di unità produttive, di flusso monetario, disoccupazione, occupazione).

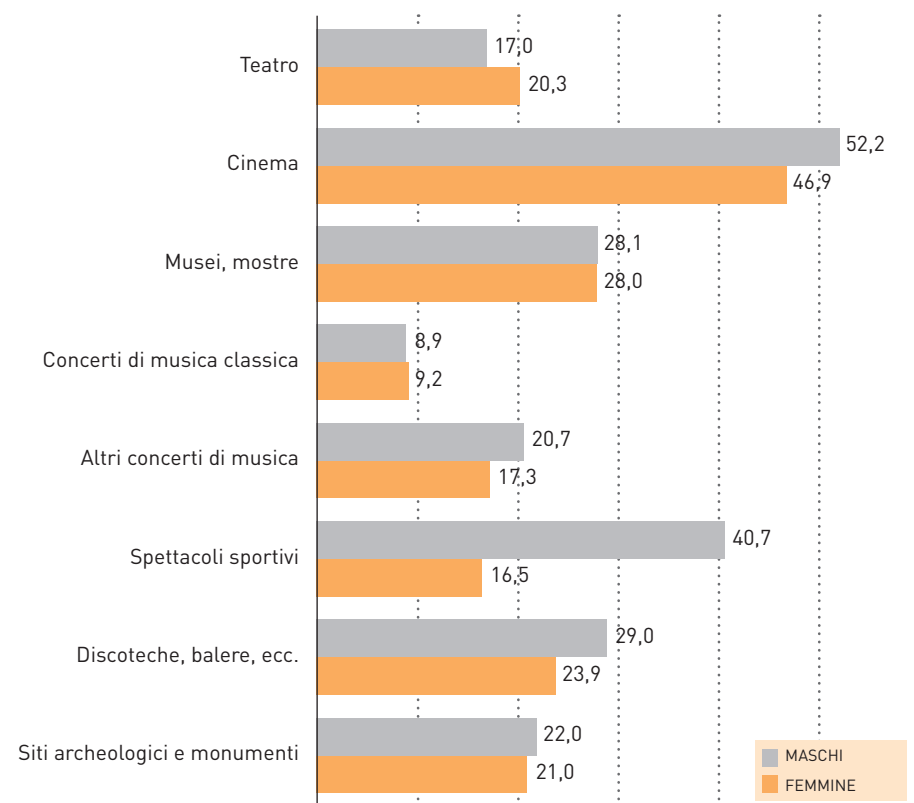
Secondo questi studi, proprio mentre la società del tempo libero sta per prender piede, grazie alla drastica diminuzione dei carichi di lavoro dovuta ai processi di automazione, l'Italia resta il paese dell'*overtiming* e, cioè, dello straordinario e, per estensione, del prolungamento ingiustificato della presenza in ufficio. Allo stesso modo, la nuova società del lavoro usurerebbe specialmente il tempo delle donne lavoratrici le quali, avrebbero sempre meno tempo da dedicare alla propria persona, così come hanno meno tempo per lavorare a causa del loro ruolo di cura.

Emergono inoltre significative differenze di genere, rilevanti per i servizi di un Comune. E' interessante tenere in considerazione che:

- Le donne leggono più libri degli uomini (46,1% delle donne, 35,5% degli uomini), mentre sono lettrici meno assidue per quanto riguarda i quotidiani (51,5% le donne, 66,7% gli uomini).
- Per quanto riguarda la partecipazione a manifestazioni culturali o altre attività ricreative, utili indicazioni per gli amministratori chiamati a programmare le attività culturali possono discendere dalla considerazione che le donne preferiscono andare a teatro (20,3%, 17,0% gli uomini), mentre gli uomini vanno più volentieri agli spettacoli sportivi (40,7%, contro il 16,5% delle donne), e al cinema (52,2%, contro il 46,9% delle donne).
- Esistono delle differenze ancora più accentuate analizzando le generazioni più giovani<sup>41</sup>: le ragazze tra i 15 e i 18 anni frequentano più volentieri il cinema (87,9% contro l'82% dei coetanei maschi), prediligono i musei e mostre (48,5% contro il 35,5% dei ragazzi), i concerti di musica (43,8% contro il 41,1% dei ragazzi) e leggono di più libri (65,7% contro il 42,7% dei ragazzi).
- Nell'età adulta l'interesse delle donne per le attività culturali diminuisce tra le casalinghe, soprattutto in età avanzata, mentre le donne lavoratrici mantengono livelli di fruizione sensibilmente superiori a quelli degli uomini.

La Figura 3.2 presenta la fruizione di spettacoli culturali per genere.

FIGURA 3.2  
SPETTACOLI PER GENERE



Fonte: "CULTURA, SOCIETÀ E TEMPO LIBERO", ISTAT ANNO 2003, SETTORE FAMIGLIA E SOCIETÀ - "INDAGINE MULTISCOPO SULLE FAMIGLIE: ASPETTI DELLA VITA QUOTIDIANA", DICEMBRE 2001-MARZO 2002.

Un esempio importante di studio e misurazione del mondo culturale è rappresentato dal progetto "LeG - Cultural Statistics in Europe" (Istat, 2002)<sup>42</sup>, il cui obiettivo è quello di riflettere sulla possibilità di utilizzare statistiche comuni ai paesi dell'Unione, al fine di effettuare comparazioni internazionali e di contribuire alla costruzione di un sistema di statistiche armonizzate, per descrivere il mondo della cultura nell'UE e valutare le differenze relative alla produzione, alla diffusione ed al consumo di cultura.

### QUALI VARIABILI, STRUMENTI DI RILEVAZIONE E INDICATORI

È indubbio che la spinta a riconsiderare l'importanza della cultura nell'ambito delle statistiche da produrre è parallela alla crescita del ruolo dei fenomeni culturali. Nel nostro caso, l'uso del concetto di cultura è rapportabile tanto alla domanda di lavoro potenziale (le donne, è noto, sono prevalentemente occupate nel settore dei servizi), quanto all'offerta reale di servizi in grado di rispondere a determinate tipologie d'utenza.

Per l'analisi dei fenomeni culturali è possibile focalizzare l'attenzione sui seguenti aspetti:

- classificazione di attività culturali, da usare come strumento di osservazione;
- analisi delle statistiche sull'occupazione in campo culturale e classificazione delle occupazioni;
- analisi della spesa e dei finanziamenti per la cultura, e valutazione del consumo di beni e servizi;
- studio della domanda in termini di partecipazione individuale ai vari campi della cultura.

Va sottolineato che lo scopo ultimo dell'implementazione di statistiche culturali è quello di fornire dei dati oggettivi su cui fondare le analisi delle politiche culturali. L'approccio propone, quindi, un'attenzione non solo all'analisi del campo culturale, ma anche delle istituzioni culturali.

A tal fine l'indagine Istat ha individuato due approcci complementari:

- un approccio generale, per argomenti trasversali, di particolare importanza per la politica culturale, ovvero i finanziamenti e le pratiche culturali;
- un approccio istituzionale, per descrivere le istituzioni da diversi punti di vista e compilare statistiche sulle istituzioni considerate, sui beni e sui servizi prodotti e sul pubblico.

Nell'ambito dell'approccio istituzionale, le statistiche da produrre possono essere classificate in:

- statistiche generali (numero di istituzioni, divisione in categorie pertinenti, visitatori/pubblico, etc.);
- statistiche sugli occupati (numero totale di dipendenti, dipendenti a tempo pieno, etc.);
- statistiche sulle entrate e sulle uscite (acquisto di beni e servizi, costo della manodopera, ricavi, etc.);
- statistiche sui visitatori e sul pubblico (suddivisione del pubblico secondo diversi criteri pagante e non pagante).

Per quanto riguarda, infine, le caratteristiche strutturali del *settore sportivo*, occorre considerare che l'analisi, anche in questo caso, abbraccia molteplici dimensioni.

Agli indicatori sociali, economici ed istituzionali, bisogna sommare i livelli di pratica sportiva degli individui, la struttura organizzativa del settore, le forme associative, il livello di dotazione di infrastrutture, l'offerta di servizi, le spese per la partecipazione a spettacoli e manifestazioni sportive. Anche in questo caso, la presenza adeguata di strutture e attività sportive in un territorio rappresenta un importante indicatore della qualità della vita, che esprime la possibilità, per delle donne (giovani e adulte), di poter usare il loro tempo libero per attività diverse da quelle che caratterizzano la vita professionale e privata. Per quanto riguarda le attività sportive le differenze di genere si possono riscontrare nella diversa quantità e modalità di sport praticato, nelle differenti motivazioni che causano la pratica o meno di uno sport, nelle discipline preferite.

I dati ISTAT evidenziano infatti che:

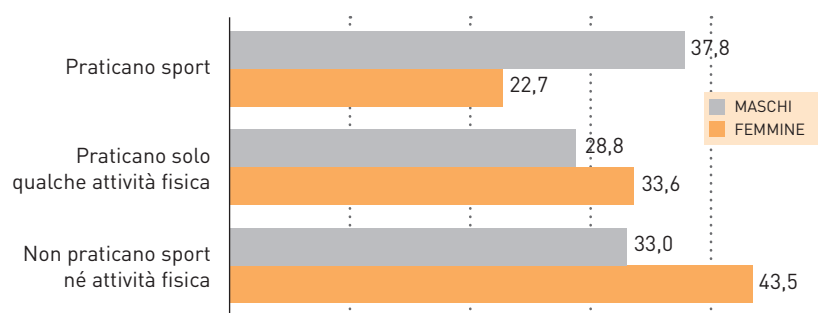
- Lo sport viene praticato dal 37,8% degli uomini contro il 22,7% delle donne, con un gap di genere di 15,1 punti percentuali. In compenso le donne praticano in misura maggiore qualche attività fisica non collegata con strutture sportive organizzate: il 33,6%, contro il 28,8% degli uomini. Le donne che non praticano alcuno sport sono il 43,5% contro il 33% degli uomini. Nella ripartizione per fasce di età si nota una scarsa predisposizione allo sport per le 15-17enni (27 punti percentuali di differenza rispetto agli uomini) e per le 18-19enni e 25-34enni (rispettivamente 20,5 e 20,6% punti percentuali di differenza rispetto agli uomini).
- Anche le motivazioni per chi non pratica alcuno sport permettono di leggere diverse priorità: le differenze maggiori si rilevano soprattutto nella mancanza di tempo (44,3% contro il 37,8% delle donne) e nei motivi familiari (13,7% le donne, 5,7% gli uomini).

Ai fini di una equa offerta di servizi e impianti sportivi, è utile valutare le preferenze nelle discipline sportive:

- Gli uomini praticano soprattutto il calcio (41,0%), il nuoto (16,7%), gli sport invernali e l'alpinismo (13,2%), il ciclismo (10,2%)<sup>43</sup>.
- Le donne praticano soprattutto ginnastica, attrezzistica e danza (43,3%), seguita dal nuoto (29,0%) e dalla pallavolo (10,0%).

La Figura 3.3 presenta le differenze riscontrabili tra donne e uomini in relazione alla pratica sportiva.

FIGURA 3.3  
PRATICA SPORTIVA PER GENERE



Fonte: "SPORT E ATTIVITÀ FISICHE", ISTAT - ANNO 2002 - SETTORE FAMIGLIA E SOCIETÀ - CULTURA - INDAGINE MULTISCOPO SULLE FAMIGLIE "I CITTADINI E IL TEMPO LIBERO", ANNO 2000.

Qui di seguito sono elencati alcuni esempi di informazioni utili per monitorare i servizi dedicati alle attività sportive:

**Società sportive:** numero, stato di salute, profilo formativo dei quadri dirigenziali e tecnici, abbandono. **Gruppi Amatoriali e Gruppi Informali:** azione, numero, tipo di attività, tipologia dei soci, attività di inclusione. **Atleti:** numero, incremento o decremento rispetto all'aumento della popolazione, livello, necessità, difficoltà, abbandono, motivazioni.

**Operatori sportivi:** numero, profilo formativo, abbandono, motivazioni. **I Tecnici:** numero, profilo formativo, abbandono, motivazioni. **Arbitri e Giudici:** quantità, livello, abbandono, motivazioni.

**Le strutture sportive, gli impianti ufficiali:** numero, condizioni, rapporto con la popolazione, funzionalità, facilità di raggiungimento con i mezzi di trasporto, gestione. **Gli impianti informali:** numero, condizioni, funzionalità. **Gli spazi attrezzati e di verde pubblico:** dislocazione sul territorio, funzionalità, qualità, facilità di raggiungimento con i mezzi pubblici.

**Le manifestazioni sportive:** tipo di eventi, qualità, quantità, tipologia, presenze, sviluppo, sponsor.

**Le caratteristiche ed i praticanti:** Sport Scolastico: grado di penetrazione, livello, abbandono. Sport amatoriale: praticanti, livello. Attività per la terza e la quarta età: grado di penetrazione, frequenza. Il Fitness: quantità, qualità, grado di penetrazione, motivazioni.

**Aree turistico-sportive:** offerta turistica, agriturismi, ostelli, spazi attrezzati, impianti in aree naturali, sistema sentieristico.

**Risorse:** quadro legislativo di riferimento, sponsor attivi, sponsor potenziali.

### QUALI FONTI UTILIZZARE

Contestualmente all'approfondimento dell'offerta dei servizi culturali, della manutenzione delle strutture deputate ad ospitare eventi e della loro fruizione, il Comune può raccogliere una serie di informazioni presso i luoghi che "producono cultura", quali: cinema, teatri, musei, biblioteche, centri di documentazione.

Per quanto riguarda la pratica sportiva, il Comune può verificare l'impiantistica sportiva locale, i modelli di gestione (pubblico/privato) e di utilizzazione, la tipologia di offerta sportiva locale.

Nell'indagine del 2000 dell'Istat su "Sport e tempo libero" il quesito sull'attività fisica è stato sottoposto a tutta la popolazione di 3 anni e più. E' dunque possibile offrire un quadro particolareggiato sulla popolazione che nel tempo libero ha di-

chiarato di praticare sport e/o attività fisica, suddividendola in coloro che hanno dichiarato di praticare solo qualche attività fisica (come fare passeggiate di almeno due km, nuotare, andare in bicicletta o altro), coloro che svolgono sia un'attività fisica che un'attività sportiva e coloro che hanno dichiarato di praticare solo un'attività sportiva. La quota complessiva di persone che ha dichiarato di svolgere un'attività sportiva e/o un'attività fisica nel tempo libero è pari al 61,2%: il 31,2% ha dichiarato di svolgere solo un'attività fisica, il 20,4% sia uno sport che un'attività fisica e il 9,6% solo un'attività sportiva<sup>44</sup>.

Inoltre, si possono consultare altre fonti informative:

- L'Istat ha diffuso nel 2006 l'annuario delle **Statistiche culturali** riferite agli anni 2003 e 2004. La pubblicazione propone i principali dati statistici (con dettagli comunali) relativi alla produzione e distribuzione di cultura e alla partecipazione culturale nel nostro Paese, fornendo un panorama dei fenomeni e delle tendenze che caratterizzano il settore culturale in Italia.
- I principali dati sul settore sportivo elaborati dall'Istat sono raccolti nell'indagine **Sport e attività fisiche**. L'indagine, dopo un quadro introduttivo sull'evoluzione della pratica sportiva e dell'attività fisica tra il 1995 e il 2000, approfondisce l'analisi della pratica sportiva con particolare riferimento alle modalità della pratica (numero di sport praticati, frequenza, luogo della pratica e presenza dell'allenatore) e le tipologie di sport praticati.
- Oltre alle indagini Istat, a livello nazionale il **CONI** effettua un **monitoraggio permanente del settore sportivo** sulla base dei dati messi a disposizione dalle Federazioni Sportive Nazionali (FSN) e dalle Discipline Associate. I dati riguardano le società sportive, gli operatori ed i tesserati per i diversi tipi di pratica, per le categorie caratteristiche di ogni FSN. Si tratta, dunque, di un "paniere" di categorie selezionate, i cui dati vengono registrati ogni due anni con dettaglio provinciale.

### PER SAPERNE DI PIÙ...

E' anche possibile consultare:

- L'Istat, con le Indagini Multiscopo sulle famiglie, rileva annualmente gli aspetti fondamentale della vita quotidiana della popolazione ed il livello di soddisfazione dei cittadini rispetto al funzionamento dei servizi di pubblica utilità. L'indagine su **Cultura, socialità e tempo libero**, pubblicata nel 2005, contiene i dati (disaggregati a livello regionale) rilevati nel 2003 sui consumi degli italiani in ambito culturale e del tempo libero, quali: letture, l'uso del personal computer, il tempo libero, attività fisica e sportiva, le vacanze, la partecipazione sociale, la pratica religiosa, la partecipazione politica, la soddisfazione per l'anno trascorso, gli amici.
- **Lo sport che cambia**. L'Istat propone un'ampia riflessione sul rapporto tra la popolazione e lo sport a partire dai risultati dell'indagine "I cittadini e il tempo libero" realizzata alla fine del 2000. Si tratta di un percorso ragionato tra una grande quantità di informazioni che parte dalla prima indagine condotta dall'Istat nel 1959 e arriva fino ai giorni nostri, contribuendo a delineare come il rapporto tra popolazione e sport sia cambiato nel tempo. Un'attenzione particolare è dedicata ai nuovi soggetti sociali dello sport: bambini, donne e anziani, che maggiormente hanno contribuito allo sviluppo della pratica sportiva nel nostro Paese negli ultimi anni. Le modifiche strutturali e le nuove tendenze, il connubio tra sport e salute, il mondo variegato delle discipline sportive, i nuovi spazi della pratica, il rapporto tra lo sport e le altre attività del tempo libero, la pratica sportiva giovanile e, infine, lo sport e il territorio sono i temi che vengono affrontati nel volume e contribuiscono a descrivere il mondo dello sport in Italia.



- Oltre alle indagini svolte a livello nazionale, esistono alcune indagini realizzate a livello regionale, in particolare in Veneto, Friuli Venezia Giulia, Umbria ed Emilia Romagna volte, prevalentemente, a censire gli impianti sportivi presenti sul territorio regionale.

#### BOX 10 - ESEMPI RIFERITI AI COMUNI CULTURA, SPORT E TEMPO LIBERO NEL COMUNE DI SAN GIULIANO MILANESE.

Il Comune di **San Giuliano Milanese** ha effettuato nel 2005 un monitoraggio delle attività svolte dalla Biblioteca comunale nell'anno precedente, della tipologia di utenza e dell'afflusso registrato.

Nell'anno 2004, presso la Biblioteca comunale di San Giuliano Milanese sono state realizzate 29 iniziative tra letture animate, mostre, visite guidate e vendite di libri durante iniziative di mostre-mercato, che hanno accolto 3.800 visitatori. Dai dati sull'affluenza emerge che: il 65% degli intervistati si reca in Biblioteca almeno una volta alla settimana e, tra questi, il 12% tutti i giorni, il 28% almeno due volte alla settimana e il 24% almeno una volta alla settimana. Il 33% dichiara una frequenza più saltuaria, pari ad almeno una volta al mese, cui si somma una quota rilevante di persone che si recano in Biblioteca almeno due volte al mese (21%).

Per quanto riguarda la tipologia d'utenza, gli studenti universitari sono i frequentatori più assidui (il 33% e il 43% dichiarano di frequentare la Biblioteca comunale rispettivamente tutti i giorni o due/tre volte alla settimana rispetto al 12% e 28% del totale), insieme agli studenti lavoratori. Al contrario, più sporadica appare la presenza di pensionati, disoccupati, casalinghe e lavoratori autonomi. L'indagine sulla frequenza è stata fatta nell'ambito del progetto "Sangiulianoonline".

La Biblioteca comunale del Comune di San Giuliano Milanese al 31.12.2004 possedeva, inoltre, un patrimonio librario di 39.837 volumi, l'8,6% in più dell'anno precedente.



## NOTE

1/ La Caritas Italiana nel Rapporto 2002 sull' Esclusione Sociale (Fondazione E.Zancan "Cittadini invisibili") ha definito quali elementi di differenza tra povertà e disagio di uomini e donne tre specifiche caratteristiche della condizione femminile che sono state definite di "rischio", già rilevabili in termini di differenze di genere, ma che possono essere considerati fattori di debolezza strutturale della condizione femminile: il tipo e il grado di dipendenza economica e familiare, l'uso del tempo, la disparità nella disponibilità di risorse socioeconomiche. Nel caso in cui queste tre componenti siano portate a livelli estremi, ricorre sempre nelle donne un grave stato di povertà economica e sociale. Alcune condizioni personali risultano quindi particolarmente sensibili al rischio povertà, tanto maggiori quanto più variamente combinate: la disoccupazione, il basso titolo di studio, la presenza di figli piccoli, la frattura del nucleo familiare (divorzi, separazioni, vedovanze), l'età anziana.

2/ Si veda ISTAT: <http://davinci.istat.it/MD/> per il censimento della popolazione e delle abitazioni 2001, e <http://demo.istat.it/> per la popolazione residente e il bilancio demografico annuale.

3/ Vedi la definizione di "Sandwich generation" in: "The Labour Market Participation of "sandwich Generation" Italian women" Anna Amrenzi e Laura Pagani Ottobre 2003 Seminario Dipartimento di Economia Torino 05/02/2004 <http://www.child-centre.it/>.

4/ Sabbadini, L.L., "I tempi della vita quotidiana" Relazione tenuta a Roma, 20 dicembre 2005 Aula Magna - Istituto nazionale di statistica.

5/ Caritas Italiana Fondazione E.Zancan "Cittadini invisibili" Rapporto 2002 sull' Esclusione Sociale.

6/ Tra i servizi pubblici diretti alla persona è da includere anche l'istruzione.

7/ Rovati G., "Misurare la povertà e l'esclusione sociale: problemi e proposte", Milano, 2004, paper.

8/ A parlare di povertà come incapacitazione è A. Sen, in *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, Milano, 2002. Op. cit. in Rovati, 2004 (ibidem).

9/ Caritas Italiana Fondazione E.Zancan "Cittadini invisibili" Rapporto 2002 su Esclusione Sociale

10/ Istat, "La povertà e l'esclusione sociale nelle regioni italiane." Anno 2002.

11/ Ad esempio, la soglia di povertà per una famiglia di quattro persone è pari a 1,63 volte quella per due componenti (1.499,57 euro), mentre la soglia per una famiglia di sei persone è di 2,16 volte (1.987,16 euro).

12/ Banca d'Italia, "I Bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2000" Supplementi al Bollettino Statistico Note Metodologiche e informazioni statistiche Anno XII Numero 6 18 Gennaio 2002.

13/ Cfr. Distretto Sociale Sud Est Milano, Piano Sociale di Zona 2006-2008, 2005.

14/ Reyneri E. (2002), *Sociologia del mercato del lavoro*, Il Mulino, capitolo 4.

15/ Sabbadini L.L. (2004), *Come cambia la vita delle donne*, Istat.

16/ Si consideri in particolare la tradizionale sottorappresentazione femminile nelle facoltà scientifiche, che permettono sbocchi professionali spesso più promettenti e remunerativi.

17/ Non è stato possibile svolgere approfondimenti in relazione alla distribuzione per titoli di studio e per tipologia contrattuale, alla posizione nella professione per mancanza di dati di dettaglio a livello comunale.

18/ Desideriamo ringraziare Mario Brambilla, Laura Canizzaro e Livio Loverso, dell'Osservatorio sul Mercato del Lavoro della Provincia di Milano, che hanno estratto e messo a disposizione i dati degli avviamenti operati dai centri per l'Impiego, permettendo così lo svolgimento dell'analisi.

19/ Legge 8 giugno 1990, n. 142, Ordinamento delle autonomie locali.

20/ Sono inoltre influenzate maggiormente dalla criminalità nelle loro abitudini (55,8%, contro il 36,10% degli uomini). I motivi di paura sono a fronte del timore di specifici reati: il furto in casa è il reato maggiormente temuto, per il quale uomini e donne la pensano quasi allo stesso modo (55% uomini, 66% donne). La differenza maggiore si rinvia nel timore di violenze sessuali, 63% le donne, 9% gli uomini, e nelle aggressioni

e rapine, 26% gli uomini, 60% le donne. Il timore di violenze sessuali da parte delle donne ha una ragione concreta: è stato infatti rilevato che nell'arco della vita circa la metà (9 milioni 860 mila, pari al 55,2%) delle donne in età 14-59 anni ha subito nell'arco della loro vita almeno una molestia a sfondo sessuale. Il 2,9% del totale delle donne di 14-59 anni (520 mila) nel corso della loro vita hanno subito almeno una violenza tentata o consumata.

21/ ISTAT, "Reati, vittime, percezione della sicurezza e sistemi di protezione", ISTAT, 2003.

22/ SISTAN, "Mappatura della criminalità in Lombardia. Monitoraggio a livello comunale dei reati denunciati nell'anno 2001", Roma, 2002.

23/ Muratore M. G., Sabbadini L. L., "L'indagine di vittimizzazione: una fonte fondamentale per capire la situazione della criminalità del paese", Roma, 2003, paper.

24/ Comune di Castano Primo, Bilancio sociale 2005.

25/ <http://www.cityshelter.org> "Mainstreaming du Genre et Mobilité", City & Shelter asbl Pour le compte de la Ministre de la Mobilité et des Trasports 15 mars 2002

26/ Si pensi, ad esempio, alle opportunità offerte dal lavoro part-time che permette di combinare il lavoro retribuito con gli impegni familiari o con altre attività al di fuori della sfera lavorativa (ad esempio la formazione permanente). E' bene ricordare, tuttavia, che le reali possibilità di conciliazione offerte dal lavoro part-time dipendono fortemente dal regime che, in un dato paese, ne regola il funzionamento (in termini finanziari, benefici sociali di protezione, prospettive di carriera, distribuzione delle ore lavorative durante il giorno o la settimana).

27/ Cfr. Paci M., *Nuovi lavori, nuovo welfare*, Bologna, Il Mulino, 2006.

28/ Sabbadini L. L., "I tempi della vita quotidiana", op. cit.

29/ Romano M. C., "Tempi di vita e quotidianità: caratteristiche e tendenze", Roma, 20 dicembre 2005, paper.

30/ Università degli studi di Pavia, Dipartimento di Studi Politici e Sociali, Osservatorio sulla Società Pavese, "Tempi, spazi, servizi pubblici: elementi conoscitivi per la governance locale", Pavia, giugno 2005.

31/ Istat, "La spesa per la protezione dell'ambiente delle Amministrazioni dello Stato. Anni 1995-2002", Roma, maggio 2005.

32/ L'indagine, avviata nel 1998 con riferimento a 22 Comuni (i Comuni capoluogo di Regione, i Comuni di Trento e Bolzano ed il Comune di Catania, in qualità di Comune centro di area metropolitana), nel 2002 è stata estesa ai 103 Comuni capoluogo di Provincia.

33/ Le principali organizzazioni internazionali che si sono occupate e si occupano attualmente della messa a punto di modelli di riferimento per lo sviluppo di indicatori ambientali sono: l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) e la Commissione per lo sviluppo sostenibile (ONU); mentre a livello comunitario ricordiamo l'Agenzia Europea per l'Ambiente (AEA) e l'ufficio di statistica della Commissione Europea (Eurostat). Gli indicatori individuati dall'Istat considerano gli sviluppi metodologici realizzati all'interno dell'istituto stesso e presso gli organismi internazionali (Eurostat e OCSE). Cfr. Istat, Dati ambientali sulle città per gli anni 2000 e 2001, Roma, 2005.

34/ In particolare, i modelli di riferimento più comunemente adottati sono il modello "Pressioni, Stato, Risposte" (PSR), proposto negli anni '70 e successivamente sviluppato dall'OCSE, ed il modello "Determinanti, Pressioni, Stato, Impatto, Risposte" (DPSIR), sviluppato dall'Agenzia Europea per l'Ambiente, entrambi caratterizzati da relazioni di causalità. In sintesi, il modello PSR fornisce un'organizzazione degli indicatori ambientali in tre componenti:

le Pressioni sull'ambiente: gli indicatori che rientrano in tale classificazione misurano gli effetti delle diverse attività dell'uomo sull'ambiente come, ad esempio, il consumo di risorse naturali;

lo Stato dell'ambiente: gli indicatori di stato misurano la qualità delle componenti dell'ecosfera (aria, acqua, suolo), quali, ad esempio, la concentrazione di inquinanti nell'aria;

le Risposte: in tale classificazione rientrano gli indicatori che valutano le attività, le politiche, i piani attuati per il raggiungimento di

obiettivi di protezione ambientale, quali, ad esempio, la realizzazione di barriere antirumore.

Il modello DPSIR rappresenta un'evoluzione del modello PSR, ottenuto scorpendo dalla componente Pressioni i Determinanti, che possono essere identificati con le attività ed i comportamenti antropici derivanti da bisogni individuali (sociali ed economici), processi economici, produttivi e di consumo che esercitano pressioni sull'ambiente.

35/ Cfr. Istat, "La spesa per la protezione dell'ambiente delle Amministrazioni dello Stato. Anni 1995-2002", op. cit.

36/ I dati riguardano attualmente l'Amministrazione centrale dello Stato, ed in particolare i Ministeri. Il set completo di dati è disponibile sul sito <http://www.istat.it> e include anche la serie SEC95 della spesa delle Amministrazioni pubbliche relativa alla funzione di protezione dell'ambiente.

37/ Cfr. Istat, 2005 (op.cit).

38/ Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura e Pianificazione, Piani dei servizi del Comune di Peschiera Borromeo, 2003.

39/ Cfr. Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura e Pianificazione, 2003 (ibidem).

40/ Ha fatto ad esempio discutere, negli ultimi anni, l'affermazione del concetto di ozio creativo, come risposta alla supremazia della società del lavoro (che c'è o non c'è), dei lavori e del lavoro flessibile. Cfr. De Masi D., *L'ozio creativo*, Rizzoli, Milano, 2000.

41/ Sabbadini L. L., (2004) *Come cambia la vita delle donne*, op. cit.

42/ Il progetto ha visto la partecipazione, per l'Italia, dell'Istat. Per ulteriori approfondimenti si veda Istat, "Le statistiche culturali in Europa", Collana Metodi e Norme, Roma, 2002.

43/ "Sport e Attività fisiche", ISTAT Anno 2002 Settore Famiglia e Società Cultura Indagine Multiscopo sulle famiglie "I cittadini e il tempo libero" Anno 2000.

44/ Cfr. Istat, "Sport e attività fisiche", Roma, 2002, (ibidem).



# 4

## LE RISPOSTE DEL COMUNE. L'ANALISI DI GENERE DELLA PROGRAMMAZIONE, DEL BILANCIO E DEI SERVIZI



## 4.1

### L'ANALISI DI GENERE DELLA PROGRAMMAZIONE

#### QUALI OBIETTIVI D'ANALISI

L'applicazione del gender budgeting ai bilanci degli enti locali, oltre a costituire un utile strumento per verificare le scelte di allocazione delle risorse economiche destinate all'implementazione dei servizi essenziali e di progetti specifici, esprime per certi tratti le caratteristiche di un'attività valutativa ex ante che, come attività di ricerca previsionale, iscrivibile al filone dei future studies, assume una importanza cruciale nel processo valutativo caratterizzandosi come uno *strumento essenziale di aiuto alla Programmazione* rispetto all'individuazione delle strategie d'intervento.

Di fatto, il bilancio può essere visto come la traduzione nell'esercizio a venire, in termini economici e finanziari, di *scelte di programmazione e pianificazione strategica* di una Amministrazione pubblica, che consente di verificare quale sia stata la capacità di tradurre in progetti e in impegno di spesa eventuali scelte a supporto, nel nostro caso specifico, delle pari opportunità di genere.

Da qui la *necessità di accompagnare la riclassificazione delle voci di bilancio all'analisi della programmazione* verificando gli intenti del decisore pubblico (a partire dagli strumenti di analisi di valutazione ex ante) espressi sia negli obiettivi generali, che nelle singole aree di competenza e di applicazione delle politiche.

L'analisi dei principali atti di programmazione di uno specifico Ente Locale può e deve diventare, quindi, la *cornice entro cui inquadrare ed attraverso cui verificare, successivamente, i risultati ottenuti con l'esame in un'ottica di genere dei capitoli di bilancio* (si veda il successivo paragrafo 4.2).

Allo stesso tempo la "storia dell'evoluzione della programmazione" in termini di maggiore o minore presenza di dichiarazioni riguardanti l'impatto di genere è esso stesso un indicatore della presa di coscienza da parte degli organi decisionali di una specifica Amministrazione della necessità/opportunità di assicurare condizioni paritarie di azione economica e sociale al genere femminile.

Introdurre la prospettiva di genere nella programmazione di un Ente Locale non è una questione marginale, ma nei documenti programmatori delle Amministrazioni pubbliche non si è, fino ad oggi, tenuto conto del genere in maniera strutturata e precisa. Soprattutto, non si è valutato il diverso impatto che gli interventi programmati avevano sulle donne e sugli uomini. Spesso, nei documenti di indirizzo e programmazione troviamo un breve paragrafo sulle pari opportunità in cui si prevedono alcune azioni orientate alle sole donne: operazione "a latere" della programmazione che non ha scalfito gli orientamenti generali e quasi mai ha prodotto significative evoluzioni su questa tematica.

Al contrario, l'applicazione della prospettiva di genere ai documenti programmatori, consentendo di *verificare l'impatto atteso delle politiche sulle donne e sugli uomini*, è necessaria e utile perché rende ciascun documento molto più operativo e concreto e fa emergere priorità e obiettivi comprensibili.

Diventa, pertanto, essenziale esaminare quanto l'Amministrazione tiene conto dei diversi bisogni e delle diverse situazioni in fase di definizione delle politiche, dei programmi e delle azioni, al fine di meglio definire le politiche rispetto ai/alle destinatari/e e quindi effettuare una mirata ed efficace scelta, volta a favorire le pari opportunità fra uomini e donne.

A livello della singola Amministrazione pubblica, una valutazione ex ante di impatto potenziale di genere delle scelte programmatiche si rivela, dunque, strumento indispensabile proprio al fine di mettere in evidenza sia quanto è già stato previsto dall'Amministrazione per la valorizzazione delle Pari Opportunità e del

principio del mainstreaming che eventuali ed ulteriori spazi di intervento al fine di migliorare/modificare l'intervento pubblico in tali ambiti.

### QUALI VARIABILI, STRUMENTI DI RILEVAZIONE E INDICATORI

Per mettere in pratica gli assunti precedentemente esposti si rende, di fatto, necessaria la costruzione e l'utilizzo di un *sistema di valutazione ex ante di impatto potenziale*<sup>1</sup> di genere degli obiettivi/interventi programmati da una Amministrazione pubblica.

La metodologia di analisi per la costruzione di un tale sistema, così come viene proposto in questo Manuale, fa riferimento al *modello VISPO - Valutazione d'Impatto Strategico delle Pari Opportunità*, elaborato dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri per la definizione di un modello specifico di valutazione dei Programmi Operativi nell'ambito della programmazione comunitaria finanziata tramite i Fondi Strutturali. Tale modello non solo si caratterizza per fornire, come vedremo più avanti nel dettaglio, indicazioni chiare e precise in merito alla relazione fra le politiche e le strategie/interventi programmati da una specifica Amministrazione e le pari opportunità di genere, ma, essendo già stato sperimentato con ampio successo su tutto il territorio nazionale fornisce una garanzia provata di efficacia dello strumento.

Nello specifico, il modello VISPO prevede una struttura in due tempi che consente di effettuare:

1. **una valutazione generale e complessiva rispetto all'impostazione seguita** dai documenti programmatori nei confronti del tema specifico delle Pari Opportunità e di quello più generale del *mainstreaming*, che prende in considerazione:
  - la presenza/assenza, a livello generale e complessivo, di una strategia per affrontare le politiche di pari opportunità fra uomini e donne e per internalizzare il principio del mainstreaming;
  - le caratteristiche e modalità degli ambiti di intervento considerati prioritari sia per le politiche di pari opportunità che per il rispetto del mainstreaming;
2. **una valutazione più analitica (attraverso l'attribuzione di specifici punteggi)** che si concentra direttamente sulle specifiche linee di intervento/voci di indirizzo previste e attivate per rispondere alla strategia prefissata. L'obiettivo è, in questo senso, duplice:
  - da una parte si vogliono mettere in evidenza le modalità attraverso le quali gli intenti previsti sono stati declinati. In questo senso, l'interesse è volto a verificare se il potenziale impatto definito a livello generale viene confermato, accentuato o, invece, annullato;
  - dall'altra parte si vuole verificare, linea per linea, l'impatto potenziale in relazione al modello VISPO.

Nello specifico, il VISPO, all'interno del più generale Obiettivo del *miglioramento delle Pari Opportunità e della partecipazione di uomini e donne ad uno sviluppo equilibrato*, che fa da scenario all'intero modello, individua quattro obiettivi globali a cui tendere nel momento in cui si programmano misure e interventi all'interno dei documenti di programmazione.

I quattro "Obiettivi primari" su cui misurare e valutare le azioni poste in essere negli obiettivi medesimi attribuendo un punteggio sono di seguito elencati:

- A. miglioramento delle condizioni di vita;
- B. miglioramento dell'accesso alle donne al mondo del lavoro ed alla formazione;
- C. miglioramento della condizione delle donne sul lavoro e redistribuzione del lavoro di cura;
- D. promozione della partecipazione delle donne alla creazione di attività socio-economiche.

A partire dalla definizione di questi quattro Obiettivi, il modello identifica un iter procedurale al quale ci si può attenere anche in relazione all'analisi dei documenti programmatici di un singolo Comune. Tale iter procedurale prevede la:

- attribuzione di un punteggio per ciascuna delle linee di intervento previste nei documenti programmatori in relazione a ciascuno dei quattro Obiettivi primari prima evidenziati;
- classificazione delle linee di intervento previste nei documenti programmatori in funzione dell'impatto potenziale (neutro, aperto ad una prospettiva di parità, impostato sulla parità) per favorire le Pari Opportunità così come si evidenzia dal documento di programmazione in esame;
- descrizione/tipologizzazione degli impatti attesi attraverso una lettura dell'interpretazione del potenziale impatto di genere.

Il punteggio attribuibile per ciascuno dei quattro obiettivi primari sopra elencati va da 0 a 6 a seconda degli effetti che le azioni possono avere sulle PO e vengono così definiti:

0. nessun effetto benefico;
1. effetti poco significativi indiretti;
2. effetti poco significativi diretti;
3. effetti significativi indiretti;
4. effetti significativi diretti;
5. effetti molto significativi indiretti;
6. effetti molto significativi diretti.

La somma dei quattro singoli risultati genera un punteggio sintetico, che intercorre tra 0 e 24. Tale punteggio viene suddiviso in terzili per arrivare a definire l'impatto potenziale Neutro, Aperto ad una prospettiva di parità o Impostato alla parità (in questo caso la classificazione viene suddivisa in terzili da 0 a 8: impatto Neutro; da 9 a 15: impatto Aperto ed infine da 16 a 24: impatto Impostato sulla parità)<sup>2</sup>.

### QUALI FONTI UTILIZZARE

Le fonti da utilizzare sono soprattutto i documenti politico-programmatici redatti dall'Amministrazione Comunale.

Solitamente, la metodologia precedentemente esposta viene di seguito applicata sul Piano Esecutivo di Gestione (PEG).

Ogni "Centro di responsabilità" del PEG viene riletto alla luce del modello VISPO; l'attribuzione dei punteggi nei quattro obiettivi sopra elencati, quindi, è avvenuta a seconda degli effetti che le azioni contenute nelle singole linee del PEG possono avere sulle pari opportunità.

Ogni centro di responsabilità del PEG (come nell'esempio tratto dal Comune di Cinisello Balsamo) è stato quindi riclassificato secondo il suo impatto potenziale neutro, aperto ad una prospettiva di parità oppure impostato sulla parità. Come visto in precedenza, questa operazione ha permesso di effettuare una valutazione ex ante di impatto potenziale del documento programmatico.

## BOX 11 - ESEMPI RIFERITI AI COMUNI L'ANALISI DI GENERE DEL PEG DI CINISELLO BALSAMO

Dalla tavola sintetica emerge una significativa presenza di centri di responsabilità che presentano un impatto potenziale aperto ad una prospettiva di parità ed una minore presenza di ambiti d'intervento ad impatto potenziale impostato sulla parità.

In sintesi:

- sei centri di responsabilità hanno un impatto potenziale aperto alla parità,
- quattro risultano avere un impatto potenziale neutro,
- tre risultano avere un impatto potenziale impostato sulla parità.

Nello specifico, sono i settori prettamente dedicati alla gestione degli aspetti finanziari, di bilancio e demografici del Comune ad avere un impatto potenziale neutro. I settori, invece, che si sono dimostrati potenzialmente aperti alla parità riguardano la gestione del territorio, la polizia locale, gli interventi programmati in ambito culturale e per il miglioramento dell'ambiente. Per quanto riguarda il centro di responsabilità "Gestione del territorio", ad esempio, il PEG prevede molti interventi orientati al miglioramento della viabilità urbana, del trasporto pubblico e della mobilità. In particolare, al fine di assicurare la riqualificazione delle linee di trasporto pubblico è stato previsto uno studio di fattibilità per la gestione del servizio del trasporto pubblico locale, la progettazione di sistemi alternativi e la valutazione della qualità del servizio. Sempre con l'obiettivo di migliorare la viabilità e la mobilità nel Comune, il PEG prevede la sperimentazione di un servizio bus a chiamata. Si tratta di interventi che potenzialmente si caratterizzano per un impatto positivo nei confronti delle Pari Opportunità di genere in relazione, soprattutto, all'obiettivo del Miglioramento della qualità della vita. In particolare, il servizio di bus a chiamata risponde contemporaneamente ad esi-

genze conciliative e di sicurezza nei confronti della vivibilità del territorio da parte della popolazione femminile.

Le azioni programmatiche identificate di impatto potenziale impostate sulla parità riguardano i centri di responsabilità "Risorse umane", "Socio-educativo" ed i programmi partecipati di riqualificazione urbana. Occorre segnalare, ad esempio, il progetto "Innovazione organizzativa" previsto all'interno della programmazione del settore "Risorse umane". Questo prevede, infatti, azioni di promozione di metodologie di lavoro improntate ad un miglioramento della qualità del lavoro dei dipendenti dell'amministrazione comunale, quali:

- studio e predisposizione di sistemi di valutazione delle posizioni dirigenziali, delle posizioni organizzative e degli incarichi delle stesse,
- analisi delle posizioni lavorative e del processo per una conseguente "pesatura dei carichi di lavoro",
- supporto all'organizzazione tramite interventi di consulenza e formazione di gruppo o individuali da parte di enti esterni,
- sistema di valutazione delle prestazioni individuali per i dipendenti e di individuazione delle iniziative di miglioramento,
- tutela del benessere lavorativo e supporto alla riqualificazione del personale adibito a mansioni disagiate.

Quest'ultimo sottoprogetto, in particolare, ha per obiettivo l'individuazione ed il superamento di eventuali situazioni di burn-out lavorativo attraverso incontri individuali con i lavoratori in sofferenza lavorativa e/o personale. Inoltre, il sottoprogetto prevede la partecipazione alle procedure di selezione interna per la mobilità dei lavoratori assegnati a mansioni disagiate.

TABELLA B11.1

ANALISI DI GENERE DEL PEG DI CINISELLO BALSAMO SECONDO IL MODELLO VISPO.

PIANO ESECUTIVO DI GESTIONE 2004 - CENTRI DI RESPONSABILITÀ	1° OBIETTIVO PRIMARIO MIGLIORAMENTO DELLE CONDI- ZIONI DI VITA	2° OBIETTIVO PRIMARIO MIGLIORAMENTO DELLE DONNE AL MERCATO DEL LAVORO E ALLA FORMA- ZIONE	3° OBIETTIVO PRIMARIO MIGLIORAMENTO DELLA CONDI- ZIONE DELLE DONNE SUL LAVORO E RE- DISTRIBUZIONE DEL LAVORO DI CURA	4° OBIETTIVO PRIMARIO PROMOZIONE DELLA PARTECI- PAZIONE DELLE DONNE ALLA CREAZIONE DI ATTIVITÀ SOCIO ECONOMICHE	TOTALE PUNTEGGIO	N/A/I*
Settore I - Affari generali e servizi demografici	1	0	1	0	2	N
Settore II - Risorse umane, organizzazione, marketing territoriale e commercio	3	5	5	5	18	I
Settore III - Finanziario	3	1	1	0	5	N
Settore IV - Entrate	3	1	1	0	5	N
Settore V - Lavori pubblici	3	1	1	1	6	N
Settore VI - Gestione del territorio	5	1	3	1	10	A
Settore VII - Cultura e sport	5	3	1	1	10	A
Settore VIII - Socio educativo	6	5	5	3	19	I
Settore IX - Polizia locale	5	1	3	1	10	A
Settore X - Ambiente ed ecologia	5	3	3	1	12	A
Settore XI - Informatico	3	3	1	1	8	A
Programmi partecipati di riqualificazione urbana	5	5	3	5	18	I
U.O. Comunicazione e informazione	3	3	1	1	8	A

\* TIPOLOGIA DI IMPATTO: N= NEUTRO, A= APERTO, I= IMPOSTATO

Si tratta, in tutti questi casi, di azioni/interventi che possono sicuramente impattare positivamente nei confronti di alcune tematiche cruciali per il supporto delle pari opportunità di genere. Nello specifico, il maggiore impatto potenziale andrebbe a ricadere nei confronti di politiche a supporto delle carriere che, se lette in un'ottica di genere, infatti, rappresenterebbero un valore aggiunto per l'Amministrazione comunale che sarebbe in grado di valorizzare al meglio i talenti femminili all'interno dei suoi uffici e servizi.

Sempre tra le azioni programmatiche di impatto potenziale impostato sulla parità è da segnalare, all'interno del centro di responsabilità "risorse umane, organizzazione, marketing territoriale e commercio", la creazione dello sportello Network impresa per la promozione delle imprese operanti sul territorio comunale e lo sportello Unico del commercio, una struttura comunale alla quale i cittadini che intendono costituire, ampliare, ristrutturare un'attività produttiva possono rivolgersi per ottenere autorizzazioni, nulla osta, certificazioni, etc. Anche in questo caso, la declinazione in un'ottica di genere di tali interventi potrebbe portare tutta una serie di benefici alla popolazione femminile e, in particolare, supportare la creazione e il mantenimento delle imprese femminili che necessitano, spesso, di azioni di facilitazione.

L'attenzione allo sviluppo d'impresa come strumento di crescita economica e dell'occupazione è espressa anche dai Programmi partecipati di riqualificazione urbana all'interno dei quali rientrano, oltre al progetto Urban per la riqualificazione e valorizzazione delle aree urbane degradate e sotto-utilizzate (con attività di formazione avanzata per la creazione di imprenditoria giovanile), un progetto di riqualificazione edilizia e sociale del quartiere di S. Eusebio che prevede, tra i tanti interventi, attività di accompagnamento all'avvio di laboratori artigianali nel quartiere. Si tratta in questo caso di interventi con un impatto potenziale di genere forte per quello che riguarda il miglioramento della qualità della vita e a supporto di azioni innovative di imprenditoria che spesso, in tali ambiti, è caratterizzata al femminile.

Tra le attività programmatiche previste, infine, dal centro di responsabilità "Socio educativo" sono da segnalare:

- l'erogazione di assegni di maternità e assegni a nuclei con almeno 3 figli minori, ai sensi degli art. 65 e 66 della legge 448 del 1998;
- erogazione dei prestiti d'onore per famiglie e giovani coppie che versano in situazione di temporanea difficoltà economica;
- erogazione di misure a sostegno delle politiche in favore delle famiglie di nuova costituzione per il sostegno alla natalità, in base alla legge 289/2002, art. 46, comma 2<sup>o</sup>.

E' questo l'unico caso, fra quelli finora evidenziati, che si caratterizza per l'esplicitazione di politiche/interventi direttamente rivolti alle donne anche se nell'ambito del nucleo familiare.

Complessivamente, infatti, il PEG non presenta significative azioni dirette rivolte ad una prospettiva di parità. Molti sono, invece, come abbiamo visto, gli interventi indiretti con impatto potenziale impostato sulla parità relativi al miglioramento delle condizioni di vita (1° obiettivo). Tali livelli di positività, tuttavia, sembrano affievolirsi man mano che dal secondo obiettivo (Miglioramento dell'accesso delle donne al mercato del lavoro e alla formazione) si passa al terzo (Miglioramento della condizione delle donne sul lavoro e redistribuzione del lavoro di cura) ed al quarto obiettivo (Promozione della partecipazione delle donne alla creazione di attività socio economiche). Si tratta, evidentemente, di ambiti per i quali la programmazione richiede espressamente un'attenzione a problematiche specifiche che superano il concetto di qualità della vita per porre l'attenzione su sfere distinte e afferenti problemi legati all'occupazione ed alla conciliazione.

## 4.2

### L'ANALISI DI GENERE DEL BILANCIO

#### QUALI OBIETTIVI D'ANALISI

Dopo aver analizzato il contesto e le politiche che l'amministrazione ha indicato nei propri documenti politici e programmatori, l'analisi del bilancio in chiave di genere rappresenta il momento di passaggio dalla enunciazione delle volontà politiche e strategiche ad una fase operativa e fattiva, nella quale le risorse finanziarie vengono stanziare e destinate ad usi specifici.

Fare un bilancio non è dunque né una operazione meramente tecnica, né un momento di espressione di rapporti di potere tra le varie forze politiche rappresentate in giunta, bensì una traduzione degli obiettivi politici prefissati in azione di governo, alla luce della linea politica proposta agli elettori, al netto delle dinamiche negoziali.

Leggere tale attività in chiave di genere vuol dire cercare di valorizzare le ricadute differenti su donne e uomini dell'operato dell'ente, evidenziando gli stanziamenti finanziari destinati ai servizi che, in virtù delle differenze di genere, sono più in grado di contribuire ad una migliore qualità della vita e maggiori opportunità personali e professionali in una chiave di pari opportunità tra donne e uomini.

La lettura delle poste finanziarie con un criterio gerarchico di ineranza rispetto alle differenze di genere vuole dunque sottolineare e mettere in particolare evidenza poste finanziarie che, a prescindere dalla loro entità, maggiormente impattano in misura differenziata su donne e uomini.

Con l'approvazione del bilancio si prendono gli impegni definitivi che decidono come e quando spendere le risorse disponibili, e chi ne sarà il destinatario.

Le fasi operative e gestionali che ne conseguono, l'erogazione dei servizi e le attività dell'ente, rappresentano l'attuazione di tali scelte.

Come già anticipato, il modello di riclassificazione che viene proposto può essere utilizzato sia nella costruzione del budget, e quindi in fase previsionale, che nella assunzione definitiva degli impegni e degli accertamenti, quindi in fase consuntiva.

La evidente differenza tra i due momenti implica un differente coinvolgimento delle strutture tecniche, piuttosto che degli amministratori.

Fare gender budgeting nella fase di definizione e costruzione del budget implica discutere l'eventualità di una differente attribuzione delle risorse, mentre la dimensione consuntiva rileva e valuta ex post delle decisioni già prese a bilancio.

Di solito le prime esperienze nei bilanci di genere iniziano come lettura di tipo tecnico a consuntivo (gender auditing), che rappresenta una base conoscitiva utile per la costruzione del gender budgeting e la predisposizione di eventuali simulazioni.

#### QUALI VARIABILI, STRUMENTI DI RILEVAZIONE E INDICATORI

La struttura di bilancio dei Comuni, redatta secondo la normativa vigente, si pone quale principale obiettivo l'ottenimento di una corretta e completa rappresentazione degli aspetti contabili e finanziari della attività svolta.

I modelli contabili di classificazione delle partite finanziarie rispondono dunque ad obiettivi di "unità, annualità, universalità ed integrità, veridicità, pareggio finanziario e pubblicità".<sup>4</sup>

Per quanto numerosi siano i prospetti di dettaglio secondo la natura delle varie voci contabili, l'obiettivo della corretta rappresentazione contabile oscura, in una logica amministrativa, una possibilità di leggere chiaramente nel bilancio quali

voci possano meglio soddisfare i differenti bisogni di donne e uomini.

Per raggiungere una trasparenza di lettura rispetto a queste tematiche, occorre *riclassificare il bilancio secondo dei criteri di priorità*<sup>5</sup>, capaci di rappresentare con un ordinamento decrescente per ordine di rilevanza, quali aree di intervento incidono in misura maggiore sulle pari opportunità.

Dal punto di vista tecnico si inizia dalle elaborazioni contabili che rappresentano i *centri di costo* per poi svolgere una riaggregazione per ordine di importanza.

Sono stati individuate quattro aree di “inerenza” rispetto al genere: l’area direttamente inerente il genere, relativa alle Pari Opportunità, l’area della conciliazione, l’area del mercato del lavoro e l’area della qualità della vita. L’area residuale, delle spese generali, rappresenta le attività dell’ente per le quali non si rilevano effetti significativi nei confronti delle differenze di genere, impattando in misura neutra su tutta la cittadinanza.

### L’ AREA DIRETTAMENTE INERENTE IL GENERE

Rappresenta gli impegni di spesa assunti per attività espressamente e direttamente indirizzate alle donne, finalizzate alle pari opportunità e al superamento delle disuguaglianze tra uomini e donne.

Tale voce nel bilancio di un Comune, proprio per la tipologia di attività sulle quali è competente, assume un valore residuale e spesso non facilmente rilevabile dal punto di vista contabile.

### L’ AREA DELLA CONCILIAZIONE

Comprende tutte quelle attività destinate ad alcune tipologie di cittadini, quali i bambini, gli anziani, le fasce deboli, etc, con un forte impatto sulle differenze di genere in modo “indiretto”, poiché apportano notevoli benefici non solo al diretto destinatario del servizio, ma anche indirettamente alla figura del *caregiver*, spesso rappresentata da donne.

A seconda della tipologia di destinatario l’area della conciliazione può essere ancora articolata in:

*I servizi per l’infanzia e l’adolescenza*: riguardano tutti i servizi erogati dal Comune dei quali usufruiscono bambini e adolescenti. A loro volta riguardano servizi “primari”, quali gli asili nido, le scuole dell’infanzia, i centri estivi e ricreativi, le scuole elementari, medie e superiori e servizi “accessori”, quali la ristorazione scolastica, gli impianti sportivi.

Chiaramente tali servizi, rispondendo a esigenze diverse, hanno anche una differente efficacia rispetto alle differenze di genere, che è tanto maggiore quanto più esistono bisogni insoddisfatti sul territorio e quanto meno il servizio abbia carattere di obbligatorietà.

In questo senso gli asili nido e scuole dell’infanzia ricoprono un ruolo importante anche dal punto di vista simbolico, poiché vanno a beneficiare indirettamente i genitori dei bambini in età 0-3 /4-6, incidendo sulle loro possibilità di scelte professionali, proporzionalmente superiori per le figure materne tradizionalmente “di cura”.

*La ristorazione scolastica e gli impianti sportivi* sono considerati “accessori” in quanto incidono sulla qualità dei servizi primari, rendendoli più o meno accessibili alle famiglie, non in termini di posti disponibili, ma in termini di possibilità di scelta: un buon servizio di refezione o la disponibilità di impianti sportivi sono infatti tra gli elementi che le famiglie valutano. Possono quindi incidere significativamente, in positivo o in negativo, sulla capacità di attrazione del servizio.

*Le scuole dell’obbligo, elementari, medie e superiori*, rientrano nelle competenze del Comune in termini di manutenzione, amministrazione degli immobili e dei servizi

accessori, rimanendone la gestione a carico del sistema scolastico.

In questo senso gli effetti rispetto alle possibilità di scelta delle famiglie riguardano sempre la capacità del servizio di attrarre le scelte delle famiglie in termini di qualità della struttura dedicata, ma anche la possibilità di contribuire all'utilizzo di tali strutture per attività integrative dei programmi scolastici, anch'esse utili alle necessità organizzative delle famiglie.

*I servizi per gli anziani* sono differenziati secondo le necessità, corrispondendo a diversi gradi di autonomia degli anziani: dal buon vicinato, i soggiorni estivi, i centri diurni, all'assistenza domiciliare e al ricovero in case di cura.

*I servizi per le fasce deboli e le situazioni di disagio* rappresentano una categoria di interventi dedicata a condizioni di estremo bisogno e necessità di aiuto. In questo senso, se per le categorie di beneficiari precedenti, bambini e anziani, l'aspetto quantitativo è rilevante, nel caso delle fasce deboli e delle situazioni di disagio la rilevanza è più di tipo qualitativo e solidaristico: le figure di caregiver dedicate a questi utenti primari dei servizi non sono numericamente così rilevanti da impattare sul sistema in senso quantitativo, ma nei loro confronti il beneficio ricevuto da un servizio erogato è "qualitativamente" di misura superiore.

A titolo residuale si rappresentano ancora le risorse utilizzate per il sociale (ad esempio il Segretariato Sociale e il personale dei Servizi Sociali) riferite a spese generali non direttamente imputabili a servizi erogati, ma necessarie al loro funzionamento.

## L'AREA DEL MERCATO DEL LAVORO

Riguarda tutta la attività di promozione condotta dal Comune per sostenere e sviluppare le attività produttive del territorio e il mercato del lavoro. E' speculare alle aree della conciliazione, rappresentandone il completamento nella costante dialettica tra le esigenze familiari e lavorative (servizi per la promozione delle attività produttive e del commercio, sportelli informativi).

## L' AREA DELLA QUALITÀ DELLA VITA

Si riferisce a tutta una serie di servizi prestati dall'ente che non sono destinati direttamente alla persona, ma incidono su aspetti della qualità e scelte di vita delle persone in misura significativa, quali ad esempio i trasporti e la viabilità, la sicurezza, i parchi e le aree verdi, la cultura, lo sport, lo spettacolo etc.

Individuare tali categorie di servizio rispetto all'inerenza al genere presuppone una valutazione delle criticità ambientali del territorio oggetto di esame: chiaramente nelle città metropolitane le tematiche della mobilità, trasporti e sicurezza, parchi e aree verdi assumono importanza molto più rilevante e incisiva sulla vita delle persone rispetto a piccoli Comuni, per i quali la carenza di iniziative per lo sviluppo di attività economiche, per le attività culturali o sportive può essere maggiormente sentita.

In zone particolarmente industrializzate sarà più importante valutare la capacità di contrastare il degrado dell'ecosistema urbano, in altre ad elevato tasso di criminalità le misure di controllo sul territorio (polizia municipale etc.) e di prevenzione del degrado sociale saranno particolarmente importanti.

A seconda delle caratteristiche del territorio è possibile variare la composizione delle voci ambientali, che in alcuni casi possono risultare neutre, in altri rilevanti rispetto al genere: è il caso del servizio idrico, considerato neutro poiché garantito in quasi la totalità degli enti, che può rientrare nell'area qualità della vita per quelle zone che hanno un servizio carente.

Disporre di sempre più precisi strumenti di analisi e lettura delle caratteristiche dell'utenza permette di individuare non solo quanti cittadini e cittadine vengono

beneficiate da un servizio, ma permette anche di misurare come vengano condizionate le scelte di vita e professionali di uomini e donne.

Definite nel modo sopra descritto le aree e i servizi, l'analisi di bilancio avviene attraverso una rilevazione della tipologia di spesa e della modalità di finanziamento: con riferimento alle classificazioni adottate si valuta la composizione per titoli delle entrate e delle spese, andando a rilevare la struttura delle poste finanziarie.

Le osservazioni riguardano quindi la struttura finanziaria dei servizi e delle aree di genere, la composizione percentuale rispetto alle spese di natura corrente o in conto capitale, e le modalità di finanziamento, con risorse proprie o provenienti da altri enti con destinazione vincolata, o ancora frutto di alienazioni o prestiti.

All'interno delle spese correnti si può ancora valutare la capacità di variazione di tale spesa, verificando se il servizio è erogato direttamente dall'ente, soluzione più "rigida", o se è dato in gestione esterna, soluzione più flessibile e maggiormente suscettibile di variazioni.

Per le entrate provenienti da altri enti è ancora possibile misurare il ruolo finanziario giocato da un altro ente rispetto all'erogazione di un servizio, si vedano ad esempio le spese per anziani e fasce deboli, sulle quali incidono i trasferimenti delle Regioni, rispetto a quelle per bambini, infanzia e adolescenza, per le quali le decisioni dell'ente di utilizzare risorse proprie assumono importanza fondamentale.

L'analisi di bilancio così condotta ha permesso una lettura della allocazione delle risorse pubbliche rispetto al genere in termini quantitativi<sup>6</sup>, lasciando una descrizione delle attività svolte nella parte dedicata ai servizi (paragrafo 4.3).

Tra gli *indici di bilancio* più significativi per l'analisi delle *spese* ricordiamo:

→ la *rigidità della spesa corrente* (Spese per il personale + Quote ammortamento mutui/Entrate tributarie + Trasferimenti + Extratributarie): misura l'entità delle entrate destinate a finanziare le spese correnti più rigide, in quanto non immediatamente comprimibili (come le spese per il personale e le quote di ammortamento mutui).

Tra gli *indici di bilancio* più significativi per l'analisi delle *entrate*:

→ il *grado di autonomia finanziaria* (entrate tributarie + entrate extra-tributarie/trasferimenti + entrate tributarie + entrate extra-tributarie), che misura il grado di autonomia del Comune rispetto ai trasferimenti provenienti da altri enti pubblici esterni;

→ il *grado di autonomia impositiva* (entrate tributarie /trasferimenti + entrate tributarie + entrate extra-tributarie), misura l'incidenza delle entrate tributarie sul totale delle spese correnti;

→ il *grado di intervento erariale* (trasferimenti statali/popolazione), utile per misurare l'incidenza dei trasferimenti statali rispetto alla popolazione residente;

→ il *grado di intervento regionale* (trasferimenti regionali/ popolazione), per calcolare in modo analogo l'incidenza dei trasferimenti regionali (compresi quelli per funzioni delegate).

## QUALI FONTI UTILIZZARE

Le primarie fonti da utilizzare sono i documenti di bilancio predisposti dall'Amministrazione Comunale.

## PER SAPERNE DI PIÙ...

Badalassi, G., "Bilanci di genere a Genova: la Provincia e il Comune per scelte a favore di donne e uomini" Marzo 2005, Provincia di Genova, Mis. E1 POR Regione Liguria <http://www.genderbudget.it>;

Badalassi, G., "Il Bilancio di genere della Provincia di Firenze", Ottobre 2006, <http://www.genderbudget.it>;

Badalassi, G., "Il Bilancio di genere del Comune di Rimini", Aprile 2006, <http://www.genderbudget.it>;

D'orta Carlo, Marconi Pia, Bonaretti Mauro, Capano Gilberto, La Spina Antonio, Mena Marco, Meneguzzo

Marco, Mussari Riccardo, Tasca Renato, "Cantieri: proposte per il cambiamento nelle pubbliche amministrazioni", 20 Febbraio 2002, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica;

GBS Gruppo di Studio per il Bilancio Sociale, "I principi di redazione del Bilancio Sociale", Milano, 2001;

AA.VV. (2003), *Studio di fattibilità per la costruzione del bilancio delle amministrazioni pubbliche secondo un'ottica di genere*. Rapporto di ricerca finale, SCSazionnino, Regione Emilia Romagna, Fondo Sociale Europeo OB 3, Asse E1 -FSE-;

Addabbo T. (2003), *Gender auditing dei bilanci e delle politiche pubbliche*, CAPP, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, n. 433;

IRS Istituto per la Ricerca Sociale -, *Il bilancio di genere: uno strumento di mainstreaming nei Comuni della Provincia di Milano*. L'applicazione del bilancio di genere al bilancio degli enti locali: una proposta metodologica, marzo 2006;

Regione Marche, *Il Bilancio di Genere. Esperienze e percorsi d'analisi di gender mainstreaming della Regione Marche*, Assessorato alle PO, 2006;

Tanese, A., "Rendere conto ai cittadini Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche" Dipartimento della Funzione pubblica Ufficio per l'innovazione delle pubbliche amministrazioni Presidenza del Consiglio dei ministri Edizioni Scientifiche Italiane 2004;

[http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/cantieri\\_programma2004/Rendere\\_conto.pdf](http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/cantieri_programma2004/Rendere_conto.pdf);

Mauri D., Valentini T. D., "Un approccio alla rendicontazione di sostenibilità: impostazione metodologica e indicatori", w.p. Fondazione Eni Enrico Mattei, gennaio 2003;

Bettio F., Rosselli A., Vingelli G. (2002), *Gender Auditing nei bilanci pubblici*, mimeo, Fondazione A.J. Zaninoni;

Ghilardotti F. (2003), "Progetto di relazione sul bilancio di genere La costruzione dei bilanci pubblici secondo la prospettiva di genere" Parlamento Europeo, Commissione per i diritti della Donna e le Pari Opportunità, 16 giugno 2003;

European Women's Lobby (2004), *Gender Budgeting*, consultabile sul sito [www.womenlobby.org](http://www.womenlobby.org);

Budlender D., Sharp R., Allen K. (1998), *How to do a gender-sensitive budget analysis: contemporary research and practise*, Commonwealth Secretariat and AusAid, London and Canberra.

## BOX 12 - ESEMPI RIFERITI AI COMUNI LA LETTURA DI GENERE DEL BILANCIO DI CINISELLO BALSAMO.

Il bilancio consuntivo 2004 del Comune di Cinisello Balsamo, redatto secondo la normativa prevista dall'art. 13 del TUEL, evidenzia una struttura riassumibile nei seguenti indicatori (tabella B12.1):

La situazione finanziaria, in particolare in termini di autonomia dall'esterno, è positiva e raggiunge risultati soddisfacenti soprattutto grazie all'alta autonomia impositiva, che mantiene sostanzialmente sotto controllo la dipendenza dai trasferimenti e dai contributi provenienti da altri enti, come evidenziato anche dai valori nella media del grado di intervento erariale e regionale<sup>7</sup>.

Infine, considerando il tradizionale peso delle spese per il personale sul totale delle entrate correnti, la rigidità della spesa corrente si attesta su valori sostanzialmente nella media (poco più di un terzo delle entrate correnti), lasciando un discreto margine di flessibilità nelle scelte di allocazione e spesa delle risorse.

### RICLASSIFICAZIONE DEL BILANCIO SECONDO AREE TEMATICHE DI GENERE.

La riclassificazione del bilancio consuntivo ha seguito la metodologia presentata nell'introduzione metodologica. In relazione alle spese, sono state riclassificate per aree di genere i servizi, articolati secondo la suddivisione di bilancio definita dal TUEL per i Comuni, in mancanza di una specifica e propria ripartizione in centri di costo. Per le entrate, la riclassificazione è stata effettuata attribuendo alle aree di genere le voci di dettaglio contenute all'interno delle categorie di entrata, sempre secondo la struttura dei bilanci comunali prevista dal TUEL.

### LE SPESE

La tabella B12.2 e il grafico B12.1 presentano la riclassificazione generale delle spese totali.

**TABELLA B12.1**  
**PRINCIPALI INDICATORI DI BILANCIO (2004)**

ENTRATE		
grado di autonomia finanziaria	entrate tributarie + entrate extra-tributarie/ trasferimenti + entrate tributarie + entrate extra-tributarie	82,60%
grado di autonomia impositiva	entrate tributarie / trasferimenti + entrate tributarie + entrate extra-tributarie	66,56%
grado di intervento erariale	trasferimenti statali/popolazione	105,23 euro
grado di intervento regionale	trasferimenti regionali/ popolazione	25,34 euro
SPESE		
rigidità della spesa corrente	Spese per il personale + Quote ammortamento mutui/ Entrate tributarie + Trasferimenti + Extratributarie	35,60%

FONTI: CONTO CONSUNTIVO DEL COMUNE DI CINISELLO BALSAMO (2004).

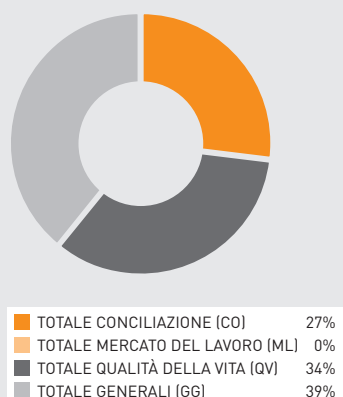
**TABELLA B12.2**  
**BILANCIO RICLASSIFICATO PER AREE DI GENERE - SPESE TOTALI - (CONSUNTIVO 2004)**

AREA GENERE	TOTALE	% ENTRO L'AREA	% AREA SUL TOTALE
Pari Opportunità (PO)	0	0%	0%
Conciliazione (CO) - Infanzia e adolescenza	13027904,96	56,70%	
Conciliazione (CO) - Anziani e handicap	1718863,77	7,48%	
Conciliazione (CO) - Politiche per la salute, l'inclusione e la sicurezza sociale	8228147,78	35,82%	
Totale Conciliazione (CO)	22974916,51	100,00%	26,97%
Mercato del Lavoro e Sistema produttivo (ML) - Promozione attività produttive	264652	100%	
Totale Mercato del Lavoro (ML)	264652	100%	0,31%
Qualità della vita (QV) - Polizia municipale e sicurezza	3510046,68	12,16%	
Qualità della vita (QV) - Trasporti pubblici, mobilità, urbanistica, tempi della città	11478337,18	39,78%	
Qualità della vita (QV) - Tutela ambientale	9894993,36	34,29%	
Qualità della vita (QV) - Cultura, sport e tempo libero	3973254,97	13,77%	
Totale Qualità della Vita (QV)	28856632,19	100,00%	33,88%
Totale Generali (GG)	33087605,31	100,00%	38,84%
Totale complessivo	85183806,01		100%

FONTI: CONTO CONSUNTIVO DEL COMUNE DI CINISELLO BALSAMO (2004).

Nelle tabelle che seguono non verrà riportata la riga relativa alle Pari Opportunità, perché non si sono rilevate voci di bilancio riconducibili all'area.

**GRAFICO B12.1**  
RICLASSIFICAZIONE SPESE TOTALI PER AREE DI GENERE

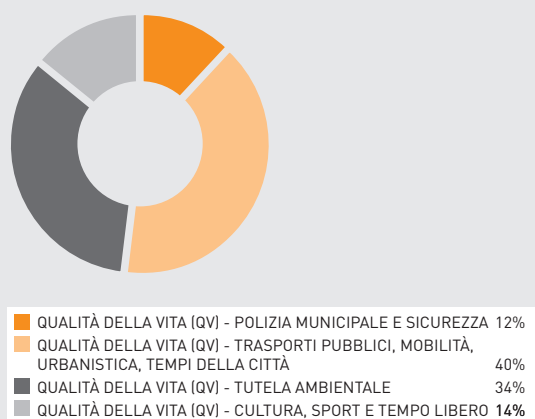


Fonte: Conto Consuntivo del Comune di Cinisello Balsamo (2004).

Complessivamente, le aree rilevanti in un'ottica di genere sono prevalenti. Le spese generali e neutre rispetto al genere non raggiungono il 40% del totale generale. Non sono stati individuati interventi classificabili come diretti. Inoltre, non sono emerse spese riconducibili all'area Pari Opportunità-PO.

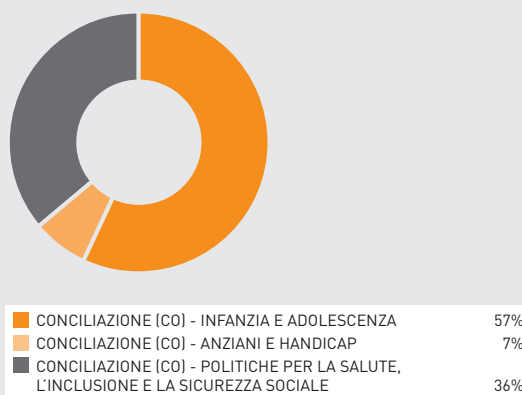
L'area Qualità della Vita occupa la quota più rilevante delle spese in assoluto (33,88%): si tratta di un'area composita, che comprende gli interventi per la viabilità e la sicurezza, così come le iniziative per l'ambiente e il tempo libero, elementi accomunati dall'obiettivo generale di garantire un ambiente sociale, culturale, territoriale sicuro e in grado di migliorare il livello di benessere. Rilevante anche il peso dell'area Conciliazione, legata all'ampio settore dei servizi sociali e alla persona (26,97%) che favoriscono la conciliazione tra attività lavorativa e attività di cura. I grafici B12.2 e B12.3 presentano la composizione interna di queste due aree di spesa.

**GRAFICO B12.2**  
DETTAGLIO RIPARTIZIONE SPESE TOTALI - QUALITÀ DELLA VITA



Fonte: Conto Consuntivo del Comune di Cinisello Balsamo (2004).

**GRAFICO B12.3**  
DETTAGLIO RIPARTIZIONE SPESE TOTALI - CONCILIAZIONE



Fonte: Conto Consuntivo del Comune di Cinisello Balsamo (2004).

Per svolgere un'analisi di maggiore dettaglio, è utile distinguere le spese per tipologia (tabella 12.3).

Per quanto riguarda le spese correnti, si conferma la prevalenza delle aree di genere sul totale (63,79%, mentre le spese classificabili come generali sono il 36,21%). All'interno delle aree di genere, le spese più rilevanti sono riconducibili all'area Qualità della vita (il 34,39%). All'interno dell'area prevale la sezione Tutela ambientale (44,28% dell'area, che si aggiunge al 22,09% delle spese per Trasporti, mobilità, urbanistica e tempi della città e alla Polizia locale e sicurezza, che pesa per il 14,79%).

In effetti, già analizzando le spese correnti per funzioni, si era rilevata la centralità delle spese per la gestione del territorio e dell'ambiente.

Infine, la sezione Cultura, sport e tempo libero raccoglie una quota significativa, pari al 18,84%.

L'area Conciliazione evidenzia una netta prevalenza degli interventi per l'infanzia e l'adolescenza (più del 60% delle spese totali dell'area); anche le Politiche per la salute e l'inclusione sociale sono rilevanti: rappresentano circa un terzo delle spese dell'area.

Analizzando le spese in c/capitale l'importanza relativa degli interventi a favore di anziani e disabili aumenta (sono il 13,90%), per l'investimento in strutture, anche se rimangono prevalenti le spese per strutture relative ai servizi per l'Infanzia e l'adolescenza, oltre che per investimenti in campo sociale (Politiche per la salute e per la sicurezza sociale). Nel complesso, circa un terzo delle spese in c/capitale riguardano l'area Conciliazione.

L'area Mercato del Lavoro presenta una quota molto ridotta (tutte le spese sono relative agli interventi per la Promozione delle attività produttive), come era prevedibile in relazione alle limitate competenze comunali nel campo delle politiche per il lavoro (soprattutto se confrontate con quelle delegate in materia alle Province) e non prevede spese in c/capitale; l'area Qualità della Vita pesa per il 45,64% sul totale delle spese in c/capitale ed evidenzia degli scostamenti interessanti rispetto alla riclassificazione delle spese correnti. Come era ragionevole attendersi, i maggiori investimenti riguardano la sezione Trasporti, mobilità, urbanistica e tempi della città, un'area che assorbe solitamente molte risorse dei Comuni, sia correnti che in c/capitale: nel caso di Cinisello Balsamo, circa il 75% dell'area. Si conferma l'attenzione verso la tutela ambientale anche per quanto riguarda le spese in c/capitale (14,16% dell'area); ridotti sono invece gli investimenti per la Polizia locale e la Sicurezza e soprattutto per la sezione Cultura, sport e tempo libero, ambiti in cui il Comune ha scelto di intervenire soprattutto nella gestione dei servizi e delle strutture già esistenti. Complessivamente, le spese in c/capitale, ovvero gli investimenti, hanno una connotazione di genere ancora più netta delle spese correnti: le aree di genere sono infatti il 77,84% del totale. Ciò evidenzia l'impegno del Comune per potenziare le strutture e i servizi con impatto di genere. Una quota piuttosto rilevante delle spese correnti è d'altro canto mirata al

TABELLA B12.3

## COMPOSIZIONE SPESE PER AREE DI GENERE (CONSUNTIVO 2004)

AREA DI GENERE	SPESE CORRENTI		SPESE IN C/CAPITALE		RIMBORSO C/TERZI PRESTITI		TOTALE	
	V.A.	% ENTRO L'AREA	V.A.	% SUL TOTALE	V.A.	% ENTRO L'AREA	V.A.	%
Conciliazione (CO) - Infanzia e adolescenza	9987989,76	61,56%	3039915,2	45,03%	0	0	13027904,96	15,29%
Conciliazione (CO) - Anziani e handicap	780365,77	4,81%	938498	13,90%	0	0	1718863,77	2,02%
Conciliazione (CO) - Politiche per la salute, l'inclusione e la sicurezza sociale	5455932,78	33,63%	2772215	41,07%	0	0	8228147,78	9,66%
Totale Conciliazione (CO)	16224288,3	100,00%	6750628,2	100,00%	0	0	22974916,51	26,97%
Mercato del Lavoro e Sistema produttivo (ML) - Promozione attività produttive	264652	100,00%	0	0,00%	0	0	264652	0,31%
Totale Mercato del Lavoro (ML)	264652	100,00%	0	0,00%	0	0	264652	0,31%
Qualità della vita (QV) - Polizia municipale e sicurezza	2852565,58	14,79%	657481,1	6,87%	0	0	3510046,68	4,12%
Qualità della vita (QV) - Trasporti pubblici, mobilità, urbanistica, tempi della città	4259367,74	22,09%	7218969,44	75,43%	0	0	11478337,18	13,47%
Qualità della vita (QV) - Tutela ambientale	8539921,99	44,28%	1355071,37	14,16%	0	0	9894993,36	11,62%
Qualità della vita (QV) - Cultura, sport e tempo libero	3633735,76	18,84%	339519,21	3,55%	0	0	3973254,97	4,66%
Totale Qualità della vita (QV)	19285591,1	100,00%	9571041,12	100,00%	0	0	28856632,19	33,88%
Totale aree di genere	35774531	63,79%	16321669	77,84%	0	0	52096201	61,16%
Totale Generali (GG)	20303301,4	36,21%	4647762,86	22,16%	2131883,12	600,4657,89	33087605,31	38,84%
Totale complessivo	56077833	100,00%	20969432	100,00%	2131883,1	600,4657,9	85183806	100,00%

FONTE: CONTO CONSUNTIVO DEL COMUNE DI CINISELLO BALSAMO (2004).

funzionamento e al mantenimento della struttura amministrativa, in particolare per le spese del personale, che è la seconda tipologia di spesa corrente in ordine di importanza.

Un'ulteriore utile riclassificazione delle tipologie di spesa consente di risalire all'utilizzo di risorse per aree di genere (tabella B12.4): come già si è evidenziato nella descrizione della struttura generale del bilancio, nel complesso le spese correnti rappresentano circa i due terzi del totale (65,83%) e sono impiegate soprattutto per le prestazioni di servizi. Le spese in c/capitale sono per la quasi totalità impiegate per l'acquisto di immobili.

L'area Conciliazione accentua questa ripartizione, in quanto più del 70% delle spese sono correnti (70,62%). Tuttavia, mentre gli interventi per l'infanzia e l'adolescenza riflettono una ancora più significativa componente di servizi (le spese correnti sono pari al 76,67%), le iniziative per gli anziani e i disabili evidenziano un più consistente investimento di lungo periodo in strutture ed immobili (le spese in c/capitale raggiungono il 54,60% delle risorse utilizzate nell'ambito della sottoarea). Anche per le Politiche per la salute, l'inclusione e la sicurezza sociale si evidenzia la prevalenza delle spese correnti (circa il 66%) in ragione dell'orientamento ai servizi (alla persona) della sottoarea: tuttavia, anche la quota di spese in c/capitale è rilevante, soprattutto per l'incidenza dell'acquisto di immobili per l'edilizia residenziale locale ed economico-popolare e per gli investimenti in nuove strutture nel campo dell'assistenza, beneficenza pubblica e servizi collegati.

L'area Qualità della Vita replica la ripartizione generale delle risorse: le spese correnti sono infatti il 66,83%. Nel dettaglio, tuttavia emergono delle differenze significative tra le sottoaree. La sezione Cultura, sport e tempo libero è composta quasi esclusivamente da spese correnti (più del 90%) in quanto riflette la particolare componente di servizi all'interno dell'area. In termini opposti, la sottoarea Trasporti pubblici, mobilità, urbanistica, tempi della città evidenzia (come avviene frequentemente) un maggior investimento in immobili e infrastrutture.

Un maggior peso dei servizi, con la netta prevalenza delle spese di tipo corrente, si registra anche le sottoaree Tutela ambientale e Polizia municipale-sicurezza. I grafici 12.4 e 12.5 sintetizzano la ripartizione delle spese correnti e in c/capitale per aree di genere.

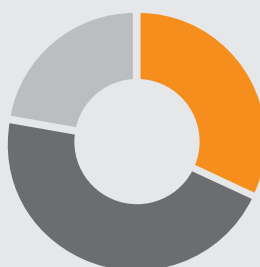
**GRAFICO B12.4**  
RICLASSIFICAZIONE SPESE CORRENTI PER AREE DI GENERE



TOTALE CONCILIAZIONE (CO)	29%
TOTALE MERCATO DEL LAVORO (ML)	0%
TOTALE QUALITÀ DELLA VITA (QV)	34%
TOTALE GENERALI (GG)	37%

FONTE: CONTO CONSUNTIVO DEL COMUNE DI CINISELLO BALSAMO (2004).

**GRAFICO B12.5**  
RICLASSIFICAZIONE SPESE IN C/CAPITALE PER AREE DI GENERE



TOTALE CONCILIAZIONE (CO)	32%
TOTALE MERCATO DEL LAVORO (ML)	0%
TOTALE QUALITÀ DELLA VITA (QV)	46%
TOTALE GENERALI (GG)	22%

FONTE: CONTO CONSUNTIVO DEL COMUNE DI CINISELLO BALSAMO (2004).

TABELLA B12.4

## TIPOLOGIA DI SPESE PER AREE DI GENERE(CONSUNTIVO 2004)

AREA DI GENERE	SPESE CORRENTI		SPESE IN C/CAPITALE		RIMBORSO PRESTITI		C/TERZI		TOTALE	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Conciliazione (CO) - Infanzia e adolescenza	9987989,76	76,67%	3039915,2	23,33%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	13027904,96	15,29%
Conciliazione (CO) - Anziani e handicap	780365,77	45,40%	938498	54,60%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1718863,77	2,02%
Conciliazione (CO) - Politiche per la salute, l'inclusione e la sicurezza sociale	5455932,78	66,31%	2772215	33,69%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	8228147,78	9,66%
Totale Conciliazione (CO)	16224288,31	70,62%	6750628,2	29,38%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	22974916,51	26,97%
Mercato del Lavoro e Sistema produttivo (ML) - Promozione attività produttive	264652	100,00%	0	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	264652	0,31%
Totale Mercato del Lavoro (ML)	264652	100,00%	0	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	264652	0,31%
Qualità della vita (QV) - Polizia municipale e sicurezza	2852565,58	81,27%	657481,1	18,73%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	3510046,68	4,12%
Qualità della vita (QV) - Trasporti pubblici, mobilità, urbanistica, tempi della città	4259367,74	37,11%	7218969,44	62,89%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	11478337,18	13,47%
Qualità della vita (QV) - Tutela ambientale	8539921,99	86,31%	1355071,37	13,69%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	9894993,36	11,62%
Qualità della vita (QV) - Cultura, sport e tempo libero	3633735,76	91,45%	339519,21	8,55%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	3973254,97	4,66%
Totale Qualità della vita (QV)	19285591,07	66,83%	9571041,12	33,17%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	28856632,19	33,88%
Totale aree di genere	35774531,4	68,67%	16321669,32	31,33%	0	0	0	0	52096200,7	61,16%
Totale Generali (GG)	20303301,44	61,36%	4647762,86	14,05%	2131883,12	6,44%	6004657,89	18,15%	33087605,13	38,84%
Totale complessivo	56077832,8	65,83%	20969432,18	24,62%	2131883,12	2,50%	6004657,9	7,05%	85183806,01	100,00%

FONTE: CONTO CONSUNTIVO DEL COMUNE DI CINISELLO BALSAMO (2004).

Infine, un'ulteriore interessante analisi può essere condotta sulle tipologie di spesa corrente per aree di genere, distinguendo tra spese per il personale, trasferimenti e prestazioni di servizi. In particolare, la percentuale di spese per il personale è un indicatore che consente di valutare meglio la rigidità della spesa corrente<sup>8</sup> a livello di singola area di genere. In effetti, l'indice di rigidità della spesa corrente può essere approssimato con la percentuale di spese per il personale all'interno di ciascuna area di genere, tenendo conto che non è stato possibile attribuire le quote di ammortamento mutui per aree di genere e che le entrate sono equiparabili alle spese dell'area (le entrate devono essere pari alle spese, ovvero devono riuscire a finanziarle interamente). La tabella 12.5 presenta le principali tipologie di interventi relativi alle spese correnti per aree di genere.

Nel complesso, le aree di genere presentano una percentuale di spesa per il personale (e quindi un indice di rigidità della spesa) minore rispetto al totale della spesa ed, in particolare, delle sole spese classificate come Generali (in conseguenza delle elevate spese per il personale amministrativo), con l'eccezione significativa dell'area Mercato del Lavoro - comunque marginale a livello complessivo - e Polizia Municipale. Le altre aree di genere hanno una spesa per il personale in linea (Cultura, sport o tempo libero) o inferiore rispetto alla media generale. Parallelamente, presentano una più alta incidenza delle spese per servizi (in particolare alle persone) e dei trasferimenti di risorse (per la gestione da parte di altri enti o di privati di servizi) rispetto alle spese generali. L'area Conciliazione (in particolare, le Politiche per la salute, l'inclusione e sicurezza sociale), dove prevalgono i servizi alla persona, presenta i valori più alti di trasferimenti: in particolare, la sottoarea Anziani e handicap ha ben l'85% delle risorse destinate a trasferimenti; segue il 30% delle Politiche per la salute. La scelta di finanziare servizi gestiti all'esterno e di trasferire risorse direttamente ai cittadini permette di diminuire le spese per il personale (le due sottoaree presentano i due indici di rigidità della spesa più bassi), particolarmente rilevanti per la tipologia di tali servizi, tipicamente ad elevata intensità di lavoro.

## LE ENTRATE

La tabella B12.6 presenta la riclassificazione generale delle entrate. A questo primo livello di analisi, occorre sottolineare che per le entrate l'attribuzione all'area di genere è stata effettuata non considerando le entrate effettivamente necessarie per finanziare le relative spese, ma considerando le entrate attribuibili all'area oggetto dell'analisi. Si evidenzia quindi che nessuna area di genere dispone di sufficienti risorse "proprie", ad essa direttamente attribuibili, per finanziare le spese, ma ognuna attinge all'ampio serbatoio di risorse costituite soprattutto dalle entrate tributarie, per loro natura generali e non immediatamente attribuibili a specifiche categorie di spesa.

I dati a disposizione non hanno consentito di riclassificare le entrate in c/capitale per aree di genere: si è scelto di aggregarle nella categoria "Generali". Un discorso analogo vale anche per le accensioni di prestiti.

La maggior parte delle entrate (92,84% del totale) è costituita da entrate generali non direttamente o indirettamente attribuibili rispetto al genere. Tale alta percentuale dipende in primo luogo dall'alta quota di entrate di tipo tributario: in effetti, le entrate tributarie e i trasferimenti non delegati per loro natura non possono essere ricondotti direttamente alle spese corrispondenti da essi finanziati.

L'area Conciliazione raccoglie la quota più consistente di entrate vincolate e proprie (in particolare le sottoaree Politiche per la salute, inclusione e sicurezza sociale e Infanzia e adolescenza). Rilevanti sono anche le entrate dell'area Qualità della Vita (3,41%), grazie soprattutto alla sottoarea Polizia Municipale e sicurezza (che raccoglie risorse grazie in particolare alla sanzioni amministrative e per le infrazioni del Codice della Strada).

L'area Mercato del Lavoro può contare su una quota di entrate marginale (0,01%). Come per le Spese, non sono invece state individuate entrate riconducibili alle Pari Opportunità.

L'analisi delle entrate può essere approfondita calcolando e riclassificando per ogni area le entrate necessarie per finanziare le spese correlate. Per ottenere la ripartizione delle risorse per origine del finanziamento si è seguita la seguente metodologia: si sono imputate alle aree di genere le entrate extratributarie "proprie" e i trasferimenti/contributi direttamente riferibili all'area (che quindi sono "assegnate" o vincolate" ad obiettivi e interventi inerenti l'area).

**TABELLA B12.5**  
**PRINCIPALI TIPOLOGIE DI SPESE CORRENTI PER AREE DI GENERE**

AREA GENERE	% SPESE PERSONALE	% TRASFERIMENTI	% PRESTAZIONE DI SERVIZI	ALTRO	TOTALE
Conciliazione (CO)					
Infanzia e adolescenza	28%	10%	42%	20%	100%
Anziani e handicap	0%	85%	15%	0%	100%
Politiche per la salute, l'inclusione e la sicurezza sociale	11%	30%	55%	4%	100%
Mercato del Lavoro (ML)					
Promozione attività produttive	47%	21%	16%	16%	100%
Qualità della vita (QV)					
Polizia municipale e sicurezza	66%	0%	27%	7%	100%
Trasporti pubblici, mobilità, urbanistica, tempi della città	24%	6%	63%	7%	100%
Tutela ambientale	0%	4%	93%	3%	100%
Cultura, sport e tempo libero	33%	8%	49%	10%	100%
Generali (GG)	54%	0%	34%	12%	100%
Totale complessivo	32,80%*	7,72%	48,94%	10,54%	100%

FONTE: CONTO CONSUNTIVO DEL COMUNE DI CINISELLO BALSAMO (2004).

\* L'INDICE DELLA RIGIDITÀ DELLA SPESA CORRENTE È INVECE PARI AL 35,60% (SPESE PER IL PERSONALE+QUOTA AMMORTAMENTO MUTUI/TOTALE ENTRATE CORRENTI)

Questi trasferimenti e contributi non corrispondono ai soli trasferimenti per funzioni delegate dalla Regione (che si riferiscono a solo quattro progetti, relativi a diritto allo studio e attività extrascolastiche, servizi di prevenzione e riabilitazione, progetto sicurezza e vigilanza stradale, interventi in campo abitativo). Si è scelto di sommarli agli altri trasferimenti di risorse "assegnate" (o "vincolate") anche se formalmente non per funzioni delegate (secondo la definizione delle categorie comprese nei Titoli delle entrate secondo il TUEL). La quota residua di spese è stata coperta attingendo alle entrate tributarie cui sono stati aggregati i trasferimenti e i contributi non vincolati a finalità specifiche (quindi analoghi alle entrate tributarie) o comunque destinati a obiettivi e funzioni non gender sensitive.

La tabella B12.7 sintetizza quindi l'origine del finanziamento per aree di genere.

Complessivamente, le aree di genere presentano un buon livello di autonomia finanziaria: la dipendenza dall'esterno (ovvero la percentuale di risorse proveniente dall'esterno) è comunque contenuta nella misura del 4,81% e raggiunge valori ancora più bassi per alcune aree (Anziani e handicap, Promozione attività produttive) o nulli in altre (Polizia municipale, Trasporti pubblici, Tutela ambientale). L'area che riceve più risorse dall'esterno è l'area Conciliazione, soprattutto per l'alta percentuale di trasferimenti e contributi "propri" delle Politiche per la Salute, l'inclusione e la sicurezza sociale (19,65% delle risorse dell'area).

Per quanto riguarda la capacità di generare entrate extratributarie (il 6,89% delle risorse complessive di genere), notevole è il risultato della voce Polizia Municipale e sicurezza (39,01%), su cui hanno un peso rilevante le sanzioni amministrative e per le violazioni del Codice stradale comminate dalla polizia locale. In generale, il dato è più elevato per i servizi di tipo "ambientale" o per le attività e le manifestazioni del tempo libero, per le quali si chiedono tariffe o contributi di altra natura (si vedano le percentuali delle voci Tutela ambientale e Cultura, Sport e tempo libero, che comprendono tra le entrate più significative i proventi della Civica Scuola di Musica, i diritti di raccolta acque reflue e i ricavi per la raccolta dei materiali riciclabili), e minore per i servizi alle persone (area Conciliazione ed, in particolare, le Politiche per la salute, l'inclusione e la sicurezza sociale). Si tratta del settore dove il Comune può richiedere delle tariffe commisurate

alla situazione economico-patrimoniale (come per le rette degli asili nido), oppure appalta i servizi all'esterno, stipulando convenzioni e contratti con istituti operanti sul territorio (per le strutture residenziali per anziani e disabili).

#### OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

L'analisi di genere del bilancio consuntivo 2004 del Comune di Cinisello Balsamo ha evidenziato la centralità degli interventi nel campo della Conciliazione e della Qualità della Vita, in relazione al benessere ambientale, socio-culturale del territorio e della popolazione. Occorre sottolineare che i dati relativi all'area Qualità della Vita sono così significativi anche per il consistente peso degli investimenti per la gestione del territorio e dell'ambiente, che fanno parte delle competenze dei Comuni.

Nel complesso, è quindi possibile concludere che le scelte allocative contenute nel bilancio sono coerenti con gli obiettivi programmatici del PEG 2004. Si pensi in particolare alle problematiche sociali, agli interventi di conciliazione, per la salute e la sicurezza sociale: sono obiettivi prioritari a livello di programmazione ex-ante, ma anche nella gestione operativa. In effetti, la funzione sociale è la seconda in ordine di importanza nell'ambito delle spese correnti, immediatamente dopo le spese generali di amministrazione.

Il Comune ha "esternalizzato" parte dei servizi, dandoli in gestione all'esterno, oppure scegliendo di trasferire direttamente risorse ai beneficiari, per non gravare con ulteriori costi (in particolare per il personale) sulla spesa complessiva.

Oltre alla coerenza tra PEG e scelte di bilancio, emerge lo sforzo del Comune per rispondere ai bisogni espressi dai cittadini ed intervenire nei settori dove si concentrano le problematiche del territorio.

In proposito, l'amministrazione di Cinisello Balsamo ha commissionato di recente due indagini sulla Qualità della Vita per rilevare le percezioni in merito dei bambini e degli adulti<sup>7</sup>.

Il dato generale che emerge è una sostanziale soddisfazione per il livello di Qualità della Vita (in particolare tra le donne, le persone con titolo di studio più elevato), anche se si rileva e si teme un peggioramento per il futuro. I problemi sentiti con maggiore preoccupazione sono effettivamente relativi al traffico e alla viabilità, seguiti dalla criminalità e dall'immigrazione (soprattutto negli anni più recenti e tra le donne). Di conseguenza, i servizi con un giudizio di qualità inferiore alla media generale si rife-

**TABELLA B12.6**  
**BILANCIO RICLASSIFICATO PER AREE DI GENERE - ENTRATE - (CONSUNTIVO 2004)**

AREA GENERE	ENTRATE		
	TOTALE	% ENTRO L'AREA	% AREA SUL TOTALE
Conciliazione (CO) - Infanzia e adolescenza	1377046,63	43,23%	1,62%
Conciliazione (CO) - Anziani e handicap	107036,19	3,36%	0,12%
Conciliazione (CO) - Politiche per la salute, l'inclusione e la sicurezza sociale	1701105,44	53,41%	2,00%
<b>Totale Conciliazione (CO)</b>	<b>3185188,26</b>	<b>100,00%</b>	<b>3,74%</b>
Mercato del Lavoro e Sistema Produttivo(ML) - Promozione attività produttive	5000	100%	0,01%
<b>Totale Mercato del Lavoro (ML)</b>	<b>5000</b>	<b>100%</b>	<b>0,01%</b>
Qualità della vita (QV) - Polizia municipale e sicurezza	1369219,58	47,21%	1,61%
Qualità della vita (QV) - Trasporti pubblici, mobilità, urbanistica, tempi della città	18810,59	0,65%	0,02%
Qualità della vita (QV) - Tutela ambientale	872743	30,09%	1,03%
Qualità della vita (QV) - Cultura, sport e tempo libero	639769,04	22,06%	0,75%
<b>Totale Qualità della Vita (QV)</b>	<b>2900542,21</b>	<b>100%</b>	<b>3,41%</b>
<b>Totale Generali (GG)</b>	<b>79051094,82</b>	<b>100%</b>	<b>92,84%</b>
<b>Totale complessivo</b>	<b>85141825,29</b>		<b>100,00%</b>

FONTE: CONTO CONSUNTIVO DEL COMUNE DI CINISELLO BALSAMO (2004).

riscono alla mobilità, ai parcheggi, alla pulizia e manutenzione delle strade e dell'ambiente urbano, ai trasporti e alla sicurezza delle strade. Anche il disagio dei cantieri è avvertito come un problema, ma è accettato se sarà in grado di portare miglioramenti in futuro (soprattutto per la conclusione dei lavori della metrotramvia).

Per quanto riguarda invece i servizi sociali e culturali, il giudizio è più positivo e superiore alla media, soprattutto per la biblioteca, le vacanze degli anziani, l'URP e l'Ufficio Anagrafe, i centri ricreativi, gli asili nido, gli eventi culturali e gli spazi del verde pubblico.

I risultati di tale indagine confermano quindi che le scelte programmatiche e di bilancio seguono le istanze dei cittadini e del territorio.

L'attenzione dell'amministrazione comunale per le esigenze della popolazione è evidenziata inoltre dalla previsione di un centro di responsabilità intitolato "Comunicazione e informazione", che comprende l'attività di promozione della rete civica e del sito Internet e, soprattutto, il progetto Osservatorio Comunale e il monitoraggio dell'utenza da parte dell'URP.

Occorre infine ricordare la prima sperimentazione di Bilancio partecipativo "Insieme per decidere", condotta nel 2005 per raccogliere proposte tra i cittadini di tutti i quartieri: le iniziative più votate e fattibili in termini finanziari saranno inserite nel bilancio 2006.

**TABELLA B12.7**  
**ORIGINE DEL FINANZIAMENTO PER AREE DI GENERE**

AREA GENERE	TOTALE COMPLESSIVO SPESA	CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI VINCOLATI	ENTRATE EXTRATRIBUTARIE		ENTRATE TRIBUTARIE - TRASF. NON VINCOLATI		
	V.A.	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Infanzia e adolescenza	13027904,96	613743,22	4,71%	763303,41	5,86%	11650858,33	89,43%
Anziani e handicap	1718863,77	45036,19	2,62%	62000	3,61%	1611827,58	93,77%
Politiche per la salute, l'inclusione e la sicurezza sociale	8228147,78	1616953,74	19,65%	84151,7	1,02%	6527042,34	79,33%
<b>Totale Conciliazione</b>	<b>22974916,51</b>	<b>2275733,15</b>	<b>9,90%</b>	<b>909455,11</b>	<b>3,96%</b>	<b>19789728,25</b>	<b>86,14%</b>
Promozione attività produttive	264652	5000	1,89%	0	0,00%	259652	98,11%
<b>Totale Mercato del Lavoro</b>	<b>264652</b>	<b>5000</b>	<b>1,89%</b>	<b>0</b>	<b>0,00%</b>	<b>259652</b>	<b>98,11%</b>
Polizia municipale e sicurezza	3510046,68		0,00%	1369219,58	39,01%	2140827,1	60,99%
Trasporti pubblici, mobilità, urbanistica, tempi della città	11478337,18	0	0,00%	18810,59	0,16%	11459526,59	99,84%
Tutela ambientale	9894993,36	1097	0,01%	871646	8,81%	9022250,36	91,18%
Cultura, sport e tempo libero	3973254,97	221800	5,58%	417969,04	10,52%	3333485,93	83,90%
<b>Totale Qualità della Vita (QV)</b>	<b>28856632,19</b>	<b>222897</b>	<b>0,77%</b>	<b>2677645,21</b>	<b>9,28%</b>	<b>25956089,98</b>	<b>89,95%</b>
<b>Totale aree di genere</b>	<b>52096200,7</b>	<b>2503630,15</b>	<b>4,80%</b>	<b>3587100,32</b>	<b>6,89%</b>	<b>46005470,23</b>	<b>88,31%</b>

Fonte: CONTO CONSUNTIVO DEL COMUNE DI CINISELLO BALSAMO (2004).

## 4.3

### L'ANALISI DI GENERE DEI SERVIZI OFFERTI DAL COMUNE

Dopo una breve presentazione degli obiettivi e gli strumenti generali di indagine, verranno prese in considerazione le tipologie di analisi in relazione a ciascuna area di genere.

#### OBIETTIVI D'ANALISI

L'analisi della programmazione e del bilancio è finalizzata a individuare la coerenza delle scelte allocative rispetto alle esigenze e alle priorità del territorio di riferimento. Di conseguenza dovrà essere messa in relazione con:

- l'analisi della domanda (potenziale) di intervento espressa dal territorio, a partire dall'analisi di contesto, con particolare riferimento alla componente femminile, delineata nel capitolo 3;
- l'analisi dell'offerta concreta dei servizi pubblici e convenzionati, direttamente dipendente dalle scelte programmatiche e di bilancio, anche attraverso la predisposizione di schede di dettaglio in termini fisici, descrittivi e finanziari, insieme alla progettazione di un set di indicatori di efficacia ed efficienza, che permettano di incrociare la domanda e l'offerta dei servizi per offrire una misurazione quantitativa della capacità dell'offerta di rispondere alla domanda del territorio, che presentiamo in questo paragrafo.

#### QUALI VARIABILI, STRUMENTI DI RILEVAZIONE E INDICATORI

La metodologia e gli strumenti di analisi sono presentati in dettaglio nelle parti relative ai diversi servizi considerati, che presentano anche esempi di applicazione dei servizi offerti dai Comuni sperimentatori sulla base di apposite schede.

L'analisi dei servizi offerti dai Comuni è completata dal calcolo di alcuni indicatori di efficienza e di efficacia.

Tra gli *indici di efficacia/efficienza* più utili per monitorare i servizi offerti dall'ente o programmi specifici si possono ricordare:

##### INDICI DI EFFICIENZA ESTERNA/DEI SERVIZI:

→ costo totale servizio/numero utenti (o quantità prodotto erogato);

→ provento totale servizio/numero utenti;

##### INDICI DI EFFICIENZA INTERNA/FINANZIARIA:

→ spesa effettiva/spesa preventivata;

→ capacità di impegno (impegni/stanziamenti);

→ capacità di pagamento (pagamenti di competenza/stanziamenti di competenza).

##### INDICI DI EFFICACIA ESTERNA/DI RISULTATO:

→ tasso di copertura della domanda potenziale (numero utenti/popolazione di riferimento);

→ domande soddisfatte/domande presentate;

→ prodotto/servizio erogato per utente (es. impianti sportivi per abitante);

→ livelli di soddisfazione dei servizi per genere.

##### INDICI DI EFFICACIA INTERNA/DI PROCESSO:

→ tempi medi di risposta alle domande di servizio e variazioni tempi di attesa;

→ orari di apertura dei servizi.

La valutazione complessiva degli indicatori elencati permette di verificare se i servizi erogati soddisfano la domanda, e di evidenziare eventuali fenomeni di scoraggiamento, come la diminuzione del numero delle domande non perché sono aumentate quelle soddisfatte, ma a causa della scarsità del servizio percepita dagli

utenti.

In relazione a programmi specifici o per le singole aree di intervento si possono elaborare indicatori più mirati, specialmente in relazione all'efficacia esterna (gli altri indicatori - efficacia interna, efficienza - tendono a ripetersi in ogni area) che verranno esplicitati in relazione a ciascuna area di intervento.

### 4.3.1

## I SERVIZI DIRETTI ALLE DONNE E PROGETTI SPECIFICI PER LE PARI OPPORTUNITÀ

### QUALI OBIETTIVI D'ANALISI

La metodologia utilizzata per il bilancio di genere adotta la visione strategica proposta dall'Unione europea in materia di pari opportunità (Framework Strategy), che prevede un duplice approccio, di gender mainstreaming e di azioni specifiche.

Le aree di genere definite di seguito per la conciliazione, il mercato del lavoro e la qualità della vita rispondono all'obiettivo di applicare il gender mainstreaming, riproponendo dunque una lettura "trasversale" in chiave di genere delle varie azioni di governo.

Le aree qui definite come "dirette", e che vengono presentate per prime secondo un criterio di inerenza al genere, vogliono invece soddisfare l'obiettivo di rappresentare le azioni specifiche e, per l'appunto, dirette alla tematica della parità.

In tale area vengono compresi i servizi e le iniziative promosse dal Comune con uno specifico approccio di parità e/o di genere. Si tratta soprattutto delle aree di intervento degli assessorati alle Pari Opportunità, per i Comuni nei quali questi sono stati istituiti, oppure, ove assenti, delle attività degli Assessorati alle politiche sociali, relativamente ai soli servizi che abbiano le donne come categoria privilegiata di utenza, o comunque finalità di parità di genere.

Poiché l'ordinamento vigente non assegna competenze e funzioni precise e definite a tale area di attività, si trova nei Comuni una casistica piuttosto differenziata dei servizi offerti con tale finalità. Gli esempi più frequenti sono le Case delle Donne, i Centri Donna, che offrono servizi di tipo socio-assistenziale a donne in difficoltà o alle famiglie, le iniziative contro la violenza o la tratta delle donne (numeri verdi, assistenza legale, etc.), manifestazioni culturali specifiche (es: rassegne di letteratura, cinema o fotografia al femminile, iniziative per l'8 marzo, etc.).

Tali progetti hanno per propria natura un valore finanziario modesto rispetto al bilancio complessivo di un Comune, ma, oltre all'efficacia reale dei servizi per l'utenza, rappresentano un indicatore significativo dell'attenzione di una amministrazione per le tematiche di genere, valorizzando dunque più gli aspetti qualitativi di una azione di governo in chiave di genere, che in termini quantitativi di numero di utenza effettivamente soddisfatta.

Oltre alle iniziative rivolte alla cittadinanza, le azioni dirette accolgono anche le attività svolte dall'ente nei confronti dei propri dipendenti, come prescritto dalla legge 125/1991<sup>10</sup> sulle azioni positive.

### QUALI VARIABILI, STRUMENTI DI RILEVAZIONE E INDICATORI

Per quanto riguarda i servizi e le iniziative promosse dall'ente, l'ampia casistica rilevabile nelle differenti realtà comunali non consente di proporre indicatori e variabili specifiche.

In termini generali, comunque, è importante valutare l'impatto di tali iniziative sulla popolazione, tenendo una costante contabilità del numero di persone, in

questo caso donne, coinvolte, rapportandolo con un bacino di utenza potenziale.

Ad esempio:

- numero donne/uomini partecipanti alle manifestazioni promosse e % della popolazione di riferimento (tasso di copertura);
- numero donne/uomini partecipanti ai centri donna, e ai vari servizi di assistenza proposti e tassi di copertura.

Per le *azioni positive*, la redazione e approvazione del piano triennale rappresenta già di per sé un indicatore di attenzione dell'ente verso le tematiche di parità, mentre una valutazione dei contenuti del piano stesso offre una prospettiva di lettura qualitativa dello stato del personale dipendente dell'ente e delle azioni condotte in favore di una maggiore parità<sup>11</sup>.

Per azioni non riconducibili ai servizi alla persona, gli indicatori di efficacia/efficienza esterna/interna non potranno essere così articolati come nelle altre aree di intervento:

#### EFFICACIA ESTERNA:

- numero (e variazione) iniziative sulle PO/totale progetti presentati;
- variazione risorse destinate alle PO;
- riunioni comitato PO;
- partecipanti corsi e iniziative di sensibilizzazione sulle PO;

#### EFFICIENZA INTERNA:

- spesa effettiva/spesa preventivata;
- capacità di impegno (impegni/stanziamenti);
- capacità di pagamento (pagamenti di competenza/stanziamenti di competenza).

Dove possibile, è molto utile e significativo il confronto con analoghi indicatori a livello provinciale, regionale, nazionale o europeo (analisi di benchmarking).

### QUALI FONTI UTILIZZARE

Per i servizi di parità e rivolti alle donne: dati, report e statistiche elaborati dagli uffici degli Assessorati alle pari opportunità o alle politiche sociali.

I piani triennali di azioni positive, se redatti, sono di solito disponibili presso gli uffici degli Assessorati al personale.

### PER SAPERNE DI PIÙ...

La Regione Lombardia ha dedicato un Osservatorio “Servizi alle Donne - Donne e politiche femminili” nel proprio portale dedicato alla raccolta e presentazione dei servizi offerti alle donne sul proprio territorio. Presentati per Provincia, le schede descrittive sono di livello comunale e rappresentano un valido riferimento per una panoramica dei servizi offerti dai vari Comuni della regione.

<http://62.101.84.82/gs/Portale/dati.nsf/Viste/SDElencoDati?OpenDocument&Collapse=1>

Per quanto riguarda le Azioni Positive, il riferimento è al sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, nel quale è dedicata una sezione specifica con la documentazione relativa:

<http://www.welfare.gov.it/EuropaLavoro/Cittadini/PariOpportunita/Adulti/default.htm>

## BOX 13A - ESEMPI RIFERITI AI COMUNI IL PIANO DI AZIONI POSITIVE 2006-2008 DEL COMUNE DI CASTANO PRIMO

### DESCRIZIONE DELLA SITUAZIONE

Il Comune di Castano Primo:

- riserva alle donne, salva motivata impossibilità, almeno un terzo dei posti di componente delle commissioni di concorso, fermo restando il principio di cui all'articolo 35, comma 3, lettera e);
- garantisce pari opportunità tra uomini e donne per l'accesso al lavoro;
- finanzia programmi di azioni positive e l'attività dei Comitati pari opportunità nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio;
- cura la formazione e l'aggiornamento di tutto il personale, senza discriminazioni di genere e con particolare attenzione alle donne, come metodo permanente per assicurare l'efficienza dell'ente attraverso il costante adeguamento delle competenze di tutti i lavoratori e di tutte le lavoratrici.

### GESTIONE: DIRETTA

#### DESCRIZIONE PERSONALE

La presenza delle dipendenti donne è molto alta (il 58,57%). Infatti, alla data del 01/01/2006, su un numero complessivo di 70 dipendenti, 41 sono donne.

Totale dipendenti	Di cui donne	percentuale
70	41	58,57%

L'Amministrazione Comunale di Castano Primo è articolata in cinque Settori di Servizio i cui Responsabili sono stati individuati con Decreto del Sindaco nel rispetto delle competenze professionali e del principio delle pari opportunità: sono stati conferiti n. 3 incarichi a personale di sesso maschile e n. 2 incarichi a personale di sesso femminile.

La presenza delle donne appartenenti alla categoria D (Esperti o Specialisti direttivi, amministrativi o tecnici), è la seguente:

Totale dipendenti	Di cui donne	percentuale
7	5	71,43%

A seguito di concorso pubblico, è prevista inoltre l'assunzione di un istruttore direttivo in categoria D1 presso l'Ufficio Cultura, Istruzione, Tempo Libero, Sport di sesso femminile.

Non si rilevano pertanto discriminazioni di carriera né di altro tipo legati al genere tra i livelli medio alti.

Sul totale dei dipendenti a part-time si evidenzia un'alta presenza di donne a cui è stato conferito il tempo parziale proprio per favorire la conciliazione tra la vita familiare e quella lavorativa.

Totale dipendenti	Di cui donne	percentuale
11	8	72,73%

#### ORARI E CALENDARIO:

L'Amministrazione Comunale conferisce infine, per tutti i servizi che non prevedono orari specifici, la flessibilità giornaliera di 30 minuti al mattino (dalle ore 8.00 alle ore 8.30) e di 30 minuti al pomeriggio (dalle ore 14.00 alle ore 14.30) per venire incontro alle diverse esigenze personali e familiari dei dipendenti.

### DESCRIZIONE DELLE AZIONI POSITIVE

#### PIANO TRIENNALE DI AZIONI POSITIVE GENNAIO 2006 - DICEMBRE 2008

Nell'intento di perseguire una politica di gestione del personale che abbia come obiettivo rilevante la promozione del principio delle pari opportunità tra uomini e donne nel lavoro e nello sviluppo professionale, nel riconoscere e tutelare libertà di scelte e qualità sociale a uomini e donne, l'Amministrazione Comunale si impegna, nei prossimi tre anni, a:

- istituire un Comitato Paritetico composto da due persone nominate dall'Ente e due dalle OO.SS. tra i lavoratori dell'ente che si occuperà di:
    1. pari opportunità,
    2. mobbing e molestie sessuali,
    3. organizzazione del lavoro, ambiente, igiene e sicurezza del lavoro, servizi sociali.
  - diffondere informazioni sulle opportunità per i dipendenti previste dal Testo unico delle "Disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità", a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53" e successive modifiche e integrazioni;
  - valutare l'opportunità di conferire la delega alle pari opportunità, attualmente inesistente, in modo che possa promuovere azioni positive e per le pari opportunità sia all'interno dell'amministrazione, sia rivolte alla cittadinanza.
  - destinare parte dell'1% del bilancio per corsi di formazione di aggiornamento ai dipendenti che hanno usufruito dei congedi parentali.
- L'Amministrazione si impegna a fronteggiare le spese che ne deriveranno con proprie risorse di bilancio nell'ambito degli stanziamenti ordinari di bilancio.

## BOX 13B - ESEMPI RIFERITI AI COMUNI IL CENTRO DONNA DEL COMUNE DI SAN GIULIANO MILANESE

### DESCRIZIONE DEL SERVIZIO:

Il Centro donna è attivo dal settembre 2000, svolge un'azione informativa su questioni di interesse per le donne e un servizio di assistenza legale e familiare.

Il Centro Donna è un luogo di ritrovo, uno spazio culturale in cui si svolgono corsi ed incontri, uno sportello d'ascolto per problematiche relazionali e familiari, un centro d'aiuto per questioni legali, familiari e sociali.

Il servizio propone corsi, incontri e dibattiti su tematiche femminili, visite guidate in luoghi di interesse artistico e culturale.

L'utenza prevalente è costituita da un pubblico femminile adulto di età compresa tra i 40 e i 70 anni, principalmente casalinghe e pensionate.

Anche se è prevista un'iscrizione al Centro Donna, questa non è indispensabile per l'accesso al servizio.

### GESTIONE:

Il Centro Donna è gestito direttamente dall'Assessorato Cultura, Educazione, Politiche giovanili e Pari Opportunità.

Responsabile del servizio è il Responsabile del servizio Cultura, Pari Opportunità.

### DESCRIZIONE DELLE STRUTTURE:

Il Centro Donna ha tre sedi. La principale è collocata presso lo Spazio Cultura di piazza della Vittoria, 2 nel centro storico di San Giuliano, in questa sede si svolgono incontri, corsi, il servizio d'ascolto e la consulenza legale.

Per consentire l'uso del servizio anche alle cittadine residenti nelle zone decentrate, sono state aperte 2 sedi a Sesto Ulteriano e in Via Civesio, 32.

### DESCRIZIONE PERSONALE

Gestito direttamente dall'assessorato alla cultura il personale è così impiegato:

- 1 Responsabile ufficio cultura pari-opportunità (impegno parziale),
- 1 dipendente a tempo pieno sul servizio Centro Donna,
- 1 dipendente amministrativo dell'ufficio cultura (impegno parziale),
- 1 volontaria.

### UTENTI DIRETTI

M	F
0	243

Iscritte al Centro donna: 243

Iscritti ai corsi: 316

Consulenza legale: 83 (33 motivi familiari, 50 altro)

### UTENTI INDIRETTI

Donne e uomini che partecipano ad eventi organizzati e corsi.

Genitori con figli 0/18 mesi

per la partecipazione ai corsi di massaggio infantile.

### ORARI E CALENDARIO:

Il servizio è aperto da gennaio ai primi 15 giorni di luglio e da settembre a dicembre.

Sede principale:

Dal lunedì al venerdì dalle ore 09.00 alle ore 13.00

Il martedì e il giovedì dalle ore 16,30 alle ore 18.00

Sesto Ulteriano lunedì, mercoledì e venerdì dalle ore 21.00 alle ore 23.00

Civesio giovedì pomeriggio (solo su appuntamento)

### ACCESSO MEZZI DI TRASPORTO:

La sede sono situate in luoghi facilmente raggiungibile con i mezzi pubblici.

### REQUISITI PER L' ISCRIZIONE:

Maggiore età, sono ammessi uomini e donne. Le persone che si iscrivono al Centro Donna ricevono a casa tutte le informazioni sulle attività e beneficiano di sconti sulle iniziative.

L'accesso agli incontri e ai dibattiti è libero, per accedere al servizio d'ascolto e alla consulenza legale occorre prendere un appuntamento, l'assistenza legale è svolta da avvocati.

L'iscrizione non è obbligatoria per accedere al servizio.

### CRITERI DI PRIORITÀ:

Non ci sono criteri di priorità, il Centro Donna si rivolge anche a donne dei Comuni limitrofi.

### CONTRIBUTO DELL'UTENZA

Iscrizione annuale è di 5,00.

La consulenza legale e il servizio d'ascolto sono gratuiti e non è necessaria l'iscrizione al Centro. Alcune iniziative e corsi sono a pagamento per copertura spese.

### SISTEMI DI RAPPRESENTANZA E ATTIVITÀ DI CONTROLLO

Non formalizzati: un gruppo di donne che frequenta abitualmente il Centro Donna suggerisce corsi o temi di interesse da trattare e l'operatrice se ne fa portavoce nelle riunioni di programmazione.

### ANALISI ENTRATE-SPESE DEL SERVIZIO:

Costi diretti per iniziative/corsi .2.000,00 (anno 2005)

Entrate ( anno 2005) per corsi . 1.525

### INDICI DI EFFICACIA E DI EFFICIENZA DI BILANCIO E PER GENERE:

**Indici di Efficienza:** costo/n. beneficiari (solo riferito ai corsi)  
2.000/316 utenti = € 6 annui

**Indici di Efficacia:** n. domande soddisfatte/n. domande presentate pari al **100%**

### 4.3.2

## I SERVIZI PER LA CONCILIAZIONE

### QUALI OBIETTIVI D'ANALISI

Il concetto della conciliazione si riferisce all'obiettivo di armonizzare diverse aree problematiche inerenti le necessità espresse, in momenti diversi della vita degli individui, dai componenti della famiglia intesa nella sua accezione di *istituzione*. Le politiche di conciliazione, quindi, non possono essere considerate isolatamente, come un obiettivo a sé stante, ma devono necessariamente passare trasversalmente attraverso diverse politiche quali:

- Politiche delle Pari Opportunità,
- Politiche familiari,
- Politiche del lavoro e della formazione,
- Politiche per l'infanzia (non è una policy specifica in nessun paese),
- Politiche sociali,
- Politiche fiscali<sup>12</sup>,
- Politiche dei tempi,
- Politiche dei servizi,
- Politiche contro la povertà e l'esclusione sociale,
- Politiche per l'immigrazione.

Per fare un esempio, se si agisce per promuovere una maggiore presenza di part-timers con l'obiettivo di favorire la conciliazione senza tenere presente il sistema della condivisione del lavoro di cura, si rischia di creare nella componente femminile dell'offerta di lavoro segmenti deboli che hanno, cioè, margini ristretti di forza contrattuale a causa degli impegni di cura. Allo stesso modo, un aumento della durata dei congedi parentali può avere effetti contraddittori<sup>13</sup>. Se la normativa sui congedi, infatti, non si arricchisce con un sistema di clausole specifiche che incentivino i padri a usufruirne, almeno parzialmente, si rischia di creare una rete di barriere e difficoltà ulteriori per un rientro a pieno titolo delle donne nel mercato del lavoro.

La trasformazione dei servizi di cura, in Italia largamente interna alla famiglia, ha implicazioni e conseguenze importanti in termini occupazionali e, più in generale, sulle forme che assumono i "nuovi mix di welfare". L'offerta di lavoro femminile, in particolare delle donne sposate con figli minori, non solo è scoraggiata dalla debolezza della domanda di "servizi conciliativi", ma si può concretizzare solo a condizioni particolari, per esempio, quando è presente il sostegno di madri e suocere per la cura dei bambini, dal momento che i servizi per la prima infanzia sono scarsi (o totalmente assenti).

Questa combinazione di scarsità di domanda e scarsità di servizi contribuisce a produrre un elevato livello di responsabilità femminile nella cura familiare, oltre che il mantenimento di stretti rapporti tra diverse generazioni di adulti, tutte caratteristiche che hanno conseguenze sia sulle strategie demografiche (bassa natalità) e familiari (per esempio, una più forte diminuzione delle gravidanze precoci), sia sulla costruzione dei profili occupazionali di donne e giovani.

I fattori determinanti, infatti, non sono soltanto i processi di de-industrializzazione e re-industrializzazione dell'organizzazione del lavoro, ma anche il mutamento dei servizi di cura, la defamiliarizzazione e la crescita parallela di servizi di welfare pubblici e/o privati.

I Consigli di Lisbona e di Barcellona non a caso hanno indicato, tra gli obiettivi generali da perseguire, la crescita del tasso di occupazione femminile a una media superiore al 60% entro il 2010 e la rimozione dei disincentivi alla presenza femmi-

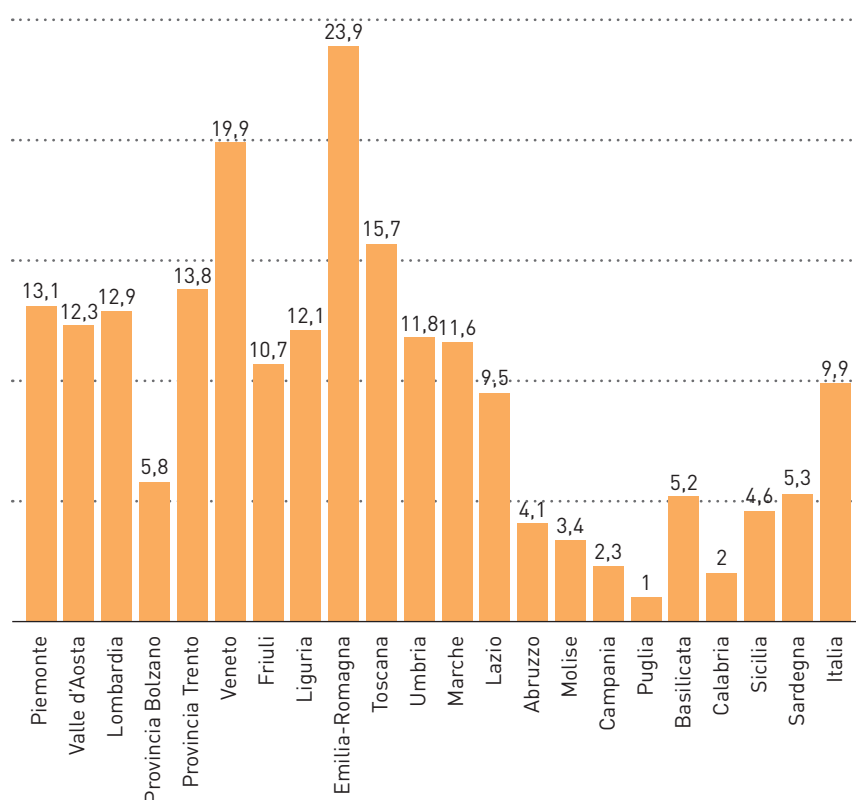
nile nel mondo del lavoro, soprattutto attraverso lo sviluppo della rete dei servizi per la prima infanzia. I nidi d'infanzia appartengono, infatti, a quella tipologia di servizi indispensabili a garantire, da un lato, la crescita di un individuo, dall'altro l'autonomia dei familiari.

I destinatari diretti dei servizi per la conciliazione sono sia le famiglie che le fasce giovani ed anziane della popolazione: bambini in età prescolare, adolescenti, anziani e disabili non autosufficienti.

Un esempio utile a rappresentare i servizi relativi all'area della conciliazione è l'offerta di servizi all'infanzia.

Da una ricerca condotta dall'Istituto degli Innocenti di Firenze (2006), emerge che nel 2005 il numero degli asili nido esistenti in Italia è cresciuto del 62% rispetto al 2000. La percentuale di bambini accolti, misurata al 7,4% nel 2000 è, nel 2005, del 9,9% (grafico 4.1).

**GRAFICO 4.1**  
PERCENTUALE DI ACCOGLIENZA NEI NIDI, ANNO 2005 (VALORI PERCENTUALI).



Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Istituto degli Innocenti di Firenze, I nidi e gli altri servizi educativi integrativi per la prima infanzia, Firenze, marzo 2006.

La tendenza riscontrata è la crescita di tipologie di servizio diversificate e soprattutto di un mercato privato che si sta sempre più ampliando rispetto a quello pubblico. A fronte di questo aumento, l'indagine mette in evidenza due principali punti critici: non sono diminuite le disparità territoriali, nonostante il maggior numero di servizi, inoltre, i dati sulle liste di attesa, stabili rispetto al 2000, evidenziano la persistente insufficienza del sistema dell'offerta. Anche considerando la progressione, l'offerta resta dunque ancora molto inferiore alla domanda e si articola in diverse tipologie: nidi pubblici, tradizionali, servizi innovativi, nidi privati, micronidi, nidi aziendali. Infatti, nell'aumento del numero complessivo dei servizi, incide in parte la rilevazione di molti servizi privati che in passato non erano stati considerati dai sistemi informativi delle Regioni e delle Province autonome.

Tuttavia, i fattori che possono ostacolare la partecipazione delle donne al mercato

del lavoro sono molteplici e la maggior parte di questi è appunto legata all'attività di cura.

Le attività di cura sono notoriamente intese come destinate ai figli, agli anziani ed a parenti non autosufficienti, mentre per avere un quadro più ampio dei servizi che, indirettamente, possono facilitare la permanenza delle donne nel mercato del lavoro, occorre considerare altri servizi destinati a specifici target. Le famiglie a basso reddito, ad esempio, vivono un doppio disagio, legato all'impossibilità di poter usufruire di servizi privati di assistenza (per bambini o anziani), e al concorrere di fattori di disagio sociale derivanti dal mancato soddisfacimento di alcuni bisogni primari, come avere una casa (emergenza abitativa) oppure usufruire di strutture di assistenza sociale in grado di alleviare lo stato di disagio vissuto (centri per le famiglie). Così come il fenomeno dell'immigrazione alimenta il ripensamento dell'offerta di servizi destinata all'accoglienza e alla formazione delle donne che, non meno degli uomini, desiderano inserirsi nel mercato del lavoro.

La gestione politica dei fenomeni immigratori è ancora condizionata dalla preponderanza che gli uomini a livello numerico ma soprattutto sociale hanno avuto nei processi emigratori dei decenni precedenti. Negli ultimi anni è mutata la composizione stessa del fenomeno immigratorio: un numero maggiore di donne cerca lavoro ed autonomia emigrando e, parallelamente, è in aumento la tendenza ai ricongiungimenti familiari. E le donne, anche se continuano a svolgere ruoli fondamentali all'interno delle abitazioni e delle famiglie, partecipano al mercato del lavoro e, quindi, alla produzione di reddito, in modo sempre più rilevante. Per tutte queste donne l'offerta di servizi di orientamento, accoglienza e formazione si presentano necessari al superamento delle molte difficoltà di adattamento, che possono generare fenomeni di disagio sociale e di povertà, e al loro inserimento "attivo" nel contesto in cui vivono.

L'insieme dei servizi che sono indirettamente inerenti il genere e che rimandano, nello specifico, all'area della conciliazione vita lavorativa - vita privata, da un lato, e a diverse tipologie di utenza, dall'altro, può essere così suddiviso:

- Servizi per l'infanzia e l'adolescenza.
- Servizi per anziani e disabili.
- Servizi per le fasce deboli.
- Servizi volti ad alleviare le condizioni di povertà e disagio sociale.

Per ognuno di essi si analizzeranno, in maniera sintetica per mezzo di schede, alcuni esempi di servizi offerti dai Comuni che, sia pur indirettamente, incidono sulla sfera della conciliazione. Le schede sui servizi rappresentano un esempio di come analizzare le risposte delle singole amministrazioni alla domanda locale di servizi di cura e di alleviamento del disagio (sociale, economico, o relativo all'organizzazione del tempo) vissuto dalle donne, in ognuna delle aree individuate come rilevanti per la conciliazione tra vita lavorativa e vita extralavorativa.

### QUALI VARIABILI, STRUMENTI DI RILEVAZIONE E INDICATORI

Gli strumenti di rilevazione per la misurazione dei livelli dei servizi per infanzia e adolescenza, anziani e disabili e per le fasce deboli sono vari e articolati. In questa sede ci si limiterà a segnalare gli indicatori maggiormente utilizzabili a livello comunale e facilmente reperibili presso enti/organizzazioni che si occupano sul territorio dell'erogazione stessa dei servizi di cura per le varie tipologie di popolazione bisognose di assistenza.

Per quanto riguarda i servizi, alcune variabili e indicatori di sicuro rilievo sono:

- il livello di sviluppo della rete dei servizi sul territorio;
- i dati sulle liste di attesa per l'accesso ai servizi;
- la tipologia di strutturazione dell'orario;

- la gestione delle strutture (pubblica/privata), i requisiti per l'iscrizione, i criteri di priorità adottati, i posti disponibili;
- il costo per utente;
- tassi di copertura: utenti dei servizi sul totale degli abitanti e/o dell'utenza potenziale per genere (se possibile distinguendo gli utenti per tipologie di nucleo familiare: ad esempio, le madri sole).

Gli indicatori più utili in termini di efficacia/efficienza con riferimento ai *servizi per l'infanzia* (asili nido) sono:

#### EFFICACIA ESTERNA:

- bambini iscritti all'asilo/bambini in età prescolare (tasso di copertura);
- domande soddisfatte/domande presentate (e relativa variazione);
- variazione posti a disposizione;
- livello di soddisfazione.

In modo analogo, gli indicatori sopra indicati, possono essere riferiti ai servizi e alle strutture per gli anziani e ai servizi di assistenza (malati, persone con handicap, tossicodipendenti etc.).

#### EFFICACIA INTERNA:

- riduzione tempi di attesa;

#### EFFICIENZA ESTERNA:

- costo totale servizio/numero utenti;

#### EFFICIENZA INTERNA:

- spesa effettiva/spesa preventivata;
- capacità di impegno (impegni/stanzamenti);
- capacità di pagamento (pagamenti di competenza/stanzamenti di competenza).

I servizi agli anziani e disabili possono essere misurati oltre che attraverso i tassi di copertura dei servizi stessi, anche attraverso alcuni indicatori relativi all'efficacia stessa delle azioni. In particolare può essere utile calcolare i tassi di copertura rispetto alla condizione del nucleo familiare dell'utente disabile/anziano (numero utenti che vivono da soli; utenti che vivono con un familiare) e del suo livello di autonomia (utenti parzialmente autonomi; utenti totalmente non autonomi).

Per quanto riguarda, invece, l'*offerta di servizi socio-sanitari* offerti dal Comune (o dalla Asl competente), può essere di notevole interesse rilevare l'entità dell'assistenza domiciliare erogata dal Comune alla popolazione disabile, oltre che la diffusione sul territorio di centri di riabilitazione<sup>14</sup>.

L'analisi delle condizioni di povertà e di disagio sociale all'interno del territorio comunale può essere rilevata autonomamente dal Comune attraverso un'analisi dell'utenza che usufruisce dei servizi sociali finanziati dal Comune (servizi di assistenza per gli anziani e i disabili) oppure un'analisi degli interventi di assistenza economica, come gli interventi di sostegno al reddito.

Tra le politiche sociali, mentre le politiche nazionali di sostegno al reddito si prendono carico di quelle situazioni in cui il bisogno economico si associa a qualche altra condizione (disoccupazione, disabilità, anzianità), gli interventi locali di assistenza economica sono destinati alla "sola povertà".

### QUALI FONTI UTILIZZARE

L'analisi dei servizi per infanzia, adolescenti, anziani e disabili può essere effettuata attraverso un'accurata raccolta di informazioni delle caratteristiche della tipologia di utenza servita e dei contesti familiari di provenienza. Ad esempio, per quanto riguarda i servizi per le fasce deboli, potrebbe essere utile accedere agli *archivi amministrativi dei servizi sociali* locali legando, così, lo studio delle dinamiche assistenziali alle caratteristiche delle politiche locali.

## 1. SERVIZI PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA.

Gli esempi che seguono mostrano come possono essere analizzati i servizi all'infanzia e all'adolescenza offerti dai Comuni indagati: gli asili nido del Comune di Cinisello Balsamo e il trasporto scolastico del Comune di Peschiera Borromeo.

### BOX 14A - ESEMPI RIFERITI AI COMUNI

#### COMUNE DI CINISELLO BALSAMO: SCHEDA DESCRITTIVA DELL'ASILO NIDO "LA NAVE"

##### DESCRIZIONE DEL SERVIZIO:

Attività educativa e di accudimento dei bambini da 0 a 36 mesi, secondo le seguenti tipologie di fasce orarie: part time (7.30-13.30), tempo pieno breve (7.30-16.00), tempo pieno lungo (7.30-18.00). L'attività dalle ore 16.00 alle ore 18.00 è garantita alle famiglie che ne fanno richiesta per espresse esigenze lavorative (vedi sede di lavoro e orari di lavoro), da documentarsi all'atto di accettazione del posto. L'utilizzo del servizio con orario part-time prevede un abbattimento della retta pari al 42,8%. E' consentito, inoltre, il passaggio al tempo pieno lungo solo previa presentazione delle dichiarazioni dei datori di lavoro dei genitori attestanti un orario che non consente il ritiro del bambino entro le ore 16.00. In corso d'anno è consentita una sola possibilità di estendere o ridurre l'orario di frequenza: da part time a tempo pieno breve o viceversa (ad eccezione nei casi di caduta di reddito).

E' prevista una **fase di inserimento** (a gruppi e individuale) a partire dalla prima settimana di apertura dell'asilo ed ogni qual volta si rende libero un posto. La durata media del periodo di inserimento al nido è di due settimane per i bambini dai 12 ai 36 mesi, e superiore alle due settimane per i bambini di età inferiore ad un anno.

##### **Bambini 0-12 mesi:**

possono usufruire dell'inserimento 18 bambini: 12 alla prima settimana di apertura, con il supporto di 4 educatrici e un'educatrice part time (21 ore a settimana), e 6 alla terza settimana di apertura sempre con il supporto di 4 educatrici e un'educatrice part time (21 ore a settimana). Dalla quinta settimana i due gruppi sono arricchiti della presenza di una seconda educatrice di supporto per un totale di 30 ore settimanali.

##### **Bambini 12-24 mesi:**

l'inserimento è suddiviso in cinque gruppi per un totale di 28 bambini. La prima settimana di apertura dell'asilo è dedicata al riambientamento dei bambini che "tornano". Alla seconda settimana di apertura, e fino alla quinta, avviene l'inserimento a completamento del gruppo, con 5 educatrici ed una di supporto (part time a 21 ore settimanali). Dalla quarta settimana il reinserimento è supportato dalla presenza di una seconda educatrice a supporto per 30 ore settimanali. La presenza dalla prima settimana di settembre dell'educatrice part time al mattino consente una organizzazione funzionale degli inserimenti.

##### **Bambini 24-36 mesi:**

l'inserimento è suddiviso in quattro gruppi per un totale di 28 bambini. La prima settimana di apertura del servizio è dedicata al riambientamento dei bambini che "tornano". Alla seconda settimana di apertura, avviene l'inserimento a completamento del gruppo, con 4 educatrici e una di supporto (part time a 21 ore settimanali).

Ai bambini del nido l'ASL non eroga prestazioni sanitarie.

L'asilo svolge attività (pedagogiche, psico sociali, etc.) in collaborazione con l'Unità neuropsichiatria per l'infanzia e l'adolescenza (ASL).

##### **GESTIONE:**

Il nido è gestito dal Comune con personale dipendente (a tempo pieno e part time) ed un collaboratore.

##### DESCRIZIONE DELLE STRUTTURE:

Capacità operativa dell'asilo nido: l'asilo ha una capienza strutturale di 60 posti (ricettività potenziale), ed una gestionale di 74 (numero utenti assistibili in rapporto alla dotazione di personale).

La capienza dell'asilo è di 74 bambini: 18 per la sezione "piccolini" (parametro comunale=1 operatore ogni 4/5 bambini), 28 bambini da 12 a 24 mesi (parametro comunale=1 operatore ogni 5/6 bambini), 28 bambini per la fascia da 24 a 36 mesi (parametro comunale=1 operatore ogni 7 bambini). Il rapporto numerico del parametro comunale è garantito dalle 9.30 alle 13.00.

##### DESCRIZIONE PERSONALE

Il personale è composto da 24 persone: 17 istruttori socio-culturali educativi (di cui n. 1 con funzione di coordinamento, n. 3 part time a 21 ore settimanali), 7 operatori di servizi vari (una cuoca, 5 addetti alle pulizie, 1 part time a 18 ore).

##### UTENTI DIRETTI

M	F
61	49

Domande presentate: 252

Domande soddisfatte: 110

Numero medio bambini frequentanti<sup>15</sup> 0-12: 13

Numero medio bambini frequentanti 12+: 42

Numero totale giornate presenza: -

##### UTENTI INDIRETTI

Bambini conviventi con entrambi i genitori: 108

→ i cui genitori lavorino entrambi: 101

→ con un genitore non occupato: 5

→ entrambi non occupati: 2

Bambini conviventi con un solo genitore: 2

→ con genitore separato/divorziato: 0

→ con un solo genitore per altri motivi: 2

##### ORARI E CALENDARIO:

L'asilo è aperto dal lunedì al venerdì, dalle 7.30 alle ore 18.00. I periodi di chiusura rispettano il calendario scolastico per le vacanze natalizie, pasquali e le festività nazionali (25 aprile, 1 maggio, 2 giugno), cui si aggiungono i seguenti giorni di chiusura: 1 novembre, 7-8 dicembre. Per il periodo estivo, il nido è chiuso dal 26 luglio al 7 settembre.

##### ACCESSO MEZZI DI TRASPORTO: NO

##### REQUISITI PER L' ISCRIZIONE:

Residenza nel Comune di Cinisello Balsamo. Sono accettate domande di iscrizione al servizio da parte di cittadini non residenti nel Comune di Cinisello Balsamo. Tali domande potranno essere accolte solamente in caso di esaurimento delle richieste (comprese quelle eventualmente giacenti e non inserite nella graduatoria perché pervenute fuori termine) da parte dei cittadini residenti. Ai richiedenti non residenti non si applicano tariffe ridotte né l'esenzione totale della retta. Le domande dei non

residenti vengono collocate in coda alla graduatoria e ordinate secondo i criteri previsti dalla graduatoria stessa.

I tempi di attesa dall'iscrizione al momento dell'inserimento dipendono dal periodo di presentazione della domanda, dall'età del bambino e dal rapporto posti disponibili per età/età richiedenti. Durante l'anno è presente una lista di attesa.

#### CRITERI DI PRIORITÀ:

La collocazione della domanda in graduatoria dipende dal possesso dei requisiti di seguito elencati:

1. Handicap certificato dall'autorità sanitaria competente.
2. Entrambi i genitori con deficit certificato (sordità - mutismo - cecità).
3. Segnalazioni del servizio sociale comunale.
4. Famiglie monoparentali (rientrano in detto criterio i bambini che vivono con un solo genitore perché riconosciuti dal solo genitore convivente o perché orfani).
5. Minori gemelli.
6. Due genitori che lavorano:
  - lavoratori dipendenti;
  - lavoratori autonomi;
  - lavoratori interinali;
  - lavoratori a tempo determinato, con contratti di minimo 6 mesi consecutivi nell'anno scolastico;
  - genitori che frequentano i corsi di riqualificazione professionale o di formazione professionale regionale o di altro istituto legalmente riconosciuto. I corsi, finalizzati all'inserimento o reinserimento nel mondo del lavoro, dovranno avere una durata minima di sei mesi, sino al massimo di due anni, con obbligo di frequenza negli orari interessati dal servizio. La frequenza ai corsi deve essere mensilmente, e per tutto l'anno scolastico, certificata dalla scuola, pena la dimissione dal servizio a partire dal mese successivo alla mancata presentazione della certificazione richiesta;
  - genitore lavoratore separato, divorziato o convivente con figlio riconosciuto anche dall'altro genitore.
7. Un genitore che lavora e genitore non lavoratore separato, divorziato o convivente con figlio riconosciuto anche dall'altro genitore.
8. Due genitori che non lavorano.

A parità di situazione all'interno dei punti da 1 a 8, l'ordinamento delle domande avverrà secondo quanto previsto dal numero di protocollo.

#### CONTRIBUTO DELL'UTENZA

La retta è differenziata, in base a quanto stabilito dalla deliberazione relativa ai costi dei servizi a domanda individuale e a seconda del tempo di frequenza e dell'ISEE del nucleo familiare.

#### RETTE anno scolastico 03/04 (da Gennaio 2004 a Luglio 2004) (in euro)

Part - Time: min. 43,10 - max. 359,21

Tempo Pieno Breve: min. 61,07 - max. 508,88

Tempo Pieno Lungo: min. 75,43 - max. 628,61

#### RETTE anno scolastico 04/05 (da Settembre 2004 a Dicembre 2004) (in euro)

Part - Time: min. 46,21 - max. 385,07

Tempo Pieno Breve: min. 65,46 - max. 545,52

Tempo Pieno Lungo: min. 80,86 - max. 673,87

#### SISTEMI DI RAPPRESENTANZA E ATTIVITÀ DI CONTROLLO

Sono previsti momenti di confronto con le famiglie per garantire l'omogeneità tra gli interventi assicurati dal nido e quelli della famiglia.

#### ANALISI ENTRATE-SPESE DEL SERVIZIO:

L'asilo è finanziato per il 78,5% da entrate tributarie e per il restante 21,5% dalle rette mensili versate dagli utenti.

Le spese per il personale (pari a € 779.775,12) costituiscono il 90% delle spese totali. Il restante 10% (pari a € 81.103,25) è costituito dalle spese generali per il vitto, materiale didattico, affitto, manutenzione ordinaria, riscaldamento (sono escluse le rate

di ammortamento mutui e la manutenzione straordinaria).

#### PREVISIONI CONTENUTE IN DOCUMENTI PROGRAMMATICI E PROGRAMMATI:

Gli indirizzi e le priorità strategiche del PEG mirano a consolidare:

- i servizi educativi integrati,
- il coordinamento pedagogico dei servizi all'infanzia del Comune e la società che gestisce - per conto dell'Azienda multiservizi e Farmacie- il nido "Raggio di sole",
- il sostegno per l'inserimento dei bambini disabili,
- la formazione e l'aggiornamento professionale degli educatori,
- l'organizzazione di corsi di formazione rivolti a cittadini/e per l'acquisizione di competenze per la gestione dei servizi educativi per la prima infanzia,
- la formazione e l'aggiornamento del personale ausiliario.

#### INDICI DI EFFICACIA E DI EFFICIENZA DI BILANCIO E PER GENERE:

##### INDICI DI EFFICIENZA

Spesa personale<sup>16</sup>(euro)/numero utenti 779.775,12/110=**7.088,86**

Proventi<sup>17</sup>(euro)/spese totali **35,06%**

Spese generali/spese totali 81.103,25/860.878,37=**9,4%**

Totale complessivo rette introitate/spese totali

184.671,73/860.878,37=**21,4%**

Costo attività in % sul totale **16,44%**

##### INDICI DI EFFICACIA:

Numero domande soddisfatte/domande presentate  
110/252=**43,7%**

Bambini inseriti provenienti dalla lista d'attesa/domande non soddisfatte  
34/142=**24%**

Numero medio bambini frequentanti con meno di un anno /domande soddisfatte  
13/110=**11,8%**

Numero medio bambini frequentanti con più di un anno/domande soddisfatte  
42/110=**38%**

Numero medio bambini frequentanti /Numero medio bambini iscritti<sup>18</sup>  
55/71=**77,5%**

Bambini conviventi con entrambi i genitori/domande soddisfatte  
8/110=**7,2%**

Bambini i cui genitori lavorano entrambi/domande soddisfatte  
1/110=**1%**

Bambini con un genitore non occupato/domande soddisfatte  
5/110=**4,5%**

Bambini con entrambi i genitori non occupati/domande soddisfatte  
2/110=**1,8%**

Bambini conviventi con un solo genitore per motivi diversi dal divorzio/domande soddisfatte  
2/110=**1,8%**

Bambini inseriti su segnalazione del servizio sociale/domande soddisfatte  
3/110=**2,7%**

## BOX 14B - ESEMPI RIFERITI AI COMUNI COMUNE DI PESCHIERA BORROMEO: TRASPORTO SCOLASTICO

### DESCRIZIONE DEL SERVIZIO:

Trasporto scolastico; servizio sorveglianza sugli scuolabus.

### GESTIONE:

Diretta per trasporto scolastico; convenzione esterna per servizio sorveglianza.

### DESCRIZIONE DELLE STRUTTURE:

4 pulmini in servizio effettivo.

### DESCRIZIONE PERSONALE

- 4 autisti
- 4 accompagnatori esterni

### UTENTI DIRETTI

M	F
174	145

domande presentate: 319  
domande soddisfatte: 319  
numero medio frequentanti: 280  
numero totale giornate presenza: 200

### ORARI E CALENDARIO:

Dal lunedì al venerdì:

Andata medie	Andata elementari	Andata mattina
7.20 – 8.00	8.00 – 8.30	8.30 – 9.00

Ritorno medie	Ritorno elementari	Ritorno mattina
13.50 – 14.20	16.30 – 17.00	15.30 – 16.00

### REQUISITI PER L' ISCRIZIONE:

Ai residenti delle frazioni decentrate e a coloro che distano più di 2 km dal complesso scolastico più vicino al luogo di residenza.

### CRITERI DI PRIORITÀ: NESSUNO.

### CONTRIBUTO DELL'UTENZA

Le tariffe annuali sono determinate in base alle fasce ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente, ossia il rapporto tra la situazione economica familiare nel suo complesso e il parametro della scala di equivalenza del nucleo familiare; non corrisponde al reddito del nucleo familiare), sono determinate con le stesse modalità indicate per il Servizio di Refezione Scolastica, sono le stesse per le scuole materne, elementari e medie. Le quote devono essere pagate in una unica rata a seguito del ricevimento del bollettino di conto corrente postale tramite versamento sul conto corrente postale intestato al Comune di Peschiera Borromeo o pagamento tramite Bancomat direttamente all'Ufficio Relazioni col Pubblico. Nei due casi è necessario utilizzare i bollettini precompilati che saranno consegnati direttamente agli utenti da personale del Comune con la collaborazione degli Istituti Scolastici.

Per richiedere l'attestazione ISEE, ci si rivolge al Comune (Ufficio Relazioni con il Pubblico) o direttamente all'INPS, che fanno compilare la Dichiarazione Sostitutiva Unica e dopo qualche giorno rilasciano l'attestazione ISEE.

### ANALISI ENTRATE-SPESE DEL SERVIZIO:

Entrate da utenti 2005-06: € 33.496,32\*

\*Si noti che alcuni capitoli sono a cavallo di due anni contabili perché riguardano un anno scolastico (che quindi dura da settembre di un anno a giugno di un altro anno), pertanto gli accertamenti di competenza per l'anno 2005 ammontano in realtà a € 28.569,70.

Uscite: € 32.874,19 per spese di sorveglianza sugli scuolabus (n. 4 unità)

€ 100.590,84 per spese di personale autisti sugli scuolabus (n. 4 unità)

### PREVISIONI CONTENUTE IN DOCUMENTI PROGRAMMATICI E PROGRAMMATORI:

Oltre che dal PEG, il servizio è previsto dalla relazione previsionale e programmatica che dichiara l'impegno dell'amministrazione a garantire i servizi funzionali all'accesso e all'utilizzo dell'istituzione scuola attraverso il sostegno delle iniziative del diritto allo studio: mensa, trasporto e assistenza e il costante adeguamento delle strutture alle esigenze della scuola dell'obbligo.

### INDICI DI EFFICACIA E DI EFFICIENZA DI BILANCIO E PER GENERE:

**Indici di Efficienza:** costo/ n. beneficiari =  $(€ 32.874,19 + € 100.590,84 - € 33.496,32) / 319 = € 99.968,71 / 319 = \text{€ } \mathbf{313,38}$

**Indici di Efficacia:** n. domande soddisfatte/n. domande presentate = **100%**

## 2. SERVIZI PER ANZIANI E DISABILI.

Nell'area conciliazione afferente i servizi offerti dal Comune per il sostegno alle famiglie, indirettamente, e alla popolazione anziana e agli individui affetti da disabilità sono stati individuati i seguenti progetti avviati in alcuni Comuni.

### BOX 15A - ESEMPI RIFERITI AI COMUNI

#### COMUNE DI PESCHIERA BORROMEO: TAXI PER TRASPORTO DI ANZIANI O NON AUTOSUFFICIENTI

##### DESCRIZIONE DEL SERVIZIO:

Il servizio prevede il trasporto tramite taxi su chiamata con voucher prepagato per anziani e disabili non autosufficienti da/ per strutture o presidi ospedalieri del circondario o in Milano per visite mediche/ricoveri e per raggiungere gli Uffici Comunali o la ASL in Peschiera Borromeo.

##### GESTIONE:

- Settore: Socio Assistenziale
- Servizio: Servizi sociali
- Gestione diretta per il rilascio voucher prepagato
- Appalto a Cooperativa La Martesana per trasporto

##### DESCRIZIONE DELLE STRUTTURE:

Cooperativa La Martesana: sede della Cooperativa, taxi.  
Comune di Peschiera Borromeo: sportello al piano terra dell'Ufficio Servizi Sociali presso la Villetta dei Servizi Sociali in via XXV Aprile, 1 per il rilascio dei voucher prepagati. Prevista anche consegna presso il domicilio dell'utente.

##### DESCRIZIONE PERSONALE

Cooperativa La Martesana: centralinista e tassisti soci, tra cui legale rappresentante per l'ente.  
Comune di Peschiera Borromeo: un collaboratore amministrativo o suo sostituto, il responsabile ufficio servizi sociali e responsabile del settore.

##### UTENTI DIRETTI

M	F
36	84

Domande presentate: 474  
Domande soddisfatte: 474  
Numero medio frequentanti: 474  
Numero totale giornate presenza: -  
Viaggi mensili in media: 135  
Media utenti settimanali (su 52 settimane): 2,5  
Viaggi (annui): 1620

##### UTENTI INDIRETTI

Figli; badanti; settore Servizi sociali del Comune in quanto in assenza di questo servizio dovrebbe sopperire tramite ASA, ossia assistenti sociali pagate dal Comune.

##### ORARI E CALENDARIO:

Secondo le necessità dell'utente. Generalmente da lunedì a venerdì in orario diurno (normale orario di visite mediche).

##### ACCESSO MEZZI DI TRASPORTO:

L'utente, ritirati i buoni, provvede direttamente a contattare la centrale operativa della Cooperativa e a fissare l'appuntamento.

##### REQUISITI PER L' ISCRIZIONE:

Età minima 60 anni oppure parziale o totale non autosufficienza e impossibilità (che viene dichiarata) da parte dei familiari di poter accompagnare il parente alle visite mediche.

##### CRITERI DI PRIORITÀ:

Non previsti. Nei casi in cui l'utente necessiti di un accompa-

gnatore si attivano altre tipologie di trasporti (ad esempio tramite autoambulanza sempre convenzionato).

##### CONTRIBUTO DELL'UTENZA

Le tariffe (deliberate dal Consiglio Comunale) prevedono un contributo da parte dell'utenza che varia da 2,50 € a 10,00 €, a seconda della fascia ISEE, per il viaggio di andata e ritorno. Il costo del trasporto per l'utente è comunque inferiore rispetto al reale costo del servizio, che viene finanziato per la parte restante dal Comune. Il Comune copre il 90% del costo del servizio.

##### SISTEMI DI RAPPRESENTANZA E ATTIVITÀ DI CONTROLLO

Servizio soggetto a rendicontazione trimestrale contabile. Fatture e percorsi vengono allegati, incrociati alle ricevute dei buoni compilate e alle destinazioni richieste (domanda scritta compilata al momento dall'utente). Non è prevista certificazione da parte di terzi sulle attività della cooperativa. I revisori esterni che per legge revisionano i conti dell'ente solo indirettamente verificano anche quelli della cooperativa.

Introduzione procedura di rilevazione soddisfazione utenza e aggiunta nuove destinazioni previste per i prossimi anni.

**BOX 15B - ESEMPI RIFERITI AI COMUNI**  
**COMUNE DI CASTANO PRIMO: SERVIZIO PASTI A DOMICILIO**

**GESTIONE:**

Comune di Castano Primo.

**DESCRIZIONE DELLE STRUTTURE:**

Il servizio viene effettuato con risorse del Comune.

**UTENTI DIRETTI**

M	F
7	18

**ORARI E CALENDARIO:**

Pranzo tutti i giorni dalle ore 12 alle ore 13 ad esclusione del sabato e domenica.

**ACCESSO MEZZI DI TRASPORTO:**

Il servizio viene erogato con risorse del Comune.

**REQUISITI PER L' ISCRIZIONE:**

Età superiore ai 75 anni e invalidità (anche temporanea).

**CRITERI DI PRIORITÀ:**

Valutazione caso per caso.

**CONTRIBUTO DELL'UTENZA**

In base al reddito.

**SISTEMI DI RAPPRESENTANZA E ATTIVITÀ DI CONTROLLO**

Servizi sociali del Comune.

**ANALISI ENTRATE-SPESE DEL SERVIZIO:**

→ politiche terza età e pasti a domicilio	€ 33.915,25
→ proventi servizi sociali vari	€ 21.582,66
Costo a carico del Comune	€ 12.332,59

**INDICI DI EFFICACIA E DI EFFICIENZA DI BILANCIO E PER GENERE:**

**Indici di Efficienza:** Costo/ n. beneficiari = 12.332,59 : 25 = **493,31** € ad utente.

**Indici di Efficacia:** n. domande soddisfatte/n. domande presentate pari al **100%**

### 3. SERVIZI PER LE FASCE DEBOLI.

I servizi destinati ad un'utenza che vive in uno stato di povertà e di esclusione sociale sono riconducibili ad alcuni progetti per il sostegno agli anziani.

#### BOX 16A - ESEMPI RIFERITI AI COMUNI

##### COMUNE DI SAN DONATO: SERVIZIO DI ASSISTENZA DOMICILIARE (S.A.D.)

#### DESCRIZIONE DEL SERVIZIO

Il Servizio di Assistenza Domiciliare è finalizzato al mantenimento della persona in difficoltà nel suo naturale e quotidiano ambiente di vita e di relazione, in condizioni di massima autonomia e benessere possibili. E' rivolto a cittadini anziani ultrasessantacinquenni, adulti non autosufficienti e cittadini disabili non residenti a San Donato.

Il servizio offre un aiuto nello svolgimento delle attività di vita quotidiana e si svolge prevalentemente presso il domicilio dell'assistito. Sono stati individuati "pacchetti" assistenziali, modulati in base alla necessità ed ai bisogni assistenziali degli utenti:

- cura ed igiene della persona,
- attività di sostegno e di accompagnamento,
- supporto ai pasti ed alla quotidianità (piccole commissioni, spese),
- attività di socializzazione,
- cura e riordino dell'ambiente domestico.

#### GESTIONE

Nel quartiere "Concentrico" il servizio è erogato direttamente dal Comune. Negli altri quartieri il servizio è svolto da soggetti del privato sociale qualificati ed accreditati dal Distretto Sociale Sud Est Milano attraverso una procedura ad evidenza pubblica.

#### DESCRIZIONE DELLE STRUTTURE

Il servizio si svolge presso il domicilio dell'utente.

#### DESCRIZIONE PERSONALE

Il servizio è coordinato da un assistente sociale ed impiega operatori A.S.A. (Ausiliari Socio Assistenziali) qualificati. E' prevista una equipe settimanale di programmazione e di confronto sull'andamento delle situazioni in carico. Gli operatori del servizio svolgono almeno 18 ore di formazione l'anno.

#### UTENTI DIRETTI

Totale utenti (anziani e disabili): 51  
 Maschi: 18  
 Femmine: 31  
 Soli: 25  
 Con familiare convivente: 26  
 Autonomi: nessuno  
 Parzialmente autonomi: 21  
 Totalmente non autonomi: 30

#### ORARI E CALENDARIO

Da lunedì a venerdì: 8.00-17.30; sabato: 8.00-14.00

#### REQUISITI PER L' ISCRIZIONE

Il cittadino che necessita del S.A.D. o un suo familiare possono recarsi presso il Segretariato Sociale del Comune. La richiesta verrà valutata dall'Assistente Sociale che nel contempo fornirà al cittadino l'elenco dei soggetti erogatori accreditati, tutelandone la libera scelta. Elaborerà quindi con lui un progetto individuale definendo il "pacchetto assistenziale" maggiormente idoneo alla realizzazione del progetto stesso e segnalandone il relativo costo.

La valutazione dei requisiti per l'ammissione al S.A.D. si conclude con l'emissione del "Titolo del Servizio" (voucher) con il quale è possibile accedere al servizio di Assistenza Domiciliare. Gli utenti del quartiere Concentrico avranno il servizio erogato direttamente dal Comune, gli altri potranno scegliere tra i soggetti fornitori accreditati.

I documenti necessari sono:

- certificato medico che attesti le condizioni di salute della persona,
- fotocopia del verbale di invalidità civile,
- autocertificazione I.S.E.E al fine di quantificare la quota.

#### ANZIANI

ETÀ	N°	M	F	SOLI	CON FAMILIARE CONVIVENTE	PARZIALMENTE AUTONOMI	TOTALMENTE NON AUTONOMI
da 65 a 70 anni	12	7	5	5	7	6	6
da 71 a 75 anni	2	1	1	0	2	0	2
da 76 a 80 anni	9	5	4	6	3	3	6
oltre 80 anni	19	5	14	11	8	9	10
<b>Totali</b>	<b>42</b>	<b>18</b>	<b>24</b>	<b>22</b>	<b>20</b>	<b>18</b>	<b>24</b>

#### DISABILI

ETÀ	N°	M	F	SOLI	CON FAMILIARE CONVIVENTE	PARZIALMENTE AUTONOMI	TOTALMENTE NON AUTONOMI
da 35 a 40 anni	4	1	3	0	4	0	4
da 41 a 50 anni	0	0	0	0	0	0	0
da 51 a 64 anni	5	1	4	3	2	3	2
<b>Totali</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>6</b>

## CONTRIBUTO DELL'UTENZA

Varia in base all'I.S.E.E.

### ANALISI ENTRATE-SPESE DEL SERVIZIO:

Il servizio di assistenza domiciliare rientra nel Programma n. 1 "Politiche sociali e familiari, culturali, formative, giovanili e ricreative" che, a consuntivo 2004, grava sulla spesa comunale per il 45% con spesa corrente, e per il 26% in conto capitale (spesa investimento).

Le risorse impiegate sono destinate per il 24,3% ad azioni di intervento, per l'1,4% al personale, per il 55,5% all'acquisto di beni, per il 16,7% all'utilizzo beni di terzi e per il 2,1% a trasferimenti. Le entrate per il Programma n. 1 "Politiche sociali e familiari, culturali, formative, giovanili e ricreative" sono così composte: il 13,1% da entrate specifiche (45,2% dallo Stato, 46,3% dalla regione, 7,6% dalla provincia, 0,9% da altre entrate), il 6,7 da proventi dei servizi e l'80,2% da quote di risorse generali.

Le risorse provengono per la maggior parte da entrate tributarie del Comune, da proventi dei servizi pubblici e dalle tariffe pagate per il servizio.

### PREVISIONI CONTENUTE IN DOCUMENTI PROGRAMMATORI E PROGRAMMATICI

Attivare tutti quegli interventi di cure (assistenza domiciliare, tutelare ed assistenziale) idonei a favorire il permanere dell'anziano parzialmente o totalmente non autosufficiente e della persona portatrice di handicap il più a lungo possibile nel suo contesto socio familiare. Il servizio è esteso anche a tutte le persone inabili non autosufficienti.

Servizi d'aiuto domiciliare nell'esecuzione delle attività della vita quotidiana (igiene personale, somministrazione pasti etc.). L'assistenza può essere giornaliera, bisettimanale o settimanale, a seconda del progetto personalizzato dell'utente.

Prevedere servizi di assistenza a domicilio per garantire le prestazioni di igiene personale alle persone non autosufficienti. Le prestazioni vanno previste in un progetto individualizzato di sostegno alla domiciliarità, concordato con l'anziano o il portatore di handicap, la sua famiglia, l'assistente sociale, ausiliari socio - assistenziali e psicologi coordinati dall'assistenza sociale di area.

Inoltre, la Relazione Previsionale e Programmatica per il periodo

2004-2006 prevede, per il progetto n.3 "POTENZIAMENTO DEI SERVIZI RIVOLTI AGLI ANZIANI E AGLI HANDICAPPATI", i seguenti obiettivi programmatici:

- Passaggio dalla gestione unica comunale del Servizio di Assistenza Domiciliare ad un regime territoriale di accreditamento di fornitori, vincolati al rispetto di specifici Livelli Essenziali di Assistenza e qualificati attraverso unitari indicatori. L'anno 2004, a carattere sperimentale, prevede la divisione del territorio della città in zone, per favorire il passaggio alla nuova formula di gestione.
- Mantenimento a gestione diretta comunale dei servizi di :
  - Centro Diurno Assistenziale,
  - Centro Diurno Alzheimer,
  - Preparazione e consegna pasti a domicilio,
  - Ristorazione collettiva presso il Centro Anziani.
- Avvio campagna promozionale del Servizio Civile Anziani, progettata e promossa con la collaborazione dell'associazione ALTE e di fruitori dei Centri Anziani.
- Regolamentazione complessiva dei 2 Centri anziani del territorio.
- Avvio progetto di "adozione" di anziani totalmente privi di rete familiare.
- Sperimentazione di attività di "portierato sociale", inizialmente contigue ai mini alloggi per anziani di via della Chiesa.
- Adozione di una specifica Carta dei servizi per gli anziani, direttamente discendente dalle attività generali di carta dei servizi e di carta dei servizi di ambito.

### INDICI DI EFFICACIA E DI EFFICIENZA DI BILANCIO E PER GENERE

I dati attualmente a disposizione non hanno consentito il calcolo puntuale per ciascun servizio dei relativi **indici di efficacia ed efficienza**.

## BOX 16B - ESEMPI RIFERITI AI COMUNI COMUNE DI CASTANO PRIMO: RESIDENZIALITÀ ANZIANI

### DESCRIZIONE DEL SERVIZIO:

Servizi per anziani - residenzialità anziani.

### UTENTI DIRETTI

M	F
3	4

### REQUISITI PER L' ISCRIZIONE:

Relazione servizi sociali - ASL.

### CRITERI DI PRIORITÀ:

Stato di necessità economica e sociale.

### CONTRIBUTO DELL'UTENZA

Utenti a carico del Comune.

### SISTEMI DI RAPPRESENTANZA E ATTIVITÀ DI CONTROLLO

Servizi sociali del Comune.

### ANALISI ENTRATE-SPESE DEL SERVIZIO:

Questo servizio è totalmente a carico del bilancio comunale ed è a integrazione di quanto versa l'utente.

Ricovero anziani inabili in case di riposo (per integrazione dei costi delle strutture residenziali da parte del Comune, voce di bilancio 118740) € 31.211,70

### INDICI DI EFFICACIA E DI EFFICIENZA DI BILANCIO E PER GENERE

**Indici di Efficienza:** costo / n. beneficiari: € 31.211,70 / 7 = **4458,81** € ad utente

**Indici di Efficacia:** n. domande soddisfatte/n. domande presentate: **100%**

### SERVIZI VOLTI AD ALLEVIARE LE CONDIZIONI DI POVERTÀ E DISAGIO SOCIALE.

Il limite di demarcazione tra la tipologia di servizi dedicata alle fasce deboli ed i servizi volti ad alleviare condizioni di povertà e disagio sociali è certamente ridotto. In quest'ultimo caso, tuttavia, si fa anche espressamente riferimento a quei servizi offerti dal Comune finalizzati alla tutela della salute di determinate categorie di cittadini.

### 4.3.3

## I SERVIZI PER IL MERCATO DEL LAVORO E PER LA PROMOZIONE DELLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE

### QUALI OBIETTIVI D'ANALISI

Nell'ambito del quadro normativo che definisce le funzioni e i compiti dei Comuni, le aree di attività inerenti la promozione del mercato del lavoro non sono di impatto immediato sulla cittadinanza, come ad esempio le politiche per il lavoro e la formazione condotte dalle Province, ma comunque possono essere rinvenute in progetti specifici e in tutte le attività di indirizzo e programmazione che ineriscano alle attività economiche del territorio, per i possibili effetti sulle potenzialità di occupazione femminile oltre che di qualità della vita e conciliazione (in relazione a tempi di lavoro e orari di apertura dei servizi).

E' questo il caso delle attività di regolamentazione del settore del commercio, della pianificazione urbanistica rispetto alla localizzazione delle aree produttive, nonché della promozione di alcuni settori economici di interesse pubblico, quali ad esempio il turismo, la cultura, etc. Una lettura di genere di tali aree di intervento può essere applicata sotto molteplici punti di vista, comunque tutti accomunati da una lettura di tipo sociale del contesto e del territorio, costantemente attenta all'impatto sulla vita di donne e uomini della azione di governo intrapresa.

Il richiamo alla segregazione orizzontale dell'occupazione tra donne e uomini, che ribadisce le importanti differenze di genere nei diversi settori economici, permette di valutare l'impatto sull'occupazione maschile e femminile di progetti focalizzati ad esempio sui servizi, sul turismo o sul commercio, piuttosto che nell'industria manifatturiera o edile.

Spesso, inoltre, i Comuni si impegnano in progetti specifici di promozione delle politiche del lavoro, focalizzati su target specifici di lavoratori e lavoratrici con particolari problematiche sociali, o intervengono nei processi di ricollocazione dei lavoratori nelle aziende del territorio nei casi di mobilità collettiva.

Nel caso specifico delle attività al commercio, i Comuni svolgono una indispensabile attività sia politica che amministrativa di regolamentazione, programmazione e indirizzo. Definiscono la loro localizzazione territoriale, nonché le modalità di erogazione delle licenze commerciali e di funzionamento di esercizio.

Tale attività ha dei risvolti di genere nella misura in cui matura la consapevolezza che il ruolo di cura prevede una preponderante attività e impegno delle donne in materia di acquisti presso i punti commerciali. In questo senso i piani comunali per il commercio e le decisioni sul dimensionamento e localizzazione delle infrastrutture commerciali del territorio acquisiscono maggiore efficacia ed efficienza se messi in relazione con gli stili di vita delle donne del territorio, sui loro orari e abitudini, sulle possibilità e modalità di trasporto per raggiungere tali esercizi, oltre che sulle possibilità occupazionali.

### QUALI VARIABILI, STRUMENTI DI RILEVAZIONE E INDICATORI

Le variabili e gli indicatori da utilizzare in tale settore variano sensibilmente a seconda dei progetti specifici presi in esame. Il comune denominatore riconduce comunque sempre ad una lettura di genere che valuti l'impatto sia sui lavoratori coinvolti che sull'utenza potenziale dell'attività in esame.

Ad esempio, nel caso dei mercati comunali e delle attività commerciali, indicatori utili possono essere:

- numero di donne/uomini mediamente frequentanti i mercati comunali;
- numero di donne/uomini titolari di licenze commerciali per settore di attività economica.

Nel caso delle attività di promozione del turismo:

→ numero di donne/uomini impiegati nelle manifestazioni turistiche promosse dall'ente;

→ numero di partecipanti donne/uomini alle manifestazioni turistiche promosse.

Nel caso delle attività di promozione dello sviluppo e di localizzazione delle attività produttive:

→ numero di donne/uomini attualmente impiegati nei settori e attività economiche oggetto di intervento.

In generale, gli indicatori più utili per analizzare l'efficacia e l'efficienza, con riferimento ai servizi di disoccupazione/reddito e all'attività dei servizi per l'impiego, sono:

#### EFFICACIA ESTERNA:

→ donne utenti dei servizi per l'impiego/totale popolazione di riferimento (tasso di copertura);

→ donne beneficiarie/totale donne disoccupate;

→ donne avviate al lavoro/totale donne iscritte (nelle liste di disoccupazione o nei centri per l'impiego);

→ domande soddisfatte/domande presentate;

#### EFFICACIA INTERNA:

→ riduzione tempi di attesa;

#### EFFICIENZA ESTERNA:

→ costo totale servizio/numero utenti;

#### EFFICIENZA INTERNA:

→ spesa effettiva/spesa preventivata;

→ capacità di impegno (impegni/stanziamenti);

→ capacità di pagamento (pagamenti di competenza/stanziamenti di competenza).

### QUALI FONTI UTILIZZARE

Nel caso di progetti specifici condotti dal Comune, la variabile di genere può essere tenuta in considerazione sin dalla fase di progettazione, favorendo dunque la rilevazione del dato nella parte di sviluppo del progetto.

I servizi comunali possono inoltre rilevare il dato di genere sia direttamente nel caso di attribuzione di autorizzazioni e licenze, che svolgendo indagini ad hoc nelle quali tale dato venga messo in debita evidenza.

Per la valutazione degli effetti degli interventi in specifici settori economici, i dati degli avviamenti per settore dei centri per l'impiego provinciali possono offrire una importante indicazione.

### PER SAPERNE DI PIÙ...

Per il settore commerciale l'Istat ha condotto nel 2003 una rilevazione su "I processi decisionali all'interno delle coppie", che fa emergere i differenti ruoli di donne e uomini nei processi di acquisto e di consumo.

L'indagine, condotta nel 2001 nell'ambito del "Panel europeo sulle famiglie" ha dedicato una particolare attenzione agli aspetti legati ai processi decisionali all'interno delle famiglie italiane. In particolare sono state analizzate:

1. le decisioni di spesa per l'acquisto o la ristrutturazione di immobili o per l'acquisto di mobili;
2. le decisioni per l'acquisto di beni tecnologici;
3. le scelte di gestione del denaro. Sono stati inoltre previsti alcuni quesiti volti a evidenziare gli eventi che hanno condizionato o modificato il peso decisionale degli individui.

## BOX 17 - ESEMPI RIFERITI AI COMUNI IL MONITORAGGIO DELLE ATTIVITÀ COMMERCIALI NEL COMUNE DI CINISELLO BALSAMO

Un esempio di come possa emergere il dato di genere rispetto al monitoraggio delle attività commerciali, è offerto da un sondaggio condotto nel 1998 dal Comune di Cinisello Balsamo.

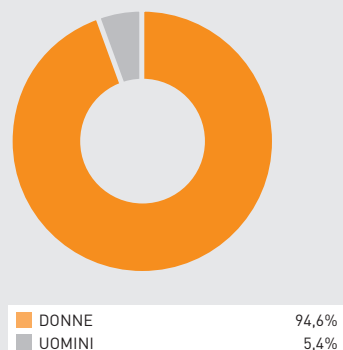
Per quanto l'analisi, dato l'anno di elaborazione, abbia perso dunque il suo valore informativo puntuale, è utile osservare la metodologia e l'esito dell'indagine con la prospettiva di genere. L'indagine svolta per L'OSSERVATORIO CINISELLO sul rapporto tra cittadinanza e struttura commerciale (Rapporto conclusivo 02R382 Milano, maggio 1998 Fonte: ABACUS-SOFRES) era infatti mirata a analizzare la situazione allora attuale della domanda e dell'offerta di servizi commerciali. Soprattutto per quanto riguarda i consumatori, si sono perseguiti gli obiettivi di:

- definire dei profili di comportamento al consumo;
- verificare l'evoluzione nel tempo del comportamento al consumo;
- valutare l'importanza del problema commerciale e della percezione circa il ruolo dell'Amministrazione Comunale;
- ipotizzare l'impatto degli interventi di riqualificazione del centro cittadino previsti per il prossimo futuro;
- conoscere e valutare la proposta di riforma del settore commerciale.

In questa struttura di analisi il dato di genere è emerso preponderante poiché il sondaggio di opinione è stato campionato su un universo di riferimento mirato ai responsabili degli acquisti residenti a Cinisello Balsamo, in famiglie con telefono (circa 20.000 individui).

Alle 501 interviste che ne sono seguite hanno risposto per il 94,6% donne, che sono state individuate quali responsabili principali degli acquisti casalinghi.

RESPONSABILI ACQUISTI CINISELLO BALSAMO 1998



#### 4.3.4

### I SERVIZI PER LA QUALITÀ DELLA VITA

#### QUALI OBIETTIVI D'ANALISI

Rispetto ai servizi per la conciliazione, che hanno un impatto più diretto sulle persone, i servizi per la qualità della vita sono caratterizzati da una azione di tipo ambientale, andando ad incidere sulla vita delle persone in relazione ad un migliore sistema complessivo delle infrastrutture e dei servizi del territorio.

Avendo visto nell'analisi di contesto quali possano essere gli aspetti di genere da tenere in considerazione per le variabili associate alla qualità della vita (trasporti, cultura, sport, pubblica sicurezza, etc.), nella parte dedicata ai servizi erogati dal Comune si vuole vedere come questi incidano in misura positiva o meno sulla vita dei cittadini.

#### QUALI VARIABILI, STRUMENTI DI RILEVAZIONE E INDICATORI

La caratteristica di minore impatto diretto sul cittadino che accomuna i servizi sulla qualità della vita ha impedito ad oggi ai Comuni di disporre di strumenti sistematici di rilevazione sulle caratteristiche dell'utenza, tanto meno nell'accezione di genere.

Di seguito, dunque, oltre alla presentazione degli indicatori possibili su tali aree, si propongono alcune riflessioni mirate alla costruzione di sistemi di rilevazione più efficaci dal punto di vista sia di genere, che di un più ampio impatto sociale per tali aree.

Per analizzare l'efficacia e l'efficienza dei servizi si possono prendere in considerazione, con riferimento a titolo di esempio ai trasporti:

##### EFFICACIA ESTERNA:

- prodotto/servizio erogato per utente;
- utenti/utenza potenziale (tasso di copertura);
- livello soddisfazione dei servizi per genere;

##### EFFICACIA INTERNA:

- orari del servizio;

##### EFFICIENZA ESTERNA:

- numero utenti/costo totale del servizio.

##### EFFICIENZA INTERNA:

- spesa effettiva/spesa preventivata;
- capacità di impegno (impegni/stanziamenti);
- capacità di pagamento (pagamenti di competenza/stanziamenti di competenza).

In modo analogo si possono costruire indicatori per i servizi offerti dagli impianti sportivi, dalle biblioteche etc.

#### POLIZIA MUNICIPALE E SICUREZZA

Per quanto la tutela della sicurezza in senso lato rimanga sempre di competenza delle forze dell'ordine, un Comune ha comunque un insieme di competenze e funzioni in grado di incidere notevolmente non solo sulla reale sicurezza della popolazione, ma anche sul sentimento di timore che, a prescindere dalla reale fondatezza, è in grado di condizionare notevolmente la libertà dei cittadini, e, in misura sensibilmente superiore, la vita delle donne.

La sfera di intervento più importante è certamente quella della prevenzione, che si realizza senza dubbio attraverso l'azione capillare e diffusa dei servizi sociali e attraverso gli interventi finalizzati all'inclusione sociale.

Esiste però anche un sistema di funzioni, riferite all'ambiente urbano e alla vita della città, che possono avere effetti benefici sia come deterrente verso manife-

stazioni reali di criminalità, che verso il timore della cittadinanza. Tale azione si manifesta in maniera trasversale rispetto a più settori di intervento. Indicatori di impatto che favoriscono un ambiente più favorevole alla qualità di vita delle donne possono essere quelli che misurano:

- la presenza attiva della polizia municipale per le strade e presso luoghi “sensibili”, quali le scuole, i parchi e le aree verdi, davanti a luoghi di ritrovo e di tempo libero,
- un’efficace illuminazione notturna,
- il controllo del servizio di trasporto pubblico,
- statistiche di incidentalità articolate per genere, sia per le vittime che per gli autori degli incidenti,
- statistiche sulle violazioni al codice stradale articolate per genere, che mettano in evidenza il differente comportamento di donne e uomini alla guida (vedi violazioni ai limiti di velocità, piuttosto che ai divieti di sosta).

### TRASPORTI, MOBILITÀ E TEMPI DELLA CITTÀ

Per quanto riguarda il sistema di dati sui trasporti, di solito viene svolto il monitoraggio dei soli flussi di traffico, trascurando l’aspetto sociale della mobilità, le caratteristiche, anche di genere, di chi viaggia, come, e per quali motivi. Solo indagini qualitative appositamente condotte possono evidenziare tale aspetto ad un livello di analisi e di dettaglio soddisfacente.

Ad oggi l’unico indicatore di genere che in alcune realtà comunali è stato possibile elaborare ha riguardato:

- il numero di abbonati al sistema di trasporti pubblici (ATM), disponibile per genere, evidenziando sempre la maggiore presenza di donne tra gli abbonati.

Più in generale, oltre alla possibilità di condurre rilevazioni ad hoc per una migliore conoscenza dell’utenza, è importante evidenziare, ove attivo, il ruolo degli uffici comunali dediti ai tempi e orari delle città i quali, come si è visto, possono condurre una efficace azione a favore di una migliore mobilità della cittadinanza, favorendo soprattutto l’attività di conciliazione e la qualità di vita delle donne.

### TUTELA AMBIENTALE ED ECOSISTEMA URBANO

Per quanto riguarda le aree di intervento per la **tutela ambientale** il dato di genere che i Comuni possono elaborare riguarda gli aspetti della fruibilità ambientale che più incidono sulla qualità della vita di bambini e anziani, e quindi indirettamente delle donne. Statistiche sull’utilizzo dei parchi giochi e delle aree verdi, l’attenzione all’accessibilità di tali strutture, l’erogazione di servizi di accoglienza in tali aree, favoriscono certamente di più le donne a causa del loro ruolo di cura verso bambini e anziani.

Si pensi ancora all’impatto di particolari variazioni climatiche e ai rivoluzionamenti nella organizzazione familiare: con il grande freddo, il grande caldo o con un elevato tasso di inquinamento la necessità di tenere a casa bambini e anziani provoca delle conseguenze indirette sulla qualità della vita di madri e caregivers ad essi dedicate.

### CULTURA, SPORT E TEMPO LIBERO

Nel caso dei servizi per **cultura e tempo libero**, a meno di manifestazioni con un target specificatamente femminile, e per questo rientranti nell’area degli interventi diretti, quasi sempre si osserva una scarsa conoscenza delle caratteristiche del pubblico partecipe alle varie manifestazioni promosse. La rilevazione dell’affluenza complessiva, infatti, trascura anche in questo caso le caratteristiche sociali e di genere dell’utenza.

Conoscere il genere dei fruitori delle iniziative offre però a volte degli interessanti

spunti di valutazione attraverso gli indicatori di genere nella partecipazione al servizio.

In alcune realtà comunali, ad esempio, si è visto come:

- Il numero di donne/uomini negli abbonamenti al teatro comunale lascia intendere un maggiore apprezzamento delle donne per tale forma di spettacolo.
- Il numero di donne/uomini partecipanti a concorsi per cortometraggi sia soprattutto a favore di una utenza maschile.
- Il numero di donne/uomini frequentanti le sale prove per le prove musicali evidenzia una utenza in gran parte maschile.
- Il numero di donne/uomini abbonati alle biblioteche sia invece di solito piuttosto bilanciato, prevalendo di solito la componente studentesca, equilibrata nella sua composizione di genere.

La conoscenza e considerazione dei differenti gusti in termini di genere tra donne e uomini consente comunque di programmare calendari di manifestazioni meglio distribuiti e quindi più efficaci ed efficienti, quanto a capacità attrattiva rispetto ad un pubblico maschile o femminile. Si pensi alla scelta delle proiezioni nelle rassegne cinematografiche e alla differente partecipazione di donne e uomini ai film di azione piuttosto che commedie o sentimentali, oppure alla scelta dei titoli, saggi storici piuttosto che romanzi, che possono alimentare l'offerta delle biblioteche. Per quanto riguarda lo **sport**, la già evidenziata differenza di genere nei modi e nella fruibilità dei servizi si riflette sulle possibilità di produrre una offerta più o meno equilibrata nei confronti delle donne e degli uomini, favorendo una pratica sportiva multidisciplinare.

La lettura della variabile sportiva può essere condotta a livello di disponibilità di infrastrutture, di servizi e attività sportive promosse per l'utenza, nonché nell'ambito delle manifestazioni sportive finanziate.

L'azione di governo può dunque tenere in considerazione non solo una equa disponibilità di infrastrutture sportive sul territorio in senso multidisciplinare, ma anche verificare nell'ambito delle concessioni alle società sportive che sia prestata una particolare attenzione ad una erogazione del servizio che faciliti l'accesso in termini di orari e di fruibilità.

Indicatori ad oggi sperimentati nelle iniziative comunali riguardano soprattutto il tasso di partecipazione alle varie attività sportive promosse, ed evidenziano spesso:

- partecipazione soprattutto maschile nelle attività calcistiche, nel ciclismo, nelle arti marziali, nella caccia e pesca, nel tennis e nel basket;
- partecipazione femminile nelle attività natatorie, nella ginnastica, sia per adulti che per la terza età, nel ballo e danza moderna.

L'erogazione dei servizi sportivi, inoltre, offre non solo un beneficio diretto all'utente, ma anche indiretto e con effetti sulla conciliazione nel caso di utenti bambini o adolescenti per i quali l'accompagnamento presso la struttura sportiva è spesso origine di difficoltà organizzative per le famiglie.

## QUALI FONTI UTILIZZARE

Sistemi informativi degli uffici Comunali e rilevazioni qualitative appositamente prodotte.

## BOX 18A - ESEMPI RIFERITI AI COMUNI COMUNE DI PESCHIERA BORROMEO: SCUOLA CIVICA DI MUSICA

### DESCRIZIONE DEL SERVIZIO:

Scuola di musica pubblica creata 4 anni fa per bambini, adolescenti e anziani a partire dai 5 anni fino a 90 anni. Corsi individuali di sax, violino, pianoforte etc. e corsi collettivi di propedeutica musicale, teoria e solfeggio, musica da camera.

### GESTIONE:

diretta, con selezione di direttore e insegnanti tramite bando pubblico.

### DESCRIZIONE DELLE STRUTTURE:

Ingresso; ufficio del direttore; auditorium, con capienza 35-40 persone, dove si svolgono i concerti e i tre corsi collettivi che però prevedono poco più di 4 persone; 6 aule per i corsi individuali; servizi.

### DESCRIZIONE PERSONALE

Personale amministrativo Ufficio cultura - 1 direttore - 10 insegnanti.

### UTENTI DIRETTI

M	F
56	50

domande presentate: 117  
domande soddisfatte: 106  
numero medio frequentanti: -  
Numero totale giornate presenza: 32 ore 1 volta alla settimana

### UTENTI INDIRETTI

I bambini vengono accompagnati perlopiù dai genitori, gli anziani e gli adolescenti da soli.

### ORARI E CALENDARIO:

dal lun. al ven. dalle h. 14 alle 20 o a volte 21. Gli orari dei corsi sono concordati all'interno di questa fascia oraria in base alle esigenze di genitori, bambini e insegnanti dello strumento di interesse.

### ACCESSO MEZZI DI TRASPORTO:

Linea gialla ATM, parcheggi, pista ciclabile.

### REQUISITI PER L' ISCRIZIONE:

Età minima di accesso differenziata per tipologia di strumento o materia.

### CRITERI DI PRIORITÀ:

- Residenza nel Comune di Peschiera Borromeo.
- Per continuità didattica la precedenza viene data a chi ha frequentato già la scuola l'anno precedente.
- Per efficienza di servizio se non ci sono sufficienti domande di residenti si accettano anche non residenti.

### CONTRIBUTO DELL'UTENZA

Prevista una retta di € 424,00 annue per corsi individuali e € 82,80 per corsi collettivi, che se si moltiplicano per i 4 iscritti minimi di un corso collettivo valgono poco meno di una retta individuale, infatti la spesa serve a coprire il costo di un insegnante che è di circa 500 euro annui, pertanto l'utente paga circa i 4/5 del servizio mentre la differenza è coperta dal Comune. Nel caso in cui per i corsi collettivi non si raggiunga il numero minimo per coprire il costo di un insegnante, si compensa eventualmente con le quote di partecipazione agli altri corsi.

### SISTEMI DI RAPPRESENTANZA E ATTIVITÀ DI CONTROLLO

Oltre al direttore nominato per bando pubblico non esiste super-

visore né servizio di sorveglianza. Il controllo di gestione è quello previsto per gli uffici dell'ente.

### ANALISI ENTRATE-SPESE DEL SERVIZIO:

Costo preventivo, come da PEG economico\*:

→ cap. 3308 delle spese (solo spese vive: direttore, insegnanti, noleggio strumenti, no strutture, costi fissi ecc.): euro 57.500,00

→ cap. 1496 delle entrate: euro 38.000,00

\*Dato costo consuntivo non pervenuto

Si noti che alcuni capitoli sono a cavallo di due anni contabili perché riguardano un anno scolastico (che quindi dura da settembre di un anno a giugno di un altro anno).

### PREVISIONI CONTENUTE IN DOCUMENTI PROGRAMMATICI E PROGRAMMATORI:

Secondo il PEG del Comune l'indicatore di raggiungimento dell'obiettivo della Scuola di Musica è il n. di utenti assoluto che per il 2005 è stato di 106 allievi, pari al 90,60% di coloro che hanno presentato domanda di ammissione alla scuola di musica.

Si noti che la scuola non è prevista dal Piano Servizi sebbene approvata con una delibera del giugno 2002, mentre lo studio sui servizi esistenti risale al settembre 2002 ed è stato più volte aggiornato nel corso del 2003.

Suggerimenti accolti dall'assessore alla cultura per il prossimo bilancio di genere:

→ rilevare, tramite questionario eventualmente anonimo o un campo apposito nella scheda iscrizione, le cause della mancata soddisfazione di alcune domande per non correre il rischio che ciò sia dovuto ad una inefficacia del servizio;

→ disaggregare per genere l'utenza indiretta (per collegare eventualmente al genere le motivazioni di mancata soddisfazione di alcune domande).

### INDICI DI EFFICACIA E DI EFFICIENZA DI BILANCIO E PER GENERE:

**Indici di Efficienza:** costo servizio/n. beneficiari, quindi € 57.500,00 - € 38.000,00 = € 19.500,00 / 106 = **€ 183,96**

**Indici di Efficacia:** n. beneficiari/n. domande presentate: 106/117\*100 = **90,6%**

Meno del 10% delle domande non è stato soddisfatto non riuscendo a conciliare non tanto gli orari di scuola e insegnanti con quelli degli utenti indiretti, in particolare le madri, bensì con i già numerosi impegni dei bambini (scuola a tempo pieno, altre attività). Si vedano a questo proposito i suggerimenti accolti dall'assessore alla cultura per il prossimo bilancio di genere sopra citati.

## BOX 18B - ESEMPI RIFERITI AI COMUNI COMUNE DI SAN GIULIANO MILANESE: INDAGINE SUGLI UTENTI DELLA BIBLIOTECA COMUNALE

### DESCRIZIONE DEL SERVIZIO:

Nell'ambito delle attività promosse dall'Ufficio Tempi e orari della Città, il Comune di San Giuliano Milanese ha condotto nel 2006 una ricerca sugli utenti della Biblioteca Comunale (Fondazione Felicità ed Enrico Bignaschi e figli - Realizzazione e studi di servizi sociali - Progetto San Giuliano On Line, La Biblioteca Comunale di San Giuliano Milanese - Indagine quantitativa - maggio 2006). Tale progetto ha avuto come finalità il miglioramento della vita quotidiana dei cittadini in termini di una migliore conciliazione dei tempi familiari, degli orari di lavoro e dei tempi per sé, attraverso una migliore organizzazione degli orari dei servizi e un miglior uso del territorio.

Scopo della ricerca quantitativa rivolta all'utenza (250 intervistati) è stata la rilevazione di: la frequenza e le motivazioni di utilizzo della Biblioteca; la fidelizzazione verso la Biblioteca e le alternative; l'utilizzo dei servizi offerti, la frequenza e le fasce orarie di utilizzo dei servizi; la soddisfazione puntuale e diacronica verso i servizi offerti; le opinioni in merito ad eventuali cambiamenti di orario e le priorità; il profilo socioanagrafico degli utenti. L'analisi delle caratteristiche sociografiche dei rispondenti ha evidenziato alcuni elementi di interesse.

Per quanto riguarda il genere, il dato relativo ai rispondenti appare in linea con quello della popolazione residente con una leggera sovrastima delle donne rispetto agli uomini: il 56% dei rispondenti è di genere femminile (51% popolazione) e il 43% maschile (49% popolazione).

Differenze più rilevanti si registrano in relazione all'età: il 14% dei rispondenti ha un'età inferiore a 17 anni, il 23% ha un'età compresa tra 18 e in pratica, oltre la metà del totale dei rispondenti (57%) ha un'età inferiore a 34 anni. La numerosità cresce fino alla classe 25-34 per poi decrescere in corrispondenza delle classi di età più elevate (35-44 16%, 45-54 13%, 55-64 10%, 65 e oltre 3%). Rispetto alla popolazione residente si registra una sovrarappresentazione di giovani fino a 24 anni e una sottorappresentazione di individui di età superiore a 65 anni. Le classi di età centrali (35-44 e 45-54) sono in linea con il dato relativo alla popolazione residente.

Per quanto riguarda il titolo di studio circa un quarto dei rispondenti (24%) ha conseguito una laurea, oltre la metà un diploma di Scuola media superiore (52%) e il 22% il diploma di Scuola media inferiore. Irrisoria la presenza di rispondenti in possesso solo della licenza elementare (2%).

Il dato relativo all'età e all'istruzione è correlato con la posizione socioprofessionale: il 34% dei rispondenti è uno studente (5% Scuola dell'obbligo, 11% Scuola media superiore e 18% Università), il 46% è in condizione professionale attiva con una certa prevalenza di impiegati (19%), insegnanti (7%) o comunque lavoratori dipendenti (i lavoratori autonomi sono il 4% del totale). Tra coloro che non sono in condizione professionale attiva il 10% è pensionato, il 6% è casalinga e il 3% è in cerca di occupazione.

## BOX 18C - ESEMPI RIFERITI AI COMUNI COMUNE DI SAN GIULIANO MILANESE. SERVIZI PER LO SPORT

Il Comune di San Giuliano ha svolto una dettagliata analisi della tipologia di utenti delle proprie strutture sportive, sia per età (ragazzi, adulti e terza età), che per genere.

Il quadro che ne emerge ribadisce e conferma le differenze tra donne e uomini nella pratica delle varie discipline sportive, in ogni periodo di vita.

In tutto hanno frequentato le strutture e le attività promosse dal Comune 5.567 persone, dei quali il 51,2% uomini e il 48,8% donne.

Le 5 discipline di maggiore successo impegnano il 77,8% degli utenti (nuoto 25,1%, ginnastica 19,1%, ballo 18,3%, ginnastica, aerobica e attività in palestra 19,1%), mentre il restante 22,8% è distribuito su 8 altre discipline.

Sport completamente maschili risultano essere il calcio, il basket, il ciclismo e la pesca e caccia. Al contrario, la pallavolo, la ginnastica ritmica e la danza moderna vengono esclusivamente praticate da ragazze.

Sport percentualmente maschili in misura significativa sono ancora il tennis (70,5% di utenti uomini), le arti marziali (82,5%), il tiro con l'arco (75%), e il podismo (61,5%).

La preponderanza di donne si rileva invece nella ginnastica per adulti (96,2%), nel ballo (66,8%), e nel nuoto per adulti (81,7%), nello yoga (84,7%).

Per i ragazzi, escludendo le discipline marcatamente maschili (calcio, tennis e basket) e femminili (pallavolo, danza e ginnastica), il nuoto è distribuito in misura abbastanza equilibrata (53,3% contro il 46,7% delle donne), così come anche la partecipazione alle attività scolastiche sportive svolte presso le strutture comunali: 54,3% le donne.

Molto evidente è invece la partecipazione delle donne nelle attività dedicate agli anziani: sono infatti il 90,3% degli utenti della

ginnastica e l'88,3% del nuoto per la terza età.

In questo caso il valore del servizio comunale assume un duplice significato di prevenzione per la salute, benessere psicofisico, ma anche di socializzazione, in coerenza con la maggiore presenza di donne anziane sul territorio.

Scendendo nel dettaglio è ancora possibile osservare come il nuoto agonistico coinvolga in tutto 120 ragazzi, per il 61,6% maschi, mentre il nuoto per disabili sia dedicato a 10 persone in tutto, delle quali 8 maschi.

Tra le varie specialità raggruppate nella disciplina nuoto, l'Acquafitness è esclusivamente di partecipazione femminile, rappresentando le 207 utenti il 51,2% del totale degli utenti adulti per il nuoto.

### DESCRIZIONE DEL SERVIZIO:

L'offerta di attività sportive è molto articolata: principalmente sono svolte da società sportive, presso le palestre comunali sono organizzati corsi gestiti dalla società Polisportiva San Giuliano, oltre che dalla maggioranza delle società sportive.

### GESTIONE:

In appalto.

### DESCRIZIONE DELLE STRUTTURE:

4 società di calcio, 2 piscine, 3 società di pesca sportiva, 3 strutture dedicate a ginnastica dolce, aerobica, artistica, 3 strutture per yoga, 7 strutture per ballo liscio e danza moderna, 3 strutture per ballo latino-americano, 1 struttura per tennis, 2 strutture per pallavolo, 1 struttura per basket, 2 strutture per podismo, 7 strutture per arti marziali, 2 strutture per ciclismo, 1 struttura per boxe, 1 struttura per bocce, 3 strutture per caccia.

## UTENTI DIRETTI

Totale	M	F
5567	2852	2715

## UTENTI INDIRETTI

Famiglie e adulti.

## ORARI E CALENDARIO:

Tutto l'anno secondo il calendario scolastico

## ACCESSO MEZZI DI TRASPORTO:

I servizi sportivi sono facilmente raggiungibili con i mezzi di trasporto pubblico

## REQUISITI PER L' ISCRIZIONE:

Nessun certificato di frequenza per l'attività sportiva non agonistica.

## CRITERI DI PRIORITÀ:

-

## CONTRIBUTO DELL'UTENZA

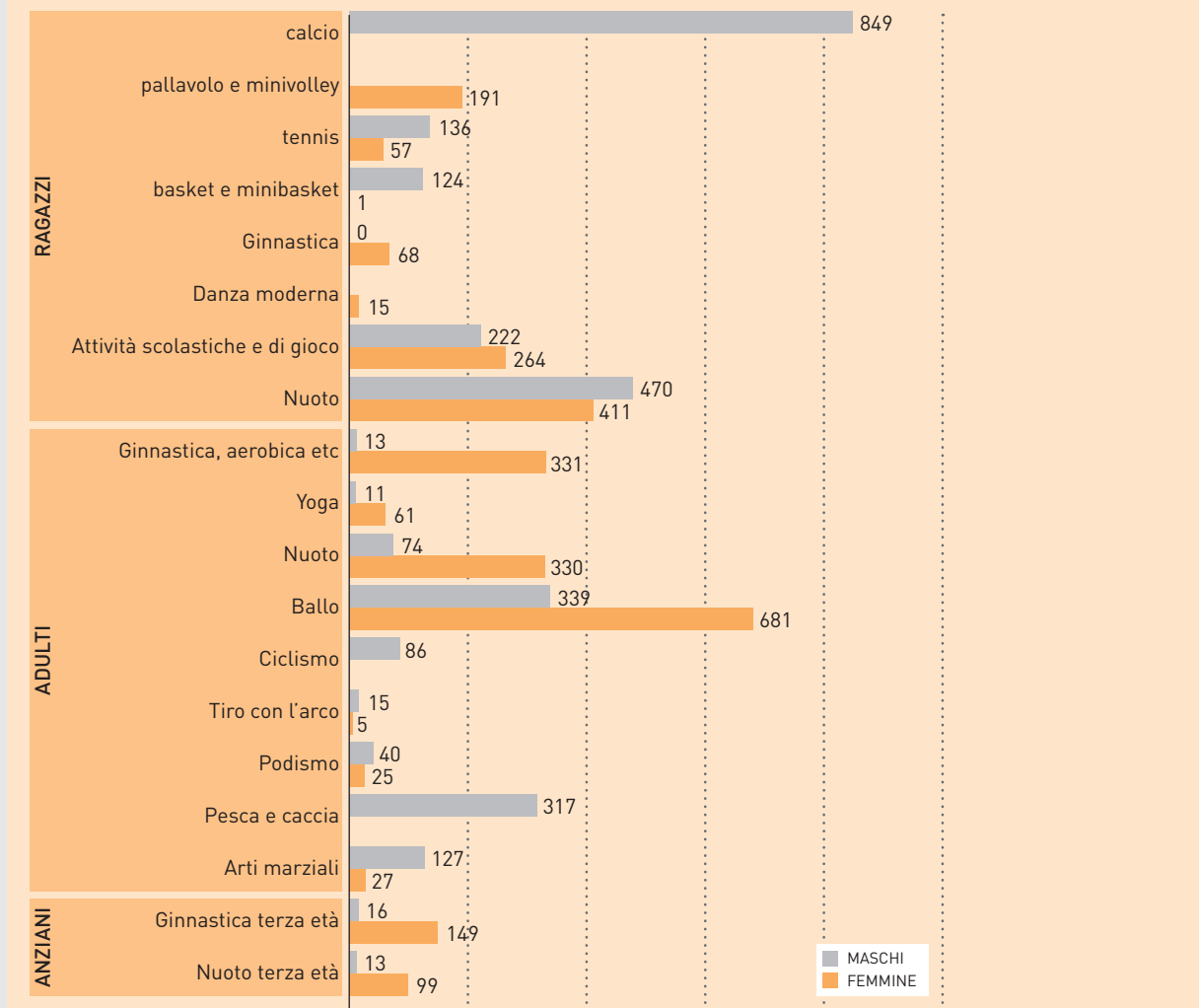
I corsi sono a carico degli utenti e variano a seconda dell'offerta.

## SISTEMI DI RAPPRESENTANZA E ATTIVITÀ DI

## CONTROLLO:

-

GRAFICO 18.1  
UTENTI PER SPORT NEL COMUNE DI SAN GIULIANO MILANESE



## NOTE

1/ Parliamo di impatto potenziale in quanto la verifica si fa ex ante sui documenti programmatori e non ex post sui risultati ottenuti.

2/ Tale metodologia è stata applicata da IRS - Istituto per la Ricerca Sociale nel corso della attività di assistenza e supporto al Dipartimento per le Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio. Si veda, a questo proposito, IATI IRS-E&Y - DPO, "Manuale Operativo per l'attuazione delle Linee Guida VISPO. Indicazioni per la riprogrammazione", Luglio 2003.

3/ Legge 27 dicembre 2002, n. 289 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato".

4/ Art. 162 TU EL, D.Lgs 267/2000.

5/ La metodologia applicata per lo sviluppo del presente manuale fa riferimento, integrandole, alle analoghe esperienze già condotte in Italia a partire dal 2001 presso la Provincia di Genova, e ad oggi concluse o in via di conclusione presso altre 5 realtà locali. Rif. To: Badalassi, G., "Bilanci di genere a Genova: la Provincia e il Comune per scelte a favore di donne e uomini", Marzo 2005, Provincia di Genova, Mis. E1 POR Regione Liguria, <http://www.genderbudget.it>.

6/ Nello schema di analisi adottato si è posta particolare attenzione alla facilità di lettura per rendere accessibile il bilancio di genere anche ai non addetti ai lavori, senza specifiche competenze contabili.

Per offrire una logica immediata si è deciso di rappresentare le entrate a copertura totale delle spese per servizio, anche se in molti casi vi è l'impossibilità contabile di assegnare le risorse proprie (le entrate tributarie e i trasferimenti non vincolati) direttamente ai servizi. Per ovviare a tale impedimento è stata effettuata una ripartizione pro quota delle entrate destinate a finanziare la spesa, ivi comprese le risorse proprie utilizzate dall'ente.

7/ Sul sito <http://finanzalocale.interno.it> è possibile consultare i valori dei principali indicatori di bilancio, distinti per aggregazione territoriale. Il Comune di Cinisello Balsamo ha un grado di autonomia finanziaria leggermente inferiore alla media provinciale (88,41%) e regionale (86,76%), ma comunque decisamente migliore

rispetto al valore medio nazionale (71,59%). L'autonomia impositiva del Comune è invece più elevata rispetto alla Provincia (60,37%) e alla Regione (59,24%) o all'intero territorio nazionale (50,55%). L'entità del grado di intervento regionale è in linea (se pur leggermente inferiore) con i valori regionali e provinciali (rispettivamente pari a 26,71 e 27,29 euro pro-capite), ma molto inferiore alla media nazionale (80,33 euro). Il grado di intervento regionale per il Comune di Cinisello Balsamo è superiore a quella provinciale e regionale (circa 80 euro pro-capite), ma comunque più basso del valore medio nazionale (150,19 euro).

8/ L'indice di rigidità della spesa corrente, calcolato in precedenza in relazione alla struttura generale del bilancio, come rapporto tra spese per il personale + ammortamento mutui/entrate correnti).

9/ Cfr. Sondaggio IPSOS P.A. Osservatorio Cinisello Balsamo 2005, "La qualità della vita di Cinisello Balsamo: la parola a bambini e ragazzi", 2001-2002, disponibili sul sito del Comune.

10/ Legge 10 aprile 1991, n. 125 Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro.

(G.U. n. 88 del 15.04.1991) Art. 1 (Finalità) 1. Le disposizioni contenute nella presente legge hanno lo scopo di favorire l'occupazione femminile e di realizzare, l'uguaglianza sostanziale tra uomini e donne nel lavoro, anche mediante l'adozione di misure, denominate azioni positive per le donne, al fine di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono la realizzazione di pari opportunità.

6. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le regioni, le province, i comuni e tutti gli enti pubblici non economici, nazionali, regionali e locali, sentiti gli organismi rappresentativi del personale di cui all'articolo 25 della legge 29 marzo 1983, n. 93, o in loro mancanza, le organizzazioni sindacali locali aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale, sentito inoltre, in relazione alla sfera d'azione della propria attività, il Comitato di cui all'articolo 5 o il consigliere di parità di cui all'articolo 8, adottano piani di azioni positive tendenti ad assicurare, nel loro ambito rispettivo, la rimozione degli ostacoli che, di fatto, impediscono la piena realizzazione di pari opportunità di

lavoro e nel lavoro tra uomini e donne.

11/ Cfr. Capitolo 5, per una lettura di genere del personale dell'Amministrazione Comunale e della rappresentanza femminile nei luoghi decisionali.

12/ Anche se la relazione tra la partecipazione femminile e sistema di tassazione sia complesso, molti studi mostrano che i sistemi di tassazione separata possono promuovere l'occupazione femminile più dei sistemi di tassazione congiunta, cioè basati sul reddito familiare.

13/ Samek M., Semenza R. (a cura di), *Partecipazione femminile e ruolo dell'età*, Milano, Franco Angeli, 2003.

14/ A riguardo, l'Istat svolge un'indagine censuaria biennale, con dettagli regionali e provinciali, sulle "Cooperative sociali", che rileva e analizza i dati relativi alla collocazione sul territorio nazionale, alla tipologia, all'anzianità, alla struttura organizzativa, alla dimensione (in termini di dipendenti e di fatturato) al settore di attività e ai servizi offerti. Inoltre, costituiscono unità di analisi secondarie: i soci (soprattutto con riguardo alla tipologia), le fonti di finanziamento ed i destinatari dei servizi offerti.

15/ Il numero medio è stato ottenuto sommando la media dei bambini presenti rilevati dal registro delle presenze, per ciascuno giorno di effettiva apertura del nido, e dividendo tale valore per i mesi di effettiva apertura. Box 20 - Esempi riferiti ai Comuni La presenza delle donne nel Consiglio Comunale e nella Giunta: i 6 Comuni

16/ La spesa personale include le spese per il personale dipendente, le spese per il personale in sostituzione e per il personale a rapporto professionale, a contratto, a convenzione.

17/ Proventi: rette cap. 490/0 (bollettini emessi al 16/8) + contributo regionale cap. 100/0 (q.p. relativo al singolo nido incassata nel 2004 relativa al 2002 e 2003).

18/ Per iscritti si intendono i bambini che pagano la retta e che hanno diritto di frequentare il nido. Fra gli iscritti sono conteggiati, inoltre, i bambini in lista d'attesa.

# 5

## ALTRI APPROFONDIMENTI. LA PRESENZA FEMMINILE NELLA SFERA PUBBLICA



## 5.1

### L'ANALISI DI GENERE DEL PERSONALE DELL'AMMINISTRAZIONE COMUNALE

#### QUALI OBIETTIVI D'ANALISI

Analizzare la composizione per genere dell'organico del Comune (o di altri enti locali) non ha finalità solo di conoscenza interna, ma può offrire spunti di riflessione più generali sulle condizioni lavorative femminili nelle Pubbliche Amministrazioni e nell'insieme del mercato del lavoro.

Infatti, gli organici dei Comuni, così come delle Pubbliche Amministrazioni in generale, presentano spesso una prevalenza della componente femminile, grazie alle condizioni di accesso e di lavoro "women-friendly" rispetto al settore privato. Tuttavia, si registra solitamente anche la sottorappresentazione femminile tra i dirigenti e la persistenza della tradizionale ripartizione (segregazione) di genere tra funzioni e servizi a più spiccata presenza femminile (aree sociali e di assistenza) o maschile (aree tecniche ed economico-produttive, polizia locale etc.).

Inoltre, se in generale si evidenzia che all'aumentare del titolo di studio cresce il livello di categoria di inquadramento, sia per gli uomini che per le donne, a parità di titolo di studio le donne sembrano incontrare maggiori difficoltà a entrare o proseguire la propria carriera in categorie di livello superiore.

Infine, oltre ad offrire uno spaccato delle condizioni lavorative in chiave di genere, analizzare la composizione del personale impiegato è particolarmente rilevante perché si tratta di una voce di spesa per i Comuni tra le più significative<sup>1</sup>.

#### QUALI VARIABILI, STRUMENTI DI RILEVAZIONE E INDICATORI

L'analisi richiede in via preliminare la classificazione del personale per genere e inquadramento professionale, per genere e settore, per genere e tipo di contratto (rapporto di lavoro), per poter creare successivamente degli indicatori di segregazione. In particolare, quelli più utili per monitorare eventuali fenomeni di segregazione occupazionale già descritti nel capitolo 3:

- il tasso di femminilizzazione dell'occupazione totale;
- il coefficiente di rappresentazione femminile.

Questi indicatori possono inoltre essere utilizzati per svolgere molteplici approfondimenti di analisi, come evidenzieranno gli esempi applicativi: in particolare, per analizzare la presenza femminile all'interno di specifici servizi, tra i lavoratori atipici (part-time orizzontale/ verticale, lungo/corto - e tempo determinato), tra consulenti, collaboratori esterni e fornitori del Comune, tra il personale cui sono affidati incarichi esterni. L'analisi di genere dell'organico può quindi portare ad una più ampia indagine delle caratteristiche di genere delle risorse umane complessivamente a disposizione dell'ente comunale. Di seguito vengono presentati esempi applicativi tratti in particolare dall'analisi del personale svolta nell'ambito della sperimentazione di gender budgeting presso il Comune di Cinisello Balsamo.

#### 5.1.1

#### I LIVELLI DI INQUADRAMENTO

#### QUALI OBIETTIVI D'ANALISI

Per analizzare la composizione dell'organico in un'ottica di genere ed evidenziare eventuali fenomeni di segregazione occupazionale, occorre analizzare la composi-

zione generale del personale, per genere e inquadramento professionale.

Inoltre, per essere più significativi questi dati devono essere messi in relazione con altre variabili, in particolare:

- età, dato interessante da monitorare in un'ottica di conciliazione lavoro/famiglia,
- titolo di studio, per verificare la coerenza tra percorsi formativi e inquadramento contrattuale, in particolare in un'ottica di genere.

### QUALI VARIABILI, STRUMENTI DI RILEVAZIONE E INDICATORI

E' utile inquadrare l'analisi della composizione dell'organico partendo dalla descrizione delle caratteristiche generali, in merito a suddivisione per fasce di età e titolo di studio, come evidenziato sopra.

Le fasce di età scelte dovranno essere in grado di richiamare implicitamente anche gli impegni conciliazione lavoro/famiglia più diffusi nella generalità della popolazione (in particolare per le donne): meno di 30 anni (giovani, inserimento nel mercato del lavoro più o meno recente), 31-40 (persone con giovani famiglie, presumibilmente con rilevanti impegni di cura verso figli piccoli), 41-50 e over 50 (persone con famiglie più consolidate, con sempre minori difficoltà di conciliazione per la cura dei figli, progressivamente con maggiori necessità di cura verso familiari anziani)<sup>2</sup>.

Per ogni fascia occorrerà calcolare il peso percentuale rispetto al totale dei dipendenti e la composizione interna, in particolare il tasso di femminilizzazione.

In modo analogo si potrà procedere con la distribuzione dei dipendenti per *titolo di studio* (scuola media inferiore, scuola media superiore, diploma universitario/Laurea).

Come per le fasce di età, si calcola il peso percentuale di ciascuna fascia sul totale (per ottenere un'immagine generale e sintetica dell'istruzione/formazione di tutto l'organico comunale). I dati dovranno anche essere disaggregati per genere, per calcolare per ogni fascia il tasso di femminilizzazione.

Sia la distribuzione per età che quella per titoli di studio offrono un quadro utile per l'analisi della *composizione per categorie contrattuali*.

Per ogni categoria contrattuale si calcolerà il peso percentuale rispetto al totale e la composizione per genere: si potranno quindi calcolare i tassi di femminilizzazione e i CRF. Per far emergere considerazioni più dettagliate, è possibile incrociare le variabili considerate, in particolare titoli di studio e composizione per categorie, per evidenziare se esiste coerenza: è ragionevole aspettarsi infatti che all'aumentare del titolo di studio l'inquadramento contrattuale sia più elevato. In particolare, occorre verificare se esistono differenze di genere. Infine, le differenze tra uomini e donne in merito alla distribuzione per categorie possono essere rappresentate in modo sintetico ed efficace tramite grafici a torta, per evidenziare visivamente in quali categorie si inquadrano e si concentrano i dipendenti, distinti tra uomini e donne.

### QUALI FONTI UTILIZZARE

I dati e le informazioni necessari per analizzare la composizione del personale si possono trarre dagli archivi del Comune (ufficio Personale). Per monitorare il fenomeno in modo più rapido ed efficace, soprattutto in un'ottica di genere, è utile passare dagli archivi cartacei a quelli elettronici (anche semplici file Excel), tramite i quali è più immediato riclassificare ed incrociare i dati disponibili.

### PER SAPERNE DI PIÙ...

Per approfondire l'analisi si possono prendere in considerazione altre variabili. Ad esempio:

- **IL LUOGO DI RESIDENZA:** se lontano dal luogo di lavoro rende più difficile la conciliazione lavoro-famiglia. E' possibile tramite indagini interne verificare i tempi necessari per recarsi al luogo di lavoro, i mezzi di trasporto usati, l'orario di entrata e uscita. La mobilità e gli orari di lavoro sono altri fattori rilevanti per la conciliazione lavoro-famiglia;
- **IL SETTORE/L'ASSESSORATO** da cui il personale dipende, per verificare la persistenza di fenomeni di segregazione orizzontale attraverso l'analisi dei *profili professionali* più diffusi tra i generi, che spesso riflettono la tradizionale divisione di genere del lavoro: attività amministrative e nel settore socio-educativo per le donne, attività più tecnico-professionali per gli uomini;
- **LA VARIAZIONE/L'EVOLUZIONE** tra due periodi/anni di riferimento;
- **LA PARTECIPAZIONE A CORSI DI FORMAZIONE/AGGIORNAMENTO** interni per genere e ambito tematico.

## 5.1.2

### LA TIPOLOGIA CONTRATTUALE

#### QUALI OBIETTIVI D'ANALISI

Un'altra variabile da tenere in considerazione è la distribuzione per genere della tipologia contrattuale. La finalità è di verificare se e in quale misura vengono confermate alcune caratteristiche della presenza femminile nel mercato del lavoro, anche nelle Pubbliche Amministrazioni, come la sovrarappresentazione femminile nel lavoro atipico: nel lavoro part-time, usato come "strumento" per facilitare la conciliazione lavoro-famiglia, così come nel lavoro a tempo determinato e tra i collaboratori (spesso indice di condizioni lavorative instabili e precarie).

Oltre all'impiego del part-time e del tempo determinato, è interessante approfondire l'utilizzo di collaboratori coordinati e continuativi e dei consulenti. Occorre osservare che in alcuni casi questa forma lavorativa si connota come nuova forma di precariato, molto diffusa anche nella P.A.

Anche l'analisi degli incarichi esterni autorizzati dal Comune, affidati ai propri dipendenti, può offrire utili informazioni: permettono infatti maggiore visibilità alle persone coinvolte, sia all'interno dell'ente che verso l'esterno. E' interessante quindi verificare l'eventuale presenza di squilibri di genere.

#### QUALI VARIABILI, STRUMENTI DI RILEVAZIONE E INDICATORI

I dipendenti vanno prima distinti per tipologia contrattuale: tra dipendenti (full-time a tempo indeterminato, part-time, a tempo determinato, interinale) e collaboratori (collaboratori a progetto ex co.co.co, consulenti, titolari di P.IVA, professionisti). Si può quindi calcolare il peso percentuale di queste tipologie, per ciascuna delle quali si calcoleranno i due principali tassi di segregazione: tasso di femminilizzazione e CRF.

In particolare si può approfondire l'impiego del part-time, distinguendo i dati, sempre disaggregati per genere, tra:

- part-time corto (indicativamente inferiore alle 20 ore settimanali) e lungo, suddividendo i dipendenti per numero di ore di lavoro contrattuali;
- part-time orizzontale (orario ridotto per tutti i giorni della settimana) e verticale (ore concentrate in alcuni giorni lavorativi/periodi di tempo).

La stessa procedura si può seguire per contratti a tempo determinato.

Per quanto riguarda i collaboratori e i consulenti, l'analisi può partire analizzando l'utilizzo complessivo nel corso di 1 anno di collaboratori (lavoratori parasubordinati) e consulenti (distinguendo tra incarichi a affidati a società o a persone fisiche,

lavoratori autonomi). Tutti i dati vanno disaggregati e analizzati in chiave di genere. L'obiettivo è di quantificare l'utilizzo di incarichi a soggetti esterni, verificando le differenze riscontrabili tra uomini e donne. Un confronto intertemporale tra due periodi diversi può far emergere i trend in corso.

I dipendenti del Comune cui sono stati affidati incarichi esterni all'amministrazione devono essere distinti per genere (per verificare la percentuale di donne e la loro eventuale sottorappresentazione). Inoltre, gli incarichi possono essere suddivisi per tipologia di conferente (pubblico/privato) e per modalità di svolgimento del lavoro (part-time/full-time).

### QUALI FONTI UTILIZZARE

I dati a disposizione del Comune sono la fonte principale dell'analisi (ufficio Personale).

### PER SAPERNE DI PIÙ...

L'analisi dell'utilizzo delle collaborazioni coordinate e continuative (e delle consulenze) può essere ulteriormente approfondita prendendo in considerazione i dati ripartiti per genere e per:

- durata media;
- natura della collaborazione/consulenza;
- distribuzione percentuale dei compensi tra uomini e donne;
- compenso medio;
- modalità del compenso: fissa (periodicità mensile non suscettibile di una consistente variabilità) o variabile (compensi variabili nei tempi e/o valori).

Per quanto riguarda in modo specifico le consulenze, è inoltre utile distinguere per:

- tipologia del consulente: persone fisiche (uomini/donne) o giuridiche (enti pubblici, società private). In caso di conferimento a un *pool* di consulenti misto (senza altre indicazioni quantitative) è possibile calcolare la media della somma dei compensi, ripartendo poi i compensi per genere.

Per gli incarichi esterni all'Ente, è possibile verificare la tipologia di impegno contrattuale: tempo pieno o parziale, oltre al settore di inserimento.

Inoltre, l'analisi può essere ulteriormente approfondita seguendo le stesse indicazioni suggerite per le collaborazioni e le consulenze.

E' possibile consultare per un'analisi più dettagliata:

- Regione Marche, *Il Bilancio di Genere. Esperienze e percorsi d'analisi di gender mainstreaming della Regione Marche*, Assessorato alle PO, 2006.

### 5.1.3

## L'ACQUISIZIONE DI SERVIZI DA DITTE ESTERNE: L'ALBO DEI FORNITORI E L'ASSEGNAZIONE DI APPALTI

### QUALI OBIETTIVI D'ANALISI

L'analisi in chiave di genere dei soggetti che hanno fornito servizi al Comune può evidenziare eventuali squilibri di genere, replicando la sottorappresentazione femminile nel mondo del lavoro ed, in particolare, tra gli imprenditori e i soci delle società commerciali/cooperative.

### QUALI VARIABILI, STRUMENTI DI RILEVAZIONE E INDICATORI

L'analisi dell'acquisizione di servizi da ditte esterne dovrà essere inquadrato nel quadro legislativo/regolamentare che l'ente deve rispettare per l'attribuzione degli incarichi di fornitura. In generale, l'acquisizione di servizi può avvenire mediante appalto pubblico (l'incarico è assegnato sulla base del prezzo più basso e/o offerta economicamente più vantaggiosa) oppure selezione dall'albo fornitori (contenente l'indicazione di tutti i soggetti ritenuti idonei per correttezza, capacità produttiva e commerciale, specializzazione a concorrere a fornire per il Comune, fino ad un determinato importo).

In entrambi i casi, non viene menzionato nessun criterio che possa mettere in evidenza la differenza di genere.

Tuttavia, è possibile risalire a delle osservazioni interessanti in chiave di genere, confrontando la percentuale di imprese/società al femminile presenti nel Comune e la percentuale di imprese assegnatarie di appalti pubblici e presenti nell'albo fornitori. L'analisi dell'albo fornitori permette anche di capire in quali settori si concentrano le ditte "al femminile" per verificare la presenza di specializzazione produttiva tra le donne imprenditrici (che può essere anche un ulteriore aspetto di segregazione occupazionale).

L'analisi può essere completata con un confronto intertemporale tra i dati di due periodi diversi per verificare le tendenze in atto.

### QUALI FONTI UTILIZZARE

Anche per questa tipologia di analisi, i dati possono essere ricercati nelle banche dati del Comune (in particolare Albo fornitori, ufficio Economato, Ufficio Appalti etc.).

### PER SAPERNE DI PIÙ...

Possono essere consultati gli esempi applicativi tratti da:

→ Regione Marche, *Il Bilancio di Genere. Esperienze e percorsi d'analisi di gender mainstreaming della Regione Marche*, Assessorato alle PO, 2006.

## BOX 19 - ESEMPI RIFERITI AI COMUNI L'ORGANICO DEL COMUNE DI CINISELLO BALSAMO

Seguendo come esempio applicativo l'analisi di composizione dell'organico svolta per il Comune di Cinisello Balsamo, i dati del personale (2004) evidenziano la seguente composizione generale dell'organico: i dipendenti sono complessivamente 590<sup>3</sup>, 366 donne (il 62,03%) e 224 uomini (37,97%).

Cominciando dalla distribuzione per genere e fasce di età, il personale si concentra nelle fasce di età centrali e più mature, soprattutto gli uomini (dato che potrebbe ulteriormente contribuire a spiegare – in parte – la sovrarappresentazione maschile ai vertici dell'amministrazione). I giovani sono meno del 10% (soprattutto ragazze), dato che va comunque correlato all'aumento generale dei livelli di istruzione e all'ingresso posticipato nel mercato del lavoro. Si può quindi ipotizzare per il medio termine un ulteriore incremento dei livelli di femminilizzazione del personale.

Anche la distribuzione per titoli di studio e genere può condurre

ad osservazioni interessanti. L'analisi può essere condotta con le stesse modalità e gli stessi indicatori.

Le informazioni generali del personale sopra riportate permettono quindi di analizzare con maggiore precisione la composizione percentuale dei dipendenti per categoria contrattuale e genere (Tabella B19.1).

Le categorie complessivamente più rappresentate sono quelle centrali: in particolare la C (composta prevalentemente da istruttori amministrativi e dei servizi), la B3 (collaboratori amministrativi), la D (quadri) e B (esecutori dei servizi). Inoltre, i dati generali confermano che al crescere del livello contrattuale i dipendenti sono in possesso di titoli di studio di livello sempre più elevato.

Come si è detto, le donne nella Pubblica amministrazione sono globalmente sovrarappresentate, anche se non in modo troppo

**TABELLA B19.1**  
COMPOSIZIONE PERCENTUALE DEI DIPENDENTI PER CATEGORIA CONTRATTUALE E GENERE (2004)

CATEGORIA	M	F	TOTALE	% CATEGORIA SUL TOTALE	% F (TASSO DI FEMMINILIZZAZIONE)	CRF
A	1	0	1	0,17%	0,00%	0
B	36	56	92	15,59%	60,87%	0,98
B3	46	92	138	23,39%	66,67%	1,07
C	79	141	220	37,29%	64,09%	1,03
D	38	57	95	16,10%	60,00%	0,97
D3	16	16	32	5,42%	50,00%	0,81
DIR	8	4	12	2,03%	33,33%	0,54
Totale complessivo	224	366	590	100,00%	62,03%	

Fonte: ELABORAZIONE IRS SUI DATI DELLA DOTAZIONE ORGANICA (2004) FORNITI DAL COMUNE DI CINISELLO BALSAMO.

**TABELLA B19.2**  
DISTRIBUZIONE PER TITOLO DI STUDIO E CATEGORIA DI INQUADRAMENTO (2004)

SESSO	CATEGORIA	SCUOLA MEDIA INFERIORE	SCUOLA MEDIA SUPERIORE	DIPL. UNIV./LAUREA	TOTALE			
F	B	53	49,07%	3	1,46%	56		
	B3	36	33,33%	47	22,82%	9	17,31%	92
	C	18	16,67%	113	54,85%	10	19,23%	141
	D	1	0,93%	38	18,45%	18	34,62%	57
	D3			4	1,94%	12	23,08%	16
	DIR.			1	0,49%	3	5,77%	4
F Totale		108	100%	206	100%	52	100%	366
M	A	1	1,19%					1
	B	33	39,29%	3	2,91%			36
	B3	31	36,90%	14	13,59%	1	2,70%	46
	C	14	16,67%	53	51,46%	12	32,43%	79
	D	4	4,76%	23	22,33%	11	29,73%	38
	D3	1	1,19%	9	8,74%	6	16,22%	16
DIR.			1	0,97%	7	18,92%	8	
M Totale		84	100%	103	100%	37	100%	224
Totale complessivo		192		309		89		590

Fonte: ELABORAZIONE IRS SUI DATI DELLA DOTAZIONE ORGANICA (2004) FORNITI DAL COMUNE DI CINISELLO BALSAMO.

sbilanciato. Rapportando i tassi di femminilizzazione per ogni categoria al tasso di femminilizzazione totale medio (62,03%), si ottengono i valori del Coefficiente di Rappresentazione Femminile, che permettono di analizzare con un maggior livello di dettaglio possibili fenomeni di segregazione occupazionale. La concentrazione relativa di donne raggiunge il valore più elevato per le categorie centrali B3 e C. Le donne sono invece leggermente sottorappresentate nelle categorie B e D<sup>4</sup>. Se le categorie esaminate evidenziano comunque un sostanziale equilibrio nella distribuzione di genere dei dipendenti (i valori del CRF sono vicini a 1), al crescere del livello gerarchico si manifestano segnali di segregazione occupazionale, in particolare nella categoria D3 - quadri, esperti e funzionari - (CRF pari a 0,81), oltre che tra i dirigenti (il CRF è 0,51).

Per affinare l'analisi si possono anche incrociare variabili come il titolo di studio e la distribuzione per categorie contrattuali (Tabella B19.2).

Si osservi la distribuzione dei dipendenti che sono in possesso di licenza media: tra le donne, circa il 50% lavora nell'ambito della categoria B e solo l'1% arriva alla D.

Tra gli uomini, invece, si registra una maggiore possibilità di avanzamento verso livelli superiori: circa il 6% è occupato come quadro o funzionario (D e D3).

In modo analogo, tra i dipendenti in possesso di diploma di scuola media superiore, la distribuzione per categorie tra uomini e donne è piuttosto simile: per citare una delle differenze più evidenti, solo il 2% delle donne diplomate lavora nella categoria D3, a fronte dell'8,74% degli uomini diplomati. Considerazioni analoghe si possono trarre anche dai dati relativi ai laureati: tra le donne laureate sono dirigenti solo il 5,77%. Infatti, la percentuale sale al 18,92 tra i laureati uomini.

In sintesi, l'analisi conferma la sovrarappresentazione, frequente nel settore pubblico, delle donne, che si concentrano nella parte centrale della gerarchia professionale e sono invece sottorappresentate nelle categorie contrattuali più elevate. Gli uomini sono sovrarappresentanti tra i dipendenti con basso titolo di studio o in possesso di laurea, dato che comunque non può spiegare interamente la netta sottorappresentazione femminile nelle categorie di livello più elevato.

Il grafico B19.1 evidenzia meglio visivamente la distribuzione dei dipendenti donne tra le varie categorie contrattuali.

La Tabella B19.3 sintetizza la composizione del personale per tipologia contrattuale e genere.

Le forme contrattuali atipiche sono comunque poco diffuse: i lavoratori part-time sono circa un decimo del totale dei dipendenti, mentre i dipendenti a tempo determinato sono appena il 7,23%.

In particolare, si evidenzia una netta sovrarappresentazione delle donne nelle forme contrattuali "atipiche", in particolare tra i part-timers, di cui rappresentano oltre il 90%. Il dato è confermato dal CRF, (ottenuto rapportando il tasso di femminilizzazione nel part-time rispetto al tasso di femminilizzazione medio pari al 62,03%) che è uguale a 1,49, di molto superiore al valore di equilibrio rappresentato da 1. Si conferma quindi la diffusione del part-time come strumento di "conciliazione" tra lavoro e fa-

miglia utilizzato soprattutto dalle donne.

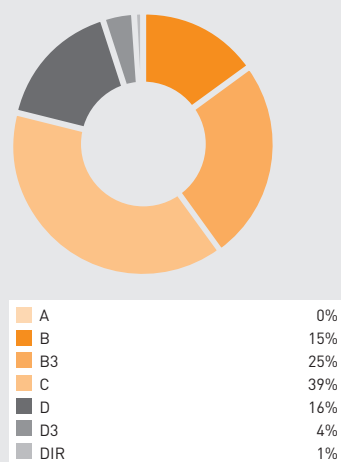
Oltre alla netta sovrarappresentazione femminile nel part-time, occorre anche sottolineare che i pochi uomini sono impiegati soprattutto con un part-time corto (3 su 5, il 60%, lavorano per 18 ore sulle 36 del full-time) e ricoprono soprattutto ruoli di quadri o anche di dirigenti con alta qualificazione (4 su 5 sono laureati). Si può quindi ipotizzare che siano professionisti che svolgono anche altre attività oltre a quelle per il Comune.

Il part-time femminile è invece un fenomeno più "trasversale", anche se interessa maggiormente le donne nelle fasce di età 31-40 anni e 41-50 (oltre l'80% delle part-timers), in cui si intensificano le difficoltà di conciliazione (che ancora pesano quasi esclusivamente sulle donne), nelle categorie contrattuali intermedie e con titoli di studio medio-bassi. Inoltre, anche la tipologia di part-time<sup>5</sup> scelta è più varia, anche se gli orari più diffusi sono il "quasi full time" di 30 ore settimanali (per il 42,86% delle part-timers) o il molto più corto "18 ore" (per il 17,46%), cui si aggiunge un altro 25% di donne che nel complesso sceglie altri due orari "brevis" (21 o 24 ore).

Anche tra i lavoratori dipendenti a tempo determinato le donne restano ampiamente maggioritarie: sono oltre il 75% del totale (e il CRF è infatti pari a 1,23). Tuttavia, tra i collaboratori il rapporto si inverte: gli uomini rappresentano il 55,95% dei collaboratori. Per quanto riguarda le funzioni svolte, gli uomini sono prevalentemente occupati nel settore Cultura, oltre che negli Affari Generali e Servizi Demografici. Anche le donne operano prevalentemente nei settori Cultura e Affari generali, ma contano anche una discreta presenza nel settore Socioeducativo, uno degli ambiti in cui si concentra tradizionalmente il lavoro femminile.

Tra le differenze più significative in un'ottica di genere, emerge quindi la sovrarappresentazione delle donne nel part-time e nel tempo determinato.

**GRAFICO B19.1**  
DISTRIBUZIONE PER CATEGORIE DEL PERSONALE - DONNE



FONTE: ELABORAZIONE IRS SUI DATI DELLA DOTAZIONE ORGANICA (2004) FORNITI DAL COMUNE DI CINISELLO BALSAMO.

**TABELLA B19.3**  
COMPOSIZIONE DEL PERSONALE PER TIPOLOGIA CONTRATTUALE E GENERE (2004)

TIPOLOGIA CONTRATTUALE	F	M	TOTALE COMPLESSIVO	% TIPOLOGIA SUL TOTALE	% F (TASSO DI FEMMINILIZZAZIONE)	CRF
Totale dipendenti	366	224	590	100%	62,03%	
- part-time	63	5	68	11,53%	92,65%	1,49
- tempo determinato	33	10	43	7,29%	76,74%	1,24
Collaboratori	74	94	168		44,05%	0,71

FONTE: ELABORAZIONE IRS SUI DATI DELLA DOTAZIONE ORGANICA (2004) FORNITI DAL COMUNE DI CINISELLO BALSAMO.

## 5.2

### LA PRESENZA FEMMINILE NELLE ISTITUZIONI LOCALI

#### QUALI OBIETTIVI D'ANALISI

I dati relativi alla partecipazione delle donne nelle assemblee elettive nell'UE collocano l'Italia nelle ultime posizioni, sia per quanto riguarda il parlamento nazionale, che i consigli regionali e comunali. In particolare, la presenza femminile nei consigli comunali si arresta al 16%<sup>6</sup>, mentre i sindaci donna in Italia sono solo il 7%.

E' quindi utile affiancare all'analisi del bilancio in una prospettiva di genere anche una rilevazione della partecipazione femminile nelle istituzioni locali.

Una significativa presenza femminile negli organi di governo può infatti promuovere una maggiore sensibilità nei confronti delle tematiche di genere e indirizzare di conseguenza la spesa.

Inoltre, il coinvolgimento nelle istituzioni è essenziale per lo sviluppo e la diffusione della cultura di parità a livello comunale (così come provinciale e regionale): si tratta delle istituzioni più vicine alle persone ed al territorio, quindi potenzialmente più in grado di integrare la dimensione di genere all'interno di ogni azione di governo, secondo l'ottica del mainstreaming.

Tuttavia, la maggiore presenza delle donne nelle istituzioni è condizione necessaria, ma non sufficiente, a garantire la diffusione e concretizzazione dei principi di uguaglianza di genere e di promozione di parità: le competenze tecniche ed amministrative e la capacità da parte delle donne nelle istituzioni (elette, nominate o dirigenti amministrative) di operare in squadra scambiandosi informazioni, sostegno, buone pratiche rimangono indispensabili.

Oltre all'analisi della presenza delle donne nelle assemblee elettive e negli organi di governo, è utile riflettere sulle nomine assegnate ad uomini e donne nell'ambito dell'Amministrazione Comunale: si tratta di un ulteriore indicatore particolarmente significativo per monitorare la presenza delle donne ai vertici degli organi amministrativi.

#### QUALI VARIABILI, STRUMENTI DI RILEVAZIONE E INDICATORI

Gli indicatori più utili per svolgere un'analisi della presenza femminile nelle istituzioni includono:

- donne candidate/totale candidati;
- donne elette/totale eletti;
- donne Sindaco/totale Sindaci;
- donne Consigliere/totale Consiglieri;
- donne Assessori/totale Assessori;
- nomine di donne/nomine totali.

Per evidenziare la presenza e la misura di eventuali fenomeni di "segregazione orizzontale di genere" nell'assegnazione delle deleghe, è interessante suddividere gli assessorati per aree d'intervento (economica, sociale e culturale-sportiva).

#### 5.2.1

### LA PRESENZA FEMMINILE NEGLI ORGANI ELETTIVI E DI GOVERNO

#### QUALI OBIETTIVI D'ANALISI

Dal punto di vista qualitativo, è necessario approfondire i settori e le istituzioni (e gli assessorati) dove si concentra la presenza istituzionale delle donne. La diffu-

sa sovrarappresentazione delle donne negli assessorati e nelle istituzioni “sociali” riflette la sovrarappresentazione femminile nel lavoro di cura e la tradizionale divisione di ruoli. La maggiore esperienza femminile nelle attività di cura probabilmente può rendere le donne particolarmente capaci nel gestire l'erogazione di servizi effettivamente rispondenti ai bisogni della popolazione. Tuttavia, in una corretta logica di pari opportunità, occorrerebbe superare la presenza di “specializzazioni” di genere per tutte le diverse tipologie di competenze amministrative. La presenza femminile nelle assemblee elettive, negli organi di governo e nelle istituzioni va analizzata da un punto di vista sia quantitativo che qualitativo. Sul piano quantitativo, occorre considerare che la dimensione del Comune può avere un'influenza sul risultato: è infatti ragionevole supporre che, maggiore è la popolazione, maggiori sono anche le difficoltà di farsi conoscere dagli elettori. In un centro di piccole dimensioni la campagna elettorale non richiede né grandi risorse finanziarie né accesso a strumenti complessi di propaganda. Nei Comuni più grandi, le donne, generalmente con meno risorse economiche e meno tempo a disposizione, potrebbero essere svantaggiate nella competizione.

### QUALI VARIABILI, STRUMENTI DI RILEVAZIONE E INDICATORI

In relazione ai risultati elettorali, è utile calcolare la percentuale di donne tra i consiglieri e gli assessori, in relazione ai quali si potrà analizzare la distribuzione delle deleghe, distinguendo, a titolo di esempio, tra assessorati:

- economici (categoria che comprende, oltre al bilancio, anche assessorati come lavori pubblici, urbanistica, attività produttive);
- sociali (che comprende anche sanità, formazione, pari opportunità);
- culturali – sportivi (turismo, spettacolo etc.),

per verificare se viene confermata la diffusa prevalenza femminile nelle deleghe “sociali” a fronte di una minore presenza negli assessorati economico-tecnici.

Si potrà effettuare un confronto intertemporale per verificare le tendenze in atto, oltre che con i risultati medi nazionali o di altri territori vicini.

### QUALI FONTI UTILIZZARE

I dati relativi ai risultati elettorali sono disponibili sul sito del Ministero dell'Interno (<http://elezioni.interno.it>). Il Comune può offrire direttamente (spesso anche sul sito Internet comunale) informazioni sulla composizione di genere del Consiglio e della Giunta.

### PER SAPERNE DI PIÙ...

L'analisi potrebbe utilmente proseguire per evidenziare in particolare i seguenti ulteriori aspetti:

- A.** un confronto nel tempo, almeno con le elezioni precedenti, al fine di porre le basi per un osservatorio permanente del problema;
- B.** analisi delle candidature femminili per verificare quanto incide la minore propensione delle donne e il tasso di successo delle candidature femminili (% di candidate elette) rispetto a quelle maschili.

E' inoltre possibile consultare:

- Regione Lombardia, *La rete delle elette in Lombardia*, Consiglio Regionale della Lombardia, 2006. Si può anche consultare il sito: <http://www.consiglio.regione.lombardia.it/Nuovo/iniziative/retelette>;
- Regione Marche, *Il Bilancio di Genere. Esperienze e percorsi d'analisi di gender mainstreaming della Regione Marche*, assessorato alle PO, 2006: il rapporto comprende i risultati di un'ampia ricerca sulla presenza femminile negli organi delle Amministrazioni comunali e provinciali nell'ambito di tutta la Regione Marche.

## 5.2.2

### LE NOMINE NELL'AMBITO DELL'AMMINISTRAZIONE

#### QUALI OBIETTIVI D'ANALISI

Per monitorare la presenza femminile ai vertici politici ed amministrativi, oltre che i dati relativi alle donne candidate, elette o incaricate come assessori, appare particolarmente significativo verificare l'andamento nel corso del tempo delle nomine effettuate dall'Amministrazione Comunale.

#### QUALI VARIABILI, STRUMENTI DI RILEVAZIONE E INDICATORI

E' utile analizzare la composizione per genere delle nomine confrontando un arco temporale sufficientemente lungo, se possibile lungo un'intera legislatura oppure raffrontando i risultati di due legislature (e amministrazioni politiche) diverse. Si calcolerà in particolare la percentuale di donne ai vertici dell'amministrazione, che potrà anche essere messo in relazione con la percentuale di donne elette in Consiglio o nominate in Giunta.

#### QUALI FONTI UTILIZZARE

Anche i dati relativi alle nomine interne all'amministrazione possono essere messi a disposizione dalle strutture e banche dati comunali.

#### PER SAPERNE DI PIÙ...

E' inoltre possibile consultare:

Regione Marche, *Il Bilancio di Genere. Esperienze e percorsi d'analisi di gender mainstreaming della Regione Marche*, Assessorato alle PO, 2006: il rapporto riporta i risultati di una ricerca sull'evoluzione temporale delle nomine nell'ambito di un'intera legislatura.

#### BOX 20 - ESEMPI RIFERITI AI COMUNI

##### LA PRESENZA DELLE DONNE NEL CONSIGLIO COMUNALE E NELLA GIUNTA: I 6 COMUNI

Come si nota dalla tabella la presenza femminile è sempre minoritaria rispetto a quella maschile sia nella Giunta che nel Consiglio Comunale. Tuttavia, la percentuale di assessori donne è ovunque più elevata rispetto alla corrispondente percentuale nel Consiglio, un dato positivo perché implica un maggior peso politico delle donne impegnate con compiti di governo all'interno dell'Amministrazione, anche se nessuno dei sindaci (compresi tra i componenti della giunta) è una donna. L'analisi qualitativa delle deleghe evidenzia tuttavia la persistenza della tradizionale divisione di ruoli in termini di genere: gli assessorati "al femminile" riguardano in quasi tutti i casi i Servizi Sociali e alla persona, le Politiche femminili, le Pari Opportunità, Cultura e Comunicazione, Tempi della Città, Pubblica Istruzione.

Può essere inoltre utile un confronto con i dati relativi alla presenza femminile media a livello nazionale negli organi dell'amministrazione Comunale: una recente ricerca (per saperne di più, si può consultare il sito <http://www.consiglio.regione.lombardia.it/Nuovo/iniziativa/retelette>) ha evidenziato che la presenza media femminile nei Consigli Comunali è pari al 15,9%, nelle Giunte al 15%. Rispetto al primo dato, i 6 Comuni sperimentatori evidenziano situazioni molto diverse (come molto diverse sono le condizioni di contesto dei singoli Comuni), mentre la presenza tra gli Assessori è in linea o sensibilmente migliore rispetto al dato medio nazionale.

TABELLA B20.1

TASSI DI FEMMINILIZZAZIONE NEL CONSIGLIO COMUNALE E NELLA GIUNTA DEI 6 COMUNI (2006)

	TOTALE CONSIGLIO	TOTALE F CONSIGLIO	% F CONSIGLIO	TOTALE GIUNTA	TOTALE F GIUNTA	% F GIUNTA
Castano Primo	17	2	11,76%	7	1	14,29%
Cinisello Balsamo	30	4	13,33%	9	2	22,22%
Peschiera Borromeo	20	4	20,00%	8	2	25,00%
San Donato Milanese	30	5	16,67%	8	2	25,00%
San Giuliano Milanese	30	4	13,33%	8	2	25,00%
Trezzo sull'Adda	21	5	23,81%	7	3	42,86%

FONTE: I DATI SONO TRATTI DIRETTAMENTE DAI SITI INTERNET DEI 6 COMUNI.



## NOTE

1/ L'entità delle spese per il personale è mediamente circa un terzo delle spese correnti dei Comuni. A titolo di esempio, nel 2004, dal Conto Consuntivo di Cinisello Balsamo si evidenzia che le spese per il personale sono in effetti il 32,80% delle spese correnti (si veda l'applicazione dell'analisi riportata nel capitolo 4, Box 12.)

2/ La distribuzione per fasce di età descritta permette un livello di analisi già soddisfacente: è comunque possibile adottare fasce di età più dettagliate.

3/ Il numero esatto dei dipendenti sarebbe 591, ma i dati a disposizione non hanno consentito di risalire al genere di un'unità: l'analisi è stata quindi condotta su 590 dipendenti.

4/ Nella categoria A (ausiliari) rientra solo un lavoratore.

5/ I dati a disposizione non hanno invece permesso di distinguere esattamente tra part-time orizzontale e verticale.

6/ Il dato appare poco soddisfacente soprattutto se confrontato con il 41% di Lettonia e Svezia; anche un paese mediterraneo e con tradizioni simili a quelle italiane come la Spagna, presenta un risultato molto più soddisfacente (25%).













Finito di stampare: Novembre 2006

