

RIREA Aziende  
Studi e Ricerche di Economia Aziendale

Collana diretta da Lidia d'Alessio

Comitato Scientifico:

Elio Borghonovi, Enrico Cavallieri, Giuseppe Ceriani,  
Flavio Dezzani, Rosella Ferraris Franceschi, Giovanni Melis,  
Lucio Potito, Carlo Sorci, Gianfranco Zanda

*La Collana si propone di diffondere gli studi e i risultati  
delle attività di ricerca aventi ad oggetto l'osservazione  
e l'analisi delle aziende nei loro profili economici,  
gestionali, finanziari, organizzativi.*

*Accoglie monografie, saggi brevi, opere collettive,  
elaborati di gruppi di studio, atti di convegni e seminari.*

*La Collana consente di contribuire al dibattito scientifico  
nelle diverse discipline economico-aziendali,  
divulgando l'attività di singoli studiosi e di istituzioni accademiche.*

#### Nuova serie referata

1. GENNARO FERRARA, ANTONIO THOMAS – Evoluzione e divenire della funzione imprenditoriale nella dottrina aziendalistica
2. STEFANO CORONELLA – Aggregazioni e gruppi di aziende. Caratteristiche e finalità (seconda edizione)
3. PAOLO RICCI – Il soggetto economico nell'azienda pubblica
4. ROBERTO APRILE – Le rimanenze di magazzino
5. PAOLO ESPOSITO – State capture, governance, accountability nelle aziende e nelle amministrazioni pubbliche locali
6. MAURIZIO RIJA E PAOLO TENUTA – L'etica e la responsabilità delle imprese nella teoria e nel business reale
7. SILVIA MOLINA – Le dinamiche evolutive dei sistemi contabili, tra spinte al cambiamento e fenomeni inerziali. Il caso Nazioni Unite
8. RAFFAELE FIUME – Sistemi contabili
9. GIANFRANCO CAPODAGLIO (a cura di) – Principi contabili e di bilancio
10. PAOLO TENUTA – La rappresentazione delle risorse umane negli strumenti di rendicontazione
11. GIANFRANCO CAPODAGLIO (a cura di) – L'ipotesi di espansione in Europa degli IAS/IFRS
12. CHIARA LEARDINI, GINA ROSSI – Genere, territorio e programmazione: un'opportunità per l'azienda pubblica locale

RIREA - Via delle Isole, 30 - 00198 Roma - [www.rirea.it](http://www.rirea.it) - [rivista@rirea.it](mailto:rivista@rirea.it)

# GENERE, TERRITORIO E PROGRAMMAZIONE: UN'OPPORTUNITA' PER L'AZIENDA PUBBLICA LOCALE

CHIARA LEARDINI - GINA ROSSI



RIREA

RIREA Aziende  
Studi e Ricerche  
di Economia Aziendale

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

-----

Ai sensi della legge sul diritto d'autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro, o parte di esso, con qualsiasi mezzo (elettronico, meccanico, fotocopie, microfilms, registrazioni o altro).

Stampato in Italia, 2011

-----

Tipografia Greco e Greco - Milano

INDICE

1. Premessa: .....	1
2. Dal significato economico della questione di genere al gender budgeting e gender auditing .....	4
2.1. <i>Il significato economico della questione di genere</i> .....	4
2.2. <i>Gender budgeting e gender auditing</i> .....	7
3. Il significato aziendale della questione di genere nell'ente locale .....	12
4. L'assetto istituzionale degli enti locali nella prospettiva del genere: il duplice ruolo del territorio .....	15
5. La questione di genere sotto il profilo dell'efficacia e dell'efficienza aziendale	19
6. Logiche di gestione e rilevazione nell'ente locale in ottica di genere.....	25
6.1. <i>La gestione</i> .....	26
6.2. <i>La misurazione dei risultati</i> .....	31
7. Verso una diversa proposta di gender budgeting: l'analisi dei bisogni nella Relazione previsionale e programmatica .....	34
<b>Bibliografia</b> .....	41

## 1. Premessa <sup>(\*)</sup>

In un contesto di crisi del sistema economico e produttivo, nel nostro Paese stiamo assistendo ad un rinnovato interesse per le questioni delle pari opportunità. Si pensi alle quote rosa introdotte nelle società quotate e al recente dibattito sulle quote rosa nei comuni, alle pari opportunità come dimensione costitutiva della performance delle amministrazioni pubbliche <sup>(1)</sup> e al quoziente familiare.

---

(\*) Pur essendo frutto di un lavoro di ricerca comune, i paragrafi 2, 3 e 7 sono da attribuirsi a Chiara Leardini mentre i paragrafi 4, 5 e 6 sono da attribuirsi a Gina Rossi.

<sup>(1)</sup> Tra gli ambiti di misurazione della performance organizzativa l'art 8, lettera h, del D. Lgs. 150/2009 individua anche "il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità". Il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali nell'*Istant book in progress: dalla parte delle donne e del lavoro. Per un 2011 di integrazione e sviluppo delle nostre energie e del bene comune* osserva come "per effettuare la valutazione della performance organizzativa in tema di pari opportunità, è necessario mettere a sistema un processo che dall'analisi della situazione di fatto arrivi alla valutazione dei risultati e degli impatti. Abbiamo avanzato una ipotesi di primo percorso in 5 fasi della valutazione della performance organizzativa in ottica di genere. Inserita nelle linee guida come metodologia essenziale per procedere con i tempi e i metodi condivisi con la PA si può procedere con il sistema consequenziale che prevede altri passaggi incardinati su obiettivi. Le fasi sono:

1. Fotografia dell'ente in ottica di pari opportunità tramite raccolta e analisi dei dati disaggregati per genere del personale, mappatura mansioni secondo inquadramento e loro effettivo lavoro svolto, mappatura dei dispositivi vigenti per la valutazione del lavoro e della progressione di carriera e la retribuzione, eventuali dispositivi aziendali, accordi e presidi territoriali per favorire la conciliazione aziendale, risorse e attività realmente utilizzate per la formazione anche in una dimensione di genere nell'azienda-eventuali modifiche all'organizzazione del lavoro effettuate in una logica di maggior flessibilità e produttività

### Perché?

L'attenzione sul tema (ma, a nostro avviso, non necessariamente le soluzioni individuate) prende le mosse dall'ormai consolidata esperienza di altri Paesi (soprattutto del nord Europa) che ha mostrato come un'elevata occupazione femminile sia di fatto un elemento essenziale per sostenere la crescita e lo sviluppo dell'economia di uno Stato<sup>(2)</sup>. Se tradizionalmente l'integrazione delle donne nel mercato del lavoro e l'affermazione delle pari opportunità, erano essenzialmente riferite al principio di equità, nel tempo si è consolidata la convinzione che una bassa occupazione femminile costituisca un vincolo importante alla crescita di un Paese.

Nel panorama europeo, l'Italia si presenta come una nazione che soffre per la persistentemente bassa natalità, per il rilevante invecchiamento della popolazione e per la bassa occupazione femminile, elementi questi che – come sottolineato anche dalla Commissione Europea (2010) – costituiscono vincoli di rilievo per lo sviluppo e la crescita di un Paese così come per le aziende che in esso vivono ed operano.

Rispetto ad una classifica stilata annualmente dal World Economic Forum, il Gender Gap Index Report 2010 ha posto l'Italia al 74° posto su 134 Paesi, ben lontana dagli altri Stati appartenenti all'Europa e do-

2. Analisi dell'applicazione delle norme e dei dispositivi antidiscriminazione previsti dalle leggi nazionali e dai contratti. Analisi e valutazione di impatto di quanto si è concretamente, effettivamente applicato nelle prassi nelle singole PA rispetto alle norme, organismi e norme eventualmente adottate dalle singole PA

3. Dall'analisi del punto 1 e 2 individuazione delle criticità in ottica di pari opportunità

4. Pianificazione operativa in ottica di genere coerente con le criticità emerse: sviluppo di Piani operativi con chiari obiettivi assegnati ai responsabili dei vari Dipartimenti/Uffici/Servizi, individuazione degli indicatori di risultato e di impatto.

5. Valutazione della performance organizzativa in termini di programmazione e pianificazione operativa coerente e pertinente con gli obiettivi strategici delle pari opportunità; risorse impegnate per le politiche di pari opportunità rispetto ai risultati; raggiungimento degli obiettivi assegnati output e outcome" (pp. 51 e 52).

(<sup>2</sup>) Wittenberg-Cox e Maitland citano una ricerca di Goldman Sachs che mostra come colmare il gap occupazionale di genere porterebbe a incrementi del PIL del 13% nell'Eurozona, del 16% in Giappone e del 22% in Italia. Cfr. WITTENBERG-COX A. e MAITLAND A., *Rivoluzione Womenomics*, Il Sole 24 Ore, 2010; DEL BOCA D., *Perché l'Italia ha bisogno di Womenomics*, 16.03.2010, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).

po Malawi, Paraguay, Ghana, Slovakia, Vietnam e Repubblica Dominicana<sup>(3)</sup>.

Così, affrontare la questione di genere sembra essere divenuta in Italia una priorità irrinunciabile<sup>(4)</sup> soprattutto in quanto la sua mancata o non soddisfacente soluzione può essere considerata come un freno allo sviluppo del sistema produttivo aziendale "locale", un condizionamento alla crescita della natalità, un problema di sostenibilità delle pensioni, un rischio sempre maggiore di povertà per le famiglie monoredito.

Maggiore integrazione e valorizzazione della donna nel mercato del lavoro sembrano rappresentare anche per il nostro Paese, uno snodo critico, sia per garantire il rispetto del principio costituzionale di uguaglianza formale e sostanziale dei cittadini (art. 3 Costituzione), sia per riattivare lo sviluppo e la crescita facendo leva sul migliore utilizzo delle risorse disponibili.

(<sup>3</sup>) Diversamente, nelle posizioni più elevate della classifica si mantengono i paesi nordici quali Islanda, Norvegia e Finlandia, Danimarca. "These economies have made it possible for parents to combine work and family, resulting in high female participation rates, more shared participation in childcare, more equitable distribution of labour at home, better work-life balance for both women and men and in some cases a boost to declining fertility rates. Policies applied in these countries include mandatory paternal leave in combination with maternity leave, generous federally mandated parental leave benefits provided by a combination of social insurance funds and employers, tax incentives and post-maternity re-entry programmes. Together these policies have also led to relatively higher and rising birth rates occurring simultaneously with high female workforce participation in the Nordic countries, as compared with the situation in other OECD economies such as Germany, Japan, Italy and Spain where both birth rates and participation are lower (Gender Gap Index Report 2010, pp. 23-24)".

(<sup>4</sup>) Raccomandazioni alla promozione delle pari opportunità e all'adozione del bilancio di genere provengono da più parti. A titolo di esempio si ricordano: la Piattaforma di Pechino, il Commonwealth Secretariat, Unifem, il Parlamento Europeo, la Carta Europea per le Pari Opportunità nello sviluppo locale, le linee guida VISPO.

## 2. Dal significato economico della questione di genere al gender budgeting e gender auditing

Affrontare il tema del genere <sup>(5)</sup> implica molto di più che discutere di un problema e di un processo di perequazione fra uomini e donne necessario per realizzare il riequilibrio tra la presenza maschile e femminile nei diversi ambiti lavorativi, familiari e sociali in nome del principio di equità. La *questione di genere*, in realtà, è anche una questione essenzialmente economica da affrontare e risolvere alla luce e secondo i vincoli posti dal principio di economicità.

### 2.1. Il significato economico della questione di genere

Gli studi condotti in ambito economico secondo una prospettiva di genere hanno dimostrato come le disuguaglianze si traducano innanzitutto in una scarsa presenza delle donne nel mercato del lavoro. Il Rapporto Annuale dell'Istat 2009 ha rilevato come "il tasso di occupazione delle donne residenti in Italia (pari al 46,4% nel 2009) è ancora molto lontano da quello dell'UE (pari al 58,6% nel 2009) e superiore solo al dato relativo a Malta (37,7%). La distanza dalla media europea rimane pressoché invariata rispetto al 1996 ed è decisamente più ampia di quella maschile" <sup>(6)</sup>. Due sembrano essere i fattori più critici che emergono con riferimento all'occupazione femminile in Italia rispetto al panorama europeo:

1. un contenuto tasso di occupazione delle donne con bassi titoli di studio;
2. un contenuto tasso di occupazione delle donne con figli <sup>(7)</sup>.

<sup>(5)</sup> Per una sintesi delle diverse definizioni attribuite al concetto di "genere" si rinvia ai lavori di CONNELL R.W., *Questioni di genere*, Il Mulino, Bologna, 2002 e di BURR V., *Psicologia delle differenze di genere*, Il Mulino, Bologna, 2000.

<sup>(6)</sup> Istat, Rapporto annuale, 2009, p. 132. Un risultato analogo viene messo in luce anche dallo studio dell'OECD, *Doing Better for Families*, 2011, da cui risulta che l'Italia è significativamente al di sotto anche rispetto alla media dei paesi OCSE in tema di occupazione femminile (e così pure di tasso di fertilità e tasso di povertà infantile).

<sup>(7)</sup> Il tasso di occupazione delle donne senza figli in Italia è pari al 65% (dodici punti percentuali in meno rispetto alla media europea e prossimo solo a quello della Grecia) e diminuisce ulteriormente in presenza di figli (54,8% per le donne con due figli in Italia, contro una me-

Poiché il lavoro di cura svolto in prevalenza dalle donne all'interno delle mura domestiche non viene considerato nelle statistiche economiche e neppure nella determinazione del Prodotto Interno Lordo in quanto non retribuito <sup>(8)</sup>, i sostenitori della *womenomics* <sup>(9)</sup> sottolineano i vantaggi che una maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro ufficiale comporterebbe in termini di numero di occupati e di livello di PIL.

Le implicazioni economiche delle politiche di genere sono state chiaramente messe in luce in un recente studio condotto dalle economiste Casarico e Profeta <sup>(10)</sup>, le quali hanno stimato che "l'ingresso nel mercato del lavoro di centomila donne inattive in Italia farebbe crescere il PIL di 0,28 punti l'anno, consentendo di finanziare un incremento del 30% della spesa pubblica per le famiglie: un bel circolo virtuoso" <sup>(11)</sup>.

dia del 69,2% in Europa). Un altro dato estremamente eloquente è rappresentato dal tasso di inattività femminile (determinato come rapporto tra le persone non appartenenti alle forze di lavoro e la corrispondente popolazione di riferimento) che nelle fasce d'età comprese tra i 35 e i 55 anni si attesta oltre il 35% contro un 7% per i maschi Cfr. *Istant book 2011*, Ministero del Lavoro e delle politiche Sociali.

<sup>(8)</sup> Una ricerca promossa dalla Fondazione Debenedetti ha valorizzato il cosiddetto "lavoro invisibile" in circa 432 miliardi di euro (circa il 33% del PIL), di cui 125 miliardi prodotti dagli uomini e 308 prodotti dalle donne.

<sup>(9)</sup> Il termine coniato nel 1999 da Kathy Matsui ha assunto nel tempo differenti accezioni. Ferrera individua tre diversi significati attribuibili al termine *womenomics*: "Nel primo significato, essa richiama una tendenza strutturale, un fatto del mondo reale: 1) le donne si stanno affermando come protagoniste sempre più numerose e rilevanti per il funzionamento dell'economia e dunque per il conseguimento di alti livelli di prosperità. Il secondo significato richiama la ricetta, le cose che si dovrebbero fare per assecondare e promuovere la tendenza strutturale: 2) il ruolo economico delle donne deve essere valorizzato il più possibile attraverso politiche di incentivazione e sostegno. Il terzo significato fa infine riferimento alle cause e alle giustificazioni: 3) la valorizzazione delle donne genera circoli virtuosi per l'occupazione, la produzione, il consumo, l'investimento e dunque produce significativi vantaggi per l'economia nel suo complesso e per le sue dinamiche di sviluppo", FERRERA G., *Il Fattore D*, Mondadori, Milano, 2008, pp. 19-20.

<sup>(10)</sup> CASARICO A. e PROFETA P., *Uguaglianza di genere e sistemi pensionistici: aspetti critici e prospettive per l'Italia*, in *Studi e Note di Economia*, Anno XIV, n.3, 2009.

<sup>(11)</sup> FERRERA G., *Il Fattore D*, op. cit., p. 23. Ferrera mette in luce come la maggiore occupazione femminile possa dare vita ad un circolo virtuoso con due evidenti vantaggi in termini economici. In primo luogo si avrebbe un aumento del reddito della famiglia: quando la donna lavora fuori casa, la famiglia dispone di una maggiore capacità di consumo, risparmio ed investimento; in periodi di crisi economica il doppio reddito in famiglia diminuisce il rischio di povertà e di vulnerabilità (spese non previste, perdita del posto di lavoro...) ed aumenta la propensione al rischio dei componenti della famiglia di fronte a condizioni lavorative flessibili. In se-

In definitiva, una maggiore occupazione femminile sembra contribuire, nello stesso tempo, a ridurre il rischio di povertà delle famiglie, a creare nuova occupazione nel settore dei servizi alle famiglie e a promuovere la crescita economica sul territorio.

Affermare che un aumento dell'occupazione femminile può costituire l'innescò di un circolo virtuoso per lo sviluppo economico e demografico di un territorio, richiede di individuare gli ostacoli alla piena occupazione femminile e di riflettere sui possibili interventi per rimuoverli. Negli ultimi anni le riflessioni si sono concentrate soprattutto sulla discriminazione delle donne sui luoghi di lavoro, così come sull'analisi ed il supporto alle politiche di conciliazione dei tempi di cura e dei tempi del lavoro.

Se, dunque, l'interesse per il genere e le differenze di genere è dapprima cresciuto negli anni Settanta all'interno delle principali scienze sociali – dalla sociologia, alla psicologia, alla storia, all'antropologia – più di recente esso ha investito, proprio per la valenza strategica crescente, soprattutto il comparto degli studi giuridici ed economici.

Gli studiosi di diritto si sono in particolare concentrati sul sistema delle norme a garanzia delle pari opportunità (*gender equality*) intraprendendo percorsi di approfondimento sulle principali 'patologie' che interessano il rapporto tra lavoro e genere.

Gli economisti si sono concentrati invece sulla correlazione tra *gender equality* ed *economic development* <sup>(12)</sup> ed in particolare sull'analisi in ottica di genere delle scelte di finanza pubblica, in virtù del fatto che la questione di genere si è rivelata determinante per la crescita e lo sviluppo di un Paese. In tal senso, politiche pubbliche e

condo luogo, le famiglie a doppio reddito richiedono molti più servizi delle famiglie monoreddito, perché hanno maggiori disponibilità economiche e necessitano in concreto di maggiori servizi. FERRERA G., *Il Fattore D*, op.cit., p. 11.

<sup>(12)</sup> Secondo Smith e Bettio il rapporto tra *gender equality* ed *economic development* può trovare realizzazione in differenti modi: "firstly through quantitative improvements in female participation (...); secondly, in women's contribution to growth through greater economic independence and their contribution as consumers of goods and services; thirdly, in the integration of women into the fiscal system as net contributors to the welfare state; and, fourthly through the establishment of a sustainable system of social reproduction that is essential for economic growth, future labour supply and sustainable public finance". SMITH M. e BETTIO F., *Analysis Note: the Economic Case for Gender Equality*, EGGE - European Commission's Network of Experts on Employment and Gender Equality issues, Fondazione Giacomo Brodolini, Bruxelles, 2008, p. 2.

conseguente allocazione delle risorse finanziarie richiedono di essere attentamente esaminate con riferimento alla loro capacità di rispondere a problemi/esigenze giudicati di rilevanza pubblica e di innescare processi di crescita sostenibile, stimolando occupazione, competitività e coesione sociale <sup>(13)</sup>.

In tal senso, gli interventi ispirati a logiche di genere mettono la famiglia nelle condizioni di liberare risorse per il lavoro retribuito e permettono all'impresa una più ampia ed efficiente selezione delle risorse da impiegare nei processi produttivi grazie alla accresciuta disponibilità di lavoro. Non vanno, d'altro canto, trascurati gli effetti di ritorno associabili a questi interventi: la più elevata occupazione delle donne favorisce una flessione della povertà delle famiglie ed una riduzione delle condizioni di disagio sociale e, nel contempo produce più elevate entrate tributarie derivanti dal lavoro femminile.

La valenza strategica del fattore di genere nella formulazione delle politiche pubbliche ha portato, nell'ambito degli studi di tipo macroeconomico, alla teorizzazione e sperimentazione del *bilancio di genere* <sup>(14)</sup>, visto essenzialmente come strumento di analisi – a preventivo e a consuntivo – dell'impatto delle scelte di politica pubblica a partire dalle risultanze del bilancio pubblico (che ne dà testimonianza di carattere essenzialmente finanziario).

## 2.2. *Gender budgeting e gender auditing*

L'efficacia e l'efficienza delle politiche di finanza pubblica volte a ridurre le differenze di genere e a favorire le pari opportunità a benefi-

<sup>(13)</sup> Così, se frequentemente viene additato quale ostacolo all'occupazione femminile la scarsità di servizi di supporto alle attività di cura, è necessario osservare che questa scarsità è collegata alla bassa partecipazione femminile al mercato del lavoro, che a sua volta è collegata alla scarsità di servizi: siamo di fronte a quella che è stata definita in letteratura la "trappola dell'inattività" che contribuisce a bloccare un Paese impedendogli di crescere.

<sup>(14)</sup> Le origini teoriche del *gender budgeting* sono fortemente correlate all'esperienza del Governo Australiano, descritte e studiate negli anni Novanta dall'economista Rhonda Sharp (cfr. SHARP R. e R. BROOMHILL, *Women and government budgets*, in *Australian Journal of Social Issues*, n. 25, 1990, pp. 25-47). Lo strumento che nasce così in Australia (1985) per diffondersi nel corso degli anni Novanta in altri Paesi di cultura anglosassone (Gran Bretagna, Canada), ha trovato una diffusione in Italia soprattutto tra gli enti locali, in particolare nei comuni e nelle province.

cio dell'intera collettività cui l'ente locale si rivolge per essere valutate richiedono di conoscere l'entità e la ripartizione per tipologia di intervento delle risorse impiegate e dei risultati ottenuti rispetto agli obiettivi programmati e alle esigenze manifestate dalla comunità.

Fondamentali per ottenere (almeno una parte di) queste informazioni, sono i documenti di gender budgeting e gender auditing<sup>(15)</sup>, attraverso i quali diviene possibile conoscere – sia in sede previsionale che in sede consuntiva – quanto è stato destinato e quanto è stato effettivamente speso a favore della parità fra uomini e donne.

Nello specifico, gli strumenti cd. di *gender budgeting* sono nati dall'esigenza di leggere e valutare a priori l'impatto delle scelte di allocazione delle risorse pubbliche nella soddisfazione dei bisogni dei soggetti di genere<sup>(16)</sup>. Se il bilancio preventivo annuale svolge un ruolo di definizione delle politiche socio-economiche promosse dalle pubbliche amministrazioni con riferimento alle proprie comunità (stanziamento degli importi di spesa), il bilancio di genere analizza, sempre a priori, l'impatto di tali scelte rispetto alle esigenze di un particolare gruppo di soggetti e alla necessità di valutare come il singolo ente ha inteso farvi fronte. Il gender budgeting, quindi, diviene strumento di programmazione dei servizi in ottica di gender stakeholders<sup>(17)</sup>.

La stessa ottica permette una lettura di genere anche del documento di bilancio consuntivo. Il *gender auditing* si concentra così sul grado di coerenza ex post tra le scelte effettuate in termini di allocazione delle risorse e i bisogni di una collettività visti nella prospettiva del genere,

<sup>(15)</sup> Per un approfondimento delle principali esperienze di gender budgeting e di gender auditing si rinvia a ADDABBO T., *Gender auditing dei bilanci e delle politiche pubbliche*, Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche, Modena, 2003. Per l'esperienza australiana che si annovera tra le prime si rinvia invece a SHARP R. e BROOMHILL R., 'Budgeting for Equality: the Australian Experience', *Feminist Economics*, vol. 8, n. 1, 2002.

<sup>(16)</sup> Bartocci a questo proposito sottolinea come "i bilanci di genere siano da considerare un'applicazione del cosiddetto gender mainstreaming, cioè di quelle pratiche volte a riorganizzare, sviluppare, implementare e valutare i processi politici al fine di incorporare la prospettiva dell'uguaglianza di genere in tutte le fasi e a tutti i livelli dell'azione pubblica". BARTOCCI L., *Il bilancio sociale degli enti locali*, Giappichelli, Torino, 2003, pp. 149-150.

<sup>(17)</sup> Tale ottica può essere ricondotta alla *stakeholder theory*, per la quale è necessario prestare particolare interesse alle esigenze di quei soggetti che si fanno portatori di un qualche tipo di interesse verso l'azienda in funzione degli effetti che lo svolgimento della sua attività produce su di loro. Per un approfondimento si rinvia a FREEMAN R.E., *Strategic management: a stakeholder approach*, Pitman, Boston 1984; RUSCONI G., *Il bilancio sociale dell'impresa*, Giuffè, Milano 1988; BARTOCCI L., *Bilancio sociale*, op.cit.

favorendo processi di accountability interna (rivolti agli organi di governo dell'ente, che in questo modo hanno la possibilità di valutare l'efficacia-efficienza del loro operato e di riorientare le azioni future) sia esterna (rivolti alla comunità destinataria a dimostrazione/legittimazione dell'attività svolta nel suo interesse).

Gender budgeting e gender auditing sono tecniche che consistono essenzialmente nella riclassificazione in ottica di genere delle entrate e delle spese previste e consuntive iscritte nel bilancio pubblico che tenga conto delle differenze tra uomo e donna e che evidenzi come l'ente intende rispondere e ha risposto alle istanze delle donne come parte della collettività di riferimento.

Sotto il profilo operativo l'analisi di bilancio in ottica di genere si articola in tre grandi momenti distintivi:

1. analisi della popolazione e del contesto di riferimento rispetto alle differenze di genere<sup>(18)</sup>: le caratteristiche anagrafiche della popolazione – come, ad esempio, la fascia di età, la presenza di stranieri, lo stato civile, la dimensione e la composizione dei nuclei familiari... – vengono riclassificate in modo da evidenziare i bisogni specifici che le caratterizzano<sup>(19)</sup>. La disponibilità dei dati di per se stessa ricopre un ruolo modesto nel processo di analisi, in quanto essa non è altro che un elemento propedeutico e strumentale ad un altro momento ben più rile-

<sup>(18)</sup> Il reperimento di tali dati non costituisce una criticità, in quanto essi sono già disponibili all'interno dell'ente (informazioni di carattere anagrafico, dinamiche parentali e familiari...) o possono diventarlo attraverso la rete delle pubbliche amministrazioni (informazioni catastali, sanitarie, reddituali...).

<sup>(19)</sup> In base all'età, per esempio, la popolazione distinta in base al genere può essere suddivisa in diverse aree a ciascuna delle quali possono essere ricondotti bisogni differenti:

1. area di cura infanzia e adolescenza (da 0 a 19 anni): si tratta di un periodo della vita tipicamente caratterizzato da soggetti – indifferentemente maschi e femmine – bisognosi di cure e di assistenza, ai quali l'ente locale può rispondere con servizi di asilo nido, scuola materna, altre scuole, attività ricreative, sportive, culturali...;

2. area di conciliazione lavoro e famiglia (da 20 a 59 anni): si tratta di un periodo della vita sggmentabile in esigenze quali l'ingresso nel mondo del lavoro (20-29 anni), la creazione della famiglia e la conciliazione del lavoro con gli impegni familiari (30-39 anni) e la conciliazione tra lavoro, famiglia e famiglia di origine;

3. area di assistenza e supporto (da 60 a 79 anni), caratterizzata da popolazione appena uscita dal mondo del lavoro e con piena autonomia fisica ed economica, tesa ad essere disponibile nell'offrire servizi di supporto agli anziani e all'infanzia;

4. area di cura per anziani (80 anni e oltre), dove la popolazione con la progressiva perdita di autonomia fisica presenta un rilevante aumento delle esigenze di cura.

vante. I dati che fotografano le caratteristiche quali-quantitative della comunità locale, infatti, suddivisi per genere, hanno senso nella misura in cui possono fornire indicazioni importanti e dettagliate sui bisogni che questa presenta e, quindi, sui correlati programmi e servizi che l'ente locale dovrebbe pensare di attuare per rispondervi efficacemente;

2. identificazione dei beni/servizi e delle iniziative sensibili al genere che l'ente ha adottato/ha deciso di adottare a fronte dei bisogni così individuati mediante la riclassificazione di genere del bilancio preventivo annuale e/o consuntivo.

Tale riclassificazione consiste nell'esplicitare alcune voci di entrata in relazione alla natura delle risorse che pervengono all'ente ed alcune voci di spesa (corrente e in conto capitale) evidenziandone la destinazione per singola area di intervento individuata in relazione al genere. Trattandosi di pratiche recenti e non ancora consolidate <sup>(20)</sup> non vi è - almeno a livello nazionale - uno schema condiviso di riclassificazione e ogni ente procede ad una strutturazione personalizzata del bilancio di genere. Molti enti si richiamano all'esperienza australiana e propongono una suddivisione delle spese sulla base della loro destinazione, a seconda che si tratti di spese dirette specificamente alle donne (quali sussidi alle madri sole, programmi per la salute, progetti antiviolenza...) o di spese senza diretto riferimento al genere <sup>(21)</sup>;

<sup>(20)</sup> Il bilancio di genere trova la sua prima applicazione nel 1984 in Australia e a distanza di vent'anni in Italia viene firmato un primo Protocollo di Intesa tra le Province di Siena, Genova e Modena, teso a sancire un impegno comune ad assumere un'ottica di genere nella predisposizione di documenti di programmazione economica.

<sup>(21)</sup> Generalmente, la riclassificazione delle spese di bilancio avviene più nel dettaglio su quattro livelli:

a) iniziative direttamente inerenti il genere, ovvero espressamente rivolte alle donne, quali incentivi per il reddito e per la disoccupazione femminile, azioni di politica del lavoro, contributi ad associazioni femminili...;

b) interventi indirettamente inerenti il genere, che non sono rivolti in modo specifico alle donne ma che per le loro caratteristiche hanno ricadute più forti sulla vita di queste ultime. Tipici esempi sono gli interventi a favore delle politiche di conciliazione e dei servizi alla famiglia - quali asili, scuole materne, assistenza domiciliare, centri sportivi, centri per anziani... - che incidono in modo indiretto sul genere poiché apportano benefici non solo al diretto interessato (bambini, anziani, ecc...) ma anche a chi si occupa di dargli cura e assistenza (generalmente la donna);

c) interventi di contesto, riferiti a servizi erogati dall'ente che incidono in generale sulla qualità della vita e, in ultima istanza e in un certo qual modo, sui bisogni delle donne. Ne sono un esempio le spese nell'ambito della sicurezza pubblica, della mobilità, dell'ecologia e del verde pubblico, della formazione...;

3. ricognizione del costo e delle modalità di finanziamento degli interventi di genere erogati dall'ente e analisi del bilancio in ottica di genere. L'analisi mediante indicatori, in particolare, si pone l'obiettivo di valutare il grado di efficienza e di efficacia dell'operato dell'ente locale a favore della collettività di riferimento. A tale scopo si ricorre generalmente all'individuazione di un sistema di indicatori costruito confrontando la domanda potenziale con la domanda effettivamente soddisfatta <sup>(22)</sup>.

Gender budgeting e gender auditing rappresentano un insieme di tecniche di analisi funzionali ad una esigenza di valutazione in ottica di genere delle scelte di finanza pubblica e del loro impatto sulla crescita e lo sviluppo del territorio senz'altro apprezzabile ma, tuttavia, non esente da limiti.

Da un lato, la riclassificazione delle spese e delle entrate in relazione alla loro inerenza rispetto alla prospettiva di genere costituisce un'evidente forzatura al principio dell'unitarietà della gestione aziendale che si traduce, sotto il profilo squisitamente tecnico-operativo, in una frequente difficoltà di ricondurre le entrate e le spese distintamente al genere femminile o maschile poiché le differenze tra donne e uomini sono spesso trasversali rispetto alle variabili analizzate (siano esse di tipo anagrafico, occupazionale, ...).

Dall'altro, le informazioni che si possono ottenere da questi documenti non permettono di appurare appieno se le politiche di finanza pubblica in tema di genere abbiano soddisfatto o meno le esigenze manifestate dalla collettività, in quanto generalmente si limitano a mostrare in quali settori di intervento l'ente intenda investire di più o abbia investito maggiormente, senza permettere un giudizio sui risultati conseguiti.

Da un altro lato ancora, l'analisi di genere che questi documenti permettono di effettuare è un'analisi passiva, che parte da una riclassificazione di valori che sono espressione e misura di scelte che in molti

d) interventi neutri rispetto al genere.

Sul versante opposto, le entrate vengono tipicamente suddivise considerando l'impatto di genere delle differenti forme di tassazione (diretta e indiretta).

<sup>(22)</sup> Ad esempio, per il servizio di asilo nido si individua la domanda potenziale connessa a tale servizio sulla base dei dati anagrafici disponibili e la si confronta con il numero di domande che sono state soddisfatte.



casi non hanno assunto la prospettiva di genere né come obiettivo né, tantomeno, come principio di riferimento dell'azione dell'ente locale (*mainstreaming* <sup>(23)</sup>).

È necessario, dunque, ripensare a quali possono essere gli strumenti che permettono di misurare il risultato creato al fine di valutare l'efficacia e l'efficienza degli interventi pubblici in ottica di genere. Si tratta di un obiettivo complesso e ambizioso, da conseguire per gradi proponendo e testando soluzioni rigorose sotto il profilo scientifico ed applicabili e funzionali sotto quello operativo.

### 3. Il significato aziendale della questione di genere nell'ente locale

Quanto finora emerso sottolinea come la genesi e lo sviluppo dello strumento del bilancio di genere siano da ricercarsi essenzialmente negli studi macroeconomici relativi all'approfondimento del ruolo delle amministrazioni pubbliche come *policy maker* all'interno di un sistema-paese <sup>(24)</sup>.

La questione del genere in ambito economico non è rimasta tuttavia circoscritta ai soli studi degli economisti. L'utilizzo di strumenti del tipo *gender budgeting* e *gender auditing* ha ben presto coinvolto nel dibattito anche gli aziendalisti che hanno fornito il loro contributo proprio a partire dal bilancio di genere <sup>(25)</sup>.

<sup>(23)</sup> HIMMELWEIT S., *Making visible the hidden economy: the case for gender-impact analysis of economic policy*, in *Feminist Economics*, n.8, 2002.

<sup>(24)</sup> Con riferimento al rapporto tra politiche pubbliche e genere sotto il profilo dei contenuti, degli strumenti e dei processi decisionali cfr. DONÀ A., *Genere e politiche pubbliche*, Mondadori, Milano, 2007.

<sup>(25)</sup> L'esigenza di valutare i risultati aziendali anche in ottica di genere deriva da una definizione ampia del concetto di performance come quella proposta da Cassandro, per la quale essa è costituita dal "risultato conseguito da un'azienda, sia del settore privato sia del settore pubblico, nello svolgimento della propria attività. Tale risultato viene inteso, non nel concreto significato contabile di differenza (positiva o negativa) tra le quantità economiche che si denominano «ricavi» e «costi» e «proventi» e «spese» (nelle aziende erogatrici) ma in un significato assai più ampio, con riferimento non già al solo soggetto aziendale, come è proprio di quella differenza, ma alla collettività nella quale l'azienda opera e alle categorie che, direttamente o indirettamente, hanno partecipato alla vita dell'azienda». CASSANDRO P.E., *Sulla cosiddetta "performance" dell'azienda e sulle possibilità di una sua valutazione*, in *Rivista Italiana di ragioneria e di Economia Aziendale*, aprile-maggio, 1985, p. 178.

Ad occuparsi per primi del tema sono stati gli studiosi che hanno lavorato sulla rendicontazione sociale, sia con riferimento alle imprese dove le politiche di genere hanno una valenza essenzialmente interna rivolta al proprio personale, sia con riferimento alle amministrazioni pubbliche dove le tematiche di genere hanno assunto, accanto ad una valenza interna, anche una rilevante valenza esterna correlata alle istanze ed esigenze della comunità di riferimento (destinataria dei beni e servizi pubblici) <sup>(26)</sup>. Il bilancio di genere è stato quindi considerato e studiato come una particolare forma/espressione del bilancio sociale, chiamato a rispondere alle esigenze di specifiche categorie di interlocutori interessati a valutare l'azione degli organi di governo di una data azienda secondo una prospettiva più ampia di quella puramente economico-finanziaria.

L'indagine sul bilancio di genere ha portato gli studiosi aziendali – come pure gli organismi di studio di origine tecnico-contabile <sup>(27)</sup> – ad impegnarsi in particolare sul fronte della struttura e dei contenuti informativi del documento, sottolineando in diverse occasioni come un suo uso improprio rischi di produrre uno squilibrio nei rapporti e nella distribuzione di risorse dal momento che considera solo una specifica *stakeholder relationship* fra le tante che si possono individuare <sup>(28)</sup>.

Il tema del bilancio di genere, forse anche per le sue origini anglosassoni in ambito pubblico e certamente per la valenza di ordine generale che il riequilibrio delle opportunità uomo-donna è venuta ad assumere nel sistema economico e sociale di un paese, ha trovato anche in

<sup>(26)</sup> Per riflettere sul fatto che affrontare e risolvere le questioni di genere di cui è portatrice una comunità di cittadini (di norma territorialmente definita, alla quale le amministrazioni pubbliche debbono rispondere in termini di capacità di soddisfacimento dei bisogni) è una priorità imprescindibile che permette di valorizzare il benessere collettivo dell'intera comunità (assistenza all'anziano, prevenzione alla delinquenza giovanile...) e non solo i bisogni delle donne (una categoria di stakeholder tra le tante), si rinvia al lavoro di DEL BOCA D. e ROSINA A., *Famiglie sole. Sopravvivere con un welfare inefficiente*, Il Mulino, Bologna, 2009.

<sup>(27)</sup> Si veda in proposito, a titolo di esempio, il documento elaborato dal gruppo di lavoro del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili "Il bilancio di Genere come forma di rendicontazione sociale e strumenti operativi".

<sup>(28)</sup> Si rinvia in proposito a PULEJO L., *Esperienze in tema di bilancio sociale. Il modello francese*, Giappichelli, Torino, 1996; BARTOCCI L., *Bilancio sociale*, op.cit., p. 151; HINNA L., *Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, Franco Angeli, Milano, 2004; HINNA L. e MONTEDURO F., *Amministrazioni Pubbliche. Evoluzione e sistemi di gestione*, Aracne, Roma, 2006; ROMOLINI A., *Accountability e bilancio sociale negli enti locali*, Franco Angeli, 2007, p. 74.

Italia un suo sviluppo teorico ed operativo essenzialmente presso le amministrazioni pubbliche locali <sup>(29)</sup>.

In questa sede si danno per acquisiti i contenuti del bilancio di genere, la sua funzione informativa come pure il suo ruolo nell'ambito del processo di rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche già ampiamente discussi dalla dottrina economico aziendale e si sposta la riflessione sulla dimensione di genere come fenomeno che interessa l'intera amministrazione dell'ente locale, dall'organizzazione alla gestione fino alla rilevazione dei risultati ottenuti e "consegnati" alla comunità di riferimento.

L'ottica economico aziendale prevede, infatti, "che le aziende pubbliche siano lo strumento tramite cui si deve ricercare il più efficiente impiego delle risorse dello Stato, delle Regioni, degli Enti Locali al fine di soddisfare i bisogni comuni di una collettività organizzata" <sup>(30)</sup>.

Il "carattere strumentale" di tali aziende impone la necessità di individuare da una parte i mezzi a disposizione da impiegare in modo efficiente, dall'altra i bisogni ai quali si riferiscono le aziende stesse da soddisfare in modo efficace. La questione cosiddetta di genere può essere pertanto vista come un insieme di bisogni espressione della comunità territoriale di riferimento dell'ente, che gravitano/sono riconducibili (direttamente o indirettamente) attorno alle esigenze ed istanze del genere femminile. Ad essa l'azienda pubblica risponde stabilendone le priorità di soddisfacimento e con scelte di gestione ed organizzazione coerenti con gli obiettivi e le finalità che si è prefissata.

Il livello di analisi aziendale delle questioni di genere richiede pertanto:

- in primo luogo, di chiarire l'assetto istituzionale delle amministrazioni pubbliche locali, rimarcando che gli interessi a favore dei quali è rivolta l'azione amministrativa sono quelli del territo-

<sup>(29)</sup> "Un ruolo importante, nel processo di affermazione della cultura di genere, deve riconoscersi agli enti locali, e nello specifico ai Comuni e alla province, che, proprio in virtù delle loro competenze sul territorio, sono maggiormente in grado di impegnarsi nella soluzione delle problematiche più concrete". VINGELLI G., *Il bilancio di genere negli enti locali*, in DEL RE A., LONGO V. e PERINI L., *I confini della cittadinanza. Genere, partecipazione politica e vita quotidiana*, Franco Angeli, Milano, 2010, p. 104.

<sup>(30)</sup> BORGONOV E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egca, Milano, 1996, p. 47.

- rio in tutte le sue manifestazioni (famiglie, imprese, enti non profit, donne, uomini, bambini, anziani...) (paragrafo 4);
- in secondo, luogo di ricordare che la questione di genere va affrontata anche all'interno dell'azienda ente locale come una questione di scelta di allocazione efficace ed efficiente di risorse che sono scarse e che vanno impiegate in modo da massimizzare il raggiungimento degli obiettivi prefissati nel rispetto della regola del minimo mezzo (paragrafo 5);
- in terzo luogo, di guardare attraverso le lenti del "genere" all'amministrazione dell'azienda nel suo insieme – nelle sue componenti di organizzazione, gestione e rilevazione dei risultati – interrogandosi circa il modo in cui essa è condizionata ma, al tempo stesso, condiziona (dal)le disparità di genere (paragrafo 6);
- in quarto luogo, di mettere in luce come l'ambiente, il contesto, le dinamiche e le caratteristiche che lo contraddistinguono anche in ottica di genere siano elementi essenziali di cui tenere conto <sup>(31)</sup> in quanto costituiscono ad un tempo motivo di vincolo e di opportunità per gli enti locali che dal contesto ambientale traggono i fattori necessari al loro funzionamento e presso di esso collocano i beni e servizi che realizzano, contribuendo al suo progressivo cambiamento. Conoscere adeguatamente le caratteristiche del territorio e della collettività locale è, dunque, il primo fondamentale passaggio da attuare per governare in ottica di genere l'ente locale (paragrafo 7).

#### 4. L'assetto istituzionale degli enti locali nella prospettiva del genere: il duplice ruolo del territorio

Affrontare in senso economico aziendale la questione di genere nell'ambito dell'ente locale richiede prima di tutto di chiarire quali siano i soggetti nell'interesse dei quali l'ente locale opera, quali siano le

<sup>(31)</sup> Poiché gli enti locali (come, più in generale, le aziende) si contraddistinguono per essere sistemi sociali aperti legati tra loro da relazioni molteplici e di varia natura, l'Economia Aziendale si occupa sia delle aziende che dell'ambiente economico in cui esse operano. Cfr. in proposito AIROLDI G., BRUNETTI G. e CODA V., *Economia Aziendale*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 50.

finalità che esso persegue e la missione cui deve assolvere. In definitiva, richiede di riflettere su come si configuri l'assetto istituzionale <sup>(32)</sup> nelle amministrazioni pubbliche locali.

Gli studiosi di Economia Aziendale concordano nel ritenere che le aziende pubbliche locali operino nell'interesse dei cittadini del territorio, i quali si attendono di poter disporre di beni/servizi pubblici capaci, per volumi e qualità, di soddisfare i loro bisogni. Agli enti locali compete, dunque, per fine istituzionale di occuparsi delle politiche della famiglia, dello sviluppo economico e produttivo locale, dello sviluppo dell'istruzione e, più in generale, del soddisfacimento dei bisogni dei cittadini <sup>(33)</sup>.

Le aziende pubbliche locali si caratterizzano per l'esistenza di un rapporto di mandato tra i cittadini e i politici eletti.

Questi ultimi risultano titolari di un mandato sostanzialmente "in bianco" al quale si aggiunge un potere di assunzione delle decisioni fondamentali per l'attività dell'ente stesso. Infatti se per un verso il territorio (cittadini) è destinatario dell'azione pubblica e beneficiario dei servizi da questa erogati, per altro verso esso è al tempo stesso soggetto economico dell'ente locale che esercita le prerogative di governo mediante i rappresentanti eletti democraticamente al suo interno. A tale riguardo, Mazzara sottolinea come gli enti locali siano uno dei sistemi maggiormente "aperti" dell'intero sistema pubblico, in quanto – sotto il profilo istituzionale – tutti gli amministratori pubblici vengono eletti dalla collettività e – sotto il profilo funzionale – i risultati prodotti dallo svolgimento dell'attività impattano sulle condizioni sociali ed economiche del territorio <sup>(34)</sup>.

Nell'esercizio di questa seconda funzione – quella di soggetto economico – il territorio si fa protagonista del processo decisionale seppure in modo indiretto attraverso i meccanismi della rappresentanza e del-

<sup>(32)</sup> Airoidi definisce l'assetto istituzionale come "la configurazione dei portatori di interessi nei confronti dell'istituto, dei contributi che tali soggetti forniscono all'azienda, delle ricompense e dei benefici che ne ottengono, del soggetto d'istituto, dei fini istituzionali e delle strutture di governo che regolano le correlazioni tra i portatori di interessi, i contributi e le ricompense combinandoli in un equilibrio dinamico di lungo periodo". AIROLDI G., BRUNETTI G. e CODA V., *Corso di Economia Aziendale*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 122.

<sup>(33)</sup> AIROLDI, G. BRUNETTI G. e CODA V., *Corso di Economia Aziendale*, op.cit.

<sup>(34)</sup> Cfr. MAZZARA L., *Processi e strumenti di misurazione dei risultati negli enti locali*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 14.

la delega di potere. Gli organi politici dell'ente locale divengono mandataria della collettività che li ha eletti facendosi portavoce delle sue istanze e a questa rispondono per la coerenza dell'azione amministrativa rispetto a quelle che sono le esigenze che la comunità locale ha manifestato.

Nella misura in cui i bisogni legati al genere percepiti come rilevanti dal territorio vengono recepiti nelle loro priorità dagli organi politici dell'ente locale e tradotti in azioni amministrative capaci di provvedere alla loro soddisfazione, si pongono le basi per la legittimazione e la continuità degli assetti di governo (meccanismo della rielezione). I cittadini, come soggetto economico, hanno il potere di riconfermare o sollevare dall'incarico al termine del mandato i loro rappresentanti a seconda che questi si siano o meno dimostrati capaci di operare nell'interesse della comunità di cui sono voce ed emanazione <sup>(35)</sup>.

In quest'ottica unico vero momento vincolante diviene la formulazione della strategia e la programmazione dell'attività dell'ente (obiettivi ed azioni strategiche) dove i politici eletti sono chiamati a formulare obiettivi strategici, azioni e programmi/progetti coerenti con i bisogni che caratterizzano la propria collettività territoriale. In senso opposto al diminuire dell'attenzione sui contenuti e sui rapporti tra le diverse fasi della pianificazione e della programmazione, i politici eletti si trovano nell'esercizio dei poteri decisionali, sempre più nella condizione di gestire l'ente locale come proprietari/azionisti, facendo però ricadere le conseguenze delle loro scelte sul benessere dei cittadini e non nella loro sfera privata <sup>(36)</sup>.

Ne consegue che l'ente locale non può permettersi di essere autoreferenziale poiché non è in se stesso che trova legittimazione ma, al contrario, nel porsi al servizio della comunità e dei suoi bisogni. Nel rapporto con la comunità territoriale esso deve assicurare che le scelte di programmazione e di assegnazione delle priorità e delle risorse alle diverse aree di servizio siano il risultato di un processo decisionale che

<sup>(35)</sup> In tal senso è stato osservato che "l'introduzione del bilancio di genere [...] fornisce al cittadino elettore un ulteriore elemento di valutazione per attribuire il proprio mandato di rappresentanza e realizza il principio di democratizzazione del sistema pubblico decisionale". VINGELLI G., *Bilancio di genere*, op. cit., p. 105.

<sup>(36)</sup> PAVAN A. e REGINATO E., *Programmazione e controllo nello Stato e nelle altre Amministrazioni Pubbliche*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 15 e ss.

prende in considerazione i bisogni e le istanze delle diverse categorie di portatori di interessi, ricercando un equilibrio nelle priorità di soddisfazione dei bisogni a valere nel tempo e tenuto conto del variare della loro tipologia ed intensità.

Alla base delle ragioni dell'intervento pubblico nell'ambito della questione di genere si pone la connotazione fortemente sociale attribuita ai fini dell'ente locale<sup>(37)</sup>, che fa di esso uno strumento al servizio di una collettività territoriale. In tal senso, la questione di genere deve essere intesa come un insieme di bisogni che hanno come perno (snodo comune) il genere femminile ma che coinvolgono tutta una serie di esigenze ad essi correlate (famiglia, bambini, giovani, anziani, lavoro, tempo libero, ambiente, sicurezza...). Gli interventi a favore della collettività femminile, dunque, non sono positivi o desiderabili a priori ed in sé e per sé. Lo diventano nel momento in cui essi divengono strumenti utili a soddisfare dei bisogni ritenuti fondamentali nel territorio su cui opera l'ente.

In conclusione, l'Economia Aziendale ribadisce con forza la necessità che il soggetto economico – organo decisore – nell'effettuare le proprie scelte di allocazione delle risorse e nel tradurle in atto attraverso specifiche politiche tenga sempre ben presente il sistema di attese che lega l'ente locale alla collettività rappresentata. Questo significa mirare ad un processo di pianificazione e programmazione della gestione effettivo ed adeguato, che tenga conto di un orizzonte temporale più ampio del singolo mandato nella realizzazione di obiettivi strategici definiti in modo chiaro ed univoco in tutto il processo di pianificazione e programmazione<sup>(38)</sup>.

Riconosciuta la centralità del territorio, dei suoi bisogni e delle loro priorità, si impone all'ente locale che non voglia essere autoreferenziale un momento di valutazione dell'efficacia delle scelte operate, stimando il grado di raggiungimento degli obiettivi direttamente o indirettamente

<sup>(37)</sup> Agli enti locali – e alla pubblica amministrazione più in generale – la dottrina attribuisce finalità prevalenti di carattere politico-istituzionale e sociale accanto alle quali coesistono finalità di carattere economico. BORGONOVÌ E., *Introduzione all'economia delle aziende pubbliche*, Giuffrè, Milano, 1984.

<sup>(38)</sup> Una ricerca ha evidenziato come “il 68,88% dei comuni definisce gli obiettivi nella RPP in maniera generica, mentre solo il 21,01% li definisce anche in termini di risultati da conseguire”. Cfr. PAVAN A. ET AL., *La contabilità nei comuni italiani alla vigilia delle riforme federali*, Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali, 2009, p. 19.

legati al genere cui il territorio ha dato priorità e che l'ente ha riconosciuto nei suoi piani e programmi.

Nondimeno non può essere trascurata la dimensione dell'efficienza, dalla quale dipende la capacità dell'ente locale di continuare a venire incontro ai diversi bisogni dei cittadini in modo duraturo nel tempo utilizzando risorse scarse.

## 5. La questione di genere sotto il profilo dell'efficacia e dell'efficienza aziendale

Gli economisti hanno sottolineato il fatto che la questione di genere non richiama solo un problema di equità sociale ma anche di convenienza ed efficienza economica dei sistemi regionali, nazionali e sovranazionali<sup>(39)</sup>.

Muovendo dal presupposto che un contesto sociale caratterizzato da forti disuguaglianze di genere può essere di ostacolo allo sviluppo economico di un Paese, gli economisti hanno richiamato l'importanza di considerare gli interventi pubblici in materia di gender equality non come semplici costi a favore di una parte soltanto della comunità di riferimento, bensì nella prospettiva di scelte di investimento tese allo sviluppo del sistema socio-economico nelle sue componenti di famiglie<sup>(40)</sup>, amministrazioni pubbliche e imprese<sup>(41)</sup>. Ne è derivata una presa d'atto circa il fatto che la crescita e lo sviluppo della risorsa femminile costituiscono un investimento di medio-lungo periodo che concorre alla

<sup>(39)</sup> HIMMELWEIT S., *Making visible*, op. cit.

<sup>(40)</sup> Le politiche di genere possono favorire la famiglia nella misura in cui questa viene messa nelle condizioni di liberare risorse da destinare al lavoro pagato e concorrere, di conseguenza, ad aumentare i contributi versati allo Stato favorendo, indirettamente, un miglioramento del sistema di welfare. Per un approfondimento si rinvia a SMITH M. e BETTIO F., *Analysis Note*, op. cit.

<sup>(41)</sup> Per l'impresa, la disponibilità sul mercato del lavoro di uomini e donne pone le condizioni per una migliore e più efficiente selezione delle risorse da impiegare nella produzione. Si vedano in proposito le argomentazioni proposte da CARTER D.A., SIMKINS B.J. e SIMPSON W.G., *Corporate Governance, Board Diversity and Firm Value*, in *The Financial Review*, vol. 38, n. 1, 2003; CAMPBELL K. e MINGUEZ VERA A., *Female Board Appointments and Firm valuation: short and long-term effects*, in *Journal of Management and Governance*, vol. 14, 2010.

soddisfazione di obiettivi cruciali di una collettività, quali la crescita e l'occupazione.

Nella prospettiva economica, dunque, l'ente locale è chiamato a valutare attentamente il rapporto tra costi di implementazione di determinati interventi e risultati ottenuti nell'interesse della collettività locale<sup>(42)</sup> e ad agire a favore del genere nella misura in cui ciò risulta macro-economicamente conveniente.

Anche in ottica economico aziendale la questione di genere è una questione di convenienza economica ma in una accezione ad un tempo diversa e complementare rispetto a quella appena richiamata.

L'ottica economico aziendale sposta l'attenzione dal sistema economico all'azienda, dagli effetti che l'attività degli operatori economici (famiglie, imprese, pubblica amministrazione...) produce nel contesto di appartenenza ai processi che si sviluppano al loro interno sotto il condizionamento delle situazioni ambientali esistenti<sup>(43)</sup>.

In questa diversa prospettiva di analisi, la convenienza economica – che resta “un problema di individuazione del più razionale collegamento tra le esigenze della collettività e degli individui e le disponibilità di beni che sono presenti nell'ambito sociale, geografico e fisico in cui queste stesse tensioni si verificano”<sup>(44)</sup> – viene osservata nella sua dimensione interna, ovvero nella prospettiva dell'ente locale (e non più degli effetti sul territorio) guardando alle logiche secondo le quali esso sviluppa la propria attività. Essa si pone, dunque, come un problema di

<sup>(42)</sup> Trascurare le differenze di genere nella valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche può contrarre o addirittura modificare i risultati sperati, comportando anche un incremento dei costi delle politiche di bilancio. Sul tema si vedano tra gli altri: BUDLENDER D., SHARP R. e ALLEN K., *How to Do a Gender-sensitive Budget Analysis: Contemporary Research and Practice*, Commonwealth Secretariat and AusAid, London and Canberra, 1998; BYANYIMA W., *Strengthening Parliamentary governance through gender budgeting: the experience of three African countries. Gender Auditing of Government Budgets*, Commissione Pari Opportunità Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 2000; HIMMELWEIT S., *Making visible*, op. cit.; PICCHIO A., *Unpaid work and the economy*, Routledge, London and New York, 2003; ADDABBO T., *Gender auditing*, op. cit.; ADDABBO T. e BALDINI, M. *The Gender Impact of Workfare Policies in Italy and the Effect of Unpaid Work*, in PICCHIO A. (a cura di), *Unpaid Work and the Economy*, Routledge, London and New York, 2003.

<sup>(43)</sup> Cfr. ALBERTI G.B., *Elementi di Economia Aziendale*, Cedam, Padova, 2002, pp. 11 e ss.

<sup>(44)</sup> ALBERTI G.B., *Elementi*, op. cit., p. 9.

economicità e di attitudine dell'azienda ad operare nel tempo in modo duraturo ed autonomo<sup>(45)</sup>.

Il problema della convenienza economica della questione di genere va, allora, riformulato ed espresso in termini di efficacia dell'operato pubblico in relazione alle istanze della collettività che l'ente locale ha assunto come prioritarie e di efficienza delle scelte di gestione in termini di correlazione tra mezzi impiegati e risultati ottenuti per la soddisfazione dei bisogni di genere<sup>(46)</sup>.

L'ente locale, quindi, non deve solo chiedersi se intervenire a favore del genere risponde alle proprie finalità sociali e di politica economica (ed è, dunque, in questo senso macro-economicamente conveniente). Deve anche porsi il problema di impiegare in modo efficace ed efficiente le risorse scarse di cui dispone in modo che i benefici per la comunità destinataria siano superiori rispetto ai mezzi impiegati<sup>(47)</sup>.

<sup>(45)</sup> Per un approfondimento sul concetto di economicità si rinvia, fra gli altri, a CAVALIERI E. e FERRARIS FRANCESCHI R., *Economia Aziendale*, Giappichelli, Torino, 2000; SOSTERO U., *L'economicità delle aziende. Rappresentazione delle performance e dell'equilibrio nelle imprese, nelle aziende nonprofit e nelle aziende pubbliche*, Giuffrè, Milano, 2003; AIROLDI G., BRUNETTI G. e CODA V., *Corso di economia aziendale*, op. cit.

<sup>(46)</sup> La dottrina economico aziendale italiana concorda nel ritenere che efficacia ed efficienza siano due condizioni di vita fondamentali per ciascuna realtà aziendale, sia essa orientata al profitto o non profit, pubblica o privata. Esse, infatti, riguardano le modalità di risoluzione dei problemi economici ai quali è deputata ogni azienda, la cui soluzione si realizza attraverso la ricerca della miglior correlazione tra bisogni (potenzialmente illimitati) da soddisfare e mezzi (tipicamente limitati) a disposizione. Ciò che cambia da una classe di aziende all'altra sono le modalità attraverso le quali si procede alla valutazione di tali condizioni, essendo esse influenzate dalle peculiarità gestionali delle diverse aziende. Osserva al riguardo Farneti che “l'“economicità” è [...] sintesi, combinazione dell'“efficienza-produttività” e dell'“efficacia” delle operazioni che danno contenuto all'attività aziendale e attraverso le quali si soddisfano i bisogni degli individui”. FARNETI G., *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica. Il sistema, i principi, i valori*, Giappichelli, Torino, 1995, pp. 8 e ss. Si vedano in proposito, fra gli altri, anche ANTHONY R.N. e YOUNG D.N., *Management Control in Nonprofit Organizations*, Mc Graw Hill, New York, 1999; FARNETI G. e PADOVANI E., *Il check up dell'ente locale*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2003.

<sup>(47)</sup> “L'economicità della gestione, intesa come capacità di creare per gli utenti un'utilità superiore rispetto al valore delle risorse (scarse) consumate e nel contempo di remunerare adeguatamente tutti i fattori della produzione, rappresenta il fine ultimo per un ente, in quanto condizione imprescindibile perché esso possa continuare ad esistere. Diventa pertanto fondamentale indagare le determinanti dell'economicità, vale a dire il livello di efficacia e di efficienza raggiunti”. M. BARTOLINI, *Il controllo dell'efficienza*, in FARNETI G., *Ragioneria pubblica. Il “nuovo” sistema informativo delle aziende pubbliche*, Franco Angeli, Milano, 2004, p. 169.

Più nello specifico, sotto il profilo dell'efficacia l'ente locale deve costantemente verificare che gli interventi attuati a favore del genere siano coerenti con gli obiettivi prefissati tenendo conto delle esigenze manifestate dalla collettività di riferimento <sup>(48)</sup>.

La valutazione dell'efficacia passa per due momenti fondamentali posti a carico dell'organo politico.

Il primo considera un'efficacia che la dottrina economico aziendale ha variamente definito <sup>(49)</sup> come interna, operativa o di tipo gestionale, che si sostanzia nella verifica ex post delle caratteristiche qualitative e quantitative dei beni e servizi realizzati rispetto a quelli che l'ente aveva stabilito di realizzare in base alle priorità di intervento. Si tratta, in altri termini, di valutare in primo luogo se vi è stata coerenza tra output realizzato e output programmato (ad esempio, posti in asilo nido resi disponibili e posti programmati).

Il secondo considera un'efficacia definita come esterna, strategica, sociale o qualitativa volta a verificare la capacità dei beni/servizi prodotti di soddisfare i bisogni della collettività nel cui interesse l'ente ha operato. Si tratta, dunque, in secondo luogo di valutare in che misura i bisogni effettivamente soddisfatti rispondono a quelli di cui la comunità si era fatta portatrice e di spostare l'attenzione dall'output prodotto all'outcome realizzato <sup>(50)</sup> (ad esempio, posti in asilo nido complessivamente resi disponibili dall'ente locale e bisogno di posti in asilo nido

<sup>(48)</sup> Come sottolineano diversi autori, in questo senso l'efficacia ha una valenza anche esterna oltre che interna, che implica non solo una verifica della coerenza fra l'attività effettivamente realizzata dall'ente e quella programmata in sede di definizione degli obiettivi (efficacia interna), ma anche una valutazione della capacità dell'ente di cogliere e soddisfare i bisogni effettivamente avvertiti dalla comunità (efficacia esterna). Cfr. MAZZARA L., *Processi e strumenti*, op. cit.; LEARDINI C., *La misurazione dei risultati aziendali. La valorizzazione dell'utilità prodotta in assenza di corrispettivo*, Giappichelli, Torino, 2009.

<sup>(49)</sup> Per le diverse accezioni nelle quali può essere inteso il concetto di efficacia si rinvia a MAZZARA L., *Processi e strumenti*, op. cit.; DEL SORDO C., *Il controllo dell'efficacia*, in FARNETI G., *Ragioneria pubblica. Il "nuovo" sistema informativo delle aziende pubbliche*, Franco Angeli, Milano, 2004, p. 175; LEARDINI C., *La misurazione*, op. cit., p. 86.

<sup>(50)</sup> "L'output rappresenta la quantità di beni e servizi effettivamente prodotta o erogata mentre l'outcome si riferisce alla soddisfazione dell'utente destinatario della prestazione aziendale". LEARDINI C., *La misurazione*, op. cit., p. 89. Sulle difficoltà insite nella misurazione dell'outcome si vedano fra gli altri MELANDRI V., *Accountability e aziende non profit*, Du Press, Bologna, 2004; PAVAN A. e REGINATO E., *Programmazione e controllo*, op. cit.; PADOVANI E. e FARNETI G., *La scelta degli indicatori di output*, in AA.VV., *Misurare per decidere*, Rubettino, 2006.

manifestato dalla collettività). È, questa, una valutazione complessa, resa problematica dal fatto che le diverse categorie di cittadini si fanno portatrici di attese non sempre compatibili tra loro che è necessario conciliare alla luce del principio generale del contemperamento degli interessi <sup>(51)</sup>.

Ai fini dell'efficacia delle politiche di genere nell'interesse dell'intera collettività diventa dunque fondamentale l'attività di programmazione posta in essere dall'organo politico. Gli obiettivi programmati, infatti, si collocano al centro di una duplice relazione di efficacia, che li lega da un lato ai risultati conseguiti in termini di output e, dall'altro, alla soddisfazione della collettività di riferimento in termini di outcome. In questo senso, l'attenzione al problema dell'efficacia riduce il rischio che l'agire dell'ente sia autoreferenziale <sup>(52)</sup>.

Sotto il profilo dell'efficienza, l'ente locale deve dimostrare la capacità di attuare gli interventi programmati a favore del genere con il minimo impiego possibile di risorse, ottimizzando quindi in termini quali/quantitativi l'output ottenuto dato un certo volume di risorse da impiegare (massimo numero possibile di posti in asilo nido, dato un certo livello di qualità del servizio) o, viceversa, minimizzando i costi dato un certo output da produrre (minor spesa possibile per ottenere il numero prefissato di posti in asilo nido con certe caratteristiche qualitative).

Una volta riconosciuta la funzionalità di un intervento rispetto al raggiungimento degli obiettivi prefissati (ad esempio, aumentare il numero di posti in asilo nido, date certe caratteristiche del servizio), l'ente locale – ed in particolare gli organi amministrativi e di struttura – deve quindi preoccuparsi di non sprecare i mezzi di cui dispone in quanto essi, per definizione, sono scarsi rispetto ai fabbisogni da soddisfare (ot-

<sup>(51)</sup> Si rinvia in proposito a AIROLDI G., BRUNETTI G. e CODA V., *Corso di economia aziendale*, op. cit., p. 148 laddove si osserva che "il principio di contemperamento degli interessi si attua adottando strutture e processi, e soprattutto atteggiamenti e comportamenti, ispirati alla logica della partecipazione e del confronto. Le logiche del confronto e della partecipazione [...] devono essere apprezzate anche come fonte di efficienza e di economicità [...]".

<sup>(52)</sup> Farneti osserva come il perseguimento dell'economicità richieda un cambiamento nei modelli di comportamento degli organi politici, i quali devono passare da una ricerca del consenso su base personale a una fondata sui programmi e la realizzazione degli obiettivi predefiniti. Cfr. FARNETI G., *Ragioneria pubblica. Il "nuovo" sistema informativo delle aziende pubbliche*, Franco Angeli, Milano, 2004, p. 17.

tenere il massimo numero di posti in asilo nido fissate le risorse spendibili o ottenere un certo numero di posti minimizzandone i costi). Le politiche di finanza pubblica in materia di genere assorbono risorse che potrebbero essere impiegate per soddisfare bisogni differenti dei cittadini non necessariamente compatibili con l'obiettivo di favorire le pari opportunità. Sprechi ed inefficienze nella gestione della questione di genere sottraggono risorse ad altri interventi programmati dall'ente, contribuendo non solo a peggiorare il profilo dell'efficienza ma anche quello dell'efficacia nella misura in cui uno spreco amplia il divario fra risultati ottenuti, obiettivi programmati e bisogni della collettività.

L'attenzione al tema dell'efficienza economica può, peraltro, stimolare percorsi virtuosi di miglioramento che portano l'ente a riprogettare i processi interni, le scelte di approvvigionamento o a ipotizzare l'esternalizzazione di determinati servizi.

Efficacia ed efficienza sono due condizioni distinte ma correlate del principio di economicità, che vanno considerate unitamente al fine di evitare che nella gestione dell'ente locale si privilegi uno dei due aspetti a scapito dell'altro. Qualora l'ente locale, ad esempio, fosse orientato esclusivamente o eccessivamente all'efficacia, potrebbero sorgere dei disservizi nella misura in cui il contenimento delle spese non fosse solo volto ad evitare degli sprechi ma pregiudicasse il livello qualitativo del servizio erogato (ad esempio, più posti in asilo nido ma con una riduzione della qualità del servizio mensa a seguito dell'utilizzo di alimenti più scadenti). Ne conseguirebbe un giudizio positivo limitatamente all'aspetto dell'efficienza ma probabilmente negativo in termini di efficacia e di soddisfazione dell'utilizzatore (la donna e, più in generale, le famiglie con figli piccoli).

Il fatto che efficacia ed efficienza siano aspetti correlati tra di loro implica che anche l'operato degli organi politici ed amministrativi sia ispirato alla logica del temperamento e del coordinamento. Solo così, infatti, l'efficacia dell'azione politica pubblica (formalizzazione degli obiettivi dell'ente all'interno dei documenti previsionali con l'indicazione dei gradi di priorità, delle risorse e delle modalità generali di intervento) non rischia di essere compromessa dall'efficienza dell'azione amministrativa (realizzazione degli interventi programmati secondo la logica del minimo mezzo).

In definitiva, dunque, se l'obiettivo di ripianare le disparità di genere si giustifica con il fine più generale di contribuire al benessere della

collettività favorendo condizioni di equità sociale, le politiche e gli interventi di finanza pubblica che intendono dare attuazione a tale obiettivo trovano legittimazione sotto il profilo economico aziendale nella misura in cui essi impiegano in modo efficace ed efficiente le risorse, soddisfacendo i bisogni del territorio riconosciuti dall'ente locale come obiettivi in modo migliore rispetto ad altre alternative di intervento. Da una questione, a monte, di equità si passa così ad un problema, a valle, di economicità.

Affrontare la questione di genere sotto il profilo dell'efficacia e dell'efficienza delle scelte attuate impone di spostare l'attenzione dal momento della rilevazione e della rendicontazione attraverso gli strumenti di gender budgeting e gender auditing a quello più generale dell'amministrazione, intesa come attività umana volta all'assunzione delle decisioni che permettono di correlare al meglio i bisogni e risorse disponibili.

## 6. Logiche di gestione e rilevazione nell'ente locale in ottica di genere

Se l'amministrazione d'azienda è quell'attività umana che si propone di individuare le migliori correlazioni tra bisogni e risorse disponibili al fine di trovare soluzione ai problemi di convenienza che contraddistinguono per definizione l'esistenza stessa dell'azienda, amministrare un ente locale non significa risolvere questioni di natura morale, sociale, religiosa o politica bensì problemi aventi carattere prettamente economico derivanti da esigenze sociali, religiose, morali della collettività di riferimento<sup>(3)</sup>.

Diviene allora evidente che il problema di amministrare l'ente locale in ottica di genere è, in realtà, un falso problema in quanto non si rende necessaria alcuna sovrastruttura rispetto all'esistente. L'ottica di genere, in altri termini, non richiede di attivare processi nuovi o dissimili da quelli che già trovano o dovrebbero trovare attuazione nell'ente in quanto azienda. Si tratta semmai, più semplicemente, di approfondire

<sup>(3)</sup> ZAPPA G., *L'economia delle aziende di consumo*, Giuffrè, Milano, 1962.

o apportare alcuni aggiustamenti minori al sistema decisionale, gestionale e informativo già in essere.

L'analisi di genere dovrebbe quindi essere considerata come un profilo di analisi necessaria in sede di verifica dei bisogni e delle esigenze del territorio, al fine di mettere a fuoco correttamente gli obiettivi da perseguire a favore della collettività di riferimento. Ad essa, pertanto, non può essere attribuito un carattere di autoreferenzialità poiché, al contrario, essa vuole essere funzionale ad una migliore individuazione e soddisfazione dei bisogni dell'intera comunità locale, permettendo all'ente di raggiungere in modo più efficace ed efficiente i fini istituzionali che gli sono stati assegnati.

### 6.1. La gestione

In una prospettiva di *gender mainstreaming*, l'attenzione alla questione di genere permea tutti i momenti dell'amministrazione dell'ente locale, ivi compresa la gestione, ovvero quel complesso e unitario sistema di operazioni volte al conseguimento dei fini aziendali.

Per comprendere in che modo l'ente locale provvede al soddisfacimento dei bisogni della comunità contribuendo al progresso socio-economico del territorio, torna utile considerare l'articolazione dei suoi cicli di gestione.

L'analisi dei cicli di gestione (fig. 1), infatti, permette di comprendere meglio qual è il modo in cui l'ente locale produce utilità collocando i beni o servizi presso la collettività in relazione ai bisogni da soddisfare.

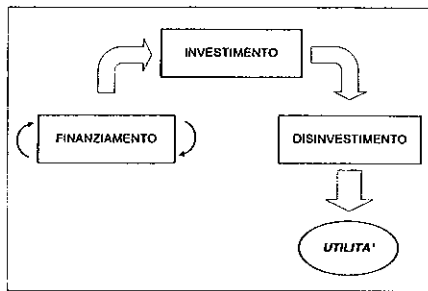


Fig. 1 – Il ciclo di gestione dell'ente locale

### La fase dei finanziamenti

Come per ogni azienda, anche l'esistenza dell'azienda ente locale è subordinata al fatto che alcuni soggetti (uomini e donne) rinuncino ad un potere d'acquisto attuale per inserirlo nello sviluppo delle attività aziendali al fine di ottenere un'utilità superiore a quella derivante dal suo impiego immediato nel consumo.

Nell'ente locale, la fase del finanziamento presenta due fondamentali peculiarità.

1. In primo luogo va considerata l'origine del potere d'acquisto che perviene all'azienda, che per una parte significativa deriva dai prelievi obbligatori che l'ente può operare esercitando la facoltà di imporre tributi. Peraltro, poiché nell'azienda ente locale la ricchezza inizialmente inserita non viene ricostituita attraverso il corrispettivo derivante dal collocamento dei beni e servizi sul mercato, alla disponibilità iniziale dei mezzi finanziari viene inevitabilmente a seguire di tempo in tempo la necessità di apportare dall'esterno nuovo potere d'acquisto per assicurare la continuità della gestione.

In ottica di genere, un'attenta analisi di questo primo momento della gestione aziendale può fornire evidenza di come uomini e donne contribuiscano al sostentamento dell'ente attraverso tributi, prestiti o finanziamenti e di quanto tale contributo possa aumentare qualora sia favorita una più elevata occupazione delle donne (più elevate entrate tributarie derivanti dal lavoro femminile). La gestione finanziaria dell'ente locale, dunque, non è indipendente rispetto alla variabile di genere, ma anzi ne risulta fortemente condizionata nella misura in cui una più attenta soddisfazione dei bisogni legati al genere può influire sui redditi e sui patrimoni e, quindi, in ultima istanza, sull'entità del prelievo fiscale.

2. In secondo luogo, i soggetti finanziatori (uomini e donne) appartengono alla stessa collettività che è destinataria diretta dei beni e servizi risultanti dall'attività aziendale.

In assenza di remunerazione del capitale investito (tipica dell'ente locale e, più in generale, di tutte le aziende di erogazione), i soggetti scelgono di inserire potere d'acquisto nella gestione dell'azienda ente locale in funzione del fatto che riconoscono alla stessa la capacità di produrre beni e servizi adeguati a soddisfare i propri bisogni nel tempo.



Quanto più l'azienda è nelle condizioni di risolvere i problemi economici in modo efficace ed efficiente, tanto maggiore sarà la disponibilità della collettività a finanziare le attività aziendali al fine di vedere appagate adeguatamente le proprie esigenze.

Si pone, di conseguenza, in capo all'ente locale un problema di legittimazione che passa per un'attenta analisi dei fabbisogni – anche in ottica di genere – e per una trasparente rendicontazione dei risultati conseguiti alla comunità dalla quale attinge il potere d'acquisto necessario per continuare ad operare. Obiettare che tale problema non sussiste o è del tutto marginale in quanto la continuità dei finanziamenti è garantita dall'obbligatorietà del contributo derivante dal prelievo fiscale e dalle altre forme di imposizione, significa perdere di vista la missione ultima attribuita all'ente locale: soddisfare in modo efficace ed efficiente i bisogni della collettività rappresentata.

Quanto maggiore è la coincidenza tra soggetti finanziatori e soggetti destinatari dei beni e servizi ottenuti dall'azienda, tanto più incisivo sarà il meccanismo del consenso all'interno del processo decisionale aziendale e la rilevanza del gender mainstreaming.

#### *La fase degli investimenti*

Se si considera che l'ente locale ha per oggetto un'attività di produzione, cioè realizza cose utili, capaci di soddisfare esigenze, bisogni, desideri, il momento delle scelte di investimento diviene di cruciale importanza all'interno del ciclo di gestione perché costituisce il presupposto indispensabile affinché l'azienda, attraverso la modificazione dei fattori acquisiti, possa ottenere beni e servizi con un'utilità superiore.

Con gli investimenti, l'azienda ente locale acquisisce i fattori da impiegare al fine di produrre beni o erogare servizi capaci di soddisfare i bisogni della comunità territoriale di riferimento. Ne sono un esempio in ottica di genere i costi sostenuti dall'ente locale per i centri di assistenza agli anziani e la cura dell'infanzia, i servizi socio-assistenziali, i trasferimenti monetari alle famiglie, la formazione ed il sostegno all'imprenditoria femminile. Durante questa fase si assiste all'impiego – e dunque al consumo – delle risorse scarse disponibili che necessariamente deve avvenire secondo un'ottica di efficienza economica.

Come avviene per le imprese, infatti, la conoscenza delle caratteristiche fisiche, di durata, rendimento e rischio delle scelte di investimen-

to non può prescindere dall'esigenza di massimizzare il divario tra utilità consumata, espressa in termini di costi dei fattori di produzione impiegati, e utilità prodotta attraverso il collocamento della produzione ottenuta.

A differenza delle imprese, tuttavia, le scelte di acquisizione dei fattori di produzione devono essere assunte non tanto in relazione alla presunta possibilità di conseguire ricavi in termini monetari ma in relazione alla combinazione produttiva che meglio delle altre permette di soddisfare i bisogni cui l'azienda ente locale intende provvedere.

A tal fine, si impone una approfondita conoscenza della composizione, della dimensione e dell'evoluzione anche futura dei bisogni della collettività di riferimento, nelle loro caratteristiche quantitative e qualitative e distinti in ottica di genere. Tale conoscenza, infatti, si rivela fondamentale quando si voglia massimizzare l'efficienza delle decisioni di investimento garantendo la migliore combinazione possibile dei fattori produttivi, in quanto favorisce la contrapposizione tra i mezzi a disposizione e i risultati che con essi si vogliono ottenere<sup>(34)</sup>.

#### *La fase dei disinvestimenti*

Nell'azienda ente locale il ciclo di gestione si conclude con la fase dei disinvestimenti, con cui si attua l'insieme di tutte quelle operazioni a seguito delle quali avviene il trasferimento dei prodotti ottenuti ai membri della collettività. Per il principio di unitarietà della gestione, se i momenti precedenti del finanziamento e dell'investimento sono stati governati secondo una logica *gender oriented*, tale logica non può mancare proprio in quest'ultima fase che sintetizza in sé "l'essere al servizio della comunità e del territorio" distintivo dell'ente locale.

Nell'erogazione dei beni/servizi pubblici, l'ente locale non può prescindere dal considerare i cittadini nell'ottica di *gender stakeholders*, destinatari di interventi che l'ente deve aver già pensato e predisposto in ottica di genere (reperimento delle risorse e impiego per l'acquisizione dei fattori produttivi). È, infatti, solo a questa condizione che l'amministrazione locale può dire di aver operato perseguendo

<sup>(34)</sup> FARNETTI G., MAZZARA L. e SAVIOLI G., *Il sistema degli indicatori negli enti locali*, Giappichelli, Torino, 1996.

l'obiettivo del bene comune quando esso richieda interventi specifici e mirati a favore di donne e uomini.

Specificità dell'azienda ente locale è il fatto che il collocamento dei beni e servizi creati avviene senza che ciò comporti obbligo da parte dei destinatari di remunerare in termini monetari quanto ricevuto. Manca, quindi, nel ciclo di gestione l'entrata numeraria correlata alla cessione dei prodotti da parte dell'ente locale <sup>(55)</sup>.

La caratteristica distintiva della fase dei disinvestimenti negli enti locali solleva due importanti questioni che si ripercuotono, a valle, sulla rilevazione dei risultati conseguiti e, a monte, sulla programmazione dell'attività dell'ente.

Innanzitutto l'assenza dei ricavi di prodotto comporta l'impossibilità di pervenire alla determinazione di un risultato economico di sintesi capace di fornire una indicazione puntuale dell'utilità creata. Può dunque risultare complesso per l'ente locale valutare in che misura esso sia riuscito a cogliere e a soddisfare le esigenze formulate dal territorio. Più nello specifico, manca un termine sulla base del quale commisurare i benefici che sono derivati da una logica di gestione dell'ente fondata sul gender mainstreaming.

Una seconda questione attiene alla necessità di riformulare il principio di economicità nell'ambito della gestione dell'azienda ente locale <sup>(56)</sup>. In assenza di un prezzo di vendita dei prodotti, tale principio impone di essere ridefinito come massimizzazione del rapporto tra i mezzi economici impiegati per la produzione e il livello di utilità ottenuta come conseguenza della capacità di soddisfare i bisogni della collettività di riferimento.

Ancora una volta, ciò richiede un'attenta individuazione delle esigenze da appagare – utilizzando a questo scopo anche la variabile delle differenze di genere – e la quantificazione di un risultato di utilità capace di esprimere il raggiungimento da parte dell'ente locale dei suoi fini istituzionali.

<sup>(55)</sup> CAPALDO P., *Le Aziende non profit tra Stato e mercato*, in *Le aziende non profit tra Stato e mercato. Atti del convegno AIDEA*, Clueb, Bologna, 1996; POZZOLI S., *Il controllo direzionale negli enti locali*, Franco Angeli, Milano, 2001, pp. 22-23.

<sup>(56)</sup> ANTHONY R.N. e YOUNG D.N., *Management Control*, op. cit.

## 6.2. La misurazione dei risultati

Attraverso i cicli di gestione che si concludono l'ente locale produce un'utilità connessa al fatto che servizi e beni pubblici vengono collocati presso la collettività in relazione ai bisogni da soddisfare che, a loro volta, scaturiscono anche dalle differenze di genere.

L'ente locale, in quanto azienda di erogazione, non riceve un corrispettivo monetario qualificabile in termini di prezzo di vendita per la cessione dei beni e servizi che sono il risultato della sua attività di produzione <sup>(57)</sup>. Dato che la cessione avviene – totalmente o parzialmente – in modo gratuito, manca una grandezza capace di rappresentare il livello di gradimento ottenuto dall'utente del servizio o dall'utilizzatore del bene e, dunque, di quantificare un indicatore sintetico della ricchezza nuova creata, assimilabile al reddito d'esercizio per le imprese.

Questo non significa tuttavia che le amministrazioni pubbliche non producano utilità o ricchezza nuova; significa solo che questa utilità/ricchezza non è quantificabile in termini monetari poiché non è possibile determinare un ricavo <sup>(58)</sup>, inteso come correlazione logica tra la cessione di un bene o di un servizio e la corrispondente entrata di mezzi monetari o assimilati, da contrapporre ai costi sostenuti durante la fase degli investimenti. Peraltro, e soprattutto, questa assenza non toglie a priori la possibilità di valutare l'efficacia e l'efficienza delle politiche pubbliche <sup>(59)</sup>, ivi comprese quelle di genere.

La contrapposizione tra le entrate (espressione dei finanziamenti ricevuti) e le uscite (espressione degli investimenti realizzati) se da una parte permette di conoscere la capacità di spesa dell'azienda ente locale (anche in relazione al genere), dall'altra non è invece in grado di espri-

<sup>(57)</sup> CASSANDRO P.E., *Gestioni erogatrici pubbliche*, Utet, Torino, 1979.

<sup>(58)</sup> Negli studi sulle aziende enti locali alla fase dei disinvestimenti è stata spesso erroneamente ricondotta la dinamica delle entrate, equivocando il significato economico dei tributi (imposte, tasse, tariffe, contributi...) che l'azienda pubblica riscuote. Questi ultimi, infatti, sono stati considerati quali corrispettivi delle utilità cedute agli individui, mentre in realtà – dal momento che non vi è una correlazione diretta tra prodotto ceduto ed importo dell'entrata monetaria – essi rappresentano a tutti gli effetti un'operazione di finanziamento, cioè di trasferimento di potere d'acquisto indistinto all'azienda per lo svolgimento della sua attività.

<sup>(59)</sup> FARNETI G., *Economia d'Azienda*, Franco Angeli, Milano, 2007.

mere l'utilità che esso ha prodotto né tantomeno il differenziale tra utilità prodotta e utilità consumata<sup>(60)</sup>.

A questa lacuna informativa si è cercato di sopperire essenzialmente spostando l'attenzione sulla quantificazione della capacità di spesa dell'ente pubblico per le politiche di genere e sulla descrizione degli interventi realizzati. La valutazione diretta delle diverse alternative di intervento è stata così sostituita con la comparazione dei costi<sup>61</sup>, con il rischio di privilegiare le soluzioni caratterizzate da costi minori che, tuttavia, non presentano necessariamente un miglior rapporto fra utilità ottenuta e risorse investite<sup>62</sup> e si basa sull'ipotesi forte che i benefici creati per i cittadini siano proporzionali ai fondi investiti o alla numerosità degli interventi realizzati nell'ambito della riduzione delle differenze di genere.

Più corretto pare invece un approccio che cerchi di dare valore all'utilità creata attraverso scelte di finanza pubblica capaci di soddisfare quei bisogni della comunità di cui l'ente si è fatto portatore.

Si rende dunque necessario individuare un parametro convenzionale che assolva alla stessa funzione della moneta<sup>(63)</sup>, che consenta di va-

<sup>(60)</sup> Pozzoli avverte, a tale proposito, come il raggiungimento di un risultato economico positivo (avanzo) non è necessariamente "indice del buon governo di un ente locale né in taluni casi condizione necessaria per giudicare positivamente l'operato dell'amministrazione. Un ente locale potrebbe realizzare un risultato economico positivo, ma aver gestito male l'ente locale; potrebbe, per esempio, aver tagliato servizi sociali primari, laddove questi non sono necessari oppure aver sovraccaricato la collettività con imposte dirette o indirette, oppure ancora aver disatteso la previsione di investimenti – precedentemente promossi e contabilizzati – in aree disagiate". POZZOLI M., *Oggetto e finalità del controllo di gestione*, in MULAZZANI M. e CEPATELLI M.G. (a cura di), *La determinazione dei costi dei servizi negli enti locali ai fini del controllo interno di gestione*, Aracne, Roma, 2007, p. 65.

<sup>(61)</sup> ANTHONY R.N. e YOUNG D.N., *Management Control*, op. cit.

<sup>(62)</sup> BRIMSON J.A., *Activity accounting. An activity-based costing approach*, Wiley, New York, 1991; SHANK J.K. e GOVINDARAJAN V., *Strategic Cost Analysis*, Irwin, Homewood Illinois, 1989; SHANK J.K. e GOVINDARAJAN V., *Strategic Cost Management. The New Tool for Competitive Advantage*, The Free Press, New York, 1993.

<sup>(63)</sup> La moneta viene impiegata per esprimere il grado di utilità che l'individuo consumatore attribuisce al bene o servizio acquisito. In tale ottica, dunque, può essere interpretato il significato del prezzo di mercato. Vi sono, peraltro, alcuni autori che hanno messo in evidenza come il prezzo negoziato non sempre possa essere considerato quale misura dell'utilità percepita dal consumatore. Si pensi a titolo di esempio al caso in cui un soggetto si trovi in uno stato di necessità che gli impone l'acquisto ad un prezzo più elevato del valore che egli "normalmente" riconoscerebbe al bene. Per un approfondimento si rinvia a CAPALDO P., *Aziende non profit*, op. cit.

lorizzare l'utilità che di fatto è stata prodotta e ceduta alla collettività di riferimento e che permetta di valutare se l'ente locale ha utilizzato in modo razionale (efficienza) le risorse attuando politiche di finanza pubblica capaci di soddisfare i bisogni della comunità locale (efficacia) in cui i benefici abbiano superato i costi sostenuti per ottenerli (equilibrio economico).

Le proposte che arrivano dalla dottrina economico aziendale italiana sono molteplici<sup>(64)</sup> e si dimostrano variamente capaci di portare all'identificazione di una grandezza di sintesi capace di quantificare il valore creato dall'ente.

Prescindendo da un richiamo del loro contenuto (prezzi-ombra, analisi dei risultati di output, ricavi di utilità...) che esula dagli obiettivi del presente lavoro, esse dimostrano come l'identificazione dei criteri per la valorizzazione delle utilità cedute dall'ente locale alla collettività destinataria sia di cruciale importanza. Valutare le utilità cedute significa, infatti, poter riconoscere alle stesse un valore economico espressione della capacità di soddisfare i bisogni della comunità di riferimento, determinato secondo principi omogenei nello spazio e nel tempo.

Il problema della rilevazione dei risultati – anche in ottica di genere – si incentra quindi essenzialmente sulla quantificazione delle utilità prodotte.

La possibilità di attribuire un valore economico non solo alle operazioni di investimento ma anche a quelle di collocamento dei beni e servizi prodotti presso la collettività fornisce agli organi di governo un importante strumento di controllo dell'operato dell'ente locale. In particolare, la possibilità di conoscere il grado di efficienza della gestione nella riduzione del divario fra i generi – cioè se a parità di risorse investite fosse stato possibile soddisfare un numero maggiore di esigenze oppure se a parità di esigenze soddisfatte fosse stato possibile impiegare minori mezzi – favorirebbe processi di accountability interni ed esterni, capaci di migliorare i processi di attribuzione delle responsabilità e di comunicare in modo trasparente alla collettività di riferimento i

<sup>(64)</sup> TESSITORE A., "Una riconsiderazione del concetto di azienda", in *Scritti in onore di Edoardo Ardemani*, Giuffrè, Milano, 1997; MELANDRI V., *Accountability*, op. cit.; ALBERTI G.B., *La determinazione dei risultati nelle fondazioni bancarie*, QMR, Rirea, Roma, 2002; LEARDINI C., *La misurazione*, op. cit.

risultati conseguiti in suo favore e, in particolare, a favore delle pari opportunità, legittimando così la propria esistenza.

L'ente locale avrebbe in tal modo uno strumento utile per ridurre il rischio di autoreferenzialità e per rispondere alle critiche che spesso gli vengono mosse in tal senso.

Nell'attesa che si consolidi un modello di misurazione della performance aziendale capace di superare le criticità che contraddistinguono il sistema di rilevazione delle operazioni economiche dell'ente pubblico locale, si è assistito negli anni ad un percorso progressivo di integrazione tematica.

Si sono sviluppate, così, nel corso del tempo analisi sociali, ambientali e di genere, che – nella realtà degli enti locali – trovano la loro ragione di esistere proprio nell'incapacità del bilancio pubblico di quantificare in termini numerari gli obiettivi prefissati e i risultati raggiunti attraverso l'attività di gestione. La tensione sempre più marcata all'adozione di modelli di programmazione e rendicontazione facoltativa incentrati sulla dimensione sociale altro non è che un tentativo di rispondere al bisogno di quantificare e valutare gli interventi dichiarati e poi realizzati dall'ente a favore della collettività destinataria, cercando di far fronte ad una carenza dell'attuale sistema di bilancio obbligatorio.

Il bilancio di genere è, pertanto, uno strumento che allarga la valutazione dell'operato degli amministratori locali alla capacità di individuare gli obiettivi da perseguire in relazione alle esigenze della collettività e di soddisfarli in modo efficiente.

## 7. Verso una diversa proposta di gender budgeting: l'analisi dei bisogni nella Relazione Previsionale e Programmatica

Le potenzialità delle analisi di genere attuate secondo gli schemi tradizionali di gender budgeting e di gender auditing appaiono estremamente contenute in quanto tali analisi sono condotte a partire dai documenti di bilancio e quindi, in un certo senso, a processo decisionale concluso.

La prospettiva di genere dovrebbe, invece, essere collocata, in virtù della sua valenza di interesse generale, tra i principi che informano i processi decisionali degli organi di indirizzo dell'azienda pubblica lo-

cale. Essa concorre infatti all'identificazione dei bisogni e delle esigenze della comunità e alla definizione coerente degli obiettivi che l'ente locale è chiamato a perseguire.

I bisogni e le esigenze della comunità territoriale di riferimento vanno analizzati con l'aiuto di dati demografici, di sviluppo del territorio e di dati sul mercato del lavoro.

L'organizzazione dei dati disponibili è elemento essenziale per cogliere o non cogliere le diverse esigenze della comunità nonché le possibili priorità/emergenze nonché la numerosità dei soggetti potenzialmente interessati da un obiettivo piuttosto che un altro.

Le scelte di programmazione e gestione di un ente locale debbono trovare fondamento su un'analisi dei bisogni della collettività che tenga conto delle caratteristiche della stessa.

Documento di programmazione redatto dagli enti locali ed allegato al bilancio di previsione annuale è la Relazione previsionale e programmatica <sup>(65)</sup>.

Partendo dal presupposto che considerare in modo più approfondito le caratteristiche della popolazione anche in ottica di genere migliora l'analisi dei bisogni rendendola più approfondita e dettagliata, quale può essere la proposta che uno studioso di Economia Aziendale può fare ad un amministratore locale per rendere più efficace il governo dell'ente nell'interesse della collettività rappresentata?

Nelle pagine precedenti si è già avuto modo di sottolineare le difficoltà insite nel costruire un modello di misurazione capace di quantificare l'utilità creata dall'ente e di raffrontare il risultato prodotto con gli obiettivi perseguiti e i bisogni manifestati dalla popolazione. E si è anche detto che quello della misurazione dell'utilità – complessiva o in

<sup>(65)</sup> Pavan con riferimento alla RPP osserva come "...è lo strumento di base della pianificazione comunale, costituisce di conseguenza il presupposto per l'attività di controllo strategico. L'arco temporale che prende in considerazione è pari a quello del bilancio pluriennale e quindi di almeno tre anni.

La RPP costituisce inoltre un vincolo per l'operato dell'amministrazione comunale nella misura in cui limita l'ammissibilità e l'improcedibilità delle deliberazioni del consiglio o della giunta non coerenti con le previsioni in essa contenute. In questo senso la RPP svolge una funzione di controllo di coerenza a preventivo sulle scelte dell'amministrazione comunale e costituisce inoltre un importante strumento a disposizione del consiglio per la valutazione della "resa del conto" della giunta sull'attività svolta. La sua preparazione comporta tra l'altro la fissazione degli obiettivi dell'ente locale", PAVAN A. E ALTRI, *Contabilità*, op. cit., p. 16.

ottica di genere - è obiettivo ambizioso e complesso, da conseguire per gradi.

L'obiettivo, più circoscritto, del presente lavoro è quello di formulare una proposta che sia non la soluzione del problema generale, ma un primo suggerimento immediatamente applicabile sotto il profilo operativo per trarre utilità dall'adozione di una prospettiva di genere nell'ambito dell'amministrazione dell'ente locale.

Poiché quest'ultima prende le mosse dal momento pianificatorio, con il quale gli organi politici programmano l'attività attraverso la definizione degli obiettivi gestionali, il suggerimento che si propone è quello di cominciare a ragionare e ad intervenire sull'elemento che si pone alla base di tale momento: l'analisi dei bisogni della collettività di riferimento.

L'attività di pianificazione di un ente che non voglia essere accusato di autoreferenzialità deve necessariamente partire dall'individuazione delle esigenze che la popolazione manifesta, così da definire coerentemente con esse gli obiettivi da perseguire, da identificare le azioni e i progetti da realizzare per massimizzarne la soddisfazione e da procedere alla ripartizione delle risorse finanziarie da impiegare.

A sua volta, peraltro, l'analisi dei bisogni presuppone ed implica una attenta analisi delle caratteristiche della collettività e del contesto di riferimento sotto il profilo demografico, economico e sociale. Se, da un lato, viene infatti da chiedersi come possa l'organo politico definire i programmi quando non conosca i bisogni della popolazione che amministra, dall'altro ci si dovrebbe domandare come si possano conoscere i bisogni in assenza di informazioni di dettaglio sulle caratteristiche della popolazione.

La proposta alla quale si perviene al termine di questo scritto è sintetizzabile nell'introduzione dell'analisi di genere già in sede di formulazione della Relazione previsionale e programmatica, quale analisi integrativa nello studio delle caratteristiche della popolazione e stimolo per l'individuazione delle necessità più profonde del tessuto sociale in cui operano gli enti locali. La lettura del territorio attraverso la prospettiva del genere permette di inquadrare in modo più approfondito e dettagliato i tratti distintivi della comunità locale, evidenziandone aspetti di criticità e conseguenti ambiti di intervento.

Ampliare in ottica di genere l'analisi delle caratteristiche della popolazione non comporterebbe, peraltro, alcuna sovrastruttura poiché già

nella sua forma attuale la prima sezione della Relazione prevede una descrizione delle caratteristiche demografiche, territoriali, dell'economia e dei servizi dell'ente.

Per essere ancora più efficace, tale tipo di approfondimento potrebbe essere effettuato non solo in chiave storica ma anche prospettica, evidenziando la presumibile evoluzione della popolazione e del contesto. Ciò permetterebbe di derivare in modo più puntuale i processi di trasformazione costantemente in atto nel sistema dei bisogni della collettività di riferimento e consentirebbe all'ente locale una risposta più pronta alle esigenze dinamiche e continuamente mutevoli della cittadinanza.

Le caratteristiche socio-demografiche e di contesto da approfondire in ottica di genere al fine di evidenziare le differenze tra uomo e donna che maggiormente incidono sulla percezione dei bisogni e, di conseguenza, sulla domanda di servizi e sulle iniziative che l'ente dovrebbe attivare sono molteplici.

A titolo di esempio, se ne possono richiamare alcune organizzandole per aree tematiche.

#### *Descrizione dell'ente locale*

L'analisi del contesto passa necessariamente per una descrizione approfondita dell'ente locale in termini di superficie e popolazione, territorio (infrastrutture, ...), criticità (inquinamento, criminalità, ...), rete istituzionale (relazioni con altri enti pubblici e privati), sistema produttivo, sistema sociale (condizioni socio-economiche delle famiglie, fenomeni di disagio sociale, ...).

#### *Caratteristiche socio-demografiche della popolazione*

L'analisi delle caratteristiche socio-demografiche della popolazione può essere variamente strutturata. Ad esempio si possono considerare le seguenti variabili:

- fascia di età: in ottica di genere, i diversi periodi di vita vengono suddivisi in relazione alle problematiche personali, familiari e sociali che più frequentemente si pongono;
- stato civile: donne nubili, divorziate, vedove o coniugate, con o senza figli (di diversa età), che vivono ancora (o non più) nella famiglia di origine presentano bisogni fortemente diversi tra loro;

- provenienza: in prospettiva di genere, la popolazione immigrata presenta caratteristiche ed avverte bisogni non pienamente assimilabili al resto della comunità;
- composizione del nucleo familiare: la composizione del nucleo familiare in relazione al numero di figli, di madri sole, di anziani, di portatori di handicap consente di sviluppare una riflessione più articolata sulle politiche di supporto all'attività di cura e di conciliazione con i tempi del lavoro. A ben vedere, si tratta di interventi che sono certamente sensibili al genere (in quanto indirettamente sono volti a supportare le donne rendendo meno gravose le attività di cura che, tradizionalmente, spesso pesano proprio su di esse), ma che di fatto portano beneficio a tutta la collettività migliorando e potenziando a favore di tutta la popolazione il sistema di welfare.
- grado di istruzione.

Tutte queste caratteristiche socio-demografiche si prestano ad essere osservate nella loro composizione ed evoluzione attraverso indicatori di sintesi, quali ad esempio, l'indice di vecchiaia, il rapporto di mascolinità, gli stranieri per 100 abitanti.

#### *Mercato del lavoro*

L'analisi della popolazione e del contesto in ottica di genere può contribuire a mettere in luce le caratteristiche del mercato del lavoro e gli aspetti ad esso correlati. In tal senso possono essere vagliati elementi quali l'occupazione e la disoccupazione, l'istruzione e la formazione, che permettono all'ente locale di identificare in modo più efficace gli interventi che si rendono necessari a sostegno delle attività lavorative e produttive del territorio.

#### *Ambiente e qualità della vita*

In tale ambito di analisi si possono approfondire aspetti legati alla sicurezza e criminalità, ai trasporti e alla mobilità, alla tutela ambientale, alla cultura, sport e tempo libero.

La conoscenza più approfondita e dettagliata delle caratteristiche della popolazione e del contesto permette di identificare meglio i biso-

gni e la domanda di intervento, evidenziando le differenti esigenze che la comunità – formata da uomini e donne – presenta.

In questo modo risulta possibile progettare e realizzare una gestione (e un'organizzazione) dell'ente effettivamente ispirata ad una logica di gender mainstreaming nell'interesse della collettività intera, che, in tutte le fasi in cui si articola, tenga sempre presente l'ottica del destinatario.

Nel contempo, essa permetterebbe di creare i presupposti affinché, nelle fasi successive del processo di valutazione dell'operato dell'ente e di responsabilizzazione degli amministratori locali, sia sempre possibile trovare un punto di riferimento che permetta di correlare le necessità manifestate dalla cittadinanza ed i servizi offerti ed erogati dall'ente.

Gender budgeting e gender auditing risulterebbero così potenziati nella loro funzionalità, in quanto diverrebbero momento conclusivo di un processo decisionale e gestionale che fa del genere una variabile strategica rilevante.

Sotto il profilo espositivo le informazioni ottenute dall'analisi di genere del territorio, opportunamente raccolte in tabelle di sintesi e commentate nel loro significato e nelle loro implicazioni, dovrebbero trovare esposizione non già – o non solo, come ora tipicamente avviene – all'interno del bilancio di genere quanto piuttosto, come si affermava in precedenza, nella Relazione previsionale e programmatica. È questa infatti, insieme al bilancio di previsione lo strumento attraverso il quale si esprime in maggiore misura l'attività di indirizzo dell'ente<sup>(66)</sup> con cui l'organo politico di fatto definisce il modello di sviluppo socio-economico del territorio, identificando gli obiettivi, gli ambiti e le priorità di intervento nonché i criteri di redistribuzione delle risorse finanziarie pubbliche.

La diversa collocazione permetterebbe di valorizzare meglio la funzionalità dell'analisi di genere. Quando questa, infatti, viene per così dire "relegata" all'interno del bilancio di genere, essa diventa una descrizione parziale – e perciò insoddisfacente – della collettività di riferimento, che porta a considerare i soli interventi ed iniziative sensibili al genere e le loro modalità di finanziamento. Spostare l'analisi di genere all'interno della Relazione previsionale e programmatica implica

<sup>(66)</sup> Cfr. in proposito FARNETI G., *Ragioneria pubblica*, op. cit., p. 53.

invece adottare una prospettiva di osservazione più ampia, grazie alla quale diventa possibile raccogliere dati con maggiore livello di disaggregazione, che accrescono – a parità di condizioni – la probabilità di adottare più efficaci misure di finanza pubblica a favore della collettività e del territorio.

Approfondire l'analisi della popolazione e del contesto in chiave di genere è un importante *strumento di mainstreaming* che consente all'ente locale di ridurre le disuguaglianze di genere *a vantaggio dell'intera collettività*. Solo in tal modo, gli amministratori possono essere maggiormente consapevoli delle conseguenze del loro agire su donne e uomini e condurre un'azione più equa, più efficace e più efficiente.

## BIBLIOGRAFIA

- ADDABBO T., *Gender auditing dei bilanci e delle politiche pubbliche*, Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche, Modena, 2003.
- ADDABBO T. e BALDINI M., *The Gender Impact of Workfare Policies in Italy and the Effect of Unpaid Work*, in PICCHIO A. (a cura di), *Unpaid Work and the Economy*, Routledge, London and New York, 2003.
- AIROLDI G., BRUNETTI G. e CODA V., *Economia Aziendale*, Il Mulino, Bologna, 1994.  
– *Corso di Economia Aziendale*, Il Mulino, Bologna, 2005.
- ALBERTI G.B., *Elementi di Economia Aziendale. Dalla gestione al bilancio*, Cedam, Padova, 2002.  
– *La determinazione dei risultati nelle fondazioni bancarie*, QMR, Rirea, Roma, 2002.
- ANTHONY R.N. e YOUNG D.N., *Management Control in Nonprofit Organizations*, Mc Graw Hill, New York, 1999.
- ARDEMANI E., *L'impresa. L'economia delle imprese*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1993.
- AZZINI L., *Istituzioni di economia d'azienda*, Giuffrè, Milano, 1982.
- BARTOCCI L., *Il bilancio sociale degli enti locali*, Giappichelli, Torino, 2003.
- BARTOLINI M., *Il controllo dell'efficienza*, in FARNETI G., *Ragioneria pubblica. Il "nuovo" sistema informativo delle aziende pubbliche*, Franco Angeli, Milano, 2004.
- BORGONOVÌ E., *Introduzione all'economia delle aziende pubbliche*, Giuffrè, Milano, 1984.  
– *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 1996.
- BRIMSON J.A., *Activity accounting. An activity-based costing approach*, Wiley, New York, 1991.
- BROGLIA GUIGGI A., *La concettualità dell'azienda per la consapevole creazione di valore*, Giappichelli, Torino, 2001.
- BUDLENDER D., SHARP R. e ALLEN K., *How to Do a Gender-sensitive Budget Analysis: Contemporary Research and Practice*, Commonwealth Secretariat and AusAid, London and Canberra, 1998.
- BURR V., *Psicologia delle differenze di genere*, Il Mulino, Bologna, 2000.
- BYANYIMA W., *Strengthening Parliamentary governance through gender budgeting: the experience of three African countries. Gender Auditing of Government Budgets*, Commissione Pari Opportunità Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 2000.
- CAPALDO P., *Le Aziende non profit tra Stato e mercato*, in *Le aziende non profit tra Stato e mercato*, Atti del convegno AIDEA, Clueb, Bologna, 1996.
- CAMPBELL K. e MINGUEZ VERA A., *Gender Diversity in the Boardroom and Firm Financial Performance*, in *Journal of Business Ethics*, vol. 83, n. 3, 2007.  
– *Female Board Appointments and Firm valuation: short and long-term effects*, in *Journal of Management and Governance*, vol. 14, 2010.
- CARAMIELLO C., *L'azienda: operazioni di gestione e dinamica dei valori*, Giuffrè, Milano, 1989.
- CARTER D. A., SIMKINS B.J. e SIMPSON W.G., *Corporate Governance, Board Diversity and Firm Value*, in *The Financial Review*, vol. 38, n. 1, 2003.

- CASARICO A. e PROFETA P., *Uguaglianza di genere e sistemi pensionistici: aspetti critici e prospettive per l'Italia*, in *Studi e Note di Economia*, Anno XIV, n.3, 2009.
- CASSANDRO P.E., *Gestioni erogatrici pubbliche*, Utet, Torino, 1979.  
– *Sulla cosiddetta "performance" dell'azienda e sulle possibilità di una sua valutazione*, in *Rivista Italiana di ragioneria e di Economia Aziendale*, aprile-maggio, 1985.
- CAVALIERI E. e FERRARIS FRANCESCHI R., *Economia Aziendale*, Giappichelli, Torino, 2000.
- CAVALIERI E., *L'oggetto degli studi di economia aziendale*, in *La Ragioneria e l'Economia Aziendale: dinamiche evolutive e prospettive di cambiamento*, Franco Angeli, Milano, 2008.
- CONNEL R.W., *Questioni di genere*, Il Mulino, Bologna, 2002.
- DEL BOCA D. e ROSINA A., *Famiglie sole. Sopravvivere con un welfare inefficiente*, Il Mulino, Bologna, 2009.
- DEL BOCA D., *Perché l'Italia ha bisogno di Womenomics*, 16.03.2010, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 2010.
- DEL SORDO C., *Il controllo dell'efficacia*, in FARNETI G., *Ragioneria pubblica. Il "nuovo" sistema informativo delle aziende pubbliche*, Franco Angeli, Milano, 2004.
- DONÀ A., *Le pari opportunità*, Laterza, Roma, 2006.  
– *Genere e politiche pubbliche*, Mondadori, Milano, 2007.
- ELSON D., *Integrating gender issues into national budgetary policies and procedures: some policy options*, in *Journal of International Development*, vol. 10, 1998.
- EU, *Report on Equality Between Men and Women*, Bruxelles, 2010.
- FARNETI G., *Introduzione all'economia dell'azienda pubblica*, Giappichelli, Torino, 1995.  
– *Ragioneria pubblica. Il "nuovo" sistema informativo delle aziende pubbliche*, Franco Angeli, Milano, 2004.  
– *Economia d'Azienda*, Franco Angeli, Milano, 2007.
- FARNETI G., MAZZARA L. e SAVIOLI, G., *Il sistema degli indicatori negli enti locali*, Giappichelli, Torino, 1996.
- FARNETI G. e PADOVANI E., *Il check up dell'ente locale*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2003.
- FERRERA G., *Il Fattore D*, Mondadori, Milano, 2008.
- FREEMAN R.E., *Strategic management: a stakeholder approach*, Pitman, Boston, 1984.
- GIANNESI E., *Le aziende di produzione originaria*, vol. 1, Cursi, Pisa, 1960.  
– *Considerazioni critiche intorno al concetto di azienda*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giordano dell'Amore*, Giuffrè, Milano, 1969.
- HAUSMANN R., TYSON L. e ZAHIDI S., *The Global Gender Gap Index*, World Economic Forum, Ginevra, 2007.  
– *The Global Gender Gap Index*, World Economic Forum Ginevra, 2010.
- HIMMELWEIT S., *Making visible the hidden economy: the case for gender-impact analysis of economic policy*, in *Feminist Economics*, vol. 8, 2002.
- HINNA L., *Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, Franco Angeli, Milano, 2004.
- HINNA L. e MONTEDURO F., *Amministrazioni Pubbliche. Evoluzione e sistemi di gestione*, Aracne, Roma, 2006.
- KIRTON G e GREEN A.M., *The Dynamics of Managing Diversity. A critical Approach*, Elsevier Butterworth Heinemann, London, 2005.
- LEARDINI C., *La misurazione dei risultati aziendali. La valorizzazione dell'utilità prodotta in assenza di corrispettivo*, Giappichelli, Torino, 2009.
- MASINI C., *Lavoro e risparmio Utet*, Torino, 1970.
- MAZZARA L., *Processi e strumenti di misurazione dei risultati negli enti locali*, Giappichelli, Torino, 2003.
- MELANDRI V., *Accountability e aziende non profit*, Du Press, Bologna, 2004.
- OECD, *Doing Better for Families*, 2011.
- ONIDA P., *L'azienda. Primi principi di gestione e di organizzazione*, Giuffrè, Milano, 1954.

- PADOVANI E. e FARNETI G., *La scelta degli indicatori di output*, in AA.VV., *Misurare per decidere*, Rubettino, 2006.
- PAVAN A. e REGINATO E., *Programmazione e controllo nello Stato e nelle altre amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano, 2004.
- PAVAN A. ET AL., *La contabilità nei comuni italiani alla vigilia della riforma federale*, Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali, 2009.
- PICCHIO A., *Unpaid work and the economy*, Routledge, London and New York, 2003.
- POZZOLI S., *Il controllo direzionale negli enti locali*, Franco Angeli, Milano, 2001.
- POZZOLI M., *Oggetto e finalità del controllo di gestione*, in MULAZZANI M. e CEPPELLI M.G. (a cura di), *La determinazione dei costi dei servizi negli enti locali ai fini del controllo interno di gestione*, Aracne, Roma, 2007.
- PULEJO L., *Esperienze in tema di bilancio sociale. Il modello francese*, Giappichelli, Torino, 1996.
- RUBERY J., GRIMSHAW D., FAGAN C., FIGUEIREDO H. e SMITH M., *Gender Equality still on the European Agenda: But for How Long?*, in *Industrial Relations Journal*, vol. 34, n. 5, 2003a.
- RUBERY J., HUMPHRIES J., FAGAN C., GRIMSHAW D. e SMITH M., *Equality as a Productive Factor*, in BURCHELL B., DEAKIN S., MICHIE M. e RUBERY J. (a cura di), *Systems of Production: markets, organisations and performance*, Routledge, London, 2003b.
- RUSCONI G., *Il bilancio sociale dell'impresa*, Giuffrè, Milano, 1988.  
– *Etica e impresa. Un'analisi economico-aziendale*, Clueb, Bologna, 1997.
- SHANK J.K. e GOVINDARAJAN V., *Strategic Cost Analysis*, Irwin, Homewood Illinois, 1989.  
– *Strategic Cost Management. The New Tool for Competitive Advantage*, The Free Press, New York, 1993.
- SHARP R., *The Economics and Politics of Auditing Government Budgets for Their Gender Impacts*, in *Hawke Institute Working Paper Series*, n°3, 2000.
- SHARP R. e BROOMHILL R., *Women and government budgets*, in *Australian Journal of Social Issues*, n. 25, 1990.  
– *Budgeting for Equality: the Australian Experience*, in *Feminist Economics*, vol. 8, n. 1, 2002.
- SIMONAZZI A., VILLA P., LUCIDI F. e NATICCHIONI P., *Continuity and change in the Italian model*, in *Working Paper*, n. 108, 2008.
- SMITH M. e BETTIO F., *Analysis Note: the Economic Case for Gender Equality*, EGGE - European Commission's Network of Experts on Employment and Gender Equality issues, Fondazione Giacomo Brodolini, 2008.
- SMITH M., *Analysis Note: Gender Equality and Recession*, EGGE - European Commission's Network of Experts on Employment and Gender Equality issues, Fondazione Giacomo Brodolini, 2009.
- SOSTERO U., *L'economicità delle aziende. Rappresentazione delle performance e dell'equilibrio nelle imprese, nelle aziende nonprofit e nelle aziende pubbliche*, Giuffrè, Milano, 2003.
- TESSITORE A., *Una riconsiderazione del concetto di azienda*, in *Scritti in onore di Edoardo Ardemani*, Giuffrè, Milano, 1997.
- VIGANÒ E., *Il concetto generale di azienda*, in VIGANÒ E. (a cura di), *Azienda. Primi contributi di una ricerca sistematica per un rinnovato concetto generale*, Cedam, Padova, 1997.
- VINGELLI G., *Il bilancio di genere negli enti locali*, in DEL RE A., LONGO V. e PERINI L., *I confini della cittadinanza. Genere, partecipazione politica e vita quotidiana*, Franco Angeli, Milano, 2010.
- WITTENBERG-COX A. e MAITLAND A., *Rivoluzione Womenomics*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2010.



ZANGRANDI A., *Economia delle aziende pubbliche: management e cambiamento*, Egea, Milano, 2008.

ZAPPA G., *Tendenze nuove negli studi di ragioneria*, Giuffrè, Milano, 1927.

– *L'economia delle aziende di consumo*, Giuffrè, Milano, 1962.

## Volumi già pubblicati su argomenti di Economia Aziendale

1. NICOLA DI CAGNO, ALBERTO DELL'ATTI - Le Società a responsabilità limitata operanti nella provincia di Lecce. Un'indagine conoscitiva sugli aspetti economico-aziendali
2. GIANFRANCO CAPODAGLIO, MARIA GABRIELLA BALDARELLI - L'armonizzazione dei Principi Contabili in Europa. Allargamento dell'U.E. e confronto Internazionale – Atti di Convegno Internazionale
3. CLAUDIO BIANCHI - Tipologia della crisi d'impresa e politiche di intervento operativo
4. PIER LUIGI MARCHINI - Il fair value. Prospettive di applicazione
5. CLAUDIO BIANCHI - Internal Audit e Risk Assessment. Un contributo alla governance aziendale
6. GIANFRANCO CAPODAGLIO - L'introduzione della contabilità economico-patrimoniale nelle università italiane. Metodologie e soluzioni operative – Atti di Convegno
7. FRANCO FONTANA, MATTEO CAROLI - L'industria della moda in Italia. Strutture del settore, dinamiche competitive e lineamenti di politica industriale – LUISS
8. DARIO SORIA - Normativa ambientale e competitività dei sistemi aziendali
9. IRENE PREVITI FLESCA - Comunicazione, Creatività, Consenso in Azienda
10. GIANFRANCO CAPODAGLIO, GABRIELLA BALDARELLI - L'armonizzazione dei Principi Contabili in Europa. "Quali regole" per le piccole imprese?
11. MARIA SILVIA AVI - I crediti commerciali: aspetti gestionali, civilistici e fiscali. Ieri, oggi e domani
12. GSA DELL'ACCADEMIA ITALIANA DI ECONOMIA AZIENDALE – Vol.1 - L'analisi degli effetti sul Bilancio dell'introduzione dei Principi Contabili Internazionali IAS/IFRS
13. GSA DELL'ACCADEMIA ITALIANA DI ECONOMIA AZIENDALE – Vol.2 - L'analisi degli effetti sul Bilancio dell'introduzione dei Principi Contabili Internazionali IAS/IFRS
14. GIOVANNA LUCIANELLI - L'introduzione della contabilità economico-patrimoniale nel settore pubblico. Esperienze a confronto
15. ROBERTO DI PIETRA - Bilanci consolidati dei Gruppi Bancari: le principali conseguenze delle valutazioni al Fair Value
16. LUIGI PUDDU - Bilancio Ipsas Sistema integrato di Rilevazione e Principi Contabili Pubblici
17. ENRICO DEIDDA GAGLIARDO - I cantieri della nautica da diporto. Profili economico-aziendali e di bilancio
18. GSA DELL'ACCADEMIA ITALIANA DI ECONOMIA AZIENDALE - I fabbisogni formativi delle imprese italiane nell'ambito economico-aziendale
19. MASSIMO ARNONE - I riflessi strategici organizzativi e contabili internazionali nelle imprese bancarie. IAS 32 IAS 39 "una nuova lettura degli strumenti finanziari"
20. AA.VV. - I valori immateriali nell'economia dell'impresa. Profili sistemici, strutturali ed analitici
21. ENRICO SORANO - Il bilancio sociale nell'azienda sanitaria
22. GSA DELL'ACCADEMIA ITALIANA DI ECONOMIA AZIENDALE - Innovazione e Accountability nella Pubblica Amministrazione. I Drivers del cambiamento
23. VINCENZO SFORZA - La misurazione dell'efficacia e dell'efficienza dei processi formativi nelle amministrazioni pubbliche. Criticità attuali e prospettive future
24. STEFANO CORONELLA - Aggregazioni e gruppi di aziende. Caratteristiche e finalità
25. FRANCO RUBINO - Aziendalizzazione e rendicontazione sociale nelle scuole

[ Pubblicazione sottoposta a referaggio ]

Il lavoro proposto si pone l'obiettivo di sottolineare come la "questione di genere" costituisca per l'ente pubblico locale un problema di natura aziendale da impostare e risolvere secondo logiche di economicità, efficacia ed efficienza e non solo - come il più delle volte è stato presentato - come un'esigenza di carattere macroeconomico legata alla promozione dello sviluppo socio-economico del territorio.

Punto di partenza della riflessione è l'idea che la questione di genere, nella sua essenza ultima, è un insieme di bisogni che sono sì distintivi del genere femminile, ma che coinvolgono direttamente o indirettamente anche tutta una serie di esigenze ad essi correlate di cui si fa portatrice l'intera collettività territoriale di riferimento.

Secondo questa accezione, l'attenzione dedicata ai "problemi di genere" non distorce ma, anzi, permette di ampliare ed approfondire l'analisi dei bisogni della comunità locale, cogliendone le relazioni reciproche di causa ed effetto.

Rendendo possibile un'analisi più approfondita e consapevole delle esigenze manifestate dalla collettività, la dimensione di genere permette di attuare un processo di pianificazione e programmazione della gestione dell'ente locale meglio capace di rispondere alle istanze e alle priorità che provengono dai cittadini del territorio.

Ne consegue che la prospettiva di genere, in virtù della sua valenza generale e della sua capacità di dimostrarsi funzionale ai vincoli di efficacia ed efficienza che condizionano l'amministrazione dell'azienda ente locale, dovrebbe essere collocata fra i principi che informano i processi decisionali degli organi di indirizzo.

La proposta alla quale il lavoro perviene suggerisce di introdurre l'analisi di genere già in sede di redazione della Relazione previsionale e programmatica, quale analisi integrativa nella sezione dedicata allo studio delle caratteristiche della popolazione e quale stimolo per una pronta ed attenta individuazione delle necessità più profonde del tessuto sociale locale.

**CHIARA LEARDINI** è Professore Associato di Economia Aziendale presso il Dipartimento di Economia Aziendale dell'Università degli Studi di Verona. Insegna nella Facoltà di Giurisprudenza "Economia delle Aziende e delle Amministrazioni Pubbliche" ed "Economia Aziendale" e nella Facoltà di Medicina e Chirurgia "Economia Aziendale" e "Programmazione e organizzazione aziendale". I suoi interessi di ricerca riguardano le logiche di gestione e la misurazione dei risultati nelle aziende pubbliche.

**GINA ROSSI** è Ricercatrice di Economia Aziendale presso il Dipartimento di Scienze Economiche e Statistiche dell'Università degli Studi di Udine. Insegna nella Facoltà di Economia "Economia Aziendale" e "Bilancio IFRS delle imprese e bilancio dei gruppi". I suoi interessi di ricerca riguardano il tema della comunicazione aziendale.

# GENERE, TERRITORIO E PROGRAMMAZIONE: UN'OPPORTUNITÀ PER L'AZIENDA PUBBLICA LOCALE

CHIARA LEARDINI - GINA ROSSI

ISBN 978 - 88 - 96004 - 85 - 2

€ 11,00

RIREA *Aziende*  
Studi e Ricerche  
di Economia Aziendale



RIREA

RIREA *Aziende*  
Studi e Ricerche  
di Economia Aziendale