

Deleghe e attività per le Politiche di Genere e di Pari Opportunità nel territorio della Città Metropolitana di Bologna

Rapporto

Il percorso partecipato

Il percorso partecipato “RAPPRESENTARE l’uguaglianza”, finanziato dalla Regione Emilia-Romagna con fondi attribuiti dal bando “Partecipazione” 2023/2024, è volto a definire la machinery istituzionale del Piano per l’uguaglianza di genere della Città metropolitana di Bologna.

Prevede 5 fasi di attuazione dal 29 marzo al 29 settembre 2024: 1) definizione dello stato dell’arte in relazione alle politiche di Genere e di Pari Opportunità nel territorio della Città Metropolitana; 2) mappatura dei bisogni attraverso interviste con testimoni privilegiati e focus group con il funzionari/e e dirigenti dei Comuni e con rappresentanti della società civile organizzata; 3) elaborazione delle proposte in merito alla machinery istituzionale disegnata dal Piano per l’Uguaglianza attraverso un evento partecipato che coinvolge gli amministratori dei Comuni e tutti i soggetti coinvolti nelle fasi precedenti; 4) elaborazione di un documento finale che verrà presentato in un’assemblea partecipata e successivamente sottoposto alla valutazione del Consiglio metropolitano.

Si presentano in questo rapporto i risultati della prima fase.

Analisi dei questionari

La prima fase del percorso ha comportato, oltre all’analisi della documentazione esistente, la ricognizione degli organismi e delle attività per le pari opportunità nei 55 comuni che compongono la Città metropolitana di Bologna.

A questo scopo, si è richiesto ai Comuni di compilare un questionario online che indagava, nell’ambito delle politiche di Genere e Pari Opportunità, l’attribuzione delle deleghe a uno o più degli enti territoriali – Comuni, Unioni e Distretti -, nonché le pratiche e attività a livello comunale. Si è inoltre esplorata l’appartenenza a reti istituzionali o miste istituzionali/società civile in tema di pari opportunità.

Va osservato che in 45 Comuni a giugno si terranno elezioni amministrative. I dati riportati sono stati raccolti ad Aprile 2024, e quindi fotografano una situazione che potrebbe modificarsi a breve in seguito all’insediamento di nuovi Sindaci e amministrazioni.

Dei 55 Comuni, **il questionario è stato compilato da 46 amministrazioni comunali (84%)**. I Comuni che hanno risposto si distribuiscono su tutto il territorio metropolitano, seppure il Distretto Pianura Est risulti sottostimato rispetto ad altri Distretti.

Tabella 1 – Comuni che hanno risposto al questionario

Distretto - Unione	Nr Comuni	Risposte
Bologna	1	1
Imola	10	10
<i>Nuovo Circondario Imolese</i>	10	10
Montagna	12	10
<i>Unione dell'Appennino</i>	11	9
Reno-Lavino-Samoggia	5	5
<i>Unione Valli del Reno/Lavino/Samoggia</i>	5	5
Pianura Est	15	9
<i>Unione Reno Galliera</i>	8	4
<i>Unione Terre di Pianura</i>	4	2
Pianura Ovest	6	6
<i>Unione Terre d'Acqua</i>	6	6
Savena-Idice	6	5
<i>Unione Savena-Idice</i>	5	4
TOTALE DISTRETTI	55	46
TOTALE UNIONI	49	40

Deleghe nell'ambito delle Politiche di Genere e di Pari Opportunità

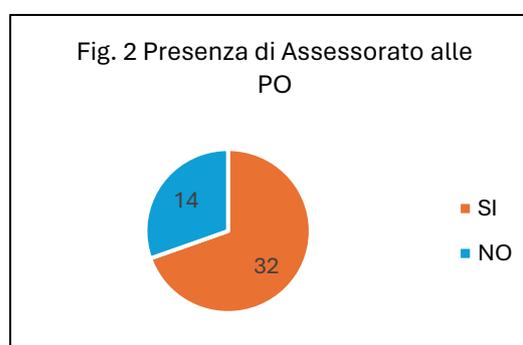
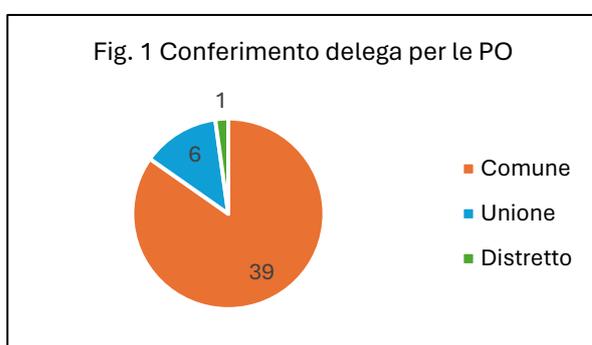
Nella stragrande maggioranza dei Comuni (39 su 46 rilevati) la delega per le pari opportunità è mantenuta all'interno dell'amministrazione comunale (Figura 1).

Dei 6 Comuni che conferiscono la delega all'Unione di appartenenza, 3 sono componenti dell'Unione Reno Galliera, 2 dell'Unione Appennino e 1 Unione Savena-Idice.

Oltre due terzi dei Comuni rilevati (31 su 46) hanno istituito specifici Assessorati con delega alle politiche di genere e di pari opportunità (Figura 2).

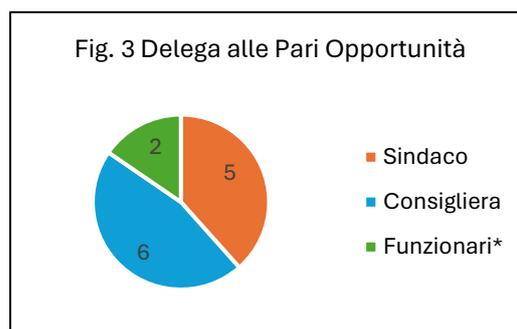
Dei 6 Comuni che hanno dichiarato l'assegnazione della delega all'Unione, 4 Comuni hanno comunque istituito un Assessorato specifico.

Non risultano correlazioni con la dimensione (numero di abitanti) dei Comuni.



A tutti i Comuni è stato chiesto di indicare un referente per le PO a livello di amministrazione comunale, anche nel caso la delega sia stata attribuita all'Unione o al Distretto.

Nei 14 Comuni che non hanno un Assessorato alle Pari Opportunità, la delega in 5 casi è esercitata dal Sindaco/a e in 6 casi da una Consigliera, mentre in 2 casi la referente indicata è una funzionaria (Figura 3).



Pratiche e attività nell'ambito delle Politiche di Genere e di Pari Opportunità

Nel questionario è stata richiesta l'attuazione di pratiche e attività in tema di politiche di genere e di pari opportunità nel territorio di appartenenza, limitandosi a quelle programmate e/o in atto dal 2023 ad oggi.

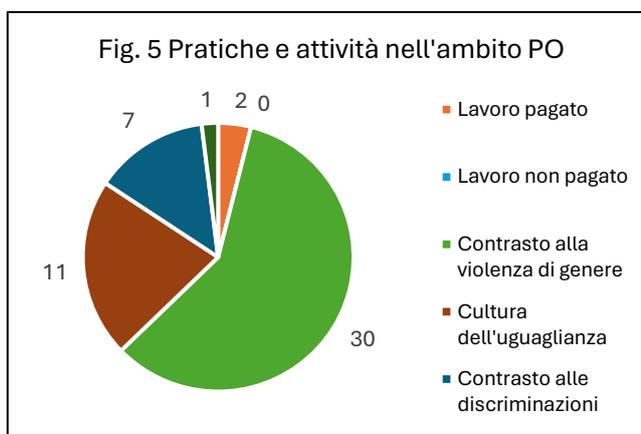
Quasi tutti i Comuni (40 su 46 rilevati) hanno risposto in senso positivo (Figura 4).



Interessante notare che, dei 6 Comuni che hanno risposto negativamente, la metà ha comunque nominato un Assessorato specifico alle Pari Opportunità. Inoltre, 4 di questi Comuni si collocano nel territorio dell'Appennino.

Con riferimento alle aree di attività, si è utilizzata nel questionario una classificazione che si richiamava alle aree tematiche del Piano per l'uguaglianza di genere e si richiedeva di indicare quella prioritaria, lasciando tuttavia spazio per segnalare anche altre aree ritenute particolarmente rilevanti.

La figura 5 evidenzia come l'attività prevalente sulle pari opportunità nei Comuni rilevati si focalizzi sulle azioni di contrasto alla violenza di genere (presente in 30 Comuni sui 46 che hanno dichiarato attività nell'ambito PO).



Attività riferibili alla Cultura dell'uguaglianza sono state indicate da 11 Comuni (comunque un quarto dei Comuni interessati), mentre azioni di Contrasto alle discriminazioni sono state dichiarate da 7 Comuni, ma solo in 2 casi come area prevalente.

Risultano molto limitate pratiche e attività sul Lavoro pagato (2 Comuni) e del tutto assenti sul Lavoro non pagato, sebbene un Comune abbia dichiarato come non prioritarie iniziative sull' "Autonomia e inserimento lavorativo", ma legate alle azioni di contrasto alla violenza di genere.

Uffici tecnici competenti per le Politiche di Genere e Pari Opportunità

Alle amministrazioni comunali è stato chiesto qual è l'ufficio tecnico a cui afferiscono le pratiche e attività di Genere e di Pari Opportunità (Figura 6).

Solamente i due Comuni di maggiori dimensioni (Bologna e Imola) si sono dotati di uffici dedicati specificamente a tali politiche.

Per i rimanenti Comuni rispondenti, occorre precisare che le competenze relative all'attuazione della delega sono attribuite ad uffici polifunzionali, che hanno denominazioni (nella piena autonomia dei Comuni) non omogenee. Pertanto, nella classificazione qui utilizzata a fini statistici si è seguito il criterio di mettere in evidenza quella parte della denominazione che si riferisce espressamente al genere e alle pari opportunità o ad un'area di attività circoscritta (ad esempio, la denominazione "Ufficio del sindaco e cultura" è classificata come "cultura" e non "affari generali").

In 6 casi l'ufficio preposto dichiara espressamente di avere all'interno competenze riferite anche alle politiche di genere e pari opportunità. Si tratta, con l'eccezione dell'unico Comune in questo gruppo che ha assegnato la delega all'Unione, di Comuni che rientrano nei primi 7 per dimensione della Città metropolitana (Bologna inclusa).

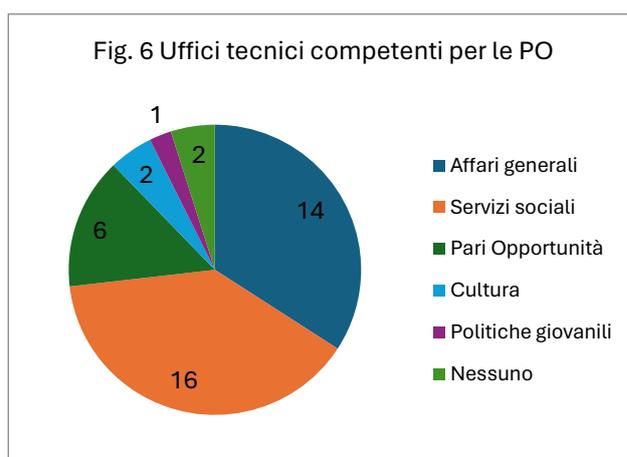
In 2 Comuni l'ufficio competente nella propria denominazione fa riferimento alla Cultura e in 1 caso l'ufficio tecnico è quello delle politiche giovanili o servizi per l'adolescenza.

In 30 Comuni (che rappresentano peraltro il 73% dei comuni rilevati) si nota una forte concentrazione su due uffici:

- Servizi sociali o comunque afferenti al welfare in 16 casi
- Affari generali, di solito la Segreteria, in 14 Comuni.

I rimanenti due Comuni dichiarano di non avere assegnato nessun Ufficio tecnico, pur avendo uno di loro istituito un Assessorato con delega alle Politiche di Genere e di Pari Opportunità.

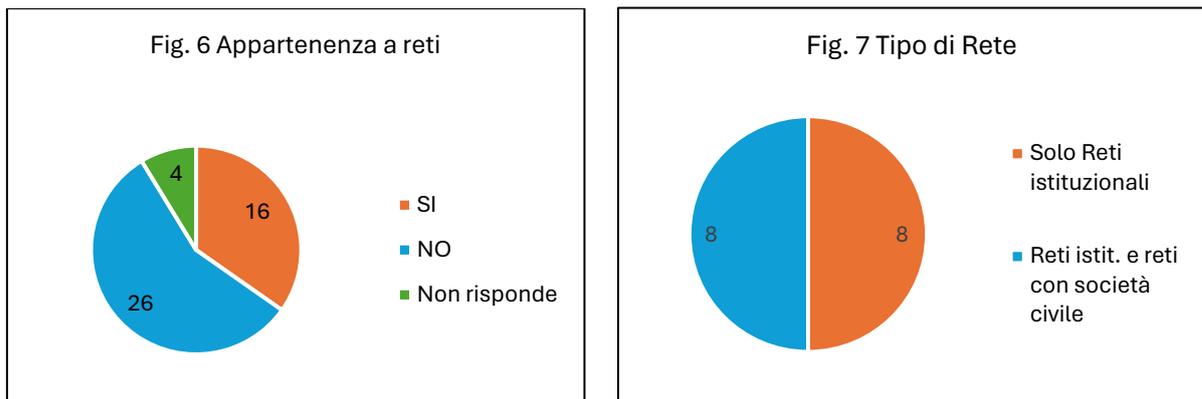
Va osservato anche che i 6 Comuni che hanno assegnato la delega per le Politiche di Genere e di Pari Opportunità all'Unione di appartenenza soltanto 4 hanno fatto riferimento a uffici dell'Unione (3 Comuni) o genericamente all'Unione stessa. L'unico Comune rispondente che dichiara la delega al Distretto non ha fornito indicazioni sull'ufficio tecnico di riferimento.



Appartenenza a reti in tema di Pari Opportunità

Tramite il questionario si è fatta una ricognizione dell'appartenenza a reti che si occupano di temi nell'ambito delle Pari Opportunità con riferimento alle reti esistenti dal 2023 ad oggi.

Soltanto 16 Comuni (il 35%) tra quelli rilevati dichiara di far parte di una rete (figura 6). Questi Comuni rientrano tutti in una rete istituzionale, tuttavia 6 di loro fanno parte anche di reti che includono organizzazioni della società civile (figura 7).



La dimensione comunale non sembra influire su questo dato. Da notare che tra i Comuni che hanno indicato l'appartenenza a Reti Istituzionali, 3 su 8 appartengono al Distretto Reno-Lavino-Samoggia mentre la partecipazione a Reti miste vede Comuni appartenenti ai vari Distretti.

Tra le reti istituzionali sono state segnalate:

- READY (che comprende 4 Comuni tra quelli rilevati)
- Commissione ANCI Pari Opportunità
- Città del Dialogo
- Commissione Mosaico

Alla domanda relativa al coinvolgimento della società civile, sono state indicate reti e organismi consultivi:

- la rete Women
- la Consulta delle Donne

collaborazioni "strutturate" con le Associazioni:

- UDI
- Mondodonna
- Casa delle Donne per non subire violenza
- SPI-CGIL

Le Politiche di Genere e di Pari Opportunità nel sistema territoriale

I dati acquisiti nella prima fase del Percorso indicano che le Politiche di Genere e di Pari Opportunità vede il coinvolgimento di diversi enti territoriali. Nel processo di definizione della machinery istituzionale è pertanto opportuno richiamare a grandi tratti il quadro istituzionale in cui tali politiche sono attuate.

La legge 56/2014 che prevede l'istituzione e la disciplina delle città metropolitane e la ridefinizione del sistema delle province, oltre ad una nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di comuni, attribuisce la funzione di promozione delle pari opportunità alla Città metropolitana. Lo Statuto della Città Metropolitana riporta tale competenza all'art.6 affermando che:

1. La Città metropolitana, persegue la realizzazione delle pari opportunità, tra le persone, agendo contro ogni discriminazione, operando in particolare mediante azioni di contrasto alla povertà e favorendo l'accesso al lavoro, all'istruzione e ai servizi socio-sanitari nonché la partecipazione allo sviluppo economico e ai processi decisionali.

2. La Città metropolitana, riconoscendo che la parità tra donne e uomini è un diritto fondamentale, stabilito dal Trattato sull'Unione europea e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, si impegna, secondo le leggi vigenti, anche di carattere regionale, ad assicurare la presenza di entrambi i sessi in tutti gli organi e le strutture organizzative collegiali, ivi compresi quelli degli enti, aziende e istituzioni alle quali partecipa in via maggioritaria o che da essa dipendono”.

Per quanto riguarda il rapporto con gli enti del territorio, la funzione della Città Metropolitana, definita all'art. 1 dello Statuto è di “coordinare nel rispetto delle reciproche autonomie, l'attività dei Comuni singoli o associati del suo territorio, in conformità ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, valorizzando prioritariamente il ruolo delle Unioni e promuovendo la fusione di Comuni”. Le Unioni comunali, insieme al Comune capoluogo, sono definite, all'art.19, come “il riferimento prioritario per l'articolazione territoriale delle politiche e azioni della Città metropolitana”.

La gestione associata delle funzioni attraverso Unioni di Comuni e fusioni è promossa e incentivata anche dalla Regione Emilia-Romagna, nel rispetto delle autonomie. 5 Comuni della Città Metropolitana di Bologna hanno deciso di non fare parte di Unioni.

In accordo con i Comuni del suo territorio, la Regione ha individuato l'ambito territoriale ottimale per l'esercizio associato delle funzioni comunali, di norma coincidente con quello del Distretto socio-sanitario. Tuttavia, ad un Distretto della Città Metropolitana di Bologna sono afferenti due Unioni.

I 7 Distretti della Città Metropolitana di Bologna svolgono un ruolo fondamentale nell'attuazione delle politiche sociali e di welfare. Presso il Distretto socio-sanitario opera l'Ufficio di Piano, i cui compiti sono stabiliti dalla DGR 1004/2007 e dal nuovo Piano Sociale e Sanitario regionale, e che si configura come è il nodo organizzativo per supportare sul piano tecnico istruttorio l'azione programmatrice e di governance organizzativo gestionale del distretto in merito all'area welfare: organizza, coordina e gestisce progetti in ambito sociale e socio-sanitario.

Il modello del Distretto come ambito territoriale e modalità di coordinamento è stato adottato dalla Città Metropolitana di Bologna anche per il settore come la cultura, con

l'istituzione dei 7 Distretti culturali, che hanno il medesimo ambito territoriale dei Distretti socio-sanitari.

Nel delineare la machinery istituzionale per l'attuazione del Piano per l'Uguaglianza di Genere occorre quindi interrogarsi su come coinvolgere e attivare gli enti presenti nel territorio, con quali relazioni organizzative e funzionali. Occorre inoltre interrogarsi sulla relazione tra gli organismi proposti dal Piano e oggetto del Percorso partecipato e gli organi della Città Metropolitana previsti dalla legge istitutiva e dallo Statuto, tenendo conto della loro funzione e composizione:

- il Sindaco metropolitano che è l'organo responsabile dell'amministrazione della Città metropolitana, ne è il rappresentante legale e rappresenta tutti i cittadini che fanno parte della comunità metropolitana;
- la Conferenza metropolitana, organo propositivo e consultivo, nonché deliberativo in relazione all'approvazione e modifica dello Statuto, composta dal Sindaco metropolitano e da tutti i Sindaci dell'area metropolitana;
- il Consiglio metropolitano, organo con funzioni normative e deliberative, nonché di indirizzo, programmazione e controllo sull'attività politico-amministrativa della Città metropolitana, composto da 18 Consiglieri e Sindaci dei Comuni eletti tra i Sindaci e i Consiglieri dell'area metropolitana, dagli stessi amministratori di tutti i Comuni del territorio.

È istituito inoltre un Ufficio di Presidenza con il compito di raccordare con le Unioni dei Comuni le politiche e le azioni della Città metropolitana, nonché di istruire i lavori della Conferenza metropolitana, composto dal Sindaco Metropolitano e dai Presidenti delle Unioni di Comuni.

Considerazioni conclusive

Dalle informazioni acquisite nella prima fase del percorso partecipato emerge una complessa articolazione della delega per le Politiche di Genere e di Pari Opportunità a livello territoriale, con una stragrande preferenza (85% dei rispondenti) per l'attribuzione della delega al Comune stesso. In un numero limitato di casi la delega è attribuita all'Unione e in un solo caso al Distretto.

A questo proposito si potrebbe ipotizzare che l'indicazione della delega al Comune o all'Unione risponda a valutazioni diverse del contenuto della delega stessa. Se ciò risultasse vero, la delega rimarrebbe al Comune quando l'accento è posto sulle politiche, mentre se intesa prevalentemente come l'insieme dei servizi la delega sarebbe assegnata all'Unione.

Se si escludono i Comuni di Bologna e Imola, che hanno un'amministrazione molto articolata, per quanto riguarda gli uffici tecnici di competenza prevale l'incardinamento delle delega nell'area servizi sociali, alla persona e di welfare (39% dei rispondenti), seguito dall'inserimento nell'area degli affari generali/segreteria (34%). In due casi l'ufficio competente ha tra e proprie competenze anche la cultura. I casi in cui l'Ufficio tecnico preposto abbia nella propria denominazione termini riferiti alle "pari opportunità" sono soltanto due.

In via provvisoria si possono avanzare ipotesi che andrebbero verificate attraverso una ricerca *ad hoc* che esula dagli obiettivi del Percorso Partecipato.

La prima ha a che fare con la tendenza a circoscrivere le politiche di equità e uguaglianza di genere prevalentemente a problematiche legate ai servizi socio-sanitari e di welfare o di contrasto alla violenza di genere, tendenza non certo limitata al territorio della Città Metropolitana di Bologna ma riscontrabile anche a livello internazionale. Questa tendenza è rispecchiata anche nella scelta dei temi attorno a cui i Comuni collaborano con organizzazioni del Terzo settore e associazioni. In altri termini, non sembrerebbe abbastanza considerata, cioè, la dimensione trasversale e intersettoriale delle politiche di genere, secondo il principio del *gender mainstreaming* promosso dall'Unione Europea sin dalla metà degli anni Novanta.

Una seconda ipotesi pertiene da un lato alle scarse risorse, soprattutto risorse umane, a disposizione dei Comuni, dall'altro all'articolazione tra Comuni, Unioni e Distretti. Il ruolo di coordinamento dei progetti in ambito sociale svolto dagli Uffici di Piano favorisce l'incardinamento delle politiche per l'uguaglianza e l'equità di genere in quegli uffici comunali che si interfacciano con i Distretti socio-sanitari.

Il Piano per l'Uguaglianza di genere e la machinery per la sua attuazione oggetto del percorso partecipato potrebbero favorire una maggiore efficacia nel far sì che la dimensione di genere sia introdotta in ogni settore della decisione politica.

Nel Piano per l'uguaglianza sono previsti gli organismi di governance di carattere consultivo e di indirizzo delle politiche per l'uguaglianza e l'equità. Sarà esito di questo percorso anche come incardinare gli organismi che verranno definiti nell'assetto di governo della Città Metropolitana.
