

IL BILANCIO DI GENERE: UN DOCUMENTO DI SUPPORTO ALLE POLITICHE PUBBLICHE

Silvia Maffi¹

SOMMARIO

Nonostante la condizione femminile in Italia sia sensibilmente migliorata rispetto al passato e siano stati compiuti importanti progressi verso il raggiungimento della parità di genere e dell'emancipazione femminile, in particolare sotto il profilo dell'istruzione e delle possibilità lavorative, permangono ancora forti disuguaglianze in molteplici aspetti della vita formativi, professionali e personale.

In questo quadro il paper si propone di presentare il Bilancio di Genere come strumento privilegiato di attuazione di strategie di pari opportunità e di supporto alle politiche di uguaglianza e delle linee di condotta su quanto si sta attualmente discutendo a livello istituzionale, che si intrecciano con il Goal 5 e 10 dell'*Agenda ONU 2030* e con la *Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile*.

Il contributo evidenzia che il bilancio di genere, o gender budgeting, è il documento di bilancio che analizza e valuta in ottica di genere le scelte politiche e gli impegni economico-finanziari di un'amministrazione, configurandosi come strumento di supporto, strategico ed operativo, utile al fine della programmazione, rendicontazione e valutazione delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni.

L'attenzione si concentrerà, dopo un breve excursus in ordine cronologico su alcune iniziative di gender budgeting realizzate dagli Enti Locali, soprattutto dalle Province e dai Comuni, unitamente ad alcune significative sperimentazioni svolte dagli atenei italiani con l'impegno alla valorizzazione della parità di genere, sull'esposizione e promozione dei comportamenti virtuosi a livello nazionale, auspicandone l'adozione come strumento di strategia regionale; al fine di costruire politiche che possono consentire un'effettiva partecipazione delle donne al mondo economico, politico e sociale.

Se correttamente costruito ed utilizzato, consente di monitorare e rilevare il diverso impatto delle politiche pubbliche, nonché la diversa entità della spesa pubblica, direttamente o indirettamente destinata ai cittadini e cittadine. Tra i motivi per realizzare un bilancio di genere, si colloca anche il raggiungimento di alcuni obiettivi della governance locale oggi fondamentali: efficienza, efficacia, trasparenza ed equità.

¹ PoliS-Lombardia Istituto regionale per il supporto alle politiche della Lombardia, Via Taramelli, 12/F, 20124, Milano, e-mail: silvia.maffi.bds@polis.lombardia.it

1. Introduzione

Con il termine bilancio di genere, o *gender budgeting*, si intende il documento di bilancio che analizza e valuta in ottica di genere le scelte politiche e gli impegni economico - finanziari di un'amministrazione, configurandosi come strumento strategico ed operativo, utile al fine della programmazione, della rendicontazione e della valutazione delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni. Ha una stretta relazione con il bilancio sociale, condividendo con esso struttura, finalità e destinatari. Se correttamente costruito ed utilizzato, consente di rilevare il diverso impatto delle politiche pubbliche su cittadini e cittadine, nonché la diversa entità della spesa pubblica direttamente o indirettamente destinata agli uni e alle altre.

L'elaborato evidenzia che il bilancio di genere rappresenta un piano d'azione che fornisce indicazioni e misure capaci di esprimere l'impegno degli enti locali, regionali e nazionali risultando altresì considerevole, per le amministrazioni, l'importanza di dotarsi di sistemi utili per il monitoraggio degli interventi realizzati al fine di rafforzare la produzione di indicatori rilevanti per valutare il diverso impatto delle politiche di bilancio, anche sotto il profilo del genere.

Le finalità del bilancio di genere sono plurime: permette di sensibilizzare gli amministratori e la cittadinanza sull'impatto diversificato delle politiche e dei bilanci pubblici; contribuisce a ridurre le disuguaglianze di genere attraverso una distribuzione più equa delle risorse finanziarie, consente altresì di evidenziare, attraverso la costruzione di strumenti, le diverse esigenze presenti nel territorio; contribuendo a promuovere lo sviluppo del territorio e delle sue risorse (umane, socio-economiche, ambientali ecc).

La presente ricerca si propone come strumento di conoscenza qualitativa su quanto è stato realizzato in termini di bilancio di genere; le modalità in cui le governance locali dispongono delle risorse a loro disposizione influenza il benessere degli individui e determina lo sviluppo di un territorio; analizzare la diversa distribuzione delle risorse significa, quindi, valutare quali siano le priorità che un'Amministrazione territoriale si è data e quale sia il suo impegno per fini sociali, inclusa la parità dei generi.

Un budget "*equo*" dal punto di vista sociale è un prerequisito essenziale per conseguire la giustizia sociale, l'equità di genere ed una buona programmazione nell'allocazione delle risorse.

In questo quadro si presenta il Bilancio di Genere (BDG) come strumento privilegiato di attuazione di strategie di pari opportunità e di uguaglianza delle linee di condotta su quanto si sta attualmente discutendo a livello istituzionale che si intreccia con l'Agenda ONU 2030 e con la Strategia Nazionale e Regionale di Sviluppo Sostenibile.

L'intento è quello di leggere le politiche, i programmi e le scelte di bilancio in una prospettiva di genere che possa superare l'ottica della ricerca di soluzioni per esigenze e bisogni personali del "*soggetto femminile*" e divenga, al contrario, *elemento di innovazione che possa guidare a scelte più rispondenti sia alle esigenze di crescita e di competitività del territorio, sia ai bisogni soggettivi della popolazione femminile e maschile*.

L'elaborato si struttura come segue: nel primo capitolo vi è una disamina dei modelli e degli strumenti metodologici, ripercorrendo le scelte di metodo che accompagnano la costruzione dello strumento del bilancio di genere.

Poi il documento si arricchisce di una disamina del quadro normativo internazionale e, successivamente, all'interno del terzo capitolo, vengono ripercorsi gli interventi normativi nazionali che hanno accompagnato gli enti all'utilizzo dello strumento.

Segue infine uno studio delle buone pratiche italiane, poiché diventa utile individuare alcune chiavi di lettura della dimensione di genere a cui ricondurre le esperienze virtuose e le azioni di sistema che sono state realizzate nel territorio italiano.

2. Definizione ed obiettivi del bilancio di genere

2. 1. Analisi e modelli di spesa

L'esercizio del *Gender Budget Analysis*, (*Gender Budget Analysis* da intendersi come sinonimo di *gender auditing of national budgets*, o semplicemente *gender auditing*), ha prodotto una serie di strumenti e metodologie nella sua concreta applicazione; tuttavia, si sottolinea che, il gender budgeting non è riducibile ad un kit di tecniche che riformulino le voci di bilancio ed i sistemi di calcolo: implica, invece, la necessità di ripensare le politiche pubbliche con modalità completamente nuove.

La teoria della *Gender Budget Analysis* si pone il raggiungimento di quattro obiettivi:

- equità, che sottolinea la non neutralità delle decisioni di bilancio, donne e uomini giocano ruoli diversi nell'economia e nella società, ogni provvedimento di politica economica può avere effetti diversi sugli uni e sulle altre, aggravando le disparità esistenti o pregiudicando la possibilità di ridurle;
- efficienza, con cui si offre una migliore conoscenza della cittadinanza e delle sue esigenze garantendo un migliore impiego delle risorse ed un maggiore coordinamento tra gli enti competenti;
- trasparenza, che permette di evidenziare nel quadro di un bilancio e della azione politica da questo rispecchiata le aree di intervento maggiormente interessate dalle disparità di genere e i margini di discrezionalità di esse;
- consapevolezza, che implica la necessità che gli Amministratori siano partecipi di questa iniziativa, ne condividano le finalità in modo da inserire a pieno titolo la prospettiva di genere tra gli strumenti di decisione e programmazione dell'azione politica.

La costruzione del bilancio di genere comporta così un riesame o una “riclassificazione” delle spese del bilancio distinguendo tra le seguenti categorie:

- “**neutrali**” ossia le misure non connesse al genere;
- “**sensibili**” sono le misure che provocano un diverso impatto su uomini e donne; come ad esempio quelle relative alla salute, sussidi per le madri, all'imprenditoria femminile, ecc...;
- “**dirette a ridurre le disuguaglianze di genere**” ovvero le misure direttamente riconducibili o mirate a ridurre le disuguaglianze di genere o a favorire le pari opportunità; come ad esempio quelle relative ai congedi parentali, alla formazione tecnica rivolta a donne, ecc....

È importante sottolineare che molte tipologie di spese che potrebbero apparire, a prima vista, “neutrali” possono celare effetti indiretti rilevanti di genere, per esempio tramite un diverso impatto sull'occupazione e sul reddito individuale delle donne e degli uomini. Individuare tali spese come “sensibili”, è particolarmente rilevante poiché si tratta di aree in cui si possono perseguire effetti positivi sulla riduzione delle disuguaglianze di genere senza necessariamente generare oneri aggiuntivi sul bilancio pubblico, ma tenendo conto della dimensione del genere nel disegno degli interventi e nella loro implementazione.

2. 2. Strumenti per la redazione del bilancio di genere

A livello internazionale i vari paesi e a livello nazionale i vari enti hanno seguito e sviluppato differenti metodi di analisi, le differenze spesso derivano dalle diverse tipologie di enti e dalle differenti competenze e funzioni ad essi attribuite che presentano poi diverse voci di bilancio. Non vi è quindi un'unica metodologia per la redazione del bilancio di genere.

In linea generale però è possibile tracciare dei punti fondamentali dell'elaborazione di un'analisi di bilancio in ottica di genere.

L'analisi di genere, innanzitutto, può riguardare la valutazione preventiva delle decisioni (*gender budgeting*), ed essere effettuata quindi sui bilanci di previsione e sui documenti programmatici, oppure può riferirsi alle decisioni e alle politiche di gestione delle risorse realizzate da un ente (*gender auditing*). Le due pratiche dovrebbero essere strettamente collegate e rappresentare le due fasi fondamentali per la costruzione di un bilancio di genere: partendo dalla valutazione delle politiche effettuate si dovrebbe fornire un'analisi utile per ridefinire quelle future.

Gli strumenti elaborati nel corso delle esperienze di gender auditing più recenti hanno fatto ricorso ad un metodo che prevede le seguenti fasi di lavoro.

- **Analisi della popolazione e del contesto** tesa a definire il profilo della comunità tenendo conto delle differenze di genere che insistono su quattro aree specifiche che identificano i bisogni della cittadinanza (pari opportunità, conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, mercato del lavoro, qualità della vita); si analizza come è composta la cittadinanza di riferimento dell'Ente rispetto alle differenze di genere, in termini anagrafici, sociali ed economici, e quali esigenze di servizi si possono desumere rispetto a queste; si attua una lettura del territorio e delle caratteristiche della cittadinanza secondo un'ottica finalizzata ad evidenziare le differenze tra uomini e donne, usufruendo di dati e statistiche già disponibili, o proponendo nuove elaborazioni di banche dati, allo scopo di rappresentare al meglio le caratteristiche della popolazione rilevando, attraverso le differenze riscontrate tra uomini e donne, le diverse esigenze in termini di servizi e iniziative attese dall'ente. Essa conserva la sua validità nel corso del mandato amministrativo e dovrebbe costituire la base della programmazione degli interventi, perché identifica i bisogni ed esplicita la potenziale domanda di intervento, spiega le modalità con cui l'ente risponde ai bisogni con l'offerta di servizi, indica il livello di pari opportunità nel territorio.
- **Analisi di bilancio secondo l'ottica di genere** quali servizi e quali iniziative "gender sensitive" adotta effettivamente l'Ente a fronte dei bisogni di servizi espressi e non espressi dalla popolazione; rappresenta un'analisi del programma di mandato, dei Piani esecutivi di gestione, della Relazione previsionale e programmatica, ovvero quegli atti programmatici formali che fanno da cornice per la rilettura in ottica di genere del bilancio. La rilevazione delle aree di bilancio e dei corrispondenti servizi più interessati dalle differenze di genere viene quindi analizzata per le voci ritenute maggiormente significative, secondo un'analisi sviluppata per aree e per servizi omogenei rispetto ai bisogni della cittadinanza che i servizi sono chiamati a soddisfare, secondo quattro fasi:
 1. analisi della domanda potenziale dei servizi: a fronte di una analisi di contesto più generale affrontata nella prima fase, si approfondisce il segmento di popolazione che per requisiti anagrafici, reddituali o lavorativi è rappresentativa di una utenza potenziale del servizio, anche se la domanda di accesso al servizio non è stata necessariamente espressa attraverso una domanda esplicita;
 2. analisi dei servizi offerti dall'Ente: si propone una parte descrittiva del servizio o dell'area di servizi analizzata;
 3. analisi finanziaria dei servizi: si ripropone l'articolazione di bilancio per uno o più centri di costo contestualizzata alle entrate e spese specifiche per il servizio;
 4. analisi degli indici di efficacia ed efficienza: si sintetizza attraverso dei rapporti tra utenza e domanda potenziale di servizio, nonché tra utenza e costo/finanziamento del servizio l'efficacia e l'efficienza del servizio.
- **Riclassificazione di bilancio secondo l'ottica di genere** quali sono, quanto costano e con quali modalità sono finanziati i servizi "sensibili al genere" erogati dall'Ente. Al fine di rappresentare in modo chiaro ed immediato il ruolo dei servizi "sensibili al genere" all'interno della attività dell'Ente, si riclassifica il bilancio secondo criteri di maggiore importanza rispetto a tali problematiche, individuando aree di genere e tipologie di servizi maggiormente importanti e significativi con la conseguente riclassificazione dei centri di costo alla luce delle quattro aree su cui insistono le differenze di genere.

Concluso questo processo, si dovrebbe aprire l'ultima fase, relativa all'analisi del bilancio e alla **valutazione** dell'allocazione delle risorse in ottica di genere: si verifica quindi che le politiche ed i servizi-attività sviluppati dall'ente siano efficaci ed efficienti rispetto alle esigenze di bilancio generali dell'ente, agli obiettivi istituzionali e ai bisogni specifici delle donne e degli uomini della comunità. Questa fase presenta alcune difficoltà soprattutto perché ancora oggi non esistono specifici indicatori di genere standardizzati per valutare in maniera oggettiva efficacia ed efficienza. Proprio questo aspetto, insieme alla mancanza spesso di dati e statistiche disaggregate per genere rappresentano le principali criticità del gender budgeting in Italia.

La valutazione generale della gestione delle risorse e la verifica delle attività svolte dall'ente, dovrebbero rappresentare infine le basi sulle quali costruire il progetto di bilancio preventivo dell'ente, concludendo così il ciclo gender auditing-gender budgeting, in vista delle finalità e degli obiettivi posti inizialmente.

Il *focus* dei BDG verte sulle domande di servizi espresse dal territorio e sulle risposte fornite dall'ente: domande e risposte sono descritte utilizzando indicatori quantitativi (già esistenti nelle statistiche ufficiali, o appositamente costruiti), accompagnati da un'analisi qualitativa laddove non sia possibile elaborare indicatori affidabili. Gli indicatori anagrafici e demografici vengono posti in relazione con i bisogni di conciliazione e le relative aree di intervento: di cura di infanzia e adolescenza, di conciliazione famiglia-lavoro, di assistenza e supporto, di cura agli anziani.

Lo studio tiene conto delle caratteristiche della popolazione, analizzata in base a individui e famiglie; considerare la popolazione suddividendo gli individui residenti per fasce d'età consente di identificare diverse categorie di utenza (infanti, bambini in età scolare, adolescenti, giovani adulti, adulti e anziani), di determinare la potenziale richiesta di servizi e di effettuare di conseguenza una programmazione.

Per fare un esempio: in presenza di un forte incremento della natalità si può prevedere un potenziamento dei posti nell'asilo pubblico nel biennio successivo; lo stanziamento previsto sarà riclassificato nelle spese indirettamente relazionate al genere perché, pur non avendo le donne come destinatarie, consentirà alle madri dei bambini che usufruiranno dell'asilo di restare nel mercato del lavoro. Allo stesso modo, considerare le famiglie per le caratteristiche dei nuclei, in termini quantitativi e qualitativi (famiglie per numero di componenti, popolazione in convivenza, popolazione per tipologia di famiglie) consente di anticipare l'insorgenza di problemi con una forte connotazione di genere: ad esempio, la presenza di nuclei familiari costituiti da madri *single* pone seri problemi di conciliazione dei tempi e una maggiore richiesta di servizi per l'infanzia, così come la forte incidenza di nuclei familiari unipersonali tra gli anziani (soggetti la cui cura è solitamente delegata alle figlie che sono anche madri e lavoratrici) implica la necessità di tenere conto del carico di questa fascia di popolazione sia sulle donne sia sul *welfare* locale.

Devono poi essere analizzate le aree relative al tessuto economico e al mercato del lavoro locale, all'ambiente e alla qualità della vita (situazioni di disagio e povertà e aspetti quali sicurezza, trasporti, mobilità e tempi della città, tutela ambientale; cultura, sport e tempo libero), e le azioni attuate in tema di pari opportunità e conciliazione dei tempi di vita e di lavoro (servizi per infanzia e adolescenza, impianti scolastici e sportivi; servizi per anziani e «fasce deboli»).

3. Il bilancio di genere nel quadro internazionale

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

Il concetto di gender mainstreaming concerne le tematiche di genere (maschile e femminile) ed offre un approccio strategico alle politiche che si pone l'obiettivo del raggiungimento dell'uguaglianza di opportunità tra donne e uomini in ogni ambito della società.

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

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

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

L’Unione Europea ha recepito le indicazioni e la prospettiva della Conferenza di Pechino ed in particolare dal 2001 ha iniziato ad impegnarsi nella diffusione e promozione del bilancio di genere, inserendo tale strumento in un più ampio quadro di iniziative per le pari opportunità.

Nel 2002 l’On. Ghilardotti² è stata incaricata di presentare una relazione al Parlamento Europeo sul gender budgeting, nella quale si è chiesto:

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

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

Nel dicembre 2003 è stata emessa la Risoluzione del Parlamento Europeo in tema di bilancio di genere "Gender Budgeting - La definizione dei bilanci pubblici secondo la prospettiva di genere".

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

4. Il quadro normativo

In Italia il principio di pari opportunità, garantito dalla Costituzione all’Art. 35, ha trovato un rinnovato impulso alla sua attuazione concreta grazie alla modifica intervenuta nel 2003 all’articolo 51, che prevede un’attiva promozione da parte degli enti pubblici del principio di pari opportunità.

Il Paese dunque, ha pienamente recepito le strategie e le indicazioni seguite ai lavori della Quarta conferenza Mondiale di Pechino e, ispirandosi alle prime sperimentazioni a carattere europeo, ha cominciato anch’esso ad impegnarsi nella redazione dei bilanci di genere a partire dal 2001. Il comune dato di partenza delle sperimentazioni italiane è l’avvio di esperienze intraprese dagli Enti territoriali.

Nell’aprile 2006 è stato inoltre presentato alla Camera dei Deputati un disegno di legge "Norme per l’istituzione del bilancio di genere per la Pubblica amministrazione".

² Ghilardotti Fiorella è nata nel 1946, laureata in economia e commercio svolse per anni la professione di insegnante. Nel 1990 venne eletta consigliere regionale e dal 1992 al 1994 fu presidente della Regione Lombardia. Nel giugno del 1994 venne eletta parlamentare europea, incarico che concluse nel 2004, al termine della sua seconda esperienza a Strasburgo. È scomparsa nel 2005 all’età di 59 anni.

Il bilancio di genere entra ufficialmente nella normativa nazionale con la **Direttiva** emanata il 23 maggio 2007 dal Ministro per le riforme e le innovazioni della Pubblica Amministrazione e dal Ministro per i diritti e le pari opportunità (*Direttiva Pollastrini - Nicolais*) nei seguenti termini:

VI. Formazione e cultura organizzativa: "..., le amministrazioni pubbliche devono:

f) *promuovere analisi di bilancio che mettano in evidenza quanta parte e quali voci del bilancio di una amministrazione siano (in modo diretto o indiretto) indirizzate alle donne, quanta parte agli uomini e quanta parte a entrambi. Questo anche al fine di poter allocare le risorse sui servizi in funzione delle diverse esigenze delle donne e degli uomini del territorio di riferimento (ad esempio redigendo bilancio di genere ⁵). Si auspica pertanto che i bilanci di genere diventino pratica consolidata nelle attività di rendicontazione sociale delle amministrazioni*".

Nota ⁵ Il bilancio di genere prevede che all'interno dei programmi, delle azioni e delle politiche di bilancio, le entrate e le uscite siano valutate e ristrutturare in modo da prendere in considerazione le priorità e le necessità delle donne allo stesso modo che quelle degli uomini, con l'obiettivo finale di realizzare una parità effettiva.

La direttiva in oggetto è stata sostituita con la Direttiva n. 2/2019 "Misure per promuovere le pari opportunità e rafforzare il ruolo dei Comitati Unici di Garanzia nelle amministrazioni pubbliche".

Ulteriori tappe significative nel percorso italiano sono rappresentate *dalla legge regionale della Regione Puglia del 21 marzo 2007, n. 7* "Norme per le politiche di genere e i servizi di conciliazione vita-lavoro in Puglia", la quale all'art. 19 prevede al comma 1 "..., il bilancio di genere come strumento di monitoraggio e valutazione dell'impatto delle politiche regionali su uomini e donne" e al comma 3 "la diffusione del bilancio di genere negli enti locali, ..."; a tale scopo riconosce tra gli indicatori per la concessione di incentivi per la gestione associata, di cui all'art. 7 della legge regionale n. 19/2006, il principio delle pari opportunità di genere; *la legge regionale emanata dalla Regione Piemonte in data 18 marzo 2009, n. 8* "Integrazione delle politiche di pari opportunità di genere nella Regione Piemonte e disposizioni per l'istituzione dei bilanci di genere", la quale all'art. 3 prevede di predisporre "controlli di genere nelle diverse fasi di progettazione, definizione e applicazione del bilancio nonché un sistema di monitoraggio e valutazione"; all'art. 4 prevede di incentivare gli Enti locali affinché si adeguino entro due anni a quanto previsto dall'art. 3 e di erogare interventi formativi rivolti al personale delle pubbliche amministrazioni; all'art. 5 definisce le precondizioni per mandare a regime nel proprio territorio il bilancio di genere.

L'Emilia-Romagna è stata la prima regione d'Italia a dotarsi di una legge quadro per la parità e contro le discriminazioni di genere con la *legge regionale del 27 giugno 2014, n. 6. TITOLO X Strumenti del sistema paritario - Art. 36 Bilancio di genere.*

Un ulteriore intervento importante del percorso di costruzione del bilancio di genere è costruibile seguendo la metodologia indicata dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze adottato il 16 giugno 2017, **Metodologia generale del bilancio di genere ai fini della rendicontazione, tenuto conto anche delle esperienze già maturate nei bilanci degli Enti territoriali**, così composto:

Art. 1 Sperimentazione del bilancio di genere

Art. 2 Riclassificazione contabile della spesa secondo una prospettiva di genere

Art. 3 Indicatori per il monitoraggio del diverso impatto delle politiche sul genere

Art. 4 Costruzione di indicatori per il monitoraggio dell'impatto delle politiche sul genere

Art. 5 Analisi delle politiche di entrata secondo una prospettiva di genere

Art. 6 Applicazione ai bilanci di altre amministrazioni

Art. 7 Disposizioni finali

Il legislatore considera il BDG quale strumento che accompagna la «Relazione sulla performance» che ogni amministrazione pubblica è tenuta ad adottare, entro il 30 giugno di ogni anno, al fine di evidenziare, «a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti» (art. 10 d.lgs. 150/2009). In questa prospettiva, il BDG rappresenta uno strumento che consente di guardare all'interno dell'ente pubblico, per valutare la partecipazione di donne e uomini a tutti i livelli organizzativi e negli organi di governo e per valutare l'impatto di genere delle scelte organizzative operate dall'ente. Diversamente, molte Regioni hanno considerato il Bilancio di Genere come «strumento di monitoraggio e di valutazione dell'impatto delle politiche regionali su uomini e donne» (art. 19 L.R. Puglia n. 7/2007). In quest'ottica, il Bilancio di Genere è funzionale al controllo delle politiche e delle azioni dell'ente sul territorio, e deve accompagnare il relativo bilancio di previsione e rendiconto finanziario. Si evince che il monitoraggio è funzionale alla programmazione: la rilevazione dei bisogni delle collettività su cui insistono le politiche dell'ente è necessaria per programmarne le future attività; è evidente che questa funzione è più marcata per gli enti locali (come Regioni e Comuni) il cui mandato istituzionale impatta necessariamente su un determinato territorio, in questo caso il BDG è dunque uno strumento essenziale per valutarne l'operato sul territorio di riferimento e gli effetti sulle collettività che lo abitano, in un'ottica di promozione dell'uguaglianza e delle pari opportunità, al fine di garantire una maggiore equità, efficienza e trasparenza dell'azione pubblica.

5. Le buone pratiche

Si definiscono come buone pratiche quei progetti, azioni, interventi concreti, periodici o definiti nel tempo, che consentono di raggiungere con successo determinate azioni ed obiettivi; nel caso *della dimensione di genere*, esse contribuiscono nello specifico a sviluppare cambiamenti di mentalità in relazione al genere, a promuovere la parità fra i sessi, ad offrire altresì opportunità per le donne in settori specifici e a sollecitare nuove politiche e azioni attente alla dimensione di genere.

I criteri, in linea generale, per attribuire ad una esperienza la qualifica di buona pratica sono essenzialmente legati ad alcune caratteristiche quali:

- *l'impatto: hanno cioè risvolti positivi e significativi sulla vita politica e sociale;*
- *la trasferibilità (in contesti analoghi);*
- *la riproducibilità dell'esperienza;*
- *l'innovatività dell'esperienza;*
- *la sostenibilità (ambientale, economica e sociale);*
- *output concreti e misurabili*

Le buone pratiche perciò portano ad un cambiamento reale che contribuisce alla parità di genere o ad aprire nuovi scenari in aree che solitamente non sono espressione della partecipazione femminile; tali cambiamenti sono, inoltre, misurabili in termini di relazioni di genere, bilancio di genere, opzioni ed opportunità per le donne.

La valorizzazione delle buone pratiche, la loro effettiva fruizione ed il loro utilizzo rappresentano un valore aggiunto importante per il raggiungimento di obiettivi di governance locale partecipata, obiettivi sostenuti dalla Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile ed all'interno dell'Agenda ONU 2030.

La necessità di un nuovo approccio alle politiche si fonda essenzialmente su alcuni principi chiave, tra i quali quello dell'apprendimento reciproco, ovvero la possibilità per un Paese di trarre insegnamento dall'esperienza di altri che hanno già affrontato problemi simili attraverso lo scambio di buone pratiche; tale principio dell'apprendimento reciproco vale anche all'interno del contesto nazionale, dove la vitalità di metodi e modelli di intervento non può rimanere patrimonio esclusivo di chi lo adotta.

5. 1. Esperienze di gender auditing

In questo capitolo, l'attenzione si concentra su alcune iniziative di gender budgeting realizzate dagli Enti Locali, soprattutto dalle Province e dai Comuni, unitamente ad alcune significative sperimentazioni svolte dagli atenei italiani con l'impegno alla valorizzazione della parità di genere, sull'esposizione e promozione dei comportamenti virtuosi a livello nazionale.

A differenza degli altri Paesi dove le iniziative sono state di livello nazionale, in Italia si è assistito ad un processo inverso, che ha visto le prime sperimentazioni iniziate a livello locale, ad opera di Province e Comuni.

Sul territorio, in ordine cronologico, i primi progetti in tema di Bilancio di Genere risalgono al 2001 e sono stati realizzati in Emilia Romagna, a livello regionale, e nella provincia di Modena.

Nel 2002 le Province di Modena, Siena e Genova si sono impegnate in maniera più sistematica nella redazione del Bilancio di Genere ed hanno siglato un protocollo d'intesa con l'obiettivo di promuovere e sviluppare il gender budgeting in Italia e di costruire una rete per lo scambio di buone prassi in materia.

Nel corso degli anni l'interesse per il Bilancio di Genere è cresciuto: altri enti lo hanno realizzato o progettato ed altre amministrazioni hanno aderito al protocollo di intesa; tra questi: le Province di Ancona, Alessandria, Ferrara, Firenze, Milano, Parma, Pesaro-Urbino, La Spezia, Torino, Roma ed i Comuni di Genova, Aosta, Cuneo, Firenze, Pesaro, Rimini, Sestri Levante, Siena, Torino, Collegno, Bari, Pinerolo.

L'ultimo decennio ha visto così l'adozione del BDG da parte di numerose amministrazioni comunali, provinciali e regionali, in modo ora estemporaneo, ora continuativo o nell'ambito del bilancio sociale, utilizzando approcci e metodi diversi finalizzati allo scopo ultimo del BDG: diventare la *road map* della programmazione economica dell'ente in un'ottica di pari opportunità.

Non da ultimo è stato preso in esame anche il bilancio di genere del Consiglio Regionale dell'Abruzzo - anno 2018 a cura del Servizio Analisi Economica, Statistica e Monitoraggio.

A questo proposito, vale la pena segnalare il BDG consuntivo della Provincia di Catanzaro, che ha adottato il modello VISPO (Valutazione d'impatto strategico delle pari opportunità, elaborato dal Dipartimento per le Pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri per la definizione di un modello specifico di valutazione dei Programmi operativi regionali), già utilizzato nella redazione del BDG della Regione Marche, con lo scopo, in questo caso, di identificare specifici codici relativi alle pari opportunità da inserire successivamente nel conto di bilancio.

Oltre al documento di rendicontazione in sé, il BDG favorisce l'adozione di interventi mirati e il potenziamento di servizi già esistenti. È il caso della rendicontazione di genere del Comune di Bologna: partita nel 2005 con gruppi di lavoro intersettoriali per valutare le politiche per l'infanzia, passando per le statistiche di genere e il bilancio sociale, si è giunti nel 2009 alla redazione di un BDG preventivo per il quartiere Savena. Da segnalare, infine, il BDG della Provincia di Gorizia (2009), esplicitamente previsto dal programma di mandato dell'allora amministrazione provinciale, in cui furono elencate le numerose progettualità messe in atto sui temi dell'inserimento lavorativo delle donne, della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, dei percorsi formativi sulle tematiche di genere.

In questi giorni, il Comune di Milano (Determinazione Dirigenziale n. 180 del 17.05.2019) ha pubblicato un avviso di selezione per l'individuazione di un professionista che possa fornire un supporto specialistico al processo di progettazione e realizzazione del bilancio di genere; questo comporta un importante obiettivo assunto dall'Ente nella propria programmazione, in un'ottica unitaria, secondo la prospettiva indicata dall'Ue.

Il bilancio di genere per il Rendiconto dello Stato 2017 ha seguito la medesima metodologia, indicata dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze adottato il 16 giugno 2017. L'attività ha riguardato, da un lato, la riclassificazione contabile delle spese del bilancio dello Stato e, dall'altro, l'individuazione di indicatori statistici per monitorare le azioni intraprese per incidere sulle disuguaglianze di genere e la loro associazione alle strutture del bilancio contabile.

Lo strumento, riproposto annualmente, sarà tanto più efficace quanto più esso sarà indirizzato a promuovere la valutazione di impatto delle politiche di bilancio, anche sotto il profilo del genere. Al fine di costruire gli strumenti necessari, si ricorda l'importanza per le Amministrazioni di dotarsi di sistemi per il monitoraggio degli interventi realizzati e di rafforzare la produzione di indicatori rilevanti per osservare la dimensione di genere nelle politiche del proprio personale e negli esiti economico - sociali delle politiche settoriali.

Si registra inoltre, nell'analisi delle esperienze prese in esame, l'interesse, il coinvolgimento e l'impegno di alcuni Atenei italiani nella valorizzazione della parità di genere, con una redazione del BGD da parte degli stessi Atenei; che significa riconoscere il Bilancio di Genere come strumento privilegiato di attuazione di strategie di pari opportunità e di uguaglianza atte a creare quel "*modello sociale europeo*" perseguito dalle Istituzioni comunitarie, individuando le pari opportunità non solo come obiettivo da inserire nelle strategie, nei processi decisionali, nelle politiche pubbliche e da perseguire attraverso interventi mirati, (*azioni positive*) e non solo come fattore trasversale di attenzione, (*mainstreaming*), ma anche e soprattutto come strategia che, insieme e alla pari di altre, caratterizza l'azione politica e programmatica dell'Amministrazione pubblica e che trova fondamento nell'empowerment, ovvero nella effettiva compartecipazione della componente femminile a tutte le dinamiche di sviluppo e di crescita.

La diversità delle iniziative studiate è un tratto che va sottolineato per ribadire che il Bilancio di genere non è un modello definito, bensì un'opzione in continua evoluzione, capace di adattarsi ed evolvere in risposta ad una varietà di vincoli, circostanze e obiettivi.

6. Spunti di riflessione

Non è semplice individuare lo strumento più adeguato per promuovere il gender auditing nei diversi contesti possibili. Le soluzioni varieranno, prevedibilmente, a seconda del paese che deciderà l'applicazione del GBA; fra le variabili che influenzano la scelta dello strumento rientrano, infatti, il livello di sviluppo, le tradizioni, la presenza o meno di movimenti delle donne, il tipo di disuguaglianze di genere esistenti, la loro ampiezza, la disponibilità di dati statistici, la sensibilità della burocrazia statale e la disponibilità dell'Amministrazione Pubblica ad operare consistenti cambiamenti nel proprio bilancio.

L'approccio di **gender auditing** indica così la verifica a consuntivo, a partire dai dati di bilancio, dei risultati che le politiche pubbliche hanno avuto su uomini e donne. In particolare, in materia di welfare locale, il *gender auditing* svolge una funzione di controllo in merito all'efficacia ed efficienza della spesa pubblica.

Di conseguenza, il **gender budgeting** consiste nell'applicazione del principio di '**gender mainstreaming**' nella procedura di bilancio ed è un insieme di processi e metodologie che hanno lo scopo di favorire la valutazione dell'impatto di genere delle politiche economiche, integrando la prospettiva di genere a tutti i livelli della procedura di bilancio (comprensiva delle fase di strutturazione), ristrutturando le entrate e le uscite per promuovere l'uguaglianza tra uomini e donne.

Nell'attuale costruzione del bilancio pubblico, vengono ignorate le diversità - per ruolo, responsabilità e capacità - esistenti tra uomini e donne, e nella maggior parte dei casi gli indicatori e i dati utilizzati non distinguono per sesso; presentandosi come uno strumento economico neutro, esso in realtà riflette e riproduce così le disuguaglianze socioeconomiche già presenti in una società.

Il bilancio, infatti, non è un semplice strumento economico, ma uno strumento chiave con cui la Pubblica Amministrazione definisce il modello di sviluppo socio-economico e i criteri di redistribuzione all'interno della società, decide le priorità di intervento rispetto alle politiche e ai bisogni della cittadinanza e produce un impatto e degli effetti differenti a seconda che siano uomini o donne.

Il Bilancio di Genere rappresenta, quindi, uno strumento, che se supportato da un approccio sistemico e durevole, in una prospettiva di medio-lungo periodo, permette di avere effetti positivi non solo per il cittadino, di cui tende a modificarne i comportamenti e le abitudini culturali, ma anche per l'organizzazione interna del lavoro e per la condizione delle lavoratrici e dei lavoratori; inoltre, assume sempre più, la connotazione di un insieme di politiche che concorrono in modo sinergico ad allocare le risorse in modo equo, efficiente, trasparente e consapevole.

Si evidenzia infine che è uno strumento ancora scarsamente utilizzato, sia per la difficoltà di reperire indicatori adeguati (soprattutto per i Comuni più piccoli, per i quali non esistono dati disaggregati per alcune aree, come quella relativa al mercato del lavoro), sia per i costi di gestione (non essendoci in molti casi professionalità adeguate all'interno).

Per tutto quanto esposto, si rileva che l'introduzione dell'analisi di genere a qualsiasi livello territoriale, possa portare un forte contributo alla trasparenza delle scelte pubbliche, ad un'azione politica più equa, efficace ed efficiente e ad un vantaggio per l'intera collettività.

ABSTRACT

THE GENDER BALANCE: a document to support and improve public policies

At the present time the status of women in Italy is reported to have achieved a significant improvement. This progressive improvement has regarded gender equality, women's empowerment in terms of education and employment opportunities. In spite of the achievements above, women and girls keep suffering for discrimination and violence - 73.1% are predominantly victims of murder inside of the family/affective sphere. Still major inequalities show up in some professional job sectors with fewer women in top positions and a high wage disparity.

A reliable source like Eupolis Lombardia reports the following data collected in 2017: medium to large enterprises employed 19.2% of women with an executive position in 2015; male exec's were 29.7%; maternity status still associates with a lower-in-time participation of women in the jobs market and includes the follow-up care of children as well as the elderly.

In this framework the paper aims to present the General Budget as a privileged tool for implementing equal opportunities strategies and supporting equality policies on what is currently being done discussing at institutional level, which are intertwined with goal 5 and 10 of the UN Agenda 2030 and with the National Sustainable Development Strategy.

Gender budgeting is a budgetary new document and analysis, necessary to assess the political choices and financial commitments of an administrative office in charge for this specific purpose. To this effect, its major focus will be the findings of exposures and promotion of virtuous behaviour at national level.

It will be understood that authorities like the Provinces, municipalities, universities, and other institutions will all be involved in the gender budgeting and balance to get tuned in its moral and quality commitments.

As an example the committee of the regions will welcome the adoption of the gender budgeting and balance as an instrument of regional strategy to implement policies meant to ease up women participation to economic, political and social life.

Gender budgeting and balance is an important issue to get into accurate evaluation and monitoring of:

- public policy efficiency,
- public expenditures in detailed fashion,
- other obvious details by Gender,

and with a careful view on the main key targets over local governance, i.e.:

- efficiency,
- effectiveness,
- transparency,
- fairne.

To build up and carry on the values intrinsic to quality of life in recognition of the gender factor.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (2003) (*Studio di fattibilità per la costruzione del bilancio delle amministrazioni pubbliche secondo un'ottica di genere. Rapporto di ricerca finale*, Regione Emilia Romagna, Fondo Sociale Europeo OB.
- Abbaddo T., Lanzi D., Picchio A. (2004), *Gender Auditing in a Capability Approach*, Working paper n.655, Università di Modena e Reggio Emilia, Reggio Emilia.
- Andriolo M. e Badalassi G. (2007), *Guida per la redazione del Bilancio di genere - Regione Piemonte - III edizione del Bilancio di Genere - Regione Piemonte*.
- ASviS (2018), *L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Rapporto ASviS*, Roma.
- Borghi A., Criso P., Farneti G. (2017), *Modulo enti locali. Bilanci. Gestione. Controllo. Servizi 2017*, Ipsoa.
- Calvarosa L., Rossi S. (2013), *Gli equilibri di genere negli organi di amministrazione e controllo delle imprese. Osservatorio del diritto civile e commerciale*.
- Camera di Commercio di Pordenone e di ConCentro (2016), *Bilancio di genere*.
- Corbetta P. (2015), *La ricerca sociale: metodologie e tecniche*, Il Mulino, Bologna.
- D'Amico M., Puccio A. (2013), *Le quote di genere nei consigli di amministrazione delle imprese*, Franco Angeli, Milano.
- D'Orta C. Marconi P., Bonaretti M., Capano G., La Spina A., Mena M., Meneguzzo M., Mussari R., Tasca R. (2002), *Cantieri: proposte per il cambiamento nelle pubbliche amministrazioni*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica.
- Divona M. A. (2011), *Bilancio di genere*. <https://www.aggiornamentisociali.it/articoli/bilancio-di-genere/>.
- Comune di Bologna (2010), *Bilancio di genere – dalla sperimentazione alla partecipazione (dati aggiornati con riferimento all'anno 2009.)*
- Comune di Siena (2015), *Il bilancio di genere del Comune di Siena*.
- De Marzo G. (2007), *Il Codice delle Pari Opportunità*, Giuffrè Editore, Milano.
- Dona A. (2007), *Genere e Politiche Pubbliche*, Milano.
- Gasparini A. (2013), *Il vero bilancio integrato*, Ipsoa
- GBS - Gruppo di Studio per il Bilancio Sociale (2001), *I principi di redazione del Bilancio Sociale*, Milano.
- Galizzi G. (2013), *Il bilancio di genere negli enti pubblici territoriali. Origini, strumenti e implicazioni aziendali*, Franco Angeli.
- Genova A., Vincenti A. (2011), *Bilancio sociale e bilancio di genere – Strumenti di promozione e di partecipazione*, Carocci Editore.
- Gerpa (2015), *Bilancio di genere per le pubbliche amministrazioni*, Jovene Editore.
- Grande M.(2018), *L'esperienza della Regione Piemonte: il progetto Bilancio di genere*, Ires Piemonte. <https://www.cislpiemonte.it/pensionati-fnp/wp-content/uploads/sites/6/2018/02/illustrazione-esperienza-Bilancio-di-genere.pdf>.
- Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte -IRES (2011), *Guida alla realizzazione del Bilancio di genere negli Enti Locali*, Torino.
- Istituto per la Ricerca Sociale – IRS (2006), *Il Bilancio di genere dei Comuni - Un manuale*, Milano.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato (2017), *Annuario statistico della Ragioneria Generale dello Stato Anno 2017*.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato (2016), Circolare n. 25 del 5 luglio 2017, *Bilancio di genere. Linee guida e avvio della sperimentazione relativa al Rendiconto generale dello Stato 2016*.

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato (2017), *Conto del bilancio dello Stato 2017*.

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato (2017), *Il bilancio di genere per l'esercizio finanziario 2017*.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (26 Aprile 2018), *Documento di Economia e Finanza 2018*.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (27 settembre 2018), *Nota di aggiornamento al DEF 2018*.

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (2018), *Indicazioni per azioni positive del MIUR sui temi del genere nell'università e nella ricerca*.

Provincia di Ferrara (2014), *Bilancio di genere, Rapporto a consuntivo anno 2014*.

Provincia di Genova (2005), *Bilanci di genere a Genova la Provincia e il Comune per scelte a favore di donne e uomini*.

Provincia di Macerata (2007), *Bilancio di genere*.

Provincia di Torino (2008), *Bilancio di genere 2007 Linee Guida per la redazione del Bilancio di Genere, Provincia di Torino, Por Piemonte FSE Ob. 3 Asse E Misura E.1, progetto "Proposte", Torino*.

Ranaldi R. (2019), Indagine multiscopo sulle famiglie: aspetti della vita quotidiana, Istat. <https://www.istat.it/it/archivio/91926>.

Regione Lombardia (2017), *Consigliera di parità Regione Lombardia - Relazione attività anno 2017*.

Regione Lombardia (2015), *Piano quadriennale regionale per le politiche di parità e di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne 2015/2018*, Bollettino Ufficiale, Serie Ordinaria n. 48 - Martedì 24 novembre 2015.

Regione Lombardia (2017), *Consigliera di parità Regione Lombardia – Relazione attività anno 2017*.

Regione Emilia Romagna (2016), *Bilancio di genere e piano integrato delle azioni regionali in materia di pari opportunità*.

Regione Toscana (2014), *Il bilancio di genere della regione Toscana IX Legislatura*.

Regione Piemonte (2017), *Presentazione del Bilancio sulle Politiche di Genere*.

Regione Puglia (2011), *Progetto C.LA.C Conciliazione, Lavoro e Cura*.

Sen A. (1996), *Le donne sparite e la disuguaglianza di genere*, in Piccone Stella S.

Piccone Stella S., Saraceno C. (a cura di) (1996), *Genere. La costruzione sociale del femminile e del maschile*, il Mulino, Bologna.

Vingelli G. (2005), *Un'estranea fra noi. Bilanci di genere, movimento femminista e innovazione istituzionale*, Rubbettino, Soveria Mannelli.

Università di Bologna - Alma Mater Studiorum (2017), *Bilancio di genere 2017*.

Università di Ferrara (2018), *Bilancio di genere, anno 2017*.

Università degli Studi di Milano – Bicocca (2018), *Il bilancio di genere 2018*.

Università di Padova (2016), *Composizione di genere dell'Università di Padova*.

Università di Padova (2018), *Composizione di genere dell'Università di Padova – aggiornamento 2017*.

Università di Pisa (2015), *Il genere in Ateneo: indicatori*.

Università degli Studi dell'Adriatico G. d'Annunzio Chieti – Pescara (2018), *Bilancio di genere documento di programmazione strategica*.

Walby S. (2005), *Gender Mainstreaming: productive tensions in theory and practice*, Social Politics. <https://www.genderanddevelopment.org/issues/20-3-beyond-gender-mainstreaming/resources-beyond-gender-mainstreaming/#GM>.