

Il bilancio di genere: un inquadramento generale

Sintesi

Nel Focus si fornisce una descrizione sintetica di cosa si intende per bilancio di genere, sottolineando che non si tratta di una nuova forma di bilancio che si aggiunge a quelle esistenti, ma soprattutto di un'analisi di impatto con ottica di genere delle politiche pubbliche. In particolare, il paragrafo 1 fornisce indicazioni sugli elementi caratterizzanti del bilancio di genere, sui principali strumenti di valutazione delle politiche che vengono utilizzati a livello internazionale, sulle difficoltà più evidenti nell'attuazione di questo tipo di analisi. Il paragrafo 2 si sofferma sull'esperienza italiana, realizzata soprattutto a livello locale; dopo alcune brevi indicazioni sull'attuale situazione di contesto in termini di divario di genere, vengono riportati i principali recenti riferimenti normativi e descritte le caratteristiche delle esperienze di bilancio di genere in Italia. Vengono, in particolare, messi in evidenza i modelli prevalenti, dei quali si forniscono degli esempi in Allegato.

Nell'ambito di questa rassegna, e soprattutto dall'esame dell'esperienza italiana, emerge un quadro frammentario e discontinuo e in cui il *gender budgeting* consiste, in molti casi, in poco più di una analisi di contesto. Sono emerse solo sporadicamente forme di coordinamento tra i diversi enti impegnati nelle analisi di genere e i singoli esercizi non sono confluiti in un progetto più ampio che interessi l'intera Amministrazione. Risulta limitato il contributo fornito dai bilanci di genere che le singole Amministrazioni sono tenute a includere, sulla base di quanto richiesto dal D.Lgs. n. 150/2009, tra i contenuti della Relazione sulla *performance* che deve essere presentata entro il 30 giugno di ogni anno. La sperimentazione di un bilancio di genere a livello nazionale è stata peraltro di recente rilanciata nell'ambito della riforma della struttura del bilancio dello Stato.

La quantificazione dell'impatto degli interventi pubblici sul divario di genere, così come su altre forme rilevanti di disuguaglianza, assumerebbe maggiore

efficacia se effettuata nel contesto di una valutazione complessiva e sistematica, *ex ante* ed *ex post*, delle politiche pubbliche, nell'ambito di un bilancio orientato alla *performance*. Affinché il bilancio di genere non si traduca in un esercizio contabile, l'analisi andrebbe concentrata soprattutto in quei settori in cui è più evidente una disparità di genere, attraverso lo sviluppo di indicatori specifici di risultato, in grado anche di indirizzare le politiche pubbliche. È opportuno altresì coordinare la sperimentazione sul bilancio di genere con le altre iniziative in corso relative all'uguaglianza di genere, soprattutto con riferimento all'applicazione degli indicatori di benessere (BES) e all'attuazione dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile.

La realizzazione del bilancio di genere richiede, tuttavia, la disponibilità di dati tempestivi, di qualità elevata, armonizzati a livello nazionale e coerenti con quelli sovranazionali, per individuare le macroaree di intervento e monitorare i progressi realizzati.

1. Il bilancio di genere

La presenza di differenze di genere e di divari di vario tipo in ambiti diversi (sociale, politico, del capitale umano, del mercato del lavoro, ecc.), ha fatto nascere e sviluppare l'esigenza di analizzare le decisioni dell'operatore pubblico alla luce del loro effetto sulle persone, in particolare sulle donne, e sull'uso del tempo.

Il *gender budgeting* nasce come strumento di attuazione della strategia di

*gender mainstreaming*¹, con lo scopo di dare una lettura di genere delle politiche pubbliche, per valutarne le ricadute prodotte sulle donne e sugli uomini, al fine di promuovere la realizzazione del principio di uguaglianza e parità.

Si è sviluppato a metà degli anni ottanta con forme e finalità differenti in diverse parti del mondo. Pionieri al riguardo sono stati paesi di tradizione anglosassone come l'Australia, il Sud Africa, il Canada e il Regno Unito. La sua diffusione è stata sospinta dalla *Beijing Platform for Action* elaborata nel 1995 in occasione della quarta conferenza mondiale sulle donne delle Nazioni Unite².

Un approccio alternativo è quello cosiddetto "delle capacità", promosso dalle Nazioni Unite nel quadro dello *Human Development Program* e teorizzato da Amartya Sen, in base al quale gli

¹ L'obiettivo del *gender mainstreaming* è integrare la prospettiva di genere in ogni politica e ogni fase del ciclo della politica, sia orizzontalmente tra le diverse aree di intervento, che verticalmente per tutti i livelli di intervento. Esso implica di integrare nell'ambito del processo decisionale la partecipazione attiva delle associazioni e degli organismi di rappresentanza femminile, l'implementazione di sistemi di raccolta di dati disaggregati per sesso e della valutazione *ex ante* ed *ex post* dell'impatto potenziale sul genere delle politiche pubbliche.

² In essa si fa espresso riferimento ai "*gender sensitive budgets*" e si sostiene la necessità di applicare una strategia di *gender mainstreaming* in tutte le politiche pubbliche al fine di perseguire la parità di genere. Vengono inoltre fissati obiettivi strategici per i governi, tra i quali: la ristrutturazione e la ridefinizione della spesa pubblica per innalzare le opportunità economiche delle donne e il loro accesso alle risorse produttive, riconoscendo le loro fondamentali necessità in campo sociale, della formazione e della salute; la promozione, ai vari livelli di governo, di processi di bilancio più trasparenti, che integrino la prospettiva di genere nella programmazione e nelle politiche di bilancio e il finanziamento di programmi per le pari opportunità tra uomini e donne.

ordinamenti sociali vanno giudicati dall'estensione con cui promuovono l'espansione delle opportunità offerte agli esseri umani. Sen in particolare introduce i concetti di "capacità" (*capability*) e di "funzionamenti" (*functioning*). Questi ultimi sono un insieme di modi di essere e di fare (ad esempio, essere adeguatamente nutriti, ottenere le cure disponibili, ma anche avere rispetto di sé, prendere parte alla vita attiva della comunità). Il benessere non va valutato sulla quantità di un bene goduta, o sull'utilità derivante dal suo impiego, bensì sui funzionamenti. Anche la libertà di scelta incide. Oltre alle acquisizioni finali va dunque considerato l'insieme delle opportunità aperte all'individuo e il set delle capacità consiste nelle possibili combinazioni di funzionamenti tra i quali questi è libero di scegliere³.

Il *gender budgeting* consiste nell'effettuare una valutazione dell'impatto sul genere delle politiche di bilancio, integrando la prospettiva di genere in tutti i passi della procedura di bilancio, mirando a modificare entrate e spese per eliminare le disparità presenti. Non ha, come si potrebbe erroneamente pensare, la finalità di giungere alla realizzazione di bilanci separati per le donne e gli uomini, ma piuttosto si fonda sull'idea di intervenire sulla decisione relativa ai bilanci pubblici, dal momento che entrate e spese non possono considerarsi totalmente neutrali in termini di genere e che il bilancio rappresenta

l'ambito nel quale si delinea il modello di sviluppo socio-economico, si stabiliscono i criteri di redistribuzione del reddito e si indicano le priorità politiche. Pertanto, il *gender budgeting* non si sostanzia in un sistema di bilancio ulteriore rispetto a quelli esistenti, ma piuttosto in una serie di strumenti analitici aggiuntivi, incluso l'utilizzo l'applicazione dell'approccio delle capacità, volti a verificare se l'equità di genere è stata ridotta, aumentata o è rimasta invariata.

Come indicato nella Relazione al Parlamento europeo sul *gender budgeting* del 2003⁴, realizzare un bilancio pubblico sensibile alla questione del genere implica una serie di attività e l'utilizzo di specifici strumenti sia nella fase di programmazione (*pre-budgeting*) che in quella di rendicontazione (*post-budgeting*). In particolare, ci si riferisce a: i) la comprensione di come i singoli cittadini beneficiano della spesa pubblica e contribuiscono alle entrate pubbliche, sottolineando le differenze tra donne e uomini con il supporto di dati e indicatori qualitativi e quantitativi; ii) la valutazione del diverso impatto prodotto sulle donne e sugli uomini dalle politiche di bilancio e dalla redistribuzione delle risorse in termini di denaro, servizi, lavoro sociale e domestico; iii) l'analisi dell'impatto di genere in tutti i settori dell'intervento pubblico e l'introduzione del *gender budgeting* in tutte le politiche (istruzione, previdenza sociale, servizi sociali, assistenza sanitaria, misure a favore

³ Si veda, al riguardo, Sen A. K. (1993), "*Capability and Well-Being*", in Nussbaum, M. and Sen, A. K., (eds) "*The Quality of Life*", Oxford University Press, Oxford; Sen, A. K. (1985), "*Commodities and Capabilities*", North Holland, Amsterdam; Sen, A. (1991), "*Inequality reexamined*", Oxford, Oxford University Press.

⁴ "*Relazione sul gender budgeting – La costruzione dei bilanci pubblici secondo la prospettiva di Genere*", Commissione per i diritti della donna e le pari opportunità, Relatrice: Fiorella Gilardotti, A5-0214/2003 FINAL, Relazione al Parlamento europeo depositata il 16 giugno 2003.

dell'occupazione, dei trasporti, ecc.); iv) l'attuazione di una procedura di bilancio *bottom-up*, promuovendo il coinvolgimento e la partecipazione di tutti i cittadini e degli attori interessati al fine di individuare le esigenze da soddisfare e le politiche per farvi fronte; v) la verifica che l'allocazione delle risorse risponda adeguatamente alle diverse esigenze delle donne e degli uomini; vi) la garanzia che in tutte le fasi del bilancio siano introdotte analisi di genere e valutazioni di impatto; vii) l'utilizzo del bilancio pubblico per definire le priorità e per individuare strumenti, e azioni specifici volti a perseguire la parità di genere tramite le politiche pubbliche; viii) la conseguente ridefinizione delle priorità e riallocazione della spesa pubblica; ix) la verifica dell'efficacia e dell'efficienza della spesa pubblica relativamente alle priorità e agli impegni fissati per il rispetto delle pari opportunità tra donne e uomini nella redistribuzione delle risorse e dei servizi pubblici.

Tra gli obiettivi principali perseguiti dal *gender budgeting* vi sono l'equità, l'efficienza e l'efficacia nella programmazione e nella realizzazione delle politiche pubbliche; una maggiore trasparenza nell'allocazione e nella redistribuzione delle risorse pubbliche; una più ampia informazione e partecipazione della cittadinanza. L'equità è qui intesa come riduzione delle disuguaglianze tra uomini e donne, nella consapevolezza che le politiche pubbliche possono avere effetti differenziati su di loro, potendo talvolta aggravare le disparità esistenti o ostacolarne il superamento. Il secondo obiettivo è l'*accountability*, ossia che i decisori e gli amministratori risultino

responsabili del proprio operato e ne diano conto attraverso un'adeguata informazione sulla motivazione delle scelte di politica economica, sulle modalità della loro realizzazione, sui risultati e gli impatti raggiunti. L'ultimo obiettivo richiederebbe il coinvolgimento di organizzazioni non governative, associazioni e altre espressioni della società civile, al fine di dare continuità all'azione di *gender budgeting*. La comprensione e misurazione dell'attività di cura e il riconoscimento del ruolo che essa ha nell'economia sono elementi fondamentali, visto che la valutazione dell'impatto di genere richiede di avere contezza del lavoro e dell'attività di cura non retribuiti.

1.1. Elementi caratterizzanti il *gender budgeting*⁵

Negli anni sono stati sviluppati diversi modelli di bilancio di genere, che possono essere distinti sulla base dei soggetti promotori e realizzatori, dell'oggetto di riferimento, degli obiettivi fissati e della presentazione dei risultati.

- L'iniziativa può svilupparsi a livello di governo nazionale o subnazionale. Nell'esperienza internazionale il promotore è stato quasi sempre lo Stato centrale e solo recentemente anche quello regionale o locale; rappresenta un'eccezione l'Italia, dove sono fiorite iniziative a livello soprattutto locale (Comuni, Province e Regioni), probabilmente per la vicinanza alla cittadinanza (si veda

⁵ Per approfondimenti sull'argomento, si veda Isfol (2006), "*Bilanci pubblici e equità di genere*", Temi e strumenti, Studi e ricerche, n. 14.

oltre). L'impulso al *gender budgeting* può derivare da strutture interne a quelle di governo e da singoli membri del governo (come in Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Islanda, Norvegia, Spagna e Svezia), dal Parlamento o da rappresentanze elettive, oppure all'esterno del governo da associazioni civili e ricercatori. Casi di successo sono stati quelli in cui l'iniziativa è stata presa da un mix di queste categorie, come nel Regno Unito, coinvolgendo un maggiore numero di attori. A tale proposito, guardando alle esperienze internazionali, la letteratura sul *gender budgeting* ha individuato cinque modelli prevalenti: interno alle istituzioni (in genere, su iniziativa del Ministero del Tesoro in collaborazione con quello delle Pari opportunità), esterno alle istituzioni (perlopiù, organizzazioni indipendenti di tipo non governativo e sociali)⁶, misto o collaborativo, partecipativo dal basso (con il coinvolgimento del governo locale e altre organizzazioni territoriali) e sponsorizzato (dal Segretariato del Commonwealth, dall'OCSE, dall'ONU, dalla Banca Mondiale, ecc.). Nel terzo modello

(misto o collaborativo) si uniscono gli elementi positivi dei primi due: la disponibilità di una mole massiccia di dati necessari all'analisi e l'assenza di un eccessivo legame dell'iniziativa alla volontà politica.

- L'attività di *gender budgeting* può essere realizzata come uno specifico esercizio da parte del Governo, separato dal processo di bilancio standard, oppure essere integrata in modo centralizzato (ad esempio nell'ambito del Ministero delle finanze), oppure inserita in occasione di ogni decisione da parte dei ministeri di spesa o di quelli che si occupano della redistribuzione del reddito⁷.
- In termini di portata, il bilancio di genere potrebbe riguardare la dimensione macrofinanziaria del bilancio (i livelli di disavanzo e di spesa) o potrebbe concentrarsi maggiormente sugli aspetti microeconomici (la composizione della spesa o delle entrate, politiche o programmi di governo specifici)⁸.
- Oggetto dell'analisi dovrebbe essere l'intero bilancio in maniera trasversale (come avviene ad esempio nei paesi nordici, sebbene partano dall'analisi di un numero ristretto di settori) e l'attività di *budget mainstreaming* e *audit* dovrebbero essere realizzate durante l'intero ciclo di bilancio. Ciò consentirebbe di valutare la strategia macroeconomica complessiva⁹. Le

⁶ Nelle sue analisi Sen osserva la difficoltà di avere Ministeri delle Finanze che partecipano alla realizzazione di bilanci di genere e sostiene che è più efficiente compiere tale attività a livello più decentrato sotto la direzione chiara del Ministero delle Finanze o di quello adibito alla realizzazione del bilancio. Tuttavia, ciò potrebbe indebolire l'apporto globale dell'attività di analisi. D'altro canto, nel caso di un bilancio di genere effettuato da soggetti al di fuori del perimetro governativo, i cui risultati e raccomandazioni vengono riportati al governo, si ha il rischio che l'esercizio non riceva il sostegno che è necessario per dare esecuzione alle raccomandazioni in pratica. Cfr. Sen, G. (2000), "Gender Mainstreaming in Finance Ministries," World Development, vol. 28, n. 7, p. 1379-90.

⁷ Stotsky, J. G. (2016), "Gender budgeting", IMF Working Paper n. 232.

⁸ Stotsky, J. G. (2016), op. cit..

⁹ Ne è un esempio la *gender-aware medium-term economic policy framework*, nell'ambito della quale

esperienze diffuse a livello internazionale, tuttavia, si sono concentrate più spesso esclusivamente sulla spesa di specifici dipartimenti o programmi mirati direttamente alle donne (ad esempio, in Francia), su quella per nuovi progetti o sull'implementazione di nuove politiche. Ancora troppo raramente l'attenzione si è concentrata sulle entrate (imposte dirette, indirette, tariffe, ecc.)¹⁰. Inoltre, l'attività ha riguardato le fasi iniziali del ciclo di bilancio ed è mancata l'ottica pluriennale.

- Infine, i risultati dell'analisi di genere, che devono essere il più possibile efficaci dal punto di vista comunicativo, possono essere organizzati in diversi modi, a seconda di chi è coinvolto nel processo e di come l'analisi o le raccomandazioni debbano essere trasmesse: possono essere inclusi all'interno dei documenti di bilancio o in un allegato specifico (ad esempio, nella relazione di accompagnamento), semplicemente confluire in documenti informativi rivolti a coloro che devono approvare il bilancio e/o all'opinione pubblica, prendere la forma di relazioni a gruppi di esperti o, infine, essere associati a documenti che pongono in essere programmi specifici. Non è importante il formato, ma il fatto che

l'attività di *gender budgeting* e i relativi risultati siano integrati nel processo di bilancio, in modo tale da poter guidare le politiche pubbliche.

1.2. *Gli strumenti del gender budgeting*

Come rilevato in Sharp e Connolly (2003)¹¹, gli strumenti dell'analisi di genere possono essere raggruppati in tre schemi funzionali principali. Il primo consiste nell'"approccio in cinque passi" all'analisi di genere di una politica, utilizzato, ad esempio, in Sud Africa, ossia: i) descrizione della situazione di contesto di uomini, donne e di diversi sottogruppi nel settore di intervento della policy; ii) verifica che la policy considerata effettivamente affronti le questioni evidenziate dall'analisi di contesto; iii) controllo che le risorse siano allocate in maniera adeguata all'azione; iv) esame della rispondenza della spesa a quanto programmato; v) valutazione dell'impatto dell'azione e della spesa e verifica che il risultato sia coerente con l'obiettivo di parità di genere¹².

Il secondo approccio, sviluppato in Australia, consiste nella redazione di un documento di analisi della spesa (o di singoli programmi) in ottica di genere. Tale approccio richiede innanzitutto lo sforzo iniziale di classificazione delle spese pubbliche a seconda che esse siano

si analizzano gli effetti di genere delle politiche fiscali, monetarie ed economiche.

¹⁰ Strumenti utilizzati dal lato delle entrate includono l'analisi disaggregata per sesso dell'incidenza della tassazione, la stime in ottica di genere degli impieghi delle *tax expenditures*, le microsimulazioni disaggregate per sesso della distribuzione dei sistemi dei benefici fiscali, l'analisi di genere dell'impatto delle tasse, dei benefici fiscali e dei trasferimenti sugli incentivi alle persone.

¹¹ Sharp, R. e Connolly, J.(2003), "*Performance oriented budgeting: A tool for gender responsive budgets*".

¹² *South African Women's Budget Initiative and Gender Education and Training Network* (2000), "*Money Matters*", *Workshop materials on gender and government budgets*, GENET, Cape Town, *South Africa*. Debbie Budlender and Rhonda Sharp (1998) "*How to do a Gender Sensitive Budget*": *Contemporary Research and Practice*, Commonwealth Secretariat and AusAid, London.

destinate direttamente alle donne, a iniziative di pari opportunità nel settore dell'impiego pubblico (ad esempio, congedi parentali, formazione specifica, ecc.) o che, pur riguardando la messa a disposizione della comunità di beni e servizi, non abbiano un diretto riferimento al genere. Successivamente si utilizzano strumenti di analisi disaggregata della spesa per valutare l'impatto di genere di ognuna delle tre categorie, facendo confluire i risultati (nella forma di indicatori specifici) in un documento di sintesi, dopo la descrizione degli obiettivi dell'Amministrazione o del programma esaminato, delle risorse allocate e delle problematiche di genere esistenti. Il documento deve contenere la specifica delle eventuali modifiche suggerite dall'analisi dei risultati¹³.

L'ultimo approccio consiste nell'"analisi di genere di quattro dimensioni diverse del bilancio". In particolare, per uno specifico Ministero o programma di spesa si procede, nell'arco dell'intero ciclo di bilancio, a esaminare la programmazione e la realizzazione delle entrate, delle attività finanziate, dell'*output*, dell'impatto sul benessere delle persone; per ognuna di queste dimensioni si effettua l'analisi di genere usando strumenti disaggregati dal lato delle entrate e delle spese, secondo il modello adottato (interno alle istituzioni, esterno, misto, ecc.); questi strumenti analitici vengono applicati alle diverse componenti del processo decisionale relativo al bilancio (strategia macroeconomica aggregata, composizione delle spese e

delle entrate, efficacia della produzione di servizi pubblici). Infine, si identificano gli squilibri di genere (tra individui e famiglie, a carattere economico e sociale, sul piano del lavoro pagato e non pagato) e le necessarie modifiche di bilancio e di policy, volte a superarli¹⁴.

Ulteriori tecniche di analisi che tentano una ricostruzione delle spese e delle entrate anche con un'ottica di genere, ma soprattutto guardando alle differenti coorti e fasce d'età, sono riportate nell'Allegato 1.

1.3. *Principali difficoltà connesse con il gender budgeting*

L'introduzione e l'adeguata applicazione del *gender budgeting* richiedono la disponibilità di dati attendibili disaggregati per sesso, la conoscenza e l'applicazione di specifiche tecniche di analisi e la presenza di personale specializzato in grado di utilizzare questi strumenti nell'ambito delle amministrazioni pubbliche. Le classificazioni del bilancio tradizionali (economica e per funzioni), essendo neutrali in termini di genere, non consentono di effettuare le analisi disaggregate. In molti casi è stata introdotta una classificazione per programmi del bilancio e realizzata un'analisi dell'impatto di ciascuno di essi sull'equità di genere.

Per quanto attiene i dati, non esiste e non è in corso di realizzazione una guida di

¹³ Budlender, D. e Sharp, R. (1998), "How to do a gender sensitive budget: Contemporary research and practice", Commonwealth Secretariat and AusAid, London.

¹⁴ Elson, D. (2002), "Gender responsive budget initiatives: some key dimensions and practical examples", in *Gender budget Initiatives: Strategies, concepts and experiences*, United Nations Investment Fund for Women, New York.

riferimento riconosciuta a livello internazionale, come potrebbero ad esempio essere, con riferimento ai conti pubblici, il Sistema europeo dei conti o il Sistema dei conti nazionali delle Nazioni Unite o le statistiche del Fondo monetario internazionale, che contenga le linee generali per la produzione di statistiche di genere confrontabili a livello internazionale e sub-nazionale. Dal lato delle spese, la categorizzazione che è stata maggiormente utilizzata è tra le spese sensibili per il genere (ossia spese relative a piani o programmi specificamente diretti a donne o uomini e che riguardano essenzialmente i diritti civili come salute e contrasto alla violenza), quelle che promuovono la riduzione della disuguaglianza di genere (ad esempio, quelle volte a incentivare uguali opportunità di lavoro nel settore pubblico) e la restante parte, che costituisce circa il 99 per cento della spesa pubblica¹⁵. In questo raggruppamento, la prima e l'ultima categoria sono essenziali per la preparazione del bilancio pubblico, mentre la seconda è soggetta inevitabilmente a giudizi di valore e personali. Un formato del bilancio organizzato per input non si presta particolarmente alla tripartizione delle spese, che è più facilmente realizzabile in bilanci orientati alla *performance*, articolati per programmi e basati sui risultati. Ancora meno sviluppato è il terreno della valutazione di genere per le entrate pubbliche, anche perché per alcune di esse è meno chiaro il ruolo nella riduzione della disuguaglianza di genere.

Bilanci per programmi e orientati alla *performance*, oltre a essere più consoni

¹⁵ Questa tripartizione è stata proposta da Sharp e Broomhill (1990) e applicata nell'esperienza australiana.

all'analisi dei risultati raggiunti dalle politiche pubbliche, consentono l'adozione di indicatori specifici, più mirati alla valutazione delle misure volte a contrastare la disparità di genere e soprattutto della evoluzione della condizione di disuguaglianza. Sharp (2003) suggerisce ad esempio di combinare il *gender budgeting* con i bilanci orientati alla *performance* che, essendo maggiormente orientati ai risultati, consentono una più agevole misurazione dell'efficacia.

Tuttavia, la situazione della disponibilità di indicatori sintetici non è migliore di quella relativa ai dati statistici. Pure essendovi iniziative in corso a livello internazionale, non si è ancora giunti alla formulazione di un set specifico di indicatori condivisi. Un punto di partenza potrebbe essere lo sviluppo della parte relativa alla parità di genere, e alle tematiche per le quali questo aspetto è trasversale, degli indicatori statistici proposti dalla Commissione Statistica dell'ONU l'11 marzo scorso per valutare gli obiettivi di equilibrio sostenibile e i relativi *target* dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile adottata il 25 settembre 2015 dall'Assemblea Generale dell'ONU¹⁶. Peraltro, questi indicatori hanno una struttura concettuale molto vicina agli indicatori del benessere equo e sostenibile (BES) che l'Istat ha sviluppato, fin dal 2013¹⁷.

¹⁶ L'Agenda riguarda 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (tra i quali la parità di genere) e 169 sotto-obiettivi che dovranno essere raggiunti da tutti i paesi del mondo entro il 2030. Si veda Alleanza italiana per lo Sviluppo Sostenibile (2016), "L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile", Rapporto ASviS.

¹⁷ Molti dei 17 obiettivi dell'Agenda 2030 possono essere ricondotti alle diverse categorie del BES, che considerano nove domini relativi agli aspetti che influenzano direttamente il benessere (salute,

2. L'esperienza italiana

2.1. Cenni sulla condizione attuale delle differenze di genere

L'Italia è uno dei Paesi avanzati dove le disuguaglianze di genere sono più ampie. Lo si vede in particolare nel mercato del lavoro, con il più basso tasso di attività delle donne nella UE28 dopo Malta. La tabella 1 mostra come il *gap* tra uomini e donne – che pure si è ridotto consistentemente dal 1990 – sia ancora elevato in Italia, rispetto alla media OCSE, sia in termini di partecipazione al mercato del lavoro, sia di occupazione. Si ricorda che l'obiettivo europeo della "Strategia di Lisbona" per il tasso di occupazione femminile era del 60 per cento entro il 2010¹⁸.

Nel nostro Paese si è diffuso molto il *part-time* tra le donne (tab.1), soprattutto negli anni 2000. Questo strumento può favorire la conciliazione con il lavoro domestico e di cura (di bambini e/o anziani), ma non sempre costituisce un trampolino per il tempo pieno, e può invece implicare una ghettizzazione in percorsi di lavoro che implicano retribuzione, occasioni di formazione e promozione, sicurezza del lavoro e accesso alle tutele previdenziali minori¹⁹. Secondo dati Eurostat (Indagine EU-LFS) in Italia la principale ragione per lavorare a tempo parziale è non avere

istruzione e formazione, lavoro e conciliazione dei tempi di vita, benessere economico, relazioni sociali, sicurezza, benessere soggettivo, ambiente e paesaggio, patrimonio culturale) e tre domini strumentali o di contesto (politica e istituzioni, ricerca e innovazione e qualità dei servizi). Si veda Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile (2016), op. cit.

¹⁸ "Europa 2020", che aggiorna la "strategia di Lisbona", invece non prevede *target* specifici di genere.

¹⁹ OCSE (2012), "Closing the gender gap: Act now", OECD Publishing.

trovato un'occupazione a tempo pieno (circa l'81 per cento degli uomini e il 60 per cento delle donne, contro il 40 e il 26 per cento, rispettivamente, nella media europea)²⁰.

La segmentazione del mercato del lavoro, sia "orizzontale" (la tendenza delle lavoratrici a concentrarsi in alcuni settori, in particolare i servizi, e nel pubblico impiego, tab. 1), sia "verticale" (le donne tendono ad avere un percorso di lavoro più piatto, e a guadagnare meno) sono ritenute ancora rilevanti nei paesi OCSE e in Italia²¹.

Non appare invece particolarmente elevato, nel nostro Paese, il *gap* nelle retribuzioni, pari nel 2014 al 6,5 per cento²² nel settore privato, contro il 16,1 per cento della media della UE28; il differenziale risultava minore nelle fasce di età più giovani e più alto per redditi elevati (cosiddetto effetto "*glass ceiling*").

²⁰ L'incremento complessivo del part-time in Italia (dal 13,3 al 18,5 per cento dell'occupazione totale tra il 2006 e il 2015) sarebbe principalmente il frutto di scelte delle imprese per affrontare la crisi, e sarebbe dunque involontario (ISTAT, 2015, "Come cambia la vita delle donne", 2004-2014).

²¹ OCSE (2012), op. cit.; secondo dati OCSE (banca dati *Gender equality*, OECD.stat.), in Italia nel 2014 la quota di *manager* tra le lavoratrici era pari al 2,4 per cento, contro il 4,8 dei lavoratori, nel 2015 la quota di donne nei consigli di amministrazione delle maggiori imprese quotate era intorno a un quarto, nello stesso anno in Parlamento le donne erano il 31 per cento.

²² Dati Eurostat relativi a industria, costruzioni e servizi, eccetto pubblica amministrazione, difesa, assicurazione sociale obbligatoria (NACE Rev. 2 *activity – structure of earnings survey methodology*), riferiti al *gap* retributivo grezzo (differenza tra la retribuzione oraria media lorda dei dipendenti di genere maschile e femminile in percentuale della prima); questi dati risentono delle differenze dovute alle caratteristiche individuali e alla segregazione settoriale e occupazionale.

Tab. 1 – Indicatori sui differenziali di genere (2014)

	OCSE		Italia	
	Donne	Uomini	Donne	Uomini
Partecipazione al mercato del lavoro (su popolazione 15-64 anni)	67,2	79,7	55,2	74,7
Tasso di occupazione (su popolazione 15-64 anni)	61,5	73	47,5	65,7
Quota occupati in part-time	28,2	9,9	32,9	8,6
Quota di occupazione nei servizi	84,1	61	84,2	58,1
Durata attesa del pensionamento	22,3	17,6	25,4	21,1
Tempo dedicato al lavoro non pagato (minuti) (1)	271,7	137,6	315,2	103,8

Fonte: OCSE, banca dati *Gender equality, OECD.stat*.

(1) Ultimo anno disponibile nelle indagini nazionali sull'uso del tempo, per l'Italia 2008-09.

Il *gender gap* tende a ridursi con l'aumento dei tassi di istruzione²³. Si ricorda che in Italia, come in altri paesi, la percentuale di donne con un diploma di scuola secondaria superiore è maggiore rispetto a quella degli uomini²⁴. In molti paesi OCSE, tra cui l'Italia, il tasso di abbandono scolastico è superiore per gli uomini. Anche il divario relativo al livello terziario è stato ormai più che colmato²⁵.

È aumentata la presenza delle donne in Parlamento (raggiungendo il 30 per cento), grazie alla legislazione sull'equilibrio di genere, mentre rimane bassa la partecipazione nelle posizioni decisionali a livello di governo locale²⁶. È cresciuta la presenza nei consigli di amministrazione delle imprese quotate e a partecipazione pubblica (dal 4,5 per cento del 2004 al 27,6 del 2015).

Quanto al lavoro non pagato, in media le donne nell'OCSE vi dedicano un tempo

doppio degli uomini, in Italia più del triplo (tab.1). In presenza di figli²⁷, nei paesi OCSE, si ridimensionano sia le decisioni di partecipare al mercato del lavoro, sia il tempo di lavoro delle donne; queste lavorano più spesso *part-time* laddove i servizi di cura per i bambini costano di più e, se ciò non è possibile, tendono a uscire dal mercato del lavoro. Inoltre in media, un ultracinquantenne su 10 (due terzi sono donne) offre lavoro di cura informale, di solito non pagato, agli anziani, malati e disabili²⁸; un intenso lavoro di cura è associato a una minore offerta di lavoro pagato e a un maggiore rischio di povertà²⁹.

È importante osservare che, anche se a livello individuale si osserva una relazione negativa tra fertilità e partecipazione delle donne nel mercato del lavoro, nelle analisi *cross-country*, in cui si confrontano i paesi,

²³ Si veda, tra gli altri, Brooks, P. K., Christiansen, L., Lin, H., Pereira, J., Topalova, P. and Turk, R. (2016), *“Unlocking female employment potential in Europe”*, European Department and Strategy, Policy, and Review Department, FMI.

²⁴ Dati OCSE riferiti al 2014 e alla fascia di età 25-64. Tuttavia l'Italia presenta un basso livello di istruzione.

²⁵ ISTAT (2015), op. cit.

²⁶ Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile (2016), *“L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile”*, Rapporto ASviS.

²⁷ OCSE (2012), op. cit..

²⁸ Colombo, F., Llana-Nozal, A., Mercier, J. e Tjadens, F. (2011), *“Help wanted?, Providing and paying for long-term care”*, OECD Health Policy Studies, OECD Publishing.

²⁹ Carichi di lavoro di cura rilevanti ostacolano la partecipazione al mercato del lavoro, soprattutto quando si sovrappongono le necessità di curare sia bambini, sia anziani (si veda tra gli altri Gabriele, S., Tanda, P. e Tediosi F., (2011), *“The impact of long-term care on caregivers' participation in the labour market”*, ENEPRI Research Report n. 98).

la relazione risulta positiva³⁰. In Italia a un bassissimo tasso di occupazione si associa un tasso di fertilità molto contenuto (1,37 nel 2015 secondo Eurostat). Anche nel nostro Paese si è osservato che, nel lungo periodo e tenendo conto delle caratteristiche personali, la maternità non causerebbe una riduzione dell'offerta di lavoro delle donne, ma resterebbero effetti negativi sulla qualità del lavoro e sulle carriere³¹. Molti studi mostrano che per lo sviluppo del bambino il lavoro della madre non rappresenta un problema, mentre pesano l'istruzione dei genitori, la partecipazione agli asili³² e la qualità degli stessi, il tipo di interazione con i genitori³³.

In Italia le normative e le politiche sono avanzate per quanto riguarda il contrasto alle discriminazioni, i congedi parentali³⁴, le quote "rosa". Il sistema fiscale, con un'imposta sui redditi delle persone fisiche che prevede come unità imponibile l'individuo, non è sfavorevole al lavoro femminile, anche se i meccanismi agevolativi potrebbero essere ripensati, nell'ambito di una riflessione sull'equilibrio

tra diversi obiettivi di equità³⁵. Le grandi carenze del nostro sistema si riscontrano invece nei servizi di cura per i bambini e per gli anziani/non autosufficienti.

2.2. Riferimenti normativi e caratteristiche generali

In Italia il principio di pari opportunità è sancito dall'articolo 35 della Costituzione ed è stato ulteriormente qualificato con la modifica apportata nel 2003 all'articolo 51. Quest'ultimo prevede una attiva promozione da parte degli enti pubblici del principio di pari opportunità. Nel 1997, con la Direttiva Prodi-Finocchiaro³⁶, sono state recepite le strategie e le indicazioni seguite ai lavori della Quarta conferenza Mondiale di Pechino.

Nel 2001, in Emilia Romagna (a livello regionale e nella provincia di Modena) è stato realizzato il primo bilancio di genere, attingendo dalle altre esperienze europee. Nel 2003 le Province di Modena, Siena e Genova hanno siglato un protocollo d'intesa per la promozione del bilancio di genere e lo scambio di buone prassi in materia di pari opportunità. Nel corso degli anni l'interesse per il bilancio di genere è cresciuto e altre amministrazioni hanno aderito al protocollo³⁷.

³⁰ Gonzales, C., Jain-Chandra, S., Kochhar, K. e Newiak, M. (2015), "Fair play: More equal laws boost female labour force participation", IMF Staff Discussion Note, SDN/15/02, febbraio.

³¹ Bianco, M., Lotti, F. e Zizza, R. (2013), op. cit..

³² Per l'Italia è stato trovato un effetto positivo della disponibilità di asili pubblici sia sul lavoro della madre, sia sui punteggi dei figli nei test di italiano (non su quelli di matematica), con effetti più intensi nelle province dove la disponibilità di questi servizi è limitata (Brilli, Y., Del Boca, D. e Pronzato, C. (2016), "Does child care availability play a role in maternal employment and childrens development? Evidence from Italy", Review of Economics of the Household, vol. 14, n. 1, p. 27-51, marzo).

³³ OCSE (2012), op. cit..

³⁴ Renga, S. (2015), "Country report, Gender equality, Italy", European Commission, European Network of legal experts in gender equality and non-discrimination.

³⁵ Marino, M.R., Romanelli, M. e Tasso, M. (2016), "Women at work: the impact of welfare and fiscal policies in a dynamic labor supply model", in Temi di discussione della Banca d'Italia, n. 1084.

³⁶ Direttiva 7 marzo 1997 contenente "Azioni volte a promuovere l'attribuzione di poteri e responsabilità alle donne, a riconoscere e garantire libertà di scelte e qualità sociale a donne e uomini".

³⁷ A fine ottobre 2006 fanno parte della rete le Province di Genova, Modena, Siena, Alessandria, Ancona, Ferrara, Firenze, La Spezia, Milano, Parma, Pesaro-Urbino, Torino e i Comuni di Genova, Siena,

Nel 2005 e nel 2006 furono presentate alcune proposte per l'introduzione del bilancio di genere nella Pubblica Amministrazione³⁸. Nel 2007 è stata presentata la Direttiva sulle "Misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle Pubbliche Amministrazioni". Quest'ultima indica la necessità di redigere i bilanci di genere e si "auspica che diventino pratica consolidata nelle attività di rendicontazione sociale delle amministrazioni". Il bilancio di genere è stato poi richiamato dal D.Lgs. n. 150/2009³⁹, di riforma della pubblica amministrazione, come uno dei contenuti della Relazione sulla *performance* che le amministrazioni producono entro il 30 giugno di ogni anno (art. 10 comma 1 lett. b). Al bilancio di genere non viene

Aosta, Cuneo, Rimini, Sestri Levante, Torino. Nel 2009 a questi si sono aggiunti alcuni Comuni della Toscana.

³⁸ A fine 2005 fu presentata una proposta di legge (Cima, Montecchi, Santanché) per l'istituzione dei bilanci di genere per la pubblica amministrazione (A.C. 6235). Essa prevedeva che le Amministrazioni pubbliche si adoperassero per predisporre un bilancio di genere e analisi specifiche (analisi di genere dell'impatto della spesa e della formazione del reddito pubblico, delle politiche redistributive, dell'intervento pubblico in generale) da integrare nel ciclo di formazione delle politiche pubbliche. Veniva prevista, inoltre, l'istituzione, presso la Corte dei Conti, di un Osservatorio banca-dati sui bilanci di genere delle pubbliche amministrazioni. All'inizio del 2006 fu presentato un disegno di legge (Dato) "Norme per l'istituzione del bilancio di genere per la Pubblica Amministrazione (AS 3728).

³⁹ Il D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni", noto come decreto Brunetta, sancisce che il "perseguimento delle pari opportunità" è da tenere in considerazione in ogni passaggio della gestione delle performance: nelle finalità (art. 1, comma 1), nei principi generali (art. 3, comma 1), negli obiettivi (art. 8, comma 1), nella valutazione (art. 13 comma 5, lettera e), nella verifica dei risultati e delle buone pratiche (art. 14 comma 4, lettera h), nella gestione delle risorse umane (art. 34 comma 1, lettera a).

attribuito carattere di stretta obbligatorietà, tuttavia se ne auspica la redazione, riconoscendolo come strumento di attuazione della *performance*, di messa in atto del meccanismo di "ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche Amministrazioni" proprio della riforma. Nell'ambito di quest'ultima emerge che l'attenzione alle pari opportunità deve caratterizzare tutto il ciclo della *performance*, a cominciare dal Piano della *performance*, che si configura come l'unico documento di programmazione che richiama in forma esplicita e vincolante il perseguimento delle pari opportunità. Ciò assume rilevanza perché nessun altro documento programmatico propone le pari opportunità come fattore strutturante del processo di programmazione e l'adozione volontaria del bilancio di genere costituiva l'unica modalità attraverso la quale l'Amministrazione potesse leggere la propria attività (politica, programmatica e amministrativa) in chiave di perseguimento di obiettivi di parità. Vi è poi la norma contenuta nell'art. 21 della L. 183/2010⁴⁰ volta a "garantire pari opportunità, benessere di chi lavora e assenza di discriminazioni nelle Amministrazioni pubbliche" con l'istituzione dei "Comitati unici di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni". Tali Comitati svolgono una funzione consultiva rispetto all'adozione di atti interni nelle materie di competenza. In seguito, la L. 39/2011 ha

⁴⁰ Legge 4 novembre 2010, n. 183: "Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro".

modificato la legge di contabilità e finanza pubblica (L. 196/2009), prevedendo, tra i principi e criteri direttivi della delega al Governo per il completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato, l'introduzione in via sperimentale di un bilancio di genere (art. 40, g-bis), volto alla valutazione del diverso impatto della politica di bilancio sui due generi, in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro non retribuito. L'attuazione della legge delega⁴¹ rilancia la sperimentazione del bilancio di genere, dandovi concretezza attraverso l'attribuzione alla Ragioneria Generale dello Stato del compito di avviarla; prevede altresì la definizione – mediante DPCM – di una apposita metodologia che tenga conto delle esperienze maturate in ambito territoriale; dispone infine l'invio, da parte delle Amministrazioni centrali, delle informazioni necessarie al Ministero dell'Economia e delle finanze, il quale dovrà tenere informato il Parlamento attraverso apposite relazioni.

Si ricorda infine che il Governo italiano ha aderito all'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile adottata formalmente dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015, nell'ambito della quale la parità di genere costituisce uno degli obiettivi da raggiungere entro il 2030.

⁴¹ D.Lgs. 90/2016 e L. 163/2016, che prevede l'inserimento, sempre nella L. 196/2009, dell'art. 38 septies. Si ricorda che la proposta di legge A.C. 2897/2015, per l'utilizzo degli indicatori di benessere nelle politiche pubbliche, che prevedeva l'introduzione del *gender auditing*, è stata assorbita nell'ambito della recente revisione della L. 196/2009. Inoltre, nel luglio 2013 era stato presentato un DDL (A.S. 949) volto alla valutazione dell'impatto di genere della regolamentazione e delle statistiche.

2.3. I modelli prevalenti⁴²

In Italia, a differenza degli altri paesi dove le iniziative di *gender budgeting* sono state realizzate a livello nazionale, le prime sperimentazioni di bilancio di genere sono partite dagli enti locali, soprattutto dalle Province e dai Comuni, verosimilmente come conseguenza della maggiore sensibilità di questi enti in relazione alla loro vicinanza al cittadino, alla loro responsabilità diretta in termini sociali, alle competenze a essi attribuiti dal processo di decentramento delle funzioni, all'impianto legislativo italiano. In presenza di singole amministrazioni locali che operano nella sfera delle proprie competenze, tuttavia, si perde il senso complessivo dell'azione pubblica e di responsabilità complessiva nei confronti di coloro che vivono, lavorano, si curano e si spostano nell'area⁴³. Il bilancio di genere potrebbe essere invece uno strumento di controllo della realizzazione di obiettivi e di priorità fissate a livello di Governo centrale nelle linee programmatiche ed essere coadiuvato dalla predisposizione di appositi indicatori sintetici volti a quantificare i risultati raggiunti.

In generale, dai documenti disponibili sui siti internet dei vari Comuni che presentano il bilancio di genere, emerge una prassi comune: dapprima vi è un'analisi di contesto, che consente di verificare quali sono i reali bisogni di uomini e donne sul territorio analizzato (domanda di servizi), seguita dalla verifica

⁴² Andriolo, M. e Zanoni, M. (2012), "Guida alla realizzazione del bilancio di genere degli Enti locali", Regione Piemonte e IRES.

⁴³ Addabbo, T., Badalassi, G., Corrado, F. e Picchio, A. (2008), "Well-being gender budgets: Italian local governments cases", CAP Paper n. 41, marzo.

di come l'amministrazione risponde a queste esigenze (offerta di servizi) e dalla quantificazione del livello di pari opportunità raggiunto nel suo ambito territoriale (calcolo di indicatori di efficacia/efficienza)⁴⁴.

- L'analisi di contesto consente di individuare la domanda potenziale, ossia la popolazione che potrebbe avere bisogno dei servizi. Vengono utilizzati al riguardo, come base per la costruzione di indici che misurino l'uguaglianza di genere e che consentano di comprendere meglio le condizioni socio-economiche degli individui, dati statistici pubblicati a livello nazionale dall'Istat, dall'INPS, da più Ministeri (lavoro e politiche sociali, salute, interno, istruzione, università) e dall'ISFOL, a livello regionale da specifici osservatori ed enti di ricerca (Osservatorio regionale sul sistema formativo, Osservatorio regionale sul mercato del lavoro, Unioncamere, ecc.) e a livello locale dagli stessi comuni o dalle province e dalle Camere di commercio. Gli indicatori maggiormente utilizzati nell'ambito dell'analisi di contesto sono il *Gender Development Index* (GDI) e la *Gender Empowerment Measure* (GEM), entrambi proposti dall'ONU⁴⁵, e lo *European Union*

⁴⁴ Andriolo, M. e Zandoni, M. (2012), op. cit..

⁴⁵ Il GDI e la GEM sono stati proposti per la prima volta nel 1995 nell'ambito dello *United Nations Development Programme (United Nations (1995), "Human development report 1995", New York, Oxford University Press)*. L'obiettivo era la misurazione della disuguaglianza di genere e della sua evoluzione nel tempo. Il loro valore oscilla tra 0 e 1, e valori più vicini all'unità indicano un più elevato livello di benessere del genere femminile e un suo maggiore *empowerment* rispetto a quello maschile.

Gender Equality Index (EUGEI) (si veda l'Allegato 2).

- La verifica di come l'amministrazione risponde alle esigenze emerse (offerta di servizi) può essere fatta ripercorrendo le fasi principali del processo politico, finanziario, amministrativo e gestionale che consente di tradurre gli indirizzi politici in servizi ai cittadini. Un punto di partenza è rappresentato dall'esame delle linee di indirizzo politiche e programmatiche delle giunte in carica, per evidenziare le scelte operate con riferimento alle macroaree di genere e l'ordine delle priorità assegnate dai programmi alle aree più rilevanti nell'ottica di genere. Elementi critici di questa fase sono la riclassificazione e l'analisi del bilancio, sia preventivo che consuntivo, attraverso il calcolo di specifici indicatori.

La decisione di operare sul bilancio preventivo o consuntivo o entrambi è rilevante. Se l'analisi e la valutazione sono effettuate sul bilancio consuntivo si analizzano i risultati della attività realizzata (*gender auditing*). Ciò consente di disporre di dati per valutare come riorientare i bilanci futuri. Operare sul bilancio preventivo permette invece di operare delle variazioni di bilancio e di modificare le decisioni (*gender budgeting*). Il bilancio preventivo si presta a una lettura meno tecnica e più politica, di indirizzo. L'attività di analisi del bilancio consente in ogni caso di valutare *ex ante* ed *ex post* le risorse che sono state o saranno destinate alla realizzazione di servizi per la cittadinanza.

La riclassificazione delle spese e delle entrate in un'ottica di genere, sebbene costituisca un'impresa ardua, è facilitata dall'utilizzo della contabilità analitica. In questo caso, i grandi aggregati possono

essere ripartiti tra le macroaree di interesse (pari opportunità, persona e famiglia, qualità della vita, rispetto dell'ambiente) lasciando al di fuori solo ciò che non è sensibile al genere o non è riconducibile alle voci già menzionate.

- La conclusione del processo di *gender budgeting* è la valutazione qualitativa dei servizi e della loro capacità di rispondere ai bisogni della popolazione, sulla base di indicatori di efficacia ed efficienza, la cui adeguatezza dipenderà dal sistema di rilevazione e di analisi dei dati scelto. Essi dovrebbero essere poi confrontati con altri indici utilizzati a livello nazionale ed europeo, per riscontrare la possibilità di rilevare *benchmarks* di confronto e di valutazione.

Un riferimento è rappresentato dalla metodologia V.I.S.P.O. (Valutazione Impatto Strategico Pari Opportunità)⁴⁶, elaborata dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri con l'assistenza tecnica dell'ISFOL nel giugno 1999 e nel luglio del 2000⁴⁷, nell'ambito della programmazione

dei Fondi strutturali europei (FSE) 2000-06 e 2007-2013 per consentire la valutazione di impatto di genere dei programmi e dei progetti. L'obiettivo di riferimento è rappresentato dal "miglioramento delle pari opportunità e della partecipazione di uomini e donne a uno sviluppo equilibrato". In base alle linee guida del 1999, con riferimento alla programmazione 2000-06, quest'obiettivo generale doveva essere articolato secondo quattro variabili-obiettivo-indicatori prioritari: 1) miglioramento delle condizioni di vita al fine di rispondere meglio ai bisogni delle donne; 2). miglioramento dell'accessibilità delle donne al mercato del lavoro e alla formazione; 3) miglioramento della situazione lavorativa delle donne sul posto di lavoro e redistribuzione del lavoro di cura; 4) promozione della partecipazione delle donne alla creazione di attività socio-economiche. Nella programmazione dei FSE 2007-2013 si sono aggiunti altri due indicatori: 5) miglioramento della conciliazione dei tempi e redistribuzione del lavoro di cura tra uomini e donne; 6) miglioramento della *governance* di pari opportunità. Per ognuno di questi indicatori il Dipartimento per le pari opportunità ha proposto come criteri di valutazione: 1) la coerenza, nel senso di connessione e interdipendenza dell'azione con gli altri elementi che caratterizzano l'ambito su cui ricadono gli effetti dell'azione stessa; 2) la pertinenza, intesa come attendibilità delle decisioni prese in relazione all'azione messa in campo; 3) l'efficacia; 4) l'efficienza; 5) l'opportunità, intesa come rapporto tra il tempo e le decisioni prese rispetto alle richieste o alla necessità di avviare un'azione; 6) la trasferibilità, come possibilità di replicare,

⁴⁶ Le "Linee Guida V.I.S.P.O." invitavano a promuovere azioni specifiche per le pari opportunità tra donne e uomini e a garantire il rispetto delle specificità di genere trasversalmente all'attuazione degli interventi per l'intero ciclo programmatico degli FSE. Dovevano essere applicate sui singoli assi e sulle singole misure, dove per assi si intendono le priorità d'intervento direttamente riconducibili agli obiettivi globali su cui si è articolata la strategia degli FSE e per misure le linee di intervento attraverso le quali raggiungere gli obiettivi specifici.

⁴⁷ Dipartimento per le Pari Opportunità (1999), "LINEE GUIDA – Attuazione del principio di pari opportunità per uomini e donne e valutazione dell'impatto equitativo di genere nella programmazione operativa – Fondi strutturali 2000-06 – V.I.S.P.O. (Valutazione Impatto Strategico Pari Opportunità)", giugno, e Dipartimento per le Pari Opportunità (2000), "Linee guida per la redazione e la valutazione dei Complementi di Programmazione in relazione al rispetto del principio di pari

opportunità per donne e uomini", luglio. In questi due documenti sono definiti i contenuti, le metodologie, gli strumenti operativi e il supporto per le funzioni di programmazione e valutazione, nonché indicazioni alle Autorità di Gestione degli FSE per tradurre le scelte strategiche operate nei Piani Operativi in azioni coerenti con l'obiettivo generale di miglioramento delle pari opportunità e della partecipazione di uomini e donne a uno sviluppo equilibrato.

in contesti diversi, gli effetti positivi prodotti da un'azione.

Dal punto di vista metodologico, nella prassi in Italia sono emerse almeno tre modalità di approccio del bilancio di genere⁴⁸. Il primo approccio è quello delle capacità o dello sviluppo umano, che valuta l'adeguatezza delle politiche pubbliche a promuovere un accesso equo tra donne e uomini alle "capacità delle persone" (prendersi cura di sé, della propria famiglia e degli altri, lavorare, vivere una vita sana in spazi sani, acquisire conoscenza e sapere, muoversi e viaggiare), utilizzando parametri individuati come particolarmente rilevanti per la condizione femminile.

Diverse Amministrazioni territoriali (la Regione Emilia Romagna, la Regione Lazio e diversi Comuni) seguono l'approccio delle capacità à la Sen e à la Nussbaum, elaborato dal CAPP dell'Università di Modena e Reggio Emilia, che si sostanzia essenzialmente in indicatori di contesto e in una matrice che incrocia capacità (e funzionamenti) con i dipartimenti dell'amministrazione con la quale si cerca di leggere l'effetto delle politiche e delle spese sul *well being*. Nelle caselle della matrice sono indicati i programmi ritenuti rilevanti e le risorse a essi allocate (l'Allegato 3 contiene un esempio relativo alla Regione Lazio). Tale impostazione sottolinea la rilevanza delle connessioni tra politiche micro e macroeconomiche e l'importanza di considerare gli effetti delle seconde sul benessere delle donne e degli uomini⁴⁹ e mira a fare emergere i contrasti di interesse da cui originano le diseguaglianze, oltre che ad allargare l'approccio alle diverse dimensioni

del benessere⁵⁰. La considerazione del lavoro non pagato arricchisce l'analisi.

Il secondo approccio è quello del *performance oriented gender budgeting* o "teoria delle 3 E" (economicità, efficacia, efficienza), che individua le interconnessioni tra i diversi fattori che caratterizzano l'azione delle politiche pubbliche (input, output e *outcome*) e le interpreta alla luce delle "4 E" (le precedenti tre, alle quali si aggiunge l'equità).

Questo approccio è adottato dalla Regione Piemonte⁵¹. Quest'ultima, pure senza abbandonare l'impostazione delle capacità, vi sovrappone un collegamento con quanto previsto dalla riforma Brunetta (D.Lgs. 150/2009). Secondo il manuale per gli Enti locali realizzato dalla stessa Regione Piemonte⁵², nel bilancio di genere si devono presentare: l'analisi del contesto, l'analisi delle politiche e dei programmi (in un approccio di *mainstreaming*), la riclassificazione del bilancio, l'analisi del personale (caratteristiche del personale e informazioni sul rispetto della parità di genere), l'analisi delle attività e dei servizi (impiego delle risorse per l'attuazione dei programmi, a partire da quelli più rilevanti per le pari opportunità) e l'individuazione di obiettivi e azioni di miglioramento (alcune informazioni possono essere tratte dai documenti prodotti per il ciclo della *performance*). L'Allegato 4 contiene, come esempio, un estratto del bilancio di genere del Comune di Pinerolo.

Il terzo approccio è quello di intreccio con il programma di mandato, che opera una lettura di genere delle spese e delle politiche concentrando l'attenzione su quanto realizzato dall'Amministrazione in termini di ricaduta sulla cittadinanza e

⁴⁸ Andriolo, M. e Zanoni, M. (2012), op. cit..

⁴⁹ Su questo aspetto si veda Klatzer, E. e Schlager, C. (2016), "The big picture makes a big difference: Taking into account changed framework conditions for budgetary policies at European level in gender responsive budgeting", in *Politica economica*, n. 2, p. 135-154.

⁵⁰ Picchio, A. (2015), "A macro-micro classical political-economy approach to well-being gender budgets", in *Politica economica*, n. 2, p. 155-174.

⁵¹ IRES Piemonte e Regione Piemonte (2011), "3° bilancio di genere della Regione Piemonte".

⁵² Andriolo, M. e Zanoni, M. (2012), op. cit..

assumendo come portatore di interesse il personale interno dell'Ente.

Tale approccio è ampiamente applicato dai Comuni (anche qualora ispirati all'impostazione delle capacità). Si concretizza in documenti contenenti un'analisi del contesto, della domanda, delle scelte politiche, una riclassificazione delle voci del bilancio, un esame

dell'offerta di servizi e una presentazione di indicatori di efficienza/efficacia. Nell'Allegato 5 si riporta un esempio relativo al Comune di Udine.

Come emerge dalle tavole negli Allegati 1-3, l'attività di *gender budgeting* del secondo e terzo approccio tendono in concreto a sovrapporsi e a essere simili.

Allegato 1

Indicazioni sui profili di entrata e di spesa per genere: conti generazionali e previsioni di lungo periodo

Alcune informazioni sui risultati di una ripartizione in ottica di genere delle principali voci di spesa ed entrata dei conti pubblici che vengono influenzate dalle caratteristiche demografiche dei cittadini possono essere tratte da studi già disponibili, in particolare quelli sulla contabilità generazionale⁵³ e le proiezioni di spesa di lungo periodo. Anche se mirati ad altri obiettivi (nel primo caso, calcolare la posizione finanziaria netta di ciascun cittadino nei confronti della pubblica amministrazione, in un'ottica di confronto tra coorti, nel secondo, valutare la possibile evoluzione della spesa pubblica in alcuni importanti settori nel lungo periodo) lavori di questo tipo ricostruiscono infatti i profili per genere ed età di alcune voci di bilancio. Per raggiungere tale scopo vengono utilizzate diverse fonti di dati individuali (inchieste, dati amministrativi) e modelli di microsimulazione.

⁵³ Per approfondimenti, si vedano: Kotlikoff, L.J. (1992), *"Generational accounting: Knowing who pays, and when, for what we spend"*, New York, The Free Press; Auerbach, A.J. e Kotlikoff, L.J. (1999), *"The methodology of generational accounting"*, in Auerbach, A.J., Kotlikoff, L.J. e Leibfritz, W. (a cura di), *"Generational accounting around the world"*, University of Chicago Press, Chicago; Franco, D., Gokhale, J., Guiso, L., Kotlikoff, L. e Sartor, N. (1994), *"Generational accounting: the case of Italy"*, in Ando, A., Guiso, L. e Visco, I. (a cura di), *"Saving and the accumulation of wealth"*, Cambridge, University Press. Per un lavoro recente, applicato all'Italia, si veda: Pertile, P., Polin, V., Rizza, P. e Romanelli, M. (2012), *"Public finance consolidation and fairness across living generations: the case of Italy"*, Working Papers 04/2012, University of Verona, Department of Economics.

I lavori più recenti sui conti generazionali per l'Italia non hanno reso disponibili le informazioni suddivise per genere, tuttavia può essere interessante esaminare quelle fornite da alcuni studi realizzati a cavallo del nuovo secolo⁵⁴ e aggiornarli in parte con le proiezioni sull'evoluzione della spesa sociale della Ragioneria Generale dello Stato (RGS)⁵⁵.

Nei conti generazionali l'imputazione delle voci di bilancio implica precise scelte metodologiche. Negli studi richiamati le imposte sono state attribuite in linea di massima a chi le paga e i trasferimenti a chi li riceve, trascurando fenomeni di traslazione dell'imposta o di redistribuzione all'interno del nucleo familiare in favore della scelta di un criterio omogeneo⁵⁶. Per le imposte indirette tuttavia si è utilizzata l'Indagine sui consumi delle famiglie dell'Istat e poi si è ripartita l'imposta all'interno della famiglia in base alle informazioni sulla partecipazione al reddito familiare. La figura A1.1 mostra l'andamento degli importi medi di spese ed entrate nel 1998 in base alle caratteristiche demografiche, in relazione a quelli di un cittadino tipo (in genere, un uomo quarantenne, nel caso delle pensioni un sessantenne e per l'istruzione un quindicenne). Guardando ai profili di spesa si osserva: 1) per la sanità, il consueto andamento a j, con una gobba per le donne nell'età della riproduzione e

⁵⁴ ISAE (1999), *"I conti generazionali dell'Italia"*, Rapporto trimestrale, Finanza pubblica e redistribuzione, ottobre; Cardarelli, R. e Sartor, N. (2000), *"Generational accounting for Italy"*, in Banca d'Italia, *Fiscal Sustainability*, Roma.

⁵⁵ RGS (2016), *"Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario"*, Aggiornamento 2016.

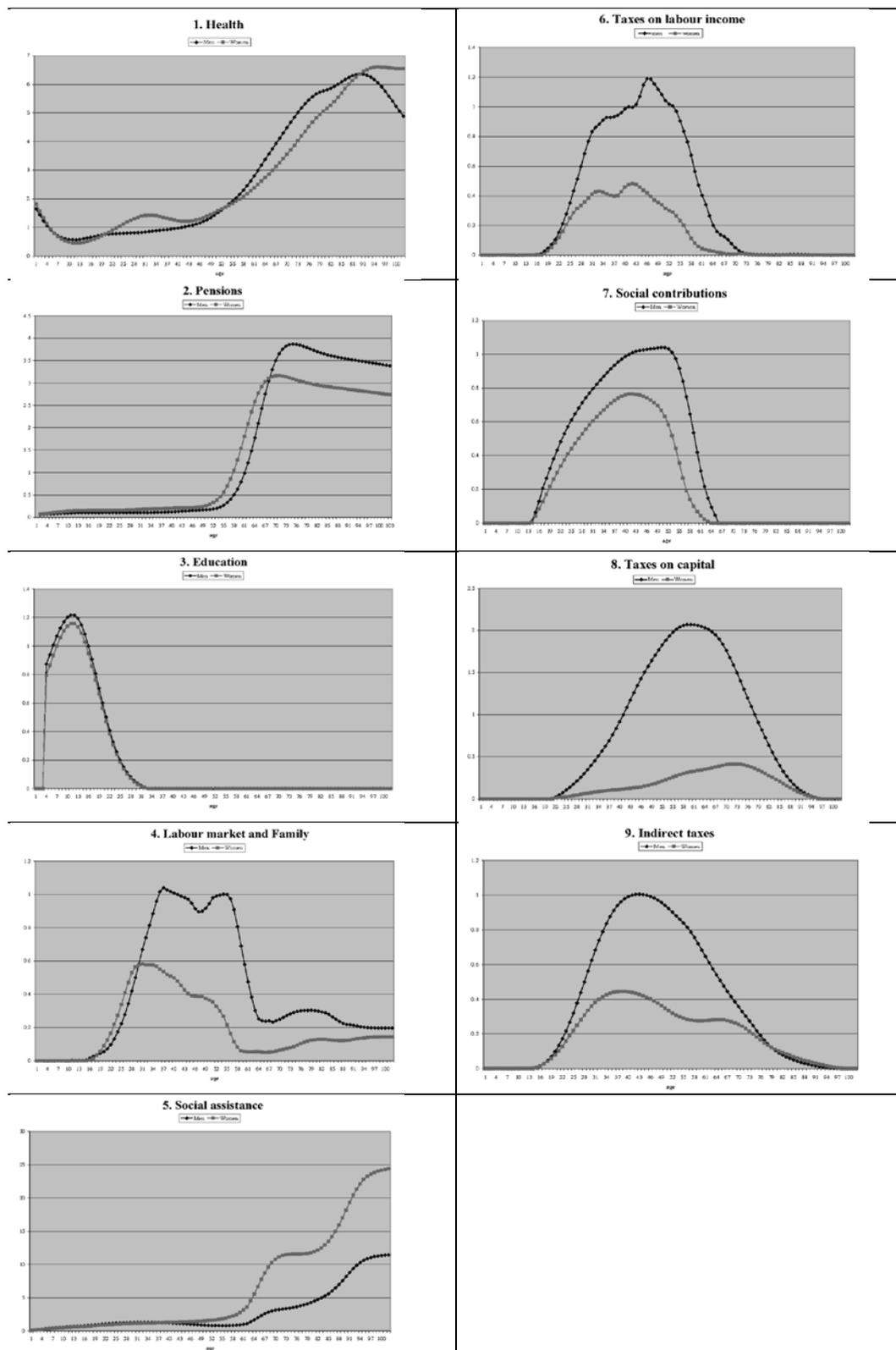
⁵⁶ Per alcune spese (quali ad esempio difesa, ordine pubblico, giustizia), si è scontata una equiripartizione dei benefici tra tutti i cittadini.

una spesa più elevata per gli uomini nelle età successive e fino a circa 90 anni, più bassa e in calo successivamente; 2) per le pensioni, la spesa più elevata per gli uomini, tranne che nelle fasce meno anziane, in cui pesano i trattamenti di reversibilità; 3) per l'istruzione, la spesa lievemente più alta per gli uomini; 4) per la previdenza non pensionistica, le maggiori prestazioni relative a famiglia e mercato del lavoro degli uomini, con un picco intorno ai 35 anni per questi ultimi e a 30 anni per le donne (meno elevato) e un altro intorno a 55 anni per gli uomini (legato a trasferimenti quali rendite per infortuni e malattie); 5) per l'assistenza (che comprende in questo caso assegni sociali, pensioni di guerra e a invalidi civili), la crescita con l'età, più rapida per le donne, data la prevalenza tra coloro che percepiscono invalidità civili. Quanto alla distribuzione delle entrate, si segnala: 1) l'importo medio più elevato per gli uomini; 2) la forma campanulare, che rispecchia la presenza nel mercato del lavoro per imposte dirette e contributi, e nel caso delle imposte indirette sembra riflettere le scelte metodologiche adottate; 3) per le imposte sul capitale, lo

spostamento verso le età più avanzate della cuspide, che segnala come la decumulazione della ricchezza cominci tardi, e i valori sempre molto contenuti per le donne.

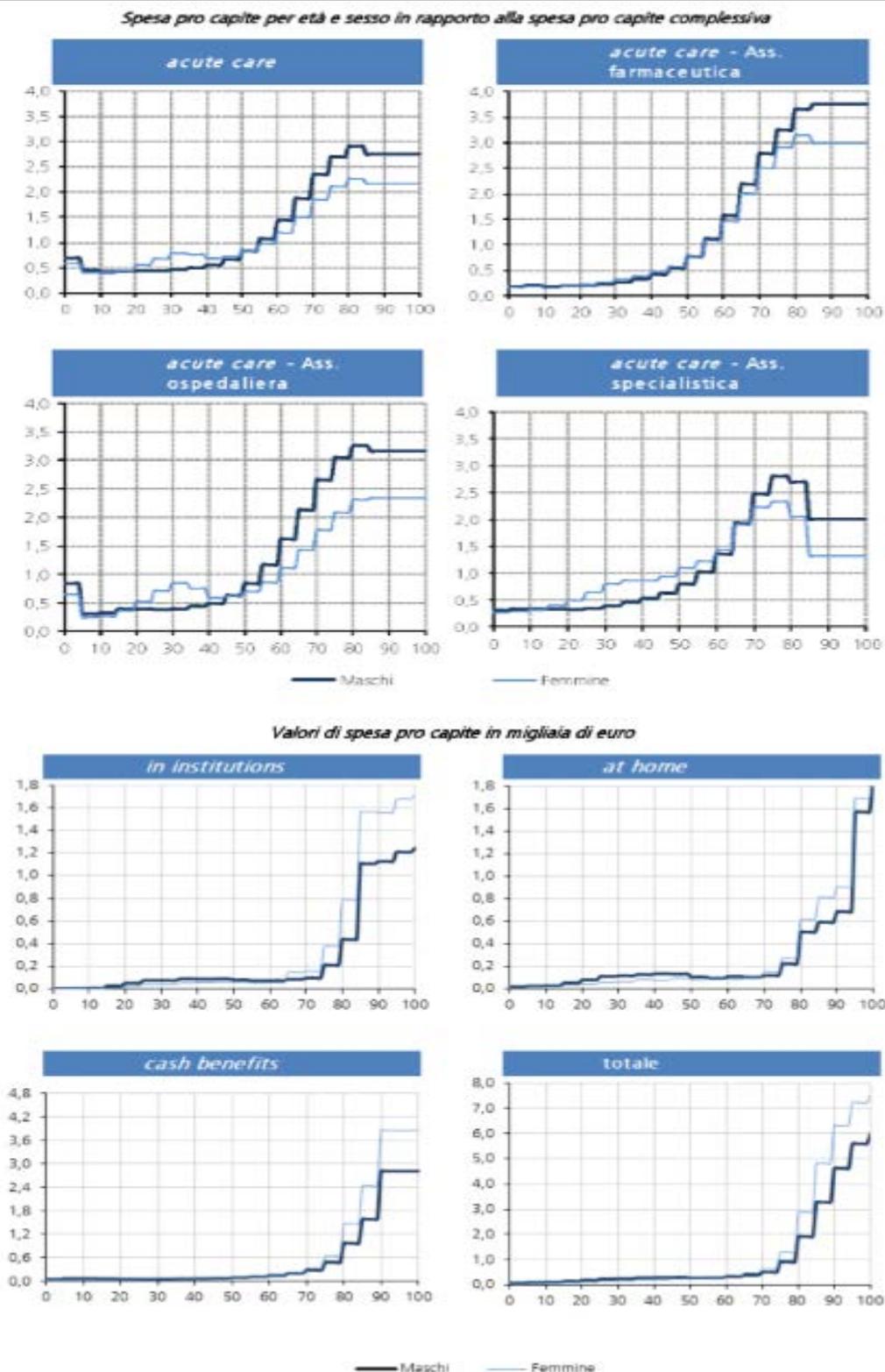
Il documento sulle proiezioni di lungo periodo della RGS fornisce la distribuzione della spesa sanitaria e di *long-term care*, nelle sue componenti principali, per genere ed età. I profili sono ricostruiti in base a informazioni che in alcuni casi discendono da indagini dell'Istat (ad esempio, quella sulle condizioni di salute e il ricorso a servizi sanitari), in altri da dati amministrativi (quali le schede di dimissione ospedaliera). Quanto alla spesa sanitaria si conferma l'andamento a J, con la maggiore spesa per le donne tra 20 e poco più di 50 anni (eccetto il caso della farmaceutica) e la minore spesa in seguito, questa volta anche nelle età più anziane. La spesa per *long-term care*, concentrata soprattutto nelle età avanzate, fortemente crescente e in accelerazione oltre 75 anni, è quasi sempre più elevata per le donne (fig. A1.2).

Fig. A1.1 – I profili di spesa e di entrata secondo ISAE (1999) e Cardarelli e Sartor (2000)



Fonte: ISAE (1999) e Cardarelli e Sartor (2000).

Fig. A1.2 – I profili di spesa sanitaria e per *long-term care* della RGS



Fonte: RGS (2016), "Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario", Aggiornamento 2016.

Allegato 2

Indicatori nell'ambito dell'analisi di contesto

Il *Gender Development Index* (GDI) è una derivazione dello *Human Development Index* dell'ONU e consiste nella media ponderata dei divari tra uomini e donne relativamente al valore massimo di tre indicatori specifici: reddito a parità di potere d'acquisto (come approssimazione del livello di benessere economico), istruzione (come misura del capitale umano) e speranza di vita (come percezione del livello di salute)⁵⁷. La presenza di un divario in una delle componenti comporta una penalizzazione. In particolare, relativamente alla prima componente dell'indice, si stima la quota di reddito degli uomini e delle donne e la differenza è rapportata alle rispettive quote sulla popolazione; ne deriva che il *gap* massimo sarebbe pari a 2 qualora uomini o donne guadagnassero il 100 per cento del reddito complessivo. Per la componente relativa all'istruzione, si assume che uomini e donne abbiano gli stessi potenziali cosicché una qualunque differenza rappresenta un *gap*, che può raggiungere un massimo del 100 per cento. Infine, per l'ultima componente dell'indice si assume che, a parità di trattamenti sanitari ricevuti, le donne sopravvivano agli uomini in media di cinque anni. Qualora la differenza nella speranza di vita sia inferiore o superiore a tale livello si genera un divario. Il massimo *gap* raggiungibile in questo caso è 60 anni, il *range* massimo osservabile. Le penalità assegnate ai divari rilevati sono calcolate sulla base del cosiddetto risultato

⁵⁷ Stotsky, J. G. (2016), "Gender budgeting", IMF Working Paper n. 232.

equivalente equidistribuito (*equally distributed equivalent achievement*, EDEA), ossia il livello di realizzazione che, se raggiunto allo stesso modo da uomini e donne, sarebbe giudicato avere lo stesso valore sociale di ciò che è effettivamente osservato⁵⁸. Lo specifico ammontare della penalità dipende dal parametro di avversione alla disuguaglianza: se è pari a zero, l'EDEA risulta pari alla media ponderata dei livelli raggiunti da uomini e donne; un valore più elevato lo porta al di sotto di questa. Nel rapporto delle Nazioni Unite il parametro è stato posto pari a 2.

La *Gender Empowerment Measure* (GEM) è un indicatore simile e si riferisce alla sfera politica; in particolare, misura la capacità di partecipazione alla vita politica ed economica, essendo basato su indicatori quali il reddito pro capite, la quota di posizioni lavorative classificabili come professionali-tecniche o amministrative-manageriali (indicazione del potere decisionale), la quota di posti in Parlamento (misura della rappresentanza politica)⁵⁹.

L'uso di questi indicatori è criticabile per diversi motivi. Innanzitutto, la scelta degli indici di disuguaglianza e quella del peso che viene conferito a ciascuno di essi sono arbitrarie. In secondo luogo, nel GDI la componente reddituale domina le altre, essendo il divario tra uomini e donne in questo campo più marcato. Infine, dare lo stesso peso alle singole componenti nell'indice potrebbe essere inappropriato,

⁵⁸ Anand, S. e Sen, A. (1995), "Gender Inequality and Human Development: Theories and Measurement", background paper per lo *Human Development Report 1995*, New York, UN Human Development Report Office.

⁵⁹ Stotsky, J. G. (2016), op. cit..

visto che implica uguale avversione a diversi tipi di disuguaglianza⁶⁰.

Un altro indicatore che viene utilizzato è lo *European Union Gender Equality Index* dell'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE)⁶¹, un indicatore composito che sintetizza, per i singoli Stati appartenenti alla UE e per questa nel suo complesso, i divari di genere all'interno di una vasta gamma di settori⁶². Si compone di sei domini principali (lavoro, denaro, conoscenza, tempo, potere e salute) e due domini satellite (violenza e disuguaglianze intersezionali). Questi ultimi, sebbene collegati alla parità di genere, non costituiscono parte integrante dell'indicatore perché misurano un fenomeno riguardante un selezionato gruppo della popolazione (donne, persone con una disabilità, genitori soli, ecc.). L'indice varia tra 1, in caso di totale disparità, e 100, in caso di piena parità. Nel punteggio complessivo le disparità di genere vengono valutate tenendo conto anche del contesto del paese e dei differenti risultati ottenuti dagli Stati membri in diverse aree. Un punteggio complessivo elevato dimostra

sia la presenza di trascurabili disparità di genere, sia una condizione generalmente positiva per entrambi i generi nella specifica area o dominio⁶³.

La figura A2.1, tratta dalla più recente pubblicazione dell'EIGE, mostra il valore dello *European Union Gender Equality Index* nel 2012 e l'evoluzione dal 2005 (aumento, riduzione o stazionarietà). Dalla figura emerge che l'Unione europea è a metà strada verso il raggiungimento dell'uguaglianza (52,9 contro un massimo di 100), presentando un debole aumento di 1,6 tra il 2005 e il 2012.

Le aree maggiormente problematiche, nelle quali non sono stati realizzati progressi, sono quelle della suddivisione del tempo tra uomini e donne per la custodia dei bambini, l'attività domestica e il tempo libero (in discesa di 3,9 punti dal 2005) e quella della conoscenza (in diminuzione di 3 punti) (fig. A2.2). Progressi sono stati invece registrati nelle rimanenti aree: lavoro (+0,8 punti), potere (+8,3 punti), salute (+2,2 punti) e denaro (+3,7 punti).

L'Italia, dal 2005 al 2012, ha compiuto progressi significativi (+6,5 punti) verso l'uguaglianza di genere, ma rimane ben al di sotto della media UE28 (41,1 punti, contro 52,9)⁶⁴. L'aumento più elevato si è registrato nel dominio del potere (+13,1 punti), sebbene rimanga in termini relativi quello con il punteggio più basso (21,8, contro 39,7 punti della UE28). Meno rilevanti sono stati gli incrementi nei domini del denaro (+4,1 punti), della salute (+0,8 punti), della conoscenza (+0,6 punti) e del tempo (+0,2

⁶⁰ Alcuni suggerimenti su come modificare il GDI sono forniti in Bardhan, K. e Klasen, S. (1999), "UNDP's Gender-Related Indices: A Critical Review," *World Development*, vol. 27, n. 6, pp. 985–1010.

⁶¹ European Institute for Gender Equality (2015), "Gender equality index 2015 – Measuring gender equality in the European Union 2005-2012".

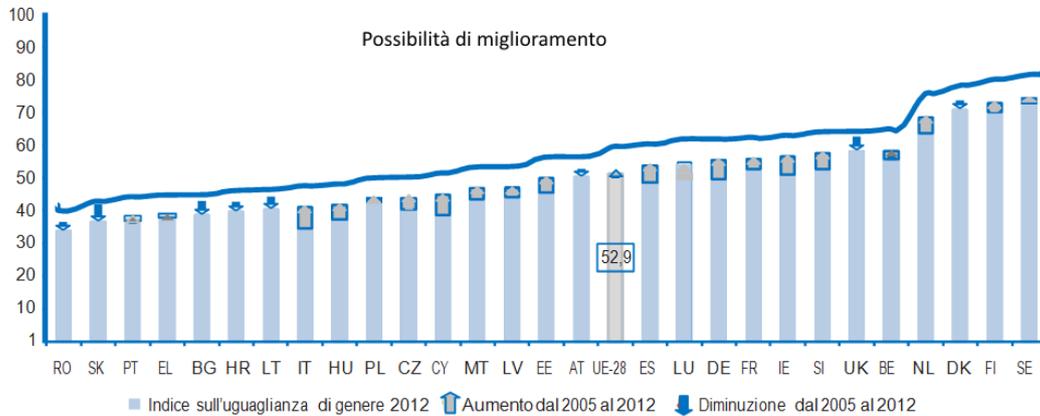
⁶² L'indice si basa sui dati di Eurostat (l'indagine sulle forze di lavoro della UE, l'indagine sulla struttura delle retribuzioni, le statistiche della UE sul reddito e le condizioni di vita, le statistiche demografiche), dei questionari di Unesco/OCSE/Eurostat, sulle statistiche in materia di istruzione, dell'indagine europea sulle condizioni di lavoro della Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, della banca dati della Commissione europea sulle donne e sugli uomini che partecipano al processo decisionale e dell'indagine della *European Union Agency for Fundamental Rights* (FRA) sulla violenza contro le donne.

⁶³ European Institute for Gender Equality (2015), "L'indice sull'uguaglianza di genere 2015: Italia".

⁶⁴ European Institute for Gender Equality (2015), "L'indice sull'uguaglianza di genere 2015: Italia".

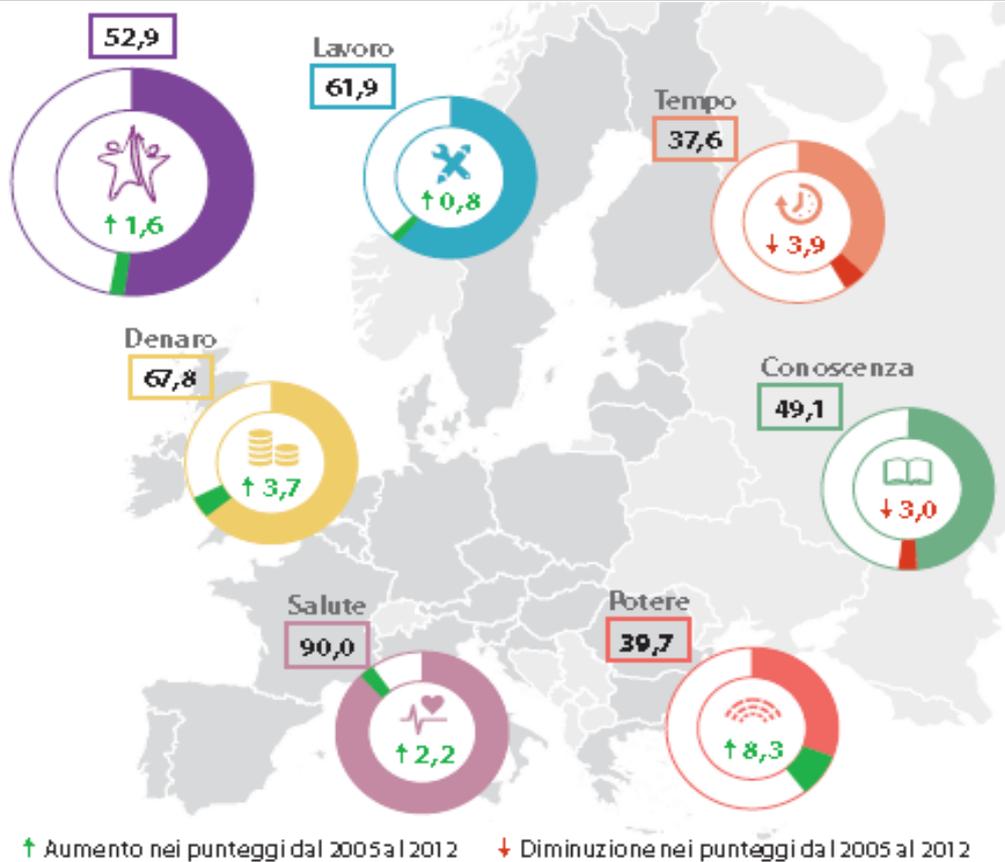
punti). Un forte calo è stato rilevato nell'area del lavoro (-5,2 punti). In termini assoluti, ancora lontani dalla media europea sono i risultati nei domini del tempo (32,4 punti, contro una media europea di 37,6) e della conoscenza (32,5 punti, contro 49,1).

Fig. A2.1 – Indice di uguaglianza di genere: 2005-2012



Fonte: European Institute for Gender Equality (2015), "Gender Equality Index 2015 – Measuring gender equality in the European Union 2005-2012".

Fig. A2.2 – Indice di uguaglianza di genere e sue componenti: 2005-2012



Fonte: European Institute for Gender Equality (2015), "Gender Equality Index 2015 – Measuring gender equality in the European Union 2005-2012".

Allegato 3

L'approccio delle capacità applicato dalla Regione Lazio⁶⁵

La lista delle capacità rilevanti per il benessere di donne e uomini è ricavata da un'analisi della struttura politico-amministrativa dell'assessorato, dalle politiche ricavabili dai documenti di bilancio e di programmazione, da contatti con i soggetti responsabili del disegno delle politiche e della loro implementazione e con la collaborazione dell'Ufficio di Genere dell'Assessorato al Bilancio. Sono state individuate le seguenti capacità: vivere una vita sana; lavorare e fare impresa; innovare e fare ricerca; vivere, abitare e lavorare in luoghi adeguati e sicuri e in un ambiente ecocompatibile; muoversi nel territorio; accedere alle risorse pubbliche (servizi e trasferimenti); prendersi cura degli altri; prendersi cura di sé; partecipare alla vita pubblica e convivere in una società equa. Queste capacità vengono messe in matrice con gli obiettivi di ciascun assessorato.

Nella tabella A3.1 si riporta la matrice relativa all'assessorato al Lavoro, pari opportunità e politiche giovanili. Le celle riportano i capitoli di spesa relativi a ciascun obiettivo.

L'obiettivo 1 contempla la promozione dell'occupazione, l'incremento dei livelli occupazionali e la qualità del lavoro (la sua sicurezza e regolarità) come condizioni strutturali dello sviluppo economico-produttivo e della coesione sociale. L'obiettivo

2 stabilisce di sostenere l'imprenditorialità giovanile, femminile e dei lavoratori interessati da provvedimenti in materia di ammortizzatori sociali, realizzando anche attività di orientamento e assistenza sulle forme agevolative esistenti. L'obiettivo 3 prevede di annullare le condizioni di svantaggio delle classi sociali più deboli (donne, anziani, giovani inoccupati, lavoratori disoccupati, persone diversamente abili, migranti, ecc.) attraverso strumenti specifici di sostegno al reddito, puntando su azioni combinate e sinergiche degli enti locali, delle strutture pubbliche e di quelle private. L'obiettivo 4 specifica la necessità di favorire e sostenere politiche di genere. L'obiettivo 5 riguarda l'iniziativa "8 marzo tutto l'anno 1908/2008". L'obiettivo 6 è volto a diffondere condizioni di parità e di pari opportunità (via capacità di lavorare e fare impresa). L'obiettivo 7 riguarda il Piano triennale di azioni positive (impatta sulla capacità di lavorare e fare impresa, mirando tuttavia anche a garantire la piena dignità delle donne e il loro diritto all'integrità della persona sui posti di lavoro e a rimuovere barriere agli avanzamenti di carriera e alla piena valorizzazione del proprio lavoro e delle proprie competenze). L'obiettivo 8 contempla l'erogazione dei finanziamenti alle Comunità giovanili previsti dall'art.82 della LR 6/99, compresi i benefici di cui al comma 7 bis (che prevede che la Giunta regionale provveda ogni anno all'individuazione delle comunità giovanili che operano con continuità e che abbiano stabilito un consolidato legame con il territorio di riferimento, che dispongano già di una sede operativa e che svolgano quotidiana attività di aggregazione sociale). L'obiettivo 9 concerne l'attuazione degli interventi previsti nell'Accordo di programma quadro e nel programma triennale degli interventi a favore dei giovani per gli anni 2007-09.

La tabella A3.2 sintetizza le matrici relative a tutti gli assessorati.

⁶⁵ Quanto esposto è tratto da Addabbo, T., Corrado, F., Misiti, M. e Picchio, A. (2007), "Bilancio di genere in un approccio benessere", in collaborazione con l'Ufficio di Genere dell'Assessorato al Bilancio e con la cooperazione degli assessorati della Mobilità e del Lavoro, Pari Opportunità e Politiche Giovanili.

Tab. A3.1 – La matrice delle capacità dell'Assessorato Lavoro, Politiche giovanili e Pari opportunità

Capacità / Assessorati	Accedere alla conoscenza: istruzione, formazione, informazione	Vivere una vita sana	Lavorare e fare impresa	Innovare e fare ricerca	Vivere, abitare e lavorare in luoghi sani e sicuri e in un ambiente eco-compatibile	Muoversi nel territorio	Accedere alle risorse pubbliche: servizi e trasferimenti	Prendersi cura degli altri	Prendersi cura di sé: tempo, cultura, sport, svago	Partecipare alla vita pubblica e convivere in una società equa
Lavoro	Obiettivi 1,2,4,8,9 B22103 B22104 C22518 C12506 F32505 F32520 F31520 F31531 F31529 R31106 R31510 R31514		Obiettivi 1, 2,3,4,5,6,7,8,9 C21502 A26105 B22103 F32520 F31529 F21508 S15102 F31520 R31106 F31531 R31510 R31514 C21506 C22503 B22104 C12506 C22518 F32505 F31503 F32504	Obiettivo 9 R31510 R31514			Obiettivi 1,2,3 C21502 C21506 C22503 C22504 A26105 F31503 F32504 B22103 B22104 C22518 C12506 F21508 F32505 F32520 F31520 F31531	Obiettivi 1,8,9 R31106 R31510 R31514 C21502 C21506 C22503 C22504 A26105 F31503 F32504 F32505 F31503 F32504	Obiettivi 1,8,9 R31510 R31514 R31106 C21502 C21506 C22503 C22504 A26105 F31503 F32504 F32505 F31503 F32504	Obiettivi 1,3,4,5,8,9 C21502 C21506 C22503 C22504 A26105 F31503 F32504 F32505 F31503 F21508 F31520 F31531 R31510 R31514 R31106

Tab. A3.2 – La matrice delle capacità di tutti gli assessorati

Capacità	Accedere alla conoscenza: istruzione, formazione, informazione	Vivere una vita sana	Lavorare e fare impresa	Innovare e fare ricerca	Vivere, abitare e lavorare in luoghi sani e sicuri e in un ambiente eco-compatibile	Muoversi nel territorio	Accedere alle risorse pubbliche: servizi e trasferimenti	Prendersi cura degli altri	Prendersi cura di sé: tempo, cultura, sport, svago	Partecipare alla vita pubblica e convivere in una società equa
Assessorati										
Urbanistica										
Affari istituzionali										
Agricoltura										
Ambiente e cooperazione tra i popoli										
Bilancio, programmazione economico-finanziaria e partecipazione										
Cultura, spettacolo e sport										
Lavori pubblici e politica per la casa										
Lavoro, politiche giovanili e pari opportunità	Obiettivi 1,2,4,8,9		Obiettivi 1, 2,3,4,5,6,7,8,9	Obiettivo 9			Obiettivi 1,2,3	Obiettivi 1,8,9	Obiettivi 1,8,9	Obiettivi 1,3,4,5,8,9
<i>Mobilità</i>	<i>Obiettivo 6</i>	<i>Obiettivo 2</i>	<i>Obiettivo 4, 5</i>		<i>Obiettivo 1, 3</i>	<i>Obiettivi 1,2,3,4,5,6</i>		<i>Obiettivo 2</i>		
Piccola e media impresa, commercio e artigianato										
Politiche sociali										
Risorse umane, demanio e patrimonio										
Sanità										
Scuola, diritto allo studio e formazione professionale										
Sviluppo economico, ricerca, innovazione e turismo										
Tutela dei consumatori e semplificazione amministrativa										

Allegato 4

L'approccio orientato alla performance del Comune di Pinerolo⁶⁶

L'attività di *gender budgeting* di questo Comune è basata sulle linee guida preparate dalla Provincia di Milano e dalla Regione Piemonte. Dopo una ricca analisi di contesto si procede alla riclassificazione del bilancio secondo una logica di genere: le entrate e le spese sono divise a seconda che siano 1) direttamente inerenti il genere, 2) riguardanti il sostegno alla cura, all'infanzia/adolescenza e agli anziani, 3) rivolte alle fasce di popolazione adulta e sensibili al genere (sport, cultura, sostegno economico e politiche della casa); 4) destinate all'ambiente; 5)

neutre rispetto al genere.

Per ciascuna categoria aggregata di spesa viene inoltre fornita una descrizione più dettagliata in termini quantitativi (anche con riferimento ad anni precedenti) e attraverso indicatori di *performance*. Ad esempio, con riferimento alla spesa riguardante la cura si riportano, con riferimento all'offerta di asili nido, informazioni sui posti disponibili, le domande ricevute, quelle accolte, quelle in lista d'attesa. Si delineano infine le aree di miglioramento.

Le tabelle A4.1 e A4.2 contengono la riclassificazione e la quantificazione delle entrate e delle spese del consuntivo dell'esercizio 2006 (ultimo disponibile) in ottica di genere operata dal Comune di Pinerolo.

⁶⁶ Le informazioni contenute in questo Allegato sono tratte da Comune di Pinerolo e Regione Piemonte (2007), "Il bilancio di genere di Pinerolo".

Tab. A4.1 – La riclassificazione delle entrate nel Bilancio di genere del Comune di Pinerolo

Entrate 2006	Tributarie e altre risorse dell'ente	%	Contributi e trasferimenti	%	Extra- tributarie	%	Capitale	Prestiti	Servizi c/terzi	Totale	%
Entrate direttamente inerenti il genere											
Patrocinii e contributi per iniziative culturali	53.287									53.287	
Progetto bilancio sociale	0									0	
Totale	53.287									53.287	
Totale entrate direttamente inerenti il genere	53.287	0,27								53.287	0,14
Entrate riguardanti il sostegno alla cura											
<i>Infanzia e adolescenza</i>											
Asilo nido	988.024		151.635		347.887		5.394			1.492.940	
Scuola materna	298.212		7.447				41.564			347.223	
Scuola elementare	1.510.197		29.041				760.970	1.200.000		3.500.208	
Scuola media	349.164		49.443				129.570			528.177	
Mensa scolastica	929.871		7.600		1.132.772		5.394			2.075.637	
Trasporti	223.767				23.731					247.498	
Altri servizi scolastici	419.126		332.026		59.318		49.350			859.820	
Iniziative per i giovani	120.546				39.219					159.765	
Totale	4.838.907		577.192		1.602.927		992.242	1.200.000		9.211.268	
<i>Politiche sociali</i>											
Iniziative e contributi - C.I.S.S	1.033.443									1.033.443	
Progetti e servizi vari	373.319		2.500				20.000			395.819	
Centri d'incontro	277.266						30.829			308.095	
Totale	1.684.028		2.500				50.829			1.737.357	
Totale entrate riguardanti il sostegno alla cura	6.522.935	33,09	579.692	25,97	1.602.927	25,14	1.043.071	1.200.000		10.948.625	29,38
Entrate rivolte alle fasce di popolazione adulta e sensibile al genere											
<i>Politiche della casa</i>											
Sostegno alla locazione e varie per emergenza abitativa	296.913		303.333				309.406			909.652	
Altre	69.453				70.866					140.319	
Totale	366.366		303.333		70.866		309.406			1.049.970	
<i>Integrazione reddito - problematiche del lavoro</i>											
Contributi per progetti e iniziative	157.753		303.972		212.867					674.592	
Altre	126.016									126.016	
Totale	283.769		303.972		212.867					800.608	
<i>Cultura</i>											
Olimpiadi	44.371									44.371	
Università	53.321						18.041			71.362	
Biblioteca	380.594		172.870				98.174			651.638	
Centro rete	147.952				19.300					167.252	
Istituto Corelli	173.412		26.390		148.348					348.150	
Entrate per iniziative culturali	355.515		38.000		12.647		45.000			451.162	
Voci residuali	498.606									498.606	
Totale	1.653.771		237.260		180.295		161.215			2.232.541	
<i>Sport</i>											
Palazzetto dello sport	53.500									53.500	
Piscina	155.943						19.625			175.568	
Impianti sportivi in genere	495.687				23.910		81.855			601.452	
Voci residuali	48.780									48.780	
Totale	753.910				23.910		101.480			879.300	
<i>Turismo e commercio</i>											
Iniziative e manifestazioni turistiche	88.566		53.964							142.530	
Voci residuali - turismo	75.331									75.331	
Contributi per la gestione e consulenze	209.028		111.795							320.823	
Voci residuali - commercio	200.351				3.099					203.450	
Totale	573.275		165.759		3.099					742.133	
Totale entrate popolazione adulta e sensibile al genere	3.631.091	18,42	1.010.323	45,28	491.037	7,70	572.101			5.704.553	15,30
Entrate ambientali											
<i>Area ambientale</i>											
Polizia Municipale	717.269				641.352		18.855			1.377.476	
Protezione civile	146.984		8.270							155.254	
Gestione ambientale	1.069.235						115.000			1.184.235	
Viabilità	477.205				309.159		666.500	200.000		1.652.864	
Illuminazione	928.424									928.424	
Trasporti	165.950		54.745							220.695	
Igiene ambientale	4.824.133				312.601					5.136.734	
Servizi idrici - Consorzi e agricoltura	71.476		5.601							77.077	
Totale	8.400.676		68.615		1.263.112		800.355	200.000		10.732.759	
Totale entrate di genere ambientale	8.400.676	42,61	68.615	3,07	1.263.112	19,81	800.355	200.000		10.732.759	28,79
Entrate neutre rispetto al genere											
<i>Aarea neutra</i>	1.106.832	5,61	573.232	25,68	3.018.672	47,35	2.197.355		2.942.728	9.838.819	26,39
Totale entrate	19.714.821	100	2.231.862	100	6.375.749	100	4.612.882	1.400.000	2.942.728	37.278.042	100
<i>Avanzo di amministrazione</i>											
										810.000	
Totale										38.088.042	

Tab. A4.2 – La riclassificazione delle spese nel Bilancio di genere del Comune di Pinerolo

Spese 2006	Correnti	%	Capitale	%	Prestiti	Terzi	Totale	%
Spese direttamente inerenti il genere								
Patrocini e contributi per iniziative culturali	53.287						53.287	
Progetto bilancio sociale	0							
Totale spese direttamente inerenti il genere	53.287	0,19		0,00			53.287	0,14
Spese riguardanti il sostegno alla cura								
<i>Infanzia e adolescenza</i>								
Asilo nido	1.482.152		10.787				1.492.940	
Scuola materna	305.659		41.564				347.223	
Scuola elementare	669.238		2.830.970				3.500.208	
Scuola media	398.607		129.570				528.177	
Mensa scolastica	2.075.637						2.075.637	
Trasporti	247.498						247.498	
Altri servizi scolastici	387.950		471.870				859.820	
Iniziative per i giovani	159.765						159.765	
Totale	5.726.506		3.484.761				9.211.268	
<i>Politiche sociali</i>								
Iniziative e contributi - C.I.S.S	1.033.443						1.033.443	
Progetti e servizi vari	395.819						395.819	
Centri d'incontro	275.665		32.430				308.095	
Totale	1.704.927		32.430				1.737.357	
Totale spese riguardanti il sostegno alla cura	7.431.433	26,77	3.517.191	62,77			10.948.625	28,75
Spese rivolte alle fasce di popolazione adulta e sensibile al genere								
<i>Politiche della casa</i>								
Sostegno alla locazione e varie per emergenza abitativa	600.245		309.406				909.652	
Altre	140.319						140.319	
Totale	740.564		309.406				1.049.970	
<i>Integrazione reddito - problematiche del lavoro</i>								
Contributi per progetti e iniziative	674.592						674.592	
Altre	126.016						126.016	
Totale	800.608						800.608	
<i>Cultura</i>								
Olimpiadi	44.371						44.371	
Università	53.321		18.041				71.362	
Biblioteca	553.464		98.174				651.638	
Centro Rete	167.252						167.252	
Istituto Corelli	348.150						348.150	
Spese per iniziative culturali	406.162		45.000				451.162	
Voci residuali	498.606						498.606	
Totale	2.071.326		161.215				2.232.541	
<i>Sport</i>								
Palazzetto dello Sport	53.500						53.500	
Piscina	155.943		19.625				175.568	
Impianti sportivi in genere	387.597		213.855				601.452	
Voci residuali	48.780						48.780	
Totale	645.819		233.480				879.300	
<i>Turismo e commercio</i>								
Iniziative e manifestazioni turistiche	142.530						142.530	
Voci residuali - turismo	75.331						75.331	
Costi di gestione, rassegne e consulenze	320.823						320.823	
Voci residuali - commercio	203.450						203.450	
Totale	742.133						742.133	
Totale spese popolazione adulta e sensibile al genere	5.000.450	18,01	704.102	12,56			5.704.552	14,98
Spese ambientali								
<i>Area ambientale</i>								
Polizia Municipale	1.358.620		18.856				1.377.476	
Protezione civile	155.254						155.254	
Gestione ambientale	969.235		215.000				1.184.235	
Viabilità	736.364		916.500				1.652.864	
Illuminazione	928.424						928.424	
Trasporti	220.695						220.695	
Igiene ambientale	5.136.734						5.136.734	
Servizi idrici - Consorzi e agricoltura	77.077						77.077	
Totale spese di genere ambientale	9.582.404	34,52	1.150.356	20,53			10.732.760	28,18
Spese neutre rispetto al genere								
<i>Area neutra</i>	5.692.105	20,51	232.061	4,14	1.781.926	2.942.728	10.648.819	27,95
Totale	27.759.679	100,00	5.603.710	100,00	1.781.926	2.942.728	38.088.042	100,00

Allegato 5

L'approccio di intreccio con il programma di mandato e il bilancio di genere del Comune di Udine⁵⁷

Le spese correnti sono suddivise per area di intervento, secondo un ordinamento decrescente, in base al grado di incidenza sulle pari opportunità. Vi sono

una disaggregazione a livello di centri di costo e una successiva riaggregazione secondo aree tematiche e macro-categorie di genere (l'area direttamente di genere, l'area indirettamente di genere, l'area di contesto e l'area delle spese neutre per il genere). Nella tabella A5.1 è riportata la riclassificazione delle spese in ottica di genere del Comune di Udine.

Tab. A5.1 – Spese direttamente inerenti il genere

SPESE DIRETTAMENTE INERENTI IL GENERE						
	Spese correnti 2012	Percentuale sul bilancio	Spese correnti 2013	Percentuale sul bilancio	Spese correnti 2014	Percentuale sul bilancio
Commissione pari opportunità	17.400,00		3.499,08		14.867,44	
Zero Tolerance	73.194,12		92.713,53		100.464,03	
CalendiDonna / Manifestazioni	50.000,00		5.117,09		7.236,84	
Contributi ad associazioni	6.657,34		3.093,67		1.200,00	
Accoglienza temporanea (1)	91.869,95		47.407,36		(1) vedi nota	
Totale spese direttamente di genere	239.121,41	0,2	151.830,73	0,1	123.768,31	0,1

(1) Nel 2014 sono stati utilizzati fondi degli anni precedenti per euro 20.442,24.

⁵⁷ Comune di Udine (2015), "Bilancio di genere".

Tab. A5.1 – (segue) Spese indirettamente inerenti il genere

SPESE INDIRETTAMENTE INERENTI IL GENERE						
	Spese correnti 2012	Percentuale sul bilancio	Spese correnti 2013	Percentuale sul bilancio	Spese correnti 2014	Percentuale sul bilancio
Politiche di conciliazione						
<i>Infanzia e adolescenza</i>						
Asili nido	3.755.941,79		3.673.725,70		3.689.363,83	
Servizi per l'infanzia e i minori	732.544,76		543.245,74		567.131,71	
Scuole materne	1.038.185,17		1.012.713,01		971.018,54	
Scuole elementari	3.339.313,46		3.309.724,50		3.425.401,71	
Scuole medie	1.040.495,21		987.678,31		1.121.158,75	
Mense scolastiche	2.978.518,09		2.955.645,49		2.999.493,55	
Servizi nel campo dell'istruzione	1.936.174,95		1.667.733,32		1.569.696,26	
Iniziativa in materia di attivita' giovanili	612.808,53		344.474,67		385.159,38	
Totale infanzia e adolescenza	15.433.981,96	12,9	14.494.940,74	11,3	14.728.423,73	11
<i>Anziani e handicap</i>						
Anziani, indigenti e inabili	4.294.959,49		4.394.570,23		4.581.875,33	
Interventi a favore di portatori di handicap	2.257.944,24		2.242.837,54		2.310.000,00	
Totale anziani e handicap	6.552.903,73	5,5	6.637.407,77	5,2	6.891.875,33	5,2
<i>Politiche per la salute, l'inclusione e la sicurezza sociale</i>						
Prevenzione sociale	160.027,02		109.397,29		42.426,64	
Interventi assistenziali e sicurezza soc (2)	6.148.665,42		5.560.828,01		4.942.686,73	
Interventi di solidarietà internazionale	1.714.109,74		1.532.041,55		2.875.438,03	
Ambito socio assistenziale	17.202.243,51		18.275.578,15		18.120.953,59	
Totale salute, inclusione e sicurezza sociale	25.225.045,69	21,1	25.477.845,00	19,8	25.981.504,99	19,4
Totale spese politiche di conciliazione	47.211.931,38	39,5	46.610.193,51	36,3	47.601.804,05	35,6
Spese di contesto						
<i>Cultura</i>						
Civica biblioteca	1.964.128,99		1.743.840,88		1.710.626,15	
Teatro e attività culturali	2.844.335,56		2.163.778,72		2.140.997,88	
Salvaguardia della lingua friulana	175.119,16		66.550,00		42.921,58	
Relazioni internazionali e gemellaggi	459,07		266,4		562	
Civici musei e gallerie di storia e arte	3.152.667,54		2.793.853,22		2.693.538,65	
Museo di storia naturale	1.143.725,31		848.751,49		809.219,89	
Totale cultura	9.280.435,63	7,8	7.617.040,71	5,9	7.397.866,15	5,5

(2) La voce non comprende i costi di "Zero Tolerance", i contributi alle associazioni e le accoglienze temporanee.

Tab. A5.1 – (segue) Spese indirettamente inerenti il genere

SPESE INDIRETTAMENTE INERENTI IL GENERE						
	Spese correnti 2012	Percentuale sul bilancio	Spese correnti 2013	Percentuale sul bilancio	Spese correnti 2014	Percentuale sul bilancio
<i>Sport e tempo libero</i>						
Piscine	1.751.545,35		1.368.987,44		1.544.054,63	
Impianti sportivi	2.813.657,38		2.587.719,89		2.293.066,67	
Attività ricreative e sportive	482.686,78		464.874,74		467.313,73	
Totale sport e tempo libero	5.047.889,51	4,2	4.421.582,07	3,4	4.304.435,03	3,2
<i>Partecipazione e Decentramento</i>						
Città sane	120.227,59		191.639,62		383.629,25	
Decentramento bilancio partecipativo	1.078.173,13		934.148,42		980.780,45	
Totale partecipazione e decentramento	1.198.400,72	1	1.125.788,04	0,9	1.364.409,70	1
<i>Turismo e Commercio</i>						
Interventi relativi all'industria	20.171,55		17.536,86		15.987,75	
Interventi in campo turistico	364.330,75		330.019,72		513.948,98	
Fiere e mercati	83.130,13		75.746,71		80.950,50	
Sportello unico Attività Produttive	170.576,73		165.950,00		99.762,86	
Polizia commerciale	305.946,44		346.943,78		2.354.665,21	
Totale turismo e commercio	944.155,60	0,8	936.197,07	0,7	3.065.315,30	2,3
<i>Formazione e lavoro</i>						
Sezione circoscrizionale per l'impiego	144.816,18		145.139,64		146.009,67	
Tirocini	15.732,33		7.061,01		36.011,70	
Corsi di formazione	43.223,76		35.995,37		34.539,93	
Totale formazione e lavoro	203.772,27	0,2	188.196,02	0,1	216.561,30	0,2
<i>Vivibilità</i>						
Sicurezza e vivibilità	4.161.042,60		4.080.693,24		3.998.215,71	
Prevenzione e sicurezza luoghi di lavoro	689.219,74		670.650,61		459.589,66	
Mobilità, urbanistica, illuminazione, fognatura	7.645.064,87		7.091.797,50		6.758.529,69	
Ecologia e smaltimento rifiuti	12.677.307,53		12.472.196,18		12.635.899,74	
Verde pubblico	2.160.959,43		2.141.422,35		2.552.499,22	
Totale vivibilità	27.333.594,17	16,8	26.456.759,88	20,6	26.404.734,02	19,8
Totale spese di contesto	44.008.247,90	36,8	40.745.563,79	31,7	42.753.321,50	32

Tab. A5.1 – (segue) Spese neutre per il genere

SPESE NEUTRE PER IL GENERE						
	Spese correnti 2012	Percentuale sul bilancio	Spese correnti 2013	Percentuale sul bilancio	Spese correnti 2014	Percentuale sul bilancio
Società partecipate	89.184,69		99.790,00		124.207,14	
Segreteria generale	816.551,22		762.760,26		690.383,61	
Servizio del personale, oneri e imposte (3)	5.229.655,35		4.910.831,69		4.419.807,74	
Informatizzazione	1.426.183,21		1.325.060,41		1.299.198,80	
Servizi generali e ausiliari	426.078,75		277.800,00		295.134,48	
Spese generali	2.040.604,98		2.289.260,62		2.373.842,18	
Dirigenza	2.581.742,86		2.491.143,00		2.467.682,73	
Ufficio gare	157.430,74		153.132,29		161.865,59	
Contratti	186.280,17		194.370,18		292.060,67	
Informazioni e notifiche	487.926,75		494.750,00		482.379,37	
Comunicazione	248.691,41		220.748,68		215.681,21	
Gestione econ. finan. e controllo di gestione	2.475.518,70		2.415.829,98		2.041.019,40	
Servizio entrate e recupero crediti	785.710,98		14.201.963,52		17.227.492,96	
Gestione beni demaniali e patrimoniali, legati, eredità	2.073.252,37		2.093.060,64		1.811.404,49	
Uffici tecnici	3.157.996,88		3.520.564,38		3.860.443,78	
Servizi cimiteriali e pompe funebri	2.484.416,84		2.267.090,69		2.167.812,08	
Avvocatura, spese legali, risarcimenti	340.525,96		280.099,84		331.946,87	
Organi istituzionali	1.305.864,17		1.047.660,65		992.615,38	
Demografica, statistica, elettorale	1.811.797,35		2.029.963,91		1.900.542,85	
Totale spese neutre	28.125.413,38	23,5	41.075.880,74	31,9	43.155.521,33	32,3
Totale spese correnti	119.584.714,07	100	128.583.468,77	100	133.634.415,19	100

(3) La voce non comprende le spese per i tirocini formativi e i costi di formazione del personale che sono stati inseriti nelle spese di contesto.