

2007 - Année européenne de l'égalité des sexes et de la

IL BILANCIO DI GENERE

Breve analisi di studi applicativi in Emilia Romagna

A cura di Laura Serantoni

Consigliera Effettiva di parità Emilia Romagna

SOMMARIO

Note introduttive al Bilancio di Genere.....	1
Risoluzione del Parlamento Europeo del Gender Budgeting :la costruzione dei bilanci pubblici secondo la prospettiva di genere (2002/2198-INI).....	3
Gender budget Analysis.....	9
Analisi del bilancio di genere a cura della Prof.ssa Antonella Picchio	11
Il bilancio di genere del Comune di Bologna: il metodo e le prospettive di sviluppo	14
Rendicontare la parità: osservazioni sul Bilancio di genere della Provincia di Ferrara (2005).....	19
Osservazioni sul bilancio di genere della Provincia di Modena.....	24
Osservazioni sul bilancio di genere della Provincia di Parma (2006)	26

NOTE INTRODUTTIVE AL BILANCIO DI GENERE

Bilanci di genere e politiche di genere per una nuova partecipazione

Con questo studio si intende offrire ai lettori un “bilancio” dei bilanci di genere sperimentati nella Regione Emilia Romagna a partire da alcune premesse sulle questioni politiche di fondo che giustificano l’impegno delle amministrazioni pubbliche a realizzare questa forma di rendicontazione.

Le questioni riguardano, l’esigenza di definire e attivare nuove forme di partecipazione alle scelte strategiche dei territori, la necessità di governare e sostenere processi di sviluppo che siano sostenibili sul piano sociale e ambientale. La risposta a queste esigenze non può prescindere da un maggiore riconoscimento e **valorizzazione delle competenze e del ruolo femminili nell’economia e nella società** e da una maggiore presenza di donne nei luoghi delle decisioni. Senza il contributo delle donne è la politica che perde le opportunità ed è la democrazia che resta incompiuta.

In questa prospettiva i bilanci di genere rappresentano uno strumento innovativo che può risultare molto utile per migliorare le condizioni di parità tra uomini e donne e per introdurre la prospettiva di genere in maniera trasversale a tutte le politiche pubbliche. In un quadro di risorse limitate questa trasversalità diventa peraltro essenziale per sostenere “politiche di genere” senza necessariamente impegnare risorse aggiuntive per le pari opportunità.

La finalità dei bilanci di genere è pertanto quella di rendicontare l’utilizzo delle risorse rispetto ad alcuni ambiti strategici per le politiche di genere e **di valutare l’impatto di tutte le politiche sulle condizioni di vita di uomini e donne**. In questa chiave l’approccio dello sviluppo umano costringe a rimettere al centro dell’azione dell’amministrazione e della politica le persone e lo sviluppo delle loro capacità, consente di farlo con attenzione alle differenze di genere e rappresenta il test più severo per le politiche pubbliche.

Analizzare le politiche di Bilancio degli Enti in termini di sviluppo umano è senza dubbio complesso, ma questo approccio è anche il più coerente per le donne affinché siano maggiormente ascoltate; inoltre questo strumento così impostato può dare un risultato politico più visibile e tangibile nel tempo ed essere maggiormente utili al progetto politico più generale per il territorio.

La teoria dello sviluppo della teoria dello sviluppo umano mette al centro della nostra analisi la persona ed è fondamentale avere uno strumento per verificare fino a che punto le nostre politiche tengono sufficientemente conto di vari ambiti fra cui la formazione professionale, l’istruzione e le politiche sociali cultura e sport, la sicurezza, l’organizzazione e le risorse umane, comunicazione etc. nell’ottica delle pari opportunità.

Dopo le prime sperimentazioni, di solito promosse dalle assessorie alle pari opportunità, il salto vero sul piano dell’innovazione delle politiche avviene quando anche gli altri componenti della giunta si fanno carico di politiche che tengano maggiormente conto dell’esigenza di realizzare condizioni di parità tra donne e uomini. La risoluzione del

Parlamento Europeo sui bilanci di genere è ancora inattuata, gli enti locali agiscono ancora in forma volontaristica (Donata Gottardi, europarlamentare).

Un altro punto di vista interessante è quello di chi non ha ancora sperimentato questo strumento di rendicontazione ed esprime quindi precise aspettative, in cima a tutte quella di realizzare una democrazia compiuta (Simona Lembi, assessore cultura e pari opportunità, Provincia di Bologna).

Le Province sono chiamate a ricoprire un ruolo sempre più strategico quale principale interfaccia tra Regione e territorio. In questo senso, la Regione Emilia ha attivato negli ultimi anni, importanti processi e tavoli di concertazione e condivisione di politiche, strategie e programmi ai quali hanno preso parte attivamente le Province alcune delle quali stanno sperimentando il bilancio di genere come politica innovativa e di trasparenza amministrativa.

Laura Serantoni

Risoluzione del Parlamento europeo sul gender budgeting - la costruzione dei bilanci pubblici secondo la prospettiva di genere (2002/2198(INI))

Il Parlamento europeo,

- visto il Trattato CE, in particolare gli articoli 2 e 3, paragrafo 2, e gli articoli 13 e 141, paragrafo 4,
- visto l'Articolo 23, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'UE⁽¹⁾,
- vista la Convenzione dell'ONU del 18 dicembre 1979 sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW)⁽²⁾,
- visti la Dichiarazione di Vienna e il Programma di azione approvati dalla Conferenza mondiale sui diritti umani il 25 giugno 1993⁽³⁾,
- vista la Conferenza internazionale delle Nazioni Unite su Popolazione e Sviluppo, tenutasi al Cairo nel 1994,
- visto il Piano di azione del Commonwealth su Genere e Sviluppo del 1995 e i suoi aggiornamenti 2000-2005⁽⁴⁾,
- vista la Piattaforma d'azione adottata il 15 settembre 1995⁽⁵⁾ in occasione della Quarta Conferenza Mondiale delle Donne tenutasi a Pechino,
- vista la sua risoluzione del 18 maggio 2000 sul seguito dato alla Piattaforma d'azione di Pechino⁽⁶⁾,
- viste la comunicazione della Commissione del 7 giugno 2000 al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni intitolata "Verso una strategia quadro comunitaria sulla parità tra donne e uomini (2001-2005)" (COM(2000)335) e la sua risoluzione del 3 luglio 2001 sulla strategia quadro sulla parità tra uomini e donne: Programma di lavoro per il 2001⁽⁷⁾,
- visto la sua risoluzione dell'8 aprile 2003 recante le osservazioni che costituiscono parte integrante della decisione che concede il discarico per l'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2001, in particolare i relativi paragrafi 1 e 5⁽⁸⁾,
- vista l'audizione sul gender budgeting al Parlamento europeo tenuta dalla commissione per i diritti della donna e le pari opportunità il 23 gennaio 2003 a Bruxelles,
- visto l'Articolo 163 del Regolamento,
- vista la relazione della commissione per i diritti della donna e le pari opportunità (**A5-0214/2003**),

A. considerando che la parità tra donne e uomini è un principio fondamentale del diritto comunitario conformemente all'articolo 2 del Trattato e pertanto forma parte dell'acquis comunitario, considerando che la parità tra donne e uomini è stabilita dall'articolo 23 della Carta dei diritti fondamentali,

B. considerando che l'articolo 3, paragrafo 2, del Trattato stipula che l'uguaglianza tra donne e uomini deve essere promossa in tutte le attività dell'Unione europea e che la Comunità deve tendere all'eliminazione delle disuguaglianze,

C. considerando che la Dichiarazione di Vienna sui diritti umani impone chiaramente l'obbligo di promuovere la piena ed equa partecipazione delle donne alla vita politica, civile, economica, sociale e culturale a livello nazionale, regionale e internazionale, e dichiara lo sradicamento di tutte le forme di discriminazione basata sul sesso come obiettivi prioritari della comunità internazionale (articolo 18),

D. considerando che la Piattaforma di azione di Pechino ha approvato il gender mainstreaming come una strategia efficace per promuovere l'uguaglianza tra i sessi e ha dichiarato che i governi e gli altri attori "dovrebbero promuovere una politica attiva e visibile di mainstreaming della prospettiva di genere in tutte le politiche e i programmi, così che, prima della presa di decisioni, sia effettuata una analisi degli effetti rispettivi sulle donne e sugli uomini",

E. considerando che per gender mainstreaming si intende integrare le pari opportunità tra donne e uomini in tutte le politiche e le attività comunitarie, e che questo è stato attuato nel lavoro della Commissione nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione, della Strategia europea per l'inserimento sociale, della politica di ricerca, dei Fondi strutturali europei, della politica di cooperazione e sviluppo e delle relazioni esterne,

F. considerando che dal 1996 la Commissione ha approvato una politica di gender mainstreaming e di inserimento delle pari opportunità tra donne e uomini in tutte le attività e le politiche comunitarie,

G. considerando che il gender budgeting può essere identificato come un'applicazione del gender mainstreaming nella procedura di bilancio e che, in quanto tale, pone l'accento sull'analisi dell'impatto delle politiche pubbliche sulle donne e sugli uomini, inserisce la prospettiva di genere a tutti i livelli del processo di costruzione dei bilanci pubblici e mira a ristrutturare le entrate e le uscite al fine di promuovere l'uguaglianza tra i sessi,

H. considerando che la Commissione ha manifestato il proprio impegno in merito con la decisione di costituire un gruppo di lavoro nel quadro del suo comitato consultivo sulle pari opportunità tra donne e uomini per condurre un'indagine presso gli Stati membri dell'UE e promuovere l'attuazione del gender budgeting nei bilanci nazionali e in quello dell'UE,

I. considerando che la Commissione ha espresso il suo impegno in merito con la dichiarazione della Commissaria Schreyer presso la commissione per i diritti della donna e le pari opportunità all'audizione pubblica sul gender budgeting,

J. considerando che è stato costituito un gruppo di lavoro di esperti sul gender budgeting anche presso il Consiglio d'Europa il quale ha prodotto un documento preliminare,

K. considerando che la Presidenza belga del Consiglio, unitamente all'OCSE, l'UNIFEM, il Commonwealth e il Consiglio nordico dei ministri, ha organizzato, nell'ottobre 2001, un seminario su tale tema,

L. considerando che iniziative di gender budgeting vengono già promosse in diversi paesi dell'UE, a livello sia nazionale che regionale (come in Irlanda, Regno Unito e Spagna) o a livello locale (come in alcuni comuni italiani), e molte iniziative sono attuate già da tempo in altre parti del

mondo (come in Australia, Canada e Sudafrica), ricordando inoltre che, in una serie di paesi dell'Asia, Africa e America Latina, vengono sperimentate iniziative di gender budgeting in specifiche politiche settoriali,

Definizione, scopi e ambito del gender budgeting

1. fa propria la definizione di gender budgeting - inteso come applicazione del principio di gender mainstreaming nella procedura di bilancio - proposta dalla rete informale sul gender budgeting organizzata dal Consiglio d'Europa; ritiene che ciò consista nell'adottare una valutazione di impatto sul genere delle politiche di bilancio, integrando la prospettiva di genere a tutti i livelli della procedura di bilancio e ristrutturando le entrate e le uscite al fine di promuovere l'uguaglianza tra i sessi;

2. sottolinea che il gender budgeting non mira a produrre bilanci separati per le donne ma bensì ad intervenire sui bilanci pubblici, poiché questi non sono neutrali in termini di genere, dato che hanno un impatto diverso su donne e uomini, sia a livello di entrate che di uscite; in tale ottica il gender budgeting implica che, all'interno dei programmi, delle azioni e delle politiche di bilancio, le entrate e le uscite siano valutate e ristrutturate in modo da assicurare che le priorità e le necessità delle donne siano prese in considerazione allo stesso modo di quelle degli uomini, con l'obiettivo finale di realizzare la parità tra donne e uomini;

3. evidenzia che, definendo e attuando le politiche di bilancio, le autorità pubbliche adottano specifiche decisioni che influiscono sulla società e l'economia; ritiene che i bilanci pubblici non siano meri strumenti finanziari ed economici, ma costituiscano il quadro di fondo entro il quale si delinea il modello di sviluppo socio-economico, si stabiliscono i criteri di redistribuzione del reddito e si indicano le priorità politiche;

4. ricorda che le strategie di gender budgeting devono essere attuate in un contesto macroeconomico più ampio che promuova lo sviluppo delle risorse umane e del capitale umano; è dell'avviso che, secondo i principi e gli obiettivi stabiliti dal Consiglio europeo di Lisbona del 2000, lo sviluppo sociale e lo sviluppo umano dovrebbero essere promossi come investimenti a lungo termine nel quadro delle politiche europee per l'occupazione e la crescita economica con l'obiettivo di creare un'economia europea competitiva basata sulla conoscenza;

5. sottolinea che il successo dell'attuazione del gender budgeting richiede un impegno politico per il raggiungimento della parità tra donne e uomini; questo significa che tutte le istituzioni che definiscono le politiche pubbliche devono promuovere la rappresentanza politica e istituzionale delle donne a tutti i livelli, sostenere una maggiore presenza delle donne in tutti i processi decisionali sia nel settore pubblico che in quello privato, sviluppare la sensibilità e l'attenzione dell'opinione pubblica nei confronti delle pari opportunità e lo sviluppo del capitale umano;

6. evidenzia il fatto che la politica macroeconomica può contribuire a ridurre o ad ampliare le disparità tra i sessi in termini di risorse economiche e potere, istruzione e formazione e salute; promuovendo la parità tra i sessi e attuando politiche nel quadro del gender budgeting, i bilanci pubblici raggiungono altresì obiettivi politici di rilievo quali:

- l'equità: ovvero politiche di bilancio eque ed equilibrate volte a ridurre le disuguaglianze e a promuovere le pari opportunità a seconda del diverso ruolo che donne e uomini svolgono nella società e nell'economia,
- l'efficienza: ovvero impiego più efficiente delle risorse, maggiore qualità ed efficienza dei

servizi pubblici a seconda delle diverse esigenze delle cittadine e dei cittadini,

- la trasparenza: ovvero migliore comprensione delle entrate e delle uscite pubbliche da parte dei cittadini e pertanto maggiore trasparenza e responsabilità dei governi locali e nazionali;

Metodi e strumenti del gender budgeting

7. reitera la sua posizione a favore di una maggiore efficienza della spesa pubblica, sia a livello dell'UE sia dei singoli Stati membri, e di un migliore funzionamento del mercato interno; ribadisce la necessità di favorire l'occupazione, come stabilito al Consiglio europeo di Lisbona, di promuovere la prospettiva di genere in tutte le politiche e di sostenere la partecipazione delle donne nel processo decisionale; ritiene che, a tale riguardo, il gender budgeting costituisca lo strumento per raggiungere più efficacemente tali obiettivi promuovendo, nel contempo, una più equa distribuzione degli oneri e dei benefici finanziari tra i cittadini;

8. specifica che costruire un bilancio pubblico da una prospettiva di genere significa:

- determinare come i singoli cittadini beneficiano della spesa pubblica e contribuiscono al reddito pubblico, sottolineando le differenze tra donne e uomini tramite il ricorso a dati e benchmark qualitativi e quantitativi,
- valutare il diverso impatto prodotto sulle donne e sugli uomini dalle politiche di bilancio e dalla redistribuzione delle risorse in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro sociale e domestico/riproduzione sociale,
- analizzare l'impatto di genere in tutti i settori dell'intervento pubblico e introdurre progressivamente il gender budgeting in tutte le politiche quali l'istruzione, la previdenza sociale e i servizi sociali, l'assistenza sanitaria, le azioni e le misure a favore dell'occupazione, i trasporti, la casa, ecc.,
- attuare una procedura di bilancio bottom-up (dal basso verso l'alto) e promuovere il coinvolgimento e la partecipazione di tutti i cittadini – donne e uomini – e di tutti gli attori interessati (associazioni e ONG) al fine di individuare le diverse esigenze specifiche e le politiche e le misure più adeguate per soddisfarle,
- verificare che l'allocazione delle risorse risponda in maniera congrua e adeguata alle diverse esigenze e richieste delle donne e degli uomini,
- accertarsi che l'analisi di genere e la valutazione dell'impatto di genere siano debitamente considerati nelle diverse fasi di progettazione, definizione, attuazione, controllo e valutazione del bilancio,
- utilizzare il bilancio pubblico per definire adeguate priorità politiche e individuare strumenti, meccanismi e azioni specifici per raggiungere la parità tra donne e uomini tramite le politiche pubbliche,
- ridefinire le priorità e riallocare la spesa pubblica senza necessariamente aumentare l'ammontare del bilancio pubblico totale,
- verificare e rendere conto dell'efficacia e dell'efficienza della spesa pubblica rispetto alle priorità e agli impegni fissati in generale e, nello specifico, relativamente al rispetto delle pari opportunità tra donne e uomini nella redistribuzione delle risorse e dei servizi pubblici;

9. evidenzia che le strategie di gender budgeting richiedono un coordinamento interministeriale

e gli organismi per le pari opportunità, coinvolgendo tutti i responsabili e i funzionari settoriali che partecipano alla costruzione del bilancio pubblico, per far sì che la prospettiva di genere venga integrata nella definizione delle entrate e delle uscite di tutte le politiche di bilancio;

10. sottolinea che le strategie di gender budgeting sono basate su metodologie complesse e diversificate che comprendono scopi, strumenti, azioni e misure specifiche al genere e al contesto di attuazione; questo significa che la metodologia di gender budgeting deve affrontare le disparità socioeconomiche tra donne e uomini tenendo conto delle diverse realtà a livello locale, regionale, nazionale ed europeo, per poter essere incisiva e concretizzare l'uguaglianza di genere;

11. invita la Commissione e gli Stati membri a elaborare e sviluppare ulteriormente dati di genere per tutti gli ambiti politici;

Obiettivi

12. chiede agli Stati membri di analizzare e monitorare l'impatto delle politiche di riforma economica e macroeconomica, sulle donne e gli uomini, e l'attuazione delle strategie, dei meccanismi e delle misure correttive finalizzate ad affrontare le disuguaglianze tra i sessi in settori fondamentali, al fine di creare un quadro socioeconomico più ampio all'interno del quale il gender budgeting possa essere attuato positivamente;

13. chiede alla Commissione di favorire la nascita di una rete europea di soggetti che attuano il gender budgeting e di esperti/manager in materia, in particolare donne, che si ricolleghi alla rete delle commissioni parlamentari per le pari opportunità; tale rete può contribuire a sviluppare e diffondere la conoscenza di metodi, processi e meccanismi del gender budgeting, a promuovere lo scambio di migliori pratiche e di esperienze positive, a fornire a governi, parlamenti e autorità di bilancio un quadro d'azione e di strategie di esperienze riproducibili, attraverso cui integrare l'obiettivo della parità tra uomini e donne in tutte le politiche, i programmi, e le azioni di bilancio;

14. chiede alla Commissione, agli Stati membri e ai governi locali e regionali di attuare il gender budgeting, ribadisce la necessità che la strategia del gender budgeting divenga una "procedura parlamentarizzata" all'interno del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali, regionali e locali, avendo particolare riguardo ai paesi in via di adesione; sottolinea a tal fine che le commissioni parlamentari per i diritti della donna devono svolgere un ruolo centrale;

15. invita la Commissione ad applicare nel bilancio dell'UE i dati e principi del gruppo di lavoro del comitato consultivo della Commissione;

16. chiede alla Commissione - al fine di diffondere la conoscenza delle strategie di gender budgeting in tutte le istituzioni a livello locale, regionale, nazionale ed europeo - di produrre e divulgare in modo capillare una brochure sul gender budgeting che illustri strumenti e metodi per integrare la prospettiva di genere nei bilanci pubblici e che metta a disposizione di tutti gli attori potenzialmente coinvolti nelle procedure e nelle politiche di bilancio – vale a dire istituzioni, governi, autorità e amministrazioni pubbliche, associazioni e ONG – una guida contenente informazioni sugli obiettivi, le strategie, i meccanismi e gli strumenti del gender budgeting;

17. chiede agli Stati membri di utilizzare e di promuovere l'applicazione degli strumenti e metodi del gender budgeting (accompagnati da statistiche specifiche disaggregate per genere, indicatori e benchmark sulla parità tra i sessi) in modo che le politiche di bilancio volte alla raccolta e alla spesa

di denaro siano strutturate ed attuate con l'obiettivo di promuovere la parità tra uomini e donne;

18. chiede alla Commissione di lanciare una campagna informativa di grande portata sul tema del gender budgeting nei confronti dell'opinione pubblica, dei governi e dei parlamenti nazionali e regionali, diffondendo l'apposita brochure sul gender budgeting e divulgando le esperienze dello sviluppo e dell'attuazione del gender budgeting secondo i risultati dell'indagine del gruppo di lavoro sul gender budgeting istituito dalla Commissione;

19. chiede alla Commissione di produrre entro due anni una comunicazione sul gender budgeting e di elaborare indicatori e benchmark, che prendano in considerazione i risultati del lavoro del gruppo di esperti sul gender budgeting, offrendo una panoramica del processo e definendo una strategia d'azione per l'UE e gli Stati membri; chiede inoltre che, nell'ambito dell'attuazione della seconda parte del Quinto programma per le pari opportunità, la politica di gender budgeting sia inserita tra gli obiettivi, gli strumenti e i meccanismi della Strategia quadro per la parità, dopo la revisione di medio termine prevista per il dicembre 2003;

20. invita in particolare la commissione per il bilancio, ad attuare il gender budgeting nel processo della definizione del bilancio dell'UE per sviluppare una politica di bilancio attenta alla prospettiva di genere nell'UE; incarica la sua commissione competente di promuovere e monitorare l'attuazione del gender budgeting nel bilancio dell'UE relativamente alla definizione, costruzione, attuazione e valutazione di tutte le politiche di bilancio dell'UE;

21. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione alla Commissione e ai governi degli Stati membri.

(1) GU C 364, del 18.12.2000.

(2) <http://www.unifem.org>

(3) <http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf>

(4) <http://www.thecommonwealth.org/gender>

(5) <http://www.un.org/womenwatch>

(6) GU C 59, del 23.2.2001, pag. 258.

(7) GU C 65 E, del 14.3.2002, pag. 43.

(8) P5_TA-PROV(2003)0150.

Gender budget analysis (Risoluzione Commissione Europea 2002/2198(INI))

Obiettivi e metodologia

Il bilancio di genere è l'analisi delle entrate e delle uscite di un bilancio pubblico valutandone i possibili diversi effetti sulla componente maschile e sulla componente femminile della popolazione. L'analisi di genere consente all'Ente pubblico **di adottare decisioni politiche e di bilancio** con la consapevolezza del diverso impatto delle proprie azioni rispetto agli uomini e alle donne (come già avviene rispetto ad altre categorie: giovani/anziani, lavoratori/disoccupati, ricchi/ poveri, ecc.), partendo dalle differenze in termini anagrafici, economici, sociali e di reddito e dalla valutazione dell'impatto delle politiche adottate rispetto a queste differenze.

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

- equità, che sottolinea la non neutralità delle decisioni di bilancio
- efficienza, con cui si offre una migliore conoscenza della cittadinanza e delle sue esigenze garantendo un migliore impiego delle risorse e un maggiore coordinamento tra gli enti competenti
- trasparenza, che permette di evidenziare nel quadro di un bilancio e della azione politica da questo rispecchiata le aree di intervento maggiormente interessate dalle disparità di genere e i margini di discrezionalità di esse
- consapevolezza, che implica la necessità che gli Amministratori e le Amministratrici siano partecipi di questa iniziativa, ne condividano le finalità in modo da inserire a pieno titolo la prospettiva di genere tra gli strumenti di decisione e programmazione dell'azione politica.

L'analisi si articola in un percorso di approfondimento che fa riferimento a tre quesiti:

- come è composta la cittadinanza di riferimento dell'Ente rispetto alle differenze di genere, in termini anagrafici, sociali ed economici, e quali esigenze di servizi si possono desumere rispetto a queste;
- quali servizi e quali iniziative "gender sensitive" adotta effettivamente l'Ente a fronte dei bisogni di servizi espressi e non espressi dalla popolazione;
- quali sono, quanto costano e con quali modalità sono finanziati i servizi "sensibili al genere" erogati dall'Ente.

Il percorso prevede tre fasi di lavoro.

- **Analisi della popolazione e del contesto**

Si attua una lettura del territorio e delle caratteristiche della cittadinanza secondo un'ottica mirata a evidenziare le differenze tra uomini e donne, usufruendo di dati e statistiche già disponibili, o proponendo nuove elaborazioni di banche dati, allo scopo di rappresentare al meglio le caratteristiche della popolazione rilevando, attraverso le differenze riscontrate tra uomini e donne, le diverse esigenze in termini di servizi e iniziative attese dall'Ente.

- **Riclassificazione di bilancio secondo l'ottica di genere**

Al fine di rappresentare in modo chiaro e immediato il ruolo dei servizi "sensibili al genere" all'interno della attività dell'Ente, si riclassifica il bilancio secondo criteri di maggiore

importanza rispetto a tali problematiche, individuando aree di genere e tipologie di servizi maggiormente importanti e significativi.

- **Analisi di bilancio secondo l'ottica di genere**

La rilevazione delle aree di bilancio e dei corrispondenti servizi più interessati dalle differenze di genere viene quindi analizzata per le voci ritenute maggiormente significative, secondo una analisi sviluppata per aree e per servizi omogenei rispetto ai bisogni della cittadinanza che i servizi sono chiamati a soddisfare, secondo quattro fasi:

- analisi della domanda potenziale dei servizi: a fronte di una analisi di contesto più generale affrontata nella prima fase, si approfondisce il segmento di popolazione che per requisiti anagrafici, reddituali o lavorativi è rappresentativa di una utenza potenziale del servizio, anche se la domanda di accesso al servizio non è stata necessariamente espressa attraverso una domanda esplicita;
- analisi dei servizi offerti dall'Ente: si propone una parte descrittiva del servizio o dell'area di servizi analizzata;
- analisi finanziaria dei servizi: si ripropone l'articolazione di bilancio per uno o più centri di costo contestualizzata alle entrate e spese specifiche per il servizio;
- analisi degli indici di efficacia ed efficienza: si sintetizza attraverso dei rapporti tra utenza e domanda potenziale di servizio, nonché tra utenza e costo/finanziamento del servizio l'efficacia e l'efficienza del servizio.

Analisi del bilancio di genere: gli spostamenti necessari

di Antonella Picchio Docente di Economia all'Università di Modena e Reggio Emilia

'Bisogna **spostare il terreno di analisi sulle condizioni del vivere**, ed è difficile perché il bilancio dell'ente pubblico è un documento molto politico. Attraverso la distribuzione di risorse finanziarie bisogna scavare per riportare il simbolo monetario a beni, persone, e relazioni tra persone. L'intervento sul bilancio è un **salto qualitativo molto forte**, rispetto alle nostre pratiche di intervento su politiche specifiche, perché il bilancio è un documento complessivo, volutamente oscuro e volutamente astratto. Dobbiamo però fare molti sforzi e credo valga la pena farli dall'inizio, non farli in sequenza, prima le pari opportunità e poi gli altri spostamenti'.

'Se noi davanti ad un assetto dato pensiamo di fare solo lo sforzo di **mappare le differenze tra uomini e donne**, siamo già condannate in partenza alla marginalità (...): ma il lavoro interessante è quello che ci riporta ad una caratteristica fondamentale dell'esperienza femminile che è **l'intrecciarsi tra condizioni di vita e condizioni di lavoro**'.

'Per fare un bilancio di genere che abbia il ruolo di una negoziazione politica a partire da una messa in discussione del **senso dei soldi**: è fondamentale la costruzione di spazi di rete di comunicazione, ed in questo senso può essere importante un convegno come quello svolto alla Casa internazionale delle donne di Roma'.

'La piattaforma di **Pechino è stata il più grande momento di negoziazione pubblica**, recepito anche dai movimenti cosiddetti globali. Un altro punto di riferimento l'**International Association for feminist economics**, un momento organizzativo di riflessione sull'economia fatta da una serie di economiste femministe che riflettevano sulle politiche e sulla struttura dell'economia in un contesto istituzionale interessante' come il Commonwealth'.

Le condizioni del vivere

'Gli oggetti di analisi su cui vogliamo misurare e valutare le politiche pubbliche sono le condizioni del vivere. E' questo il **terreno su cui misurare le eguaglianze, le disuguaglianze**, le iniquità, i punti di rottura, le insostenibilità e così via. (...) Spostare il focus sulle condizioni del vivere, vuol dire fare uno spostamento analitico colossale perché le condizioni del vivere sono sì una prassi quotidiana, però sono anche una questione filosofica definita dal raccordo fra come vediamo l'individuo e come vediamo la relazione individuo/società: il senso del vivere, cos'è una buona vita, una vita degna di essere vissuta e così via'.

'Il nodo - che peraltro è il centro delle politiche femministe - è il fatto che l'individuo è fatto di corpo, mente e relazione. (...) E' un **corpo che pensa perché dà dei segnali fisici di disagio o paura** e che riflette su queste sensazioni, che ha una memoria, quindi sedimenta riflessioni e pratiche ed è necessariamente in relazione con altri corpi nel ciclo della vita quotidiana e così via'.

'Per il femminismo il corpo, è il corpo di uomini e donne e lì radica la questione della differenza. E se la riflessione è una riflessione sull'esperienza, **le donne hanno un'esperienza del vivere che è diversa dall'esperienza del vivere degli uomini**, i quali non solo non hanno esperienza e riflessione sul corpo dei bambini e degli anziani e delle loro madri anziane e dei loro padri anziani ma non hanno riflessione sul proprio corpo e quindi lasciano ad una zona considerata separata, salvifica, rassicurante tutti i problemi della loro vulnerabilità. I maschi appaiono come soggetto forte perché nascondono le vulnerabilità normali, non le negoziano nel pubblico, le scaricano in una sfera privata, intima e le donne sono schiacciate da questa loro vulnerabilità'. **Ciò che schiaccia le donne** non è la forza maschile ma la debolezza maschile, è la **debolezza di quel fare i conti con se stessi** non con i bambini.

'Quando noi andiamo a fare un bilancio di genere dobbiamo capire se vogliamo vedere le donne come un oggetto, con uno spazio valutativo che è quello dell'eguaglianza, oppure se andiamo a fare un'altra operazione, più radicale, più difficile ma più promettente: vedere le donne come soggetto di prospettiva e di conoscenza'

‘Per porre la questione di cosa vedono le donne dalla loro esperienza, e come su questa cosa rinegoziano lo spazio pubblico, dobbiamo concettualizzare l’individuo, la relazione individuo-società. Faccio solo un esempio: definiamo come società nazionale quella definita dal territorio dello Stato o locale dal territorio dell’ente locale o la definiamo, per esempio, come il luogo in cui l’esperienza del vivere ci mette in relazione con corpi che non sono di cittadini ma sono di bambini, di persone, di donne che con noi interagiscono su una prassi del vivere? in questo momento è una prospettiva interessante da discutere, almeno da parte delle donne’.

Rendere visibile l’invisibile

‘Altro problema per riuscire a capire la struttura di un bilancio è la **relazione mezzi-fini** in un quadro di analisi del sistema: l’analisi economica che sta al fondo di ogni bilancio in realtà sistematicamente e metodologicamente nasconde le nostre vite.

Da parte delle femministe è stata posta con chiarezza come questione politica la **questione della massa del lavoro non pagato**: una cosa considerata marginale, ma che non lo è per niente. Non è marginale quantitativamente perché è un aggregato più grande del totale del lavoro pagato. Inoltre, mentre sul lavoro pagato da molti anni abbiamo inchieste, negoziazioni, scioperi, istituzioni, rivoluzioni, politiche, ministeri, dipartimenti e così via, si continua invece a pensare il lavoro di cura come un fatto di relazioni intime tra uomini e donne all’interno della famiglia. **Collocare il lavoro di cura nell’analisi del sistema** vuol dire rendere visibile un processo nascosto, un processo fondamentale del sistema che è taciuto.

Mettere le persone in condizione di lavorare è un processo materiale, culturale, relazionale che è esattamente quel processo in cui noi siamo invischiate. Dobbiamo rendere visibili degli aspetti che non si vedono nella teoria, aspetti come vediamo non sono quantitativamente marginali, ma molto legati all’esperienza delle donne’.

‘Per vedere la grande disuguaglianza tra uomini e donne dobbiamo andare sempre all’**intreccio tra condizioni di vita e di lavoro**, non dobbiamo limitarci alla differenza rispetto al lavoro pagato, per esempio, ma dobbiamo mappare anche le politiche di pari opportunità. Nell’**intreccio lavoro pagato-lavoro non pagato** quindi nel lavoro totale, le differenze tra uomini e donne diventano molto visibili, sono molto forti’.

In un’inchiesta molto dettagliata, risulta che sul totale dei redditi le **donne modenesi hanno il 54% dei redditi maschili, su quelli da lavoro il 66%, sulle pensioni 72%** perché le pensioni sono più basse e ci sono più donne.

‘Se andassimo a vedere se questi redditi sono adeguati alle condizioni del vivere, scopriremmo che per esempio Modena che ha una distribuzione del reddito più equa che nel resto d’Italia, ma quando andiamo a pesare i redditi con gli affitti ce l’ha più iniqua, più disuguale.

Si può andare oltre, leggere la qualità della vita usando l’approccio multidimensionale di Amartya Sen e Martha Nussbaum e quindi invece di definire se le donne possono accedere ad una casa, definire la dimensione del benessere che riguarda la casa che potremmo definire capacità di vivere in un luogo adeguato e sicuro. In quel luogo sono soggette di una violenza tale che fa sì che il Consiglio d’Europa abbia dichiarato che la causa di morte principale per le donne tra i 14 e i 44 anni è la violenza domestica. Se poi andiamo a vedere gli incidenti domestici scopriamo che in Italia muoiono 8.000 persone di cui il 70% donne - dato Inail - di incidenti domestici. Sono molti di più di quelli stradali e tre-quattro volte di più di quelli sul lavoro pagato.’

‘Fatta questa operazione di spostare il terreno della valutazione sulle dimensioni del vivere, scopriamo che la differenza tra uomini e donne non solo è enorme ma è drammatica. Il nodo è allora la lista delle dimensioni umane che vogliamo porre come questione di ragionamento pubblico. Qual è la vita degna? Sen dice questa lista bisogna discuterla, sono le persone che si devono esprimere’. Con riferimento all’esperienza sui bilanci pubblici in Emilia, Antonella Picchio esemplifica una tabella a doppia entrata in cui il ruolo degli assessorati dell’ente pubblico (diversi a seconda della provincia) viene incrociato con diverse capacità: di essere istruiti, di vivere in spazi adeguati, di muoversi nel territorio, di sentirsi sicuri/e, di avere accesso alle riforme, di vivere una

vita sana... ma anche, e qui viene fuori l'ottica femminista, di prendersi cura di sé e degli altri, e poi la capacità di godere della bellezza. Attraverso gli incroci competenze/capacità si scopre che un assessorato altrimenti marginale - tipo l'assessorato pari opportunità, politiche di conciliazione ... - diventa assolutamente trasversale su tutto.

'Se noi facciamo l'analisi dei bilanci, ai soldi dobbiamo arrivare. C'è un problema di senso: a chi vanno questi soldi, agli uomini, alle donne, alle donne o agli uomini migranti... Noi abbiamo una prospettiva dal punto di vista delle donne ma le esperienze all'interno delle donne sono molto diverse e di questo sarà il caso di tenerne conto'.

'I bilanci di genere sono molto sperimentali, il problema è essere consapevoli di che cosa si fa. E' **fondamentale fare analisi di contesto e farle di genere**'.

L'esperienza del bilancio di Modena, da cui Antonella Picchio recupera esemplificazioni anche sul piano della gestione dei soldi , sarà presto pubblicata nelle edizioni Franco Angeli. Quanto alla **differenza tra il bilancio partecipativo ed il bilancio di genere**: 'Il bilancio di genere non è condannato ad essere nuovamente marginale rispetto al partecipativo: si partecipa sulla definizione insieme di cosa sono i bisogni, quali sono i soggetti, qual è la dimensione del pubblico ... e quei soggetti sono soggetti con corpo, con capacità di riflessione, con passioni, con vulnerabilità'.

Il bilancio di genere

Il metodo e le prospettive di sviluppo

Il Gender Auditing in ambiente pubblico è una pratica di rendicontazione sociale tramite la quale è possibile integrare una prospettiva di genere nella lettura di documenti di programmazione economica che declinano e sintetizzano le politiche pubbliche. La finalità di tale esercizio è duplice: da un lato rendere evidente come alcune politiche, apparentemente neutrali rispetto al genere, possano sortire effetti differenziati sulla condizione economica e sociale della popolazione femminile o maschile, dall'altro persuadere quindi il decisore della necessità di un'attenta analisi dell'impatto di ogni sua decisione sulle condizioni di vita dei due generi.

L'abituale "cecità" degli strumenti di programmazione e rendicontazione pubblica a questioni di genere non sarebbe tuttavia di per sé una lacuna se ciò non si traducesse in un insufficiente riconoscimento dei diversi ruoli socialmente determinatisi tra uomini e donne, delle diverse responsabilità e condizioni in cui giacciono i due generi (in termini di redditi percepiti, divisione del lavoro, pagato e non, titoli validi sulle risorse necessarie alla propria autodeterminazione ecc...) e dei diversi diritti positivi riconosciuti a quelle che sono le due componenti originarie della popolazione. Come hanno mostrato recenti studi condotti dal Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP), nessun paese tratta in modo equanime uomini e donne. Dalla Svezia alla Repubblica di Corea, in ogni nazione presa in esame, la condizione femminile può dirsi globalmente peggiore di quella maschile. Le donne appaiono più vulnerabili sul lato delle risorse disponibili, in termini di grado di alfabetizzazione, accesso alla cultura, tutela sanitaria e, dunque, aspettativa di vita alla nascita. Impressionante, in merito, la stima condotta da Amartya Sen (1989) secondo la quale, nelle sole Asia e America Latina, il numero di *donne mancanti*, ovvero delle donne che esisterebbero se non vi fossero condizioni di discriminazione femminile nell'accesso al cibo, alla cura sanitaria o alla proprietà, o nel diritto alla vita stessa, è pari a 6,8 milioni di esseri umani. Naturalmente questo avviene soprattutto nei paesi in ritardo di sviluppo, ma la mancanza di equità globale appartiene a tutti i modelli di organizzazione sociale esistenti.

Accettare l'evidenza, ovvero la palese disuguaglianza tra i generi in termini di condizioni fattuali o di opportunità di sviluppo e autodeterminazione, dovrebbe spingere ogni decisore a:

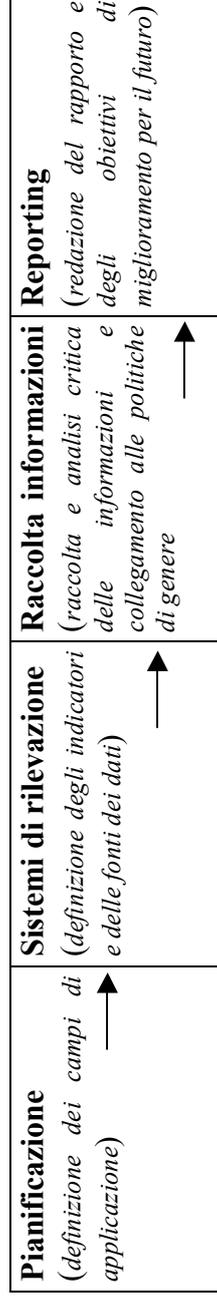
- identificare un modello di auditing che renda sistematicamente evidenti le implicazioni per uomini e donne delle proprie politiche desumibili dai documenti di programmazione e rendicontazione;
- effettuare un'attenta ricognizione delle diversità attuali nelle condizioni di vita dei due generi sulle quali parametrizzare gli interventi pubblici e dare una lettura sensibile al genere all'azione di governo;

- individuare una serie di obiettivi egualitari capaci di orientare l'intervento pubblico e la specifica di un insieme di indicatori che diano una buona rappresentazione della condizione dei due generi e permettano la quantificazione degli effetti dell'azione pubblica sugli obiettivi di uguaglianza.

Lo Studio di fattibilità per l'introduzione del Bilancio Sociale di Genere, condotto alla fine del 2005 dal Comune di Bologna, ha seguito l'approccio del **Gender Auditing**, sperimentandone la fattibilità e le difficoltà di applicazione nella propria realtà. Lo Studio ha seguito un approccio di **sviluppo umano** e propone un modello che prevede una lettura degli interventi pubblici basata sullo sviluppo di capacità umane e l'attivazione di funzionamenti rilevanti. Lo sviluppo di capacità è stato dunque concepito come un processo socialmente collocato di *empowerment* sul quale impattano scelte individuali, contesti parentali o familiari, contesti economici e politiche pubbliche.

Ciò partendo dal presupposto che le nozioni di capacità e funzionamenti sono misure più adeguate della qualità della vita degli individui rispetto ai tradizionali indicatori utilizzati, relativi alla disponibilità di beni materiali (ricchezza, reddito o spesa per consumi). In questa ottica, pertanto, i funzionamenti sono le cose di valore che riusciamo realmente a fare o a essere; le capacità sono le alternative di scelta, ossia l'insieme delle possibilità che un individuo può scegliere, la libertà di scelta tra funzionamenti alternativi o ambiti. Per meglio esplicitare un concetto non usuale, la prospettiva di un bilancio di genere delle politiche pubbliche potrebbe considerare come parametri rilevanti per la componente femminile: *l'accesso alle risorse, il controllo sul proprio corpo e sulla propria identità, il controllo sul proprio lavoro e sulla sua remunerazione, la partecipazione e l'accesso ai luoghi decisionali, il controllo sulla propria mobilità, il controllo sul proprio tempo, l'accesso alle risorse immateriali e cognitive.*

Il processo logico che andrà seguito per la realizzazione di un'audit di genere è il seguente:



Un esempio: i servizi per la prima infanzia

Nel 2005 è stato avviata, come si è detto, una prima sperimentazione del bilancio di genere focalizzata sulle politiche educative nella fascia 0-3 anni. In particolare si è evidenziato come le informazioni statistiche che tradizionalmente monitorano l'attività del settore Servizi educativi possano essere interpretate anche secondo una prospettiva di genere, e che esistono le condizioni per estendere il modello. È stato

possibile, infatti, con il contributo del Settore Istruzione, del Settore Programmazione, Controlli e Statistica e dell'Osservatorio Nazionale sulla Famiglia, mettere in luce l'esistenza di informazioni e di dati specifici in grado di monitorare il raggiungimento degli obiettivi che il Comune di Bologna si è prefisso in ordine alle politiche educative, che, soprattutto nella fascia di età 0 - 3 anni, determinano un elevato impatto sull'occupazione femminile.

Ancora, è stato possibile ricostruire, sempre con il contributo dei settori poc'anzi citati, indicatori non solo di copertura della domanda, e dunque anche della domanda non soddisfatta, ma anche relativi al grado di copertura di differenti segmenti di domanda soddisfatta, consentendo, sia all'Amministrazione sia ai diversi potenziali portatori di interesse, una maggiore consapevolezza in merito alla direzione perseguita dalle azioni dell'Ente, per una valutazione più puntuale della efficacia delle politiche.

I risultati ottenuti con l'analisi dei dati, seppur riferiti ad un numero limitato di aspetti, offrono la possibilità di mettere a fuoco alcuni suggerimenti, non solo nell'ottica di intraprendere un percorso di introduzione del Bilancio Sociale di Genere, ma anche per fornire al decisore maggiori elementi per la definizione delle politiche per l'infanzia in un'ottica di genere.

In maniera complementare all'analisi dei dati, sono stati individuati campi per ulteriori indagini, le quali consentirebbero al Comune di Bologna di meglio conoscere le aspettative e quindi di indirizzare in maniera più efficace le politiche educative ad elevato impatto di genere, aumentando anche i tassi di copertura della domanda. Ad esempio:

- analisi della domanda non soddisfatta, pari ad un tasso del 57,55, con l'obiettivo di delineare le caratteristiche socio-economiche dei nuclei familiari che non accedono ai servizi ed alle opportunità offerti dal Comune di Bologna (elaborazioni di questa natura, peraltro, risultano essere una estensione di estrapolazioni già effettuate dal settore Programmazione, controlli e statistica);
- indagini sulle strategie alternative a cui fanno ricorso le famiglie con carichi di cura che non utilizzano i servizi e le opportunità offerti dall'intervento pubblico, i cui risultati supporterebbero il Comune nella definizione di politiche per l'infanzia che tengano in conto di target differenziati di utenza;
- indagini sulle caratteristiche socio-economiche dei nuclei familiari rinunciatari e sulle motivazioni che hanno indotto alla rinuncia, in vista di ottenere un feedback rispetto all'attuale configurazione dei servizi ed opportunità (di recente effettuata);
- indagini di customer satisfaction ("ascolto della domanda"), per individuare aree di eccellenza ed ambiti di miglioramento dei servizi e delle opportunità attualmente offerti.

L'esperienza di raccolta dei dati presso i settori del Comune di Bologna suggerisce l'opportunità di impostare l'approccio in termini di sistema integrato e di prassi ordinaria, recuperando dati mancanti, e di valorizzare le informazioni a disposizione di ciascun settore attraverso analisi che, incrociando i singoli dati, restituiscano una visione complessa dei fenomeni. In tal senso, è già in programma, relativamente ai servizi per l'infanzia, una iniziativa per il 2006, volta a effettuare una analisi della domanda effettiva e di quella potenziale, rispetto alle informazioni sui nuclei familiari contenute nella banca dati dell'anagrafe. Sarebbe opportuno proseguire su questa strada, diffondendo le informazioni in maniera trasversale, in modo da generare sinergie positive rispetto ai contributi di ciascun settore. È bene ricordare, infatti, che lo scopo del Bilancio Sociale di Genere è di portare l'Ente sulla strada della definizione di politiche integrate, che coinvolgano diversi Assessorati e considerino il cittadino in una dimensione "multipla", vale a dire declinata rispetto ai vari ruoli che ciascuno ricopre nella società. Nel caso specifico del genere femminile, la differenza con il genere maschile attraverso verticalmente e orizzontalmente tutti gli aspetti della vita, dunque è possibile scoprire una variabile di genere in molte delle aree di intervento di una pubblica amministrazione.

Nella tabella che segue un esempio di doppia interpretazione –tradizionale e di genere - applicato al caso della domanda effettiva:

		Bilancio di Genere								
		Tradizionali			Part-time			In convenzione		
Nidi d'infanzia		2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Capienza		2.213	2.238		304	322		89	188	

Bilancio di Genere

Composizione dell'utenza effettiva dei nidi d'infanzia - Anno educativo 2005-2006
(valore assoluto e percentuale)

Categoria	Valore	Percentuale
Non residenti all'estero	120,4	120,4%
Con figli	196,7	196,7%
Con figli altri membri conviventi	499,17	499,17%
Con figli altri membri conviventi	245,9	245,9%
Con figli	118,4	118,4%
Con figli altri membri conviventi	1.631,57	1.631,57%

Il bilancio di genere appartiene a pieno titolo alle nuove forme di rendicontazione sociale che rappresentano il passaggio da una semplice raccolta ordinata d'informazioni ex-post, per altro non sempre e su tutto perseguita, ad un vero e proprio sistema comparativo tra attese ed esiti, e dovrebbe esserne parte integrante. Se “*accountability*” significa “dare conto a” in un linguaggio compatibile con quello dei soggetti cui si deve dare conto, in questo caso occorre saper rendicontare le proprie scelte non a una indistinta cittadinanza ma alle donne e agli uomini che la rappresentano. Per questo il bilancio di genere è anche uno degli strumenti del cosiddetto “*mainstreaming*”, cioè “portare nella corrente principale” la differenza di genere, che per un ente di governo di un territorio significa saper leggere tutte le differenze e le disparità, operare per l’equità globale e raggiungere così una sempre maggiore efficacia della propria azione. L’obiettivo dell’integrazione stabile dell’ottica di genere nel Bilancio Sociale andrebbe dunque perseguito come valore in sé di efficacia della rendicontazione, oltre che per coerenza con il programma di mandato. Sembra opportuno ricordare che l’Unione Europea ha inserito, tra gli strumenti della “governance”, la valutazione di impatto e i bilanci di genere tra le indicazioni contenute nella “road-map” verso l’equità di genere che sarà alla base dei nuovi Fondi Strutturali e programmi comunitari.

Statistiche di genere

Infine a conclusione del paragrafo dedicato al Bilancio di Genere, va segnalato l’impegno dell’amministrazione per la costruzione di un quadro statistico di “genere”. La disponibilità di statistiche di genere (che evidenziano in modo distinto le modalità in cui avvengono le trasformazioni relativamente ai due sessi) è una condizione indispensabile per comprendere adeguatamente le modalità delle principali tendenze che cambiano il volto della città e dell’intera area metropolitana. In questa linea si è orientata quindi l’attività di documentazione ed analisi condotta dal Settore programmazione, controlli e Statistica, assumendo il “genere” come criterio essenziale e curando anche una nota interpretativa di come cambia Bologna ed in particolare del mutamento della condizione femminile con il titolo “Donne a Bologna” disponibile sul sito del Comune¹.

¹ Per la visione del documento completo si rinvia a www.comune.bologna.it/iperbole/piancont/archivionov/notizie/approfondimenti/appr20060301.htm



Assessorato
Provinciale alle
Pari Opportunità

PROGETTO

RENDICONTARE IN PARITÀ: IL BILANCIO DI GENERE NELLA PROVINCIA DI FERRARA



Ufficio della
Consigliera di
Parità di Ferrara

OBIETTIVI

L'analisi dei bilanci pubblici da un punto di vista di genere è una strategia di rendicontazione sociale che fa perno sulla distinzione di genere per perseguire l'equità, l'efficienza e la trasparenza delle politiche pubbliche.

Questa analisi non riguarda specifiche forme di bilancio separate, né l'aumento delle spese per programmi destinati alle donne, ma mostra come il flusso delle entrate e delle uscite abbia un impatto differente per uomini e per donne.

Il gender budgeting consiste, dunque, nella lettura di genere del bilancio di un ente pubblico e comporta la riclassificazione delle voci di bilancio per aree direttamente o indirettamente sensibili al genere.

In questa prospettiva, nessuna decisione di politica economica si può definire neutrale rispetto al genere: poiché il presupposto di tale strategia è l'assunto che donne e uomini esprimono bisogni differenti e rivestono ruoli diversi all'interno del sistema economico locale.

Ad esempio, l'ineguale distribuzione del tempo di lavoro, pagato e non pagato, fra uomini e donne produce una diversa disponibilità di/accessibilità a risorse materiali e immateriali.

Più in generale, il processo che porta alla redazione di un bilancio di genere è una delle applicazioni concrete della disciplina dell'*accountability*, ossia la pratica della rendicontazione delle politiche pubbliche al cittadino con il fine ultimo di verificarne l'efficienza, l'economicità e l'efficiacia. In quanto strumento di *accountability*, il *gender auditing* è in grado di motivare le ragioni delle azioni, dei costi e dei risultati sociali realizzati, nello specifico per donne e uomini.

E' necessario inoltre considerare che il concetto ed il metodo del *gender budgeting* si sono diffusi ed imposti grazie alla Piattaforma programmatica elaborata in occasione della Quarta Conferenza Mondiale sulle Donne delle nazioni Unite che ebbe luogo nel 1995. Nella Piattaforma venne fatto riferimento ad alcuni obiettivi strategici dei governi, tra cui quello di "promuovere a tutti i livelli processi di bilancio

più trasparenti e adeguati, che integrino la prospettiva di genere nella programmazione e nelle politiche di bilancio”.

Oggi, a 10 anni dalla Conferenza di Pechino, il 3 e 4 febbraio scorso si è tenuta nel Lussemburgo – su iniziativa dell’attuale Presidenza lussemburghese – la conferenza “Pechino + 10” che – ha voluto tracciare un bilancio, nonché definire gli orientamenti futuri in materia di pari opportunità tra i due sessi. In questa sede è stato nuovamente puntualizzato come la parità tra i sessi vada a beneficio dell’occupazione, della crescita economica, del rafforzamento della protezione sociale, nonché dello sradicamento della povertà. Essa infatti ha un ruolo fondamentale anche per la realizzazione della Strategia di Lisbona, sia nell’ambito della coesione sociale, che in quello di occupazione.

Tra gli strumenti da mobilitare per raggiungere gli obiettivi di cui sopra, sono stati proposti con particolare forza le valutazioni di impatto secondo il genere e la definizione di bilanci che integrino la dimensione di genere, l’applicazione dei piani di azione e l’incoraggiamento e la formazione in materia di uguaglianza.

La redazione annuale di un bilancio di genere, dunque, si identifica con una buona prassi che valorizza/qualifica il contesto territoriale secondo le seguenti tre dimensioni: realizzazione delle pari opportunità (nell’ambito sociale e lavorativo) tra uomini e donne, evoluzione positiva della contabilità pubblica e democratizzazione del sistema pubblico/decisionale.

La Provincia di Ferrara ha siglato a Genova , nel aprile del 2004, un Protocollo d’Intesa tra Comuni e Province italiane per la diffusione di azioni sulle pari opportunità. Il documento, all’art.5, indica prioritariamente tra le possibili azioni di cooperazione tra gli enti, la messa punto e la condivisione di modelli e strumenti di programmazione ed uso dei bilanci pubblici al fine di costruire pari opportunità di sviluppo e benessere tra uomini e donne.

E’, inoltre, da considerare che il Piano triennale di azioni positive della Provincia di Ferrara, approvato con deliberazione della Giunta prov. N. 628/2003, prevede, tra le azioni positive dell’amministrazione per il triennio 2004/2005, l’impegno alla definizione di *“metodi e strumenti per una valutazione in termini di ricaduta sulle donne delle azioni previste in sede di bilanci provinciali”.*

Assunte tali premesse metodologiche, il processo di analisi di genere delle politiche pubbliche nel ferrarese che si intende attivare farà perno *sui risultati conseguiti dal progetto regionale*, cofinanziato dal FSE, asse e, ob. 3, intitolato “Studio di fattibilità per la costruzione del bilancio delle amministrazioni pubbliche secondo un’ottica di genere”. L’obiettivo specifico del progetto regionale, conclusasi lo scorso 28 gennaio con la presentazione del *report* , è stato quello di applicare, in via sperimentale,

alcuni nuovi strumenti di *gender auditing*, ai documenti programmatici della Regione Emilia-Romagna e di diversi livelli territoriali (comunali e provinciali) allo scopo di esplicitare le dimensioni di genere delle politiche di indirizzo generale, nonché analizzare l'impatto di genere riguardo a specifici capitoli di spesa.

Lo studio di fattibilità regionale ha dunque proposto un modello di rendicontazione secondo l'approccio del *gender auditing*, sperimentandone l'applicabilità attraverso l'analisi del DPEF della Regione Emilia Romagna, di alcuni servizi del Comune di Modena e del bilancio della Provincia di Modena.

In continuità con gli orientamenti politici regionali e con i risultati scientifici dello studio di fattibilità, l'assessorato provinciale alle politiche di pari opportunità promuove, insieme all'Ufficio della Consigliera di parità provinciale, lo sviluppo nel territorio ferrarese della cultura di rendicontazione sociale attraverso un progetto finalizzato all'applicazione sperimentale del modello di analisi, secondo un'ottica di *gender auditing*, dei documenti di programmazione economica dell'Amministrazione provinciale, con il monitoraggio costante degli enti territoriali coinvolti.

Il progetto della Provincia è dunque indirizzato, avvalendosi dei risultati del progetto regionale, a :

- elaborare un modello di lettura di genere delle politiche provinciali che sia misurato sulle peculiarità del territorio ferrarese,
- mettere in condivisione l'esperienza con le realtà comunali, guidando tali amministrazioni nella costruzione di un proprio report,
- produrre un report dei risultati da diffondere al cittadino e agli *stakeholder*.

ATTIVITA'

Fase 1 Impostazione e avvio del progetto e delle azioni di sensibilizzazione e informazione.

- L'assessorato pari opportunità e l'Ufficio della Consigliera provinciale di parità realizzerà un seminario di approfondimento sul tema del *gender budgeting* rivolto ai decisori politici delle amministrazioni comunali della provincia di Ferrara.

I temi principali da trattare sono:

- Origini e sviluppi del *gender audit*,
- Sistemi di *accountability* negli enti pubblici,

- Dal *gender audit* al bilancio sociale di genere: le esperienze della Regione Emilia Romagna, della Provincia di Modena, del Comune di Ferrara e degli aderenti al Protocollo D'Intesa per lo scambio di buone prassi su base nazionale,
 - Presentazione del progetto della Provincia di Ferrara.
- Costituzione di un tavolo di lavoro coordinato dall'Assessorato provinciale alle pari opportunità e dall'Ufficio della Consigliera provinciale di parità e composto dai rappresentanti tecnici degli enti territoriali; tale tavolo avrà il compito di monitorare l'andamento del progetto della Provincia di Ferrara e di creare una rete a supporto della successiva diffusione.

Fase 2 Messa a punto del modello di analisi di genere del bilancio dell'Amministrazione provinciale e costruzione del modello di bilancio di genere della stessa.

- Analisi documentale dei documenti di programmazione.
Si svolgerà una analisi documentale dei documenti di programmazione interni all'Ente (relazione previsionale e programmatica per il periodo 2005-2007, pag 2005) per evidenziare le politiche di genere presenti e riclassificarle. Il lavoro di analisi produrrà un documento che potrà essere esaminato nel corso dei lavori del gruppo di monitoraggio.
- Interviste agli assessori e ai funzionari per rilevare le voci che costituiranno il modello di bilancio di genere facendo riferimento a tre assi: le politiche dirette di genere, le politiche che hanno impatto rilevante sul genere e le politiche finalizzate a raggiungere obiettivi di pari opportunità. Saranno intervistati a titolo esemplificativo assessori e funzionari delle seguenti aree: attività produttive, sanità, personale, formazione professionale, politiche del lavoro, trasporti.
- Elaborazione, raccolta e sistematizzazione di dati di contesto e finanziari.
- Individuazione degli indicatori delle politiche pubbliche sui settori strategicamente rilevanti per promuovere l'equilibrio delle condizioni di vita e di lavoro di donne e uomini.
- Riclassificazione delle spese. Verranno analizzati i bilanci dell'ente al fine di riclassificare, e in alcuni casi stimare, le spese sostenute dall'ente per le politiche di genere.
- Redazione del report contenente il bilancio di genere della Provincia di Ferrara relativo al consuntivo 2004.

Durante i lavori di elaborazione del bilancio di genere della Provincia sono previsti momenti di valutazione *in itinere* all'interno del tavolo provinciale di monitoraggio, in particolare necessiteranno di un momento di verifica sia il sistema di indicatori che l'analisi e la riclassificazione delle politiche.

- **Fase 3** Presentazione del *report* elaborato e diffusione dei risultati alle parti sociali e al Forum provinciale delle pari opportunità durante incontri di “verifica sociale”.

Si prevede una fase di confronto e integrazione con gli attori sociali presenti sul territorio, i quali, assieme agli enti del tavolo di monitoraggio, saranno identificati sulla base del loro interesse alle politiche di genere e del loro ruolo nei processi di realizzazione. Da tale confronto potranno pervenire suggerimenti e integrazioni sul metodo adottato e richieste e valutazioni sulle politiche presentate con il documento.

Questa fase conclusiva della sperimentazione sarà coordinata dall'assessorato provinciale alle pari opportunità e dall'Ufficio della Consigliera di parità.

A seguito di questa fase si valuteranno le azioni successive da promuovere nei singoli comuni.

PARTE FINANZIARIA

Per la realizzazione delle azioni previste da questo progetto si prevede un costo complessivo di € 20.600,00.

Tale costo verrà sostenuto, in cofinanziamento, dall'Ufficio della Consigliera di Parità per € 17.600,00 e dall' Assessorato Pari Opportunità della Provincia di Ferrara per € 3.000,00.

L'Ufficio della Consigliera Provinciale di parità sostiene il progetto come “azione positiva” a norma del D.lgs n. 169/2000, in quanto:

1. rileva per l'intero territorio provinciale,
2. favorisce la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro per donne e uomini, in quanto propone un ragionamento in un'ottica di genere sulla mappatura dei servizi pubblici “gender sensitive”,
3. favorisce, dunque, la presenza delle donne, in segmenti “sottorappresentati” del mercato del lavoro, sia in senso verticale che orizzontale.

Durata del progetto: maggio 2005-maggio 2006.

Il Bilancio di Genere della Provincia di Modena

PRESENTAZIONE

Il progetto del bilancio di genere della Provincia di Modena nasce dal desiderio di rendere trasversale, rispetto alle politiche dell'Ente, la cultura e quindi la visione di genere, consapevoli che i nostri comportamenti e le nostre scelte sono in grado di concorrere alle condizioni effettive di pari opportunità e di benessere generale della nostra collettività. Nella nostra elaborazione scopriremo, infatti, che quasi il 70% delle azioni della Provincia si può stimare che abbia impatti differenziati per donne e uomini.

La costruzione del bilancio di genere si inserisce nel più ampio percorso che l'Amministrazione provinciale, insieme alla Commissione Pari opportunità, alle Consigliere di Parità e agli altri Enti locali modenesi, alle Associazioni femminili e le Parti sociali, alla Conferenza delle elette, sta compiendo per l'applicazione dell'ottica di genere alle scelte pubbliche, nell'intento di accrescere l'efficacia delle politiche, di misurare il loro impatto sulla qualità della vita di uomini e donne, di promuovere l'effettiva partecipazione di cittadine e cittadini alla vita economica, sociale e politica.

Il progetto è stato realizzato grazie al finanziamento del Fondo Sociale Europeo (OB 3 E1 –Rif PA 03/0190/MO approvato con delibera di G.P n° 158 del 29/04/03) coinvolgendo, nella fase di disseminazione e confronto, le altre amministrazioni locali modenesi.

Dal punto di vista tecnico e della effettiva realizzazione del progetto del bilancio di genere, è risultato determinante il contributo in termini di elaborazione teorica e di sviluppo scientifico offerto dall'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, unitamente alla grande dedizione che RSO, società di consulenza incaricata per lo studio, ha voluto riservare al progetto; si sono, inoltre, aggiunti durante il percorso i contributi provenienti da altri studiosi come SCS AzionInnova e da parte della Rete delle province e degli Enti locali per la costruzione dei bilanci di genere, di cui Modena è fondatrice insieme alle Amministrazioni provinciali di Genova e Siena.

L'esperienza del bilancio di genere nella realtà modenese si intreccia con la sperimentazione del bilancio sociale dell'Ente, uno strumento pensato ed applicato alla realtà della Provincia di Modena per rendere conto e, allo stesso tempo, coinvolgere i cittadini e le cittadine e le loro forme organizzate nei processi decisionali propri dell'Amministrazione provinciale.

Tra la fine del 2003 e l'inizio del 2004 il progetto compie i passi iniziali insieme al primo bilancio sociale dell'Ente in coincidenza con la fine del mandato amministrativo; esso è reso possibile dalla convinzione che la partecipazione alle scelte dell'Amministrazione e la condivisione dei risultati raggiunti rappresenti un valore a cui la pubblica amministrazione non può sottrarsi per compiere appieno la propria azione nel contesto locale.

La preoccupazione che ci ha accompagnato sin dall'avvio del progetto è stata quella che il bilancio di genere potesse essere considerato sì uno strumento di lettura delle politiche in un'ottica di pari opportunità e uno strumento per la rendicontazione delle azioni pubbliche, ma, soprattutto uno strumento utile ai decisori politici per leggere più attentamente le scelte compiute e per agire in modo più consapevole e coerente.

In sostanza, non si voleva che l'intero progetto si traducesse soltanto in una riclassificazione sterile delle voci di entrata e di spesa o nella predisposizione di ulteriori indicatori: la volontà sin dall'inizio è stata quella di rileggere le scelte in una chiave di sviluppo del contesto locale, tenendo conto del ruolo di donne e uomini e della capacità delle politiche di intrecciare fenomeni rilevanti per la vita dei cittadini e delle cittadine.

Non solo, si è anche ritenuto che fosse utile qualificare il termine sviluppo, introducendo nella lettura del bilancio i concetti di sviluppo umano, benessere e qualità della vita.

Seguendo l'approccio di Martha Nussbaum e di Amartya Sen sono stati, quindi, posti al centro dell'analisi i comportamenti individuali e quelli collettivi, il loro interagire in termini di capacità dell'individuo e di opportunità offerte dal contesto locale cercando le interrelazioni attive fra soggetti e istituzioni.

Ne è scaturito un percorso ricco di analisi che ha permesso di individuare possibili aree di miglioramento delle politiche e dei comportamenti pubblici, come si evince dalle schede di intervento e dalla lettura dei focus conclusivi di approfondimento.

In particolare è stato possibile riconsiderare le scelte amministrative con riguardo al contributo che esse possono fornire:

- alla capacità di sostenere l'accesso e il controllo di donne e uomini rispetto alle risorse economiche del territorio, del proprio lavoro e della propria remunerazione;
- alla capacità di creare un contesto ambientale e sociale sicuro e sostenibile per le cittadine e i cittadini all'interno del lavoro, nella città e nella sfera familiare;
- alla capacità di prendersi cura di sé e degli altri in termini di formazione, di risorse cognitive e di lavoro di cura;
- alla capacità di partecipare alla vita culturale, sociale e politica.

Si è trattato, dunque, di comprendere come l'azione pubblica a livello locale sia in grado di intervenire, in una società come quella modenese, che si attesta ai primi posti in termini di qualità sociale, ricchezza prodotta e partecipazione.

Con 26.767 Euro per abitante, Modena supera del 25% la media europea del reddito pro capite; le 66.000 imprese presenti garantiscono una dinamica occupazionale particolarmente favorevole: il tasso di disoccupazione si attesta intorno al 3% e la partecipazione al mercato del lavoro, in particolare delle donne (pari al 62,7%), supera ampiamente gli obiettivi fissati dal consiglio di Lisbona per il 2010.

Lo studio, pertanto, intende offrire un primo inquadramento teorico per consentire la lettura delle politiche secondo l'approccio delle capacità, dei funzionamenti e delle opportunità; contestualizzare il modello nella realtà economico-sociale modenese, assai avanzato in termini di sviluppo e sicuramente di grande rilevanza in termini di opportunità e di partecipazione per uomini e donne; incrociare le aree di intervento dell'Amministrazione provinciale con gli assi di miglioramento proposti dalle teorie dello sviluppo umano.

Come si vedrà, dietro a scelte apparentemente neutre rispetto al genere e al tema della qualità sociale, spesso emergono, sia per gli uomini che per le donne, impatti significativi e possibili aree di miglioramento dell'azione pubblica, in termini di opportunità e di sviluppo del benessere sociale.

L'analisi del bilancio di genere è stata utile per comprendere quanto le politiche stesse siano in grado di intervenire non soltanto sullo sviluppo quantitativo, ma anche sulla qualità dello sviluppo, misurato in un'ottica di genere; ritenendo, così, di dare un contributo, non soltanto alla questione delle donne, ma anche alla più generale questione dello sviluppo del nostro Paese.

Morena Diazzi

Il Quinto Bilancio Sociale della Provincia di Parma 2006

Il documento racconta e analizza l'attività dell'ente proponendo tre chiavi di lettura della politiche della pubblica amministrazione. "Permette ai cittadini di verificare la corrispondenza tra quanto viene realizzato e quel che era previsto dal programma, in base al quale abbiamo chiesto ed ottenuto la loro fiducia"

Oltre 94 milioni di euro in azioni e iniziative per i cittadini a fronte di una loro partecipazione pari a 36,7 milioni. Stesso rapporto di uno a tre per le imprese: 27 milioni di investimenti e contributi erogati dalla Provincia contro i 9 di contribuzione delle aziende. E' questo uno dei dati più significativi che emerge dal quinto bilancio sociale della Provincia di Parma presentato questa mattina. Altro dato significativo è il dato del conto consuntivo allargato, concetto introdotto dalla Provincia



di Parma tra le prime in Italia: in questo caso, a fronte di un bilancio di 121 milioni di euro, la Provincia è stata capace di mobilitare e raccogliere sul territorio risorse per ulteriori 169 milioni di euro.

*"Realizzare il Bilancio sociale – ha detto **Vincenzo Bernazzoli**, presidente della Provincia di Parma – vuol dire anche dare risposta ad un impegno preciso che abbiamo assunto verso i cittadini. Questo documento consente infatti loro di verificare la corrispondenza tra quanto viene realizzato e quel che era previsto dal programma, in base al quale abbiamo chiesto ed ottenuto la loro fiducia".*

Il bilancio sociale presentato oggi racchiude l'attività istituzionale e il conto consuntivo allargato. Ma anche il bilancio di genere e le azioni di sostenibilità ambientale e sociale. Sono questi i tre filoni principali di un documento che va nella direzione della trasparenza amministrativa, giudicata indispensabile per un corretto rapporto con i cittadini e il territorio di Parma. Il Bilancio sociale, dunque, realizza una doppia operazione di trasparenza: dell'amministrazione verso se stessa, premessa indispensabile di ogni cambiamento, e dell'amministrazione verso i cittadini.

*"La Provincia di Parma, pioniera nel campo dei bilanci sociali, conferma con questo Bilancio 2006 la sua vocazione all'innovazione" ha affermato, nel corso del suo intervento, il **prof. Antonio Matacena**, docente di Scienze Aziendali all'Università di Bologna.*

Il Bilancio Istituzionale

Infrastrutture, sviluppo economico, innovazione e sicurezza sono i temi sui quali si è concentrata l'attività della Provincia nel 2005. Analizzando i numeri del bilancio istituzionale, presentato dall'assessore **Ettore Manno** infatti, quasi 40 milioni (il 32,17%) sono stati destinati al riequilibrio territoriale e alle infrastrutture, 27 milioni di euro (22,18%) all'internazionalizzazione e allo sviluppo del sistema economico, 22,6 milioni (18,62%) ad innovazione, organizzazione e attività istituzionali, 20,5 milioni (16,93%) alla sicurezza, 12 milioni (9,85%) alla qualità della vita e 302 mila euro (0,25%) alla cooperazione e solidarietà internazionale. Nel 2005, quindi, le spese impegnate sono state 121,5 milioni di euro (di cui 45 milioni per investimenti) a fronte di entrate accertate per 147,2 milioni di euro. I cittadini hanno potuto contare su oltre 94,5 milioni di euro, mentre la loro partecipazione al bilancio provinciale

è stata pari a 36,7 milioni. Allo stesso modo le imprese hanno beneficiati di interventi per 27 milioni di euro a fronte di una contribuzione di 9 milioni. Rispetto ai contributi fiscali richiesti a cittadini e imprese, dunque, la Provincia ogni anno rende al territorio un capitale molto superiore. Per quanto riguarda le risorse extrabilancio, nel 2005 queste ammontano a 170 milioni di euro, cifra superiore di quasi 50 milioni rispetto a quelle transitate dal bilancio per spese correnti e investimenti.

Il bilancio di genere

Valorizzare la differenza di genere per realizzare politiche orientate alla parità di opportunità tra uomini e donne, promuovendo la presenza femminile nei ruoli decisionali. Questi i temi al centro del bilancio di genere, illustrato dall'assessore **Manuela Amoretti**, che per il secondo anno è parte integrante del Bilancio sociale. In Provincia su 472 dipendenti, 216 sono donne. Dei 137 lavoratori atipici impiegati, il 51% è di sesso femminile. Per la formazione sono stati impiegati nel 2005 15,7 milioni di euro per la formazione maschile, 14,6 milioni per quella femminile. Nel corso del periodo considerato, è stata effettuata un'analisi del sistema economico di Parma, dalla quale emerge come le donne, pur avendo un ruolo fondamentale per lo sviluppo dell'economia dei territori e della qualità della vita, ricoprono ancora un ruolo marginale, seppure la loro presenza sia in crescita. Nel territorio parmense il numero delle aziende "rosa" è di poco superiore alla media nazionale: 24,86%. Un dato ancora negativo riguarda i consigli d'amministrazione delle società partecipate: su 212 membri, infatti, solo 9 sono donne. Per favorire la presenza delle donne nei ruoli decisionali del sistema economico locale l'obiettivo è stimolare le politiche pubbliche locali, favorire la redistribuzione della spesa pubblica e orientare le scelte economiche secondo una strategia di genere, individuando le priorità e i criteri per favorire le pari opportunità tra uomini e donne.

Secondo i dati della formazione professionale, le risorse impegnate per l'occupazione femminile ammontano a più della metà del totale complessivo (53%). Dall'analisi emerge poi che i nuovi iscritti ai centri per l'impiego sono in prevalenza donne (55.9%) e con un'età compresa tra i 25 e i 34 anni. Sull'orientamento, il 59% dell'utenza di questo servizio è di genere femminile, così come per i tirocini formativi (54,4%).

Il bilancio di sostenibilità ambientale e sociale

La crescita economica di un territorio deve essere coerente con la sostenibilità del vivere, con il rispetto per l'ambiente e del welfare sociale, con la tutela delle fasce deboli della popolazione ed in generale della persona. In questo bilancio sociale, illustrato dall'assessore **Giancarlo Castellani**, emerge che la provincia di Parma è volano di sviluppo, è un soggetto che attrae di risorse per il suo territorio; è nello stesso tempo, punto di riferimento e di protezione ambientale e sociale della comunità amministrata. Questi aspetti emergono nel bilancio di sostenibilità che è strutturato su due temi: la sostenibilità ambientale, che rappresenta il territorio con i propri bisogni di riqualificazione, crescita e tutela e la sostenibilità sociale, che rileva gli effetti socio-culturali del sistema sociale, nelle sue diverse componenti: imprese, cittadini, enti, associazioni.