

Bilancio di genere quale sarà il futuro

di Giovanna Galizzi*

IMPRESE, SOCIETÀ E DIRITTO

L'attuale periodo contrassegnato dalla pandemia ha portato all'attenzione dell'opinione pubblica – o, più precisamente, di una larga maggioranza di persone che finora non si era mai interrogata al riguardo – il problema culturale, sociale ed economico del divario di genere che ancora persiste in Italia.

Assieme al divario territoriale e generazionale, quello di genere è una delle dimensioni trasversali che caratterizzano lo stesso Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): «Si tratta inoltre di implementare il bilancio di genere e potenziare ulteriormente il “green budgeting”, così da poter avere un più ampio e significativo set informativo circa le dimensioni, anche finanziarie, di questi fenomeni»¹. Ma cosa significa «bilancio di genere»?

Poiché il bilancio di genere in Italia rischia di essere come l'araba fenice, forse è giunto il momento di fare un po' di chiarezza in merito al suo significato.

BILANCIO DI GENERE: DOCUMENTO O PROCESSO?

Nato grazie al lavoro di ricerca e di sperimentazione di alcune economiste femministe, prima in Australia e poi in Canada, Sud Africa e Gran Bretagna, il bilancio di genere riceve un riconoscimento a livello internazionale in occasione della IV Conferenza Internazionale delle Donne a Pechino (1995), durante la quale si afferma il *gender mainstreaming* quale strategia per la promozione dell'uguaglianza e delle pari opportunità, proponendo la prospettiva di genere come parte integrante di ogni azione e scelta politica, economica e sociale². Alla luce di questo nuovo paradigma, il bilancio di genere è da considerare uno strumento che evidenzia la non neutralità dei processi economici e decisionali rispetto al genere³, dando così spazio a valutazioni in merito al differente impatto delle politiche pubbliche su donne e uomini, perché differente è il loro ruolo nelle dinamiche familiari, sociali, economiche e politiche. Da allora, *gender-sensitive budget*,



gender-responsive budget, *gender budgeting* e, in italiano, bilancio di genere, sono termini con i quali si indica l'integrazione della dimensione di genere nel ciclo di bilancio, dalla fase di programmazione a quella della rendicontazione, passando per la gestione⁴.

Se la logica del ciclo di bilancio prevede che si inizi dalla programmazione, all'avvio di una sperimentazione in materia di bilancio di genere la prima fase generalmente coincide con l'analisi in ottica di genere dei bilanci pubblici passati, detta anche *gender auditing* o *gender budget analysis*⁵. Questa fase di valutazione *ex-post* è di norma preceduta dall'analisi di contesto, attraverso la quale, con l'utilizzo di opportuni indicatori, si procede a rappresentare la composizione di genere sia della popolazione a cui l'amministrazione pubblica si rivolge, sia delle risorse umane presenti all'interno dell'organizzazione, nonché quei divari di genere eventualmente presenti nel tessuto economico, culturale, sociale della comunità di riferimento, senza dimenticare il sistema della rappresentanza politica. Si tratta di una fase preliminare di fondamentale importanza, in quanto propone una lettura del territorio con la sua

cittadinanza, e dell'assetto organizzativo e di governance dell'ente secondo una prospettiva mirata a evidenziare le aree in cui persistono importanti differenze tra donne e uomini. Questa lettura del proprio contesto di riferimento permette all'amministrazione di procedere con l'analisi delle scelte politiche compiute nel passato e dei relativi bilanci, al fine di valutare l'impatto diretto, attraverso l'erogazione di servizi, o indiretto, mediante l'emanazione di norme o lo sviluppo di politiche economiche e sociali, dell'azione pubblica in chiave di perseguimento di una maggiore o minore uguaglianza di genere.

UNA STRUTTURA CIRCOLARE

La maggior parte delle esperienze realizzate finora in Italia si è concentrata su questa fase di analisi degli impatti che le decisioni politiche producono a livello di parità di genere. È una fase necessaria in quanto il cambiamento che è insito nell'adozione della prospettiva di genere può verificarsi solo in presenza di tale consapevolezza da parte di tutti i soggetti interessati. Tuttavia, la formulazione di bilanci che tengano conto della prospettiva di genere (*gender sensitive budget, gender budgeting*) costituisce il vero obiettivo del bilancio di genere. Infatti, dare attuazione al principio di *gender mainstreaming* delle politiche pubbliche significa proprio mettere in atto un processo che, dalla valutazione *ex-post* degli impatti diretti e indiretti che tali politiche producono a livello di relazioni di genere, vada a definire già in sede di programmazione le politiche, le azioni e i servizi in ottica di genere, e le opportune risorse necessarie per la loro attuazione. Questa struttura circolare permette di evidenziare il nesso che intercorre (o che dovrebbe intercorrere) tra l'analisi del contesto e la programmazione delle azioni sul territorio e all'interno dell'ente, le risorse impiegate

per ciascuna attività e i risultati ottenuti in termini di servizi/prodotti erogati (performance). Dalla valutazione dell'impatto di genere delle misure organizzative interne e delle azioni sul territorio prende avvio un nuovo ciclo del bilancio di genere – analisi di contesto-programmazione-valutazione/controllo – che diviene così strumento permanente di programmazione delle azioni e delle politiche dell'ente, in un'ottica di *gender mainstreaming*⁶.

In conclusione, se all'inizio di una sperimentazione un'amministrazione pubblica si concentra prevalentemente sulla fase della valutazione *ex-post* degli impatti di genere, andando a identificare le situazioni critiche e i punti di forza che emergono in termini di uguaglianza di genere, l'obiettivo ultimo deve essere quello di far sì che questi elementi conoscitivi siano di impulso per la programmazione di politiche, azioni, servizi indirizzati alla riduzione del divario di genere esistente. Infatti, si può parlare di «bilancio di genere» solamente quando la prospettiva di genere pervade l'intero ciclo di bilancio, andando a incidere sulle scelte strategiche e soprattutto sulle risorse assegnate per la realizzazione degli obiettivi di parità di genere (Figura 1).

Diversamente da quanto accaduto in altri Paesi in cui le esperienze realizzate hanno riguardato principalmente il livello centrale di governo, in Italia il fenomeno del bilancio di genere si è affermato principalmente a livello di enti pubblici territoriali⁷ e, solo di recente, ha interessato il bilancio dello Stato⁸. Negli ultimi anni si è assistito a una crescita di interesse e di sperimentazioni da parte delle università italiane, dove non mancano competenze interne, sensibilità culturale e occasioni di confronto a livello internazionale, senza dimenticare il ruolo esercitato dalla Commissione Europea attraverso il programma di finanziamento alla ricerca e all'innovazione. Nel tempo la Commissione

Figura 1 - Il ciclo del bilancio di genere



ha adottato strategie diverse per promuovere la parità di genere nell'ambiente scientifico, per esempio andando a supportare le istituzioni di ricerca e innovazione che attuano politiche di genere e, ultimamente, integrando la dimensione di genere in tutte le aree considerate strategiche per la costruzione di un'Europa sostenibile. Recentemente, anche la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI) ha dato il suo contributo mediante la costituzione di una commissione dedicata alle tematiche di genere, al cui interno un gruppo di lavoro ha predisposto delle linee guida per supportare gli atenei italiani nel processo di adozione del bilancio di genere⁹.

I PROBLEMI DI ISTITUZIONALIZZAZIONE DEL BILANCIO DI GENERE

Le pubblicazioni scientifiche e divulgative in tema di bilancio di genere, unitamente alle numerose esperienze realizzate, permettono di poter individuare, seppure in modo sintetico, alcuni fattori critici che senz'altro sono determinanti nel favorire o, al contrario, contrastare il processo di istituzionalizzazione del bilancio di genere tanto auspicato dal PNRR.

Quello di avere informazioni quantitative disaggregate per genere rimane uno degli snodi principali per l'implementazione del bilancio di genere. Questi dati sono indispensabili per realizzare l'analisi di contesto, sviluppare le analisi degli impatti di genere delle decisioni di bilancio, divulgare i risultati conseguiti in tema di parità di genere al di fuori dello stretto perimetro dell'amministrazione pubblica. Per esempio, è di fondamentale importanza avere accesso a statistiche sul lavoro non retribuito e di cura (utilizzando anche le statistiche sull'uso del tempo) per poterle incrociare con quelle sul lavoro e con i dati inerenti alla distribuzione dei redditi. Non sempre però questi dati sono disponibili, soprattutto a livello locale. Di conseguenza, uno degli obiettivi del *gender mainstreaming* è proprio quello di sensibilizzare i governi ai vari livelli alla creazione di banche dati che tengano conto della differenza di genere. In definitiva, la presenza di dati disaggregati per genere favorisce la consapevolezza rispetto alla questione da parte di tutti i soggetti interessati.

Tuttavia, la consapevolezza da sola non conduce al cambiamento se non si verifica un coinvolgimento del soggetto politico. All'origine del bilancio di genere non può che esserci, da una parte, la volontà del soggetto politico di assumersi la responsabilità delle conseguenze delle scelte compiute in merito all'uguaglianza di genere, e dall'altra, la disponibilità a essere valutato anche rispetto al conseguimento di tale obiettivo. Tuttavia, seppure il soggetto politico sia l'attore fondamentale per l'implementazione del processo di bilancio di genere, in alcuni casi può trasformarsi nel principale ostacolo. Retorica e ambiguità spesso accompagnano le dichiarazioni di principio di alcuni amministratori pubblici, senza poi che si dia seguito con

azioni incisive. Inoltre, può accadere che, con il cambio di amministrazione, venga meno l'interesse verso la realizzazione del bilancio di genere, disperdendo in tal modo il lavoro svolto fino a quel momento. Infine, la visione strategica e, quindi, l'impegno del soggetto politico non bastano a garantire continuità al bilancio di genere, perché gli obiettivi di parità di genere richiedono una prospettiva temporale che di norma non coincide con la durata del mandato politico.

È evidente, pertanto, come l'istituzionalizzazione del bilancio di genere passi inevitabilmente attraverso il suo radicamento negli ordinari processi di un'amministrazione pubblica, prevedendo il coinvolgimento del personale amministrativo, con la programmazione di percorsi di formazione specifici e l'attribuzione di obiettivi personali. Affinché il bilancio di genere non rimanga un'esperienza episodica, è necessario che diventi un processo sistematico di lettura di genere del bilancio secondo la modalità circolare sopra descritta (dal consuntivo al preventivo), in una relazione logica con il ciclo della pianificazione della performance (dai risultati agli obiettivi).

Questo però non può prescindere dal coinvolgimento della società civile. La realizzazione del bilancio di genere fa crescere la partecipazione attiva da parte di soggetti diversi (associazioni, organizzazioni non governative, cittadine e cittadini ecc.), che hanno così a disposizione uno strumento potente per valutare l'utilizzo delle risorse pubbliche. Allo stesso tempo, in qualità di destinataria principale dell'azione pubblica, la società civile può esercitare pressioni al fine di vedere riconosciuto in modo sostanziale il principio dell'uguaglianza di genere, e orientare di conseguenza le proprie scelte di voto.

Quelli descritti sono solo alcuni dei fattori che intervengono nel processo di istituzionalizzazione del bilancio di genere, e la loro incisività assume gradazioni diverse rispetto alle diverse fasi del processo di bilancio. Infatti, se in sede di valutazione *ex-post* la società civile potrebbe essere semplicemente destinataria del processo di rendicontazione di genere, in fase di programmazione sarebbe opportuno prevederne un coinvolgimento attivo al fine di mettere in atto un processo di bilancio di genere partecipato, garanzia che le decisioni politiche che si andranno a compiere siano coerenti con i reali bisogni espressi dalle cittadine e dai cittadini di quella comunità. Anche il ruolo del soggetto politico si modifica nel momento in cui si decide di affrontare l'intero ciclo di bilancio in ottica di genere, in quanto si tratta di avviare un confronto per decidere quali politiche attuare, ma soprattutto assegnare loro risorse per garantirne l'attuazione. Parimenti, il coinvolgimento dello staff amministrativo si intensifica, dovendo gestire strumenti di accountability più complessi, la cui efficacia dipende anche dalla loro integrazione con gli strumenti tradizionali di programmazione e di misurazione della performance.

E l'accessibilità a dati disaggregati per genere diventa ancora più decisiva per l'efficacia di una programmazione *gender-sensitive*.

QUALI SFIDE PER IL FUTURO?

Leggendo il PNRR non si può non esprimere una certa preoccupazione rispetto al futuro del bilancio di genere in Italia. Infatti, già il decreto Brunetta aveva cercato di istituzionalizzare il bilancio di genere inserendolo come compito da assolvere in sede di relazione della performance. Tuttavia, abbiamo potuto vedere come tale processo di istituzionalizzazione sia ben

più complesso di quanto si possa dichiarare con una norma di legge. Richiede risorse dedicate e un cambiamento culturale che, a differenza di quanto si pensi normalmente nel nostro Paese, non si può introdurre con una disposizione di legge.

In conclusione, dopo vent'anni dalla prima sperimentazione che interessò il Comune di Sestri Levante nel 2001, il bilancio di genere in Italia attende ancora un riconoscimento ufficiale quale strumento ordinario di accountability, non legato all'occasionalità o alla buona volontà di chi amministra e dirige, ma sempre più integrato nel tessuto vitale delle amministrazioni pubbliche.

¹ «Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza», p. 100.

² Nell'ambito della Piattaforma di Pechino dedicata alle donne (Beijing Platform for Action), si enunciano tra gli altri i seguenti obiettivi: «Obiettivo strategico A.1): Esaminare, adottare e perseguire politiche macroeconomiche e strategia di sviluppo che riconoscano i bisogni delle donne in condizioni di povertà. Azioni da intraprendere da parte dei governi: [...] Ridefinire l'allocazione della spesa pubblica al fine di promuovere le opportunità delle donne e il loro accesso alle risorse produttive, riconoscendo i loro bisogni fondamentali nel campo sociale, della formazione e della salute. Obiettivo strategico F.1): Promuovere i diritti e l'indipendenza economica delle donne, incluso l'accesso all'occupazione, ad adeguate condizioni lavorative e di controllo delle risorse economiche. Azioni da intraprendere da parte dei governi: [...] Facilitare, ai vari livelli, processi di redazione dei bilanci più trasparenti e adeguati [...] Ciò richiede l'integrazione di una prospettiva di genere nelle politiche e nella programmazione di bilancio, così come il finanziamento di programmi specifici per perseguire le pari opportunità fra uomini e donne. A livello nazionale [...] i governi dovrebbero agire con l'obiettivo di verificare come le donne beneficiano delle spese del settore pubblico, e riorientare i bilanci in modo da assicurare pari opportunità di accesso». UN, Beijing Platform for Action, 1995.

³ Il termine «genere» è assunto nella sua accezione più ampia, ossia come categoria teorica e interpretativa della differenza tra donne e uomini, che non appartiene unicamente alla sfera personale, culturale e sociale, ma che trova spazio anche nei rapporti economici.

⁴ L'espressione women's budget, inizialmente utilizzata in ragione della focalizzazione specifica delle prime sperimentazioni sugli impatti del bilancio sulle donne (in Australia e in Sud Africa), venne poi sostituita da espressioni ancora oggi in uso, quali: gender budget, gender-responsive budgeting, gender-sensitive budget, per dare risalto al genere come categoria per interpretare i processi sociali e per descrivere le relazioni di potere tra donne e uomini. Infatti, il termine gender sottolinea che, nonostante quella delle donne sia la categoria maggiormente svantaggiata, le politiche gender-sensitive implicano il bisogno di riconoscere e indirizzare le relazioni tra donne e uomini definite a livello sociale e culturale. Per riprendere il discorso, si veda G. Galizzi, Il bilancio di genere negli enti pubblici territoriali, FrancoAngeli, Milano, 2012.

⁵ «Gender-sensitive budget analysis will make reference to the conceptual and analytical work conducted in order to assess the impact of budgets on different groups of women, men, girls and boys», E. Hofbauer Balmori, «Gender and Budgets: Overview Report», BRIDGE Development-Gender, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, Londra, 2003, pp. 15-16.

⁶ Il progetto «Gerpa. Bilancio di genere per le pubbliche amministrazioni» rappresenta ancora oggi una linea guida per quelle amministrazioni locali che volessero intraprendere il bilancio di genere, presentando una serie di template a cui ispirarsi.

⁷ In Italia la prima esperienza di bilancio di genere ha riguardato il comune di Sestri Levante (2001). Successivamente, nel 2002, nell'ambito del progetto GenderAlp! le province di Genova, Modena e Siena hanno avviato una rete di istituzioni che coinvolge province e comuni attraverso la sigla di un protocollo di intesa per lo scambio di good practice. Galizzi, op. cit., p. 24.

⁸ Nel 2016 è stato realizzato il primo bilancio di genere del rendiconto finanziario dello Stato.

⁹ Nel 2019 sono state pubblicate le «Linee guida per il bilancio di genere degli atenei italiani» a cura del gruppo CRUI per il bilancio di genere.

IN SINTESI

- Per bilancio di genere si indica l'integrazione della dimensione di genere nel ciclo di bilancio aziendale, dalla fase di programmazione a quella della rendicontazione, passando per la gestione.
- Una fase di fondamentale importanza è quella che, in via preliminare alla stesura del bilancio di genere, propone un'analisi di contesto del territorio e dell'assetto organizzativo e di governance dell'ente secondo una prospettiva mirata a evidenziare le aree in cui persistono importanti differenze tra donne e uomini.
- In Italia il fenomeno del bilancio di genere si è affermato principalmente a livello di enti pubblici territoriali e, solo di recente, ha interessato il bilancio dello Stato e quello di alcune università.
- Avere informazioni quantitative disaggregate per genere rimane uno degli snodi principali per l'implementazione e l'istituzionalizzazione del bilancio di genere. Questi dati sono indispensabili per realizzare l'analisi di contesto, sviluppare le analisi degli impatti di genere delle decisioni di bilancio, divulgare i risultati conseguiti in tema di parità di genere al di fuori dello stretto perimetro dell'amministrazione pubblica.