

**COMMISSIONE PARITÀ E PARI OPPORTUNITÀ DEL
SENATO DELLA REPUBBLICA**

Prof.ssa Marilisa D'Amico

Il bilancio di genere

24 gennaio 2011

Schema dell'intervento

- 1. Definizione e considerazioni di principio**
- 2. Cenni all'esperienza italiana**
- 3. Ragioni per l'introduzione del bilancio di genere con legge nazionale**
- 4. Problema riguardanti la competenza del legislatore statale**
- 5. Considerazioni sul contenuto della disciplina**

Definizione

Il bilancio di genere è uno strumento di rilettura della spesa pubblica vista con riguardo all'incidenza delle politiche sul genere.

Esso consente di mettere in evidenza il grado di equità, efficacia ed efficienza che l'azione degli enti pubblici riesce ad esprimere attraverso le proprie politiche.

Fra gli obiettivi del bilancio di genere vi è quello di aumentare la trasparenza della spesa pubblica.

Le prime sperimentazioni in materia sono state effettuate in Australia negli anni ottanta.

**La lettura dei bilanci in
ottica di genere è stata
suggerita dalla Piattaforma
di azione stabilita dalla IV
Conferenza mondiale sulle
Donne (Pechino, 1995).**

**Riferimenti in merito alla
necessità di introdurre a livello
dei singoli stati il bilancio di
genere sono contenuti anche in
una risoluzione del
Parlamento europeo (la
numero A5-0214/2003) del 16
giugno 2003.**

Si dice fra l'altro che il bilancio di genere "può essere identificato come un'applicazione del *gender mainstreaming* nella procedura di bilancio (...) e mira a ristrutturare le entrate e le uscite al fine di promuovere l'uguaglianza tra i sessi".

Inoltre si “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”.

In questo modo si evidenzia lo stretto legame fra bilancio di genere e pari opportunità, nonché le potenzialità di ‘indirizzo’ del bilancio che vanno, quindi, ben al di là di quelle relative alla mera contabilità economico-finanziaria

Per questo occorre, prima di ogni altra considerazione, ricordare brevemente i principi costituzionali sulle pari opportunità.

L'Art. 3 Cost. introduce un divieto generale di discriminazione

“Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali”

**Da tale norma deriva sia il
divieto di discriminazioni
dirette, sia di discriminazioni
indirette**

La definizione di tali discriminazioni è contenuta nell'art. 25 del d.lgs. n. 198 del 2006 (TU delle pari opportunità) che riproduce l'art. 4 della legge 125 del 1991. Si tratta di una definizione che recepisce quella contenuta in atti approvati dall'Unione europea.

Costituisce **discriminazione diretta**
“qualsiasi atto, patto o comportamento,
nonché l'ordine di porre in essere un atto o
un comportamento, che **produca un effetto
pregiudizievole discriminando le
lavoratrici o i lavoratori in ragione del
loro sesso** e, comunque, il trattamento meno
favorevole rispetto a quello di un'altra
lavoratrice o di un altro lavoratore in
situazione analoga”

Si ha **discriminazione indiretta** “quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento **apparentemente neutri mettono** o possono mettere i lavoratori di un determinato sesso **in una posizione di particolare svantaggio** rispetto a lavoratori dell'altro sesso, salvo che riguardino requisiti essenziali allo svolgimento dell'attività lavorativa, purché l'obiettivo sia legittimo e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari”

In tema di discriminazioni è
fondamentale ricordare la
giurisprudenza della Corte
costituzionale

Sulle discriminazioni indirette anche la Corte costituzionale, con la sent. n. 163 del 1993, ha precisato che esse, come quelle dirette, sono vietate dall'art. 3 Cost.

giudicando sulla legittimità di una disposizione della provincia autonoma di Trento che poneva come requisito per l'accesso al corpo anti-incendio il possesso di una altezza minima **senza distinzione in base al sesso ...**

la Corte ha affermato che sono illegittime anche le norme che pur prevedendo criteri di selezione apparentemente neutri, producano, nei fatti, il **risultato di svantaggiare in maniera proporzionalmente maggiore gli esponenti di una determinata categoria**

L'art. 3, comma secondo, Cost. stabilisce che “è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”

Si tratta della disposizione centrale in tema di pari opportunità. Essa, infatti, consente al legislatore di intervenire al fine di rimuovere le cause delle discriminazioni, anche adottando specifiche azioni positive.

la Corte costituzionale, in riferimento ad alcune norme volte a favorire l'imprescindibilità femminile, ha precisato il significato di **azioni positive** (sent. n. 109 del 1993)

Le “**azioni positive**” sono il più potente strumento a disposizione del legislatore, che, nel rispetto della libertà e dell'autonomia dei singoli individui, **tende a innalzare la soglia di partenza per le singole categorie di persone socialmente svantaggiate (...)** al fine di assicurare alle categorie medesime uno statuto effettivo di **pari opportunità** di inserimento sociale, economico e politico

**Una norma fondamentale in materia
è l'art. 51, comma 1, Cost.**

Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini.

L'ultimo periodo è stato aggiunto con la **legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1**

La disposizione è stata così modificata per dare una copertura costituzionale agli interventi legislativi che, in tema di rappresentanza politica, sostengono il sesso sottorappresentato.

Altra disposizione di principio in materia di pari opportunità è l'art. 117, comma 7, Cost. che coinvolge le Regioni nella realizzazione delle pari opportunità

“Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive”.

Esso rappresenta il principale fondamento sia per le norme statutarie, sia per le leggi regionali, in tema di pari opportunità.

Cenni all'esperienza italiana

Nell'impossibilità di un'analisi specifica ci si limiterà ad indicare gli spunti di riflessione che si ricavano dalle sperimentazioni sin qui avutesi.

**La prima osservazione da fare
è che, contrariamente a
quanto è avvenuto in altri
Paesi, in Italia la
sperimentazione relativa al
bilancio di genere è stata
avviata dal basso.**

**La prima
amministrazione ad
aver avviato uno studio
del bilancio in ottica di
genere è stata la
Provincia di Modena.**

**Nell'analisi del bilancio si è
dovuto anzitutto
individuare le voci di spesa
sensibili al genere.**

Non si sono considerate le voci destinate all'efficienza dell'apparato amministrativo (anche se queste possono incidere indirettamente sul genere).

Si sono considerati, invece, i seguenti capitoli di spesa: salute ed integrità del corpo, mobilità e trasporti, controllo sull'uso del tempo, accesso alla cultura, accesso all'occupazione privata, accesso alle risorse pubbliche, partecipazione sociale e politica (che assieme rappresentano il 66% del bilancio).

**Quel che l'esperienza ha
mostrato è che non tutta la
spesa può essere
ugualmente presa in
considerazione.**

**Altra esperienza da cui
si traggono spunti di
riflessione è quella del
Comune e della
Provincia di Genova.**

**Si è evidenziato come
alcune voci sono più
sensibili di altre rispetto
al genere.**

Due esempi:

1. gli interventi a favore delle persone non occupate vanno maggiormente a vantaggio delle donne;

2. anche le spese sull'illuminazione pubblica, aumentando il grado di sicurezza percepita, favoriscono di più le donne.

Dall'analisi dei bilanci di genere genovesi si deduce che la loro analisi consente di capire in anticipo le conseguenze delle scelte politiche relative alla spesa pubblica.

**L'esempio viene dall'esame
della spesa effettuata a favore
dei pensionati a basso reddito.**

Se in una determinata realtà territoriale i pensionati donne sono in numero maggiore degli uomini e le prime hanno un reddito inferiore ai secondi, si coglie immediatamente quali effetti potrà avere l'introduzione di aiuti economici ai pensionati effettuati in base agli scaglioni di reddito.

**Un caso molto
interessante è quello del
bilancio di genere del
Comune di Udine del
2009.**

Significativo è che tale documento non contiene solo un elenco di voci di spesa, ma anche delle indicazioni sulle varie attività svolte dal Comune in tema di pari opportunità aventi una incidenza in termini di genere.

Si articola in sei parti.

Le prime due contengono informazioni di carattere generale (ad esempio sulla popolazione, sui livelli di occupazione femminile, sul numero dei laureati ed il loro inserimento nel mondo del lavoro).

La terza parte rappresenta il bilancio di genere in senso stretto, ossia le cifre e le voci di spesa, con le relative incidenze sui generi.

**La quarta e la quinta parte
indicano quali siano i
servizi rivolti, sia
direttamente, sia
indirettamente, al genere.**

**La sesta e ultima parte
contiene uno sguardo al
futuro e, significativamente,
una sezione intitolata: “*Il
bilancio di genere da
strumento di rendicontazione a
strumento di governance*”.**

Questa articolazione del bilancio di genere di Udine ne dimostra il rilievo. Si tratta, infatti, di un documento che va oltre alle mere informazioni contabili, ma fornisce lo stato dell'arte e le linee di intervento in materia di pari opportunità.

Passando al livello regionale va ricordato che la prima Regione ad adottare un progetto relativo al bilancio di genere è stata l'Emilia-Romagna.

In questo caso lo studio è stato effettuato scegliendo alcune voci con l'obiettivo di individuare i settori in cui intervenire per implementare le pari opportunità.

**L'esperienza, in generale,
ha dimostrato che l'analisi
del bilancio in ottica di
genere ha sicure
potenzialità concrete.**

**Il problema principale,
invece, è quello
dell'individuazione di
criteri contabili che
possano essere
comunemente applicati.**

**La scarsa omogeneità
rende, ovviamente,
difficile il confronto
dei dati.**

**Alcune Regioni hanno
approvato norme
relative al bilancio di
genere.**

**Talvolta si sono
occupate del bilancio
di genere all'interno
delle leggi finanziarie
annuali (es. Calabria).**

L'art. 12 della legge n. 15 del 13 giugno 2008 stabilisce che *“La Giunta regionale cura la predisposizione di un programma per sperimentare il Bilancio di Genere della Regione, che preveda la riclassificazione del bilancio dell'ente in chiave di genere, utilizzando specifici indicatori creati in base ai principi di equità, trasparenza, consapevolezza ed efficienza per verificare l'uguaglianza tra i generi delle politiche dell'ente”*.

Diverso è il caso del Friuli - Venezia-Giulia che si occupa del bilancio di genere nell'ambito di una apposita disciplina sulle *“Misure per la promozione della rendicontazione sociale nelle amministrazioni del Friuli-Venezia-Giulia”* (legge 16 novembre 2010, n. 20).

**Come si vede già
dall'intestazione il fine è di
dare criteri comuni e di
favorire una valutazione
complessiva e comparativa
dei vari strumenti.**

**Ancor più rilevanti risultano
quelle discipline regionali che
inseriscono le norme sul bilancio
di genere all'interno di leggi più
ampie dedicate alla disciplina
delle pari opportunità (casi
significativi sono Liguria,
Piemonte e Toscana).**

Nell'impossibilità di ricostruire compiutamente le diverse discipline si segnaleranno solo quelle che paiono mettere in luce il collegamento fra il bilancio di genere e le politiche in tema di pari opportunità.

**La legge della Liguria 1 agosto 2008,
n. 26 all'art, 3 indica fra gli obiettivi
da perseguire in tema di pari
opportunità quello dell'introduzione
del bilancio di genere, che deve avere
il fine di *“integrare la dimensione di
genere nella programmazione,
attuazione e valutazione delle
strategie di sviluppo regionale”*.**

La legge del Piemonte, n. 8 del 18 marzo 2009, all'art. 5 affida al bilancio di genere il compito di *“individua[re] le priorità e le azioni necessarie per ridurre le ineguaglianze tra uomini e donne”*.

Molto significativa è la legge della Regione Toscana 2 aprile 2009, n. 16 che si occupa della cittadinanza di genere.

Oltre a dettare una disciplina molto articolata sulle pari opportunità all'art. 13 fa riferimento al bilancio di genere.

**In primo luogo si dice che “*il bilancio di genere, redatto dalla Giunta regionale, costituisce strumento di monitoraggio e valutazione delle politiche regionali in tema di pari opportunità, nell’ambito della complessiva valutazione delle politiche pubbliche regionali anche al fine della redazione del piano*”
periodico sulla cittadinanza di genere.**

Mediante il bilancio di genere, inoltre, si:
“analizza il diverso impatto sulla condizione di donne e uomini delle politiche nei diversi settori dell’intervento pubblico; evidenzia l’utilizzo del bilancio per definire le priorità politiche e individuare strumenti, meccanismi e azioni per raggiungere la parità tra donne e uomini”; [indicano] le priorità e la riallocazione della spesa pubblica senza necessariamente aumentare l’ammontare del bilancio pubblico totale”.

Nella ricostruzione dell'esperienza italiana merita di essere ricordata una disposizione di livello nazionale che contiene un riferimento al bilancio di genere. Si tratta del Decreto legislativo n. 150 del 2009 (c.d. Legge Brunetta).

L'art. 10 stabilisce che: *“Al fine di assicurare la qualità, comprensibilità ed attendibilità dei documenti di rappresentazione della performance, le amministrazioni pubbliche (...) redigono annualmente: b) un documento, da adottare entro il 30 giugno, denominato: «Relazione sulla performance» che evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti, e il bilancio di genere realizzato”.*

**Si tratta di una disposizione
che non risulta essere stata
attuata concretamente.**

**La valutazione sulla
disposizione non è del tutto
positiva anche per altre due
ragioni:**

a) essa si rivolge alle singole amministrazioni e non prevede il bilancio di genere di livello nazionale;

b) non vengono neppure indicati i criteri che le pubbliche amministrazioni dovranno seguire.

Necessità dell'introduzione
di una legge statale sul
bilancio di genere.

**Sembra del tutto logica la
necessità di analizzare
anche da un punto di vista
di genere il bilancio dello
Stato, che contiene le scelte
fondamentali in tema di
politica economica.**

Senza considerare il livello statale l'analisi risulta mancante del tassello forse più importante.

Inoltre, solo l'introduzione di un'apposita disciplina nazionale può dare uniformità rispetto ai criteri da seguire nell'elaborazione del bilancio di genere a vari livelli territoriali.

**Ciò renderebbe più agevole
il confronto fra le varie
esperienze ed eviterebbe,
fra l'altro, le duplicazioni,
razionalizzando anche i
costi.**

La difficoltà di comparazione dei risultati ostacola, inoltre, la circolazione dei modelli e delle informazioni nonché l'affinamento delle tecniche, con il rischio, alla lunga, di affossare la sperimentazione ed impedire il conseguimento dei risultati che lo studio dei bilanci in chiave di genere potrebbe consentire di raggiungere in tema di pari opportunità.

Certo non si può trascurare che differenti sono le competenze dei vari enti e che diverse sono le voci di spesa (la sanità rappresenta fra il 60 ed il 70 per cento della spesa delle Regioni, mentre i comuni e le province spendono molto per ambiente, territorio e trasporti).

Ciò che però una legge statale potrebbe fare è quello di indicare criteri omogenei per enti dello stesso tipo.

Una legge statale potrebbe favorire anche un maggior coordinamento e una migliore circolazione dei dati.

Infine, l'approvazione di una legislazione statale è suggerita dal fatto che l'adozione del bilancio di genere, quale strumento strategico nel settore delle pari opportunità, è auspicata dai documenti internazionali prima ricordati.

Titolo di competenza per
l'intervento della legge
statale.

Il discorso va differenziato a seconda dei due aspetti che una eventuale disciplina statale dovrebbe prendere in considerazione.

Si tratta, infatti, da una parte, di disciplinare il bilancio di genere dello Stato, dall'altro di individuare criteri comuni a tutte le amministrazioni (anche quelle regionali e locali) per effettuare, a loro volta, un bilancio di genere.

Nessun problema si pone per il profilo relativo all'introduzione di un bilancio di genere statale. Nessuno può obiettare che la legge sia abilitata a vincolare un organo dell'amministrazione statale a compiere un'analisi dei dati sulla spesa in una prospettiva di genere.

Meno intuitiva è, invece, la ragione che sembra consentire allo Stato di vincolare Regioni ed enti locali.

Sul punto due paiono essere le norme costituzionali rilevanti.

Da una parte, l'art. 117, comma secondo, lettera r) Cost. laddove affida alla legge statale la disciplina sul “*coordinamento informatico statistico dei dati delle amministrazioni statale, regionale e locale*”.

**Dall'altra un possibile
fondamento alla disciplina
nazionale credo possa essere
ricavato nell'art. 119, comma
secondo, Cost. nella parte in
cui prevede i “*principi di
coordinamento della finanza
pubblica*”.**

Considerazioni sul contenuto
della disciplina.

In primo luogo ci si deve chiedere se sia più utile l'introduzione del bilancio di genere all'interno della legge di bilancio o di stabilità o in un'apposita legge.

**Pare preferibile la seconda soluzione.
L'approvazione di una legge apposita
risulta più coerente con una visione del
bilancio di genere come strumento utile
alla realizzazione delle pari opportunità
ed alla valutazione delle azioni positive,
sia già previste, sia da vagliare in
un'ottica di futura introduzione.**

**Inoltre, l'approvazione di una
specifica legge statale può
rendere possibile
l'individuazione dei criteri
uniformi, di cui si sente come
detto il bisogno, di redazione
del bilancio di genere per i
vari enti.**

Questa è stata anche la via prescelta da un disegno di legge presentato dalla Senatrice Dato nella XIV legislatura in tema di bilancio di genere (AS 3728, XIV legislatura).

Una disciplina specifica potrebbe, anche, prendendo spunto dalla legge della Regione Toscana, richiedere che, in collegamento col bilancio di genere, su alcune leggi o in alcune ipotesi da indicare vengano effettuate delle Analisi di impatto della legislazione, oppure delle clausole valutative che, come noto, rappresentano strumenti utili per verificare l'efficacia degli interventi legislativi.

Una ipotetica legge statale potrebbe prevedere una relazione annuale da presentare al Parlamento in cui includa, oltre al bilancio di genere in senso stretto, un'analisi dello stato dell'arte in tema di pari opportunità.

**L'organo che sembra più
adatto per redigere il
bilancio di genere è il
Ministero dell'Economia di
concerto con il
Dipartimento per le pari
opportunità.**

Un altro punto da disciplinare è quello relativo ai criteri da indicare per la realizzazione del bilancio di genere.

Si tratta, tuttavia, di un settore di cui si possono occupare gli economisti.

Un ulteriore suggerimento che può essere dato è quello di introdurre forme di controllo e responsabilità per le pubbliche amministrazioni che, a seguito dell'analisi sull'allocazione delle risorse finanziarie in tema di genere, risultino non efficienti.

Una buona idea sarebbe l'introduzione di una forma di controllo da effettuare da parte della Corte dei conti che ha gli strumenti e i poteri per far valere la responsabilità degli amministratori poco attenti o poco dediti al perseguimento delle politiche in tema di pari opportunità.

In questa prospettiva si poneva la proposta di legge che si è ricordata prima.