Maria Adelasia Divona

Sociologa, esperta in Pari opportunità dell'Agenzia regionale del lavoro del Friuli-Venezia Giulia

Bilancio di genere

Il bilancio di genere (BDG) è un'analisi che consente la rilettura dei bilanci degli enti pubblici in una prospettiva di genere. Ciò significa tenere conto delle differenze tra uomini e donne all'interno di un determinato contesto socioculturale, assumendo che i due generi ricoprono ruoli e responsabilità diversi, e che quello femminile sopporta una condizione di svantaggio soprattutto in funzione dei molteplici ruoli (moglie, madre, lavoratrice) e degli obblighi che tradizionalmente gli sono ascritti (i compiti di cura). È quindi necessario perequare le risorse in base al principio di pari opportunità per tutti in tutti gli ambiti della vita.

L'assenza di una prospettiva di genere, come ha mostrato ripetutamente l'economista indiano Amartya Sen, influisce sulla distribuzione delle risorse sia direttamente (ad es. nell'accesso all'istruzione o alle professioni meglio retribuite), sia indirettamente (ad es. sulla percezione del sé e sulla capacità delle donne di accedere a determinate risorse): è necessario quindi indirizzare la spesa pubblica a sostegno di interventi che permettano alle donne di sviluppare pienamente le proprie capacità in ambito familiare, professionale e sociale, senza essere costrette a sceglierne uno a discapito degli altri.

Il BDG contribuisce alla costruzione di un'agenda politica consapevole di una diversa ripartizione delle risorse tra uomini e donne. Esso diviene uno strumento di rendicontazione e di riprogrammazione della spesa pubblica, in cui i capitoli di bilancio vengono riclassificati allo scopo di ristabilire le condizioni di uguaglianza delle opportunità, compensando le mancanze del sistema: le politiche pubbliche adottate a tutti i livelli politico-istituzionali, infatti, impattano diversamente su uomini e donne, che, come detto, rivestono ruoli diversi e sono portatori di esigenze differenti.

Nello specifico, il BDG è utile per identificare tutte quelle dimensioni in cui sia possibile rilevare l'impegno delle amministrazioni per il miglioramento della qualità della vita della cittadinanza, al fine di valutare l'impatto di genere degli interventi adottati e da adottare. L'analisi di bilancio, e la conseguente riclassificazione in ottica di genere dei centri di costo, obbliga l'ente a porre particolare attenzione alla promozione della prospettiva di genere, a indirizzare la spesa pubblica su politiche di bilancio che riducano le disuguaglianze tra uomo e donna, a elaborare indicatori utili a misurare gli obiettivi per una equa distribuzione delle risorse e la promozione delle pari opportunità.

Approcci e metodi

L'ultimo decennio ha visto l'adozione del BDG da parte di numerose amministrazioni comunali, provinciali e regionali, in modo ora estemporaneo, ora continuativo o nell'ambito del bilancio sociale, utilizzando approcci e metodi diversi, talvolta poco rigorosi e spesso col mero intento di adottare il vessillo rosa dell'approccio di genere con finalità «cosmetica», in pieno contrasto con lo scopo ultimo del BDG: diventare la *road map* della programmazione economica dell'ente in un'ottica di pari opportunità.

Analizzando alcune delle esperienze più significative di BDG nel nostro Paese si rilevano tuttavia due approcci principali ormai rodati, che adottano metodologie diverse: il BDG consuntivo e quello preventivo. Il primo è un approccio statico, adottato da alcuni Comuni e Province del Nord Italia aderenti alla rete Gender Budgeting. È un progetto generale in cui si fa una rendicontazione delle spese che hanno impatto di genere diretto (ad es. progetti che hanno le donne come destinatarie, o le spese per la commissione Pari opportunità) e indiretto (ad es. le spese relative a interventi di sostegno alla famiglia, all'infanzia e agli anziani, generalmente considerati servizi di cura a carico delle donne), sulla cui base si individuano gli obiettivi da perseguire. Questo approccio si basa sul principio dell'*accountability*, ovvero il dovere che le amministrazioni pubbliche hanno di rendicontare il proprio operato alla cittadinanza; esso integra le decisioni *ex ante* adottate dall'ente locale in tema di politiche pubbliche, con le conoscenze *ex post* ottenute dall'analisi di bilancio. Garantisce l'efficacia e la trasparenza delle scelte in ambito pubblico e, se adottato in maniera continuativa, è caratterizzato da un processo circolare di analisi *ex post* e programmazione *ex ante* che prevede un miglioramento continuo da conseguire ogni

volta che si ripercorre il ciclo. I risultati immediatamente ottenibili con l'adozione di un BDG basato sull'*accountability* sono la promozione della prospettiva di genere nelle politiche dell'ente e l'indirizzamento della spesa pubblica locale su politiche di bilancio che riducano le disuguaglianze tra uomo e donna.

Nel caso del BDG preventivo, prima si rendiconta lo stato dell'arte delle spese direttamente e indirettamente relazionate al genere, per poi individuare uno o più centri di costo su cui elaborare gli obiettivi di programmazione strettamente legati alle pari opportunità di genere (ad es. l'inserimento lavorativo delle donne, la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, gli interventi a sostegno del lavoro di cura domiciliare). In base al centro di costo si elabora una matrice di programmazione per l'individuazione degli obiettivi da perseguire nell'anno successivo, in cui si inseriscono i processi e le attività da svolgere per raggiungere un *target* misurabile. Questa modalità, di tipo dinamico, utilizzata dal Gender CAPP (Centro di analisi delle politiche pubbliche) dell'Università di Modena e Reggio Emilia, consente di stabilire una lista di capacità dei residenti, a livello amministrativo e partecipativo, da sviluppare con il contributo dell'amministrazione locale: la capacità di lavorare (attraverso il sostegno al lavoro domestico e di cura, l'aiuto nella conciliazione dei tempi), di muoversi (attraverso il sostegno alla mobilità, l'organizzazione dei tempi della città), di prendersi cura di sé (attraverso il sostegno alla cultura, al tempo libero, allo sport).

I due modelli di BDG possono essere adottati separatamente, oppure insieme. La scelta del modello è subordinata alle risorse disponibili, ai risultati che si vogliono raggiungere ma, soprattutto, alla volontà politica.

I contenuti

Qualunque sia il paradigma di riferimento, il BDG consiste principalmente di tre tipi di analisi: 1) di contesto, tesa a definire il profilo della comunità tenendo conto delle differenze di genere che insistono su quattro aree specifiche che identificano i bisogni della cittadinanza (pari opportunità, conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, mercato del lavoro, qualità della vita). Essa conserva la sua validità nel corso del mandato amministrativo e dovrebbe costituire la base della programmazione degli interventi, perché identifica i bisogni ed esplicita la potenziale domanda di intervento, spiega le modalità con cui l'ente risponde ai bisogni con l'offerta di servizi, indica il livello di pari opportunità nel territorio; 2) un'analisi del programma di mandato, dei Piani esecutivi di gestione, della Relazione previsionale e programmatica, ovvero quegli atti programmatori formali che fanno da cornice per la rilettura in ottica di genere del bilancio; 3) un'analisi del bilancio e la conseguente riclassificazione dei centri di costo alla luce delle quattro aree su cui insistono le differenze di genere.

Il *focus* dei BDG verte sulle domande di servizi espresse dal territorio e sulle risposte fornite dall'ente: domande e risposte sono descritte utilizzando indicatori quantitativi (già esistenti nelle statistiche ufficiali, o appositamente costruiti), accompagnati da un'analisi qualitativa laddove non sia possibile elaborare indicatori affidabili. Tutti gli indicatori anagrafici e demografici vengono messi in relazione con i bisogni di conciliazione e le relative aree di intervento: di cura di infanzia e adolescenza, di conciliazione famiglia-lavoro, di assistenza e supporto, di cura agli anziani. Lo studio tiene conto delle caratteristiche della popolazione, analizzata in base a individui e famiglie; considerare la popolazione suddividendo gli individui

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

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

Limiti e buone pratiche

Il BDG è uno strumento ancora scarsamente utilizzato, sia per la difficoltà di reperire indicatori adeguati (soprattutto per i Comuni più piccoli, per i quali non esistono dati disaggregati per alcune aree, come quella relativa al mercato del lavoro), sia per i costi di gestione (non essendoci in molti casi professionalità adeguate all'interno, i Comuni, già a corto di risorse, ne demandano la realizzazione all'esterno). Tra l'altro la scelta degli indicatori, per lo più quantitativi, non è mai valorialmente neutrale.

Quando è correttamente costruito e utilizzato, il BDG consente di rilevare il diverso impatto delle politiche pubbliche su cittadini e cittadine, nonché la diversa entità della spesa pubblica direttamente o indirettamente destinata agli uni e alle altre. Sul lungo periodo l'adozione del BDG produce risultati positivi verso l'equità di genere, la trasparenza nella gestione delle risorse locali, l'efficienza nella loro allocazione e l'acquisizione di consapevolezza da parte degli amministratori che qualsiasi loro azione produce ricadute diverse sulla cittadinanza.

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

Oltre al documento di rendicontazione in sé, il BDG favorisce l'adozione di interventi mirati e il potenziamento di servizi già

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

Per saperne di più

ABBADDO T. – LANZI D. – PICCHIO A., *Gender Auditing in a Capability Approach*, Working paper n. 655, Università di Modena e Reggio Emilia, Reggio Emilia 2004.

SEN A., «Le donne sparite e la disuguaglianza di genere», in PICCONE STELLA S. – SARACENO C. (edd.), *Genere. La costruzione sociale del femminile e del maschile*, il Mulino, Bologna 1996, 143-156.

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

Centro di analisi delle politiche pubbliche dell'Università di Modena e Reggio Emilia, <www.capp.unimo.it>.

Gender Budgeting, <www.genderbudget.it>.

IRS (Istituto per la ricerca sociale), *Il bilancio di genere dei comuni. Un manuale*, <www.amichediabcd.org/Bilancio%20di%20genere%20Comuni%20un%20manuale.pdf>.

VISPO (Valutazione d'impatto strategico delle pari opportunità), <www.retepariopportunita.it>.