

Il bilancio di genere: strumento di promozione dell'eguaglianza e di trasparenza nella pubblica amministrazione

di Germana Caruso

Il diritto del lavoro può essere letto – nel suo insieme – come uno degli strumenti principali utilizzati dalla Repubblica per rimuovere quegli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e garantire l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. I lavoratori/cittadini, in forza del principio di eguaglianza formale e sostanziale di cui all'art. 3 Cost., hanno trovato in questa disciplina un baluardo contro le arbitrarie differenziazioni di trattamento dettate dalla considerazione di una certa caratteristica personale, come il genere, suscettibile di tradursi in uno svantaggio per il soggetto che ne è portatore. A fronte di un apparato normativo maturo e in linea con i principi e le direttive di respiro europeo, figlie dell'odierna stagione di fioritura del diritto antidiscriminatorio comunitario, i dati più recenti rivelano che al crescente aumento della presenza delle donne nel contesto lavorativo, in particolare nelle posizioni non apicali, non corrisponde un contestuale miglioramento della qualità e delle condizioni di lavoro. Anche il pubblico impiego, allo stato attuale, non mostra una considerevole inversione di tendenza rispetto al *trend* che ha giustificato, in passato, la promozione di azioni positive e l'attenzione che la contrattazione collettiva continua a riservare agli istituti contrattuali *gender sensitive*. Non è un caso che la l. n. 183/2010, con una serie di emendamenti e integrazioni apportate al d.lgs. n. 165/2001, sia intervenuta per implementare l'apparato normativo approntato in favore della promozione delle pari opportunità. Significativa in tal senso è la modifica operata sull'art. 1 comma 1, lett. c, del TUPI (d.lgs. n. 165/2001) che, nell'enunciare finalità e ambito di applicazione della disciplina ivi dettata, cita ora espressamente quale obiettivo da perseguire quello della garanzia dell'assenza di qualunque forma di discriminazione e di violenza morale o psichica.

In una ottica di rafforzamento della effettività delle misure antidiscriminatorie si pone anche la rinnovata centralità accordata al bilancio di genere, uno strumento che consente di integrare la prospettiva di genere a tutti i livelli della procedura di bilancio, ristrutturando le entrate e le uscite al fine di promuovere l'uguaglianza tra i sessi. Il successo di questo strumento è dovuto al riconoscimento, da parte della comunità internazionale, della sua efficacia rispetto alla strategia del *gender mainstreaming* della quale, il bilancio di genere, costituisce un canale di attuazione privilegiato. La prima analisi di genere su un bilancio statale è stata condotta in Australia nel 1984 per poi estendersi in modo progressivo ad altri Paesi (Sudafrica, Canada, Gran Bretagna, Francia, Israele, Svezia, Svizzera, Norvegia e Danimarca). A livello formale, invece, i primi significativi riferimenti al *gender budgeting* si rinvengono nella *Beijing Platform for Action*, la piattaforma programmatica redatta nel 1995 a Pechino durante la quarta conferenza mondiale sulle donne delle nazioni unite. I principi e linee guida ivi delineati hanno costituito la piattaforma teorica per la risoluzione del Parlamento europeo sul *gender budgeting* e la costituzione dei bilanci pubblici secondo la prospettiva di genere, approvata il 3 luglio 2003. Anche la Commissione europea nella *Road-map* per la parità tra donne e uomini 2006 – 2010 si pronuncia in merito sostenendo con forza l'adozione di un approccio duale: provvedimenti specificamente dedicati alle donne per rimuovere

situazioni persistenti di discriminazione diretta o indiretta e, parallelamente, un'azione trasversale di integrazione sistematica delle priorità e dei bisogni disaggregati per genere, in tutte le politiche e le azioni di carattere generale.

Rispetto alle esperienze internazionali ed europee, nelle quali lo Stato è stato il principale promotore di iniziative riconducibili al *gender budgeting*, in Italia si è innescato un processo inverso, partito spontaneamente da sperimentazioni sul territorio, soprattutto presso province e comuni. In particolare, sono state le province di Genova, Modena e Siena i primi enti a finanziare nei propri territori progetti specifici, siglando, altresì, un protocollo di intesa per lo scambio di buone prassi e la diffusione presso altri enti delle metodologie di analisi di genere applicate alle politiche di bilancio. A supporto del processo informale di diffusione delle pratiche di *gender budgeting* il 23 maggio 2007 è intervenuta la direttiva del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione e del Ministro per i diritti e le pari opportunità *Misure per attuare parità e pari opportunità per uomini e donne nella pubblica amministrazione* che auspica l'introduzione dei bilanci di genere quale pratica consolidata nelle attività di rendicontazione sociale delle amministrazioni. L'istituto si è poi diffuso progressivamente in altre realtà, perfezionandosi nei contenuti e nelle finalità, fino ad occupare un ruolo centrale tanto nella prassi antidiscriminatoria, quanto nelle pratiche di rendicontazione sociale. La peculiarità del bilancio di genere risiede proprio nella sua doppia funzionalità: è uno strumento volto a correggere le disparità di trattamento e a giustificare, al contempo, i costi sociali e i vantaggi prodotti dall'operato della macchina pubblica.

In mancanza di un atto cogente che indichi un modello univoco per la costruzione di un bilancio *gender oriented*, la mappa concettuale e metodologica utile a comprendere il suo funzionamento va necessariamente ricavata dalle esperienze fattuali più virtuose. Il comune dato di partenza delle sperimentazioni italiane è l'adozione di una logica di *mainstreaming* di genere, una considerazione trasversale del fattore di diversità, a tutti i livelli decisionali e da parte di tutti gli attori coinvolti. Una logica che, nel caso di specie, consente di cogliere l'impatto disaggregato delle politiche di bilancio. Sul presupposto che l'azione di governo dell'ente si risolve in un rapporto dinamico tra domanda e offerta di servizi, si procede anzitutto ad un'analisi di contesto attraverso una lettura delle caratteristiche socio-economiche del bacino di utenza, disaggregate per genere. Questo passaggio, fondamentale per la stima della domanda di servizi, crea i presupposti qualitativi e quantitativi per la valutazione, *ex post*, in termini di efficacia e di efficienza, della performance dell'ente. Il secondo step prevede generalmente una lettura, in ottica di genere, dei principi guida dell'azione di governo ricavati dal programma di mandato, dalla relazione previsionale e programmatica o dal bilancio sociale. La scelta della fonte e la metodologia d'analisi possono variare, ma sono volti ad un comune obiettivo: cogliere il potenziale impatto di genere di tutti gli interventi decisi in sede di programmazione strategica. Il nocciolo duro dell'intero processo è dato dalla riclassificazione dei centri di costo in ottica di genere, operazione attraverso la quale si esprime la logica sottesa alle scelte di allocazione delle risorse, che si vuole attenta alle differenze di genere e calibrata sulle esigenze della comunità di riferimento. Per raggiungere questo obiettivo occorre ristrutturare il bilancio secondo criteri di priorità, capaci di indicare quali aree di intervento incidano in misura maggiore sulle pari opportunità. La fase finale, il punto di sintesi tra i bisogni espressi e la risposta dell'ente in termini di servizi, è dato dalla costruzione di indicatori di efficacia ed efficienza, specificati per genere. Questi hanno una funzione di verifica a consuntivo della attività svolta e fungono da principi guida per la composizione del bilancio preventivo per l'esercizio successivo.

Quale che sia la metodologia prescelta è evidente come con il *gender budgeting* l'obiettivo di riduzione delle disuguaglianze, solitamente rimesso all'effettività di meccanismi inibitori-repressivi, passi attraverso una maggiore trasparenza nell'utilizzo delle risorse collettive. Non è un caso che sia stato inserito a pieno titolo nel ciclo di gestione della performance delineato nel d.lgs. n. 150/2009. L'art. 10 prevede, infatti, che la relazione sulla performance redatta annualmente dalle amministrazioni evidenzii, 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, nonché il bilancio di genere realizzato. Con tutta evidenza, questo strumento sarà destinato nel prossimo futuro a conoscere una ampia diffusione e a occupare un ruolo di primo piano nell'ambito delle misure antidiscriminatorie e di promozione delle pari opportunità.

Germana Caruso
Scuola internazionale di Dottorato
in Formazione della persona e diritto del mercato del lavoro
Adapt – CQIA
Università degli Studi di Bergamo