

SIDREA 2012

Innovare per crescere: quali proposte per il governo e l'amministrazione delle aziende?

Università di Modena e Reggio Emilia

27-28 novembre 2012

Gli approcci al processo del bilancio di genere in Italia nella logica della valutazione delle performance: una mappatura delle esperienze

Giovanna Galizzi, Università degli Studi di Bergamo

Abstract

Il lavoro propone una lettura delle esperienze di bilancio di genere diffuse in Italia, dando particolare risalto ai modelli ai quali le amministrazioni locali italiane si sono rifatti per la realizzazione del processo di analisi di genere. Nello specifico, ritenendo che la logica del raccordo del bilancio di genere con la riforma dell'amministrazione pubblica richiede di porre mano agli strumenti finora utilizzati per la valutazione dei risultati raggiunti, obiettivo specifico del percorso è di mettere in evidenza il ruolo svolto dagli indicatori all'interno di ogni modello, con particolare riferimento a quelli diretti a misurare, in chiave di una migliore o peggiore equità di genere, l'operato dell'amministrazione pubblica, anche nell'ottica di quanto disposto dal Decreto Brunetta.

Al termine di tale percorso si intende presentare una mappatura delle esperienze italiane di bilancio di genere utilizzando quale criterio quello del modello adottato, che sottende anche un modello definito di indicatori.

Parole chiave

Bilancio di genere, Decreto Brunetta, indicatori.

1. Introduzione

"L'uguaglianza tra donne e uomini appartiene alla sfera dei diritti umani ed è una condizione necessaria per la giustizia sociale, ma è anche un requisito essenziale e fondamentale per l'uguaglianza, lo sviluppo e la pace" (Beijing Platform for Action, 1995).

La Conferenza Internazionale di Pechino ha avuto senz'altro il merito di porre la questione dell'uguaglianza tra uomini e donne in termini di gender mainstreaming (Walby, 2005), da intendersi come una strategia attraverso la quale integrare la prospettiva di genere a livello di sviluppo delle politiche, promulgazione di leggi, allocazione delle risorse, pianificazione e controllo di programmi e progetti.

Alla luce della strategia di gender mainstreaming, adottata anche dal Parlamento Europeo nel 2004, fare il bilancio di genere significa realizzare un processo che dall'analisi e valutazione dei risultati conseguiti nell'equità di genere dalle amministrazioni pubbliche (gender auditing), conduca verso la formulazione di bilanci "gender-sensitive" (gender budgeting), cambiando i bilanci stessi, nonché le politiche economiche e finanziarie che li hanno generati (Sharp, 2002).

Fondamentalmente si tratta di introdurre la prospettiva di genere nei diversi momenti della programmazione, dell'attuazione e della valutazione della politica di bilancio, dando piena attuazione al ciclo di accountability di genere (Galizzi, 2011).

Solo di recente si sta assistendo ad alcune sperimentazioni pilota (Sharp, Vas Dev, 2004) o a individuazione di strumenti (Budlender, 2007) per introdurre la dimensione di genere come prospettiva alla luce della quale formulare gli indirizzi strategici e, di conseguenza, l'intero processo di programmazione pubblica.

Questo passaggio dall'analisi alla programmazione delle politiche in ottica di genere, insito nella finalità stessa del bilancio di genere, è indispensabile per la piena realizzazione dell'equità di genere e richiede, tra le altre cose, la disponibilità di dati disaggregati per genere (Beck, 1999), nonché adeguati strumenti di misurazione per monitorare i risultati conseguiti (Sharp, 2003), a partire dai quali orientare le scelte politiche future.

Quella degli indicatori che misurino i risultati di genere è uno dei nodi critici del processo in esame, tanto più che a livello nazionale il DLgs 150/2009 ha previsto che le amministrazioni pubbliche redigano, insieme alla relazione delle performance, il bilancio di genere realizzato.

Quella del bilancio di genere è ancora una rendicontazione volontaria, tuttavia ne viene suggerita la redazione riconoscendolo come strumento di attuazione della performance, in quanto, andando a valutare l'impatto delle politiche pubbliche sulle persone, può guidare la governance pubblica ad un utilizzo delle risorse improntato ai criteri di qualità dei servizi e di coerenza e adeguatezza con la domanda della cittadinanza, in funzione degli obiettivi di trasparenza, efficacia e di efficienza dell'operato della Pubblica Amministrazione.

In questa logica, per gli enti locali sarà indispensabile che la lettura di genere del bilancio sia posta in connessione con il ciclo della performance definito dalla Riforma Brunetta.

Il presente contributo intende, pertanto, indagare i modelli di riferimento ai quali le amministrazioni locali italiane si sono rifatti per la realizzazione del processo di analisi di genere. Nello specifico, ritenendo che la logica del raccordo del bilancio di genere con la riforma dell'amministrazione pubblica richieda di porre mano agli strumenti finora utilizzati per la valutazione dei risultati raggiunti, obiettivo specifico del percorso è di mettere in evidenza il ruolo svolto dagli indicatori all'interno di ogni modello, con particolare riferimento a quelli diretti a misurare, in chiave di una migliore o peggiore equità di genere, l'operato dell'amministrazione pubblica. Al termine di tale percorso si intende presentare una mappatura delle esperienze italiane di bilancio di genere utilizzando quale criterio quello del modello adottato, che sottende anche un modello definito di indicatori.

A tal fine, dopo aver presentato una rassegna della letteratura (sezione 2), il lavoro procederà con la illustrazione dei modelli di maggior diffusione in Italia (sezione 3), dando enfasi nei sottoparagrafi alle fasi di svolgimento del processo di analisi di genere e al sistema di indicatori richiamati dal modello. L'ultima sezione del lavoro, prima delle conclusioni, è dedicata alla mappatura dei bilanci di genere realizzati in Italia a livello di amministrazioni locali secondo la logica dei modelli di riferimento impiegati per la loro formulazione.

2. Rassegna della letteratura

Non vi è dubbio che il principale risultato ottenuto dalla IV Conferenza delle Nazioni Unite a Pechino sia stato quello di introdurre il concetto di gender mainstreaming (Walby, 2005), definendolo una strategia da adottare per promuovere l'uguaglianza e, di conseguenza, le pari opportunità per uomini e donne. Ciò ha condotto organismi internazionali, come l'ONU e l'Unione Europea, ma anche gli stessi ordinamenti nazionali, come quello italiano, ad assumere l'equità di genere come criterio da rispettare nella progettazione, nella realizzazione e nella valutazione delle politiche pubbliche (Galaverni, 2006).

Uno degli aspetti più interessanti derivanti dal processo di gender mainstreaming è senz'altro la *gender budget analysis*¹ (analisi di genere dei bilanci pubblici, sintetizzata poi nell'espressione bilanci di genere), ovvero un insieme di processi e metodologie (Budlender, Sharp, Allen, 1998) diretti a integrare la dimensione di genere a tutti i livelli del processo del bilancio, dalla fase di programmazione economica a quella di decisione, formazione e gestione del bilancio stesso (Elson, 1998).

Non si tratta, come nel bilancio sociale, di aggiungere un documento, quanto di avviare un processo che, dall'analisi dei risultati conseguiti nell'equità di genere dalle amministrazioni pubbliche (*gender auditing*), conduca verso la formulazione di bilanci "gender-sensitive" (*gender budgeting*), cambiando i bilanci stessi, nonché le politiche economiche e finanziarie che li hanno generati (Sharp, 2002).

Le prime sperimentazioni attuate, a livello internazionale così come nazionale, si sono concentrate sulla prima fase di realizzazione del processo, proponendosi di analizzare e valutare come le scelte dei governi locali o nazionali rivolte a tutta la cittadinanza, e che trovano espressione nelle voci delle spese e delle entrate di un bilancio pubblico, producano nella realtà effetti ben diversi per gli uomini e per le donne perché diverso è il loro ruolo nella famiglia, nella società, nell'economia (Elson, 1999).

Di conseguenza, i lavori accademici scaturiti sono andati nella direzione di fornire indicazioni teoriche e metodologiche per lo svolgimento del processo di analisi dei bilanci nell'ottica del genere (Budlender, Sharp, Allen, 1998; Hofbauer Baltmori, 2003; Pulejo, 2009).

Considerando che le prime teorizzazioni e sperimentazione in materia risalgono agli anni ottanta e novanta (Australia, 1984, Gran Bretagna 1989, Canada 1995 e Sud Africa, 1996), questa prima fase ha interessato un periodo piuttosto esteso, che ha visto la diffusione di numerose pubblicazioni, soprattutto di contenuto descrittivo delle esperienze realizzate (Elson, 2002; Budlender, Elson, Hewitt e Mukhopadhyay, 2002; Budlender, Hewitt, 2002; Bettio, Rosselli e Vingelli, 2002; Pulejo et al., 2008), molte delle quali sponsorizzate da organismi internazionali (Segretariato del Commonwealth, Nazioni Unite, Unione Europea). Non sono mancati autori che hanno provato a presentare una lettura critica delle stesse esperienze, mettendo in luce i punti di forza e di debolezza delle prime sperimentazioni (Sharp, Broomhill, 2002).

¹ All'inizio si parlava di women's budget, termine che però evocava la realizzazione di bilanci separati per uomini e donne e che pertanto venne poi sostituito con gender budget analysis.

Accanto a questi primi studi di contenuto teorico e metodologico, si affermano contributi che affrontano il tema del bilancio di genere in settori specifici, quali le ONG (Budlender, 2004) o le università (AaVv, 2008).

Di particolare interesse risulta il lavoro compiuto da Rubin e Bartle (2005), che conducono uno studio preliminare per l'introduzione del bilancio di genere nel contesto statunitense, individuandone le potenzialità, ma anche i limiti nel supportare un processo di riforma del bilancio pubblico.

Solo da alcuni anni si assiste ad una maggiore consapevolezza della necessità di orientare le nuove esperienze verso la formulazione di gender-sensitive budgets (Sharp, Vas Dev 2004; Budlender, 2007; Pulejo, 2010; Galizzi, 2011), consentendo in tal modo al bilancio di genere di intervenire a livello di progettazione delle politiche pubbliche.

Dare attuazione al principio del gender mainstreaming nelle politiche pubbliche significa mettere in atto un processo di valutazione ciclica (ex-ante, intermedia ed ex-post) degli effetti diretti o impatti indiretti che tali politiche producono a livello di relazioni di genere.

A tale proposito, la disponibilità di dati disaggregati per genere e l'elaborazione di strumenti di misurazione dei risultati conseguiti da parte dell'amministrazione pubblica nel perseguire l'equità di genere sono due tra le più significative criticità riscontrate in letteratura per quanto attiene la diffusione del bilancio di genere (Beck, 1999; Sharp, 2002; Budlender, Elson, Hewitt e Mukhopadhyay, 2002; Sharp e Broomhill, 2002; Addabbo, 2003; Sharp, 2003; Budlender, 2005).

Mentre il dato disaggregato per genere si ferma alla descrizione dei fatti, l'indicatore di genere - Gender Sensitive Indicator - "give an indication of change over time, and in comparison to a norm" (Beck, 1999: 7), racchiudendo in sé un confronto, rispetto ad un gruppo di riferimento o ad un valore standard.

"An example of a gender statistic would be: "60% of women in country X are literate, as opposed to 30% five years ago". An example of a gender-sensitive indicator would be: "60% of women in country X are literate, as compared to 82% of men, and compared to 30% and 52% five years ago". The norm or reference group in this example is men in the same country, but in other cases might be other groups of women" (Beck, 1999:7).

Quello della misurazione dei risultati conseguiti attraverso le politiche gender sensitive è senz'altro uno snodo critico per la promozione di questo processo innovativo, tanto più che, pur rimanendo per quanto riguarda l'Italia nell'ambito dell'accountability² di natura volontaria, il bilancio di genere è destinato a ricevere un'attenzione normativa sempre maggiore anche solo per il fatto che il "Decreto Brunetta" prevede che le amministrazioni pubbliche redigano a consuntivo la Relazione delle Performance e "il bilancio di genere realizzato".

Ora, quello della valutazione è un tema assai delicato e lo è ancor di più quando si tratta di valutare azioni pubbliche che dispiegheranno i loro effetti nel lungo termine come accade per le politiche di gender mainstreaming.

² Per una panoramica sul concetto di accountability si veda SINCLAIR A., *The Chameleon of Accountability: Forms and Discourses*, in "Accounting Organizations and Society", Vol. 20, N. 2/3, 1995; per un approfondimento del concetto in ambiente pubblico: GRAY A. AND JENKINS W., *Codes of accountability in the new public sector*, in "Accounting and Accountability Journal", VOL. 6, 3, 1993 e PEZZANI F. (a cura di), *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2003.

Per questo motivo si intende presentare una rassegna delle esperienze di bilancio di genere realizzate in Italia, proponendo una classificazione delle stesse a partire dai modelli di riferimento all'interno dei quali gli indicatori di misurazione e valutazione dei risultati sono formalizzati e impiegati con modalità diverse.

3. L'analisi di genere dei bilanci pubblici in Italia: stato dell'arte

L'ambito pubblico all'interno del quale in Italia si è diffusa la pratica dell'analisi di genere dei bilanci pubblici comprende gli Enti locali - Province, Comuni e Comunità Montane - e le Regioni.

Infatti, a differenza di quanto è accaduto in altri paesi dove l'esperienza ha riguardato principalmente l'analisi del bilancio dello Stato, in Italia il bilancio di genere ha interessato le amministrazioni locali anche in virtù dei processi di riforma che le hanno investite a partire dagli inizi degli anni novanta.

Individuato l'ambito di applicazione del processo di analisi del bilancio pubblico in ottica di genere, vi è da precisare che per bilancio pubblico si intendono i documenti contabili, programmatici e politici che appartengono al sistema di bilancio come specificato dal Tuel e dai principi contabili.

Le prime analisi di genere dei bilanci pubblici in Italia sono da ricondurre agli inizi del 2000, con l'affermarsi del progetto GenderAlp!, approvato nell'ambito del programma INTERREG III B. In seguito a questo progetto la Provincia di Genova, insieme alle Province di Modena e Siena, ha avviato nel 2002 una Rete delle Istituzioni che coinvolge Province e Comuni per "sostenere, qualificare e promuovere lo sviluppo di tutte le risorse femminili per un'effettiva realizzazione delle pari opportunità e dell'eguaglianza sostanziale tra uomini e donne".

Da allora le iniziative si sono moltiplicate, fino a coinvolgere numerose amministrazioni pubbliche.

Ai fini della presente ricerca, le iniziative di analisi di genere dei bilanci pubblici prese in considerazione per una prima elaborazione del campione di indagine consistono in: i) linee guida; ii) studi di fattibilità; iii) bilanci di genere.

Le linee guida sono manuali realizzati per lo più da enti di livello superiore (Regione o Provincia) a beneficio generalmente degli enti subordinati, definendo metodologie standardizzate da adottare per l'attuazione dell'analisi di genere dei bilanci pubblici³.

Gli studi di fattibilità riguardano lo sviluppo di strumenti e modelli per l'introduzione delle analisi di genere applicate ai bilanci delle amministrazioni pubbliche e solitamente precedono la redazione del primo bilancio di genere. Ne sono un esempio i lavori condotti nell'ambito delle regioni Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia.

Con il termine "bilancio di genere" si fa riferimento ai documenti che propongono una lettura del bilancio pubblico in ottica di genere, supportando l'analisi con il ricorso sia al linguaggio contabile sia a informazioni di natura statistico-descrittiva. Pertanto, sono ricompresi quei

³ Le pubblicazioni più significative sono quelle della REGIONE VALLE D'AOSTA, BiG. *Il bilancio di genere in Valle d'Aosta, 2001*; PROVINCIA DI MILANO, *Il bilancio di genere dei comuni: un manuale, 2006*; PROVINCIA DI ALESSANDRIA, *Il bilancio di genere, linee guida per i comuni, 2006* che ha redatto anche un suo autonomo bilancio di genere e nella stessa situazione la Provincia di Siena.

documenti che presentano, seppure con modalità diverse a causa della mancanza di un modello di riferimento e in alcuni casi con riguardo solo ad alcuni settori di intervento, l'analisi della popolazione e del contesto (sociale, economico, culturale) in ottica di genere; la riclassificazione delle voci di bilancio secondo un approccio gender-sensitive; l'analisi delle politiche, dei servizi offerti dall'ente evidenziandone, laddove possibile, l'outcome di genere. Rientrano in questa categoria tanto i documenti autonomi finalizzati all'analisi di genere quanto quei documenti che risultano parte integrante di un bilancio sociale⁴.

In letteratura si è potuto accertare che esistono numerosi contributi, soprattutto a livello internazionale, dedicati alla rassegna delle esperienze di bilancio di genere (una per tutte, Budlender, Elson, Hewitt e Mukhopadhyay, 2002). In Italia il panorama della letteratura è molto variegato. Esistono pubblicazioni promosse all'interno di collaborazioni tra enti pubblici e fondazioni private⁵ che prevedono una rassegna delle sperimentazioni in atto nel nostro paese, mettendone in luce le diverse peculiarità, così come lavori nei quali viene inquadrato il tema del bilancio di genere da un punto di vista normativo procedendo a collocare l'esperienza italiana all'interno delle linee di ricerca in materia più recenti (Galaverni, 2006).

A livello accademico, al contrario, limitati risultano ad oggi i contributi scientifici che presentano una rassegna ragionata delle esperienze (Pulejo et al., 2008; Galizzi, 2011; Martini, 2011).

In questa direzione, il presente contributo intende presentare una rassegna delle iniziative di analisi di genere condotte in Italia secondo i modelli di riferimento emersi (Galaverni, 2006), nell'ambito dei quali diverso è il ricorso agli indicatori.

3.1 I modelli di riferimento

In generale, le esperienze di analisi di genere realizzate in Italia sono riconducibili ai seguenti modelli che, più che alternativi, vanno considerati complementari (Pulejo et al. 2008: 320):

- Modello "Performance Oriented Gender Budgeting" elaborato da un gruppo di economiste guidate dall'australiana Rhonda Sharp⁶ e in Italia adottato inizialmente in via sperimentale nel Comune di Sestri Levante nel 2001 e poi diffuso in altre realtà della Liguria e formalizzato nella pubblicazione delle Linee Guida da parte della Regione della Valle d'Aosta nel 2003.
- Modello "Capabilities" elaborato a partire dal filone degli studi sullo Sviluppo Umano (Sen, 1987), diffuso in Italia dal Gender-Capp (Centro Analisi delle Politiche Pubbliche di Genere) dell'Università di Modena e Reggio Emilia a partire da uno studio di fattibilità

⁴ Per esempio, le prime edizioni del bilancio di genere della provincia di Parma erano collocate all'interno del bilancio sociale.

⁵ E' il caso della pubblicazione "Analisi di genere del bilancio regionale. Strumentario" che vede coinvolti la Regione Lazio insieme con il Centro Interuniversitario di ricerca per lo sviluppo sostenibile, la Fondazione Giacomo Brodolini e il Consorzio Casa Internazionale delle Donne.

⁶ Il modello indicato inizia ad essere formalizzato già nel 1998 da parte di Budlender D., Sharp R. and Allen K. in *How to do a Gender-Sensitive Budget Analysis: Contemporary Research and Practice*, London, Commonwealth Secretariat, per poi trovare la sua completa sistematizzazione nel 2003 da parte di Sharp R., in *Budgeting for equity. Gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting*, UNIFEM (United Nations Development Fund for Women), New York.

avviato nel 2001 dalla Regione Emilia Romagna e che si è poi diffuso in altre realtà regionali quali quella del Piemonte e del Lazio.

- Modello V.I.S.P.O. (Valutazione di Impatto Strategico in riferimento alle Pari Opportunità) elaborato dal Dipartimento per le Pari Opportunità alla fine degli anni novanta per supportare il processo di valutazione dei Fondi Strutturali 2000-2006 e rielaborato ai fini della sua applicazione al bilancio di genere.

Dopo un breve inquadramento dell'approccio teorico che li caratterizza, la presentazione dei modelli si concentrerà sull'illustrazione delle fasi del processo di formazione del bilancio di genere (alcune comuni a tutti i modelli, altre invece specifiche), con riferimento al livello di gender auditing che costituisce ad oggi l'analisi di genere dei bilanci pubblici maggiormente consolidata. Nello specifico, obiettivo del percorso di ricerca è di mettere in evidenza il ruolo svolto dagli indicatori, con particolare riferimento a quelli diretti a misurare, in chiave di una migliore o peggiore equità di genere, l'operato dell'amministrazione pubblica.

3.1.1 Modello Performance Oriented Gender Budgeting (POGB)

Questo approccio, pur attribuendo centralità alla logica aziendale delle performance, si inserisce in un filone di ricerca economica e sociologica volta a far emergere le relazioni esistenti tra economia monetaria ed economia non monetaria, lavoro pagato e lavoro non pagato (Elson, 1999; Picchio 2003a) come presupposti determinanti della possibilità di realizzare l'equità di genere. La peculiarità del modello è quello di focalizzare l'analisi sull'impiego delle risorse e la contestuale valutazione dell'efficienza delle politiche pubbliche. Secondo questo approccio, l'introduzione dell'equità di genere diventa la quarta E (accanto alla economicità, efficienza ed efficacia) alla luce della quale valutare l'intero processo - input, output e outcome - di realizzazione delle performance pubbliche (Galaverni, 2006).

La fasi di realizzazione del processo sono di seguito sintetizzate:

Analisi del contesto socio-economico

L'analisi del contesto propone una lettura del territorio e delle caratteristiche della cittadinanza secondo un'ottica mirata a evidenziare le differenze tra uomini e donne. Di norma l'analisi investe la dimensione demografica e sociale, il sistema economico e occupazionale e il sistema della rappresentanza. Si tratta di aree che vanno a delineare il contesto ambientale, culturale e politico, all'interno del quale emergono da parte della cittadinanza particolari esigenze in termini di servizi richiesti all'ente e da parte dell'amministrazione pubblica l'offerta di risposte tramite programmi, interventi, azioni⁷. Non sempre, però, i bisogni di un territorio vengono manifestati in modo esplicito dalla cittadinanza. Scopo dell'analisi di contesto è pertanto quello di dare conto della domanda potenziale di un servizio, ancorché non espressa.

⁷ La popolazione di riferimento viene suddivisa in quattro aree corrispondenti ai ruoli familiari, sociali ed economici svolti dagli uomini e dalle donne: area di cura infanzia e adolescenza 0-19 anni; area riconciliazione lavoro famiglia 20-59 anni, area di assistenza e supporto 59-79 anni; area di cura per anziani over 80. Le due aree centrali andranno riviste in seguito alla riforma del sistema pensionistico che modifica il limite di età di cessazione dell'attività lavorativa.

All'interno di questa fase si ricorre agli indicatori di contesto che, prendendo spunto da banche dati disponibili, consentono di riassumere in forma sintetica il rapporto tra due variabili relative al fenomeno oggetto di osservazione.

Analisi delle politiche e dei programmi

Le decisioni politiche dell'Ente, destinate a modificare il contesto di riferimento andando ad influire sulle condizioni di vita delle persone, sono contenute nei documenti di programmazione, che si traducono successivamente in scelte di bilancio e quindi nella formulazione dei documenti contabili.

Obiettivo di questa fase è di compiere un'analisi volta a far emergere se e in quale misura le scelte politiche, programmatiche e gestionali dell'Amministrazione siano gender-oriented, rilevando sia azioni specifiche a favore della componente femminile della popolazione (azioni positive di pari opportunità) sia quelle comunque sensibili al genere (gender mainstreaming).

Riclassificazione del bilancio secondo il genere e analisi del personale

Il passaggio da un bilancio ufficiale ad un bilancio di genere richiede la disaggregazione delle voci a livello di centro di responsabilità e una loro riaggregazione secondo aree tematiche di genere, al fine di rappresentare in modo chiaro e immediato l'impatto che l'attività di un ente produce in termini di interventi "gender sensitive" (diretto, indiretto, neutro).

All'interno di queste aree di bilancio si individuano quelle attività dell'ente ritenute di maggior interesse per una sperimentazione di bilancio di genere, in quanto risultano più immediate le connessioni tra le politiche attuate, le azioni intraprese e gli effetti prodotti sulle persone, uomini e donne. Si tratta dei settori in cui si pensa in termini di utenza, quali l'istruzione, la formazione e le politiche sociali oppure quei settori che hanno un impatto indiretto sul genere ma sono ritenuti significativi per valutare la qualità della vita, quali le politiche ambientali, la mobilità e i trasporti pubblici.

Da alcuni anni c'è sempre una maggior attenzione a coinvolgere in questo tipo di analisi le politiche delle risorse umane dell'ente.

Analisi dell'attività dell'Ente

In questa fase la rilevazione delle aree di bilancio e dei corrispondenti servizi più interessati alle differenze di genere viene analizzata per le voci ritenute più significative attraverso un processo di incrocio tra domanda potenziale da parte della popolazione rispetto ad un servizio e offerta di quello stesso servizio da parte dell'ente, al fine di individuare la ricaduta di genere dell'azione dell'Ente.

In questa fase si colloca l'utilizzo di indicatori di efficienza ed efficacia al fine di attribuire una misurazione alle performance di genere realizzate dall'ente.

L'utilizzo degli indicatori

Gli indicatori di efficacia e di efficienza di genere costituiscono la sintesi dell'analisi compiuta, in quanto dovrebbero rappresentare l'incontro dei bisogni dei cittadini, emersi con l'analisi del contesto, con la risposta dell'ente in termini di servizi, permettendo di valutare se vi sia stato un miglioramento o al contrario un peggioramento nella dimensione dell'equità di genere.

L'applicazione del criterio dell'economicità nel settore pubblico ha fatto emergere la necessità di avere un sistema di controllo e di misurazione del grado di economicità, efficienza ed

efficacia raggiunto dall'amministrazione pubblica. A tale fine la normativa in materia di finanza locale ha elaborato una serie di indicatori che a livello consuntivo svolgono la funzione di verifica dell'attività, fornendo orientamenti in sede di previsione per la definizione degli obiettivi programmatici futuri (D.P.R. n. 194/1996 e successive modifiche).

Questi indici però sono studiati per rilevare gli aspetti contabili amministrativi e, di conseguenza, investono l'attività svolta dall'ente rispetto ad una richiesta esplicitamente espressa dalla cittadinanza (es. i servizi a domanda individuale, come asili nido, impianti sportivi, mense scolastiche).

Tab. 1. Alcuni indici di bilancio di efficacia ed efficienza: Servizi indispensabili e a domanda individuale

SERVIZI INDISPENSABILI	PARAMETRO EFFICACIA	PARAMETRO EFFICIENZA
ISTRUZIONE PRIMARIA E SECONDARIA	<u>Aule</u> Numero bambini	<u>Costo totale</u> Studenti frequentanti
SERVIZI A DOMANDA INDIVIDUALE	PARAMETRO EFFICACIA	PARAMETRO EFFICIENZA
ASILO NIDO	<u>Domande soddisfatte</u> Domande presentate	<u>Costo totale</u> Numero bambini
MENSA SCOLASTICA	<u>Domande soddisfatte</u> Domande presentate	<u>Costo totale</u> Pasti erogati

Un simile set di indicatori non è pertanto adatto a supportare un processo di analisi di genere, in quanto non coglie gli aspetti gender sensitive rilevabili tanto nei bisogni, soprattutto inespressi della cittadinanza che generano la domanda potenziale di un servizio, quanto nell'attività di un'amministrazione.

A livello europeo molto è stato fatto per definire gli indicatori di genere da inserire nei sistemi informativi e statistici, ma è pur vero che, mentre alcuni sono certamente utili e rappresentabili, altri non sono rilevabili (come i congedi parentali) o troppo indipendenti dal contesto complessivo di gestione dell'ente

Tab. 2 Alcuni indicatori europei di conciliazione lavoro-famiglia

Congedi parentali	• <i>Genitori che usufruiscono effettivamente del congedo (pagato e non pagato) sul totale dei genitori occupati (bambini fino ai sei anni)</i> • Quota di congedo parentale riservato al padre
Bambini	<i>Bambini affidati a persone non di famiglia o a istituzioni esterne in percentuale a tutti i bambini delle seguenti fasce di età:</i> 0-3 anni (durante il giorno) 3-6 anni (orario extra scolastico) 6-11 anni (orario extra scolastico)
Anziani:	Persone sopra i 75 anni di età ospitati in strutture residenziali/di cura o assistiti a domicilio in percentuale alla popolazione sopra i 75; distinti per sesso
Gestione del tempo	• Per ogni genitore che vive in coppia con un figlio minore di 12 anni, totale delle ore giornaliere vincolate a: viaggi/spostamenti + lavoro domestico+ cura bambini, anziani o malati della famiglia • Per ogni genitore che non vive in coppia ma vive con un figlio minore di 12 anni, totale delle ore giornaliere vincolate a : viaggi/spostamenti + lavoro domestico+ cura bambini, anziani o malati della famiglia
Orari di apertura dei servizi	• Normali orari di sportello dei servizi pubblici nei giorni feriali, di sabato e di domenica • Normali orari di apertura dei negozi, nei giorni feriali, di sabato e di domenica

Fonte: *Il Bilancio di genere del Comune di Bari, 2007*

Allo scopo di cogliere la molteplicità di variabili che possono influire sulla disuguaglianza di genere, occorre giungere ad una sintesi dei due approcci, "che permetta di cogliere gli aspetti maggiormente rappresentativi e più adatti alla realtà territoriale in esame, aggiungendo gli elementi di tipo economico alle variabili contabili-amministrativi. Così facendo si cerca di contestualizzare tali indici alla realtà territoriale e di bilancio⁸.

⁸ Si veda: Regione Valle d'Aosta, *Linee Guida. Progetto BiG. Bilancio di Genere. Analisi di genere dei bilanci pubblici*.

Tab. 3: Alcuni indicatori di genere di efficacia ed efficienza

Asilo Nido:	<u>Indici di Efficienza:</u> - Costo totale /N° bambini frequentanti - Provento totale/N° bambini frequentanti <u>Indici di Efficacia:</u> - N° domande soddisfatte/domande presentate - bambini frequentanti/domande presentate: - bambini frequentanti/ totale bambini età 0-2 anni: - bambini frequentanti/bambini senza nonni residenti: - bambini frequentanti/bambini con almeno 1 fratello 3-13 anni - bambini freq/ madri che lavorano - bambini freq/ madri in cerca di lavoro
Refezione scolastica:	<u>Indici di Efficienza:</u> - Costo totale Servizio/N° utenti: - Provento totale Servizio/N° utenti - Costo totale servizio/N° pasti - Provento totale servizio/N° pasti <u>Indici di Efficacia:</u> - Domande soddisfatte/domande presentate - Mq per N° posti a sedere - N° utenti scuole materne-elementari-medie statali e private/N° bambini residenti età 3-13 anni - Utenti / bambini senza nonni residenti età 3-13 anni - Utenti/N° bambini con almeno 1 fratello 0-13 anni - Utenti/madri di bimbi 3-13 avviate - Utenti/madri di bimbi 3-13 in cerca di lavoro

Fonte: Provincia di Genova - Servizio Politiche del Lavoro Ufficio Pari Opportunità, Gender Budgeting: Analisi di genere dei bilanci pubblici per scelte a favore di donne e uomini. Lo studio applicato al Comune di Sestri Levante, Genova, 2002

3.1.2 Modello Capabilities

Il presente modello prende spunto dagli studi condotti da Sen (1987) e Nussbaum (2002), in base ai quali lo sviluppo del benessere individuale e collettivo non è commisurato alla quantità di beni o alla utilità che si può trarre dal loro impiego, ma al compimento di certe funzioni, o ancor meglio, alla possibilità - *capabilities* - di poter compiere tali funzioni. Pertanto, si propone uno spostamento di attenzione dalle risorse alle capacità, facendo emergere come il tema della discriminazione di genere possa essere interpretato non solo come una diversa distribuzione di risorse materiali e immateriali tra donne e uomini, ma anche come diversa possibilità di accesso alle risorse e, di conseguenza, capacità di conversione delle stesse in aspetti di vita apprezzabili (Picchio, 2003b).

Poiché lo sviluppo delle capacità è responsabilità anche dell'amministrazione pubblica, l'analisi dei bilanci pubblici che ne consegue si concentra non tanto sull'utilizzo delle risorse o sull'efficienza delle politiche nel perseguire l'equità di genere, quanto sulle politiche e sulle azioni valutate nella loro attitudine a favorire un processo di "capacitazione" delle donne e degli uomini appartenenti ad uno specifico territorio.

Pertanto, si tratterà di individuare le aree di intervento dell'Amministrazione per le quali, a partire dalle sue funzioni istituzionali, sono più evidenti i legami di connessione tra politiche,

azioni ed effetti sulle persone distinguendo i programmi, i progetti e le risorse in base al criterio della sensibilità di genere, consolidato in letteratura (Budlender, Sharp, Allen, 1998). Poiché è elevato il rischio di agire in modo generico su tutte le dimensioni individuate, il gruppo di ricercatori afferenti al gruppo di studio Gender-CAPP dell'Università di Modena e Reggio Emilia ha individuato una soluzione al trade-off tra efficacia dell'analisi di genere e possibilità concreta di applicare tale analisi all'intera gamma di attività di un Ente. A tale scopo, viene compiuta un'analisi preliminare per indicatori per scegliere i settori di intervento pubblico che richiedono un'analisi di genere approfondita. Da ciò ne consegue che gli indicatori svolgono una funzione di indirizzo strategico, andando a individuare quelle aree di forza e di debolezza che fanno da guida alla lettura del bilancio, ma anche orientano le future azioni dell'amministrazione pubblica.

Il processo di elaborazione del Gender Auditing secondo l'approccio delle capacità prevede, pertanto, le seguenti fasi⁹:

Matrice di Gender Auditing

In una matrice sono rappresentati gli assi di sviluppo (assi di empowerment) che si ritengono rilevanti per l'affermazione dell'equità di genere, e le aree di intervento dell'Ente desumibili dall'analisi dei documenti programmatici, individuando nell'incrocio tra le due tipologie di variabile le politiche, gli interventi e le azioni che, in modo diretto o indiretto, possono avere un impatto sulle opportunità di accesso ai livelli di capacità ritenuti apprezzabili.

Analisi preliminare per indicatori

L'analisi preliminare per indicatori dovrebbe permettere di individuare quale dimensione del benessere individuale e della collettività si intende approfondire attraverso l'analisi di genere dell'agire pubblico.

Nello specifico si tratta di (rielaborato da "Studio di fattibilità per la costituzione del bilancio delle amministrazioni pubbliche secondo un'ottica di genere"¹⁰):

- ✓ individuare un insieme di indicatori 'di contesto', atti cioè a valutare la posizione relativa delle donne nel contesto geografico di riferimento;
- ✓ calcolare il valore degli indicatori per il territorio servito dal bilancio locale in esame (Regione, Provincia o Comune);
- ✓ confrontare il valore assunto dall'indicatore 'locale' con 'valori di riferimento' e coi 'migliori risultati raggiunti' nel contesto italiano o europeo;
- ✓ individuare, sulla base di tale confronto, i settori di intervento prioritari. Laddove possibile, questo passaggio va discusso e concordato anche con gli amministratori

Come si può notare, l'analisi di contesto consente non solo di rappresentare la condizione delle donne e degli uomini appartenenti ad un territorio rispetto alle diseguaglianze esistenti nella realizzazione delle capacità, ma anche di posizionare il livello di sviluppo delle

⁹ Il modello propone anche un'analisi delle entrate che si concentra sulle imposte comunali e propone un metodo econometrico per stimare la ripartizione individuale di queste imposte per soggetti che vivono all'interno di un nucleo familiare. Poiché non sempre è presente nelle esperienze condotte in seguito, e avendo poca attinenza con il problema degli indicatori oggetto del presente studio, si è deciso di non includerla nella descrizione.

¹⁰ SCSAzioneInnova, *Studio di fattibilità per la costituzione del bilancio delle amministrazioni pubbliche secondo un'ottica di genere*, 2003

capacità raggiunto dai membri di una comunità all'interno di un quadro di riferimento nazionale ed europeo.

Analisi dell'impegno di spesa nei settori prioritari

Dopo aver identificato le voci di spesa esplicitamente dedicate ad obiettivi di pari opportunità, si procede ad un'analisi trasversale all'interno del bilancio degli impegni di spesa nei settori prioritari, ricostruendone l'andamento storico e verificandone la coerenza rispetto alle finalità dichiarate dall'Amministrazione.

Analisi dell'efficacia di specifici provvedimenti o politiche nell'ambito dei settori prioritari

La fase finale del percorso di gender auditing mette a fuoco alcuni provvedimenti adottati nell'ambito dei settori prioritari oggetto dell'analisi, valutandone l'efficacia, ossia l'esito dell'intervento pubblico. La metodologia di valutazione che viene adottata è quella specifica al provvedimento o all'area di policy in esame (Studio di fattibilità; p. 16 terza parte).

L'utilizzo degli indicatori

L'approccio delle capacità applicato ai bilanci di genere propone un set di indicatori su tre livelli diversi:

- ✓ Livello 1: relativo alle dimensioni principali di sviluppo umano (benessere economico, educazione e accesso alla conoscenza, partecipazione).
Questo primo livello aiuta a comprendere il contesto economico e sociale del territorio oggetto di analisi.
- ✓ Livello 2: relativo a indici sintetici di parità di genere in grado di supportare il livello superiore. A tale scopo si fa riferimento alla rielaborazione di due indici delle Nazioni Unite che misurano lo sviluppo umano: GDI (Gender Development Index) che tiene conto della speranza di vita media delle donne, della possibilità di accesso alla conoscenza, all'istruzione superiore e dello standard di vita (PIL pro capite); GEM (Gender Empowerment Measures) che misura il potere economico (standard di vita), il potere derivante dalla partecipazione politica e dalla partecipazione agli istituti di governance.
Questo livello di analisi indica la direzione da assegnare alle politiche pubbliche.
- ✓ Livello 3: relativo ad indicatori di valutazione delle politiche pubbliche in ottica di genere, in particolare per gli aspetti inclusi nella matrice di *gender audit*.
Si tratta di individuare un pacchetto di politiche attorno al quale preparare alcuni indicatori di gender auditing che permettano di capire in quali ambiti le politiche, gli interventi dell'amministrazione locale sono efficienti e dove invece andrebbero rafforzati

Un punto cruciale dell'approccio è rappresentato dalla determinazione di valori obiettivo per gli indicatori di parità di genere per poter indirizzare le politiche pubbliche.

Una volta identificati alcuni obiettivi di sviluppo umano (rispetto ai livelli 1 e 2), la valutazione delle politiche avviene secondo la sequenza:

- 1) determinazione della distanza fra i valori obiettivo e i valori misurati di determinati indicatori e/o indici,
- 2) calcolo degli indicatori di parità di genere nelle politiche in esame e per il territorio servito dal bilancio locale in esame

3) confronto del valore dell'indicatore "locale" con "valori di riferimento" e con i "migliori risultati raggiunti" nel contesto italiano o europeo,

4) determinazione degli effetti degli interventi rendendo visibile, attraverso gli indicatori di livello 1 e 2, la diminuzione nel tempo della distanza fra gli obiettivi e i valori reali rilevati, individuando in tal modo settori di intervento prioritari (si veda Galaverni, 2006)

Questa architettura di indicatori mette in risalto innanzitutto il ricorso agli indicatori di genere elaborati dalle Nazioni Unite che, però, sono anche complessi dato la loro struttura econometrica. Inoltre, l'impianto teorico del modello, privilegiando una lettura dell'uguaglianza tra uomo e donna in termini di uguaglianza di opportunità di sviluppo delle capacità, assegna all'analisi di genere dei bilanci pubblici lo scopo di valutare non tanto l'utilizzo efficiente delle risorse nel perseguire l'equità di genere, quanto l'attitudine delle politiche e quindi delle modalità di utilizzo delle risorse a favorire questa uguaglianza nel processo di sviluppo umano.

Ne consegue che la misurazione dei risultati raggiunti dovrà prevedere oltre che quelli quantitativi, una serie di indicatori di tipo qualitativo per cogliere il grado di avvicinamento all'obiettivo dell'equità reso possibile dalle politiche, dagli interventi, dai progetti messi in campo dalle amministrazioni.

**Livello 1
– Indicatori della
condizione di vita**

Benessere economico	1. Reddito pro capite in PPPEuro 2. Rapporto di povertà relativo e assoluto 3. Differenza di genere nel reddito (Indice di Gini) 4. Tasso di disoccupazione a breve- e lungo-termine 5. Occupazione atipica sull'occupazione totale		
Educazione e accesso alla conoscenza	1. Tasso di iscrizione all'istruzione primaria e secondaria 2. Tasso di iscrizione all'educazione superiore 3. Tasso di iscrizione ai Corsi di specializzazione o di formazione finanziati da fondi pubblici 4. Tasso di abbandono 5. Tasso di qualificazione in materie scientifiche femmine/ maschi		
Partecipazione	1. Quota di occupazione pagata in occupazioni non agricole 2. Misure di Gender <i>Empowerment</i>		
Livello 2 – Indici sintetici di genere	1. Indice di Sviluppo di Genere 2. Misura di <i>Empowerment</i> di Genere		
Livello 3 – Parità di genere negli indicatori per le politiche pubbliche	Politiche istituzionali	Politiche macroeconomiche	Politiche Meso- e Micro-economiche
Controllo sulle risorse materiali	Azioni di Pari Opportunità (PO) per il riequilibrio delle attività produttive/ riproduttive Quote di contratti pubblici assegnati a imprese femminili/maschili	Rapporto di spesa per PO Rapporto di Benefici PO legati alla prova dei mezzi Rapporto dell'accesso per genere ai servizi pubblici Rapporto imposte dirette/indirette	Rapporto di trasferimenti al reddito in ottica PO Rapporto delle spese in supporto alle imprese in ottica PO
Controllo sulle risorse immateriali	Politiche di conciliazione vita lavorativa-vita familiare in ottica PO	Rapporto per spesa in formazione superiore in ottica PO	Rapporto per incentivi diretti all'educazione continua in ottica PO
Partecipazione e cittadinanza attiva	Quota per genere della nuova occupazione (direttiva e non) % della presenza nelle istanze politiche	Spesa per la riduzione delle disuguaglianze di genere	Spesa per la partecipazione sociale e politica in ottica di PO

Fonte: traduzione da Addabbo, Lanzi, Picchio, (2008), *Gender Auditing in a Capability Approach*, CAPPaper n. 40

3.1.3 Modello V.I.S.P.O.

Il recepimento del principio di gender mainstreaming ha condotto l'Unione Europea ad aumentare gli impegni comunitari in materia di valutazione delle politiche pubbliche, in ogni loro fase, dalla progettazione, all'attuazione, all'impatto. In modo particolare, la Strategia Europea per l'Occupazione e i Fondi Strutturali sono stati all'origine della ricerca di metodologie e strumenti diretti a supportare tale processo di valutazione.

In linea con gli impegni comunitari, l'Italia ha adottato il principio di pari opportunità tra uomini e donne quale indirizzo strategico nella programmazione e nella valutazione della gestione delle risorse comunitarie, adottando nel 1999, a cura del Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, "Le Linee Guida VISPO (Valutazione d'Impatto Strategico sulle Pari Opportunità). Attuazione del principio di pari opportunità per uomini e donne e valutazione dell'impatto equitativo di genere nella programmazione operativa".

All'interno dell'obiettivo generale di pari opportunità "Migliorare le condizioni di vita e l'indipendenza delle donne", che costituisce lo scenario dell'intero modello, si individuano quattro obiettivi prioritari a cui tendere nella programmazione pubblica:

- ✓ miglioramento delle condizioni di vita al fine di rispondere meglio ai bisogni delle donne;
- ✓ miglioramento dell'accessibilità delle donne al mercato del lavoro e alla formazione;
- ✓ miglioramento della situazione lavorativa delle donne sul posto di lavoro e redistribuzione del lavoro di cura;
- ✓ promozione della partecipazione delle donne alla creazione di attività socio-economiche.

Trattandosi di una metodologia per la valutazione strategica dell'impatto di genere della programmazione, il modello si pone l'obiettivo di procedere ad una valutazione degli effetti attesi sulle pari opportunità, mediante l'assegnazione di un punteggio¹¹: 0 quando non viene valutato nessun effetto benefico, 1 per effetti poco significativi indiretti, 2 effetti poco significativi diretti, 3 effetti significativi indiretti, 4 effetti significativi diretti, 5 effetti molto significativi indiretti e 6 effetti molto significativi diretti.

Il modello, inizialmente elaborato per la valutazione dei Fondi Strutturali 2000 - 2006, è stato successivamente impiegato nell'ambito dell'analisi di genere dei bilanci pubblici da alcuni enti¹². Nello specifico, va precisato che si tratta di gender auditing, per cui anche la valutazione dell'impatto atteso sulle pari opportunità da parte delle politiche di competenza dell'ente è stata compiuta sempre ex-post, con la consapevolezza di avere a disposizione un importante strumento di decisione strategica.

Nella prospettiva dell'analisi di genere, il modello VISPO si differenzia sostanzialmente dal modello Performance Oriented Gender Budget per l'utilizzo del sistema di valutazione ex-ante di impatto potenziale di genere degli obiettivi programmatici e degli interventi compiuti

¹¹ La versione originale del documento prevedeva un punteggio da 0-2, rimodulato successivamente anche con il supporto dell'IRS per evitare disaggregare maggiormente la valutazione. Si veda a tale proposito il documento realizzato da IRS e Provincia Autonoma di Bolzano, *Un sistema di monitoraggio e valutazione secondo un'ottica di genere*, 2002.

¹² L'esperienza pilota è stata condotta dalla Regione Marche, alla quale hanno fatto seguito altre amministrazioni locali, tra le quali la Provincia di Pistoia e quella di Trieste.

dall'Amministrazione. Pertanto, non si riporta in questa sede le fasi dell'analisi di contesto¹³, riclassificazione del bilancio e analisi dei servizi già descritti a suo tempo.

Analisi della documentazione programmatica

L'analisi della documentazione ha lo scopo di individuare gli indirizzi e le priorità in ottica di gender mainstreaming dell'azione pubblica che si dispiega nei vari settori di intervento, in linea con i quattro obiettivi prioritari. Questa analisi consente di costruire la cornice entro cui "inquadrare ed attraverso cui verificare, successivamente, i risultati ottenuti con l'esame in un'ottica di genere dei capitoli di bilancio"¹⁴. Infatti, a tale scopo, si compie una valutazione generale e complessiva della programmazione per individuare le strategie adottate per affrontare le politiche di pari opportunità e per introdurre il principio di gender mainstreaming, nonché le modalità di intervento rispetto agli obiettivi prioritari.

Valutazione delle attività e delle spese in base all'impatto potenziale di genere

Questa fase distingue il modello VISPO dagli altri finora proposti. Infatti, prevede una valutazione analitica delle specifiche linee di intervento individuate in precedenza e in ultima analisi della spesa, in termini di impatto potenzialmente atteso sul genere.

Si tratta di valutare l'attività dell'ente (per ora a consuntivo) mediante il sistema di indicatori presentato in precedenza, che va a misurare l'impatto atteso dagli interventi pubblici analizzati sull'obiettivo generale di pari opportunità, declinato nei quattro obiettivi prioritari.

Ogni settore analizzato, insieme alle sue voci di spesa, riceve un punteggio (da 0 a 6) in relazione a ciascuno dei quattro obiettivi prioritari prima evidenziati. La somma dei quattro singoli risultati genera un punteggio sintetico, che intercorre tra 0 e 24. Tale punteggio viene suddiviso in terzili per definire l'impatto potenziale Neutro (da 0 a 8), Aperto ad una prospettiva di parità (da 9 a 15), Impostato alla parità (da 16 a 24)¹⁵.

L'utilizzo degli indicatori

Nel processo di valutazione, che può realizzarsi ex-ante, in itinere ed ex-post, il modello VISPO necessita di specifici indicatori:

- indicatori di realizzazione, che misurano le attività realizzate negli interventi (detti anche indicatori di attività, di output);
- indicatori di risultato riferiti agli effetti diretti sui destinatari e all'effetto sulla popolazione potenziale (indicatori di outcome);
- indicatori di impatto riferito al raggiungimento degli obiettivi generali del programma, considerando un arco temporale che va oltre quello di esecuzione dello stesso.

¹³ Per quanto riguarda l'analisi di contesto, si precisa che affinché l'analisi di contesto sia finalizzata alla valutazione è necessario che "si attribuisca un peso specifico alle variabili stesse e, per via transitiva, alle politiche che su tali variabili intervengono" ricorrendo alla metodologia SWOT, proposta anche dalla Riforma Brunetta. Si veda INDIRETTO G, MURTAS E (a cura di), (2004), *Indirizzi operativi per l'attuazione delle linee guida V.I.S.P.O. Indicazioni per il Fondo Sociale Europeo*, Isfol, p. 52.

¹⁴ Provincia di Catanzaro, *Bilancio di Genere*, 2005, p. 76.

¹⁵ In alcune applicazioni, il modello di valutazione è stato rivisto, distinguendo l'impatto che la spesa ha sulla struttura occupazionale e imprenditoriale da quello sui beneficiari finali. Si tratta di una implementazione impiegata nell'ambito dell'analisi di genere dei bilanci di alcune Province che, in base alle funzioni loro riconosciute, hanno un ruolo istituzionale nell'ambito della formazione professionale e del mercato del lavoro.

Tab. 5: Esempi di indicatori di sorveglianza e monitoraggio

Priorità	Indicatori di realizzazione	Indicatori di risultato	Indicatori di impatto
Accesso al mercato del lavoro e alla formazione	- numero di beneficiarie delle diverse tipologie di intervento; - numero di progetti avviati; - beneficiarie donne sul totale dei beneficiari; - numero e % di progetti di pari opportunità sul totale dei progetti * - risorse destinate ai progetti di pari opportunità sul totale	- aumento del tasso di copertura della popolazione di riferimento delle diverse tipologie di intervento (%) - numero di lavoratori irregolari emersi - nuovi servizi attivati	- aumento del tasso di attività femminile (%); - aumento del tasso di occupazione femminile (%); - aumento del livello di istruzione della popolazione destinataria dell'azione (%) - riduzione dei tempi di rientro al lavoro; - riduzione tempi della transizione scuola

Fonte: Dipartimento Pari Opportunità, (2000), *Linee guida per la redazione e la valutazione dei Complementi di Programmazione in relazione al rispetto del principio di pari opportunità per donne e uomini*

Sintesi

Come si è potuto constatare, l'impianto teorico di ciascun modello richiama un coerente sistema di indicatori.

Infatti, il modello *Performance Oriented Gender Budget* propone l'analisi di genere dei bilanci pubblici allo scopo di valutare l'efficienza delle politiche pubbliche nel realizzare l'obiettivo dell'uguaglianza di genere. In particolare, se l'analisi del contesto permette di far emergere la domanda potenziale da parte della cittadinanza verso le attività e i servizi diretti al riequilibrio dei rapporti di genere, l'analisi dei servizi al contrario focalizza l'attenzione sul lato dell'offerta e quindi della capacità, prima progettuale e poi operativa dell'ente pubblico, di dare una risposta alle richieste, espresse e inesprese del territorio. In questo senso allora gli indici più appropriati sono quelli che vanno a misurare in chiave di genere l'efficienza e l'efficacia dell'operato pubblico.

Al contrario, il modello *Capabilities* sposta l'attenzione dall'utilizzo efficiente delle risorse all'attitudine delle politiche e delle azioni nel favorire un processo di uguaglianza di opportunità nello sviluppo delle potenzialità delle donne e degli uomini di un territorio. Il sistema di indicatori diventa pertanto più articolato, ma anche meno codificabile in astratto se non per il processo di analisi richiesto dal modello.

Da ultimo, in linea con gli orientamenti europei nel cui contesto si è sviluppato, il modello VISPO è l'unico che propone un sistema di valutazione dell'impatto, ancorché potenziale, delle politiche pubbliche sulle pari opportunità, che orienta poi l'intero processo di analisi del bilancio.

4. Una proposta di mappatura dei bilanci di genere in Italia

A conclusione di tale percorso, il presente lavoro intende presentare una mappatura delle esperienze di bilancio di genere realizzate in Italia, utilizzando quale criterio per la loro classificazione il modello teorico di riferimento, al quale si collega, come evidenziato nei paragrafi precedenti, modalità diverse di misurazione dell'equità tra donne e uomini realizzata.

Per definire il campione di indagine si è utilizzata una precedente ricerca (Galizzi, 2011) che, attraverso la metodologia *snowball sampling*¹⁶, aveva individuato sul territorio nazionale le seguenti sperimentazioni (riferibili al periodo marzo 2011): Regioni n. 4, Province n. 15, Comuni n. 20 e Comunità Montane n. 1¹⁷.

Tale campione è stato aggiornato (Luglio 2012), utilizzando per la raccolta dei dati la rete telematica, in quanto internet costituisce senz'altro lo strumento maggiormente efficace per comunicare le azioni intraprese, soprattutto quelle innovative come il bilancio di genere.

Inoltre, al fine di rispondere alla domanda di ricerca, si ritiene opportuno escludere dal campione i bilanci di genere integrati alla documentazione di bilancio sociale¹⁸, in quanto, non essendo documenti autonomi, il framework principale di riferimento è quello della rendicontazione sociale, mentre al contrario si è deciso di mantenere nel campione le esperienze realizzate dalle amministrazioni locali in termini di Linee guida, a motivo proprio di un riferimento esplicito al modello teorico a cui riferire l'analisi.

A questo punto, quindi, il campione di indagine risulta così composto (Tab. n. 6): Regioni n. 5, Province n. 19, Comuni n. 25, Comunità Montane n. 3.

¹⁶ "One approach to sampling members of hard-to-reach populations is through snow-ball sampling, where the initially sampled individuals will lead you to the other members of the hidden population, which in turn lead to other members and so on." Termeh Shafie, "Design-based estimators for snowball sampling", Workshop on Survey Sampling Theory and Methodology, Vilnius, Lithuania, August 23-27, 2010.

¹⁷ Il campione di indagine delle ricerca pubblicata in Galizzi (2011) non prevedeva le linee guida, a motivo della domanda di ricerca sottesa al progetto.

¹⁸ In questa casistica sono compresi: il comune di Alessandria, la provincia di La Spezia e le ultime edizioni del bilancio di genere della provincia di Genova (2007 e 2009).

Tab. 6 - Il campione di indagine

Regioni	Province	Comuni		Comunità Montana
Emilia Romagna*	<u>Alessandria</u>	Aci Bonaccorsi	Lodi Vecchio	Aniene*
Friuli V. Giulia*	Bari	Aosta	Modena	Monte Cervino
Marche	Bologna	Arezzo	Novi Ligure	Valle Sacra
<u>Piemonte</u>	Bolzano	Argenta	Pinerolo	
Valle d'Aosta	Catanzaro	Bari	Pasian di Prato	
	Ferrara	Bologna	Priolo Gargallo	
	Firenze	(Bologna-Savena)	Quarrata	
	Genova	Cervignano del Friuli	Rimini	
	Gorizia	Collegno	S.Giuliano Terme	
	Macerata	<u>Corsico</u>	Sestri Levante	
	Massa C.	Cuneo	Torino	
	Modena	Ferrara	Udine	
	Parma	Forlì		
	Pescara	Genova		
	Pistoia			
	Roma			
	<u>Siena</u>			
	Torino			
	Trieste			

*Gli Enti indicati con l'asterisco hanno realizzato uno studio di fattibilità, che nel caso della Regione Emilia Romagna e del Friuli Venezia Giulia si è tradotto in una successiva analisi di genere dei bilanci delle amministrazioni pubbliche coinvolte nel progetto iniziale.

Gli Enti sottolineati invece hanno realizzato sia Linee guida che un bilancio autonomo. La regione Valle d'Aosta ha realizzato solo Linee guida, applicate poi dal comune di Aosta.

Al fine di procedere ad una prima mappatura dei bilanci di genere in Italia, si è deciso di utilizzare quale criterio di classificazione delle esperienze il modello teorico attraverso il quale è avvenuta la loro diffusione, secondo quanto illustrato nella sezione precedente.

Il metodo di lavoro si è basato principalmente sull'analisi del contenuto dei documenti pubblicati dalle amministrazioni pubbliche in internet, rendendo possibile evidenziare il modello adottato. Laddove il modello non veniva dichiarato in modo esplicito, sono state analizzate le fasi seguite dalle amministrazioni nel processo di analisi di genere del bilancio, individuando come discriminante per il modello *Performance Oriented Gender Budget* (P.O.G.B.) la riclassificazione del bilancio e l'analisi dei servizi in ottica di genere, per il modello *Capabilities* la costruzione della Matrice di auditing, mentre nel caso del modello VISPO l'utilizzo del sistema di valutazione dell'impatto potenziale di genere per l'analisi delle politiche e dei programmi. Da ultimo, quando il modello adottato non rientrava tra quelli indicati o non è stato possibile ricondurre l'esperienza analizzata ad uno dei modelli menzionati si è provveduto a inserirla nella colonna "Altro".

Al termine, il risultato del lavoro è stato collocato in una matrice bidirezionale, che presenta sull'asse orizzontale i tre modelli precedentemente descritti prevedendo anche la colonna

"Altro" e su quello verticale la tipologia di amministrazione pubblica che ha dato vita al bilancio di genere analizzato.

	P.G.O.B	Gender Capabilities	V.I.S.P.O.	Altro
Regioni		Emilia Romagna Friuli V. Giulia	Marche	Piemonte
Province	Bari Firenze Genova Macerata* Parma	Bologna Gorizia Modena Roma	Catanzaro Macerata* Pistoia Trieste	Alessandria Bolzano Ferrara Massa Carrara Pescara Siena Torino
Comuni	Aci Bonaccorsi Aosta Arezzo Argenta (Fe) Bari Collegno Cuneo Genova Lodi Vecchio Novi Ligure Pasian di Prato Pinerolo Priolo Gargallo Quarrata Rimini S. Giuliano Terme Sestri Levante Torino Udine	Bologna Modena	Cerignano del Friuli Corsico	Ferrara Forlì
C. Montane	Aniene Monte Cervino Valle Sacra			

4.1 Analisi dei risultati

E' nostra intenzione presentare alcune riflessioni che scaturiscono dal lavoro di ricerca condotto con l'obiettivo di giungere alla mappatura delle esperienze di bilancio di genere in Italia.

In primo luogo, la matrice evidenzia una distribuzione diversificata delle esperienze in rapporto ai modelli teorici di riferimento. In dettaglio, le Regioni che hanno iniziato a sperimentare il processo di analisi di genere dei propri bilanci (che rappresentano pur sempre il 20% del totale) hanno optato in 2 per il modello *Capabilities*, una per quello VISPO mentre la Regione Piemonte propone un modello che trae spunto dai due principali coniugandoli con il programma di mandato. Ciò può significare che, in linea di massima, il modello P.O.G.B. non è ritenuto adatto a supportare un processo di rendicontazione di genere a livello regionale,

in virtù dell'attività prevalentemente normativa, di indirizzo e di trasferimento di risorse a favore degli enti di livello inferiore.

Le amministrazioni provinciali sono quelle che risultano distribuite lungo tutti e tre i modelli e dove è maggiore la concentrazione di esperienze condotte con altri modelli rispetto a quelli analizzati¹⁹. Nell'ambito delle province preme sottolineare la scelta adottata dall'amministrazione di Macerata di adottare un approccio al bilancio di genere essenzialmente legato a quello P.O.G.B. ma utilizzando la valutazione di impatto strategico VISPO nell'analisi del processo di analisi della documentazione di programmazione.

Al contrario, le esperienze comunali sono quelle che nella maggior parte dei casi sono state condotte secondo il modello *Performance Oriented Gender Budget*, lasciando supporre che si presti più degli altri a rendicontare in chiave di genere i risultati raggiunti dall'attività dell'ente locale.

Inoltre, si può sottolineare che per la sua complessità l'approccio delle capacità richiede il supporto di consulenti esterni con competenze ben specifiche, mentre gli altri due modelli possono, una volta acquisita la metodologia, essere applicati autonomamente dal personale interno all'amministrazione.

Vi è da aggiungere che essendo le esperienze italiane ancora in una fase di sperimentazione, non sempre tutte le fasi del processo sono presenti. In particolare, le amministrazioni lamentano la difficoltà nel calcolare proprio gli indicatori; tendenzialmente si riesce ad esprimere gli indicatori di attività (detti anche di realizzazione, di output), nel caso del modello P.O.G.B. pochi sono i processi di analisi di genere che terminano con il calcolo degli indicatori di efficienza e di efficacia, oppure, nel caso degli altri due modelli, con la determinazione degli indicatori che misurano l'impatto delle politiche sulle condizioni di uguaglianza/disuguaglianza tra uomo e donna.

Infine, l'analisi di alcune esperienze, nello specifico quella della Provincia di Macerata che utilizza lo schema di valutazione VISPO rifacendosi però anche all'individuazione tematica delle aree di bilancio del modello P.O.G.B, consente di rafforzare l'idea che i modelli anziché alternativi siano da intendersi complementari (Pulejo, 2008).

5. Conclusioni

Alla luce della riforma Brunetta che prevede il bilancio di genere a integrazione della relazione della performance, il presente lavoro si è proposto di sperimentare una mappatura delle esperienze italiane condotte dagli enti locali territoriale e dalle regioni.

In letteratura si è potuto accertare che esistono numerosi contributi internazionali dedicati alla rassegna delle esperienze di bilancio di genere. In Italia il panorama della letteratura è molto variegato, in quanto a fronte di una certa proliferazione di esperienze accompagnate da pubblicazioni non accademiche che prevedono una rassegna delle sperimentazioni in atto nel

¹⁹ In alcuni casi è possibile ricondurre la scelta del modello ad una logica di filiera con il livello regionale. Lo studio di fattibilità della Regione Emilia Romagna prevedeva la partecipazione anche della Provincia e del Comune di Modena che poi, a loro volta, hanno dato vita ad esperienze autonome di bilancio di genere sempre impiegando il modello delle capacità.

nostro paese, a livello scientifico sono invece pochi i contributi specifici dedicati all'argomento oggetto di studio.

In questo scenario, pertanto, il contributo che si è voluto fornire è quello di realizzare una rassegna delle iniziative di analisi di genere condotte in Italia, utilizzando come chiave di lettura il modello teorico impiegato nell'analisi di genere.

Il ricorso a tale criterio di classificazione si giustifica con il fatto che ogni modello propone un sistema di misurazione del risultato dell'azione pubblica coerente con l'impianto teorico sottostante. In letteratura quella della elaborazione di adeguati strumenti di misurazione dei risultati conseguiti da parte dell'amministrazione pubblica nel perseguire l'equità di genere è ampiamente riconosciuta come una delle forti criticità del bilancio di genere, e il presente lavoro va nella direzione di offrire un primo punto di partenza per ulteriori riflessioni in ambito economico aziendale, con la consapevolezza che l'oggetto di studio per la sua stessa natura chiede che si proceda con un approccio multidisciplinare.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV. (2008), *Gender Budgeting as a Management Strategy for a Gender Equality at University*, Frauenakademie Munchen e. v. Munchen.

ADDABBO T. (2003), *Gender auditing dei bilanci e delle politiche pubbliche*, CAPP Centro DI Analisi delle Politiche Pubbliche, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

ADDABBO T., LANZI D., PICCHIO A. (2008), *Gender Auditing in a Capability Approach*, CAPPaper n. 40.

BECK T. (1999), *Using Gender -Sensitive Indicators. A reference Manual for Governments and other Stakeholders*, Commonwealth Secretariat, London.

BETTIO F., ROSSELLI A. e VINGELLI G. (2002), *Gender Auditing dei Bilanci Pubblici*, Mimeo, Fondazione A. J. Zaninoni, Bergamo.

BETTIO F., BOTARELLI S., ROSSELLI A. (2005) *Manuale di Linee guida per la lettura di genere dei bilanci comunali*.

BUDLENDER D. (2007), "Gender-responsive call circulars and gender budget statements", *Guidance Sheet Series*, n. 1 January, UNIFEM.

BUDLENDER D. (2005), *Expectations versus Realities in Gender-Responsive Budget Initiatives*, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD)

BUDLENDER D. (2004), "Gender Budgets: what's in it for NGOs", *Gender & Development*, 10:3.

BUDLENDER D., ELSON D., HEWITT G. e MUKHOPADHYAY T. (2002), *Gender Budgets Make Cents: Understanding Gender Responsive Budgets*, Commonwealth Secretariat, London.

BUDLENDER D., HEWITT G. (2002), *Gender Budgets Make More Cents: Country Studies and Good Practice*, Commonwealth Secretariat, London

BUDLENDER D., HEWITT G. (2002), *Engendering Budgets. A Practitioners' Guide to Understanding and Implementing Gender Responsive Budgets*, Commonwealth Secretariat, London.

BUDLENDER D., SHARP R., ALLEN K. (1998), *How to do a Gender Sensitive Budget Analysis: Contemporary Research and Practice*, Commonwealth Secretariat, London.

CHAKRABORTY L. S., (2004), *Gender Responsive Budgeting and Fiscal Decentralisation in India: A Preliminary Appraisal*, presentato in occasione di "International Expert Group Meeting on Local Level Gender Responsive Budgeting" organizzato da NIPFP con UNIFEM, Commissione Europea e IDRC in India International Centre, New Delhi, November 1-4.

COMUNE DI BARI (2007), *Il bilancio di genere*.

DIPARTIMENTO PARI OPPORTUNITÀ, (2000), *Linee guida per la redazione e la valutazione dei Complementi di Programmazione in relazione al rispetto del principio di pari opportunità per donne e uomini*

ELSON D. (2002), "Gender Responsive Budget Initiatives: Key Dimensions and Practical Examples", KLOT J., HOLVOET N. VILLAGOMEZ E. *Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences*, United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), New York.

ELSON D. (1999), *Gender Budget Initiatives*, Commonwealth Secretariat, London.

ELSON D. (1998), "Integrating Gender Issues into National Budgetary Policies and Procedures: Some Policy Options", *Journal of International Development*, 10 (November), pp. 929-941.

GALAUVERNI M. (2006), *Bilanci pubblici e equità di genere*, Collana Temi e strumenti. Studi e ricerche, ISFOL, Roma.

GALIZZI G. (2011), "Gender auditing vs gender budgeting: il ciclo dell'accountability di genere", *Azienda Pubblica*, n. 4, pp. 379-394.

GRAY A. AND JENKINS W. (1993), *Codes of accountability in the new public sector*, in "Accounting and Accountability Journal", VOL. 6, 3.

HOFBAUER BALTMORI H. (2003), *Gender and Budgets: Overview Report*, Bridge Development-Gender London.

INDIRETTO G., MURTAS E. (2005) (a cura di), *Indirizzi operativi per l'attuazione delle linee guida V.I.S.P.O. Indicazioni per il Fondo Sociale Europeo*, Collana I libri del Fondo sociale europeo, ISFOL, Roma.

KLOT J., HOLVOET N. VILLAGOMEZ E. (2002), *Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences*, United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), New York.

MARTINI M. (2011), "Il bilancio di genere nella prassi italiana. Indagine empirica sul comportamento degli enti locali", *Rivista italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, Marzo-Aprile, 3-4.

NUSSBAUM M. (2002), *Giustizia sociale e dignità umana. Da individui a persone*, Bologna: Il Mulino.

PICCHIO A. (2003A), *Unpaid Work And The Economy*, Routledge, London And New York.

PICCHIO A.(2003b), "Il Gender Auditing: concetti ed esperienze", in SCS Azioninnova Consulting, *Studio di fattibilità per la costituzione del bilancio delle amministrazioni pubbliche in un'ottica di genere*, pp. 24-31.

PROVINCIA DI ALESSANDRIA (2006), *Il bilancio di genere, linee guida per i comuni*.

PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO, (2002), *Un sistema di monitoraggio e valutazione in un'ottica di genere. Un manuale per l'uso*, IRS.

PROVINCIA DI CATANZARO (2005), *Il bilancio di genere*.

PROVINCIA DI GENOVA (2002), Servizio Politiche del Lavoro Ufficio Pari Opportunità, *Gender Budgeting: Analisi di genere dei bilanci pubblici per scelte a favore di donne e uomini. Lo studio applicato al Comune di Sestri Levante*, Genova.

PROVINCIA DI MILANO (2006), *Il bilancio di genere dei comuni: un manuale*.

PULEJO L (2010), "Le nuove frontiere della comunicazione nell'ente pubblico locale: l'approccio di genere", in G. Airoidi, G. Brunetti, G. Corbetta e G. Invernizzi (a cura di), *Economia Aziendale & Management: scritti in onore di Vittorio Coda*, Università Bocconi Editore.

PULEJO L. (2009), "Cos'è e come si redige un bilancio di genere?", in AA.VV., *Donne, politica e istituzioni*, Aracne, Roma.

PULEJO L., RUPO D., BARRESI G., CAPPOLINO R., MARISCA C. (2008), "Le strategie di gender mainstreaming negli enti pubblici territoriali: l'esperienza italiana", AA.VV., *Innovazione e accountability nella pubblica amministrazione. I drivers del cambiamento*, Rirea, Roma.

REGIONE VALLE D'AOSTA (2001), BiG. *Il bilancio di genere in Valle d'Aosta*.

RUBIN M.M, BARTLE J.R. (2005) "Integrating gender into government budgets: a new perspective", *Public Administration Review*, May/June, vol 65, no 3, pp. 259 - 72.

SCSAZIONINNOVA (2003), *Studio di fattibilità per la costituzione del bilancio delle amministrazioni pubbliche secondo un'ottica di genere*.

SEN A. (1987), *Commodities and Capabilities*, Delhi: Oxford University Press

SHARP R. (2003), *Budgeting for equity. Gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting*, UNIFEM (United Nations Development Fund for Women), New York.

SHARP R. (2002), "Moving Forward: Multiple Strategies and Guiding Goals", KLOT J., HOLVOET N. VILLAGOMEZ E. *Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences*, United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), New York.

SHARP R. and VAS DEV S. (2004), *Bridging the gap between gender analysis and gender-responsive budgets: key lessons from a pilot project in the republic of the Marshall Islands*, Working Paper Series, Hawke Research Institute, University of South Australia.

SHARP R., BROOMHILL R. (2002), "Budgeting for equality: the Australian experience", *Feminist Economics* 8(1), pp. 25-47.

TERMEH S. (2010), *Design-based estimators for snowball sampling*, Workshop on Survey Sampling Theory and Methodology, Vilnius, Lithuania, August 23-27. United Nations Development Programme 24-26 March 1999 New Delhi, India

WALBY S. (2005), "Gender Maintreaming: Productive Tensions in Theory and Practice", *Social Politics - Special Issues on Gender Mainstreaming*, vol. 12, issue 3, Fall 2005.

Decreto Legislativo 150 del 27 ottobre 2009, Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, GU 254, 31.10.2009, SO 197/L
http://www.riformabrunetta.it/sites/default/files/u3/Testo_del_decreto_150_del_27ottobre09.pdf

Legge 4 marzo 2009, n. 15 Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti, GU 53, 05.03.2009
http://riformabrunetta.it/sites/default/files/u3/Legge_Brunetta_n_15_2009.pdf