

DISEGNO DI LEGGE
d’iniziativa della senatrice DATO
COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L’11 GENNAIO 2006

Norme per l’istituzione del bilancio di genere per la Pubblica amministrazione

Onorevoli Senatori. – Come sappiamo, con la definizione e l’attuazione delle politiche di bilancio, le autorità pubbliche adottano specifiche decisioni che inevitabilmente influiscono sulla società e l’economia; e conseguentemente, il bilancio non è uno strumento neutro, ma riflette di fatto la distribuzione di potere esistente nella società e la distribuzione del reddito che ne deriva. In questo senso è sempre più sentita la necessità di analizzare e costruire bilanci attraverso una prospettiva di genere, con il fine ultimo di contribuire a realizzare concretamente la parità tra uomini e donne, le quali pur lavorando più ore degli uomini percepiscono mediamente un reddito più basso.

Il *gender budgeting*, appunto il bilancio in ottica di genere – di cui proponiamo con questa proposta di legge l’istituzione presso la pubblica amministrazione – può essere identificato come un’applicazione del *gender mainstreaming* nella procedura di bilancio. Esso pone l’accento sull’analisi dell’impatto delle politiche pubbliche sulle donne e sugli uomini, inserisce la prospettiva di genere a tutti i livelli del processo di costruzione dei bilanci pubblici e mira a ristrutturare le entrate e le uscite al fine di promuovere l’uguaglianza tra i sessi.

Ricordiamo che per *gender mainstreaming* si intende una strategia di politica della parità sperimentata a livello internazionale. Contrariamente a quanto accade con la semplice promozione della donna, in questo caso si tratta di un approccio globale, avente come obiettivo quello di integrare degli aspetti inerenti alla parità in modo durevole e generale a tutti i livelli organizzativi. Grazie a questa strategia, sia le donne che gli uomini dovrebbero beneficiare in uguale misura di ogni progetto e di ogni provvedimento realizzato in seno all’amministrazione pubblica.

Il concetto ed il metodo del bilancio di genere si sono diffusi dopo la Quarta Conferenza mondiale sulle donne delle Nazioni Unite, che ebbe luogo a Pechino nel 1995, durante i cui lavori fu fatto spesso riferimento al *gender sensitive budget*, e fu sostenuta la necessità di una strategia di *gender mainstreaming* in tutte le politiche al fine di perseguire la parità tra uomini e donne, indicando alcuni obiettivi strategici per i governi, tra i quali:

- a) ristrutturare e ridefinire la spesa pubblica per promuovere le opportunità economiche delle donne ed il loro accesso alle risorse produttive;
- b) promuovere ai vari livelli processi di bilancio più trasparenti e adeguati che integrino la prospettiva di genere nelle programmazioni e nelle politiche di bilancio e il finanziamento di programmi per le pari opportunità tra uomini e donne.

Ricordiamo peraltro che l’Unione europea, proprio a seguito della Quarta Conferenza mondiale sulle donne di Pechino del 1995, ha introdotto il bilancio di genere tra gli strumenti politici di realizzazione delle pari opportunità con la risoluzione del Parlamento europeo sul *gender budgeting* del 3 luglio 2003, invitando gli Stati membri a utilizzare tale strumento.

Nel definire le politiche di entrate e uscite, le autorità pubbliche di bilancio, ad ogni livello, effettuano delle scelte politiche. Il bilancio non è un semplice strumento economico, bensì uno strumento chiave con il quale l’autorità politica definisce il modello di sviluppo socio-economico e i criteri di redistribuzione all’interno della società, decide le priorità di intervento rispetto alle politiche e ai bisogni dei propri cittadini, producendo degli effetti differenti a seconda che siano uomini o donne.

Non si tratta di produrre bilanci separati per uomini e donne, ma di assicurare una distribuzione delle risorse equa ed efficiente.

In sostanza fare un bilancio di genere significa essere in grado di verificare l’efficienza e l’efficacia delle spese di bilancio rispetto agli obiettivi previsti, e in particolare riguardo la distribuzione di risorse e servizi destinati a uomini e donne. È necessario verificare se i bisogni delle donne vengono affrontati e risolti dagli interventi di spesa pubblica, se i servizi offerti sono adeguati, e se le asimmetrie di genere sono positivamente affrontate. La spesa pubblica è efficiente, oltre che equa, quando è in grado di promuovere lo sviluppo e sfruttare tutte le potenzialità di tutte le componenti della società.

Per esempio, se un’autorità locale deve variare un tipo di imposta, l’effetto di questo taglio o aumento influisce da un punto di vista di genere? Qual è il vero margine di manovra di un’autorità locale per variare il suo bilancio? Uno dei passaggi chiave è quello di capire come giudicare un bilancio: non una politica ma un insieme di politiche. È importante analizzare alcuni dati, dall’occupazione femminile al tasso di natalità, dalla qualità della vita alle politiche di conciliazione svolte, l’efficienza dei trasporti o la sicurezza sociale, ma soprattutto i servizi all’infanzia e

alle famiglie.

Appare opportuno considerare il legame tra bilancio di genere e bilancio sociale, entrambi infatti si configurano come procedure attraverso le quali leggere in modo diverso e innovativo non solo i documenti di bilancio di un ente pubblico, ma anche la corrispondenza tra servizi erogati e domanda degli/delle utenti. Il bilancio di genere può dunque essere considerato parte qualificante del bilancio sociale e del bilancio di mandato, poiché in tal senso si configura come azione di miglioramento e di trasparenza del bilancio dell'ente pubblico.

L'analisi dell'impatto differenziale che decisioni politiche possono avere sulle donne e sugli uomini viene spesso percepito come un appesantimento inutile del processo decisionale, perché non si intuiscono le potenzialità di questo nuovo approccio: un miglioramento della trasparenza, della qualità e dell'efficacia delle politiche. L'introduzione della prospettiva di genere nei bilanci pubblici racchiude in sé questa potenzialità.

L'introduzione della contabilità sociale in ambito pubblico corrisponde a questa considerazione: un'azione amministrativa, un investimento, un fenomeno sociale non possono essere misurati soltanto finanziariamente; è necessaria un'altra metrica, appunto di tipo sociale.

I *budgets* formulati in una prospettiva di genere servono quindi non a mappare una posizione di margine di un soggetto sociale svantaggiato, quanto a riposizionarlo in modo paritario nel quadro delle negoziazioni sociali.

La costruzione del bilancio sociale in ambito pubblico avviene secondo tre particolari ambiti di rendicontazione e di verifica:

- 1) verifica di coerenza, misurata rispetto agli assunti valoriali di partenza e agli indirizzi politici;
- 2) verifica di efficacia, connessa con l'analisi e la misurazione dei progressi in fatto di qualità dei servizi e con il raggiungimento di più complessi obiettivi di benessere sociale;
- 3) verifica di efficienza, in gran parte connessa con la capacità di realizzare con il minimo costo le funzioni di erogazione dei servizi, facendo in maniera che sia salvaguardato il principio di equità.

I bilanci che rendicontano la distribuzione delle risorse finanziarie rispondono sempre ad una visione del sistema economico e sociale. L'assetto dei bilanci attuali si struttura su di una contabilità macroeconomica di tipo keynesiano, basata sui concetti di reddito, consumi e investimenti di merci e fattori scambiati sul mercato, ed esplicitamente esclude gli scambi di beni e servizi che hanno luogo nel nucleo domestico. Questa pregiudiziale monetaria porta in sé alcune distorsioni metodologiche (ad esempio, una enorme massa di lavoro non pagato delle donne) che impediscono di cogliere appieno il contributo delle donne all'economia, coprono una enorme disparità nella distribuzione delle risorse e nella divisione dei lavori e delle responsabilità tra uomini e donne e, infine, nascondono alcuni elementi di fragilità strutturale del sistema economico nel suo complesso.

Una riflessione sul senso e sull'impatto differenziato di entrate e spese pubbliche su uomini e donne aiuta quindi a porre in una luce diversa la relazione tra fatti economici e dimensioni sociali, ed estende la definizione di economia fino a comprendere aspetti non monetari.

Analizzare i bilanci pubblici in funzione del benessere, individuale e collettivo, di uomini e donne, non è un mero esercizio, poiché nella realtà il ruolo delle amministrazioni pubbliche è finalizzato proprio alla formazione delle condizioni di benessere sociale.

In breve la formazione di bilanci pubblici di genere richiede metodiche e modelli relativi a tre ambiti teorico-metodologici:

- una nuova idea di assetto di bilancio e di riclassificazione della spesa pubblica che superi quella strutturata su contabilità macroeconomiche di tipo keynesiano (basata sui concetti di reddito, consumi e investimenti) che evidenzia, descriva e valuti la diversa relazione tra fatti economici e dimensioni sociali, secondo l'approccio cosiddetto dello «sviluppo umano»;
- una particolare enfasi sulle tecniche e modalità di partecipazione della società civile nel processo della costruzione degli obiettivi;
- un approccio *accountability*, ovvero la creazione di un processo di definizione di obiettivi, indicatori e parametri di controllo che non solo descrivano le azioni, ma che spieghino (o tentino di farlo) anche gli esiti di un impegno di politica diretta o indiretta dell'amministrazione pubblica.

Considerati gli studi e le ricerche che si stanno realizzando da vari anni a tutti i livelli e il successo di alcune esperienze pilota sui bilanci di genere, anche integrate con i bilanci sociali, che si stanno avviando in alcuni comuni e province d'Italia, poniamo alla vostra attenzione questa proposta di legge che è così articolata:

- l'articolo 1 definisce il bilancio di genere e ne indica le finalità;
- l'articolo 2 dispone che la pubblica amministrazione adegui progressivamente i propri bilanci secondo un'ottica di genere, prevedendo opportuni corsi di formazione per il personale incaricato di attuare detto bilancio;
- l'articolo 3 prevede l'emanazione di un decreto del ministro dell'economia, relativamente alle norme e le metodologie utili per la progettazione e la realizzazione del bilancio di genere;
- gli articoli 4, 5 e 6, infine, prevedono il coinvolgimento della Corte dei conti per il controllo e la corretta applicazione della presente legge da parte della pubblica amministrazione. Sempre presso la Corte dei conti, l'articolo 4 dispone la costituzione di una banca-dati osservatorio sui bilanci di genere delle pubbliche amministrazioni, alla quale possano attingere dati e informazioni le consigliere di parità, e le amministrazioni interessate (a tal proposito è da evidenziare che per effetto della vigente normativa i bilanci delle pubbliche amministrazioni già pervengono alla Corte dei conti, in particolare alle Sezioni regionali di controllo).

È infine previsto che le pubbliche amministrazioni che non provvedono agli adempimenti di cui al presente disegno di legge e la cui violazione sia stata accertata in sede giurisdizionale, non possono assumere nuovo personale, compreso quello appartenente alle categorie protette.

Vale la pena ricordare come l'articolo 7, comma 5, del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 196, nell'intento di dare effettività alla previsione di cui all'articolo 2, comma 6, della legge 10 aprile 1991, n. 125, e successive modificazioni, già prevede che le pubbliche amministrazioni predispongano piani triennali di azioni positive tendenti ad assicurare la realizzazione delle pari opportunità di lavoro e nel lavoro tra uomini e donne; la prima scadenza prevista per la presentazione dei predetti piani era il 30 giugno 2001. In caso di mancato adempimento della predisposizione dei piani (riscontrabile ad esempio dalle consigliere di parità nella loro qualità di pubblici ufficiali verificatori dell'attuazione concreta dei piani) la sanzione da applicare è quella prevista dall'articolo 6, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che testualmente recita: «le amministrazioni pubbliche che non provvedono agli adempimenti di cui al presente articolo non possono assumere nuovo personale, compreso quello appartenente alle categorie protette». Tuttavia non risulta individuato il soggetto deputato al controllo dell'adempimento ed alla applicazione della sanzione prevista dall'articolo 6, comma 6, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001.

Trattandosi di verificare l'attuazione di un obbligo amministrativo (la predisposizione dei piani triennali) ed in caso di mancato adempimento di valutare – con implicazioni di un giudizio giuridico – la comminabilità della sanzione, pare evidente che la Corte dei conti possa giustificatamente proporsi quale soggetto deputato al controllo ed alla applicazione della sanzione, in particolare nelle sue articolazioni territoriali (Sezioni regionali di controllo).

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Definizione e finalità del bilancio di genere)

1. Il bilancio di genere comporta l'adozione di una valutazione dell'impatto sul genere delle politiche di bilancio, integrando la prospettiva di genere a tutti i livelli della procedura di bilancio e riclassificando le entrate e le uscite al fine di promuovere l'uguaglianza tra uomini e donne.

2. Al fine di garantire la massima pervasività del bilancio di genere non solo in ogni amministrazione pubblica, ma anche in ogni contesto politico e amministrativo, alla sua predisposizione devono essere affiancati un adeguato controllo e una verifica sulle politiche effettivamente condotte, attraverso un controllo di genere condotto nelle diverse fasi di progettazione, definizione e applicazione del bilancio.

3. Il bilancio di genere non mira a produrre bilanci separati per le donne e gli uomini, bensì implica che all'interno dei programmi delle azioni e delle politiche di bilancio, le entrate e le uscite siano valutate e riclassificate in modo da assicurare che le priorità e le necessità delle donne siano prese in considerazione allo stesso modo di quelle degli uomini. In questo senso, esso costituisce lo strumento per raggiungere più efficacemente:

- a) una maggiore efficienza della spesa pubblica;
- b) la promozione della prospettiva di genere in tutte le politiche;
- c) la partecipazione delle donne nel processo decisionale.

3. Il bilancio di genere, poiché promuove la parità tra i sessi nell'attuazione delle politiche, implica che i bilanci pubblici raggiungano anche altri obiettivi di rilievo:

- a) l'equità: ovvero politiche di bilancio eque ed equilibrate volte a ridurre le disuguaglianze e a promuovere le pari opportunità;
- b) l'efficienza: ovvero impiego più efficiente delle risorse, maggiore qualità ed efficienza dei servizi pubblici a seconda delle diverse esigenze delle cittadine e dei cittadini;
- c) la trasparenza: ovvero migliore comprensione delle entrate e delle uscite pubbliche da parte dei cittadini e delle cittadine.

Art. 2.

(Bilancio di genere e ambito di applicazione)

1. Entro il termine tassativo di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le amministrazioni pubbliche sono tenute ad adoperarsi al fine di adeguare i propri bilanci alle finalità di cui al comma 2, e nel rispetto del decreto di cui all'articolo 3.

2. La predisposizione di un bilancio di genere delle pubbliche amministrazioni comporta:

- a) la determinazione di come le singole cittadine e i singoli cittadini beneficiano della spesa pubblica e contribuiscono al reddito pubblico, sottolineando le differenze tra donne e uomini tramite il ricorso a dati qualitativi e quantitativi;
- b) la valutazione del diverso impatto prodotto sulle donne e sugli uomini dalle politiche di bilancio e dalla redistribuzione delle risorse in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro sociale e domestico;
- c) l'analisi dell'impatto di genere in tutti i settori dell'intervento pubblico e l'introduzione del bilancio di genere in tutte le politiche;
- d) l'attuazione progressiva di una procedura di bilancio dal basso verso l'alto e la promozione del coinvolgimento e della partecipazione di tutte le cittadine e tutti i cittadini e di tutti gli attori interessati (associazioni e organizzazioni

non governative) al fine di individuare le diverse esigenze specifiche e le politiche e le misure più adeguate per soddisfarle;

e) la verifica che l'allocazione delle risorse risponda in maniera congrua e adeguata alle diverse esigenze e richieste delle donne e degli uomini;

f) l'accertamento che l'analisi di genere e la valutazione dell'impatto di genere siano debitamente considerati nelle diverse fasi della progettazione, definizione, attuazione, controllo e valutazione del bilancio;

g) l'utilizzo del bilancio pubblico per definire adeguate priorità politiche e individuare strumenti, meccanismi e azioni specifici per raggiungere la parità tra uomini e donne tramite le politiche pubbliche;

h) la ridefinizione delle priorità e la riallocazione della spesa pubblica senza necessariamente aumentare l'ammontare del bilancio pubblico totale;

i) la verifica e il rendiconto dell'efficacia e dell'efficienza della spesa pubblica rispetto alle priorità e agli impegni fissati in generale e, nello specifico, relativamente al rispetto delle pari opportunità tra uomini e donne nella redistribuzione delle risorse e dei servizi pubblici.

3. Le disposizioni della presente legge si applicano a tutte le amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni.

4. Ai fini dell'attuazione della presente legge, ciascuna amministrazione predispone corsi di formazione e di aggiornamento finalizzati a preparare opportunamente il proprio personale per la realizzazione del bilancio di genere di cui alla presente legge.

5. Con propri decreti, il Ministero dell'economia e delle finanze provvede ad assegnare annualmente le risorse finanziarie alle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3, da destinare alle azioni positive per le pari opportunità.

Art. 3.

(Realizzazione del bilancio di genere)

1. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti il Ministro dell'interno e il Ministro per le pari opportunità, provvede ad emanare, con proprio decreto, le norme e le metodologie utili per la progettazione e la realizzazione del bilancio di genere. Dette norme rappresentano il livello minimo di conformità a cui le pubbliche amministrazioni sono tenute ad attenersi, secondo un criterio di progressività, tale da prevederne la completa attuazione entro il termine perentorio di due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Il decreto di cui al comma 1 deve attenersi a quanto previsto dall'articolo 2, e ai seguenti criteri e finalità:

a) le spese dei bilanci pubblici sono analizzate suddividendole, in primo luogo, secondo alcune categorie di base:

1) spese non direttamente connesse al genere;

2) spese che sono differenziate e dirette a uomini e donne;

3) spese specificatamente inerenti a programmi e misure per le pari opportunità;

b) ai fini della predisposizione del bilancio di genere occorre inoltre:

1) identificare chi beneficia delle spese e contribuisce alle entrate;

2) capire come le entrate e le uscite si dividono rispetto agli uomini e alle donne;

3) valutare quale impatto diverso producono su uomini e donne, le politiche di bilancio e la distribuzione delle risorse in termini economici, di tempo e rispetto al lavoro non retribuito;

4) verificare che l'allocazione delle risorse risponda in modo congruo e adeguato ai bisogni diversi di uomini e donne;

5) accertare che la differenza di genere sia debitamente considerata nelle diverse fasi di progettazione, definizione e applicazione del bilancio;

6) individuare le priorità e le azioni specifiche per ridurre le ineguaglianze tra uomini e donne attraverso il bilancio.

3. Il Ministro dell'interno riferisce annualmente al Parlamento con una relazione sullo stato di attuazione della presente legge.

Art. 4.

(Osservatorio banca-dati dei bilanci di genere)

1. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, è istituito presso la Corte dei conti l'Osservatorio banca-dati sui bilanci di genere delle pubbliche amministrazioni.

2. Le finalità dell'Osservatorio di cui al comma 1, sono ricondotte alla necessità di stimolo e di controllo delle pubbliche amministrazioni nell'applicazione e nel rispetto delle disposizioni di cui alla presente legge.

Art. 5.

(Tutela giurisdizionale e soggetti verificatori dei bilanci di genere)

1. Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il Ministro per le pari opportunità, le consigliere di parità e i portatori di un interesse qualificato possono ricorrere alle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti territorialmente competenti, contro la mancata o non corretta applicazione della presente legge nella redazione e gestione dei bilanci delle amministrazioni pubbliche.

2. Gli organi preposti al controllo contabile certificano la regolarità dei conti pronunciandosi espressamente sul rispetto della presente legge.

Art. 6.

(Sanzioni)

1. La Corte dei conti può ordinare la integrazione dei conti ai fini del rispetto della presente legge e applicare una sanzione fino a 2.500 euro al dirigente del competente ufficio di ragioneria che abbia omesso gli adempimenti contabili o non abbia ottemperato alle prescrizioni integrative della Corte dei conti.
2. Le pubbliche amministrazioni che non provvedono agli adempimenti di cui alla presente legge e la cui violazione sia stata accertata in sede giurisdizionale, non possono assumere nuovo personale, compreso quello appartenente alle categorie protette.