

CAMERA DEI DEPUTATI N. 227

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

ZANELLA, BOATO

Disposizioni per l'istituzione dei bilanci di genere
per la pubblica amministrazione

Presentata il 28 aprile 2006

ONOREVOLI COLLEGHI! — 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; 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 di 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 si propone 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 alcuni 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.

Atti Parlamentari — 1 — Camera dei Deputati

XV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Il concetto e il metodo del bilancio di genere si sono diffusi dopo la Quarta Conferenza mondiale sulle donne organizzata dalle Nazioni Unite, che ebbe luogo a Pechino nel 1995, durante i cui lavori venne fatto spesso riferimento al « gender sensitive budgets », 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 e 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

(2003)0323 del 3 luglio 2003, invitando gli Stati membri a utilizzare tale strumento.

Nel definire le politiche di entrate e di uscite, le autorità pubbliche di bilancio, a 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 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 alla distribuzione di risorse e di servizi destinati a uomini e a donne. E`

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 e` efficiente, oltre che equa, quando e` in grado di promuovere lo sviluppo e sfruttare tutte le potenzialita` di tutte le componenti della societa`.

Per esempio, se un'authorita` locale deve variare un tipo di imposta, l'effetto di questo taglio o aumento influisce da un punto di vista di genere? Qual e` il vero margine di manovra di un'authorita` locale per variare il suo bilancio ?

Uno dei passaggi chiave e` quello di capire come giudicare un bilancio: non una politica ma un insieme di politiche. E` importante analizzare alcuni dati, dall'occupazione femminile al tasso di natalita` , dalla qualita` 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 il bilancio di genere e il 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 i servizi erogati e la domanda degli/delle utenti. Il bilancio di genere puo` dunque essere considerato parte qualificante del bilancio sociale e del bilancio di mandato, poiche` in tale 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 percepita come un appesantimento inutile del processo decisionale, perche` non si intuiscono le potenzialita` di questo nuovo approccio: un miglioramento della trasparenza, della qualita` e dell'efficacia delle politiche. L'introduzione della prospettiva

se' questa potenzialita`.

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

I budget 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 con la misurazione dei progressi in fatto di qualita` dei servizi e con il raggiungimento di piu` complessi obiettivi di benessere sociale;
- 3) verifica di efficienza, in gran parte connessa con la capacita` di realizzare con il minimo costo le funzioni di erogazione dei servizi, facendo in maniera che sia salvaguardato il principio di equita`.

I bilanci che rendicontano la distribuzione delle risorse finanziarie rispondono sempre a una visione del sistema economico e sociale. L'assetto dei bilanci attuali si struttura su di una contabilita` macroeconomica di tipo keynesiano, basata sui concetti di reddito, consumi e investimenti di merci e di fattori scambiati sul mercato, ed esplicitamente esclude gli scambi di beni e di servizi che hanno luogo nel nucleo domestico. Questa pregiudiziale monetaria porta in se' 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 disparita` nella distribuzione delle risorse e nella divisione dei lavori e delle responsabilita` tra uomini e donne e, infine, nascondono alcuni elementi di fragilita` strutturale del sistema economico nel suo complesso.

Una riflessione sul senso e sull'impatto differenziato di entrate e di 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:

- 1) una nuova idea di assetto dei bilanci 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 »;
- 2) una particolare enfasi sulle tecniche e sulle modalità di partecipazione della società civile nel processo della costruzione degli obiettivi;
- 3) 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 inter-

Atti Parlamentari — 3 — Camera dei Deputati — 227

XV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

grate con i bilanci sociali, che si stanno avviando in alcuni comuni e province d'Italia, poniamo alla vostra attenzione questa proposta di legge, già presentata nella XIV legislatura dall'onorevole Laura Cima, 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 adempia progressivamente i propri bilanci secondo un'ottica di genere, prevedendo opportuni corsi di formazione

per il personale incaricato di attuare detti bilanci; l'articolo 3 prevede l'emanazione di un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze che predisponga le norme e le metodologie utili per la progettazione e la realizzazione del bilancio pubblico di genere; gli articoli 4, 5 e 6, infine, prevedono il coinvolgimento della Corte dei conti per il controllo e la corretta applicazione della legge da parte della pubblica amministrazione. Sempre presso la Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 4, è istituito un Osservatorio banca-dati sui bilanci di genere delle pubbliche amministrazioni, dal quale possono attingere dati e informazioni le consigliere di parità e le amministrazioni interessate (a tale 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).

E' infine previsto che le pubbliche amministrazioni che non provvedono agli adempimenti previsti 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 n. 196 del 2000 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 n. 165 del 2001, 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 e dell'applicazione della sanzione prevista dall'articolo 6, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001.

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

Atti Parlamentari — 4 — Camera dei Deputati — **227**

XV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

PROPOSTA 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 per 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.

4. Promuovendo la parità tra i sessi nell'attuazione delle politiche, il bilancio di genere implica che i bilanci pubblici raggiungano anche i seguenti ulteriori obiettivi di rilievo:

Atti Parlamentari — 5 — Camera dei Deputati — 227
XV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

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 un impiego più efficiente delle risorse e una maggiore qualità ed efficienza dei servizi pubblici a seconda delle diverse esigenze delle cittadine e dei cittadini;

c) la trasparenza, ovvero una migliore comprensione delle entrate e delle uscite pubbliche da parte dei cittadini e delle cittadine.

ART. 2.

(Bilancio pubblico di genere e ambito di applicazione).

1. Entro e non oltre 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 del presente articolo, nel rispetto delle disposizioni del decreto di cui all'articolo 3.

2. Per la predisposizione di un bilancio pubblico di genere è necessario:

a) determinare come i singoli cittadini e le singole cittadine beneficiano della spesa pubblica e contribuiscono al reddito pubblico, evidenziando le differenze tra donne e uomini tramite il ricorso a dati qualitativi e quantitativi;

b) valutare il diverso impatto prodotto sulle donne e sugli uomini dalle politiche di bilancio e dalla redistribuzione delle risorse in termini di denaro, servizi, tempo, lavoro sociale e domestico;

c) analizzare l'impatto di genere in tutti i settori dell'intervento pubblico e introdurre il bilancio di genere in tutte le politiche;

d) attuare progressivamente una procedura di bilancio dal basso verso l'alto e promuovere il coinvolgimento e la parte-

Atti Parlamentari — 6 — Camera dei Deputati — 227

cipazione di tutti i cittadini e le cittadine, nonché di tutti i soggetti interessati al fine di individuare le diverse esigenze specifiche, le politiche e le misure più adeguate per soddisfarle;

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

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

g) utilizzare il 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) ridefinire le priorità e riallocare la spesa pubblica senza dovere obbligatoriamente aumentare l'ammontare del bilancio pubblico totale;

i) verificare e rendere conto 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 pubbliche amministrazioni 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, il Dipartimento della funzione pubblica predispone corsi di formazione e di aggiornamento finalizzati a preparare opportunamente il personale delle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 per la realizzazione dei bilanci di genere di cui alla presente legge. Tali corsi sono affidati agli Istituti nazionali di formazione.

5. Con propri decreti, il Ministro dell'economia e delle finanze provvede ad

assegnare annualmente le risorse finanziarie alle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3, da destinare alla realizzazione di azioni positive per le pari opportunità.

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 pubblico di genere.

Tali 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 e non oltre due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Il decreto di cui al comma 1 è emanato in conformità 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 le seguenti 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 a misure per le pari opportunità;

b) ai fini della predisposizione del bilancio pubblico di genere è necessario:

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

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

Atti Parlamentari — 8 — Camera dei Deputati — 227

XV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

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 sullo stato di attuazione della presente legge.

ART. 4.

(Osservatorio banca-dati sui bilanci pubblici di genere).

1. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, e' istituito presso la Corte dei conti l'Osservatorio banca-dati sui bilanci di genere delle pubbliche amministrazioni.
2. L'Osservatorio di cui al comma 1 ha finalita` di promozione e di controllo delle pubbliche amministrazioni nell'attuazione 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 opportunita` , le consigliere di parita` e i portatori di un interesse qualificato possono ricorrere alle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti territorialmente competenti contro la mancata o non corretta attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge
Atti Parlamentari — 9 — Camera dei Deputati — **227**

XV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

2. Gli organi preposti al controllo contabile delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti certificano la regolarita` dei conti pronunciandosi espressamente sul rispetto delle disposizioni di cui alla presente legge.

ART. 6.

(Sanzioni).

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

Atti Parlamentari — 10 — Camera dei Deputati — **227**

XV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI