

PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

Documento di seduta

FINAL
A5-0214/2003

16 giugno 2003

RELAZIONE

sul gender budgeting - la costruzione dei bilanci pubblici secondo la prospettiva di genere (2002/2198(INI))

Commissione per i diritti della donna e le pari opportunità

Relatrice: Fiorella Ghilardotti

INDICE

	Pagina
PAGINA REGOLAMENTARE	3
PROPOSTA DI RISOLUZIONE.....	5
MOTIVAZIONE.....	11

PAGINA REGOLAMENTARE

Nella seduta del 10 ottobre 2002, il Presidente del Parlamento ha comunicato di avere autorizzato la commissione per i diritti della donna e le pari opportunità a redigere una relazione di iniziativa, conformemente all'articolo 163 del Regolamento, sul gender budgeting - la costruzione dei bilanci pubblici secondo la prospettiva di genere.

Nella riunione del 18 giugno 2002, la commissione per i diritti della donna e le pari opportunità aveva nominato relatore Fiorella Ghilardotti.

Nelle riunioni del 17 marzo, 20 maggio e 10 giugno ha esaminato il progetto di relazione.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato la proposta di risoluzione all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione: Anna Karamanou, presidente; Marianne Eriksson e Jillian Evans, vicepresidenti; Fiorella Ghilardotti, relatrice; Regina Bastos, Johanna L.A. Boogerd-Quaak, Ilda Figueiredo (in sostituzione di Geneviève Fraisse), Lissy Gröner, Mary Honeyball, Astrid Lulling, Thomas Mann, Emilia Franziska Müller, Miet Smet .

La relazione è stata depositata il 16 giugno 2003.

PROPOSTA DI RISOLUZIONE

Proposta di risoluzione del Parlamento europeo sul gender budgeting - la costruzione dei bilanci pubblici secondo la prospettiva di genere (2002/2198(INI))

Il Parlamento europeo,

- visto il Trattato CE, in particolare gli articoli 2, 3(2), 13 e 141(4),
- visto l'Articolo 23(1) della Carta dei diritti fondamentali dell'UE¹,
- vista la Convenzione dell'ONU del 1979 sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW)²,
- vista la Dichiarazione di Vienna e il Programma di azione approvati dalla Conferenza mondiale sui diritti umani il 25 giugno 1993³,
- vista la Conferenza internazionale delle Nazioni Unite su Popolazione e Sviluppo, tenutasi al Cairo nel 1994,
- visto il Piano di azione del Commonwealth su Genere e Sviluppo del 1995 e i suoi aggiornamenti 2000-2005⁴,
- vista la Piattaforma d'azione adottata il 15 settembre 1995⁵ in occasione della Quarta Conferenza Mondiale delle Donne tenutasi a Pechino,
- vista la sua risoluzione del 18 maggio 2000 sul seguito dato alla Piattaforma di azione di Pechino⁶,
- vista la comunicazione della Commissione del 7 giugno 2000 intitolata "Verso una strategia quadro comunitaria sulla parità tra donne e uomini (2001-2005)" (COM(2000)335) e la sua risoluzione del 3 luglio 2001⁷ sul programma di lavoro per il 2001,
- visto la sua risoluzione del 8 marzo 2003 recante le osservazioni che costituiscono parte integrante della decisione che concede il discarico per l'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2001, in particolare i relativi paragrafi 1 e 5⁸,
- vista l'audizione sul gender budgeting al Parlamento europeo tenuta dalla commissione per i diritti della donna e le pari opportunità il 23 gennaio 2003 a Bruxelles,
- visto l'Articolo 163 del Regolamento,

¹ GU C 364, del 18.2.2000, pag. 1.

² <http://www.unifem.org>

³ <http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf>

⁴ <http://www.thecommonwealth.org/gender>

⁵ <http://www.un.org/womenwatch>

⁶ GU C 59, del 23.2.2001, pag. 258.

⁷ GU C 65, del 14.3.2002, pag. 22.

⁸ P5_TA-PROV(2003)0150

- vista la relazione della commissione per i diritti della donna e le pari opportunità (A5-0214/2003),

- A. considerando che la parità tra donne e uomini è un principio fondamentale del diritto comunitario conformemente all'articolo 2 del Trattato e pertanto forma parte dell'acquis comunitario, considerando che la parità tra donne e uomini è stabilita dall'articolo 23 della Carta dei diritti fondamentali,

- B. considerando che l'articolo 3(2) del Trattato stipula che l'uguaglianza tra donne e uomini deve essere promossa in tutte le attività dell'Unione europea e che la Comunità deve tendere all'eliminazione delle disuguaglianze,

- C. considerando che la Dichiarazione di Vienna sui diritti umani impone chiaramente l'obbligo di promuovere la piena ed equa partecipazione delle donne alla vita politica, civile, economica, sociale e culturale a livello nazionale, regionale e internazionale, e dichiara lo sradicamento di tutte le forme di discriminazione basata sul sesso come obiettivi prioritari della comunità internazionale (articolo 18),

- D. considerando che la Piattaforma di azione di Pechino ha approvato il gender mainstreaming come una strategia efficace per promuovere l'uguaglianza tra i sessi e ha dichiarato che i governi e gli altri attori 'dovrebbero promuovere una politica attiva e visibile di mainstreaming della prospettiva di genere in tutte le politiche e i programmi, così che, prima della presa di decisioni, sia effettuata una analisi degli effetti rispettivi sulle donne e sugli uomini',

- E. considerando che per gender mainstreaming si intende integrare le pari opportunità tra donne e uomini in tutte le politiche e le attività comunitarie, e che questo è stato attuato nel lavoro della Commissione nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione, della Strategia europea per l'inserimento sociale, della politica di ricerca, dei Fondi strutturali europei, della politica di cooperazione e sviluppo e delle relazioni esterne,

- F. considerando che dal 1996 la Commissione europea ha approvato una politica di gender mainstreaming e di inserimento delle pari opportunità tra donne e uomini in tutte le attività e le politiche comunitarie,

- G. considerando che il gender budgeting può essere identificato come un'applicazione del gender mainstreaming nella procedura di bilancio e che, in quanto tale, 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,

- H. considerando che la Commissione ha manifestato il proprio impegno in merito con la decisione di costituire un gruppo di lavoro nel quadro del suo comitato consultivo sulle pari opportunità tra donne e uomini per condurre un'indagine presso gli Stati membri dell'UE e promuovere l'attuazione del gender budgeting nei bilanci nazionali e in quello dell'UE;

- I. considerando che la Commissione ha) espresso il suo impegno in merito con la dichiarazione della Commissaria Schreyer presso la commissione per i diritti della donna e le pari opportunità all'audizione pubblica sul gender budgeting,
- J. considerando che è stato costituito un gruppo di lavoro di esperti sul gender budgeting anche presso il Consiglio d'Europa il quale ha prodotto un documento preliminare,
- K. considerando che la Presidenza belga del Consiglio, unitamente all'OCSE, l'UNIFEM, il Commonwealth e il Consiglio nordico dei ministri, ha organizzato, nell'ottobre 2001, un seminario su tale tema,
- L. considerando che iniziative di gender budgeting vengono già promosse in diversi paesi dell'UE, a livello sia nazionale che regionale (come in Irlanda, Inghilterra e Spagna) o a livello locale (come in alcuni comuni italiani), e molte iniziative sono attuate già da tempo in altre parti del mondo (come in Australia, Canada e Sudafrica), ricordando inoltre che, in una serie di paesi dell'Asia, Africa e America Latina, vengono sperimentate iniziative di gender budgeting in specifiche politiche settoriali,

Definizione, scopi e ambito del gender budgeting

1. Fa propria la definizione di gender budgeting - inteso come applicazione del principio di gender mainstreaming nella procedura di bilancio - proposta dalla rete informale sul gender budgeting organizzata dal Consiglio d'Europa; questo consiste nell'adottare una valutazione di impatto sul genere delle politiche di bilancio, integrando la prospettiva di genere a tutti i livelli della procedura di bilancio e ristrutturando le entrate e le uscite al fine di promuovere l'uguaglianza tra i sessi.
2. sottolinea che il gender budgeting non mira a produrre bilanci separati per le donne ma bensì ad intervenire sui bilanci pubblici, poiché questi non sono neutrali in termini di genere, dato che hanno un impatto diverso su donne e uomini, sia a livello di entrate che di uscite; in tale ottica il gender budgeting implica che, all'interno dei programmi, delle azioni e delle politiche di bilancio, le entrate e le uscite siano valutate e ristrutturate in modo da assicurare che le priorità e le necessità delle donne siano prese in considerazione allo stesso modo di quelle degli uomini, con l'obiettivo finale di realizzare la parità tra donne e uomini;
3. evidenzia che, definendo e attuando le politiche di bilancio, le autorità pubbliche adottano specifiche decisioni che influiscono sulla società e l'economia; i bilanci pubblici non sono meri strumenti finanziari ed economici, costituiscono il quadro di fondo entro il quale si delinea il modello di sviluppo socio-economico, si stabiliscono i criteri di redistribuzione del reddito e si indicano le priorità politiche;
4. Ricorda che le strategie di gender budgeting devono essere attuate in un contesto macroeconomico più ampio che promuova lo sviluppo delle risorse umane e del capitale umano; secondo i principi e gli obiettivi stabiliti dal Consiglio europeo di Lisbona, lo sviluppo sociale e lo sviluppo umano dovrebbero essere promossi come investimenti a lungo termine nel quadro delle politiche europee per l'occupazione e la crescita economica con l'obiettivo di creare un'economia europea competitiva basata sulla

conoscenza.

5. Sottolinea che il successo dell'attuazione del gender budgeting richiede un impegno politico per il raggiungimento della parità tra donne e uomini; questo significa che tutte le istituzioni che definiscono le politiche pubbliche devono promuovere la rappresentanza politica e istituzionale delle donne a tutti i livelli, sostenere una maggiore presenza delle donne in tutti i processi decisionali sia nel settore pubblico che in quello privato, sviluppare la sensibilità e l'attenzione dell'opinione pubblica nei confronti delle pari opportunità e lo sviluppo del capitale umano.
6. Evidenzia il fatto che la politica macroeconomica può contribuire a ridurre o ad ampliare le disparità tra i sessi in termini di risorse economiche e potere, istruzione e formazione e salute; promuovendo la parità tra i sessi e attuando politiche nel quadro del gender budgeting, i bilanci pubblici raggiungono altresì obiettivi politici di rilievo quali:
 - l'equità: ovvero politiche di bilancio eque ed equilibrate volte a ridurre le disuguaglianze e a promuovere le pari opportunità a seconda del diverso ruolo che donne e uomini svolgono nella società e nell'economia,
 - 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,
 - la trasparenza: ovvero migliore comprensione delle entrate e delle uscite pubbliche da parte dei cittadini e pertanto maggiore trasparenza e responsabilità dei governi locali e nazionali.

Metodi e strumenti del gender budgeting

7. Reitera la sua posizione a favore di una maggiore efficienza della spesa pubblica, sia a livello dell'UE sia dei singoli Stati membri, e di un migliore funzionamento del mercato interno; ribadisce la necessità di favorire l'occupazione, come stabilito al vertice di Lisbona, di promuovere la prospettiva di genere in tutte le politiche e di sostenere la partecipazione delle donne nel processo decisionale ; a tale riguardo, il gender budgeting costituisce lo strumento per raggiungere più efficacemente tali obiettivi promuovendo, nel contempo, una più equa distribuzione degli oneri e dei benefici finanziari tra i cittadini.
8. Specifica che costruire un bilancio pubblico da una prospettiva di genere significa:
 - determinare come i singoli cittadini beneficiano della spesa pubblica e contribuiscono al reddito pubblico, sottolineando le differenze tra donne e uomini tramite il ricorso a dati e benchmark qualitativi e quantitativi,
 - 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 e lavoro sociale e domestico/riproduzione sociale,
 - analizzare l'impatto di genere in tutti i settori dell'intervento pubblico e introdurre progressivamente il gender budgeting in tutte le politiche quali l'istruzione, la previdenza sociale e i servizi sociali, l'assistenza sanitaria, le azioni e le misure a favore dell'occupazione, i trasporti, la casa, ecc.,
 - attuare una procedura di bilancio bottom-up (dal basso verso l'alto) e promuovere il coinvolgimento e la partecipazione di tutti i cittadini – donne e uomini – e di

- tutti gli attori interessati (associazioni e ONG) al fine di individuare le diverse esigenze specifiche e le politiche e le misure più adeguate per soddisfarle,
- verificare che l'allocazione delle risorse risponda in maniera congrua e adeguata alle diverse esigenze e richieste delle donne e degli uomini,
 - accertarsi 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,
 - utilizzare il bilancio pubblico per definire adeguate priorità politiche e individuare strumenti, meccanismi e azioni specifici per raggiungere la parità tra donne e uomini tramite le politiche pubbliche,
 - ridefinire le priorità e riallocare la spesa pubblica senza necessariamente aumentare l'ammontare del bilancio pubblico totale,
 - 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 donne e uomini nella redistribuzione delle risorse e dei servizi pubblici.
9. evidenzia che le strategie di gender budgeting richiedono un coordinamento interministeriale che colleghi i ministeri del bilancio, dell'economia e delle finanze con il ministero e/o i dipartimenti e gli organismi per le pari opportunità, coinvolgendo tutti i responsabili e i funzionari settoriali che partecipano alla costruzione del bilancio pubblico, per far sì che la prospettiva di genere venga integrata nella definizione delle entrate e delle uscite di tutte le politiche di bilancio;
10. Sottolinea che le strategie di gender budgeting sono basate su metodologie complesse e diversificate che comprendono scopi, strumenti, azioni e misure specifiche al genere e al contesto di attuazione; questo significa che la metodologia di gender budgeting deve affrontare le disparità socioeconomiche tra donne e uomini tenendo conto delle diverse realtà a livello locale, regionale, nazionale ed europeo, per poter essere incisiva e concretizzare l'uguaglianza di genere.
11. invita la Commissione e gli Stati membri a elaborare e sviluppare ulteriormente dati di genere per tutti gli ambiti politici;

Obiettivi della relazione sul gender budgeting

12. Chiede agli Stati membri di analizzare e monitorare l'impatto delle politiche di riforma economica e macroeconomica, sulle donne e gli uomini, e l'attuazione delle strategie, dei meccanismi e delle misure correttive finalizzate ad affrontare le disuguaglianze tra i sessi in settori fondamentali, al fine di creare un quadro socioeconomico più ampio all'interno del quale il gender budgeting possa essere attuato positivamente.
13. chiede alla Commissione di favorire la nascita di una rete europea di soggetti che attuano il gender budgeting e di esperti/manager in materia, in particolare donne, che si ricolleghi alla rete delle commissioni parlamentari per le pari opportunità; tale rete può contribuire a sviluppare e diffondere la conoscenza di metodi, processi e meccanismi del gender budgeting, a promuovere lo scambio di migliori pratiche e di esperienze positive, a fornire a governi, parlamenti e autorità di bilancio un quadro d'azione e di strategie di esperienze

riproducibili, attraverso cui integrare l'obiettivo della parità tra uomini e donne in tutte le politiche, i programmi, e le azioni di bilancio;

14. chiede alla Commissione, agli Stati membri e ai governi locali e regionali di attuare il gender budgeting, ribadisce la necessità che la strategia del gender budgeting divenga una "procedura parlamentarizzata" all'interno del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali, regionali e locali, avendo particolare riguardo ai paesi in via di adesione; sottolinea a tal fine che le commissioni parlamentari per i diritti della donna devono svolgere un ruolo centrale;
15. invita la Commissione ad applicare nel bilancio dell'UE i dati e principi del gruppo di lavoro del comitato consultivo della Commissione;
16. chiede alla Commissione - al fine di diffondere la conoscenza delle strategie di gender budgeting in tutte le istituzioni a livello locale, regionale, nazionale ed europeo - di produrre e divulgare in modo capillare una brochure sul gender budgeting che illustri strumenti e metodi per integrare la prospettiva di genere nei bilanci pubblici e che metta a disposizione di tutti gli attori potenzialmente coinvolti nelle procedure e nelle politiche di bilancio – vale a dire istituzioni, governi, autorità e amministrazioni pubbliche, associazioni e ONG – una guida contenente informazioni sugli obiettivi, le strategie, i meccanismi e gli strumenti del gender budgeting;
17. chiede agli Stati membri di utilizzare e di promuovere l'applicazione degli strumenti e metodi del gender budgeting (accompagnati da statistiche specifiche disaggregate per genere, indicatori e benchmark sulla parità tra i sessi) in modo che le politiche di bilancio volte alla raccolta e alla spesa di denaro siano strutturate ed attuate con l'obiettivo di promuovere la parità tra uomini e donne;
18. chiede alla Commissione di lanciare una campagna informativa di grande portata sul tema del gender budgeting nei confronti dell'opinione pubblica, dei governi e dei parlamenti nazionali e regionali, diffondendo l'apposita brochure sul gender budgeting e divulgando le esperienze dello sviluppo e dell'attuazione del gender budgeting secondo i risultati dell'indagine del gruppo di lavoro sul gender budgeting istituito dalla Commissione;
19. chiede alla Commissione di produrre entro due anni una comunicazione sul gender budgeting e di elaborare indicatori e benchmark, che prendano in considerazione i risultati del lavoro del gruppo di esperti sul gender budgeting, offrendo una panoramica del processo e definendo una strategia d'azione per l'UE e gli Stati membri; chiede inoltre che, nell'ambito dell'attuazione della seconda parte del Quinto programma per le pari opportunità, la politica di gender budgeting sia inserita tra gli obiettivi, gli strumenti e i meccanismi della Strategia quadro per la parità, dopo la revisione di medio termine prevista per il dicembre 2003;
20. Chiede al Parlamento europeo, e in particolare alle commissioni per le questioni relative al bilancio, di attuare il gender budgeting nel processo della definizione del bilancio dell'UE per sviluppare una politica di bilancio attenta alla prospettiva di genere nell'UE; incarica la sua commissione competente di promuovere e monitorare l'attuazione del

gender budgeting nel bilancio dell'UE relativamente alla definizione, costruzione, attuazione e valutazione di tutte le politiche di bilancio dell'UE;

21. Incarica il suo Presidente di presentare la presente risoluzione alla Commissione e agli Stati membri.

MOTIVAZIONE

INTRODUZIONE

Il concetto ed il metodo del gender budgeting si sono diffusi ed imposti grazie alla Beijing Platform for Action elaborata in occasione della Quarta Conferenza Mondiale sulle Donne delle Nazioni unite che ebbe luogo a Pechino nel 1995. Nella piattaforma, infatti, si fa espresso riferimento ai "gender sensitive budgets" e si sostiene la necessità dell'azione di una strategia di gender mainstreaming in tutte le politiche al fine di perseguire la parità tra uomini e donne e si indicano alcuni obiettivi strategici per i governi, tra cui quello di:

- "ristrutturare e ridefinire la spesa pubblica per promuovere le opportunità economiche delle donne e il loro accesso alle risorse produttive, riconoscendo i loro bisogni fondamentali nel campo sociale, della formazione e della salute",
- "promuovere, ai vari livelli, processi di bilancio più trasparenti e adeguati, che integrino la prospettiva di genere nelle programmazione e nelle politiche di bilancio e il finanziamento di programmi per le pari opportunità tra uomini e donne".

A livello internazionale diversi accordi sull'uguaglianza di genere sono stati firmati, ricordiamo:

- la convenzione sull'eliminazione di ogni forma di Discriminazione contro la Donna (*CEDAW Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women - 1979*),
- la Dichiarazione di Vienna sui Diritti Umani (1993)
- la Conferenza Internazionale delle Nazioni Unite sulla Popolazione e lo Sviluppo, Il Cairo (1994),
- il Piano d'Azione per lo Sviluppo in una Prospettiva di genere del Commonwealth (*Plan of Action on Gender and Development - 1995*),
- la Piattaforma d'Azione di Pechino (*Beijing Platform for Action e Regional platform for Action - 1995*).

L'Australia e il Sudafrica sono stati dei paesi pionieri nell'introduzione del *Gender Budget Auditing* e dei *gender budgets*, nel primo caso già dal 1984 e nel secondo dal 1994. A partire da quel momento le iniziative di *gender budgeting* si sono diffuse un po' ovunque, sia a livello di governi centrali che di amministrazioni locali, sia in zone del mondo economicamente sviluppate (in particolare in Canada, Gran Bretagna, Francia, Svezia, Italia e Svizzera) sia in molti paesi in via di sviluppo.

Nel Consiglio d'Europa, all'interno della Direzione generale per i diritti umani, il comitato per l'uguaglianza tra donne e uomini ha costituito un gruppo di lavoro di esperti sul *gender budgeting* che ha promosso un'indagine e ha prodotto uno studio preliminare¹.

L'Unione europea si è data come finalità la realizzazione della parità tra uomini e donne (art 2 del Trattato) e ha posto tra gli obiettivi della proprie azioni l'eliminazione delle disuguaglianze e la promozione della parità tra i generi (art. 3.2 del Trattato). La Commissione europea

¹ Si tratta del documento di K. Bellamy, "Gender Budgeting. A Background paper for the Council of Europe's Informal Network of Experts on Gender Budgeting", november 2002, Council of Europe.

applica -anche attraverso la Strategia comunitaria per le parità tra uomini e donne ed il relativo programma quadro - una strategia di *gender mainstreaming* che ha dato frutti positivi in diverse politiche settoriali - dalla strategia europea per l'occupazione, alla strategia per l'inclusione sociale, all'utilizzo dei fondi strutturali, ed anche all'interno delle relazioni esterne nell'ambito della cooperazione allo sviluppo.

Alla Commissione europea la questione dei *gender sensitive budgets* fu sollevata per la prima volta in occasione di un seminario sul *gender mainstreaming* all'interno delle linee guida macroeconomiche nell'ottobre 2001. In particolare, la Presidenza Belga ha organizzato una Conferenza sul "*Gender responsive budgeting: a global vision to strengthen economic and financial governance*" in collaborazione con l'OECD, l'UNIFEM e il Nordic Council of Ministers che ha aperto il dibattito a livello dell'unione europea sul tema dei bilanci pubblici e la prospettiva di genere. Nello specifico, per quanto concerne il *gender budgeting* la Commissione europea ha costituito un gruppo di lavoro composto di esperti nazionali sul *Gender budgeting* all'interno del Comitato Consultativo sulle Pari Opportunità con il fine di elaborare un documento che raccolga le esperienze più rilevanti in materia, fornisca indicazioni metodologiche e individui i passaggi istituzionali necessari per l'applicazione a livello comunitario e all'interno degli Stati membri. Questo gruppo di lavoro di esperti nazionali del *gender budgeting* dovrebbe produrre un documento di analisi e di indirizzo a breve termine.

DEFINIZIONE ED OBIETTIVI

Secondo una definizione correntemente adottata anche in seno ad organizzazioni internazionali quali il Consiglio d'Europa e il Commonwealth, il *gender budgeting* è l'applicazione del principio di *gender mainstreaming*¹ nella procedura di bilancio. Questo consiste nell'adottare una valutazione di impatto sul genere delle politiche di bilancio, integrando la prospettiva di genere a tutti i livelli della procedura di bilancio e ristrutturando le entrate e le uscite al fine di promuovere l'uguaglianza tra uomini e donne.

La necessità di analizzare e costruire i bilanci pubblici attraverso una prospettiva di genere - con il fine ultimo di realizzare concretamente la parità tra donne e uomini - discende dal fatto che il bilancio non è uno strumento neutro ma riflette la distribuzione di potere esistente nella società. Nel definire le politiche di entrate ed uscite, le autorità pubbliche di bilancio, ad ogni livello, effettuano delle scelte politiche; il bilancio non è un semplice strumento economico ma bensì uno strumento chiave con cui 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 – e producendo su di questi un impatto e degli effetti differenti a seconda che siano uomini o donne.

La responsabilità delle autorità pubbliche - e all'interno di queste delle autorità di bilancio - consiste proprio nel determinare gli orientamenti generali ed nell'effettuare scelte precise in termini di politiche pubbliche, e non tanto nella gestione di queste. E, nelle loro scelte, gli enti pubblici sono responsabili dello sviluppo del benessere della propria comunità e dei propri

¹ Il *gender mainstreaming* consiste nel riorganizzare, sviluppare, implementare e valutare i processi politici (e di definizione delle politiche) al fine di incorporare la prospettiva dell'uguaglianza di genere in tutte le fasi e a tutti i livelli delle politiche pubbliche da parte di tutti gli attori coinvolti nei processi decisionali.

cittadini che, in quanto uomini e donne, hanno bisogni specifici rispetto al loro ruolo nella vita politica, economica, sociale, di comunità e familiare.

Il modo in cui i bilanci pubblici sono normalmente costruiti ignora la diversità - per ruolo, responsabilità e capacità - esistente tra uomini e donne, e nella maggior parte dei casi gli indicatori e i dati utilizzati non distinguono per sesso; presentandosi come uno strumento economico neutro, il bilancio pubblico in realtà riflette e riproduce così le disuguaglianze socioeconomiche già presenti in una comunità. Analizzare le politiche di bilancio secondo l'impatto differenziato prodotto sui generi, serve a demistificare la cosiddetta neutralità dei bilanci pubblici e, soprattutto, a fare in modo che questi rispondano a esigenze di equità, economicità ed effettività - la spesa pubblica è efficiente, oltre che giusta, quando è in grado di promuovere lo sviluppo e sfruttare tutte le potenzialità di tutte le componenti della società.

Si tratta, quindi, di adottare una filosofia economica e sociale secondo la quale - anche all'interno di un'economia di mercato aperta e globalizzata - lo sviluppo economico e sociale sono inseparabili e si alimentano vicendevolmente. Un'economia non può essere competitiva, dinamica e sana nel tempo se dietro ai processi produttivi, commerciali e finanziari non vi è una società stabile, coesa e giusta, dove i diritti, le risorse e le capacità umane sono adeguatamente sviluppate. Il rafforzamento, l'ammodernamento, la riorganizzazione degli interventi pubblici (e quindi delle politiche di bilancio) per lo sviluppo sociale sono, in realtà, un investimento immateriale - di capacità, di *empowerment*, di creazione di risorse ed opportunità - assolutamente indispensabile, per delle economie che vogliono essere dinamiche e competitive in quanto basate sulla conoscenza (come il Consiglio europeo si è prefisso a Lisbona).

Il *gender mainstreaming* e il *gender budgeting* sono strategie finalizzate ad introdurre equità, efficienza e trasparenza nelle politiche pubbliche. Per perseguire il principio dell'equità, i governi e le amministrazioni pubbliche devono occuparsi delle questioni legate al genere e ridurre le disuguaglianze tra uomini e donne, tenendo conto che gli uomini e le donne giocano ruoli diversi nella società e nell'economia e, per conseguenza, gli effetti delle politiche economiche hanno un'incidenza diversa su di essi. Per perseguire concretamente il principio dell'efficienza rispetto al funzionamento dell'economia e della società, le autorità di bilancio, nel definire l'insieme delle entrate e delle spese, devono tener conto anche dell'economia non pagata (del lavoro domestico e di cura) e, quindi, dell'impatto delle politiche pubbliche e di bilancio sulle diverse funzioni e responsabilità, nonché vincoli di tempo, di donne e di uomini. Rendere i cittadini consapevoli dei risultati prodotti con l'attuazione delle politiche di bilancio (quale effetto producono le politiche di bilancio? quale categoria è avvantaggiata? quali sono le alternative per l'allocazione di date risorse? come si giustificano i costi di determinate scelte?) significa anche perseguire un principio di trasparenza e dare contenuto sostanziale al metodo democratico ad ogni livello di governo (centrale o locale).

Per mettere in atto il *gender budgeting* è necessario realizzare, allo stesso tempo, un lavoro più ampio di *gender mainstreaming* basato su azioni diverse e complementari:

- promuovere a tutti i livelli la volontà politica di raggiungere l'uguaglianza tra uomini e donne,
- aumentare la presenza delle donne nei luoghi decisionali a tutti i livelli, nel pubblico e nel privato,
- incorporare la prospettiva di genere nella definizione delle politiche, dei programmi e

delle azioni pubblici di governi e autorità locali, nelle fasi di progettazione, di sviluppo, di applicazione, di monitoraggio e di valutazione;

- elaborare dati e statistiche disaggregate per genere in modo da poter individuare degli indicatori operativi con cui misurare l'impatto e l'efficacia delle politiche pubbliche e di bilancio.

Per quanto concerne l'Unione europea una strategia di *gender budgeting* ancora non esiste, nonostante il V Programma Quadro per le Pari Opportunità tra uomini e donne dedichi un'ampia parte della strategia per l'uguaglianza di genere all'obiettivo della parità nella vita economica e sociale, nella parte relativa ai meccanismi e strumenti di attuazione non prevede specificamente lo strumento della costruzione dei bilanci pubblici - europeo, nazionali e locali - attraverso la prospettiva di genere. A questo proposito è bene ricordare che il bilancio dell'Unione europea, a differenza di quelli nazionali e locali degli Stati membri, si caratterizza solo per politiche di spesa visto che le entrate sono date e non modificabili a meno di accordi inter-istituzionali. In questo caso, una strategia di *gender budgeting* si concentrerebbe solo sulle uscite, quindi sulla distribuzione di risorse a seconda delle politiche settoriali di bilancio.

Va comunque ricordato che, pur in assenza di una politica vera e propria di *gender budgeting*, l'Unione europea applica in alcuni settori di intervento delle sue politiche un approccio di *gender mainstreaming* rispetto ai programmi ed ai finanziamenti destinati agli Stati membri e al territorio. Gli esempi più interessanti e significativi dell'integrazione orizzontale della politica di pari opportunità tra uomini e donne nell'utilizzo delle risorse messe a disposizione dall'UE si ritrovano all'interno dei programmi e delle risorse dei Fondi Strutturali¹, della Strategia Europea per l'Occupazione (in particolare attraverso il quarto pilastro, gli orientamenti annuali e i PAN) e, per citare anche il settore delle Azioni esterne, il programma MEDA all'interno del Partenariato Euro-Mediterraneo. In particolare, per quanto riguarda il bilancio dell'Unione europea, l'integrazione della prospettiva di genere si è sinora effettuata attraverso l'intervento su linee di bilancio specifiche e attraverso l'integrazione degli obiettivi di parità tra uomini e donne all'interno dei diversi commenti alle linee di bilancio.

Per quanto riguarda gli obiettivi specifici di questa relazione sul *gender budgeting* - la costruzione dei bilanci pubblici attraverso la prospettiva di genere - la relatrice ritiene fondamentale che questo rapporto della Commissione Pari Opportunità e di Diritti della donna (attraverso la sua approvazione in plenaria) sia finalizzato a:

- creare e far emergere una volontà politica all'interno delle realtà pubbliche politico-istituzionali impegnate nella definizione dei bilanci pubblici ad ogni livello territoriale, europeo, nazionale, regionale e locale,
- sensibilizzare l'opinione pubblica e gli attori politici ed economici a livello europeo, nazionale e locale al tema della parità tra i generi e all'obiettivo dell'integrazione delle pari opportunità in tutte le scelte e le politiche pubbliche,
- diffondere la conoscenza della strategia e del metodo del *gender budgeting* a livello delle istituzioni dell'Unione europea e degli Stati membri, a tutti i livelli di amministrazione, nazionale, regionale e locale;

¹ Ricordiamo che il PE ha approvato nella sessione del 13/03/03 la relazione dell'on Aviles Perea sugli obiettivi di parità di opportunità tra donne e uomini nell'utilizzo dei Fondi Strutturali".

- chiedere che la Commissione europea¹ produca e diffonda in modo capillare una *brochure* informativa sul *gender budgeting* che faccia da guida, e fornisca strumenti d'azione, a tutti i soggetti impegnati nella definizione di politiche di bilancio in seno all'Unione europea e agli Stati membri;
- chiedere che la Commissione europea e gli Stati membri - sia a livello di governo nazionale che di amministrazioni regionali e locali - introducano la strategia del *gender budgeting* nelle rispettive politiche pubbliche e di bilancio;
- chiedere alla Commissione europea di prevedere - in occasione della valutazione a medio termine del V Programma Quadro per le Pari opportunità prevista per il dicembre 2003 - che la seconda parte dell'attuazione della Strategia quadro per la parità introduca specificamente la politica del *gender budgeting*, sia all'interno degli obiettivi che degli strumenti e meccanismi;
- chiedere alla Commissione europea di produrre entro 2 anni una comunicazione sul *Gender Budgeting* che tenga conto dei risultati prodotti dal gruppo di lavoro degli esperti e fornisca una valutazione del fenomeno all'interno delle diverse realtà dell'Unione europea e degli Stati membri e fornisca una strategia d'azione per il futuro,
- chiedere alla Commissione europea e agli Stati membri di adoperarsi affinché si realizzi una rete per la diffusione e la riproduzione delle migliori pratiche nel campo del *gender budgeting*, in grado di raccogliere e far circolare le esperienze già esistenti in questo campo, con una particolare attenzione al livello locale;
- chiedere al Parlamento europeo di agire coerentemente nella definizione del Bilancio dell'Unione europea affinché la politica di bilancio della Comunità europea sia *gender responsive* e affidare alla commissione dei diritti della donna e per le pari opportunità del PE il compito di monitorare l'attuazione del *gender budgeting* all'interno del bilancio dell'UE sia nella fase di programmazione che di attuazione,
- fornire strumenti, indicazioni e suggerimenti precisi sul metodo e le azioni da adottare per la definizione, l'attuazione e la valutazione delle politiche di *gender budgeting* agli attori e ai decisori coinvolti nelle politiche di bilancio a tutti i livelli - con particolare attenzione alla specificità e alla diversità delle differenti realtà territoriali e socioeconomiche in cui vivono i cittadini e le cittadine dell'UE;
- indicare un quadro d'azione per la messa in atto del *gender budgeting* che preveda la partecipazione democratica dal basso e il coinvolgimento dei soggetti organizzati, delle ONG e delle associazioni di donne che operano sul territorio.

METODO E STRUMENTI

Ogni metodo di valutazione delle politiche pubbliche deve integrare un'ottica che tenga sistematicamente conto delle disuguaglianze socio-economiche tra uomini e donne e delle disparità di potere nella gestione e nella distribuzione delle risorse pubbliche. La questione delle disuguaglianze di genere deve essere utilmente collocata nella questione generale delle condizioni di vita della popolazione e in una concezione/definizione del sistema economico in senso esteso. Un approccio focalizzato sulla qualità della vita consente di collocare la questione della valutazione dei bilanci pubblici in un contesto più ampio e generale dove l'esperienza e il contributo delle donne è centrale.

¹ Anche in coerenza con le affermazioni della Commissaria al Bilancio dell'UE, Sig.ra Schreyer, in occasione dell'audizione sul *gender budgeting* organizzata al PE dalla commissione pari opportunità e diritti della donna il 23/01/2003.

Quindi, nell'analizzare l'impatto delle politiche economiche e di bilancio sui generi - sulla vita degli uomini e delle donne - è utile prendere in considerazione il contesto economico non semplicemente in termini monetari ma anche in termini di qualità della vita¹. Il ruolo ed il contributo del lavoro di riproduzione sociale non retribuito (lavoro domestico e di cura) deve essere incorporato a quello del lavoro retribuito nel fare un'analisi economica delle scelte e delle decisioni politiche, nel quadro complessivo di assunzione di responsabilità pubblica da parte dei governi e delle amministrazioni locali.

In particolare, quando si procede ad un lavoro di *gender budgeting* - quando si vuole costruire un bilancio pubblico integrando la prospettiva di genere - è necessario agire su alcuni punti fondamentali, bisogna quindi:

- identificare chi beneficia delle spese e chi contribuisce alle entrate;
- capire come le entrate e le uscite si dividono rispetto agli uomini e alle donne;
- 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;
- verificare che l'allocazione di risorse risponda in modo congruo/adequato ai bisogni diversi di uomini e donne;
- accertare che la differenza di genere venga debitamente considerata nelle diverse fasi di progettazione, definizione e applicazione del bilancio;
- definire priorità ed azioni specifiche per ridurre le ineguaglianze tra uomini e donne attraverso il bilancio.

In sostanza, fare il *gender budgeting* significa essere in grado di verificare l'efficienza e l'efficacia delle spese di bilancio rispetto agli obiettivi previsti, ed in particolare riguardo la distribuzione di risorse e servizi destinati a uomini e 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.

Tutto ciò dovrebbe chiarire inequivocabilmente che il *gender budgeting* e il *gender auditing* non devono consistere nella stesura di un bilancio separato per la definizione degli interventi e delle azioni a favore di un genere, non si chiede di produrre bilanci separati per uomini e per donne.

L'obiettivo del *gender budgeting* di ridurre le ineguaglianze socioeconomiche tra donne e uomini si realizza e si sostanzia attraverso un metodo diversificato e complesso che deve prevedere metodi, azioni e misure precise. Tale metodo spinge alla valutazione degli aspetti di genere (e dell'impatto di genere) rispetto ad ogni politica pubblica e in particolare ad ogni politica di bilancio; richiede il monitoraggio costante degli effetti delle politiche pubbliche secondo una prospettiva di genere; implica il coinvolgimento e la partecipazione attiva delle donne rispetto alla identificazione dei loro bisogni e alla definizione di misure specifiche; determina un utilizzo più efficace, efficiente e trasparente delle risorse pubbliche; obbliga alla definizione di priorità ben chiare (scelte politiche e responsabilità pubblica delle autorità politiche) piuttosto che all'incremento di spesa nelle diverse poste di bilancio; sottolinea la necessità di ristrutturare e ridefinire la spesa pubblica piuttosto che di modificare l'ammontare

¹ Si fa riferimento ad un approccio di valutazione socio-economica che tengo conto dello sviluppo umano e sociale come nel caso dell'indicatore composito del H.D.I. (*Human Development Index*) utilizzato dalle Nazioni Unite e dall'OECD/OSCE per collocare gli Stati in una graduatoria di sviluppo.

complessivo di bilancio. Inoltre, la messa in atto del *gender budgeting* implica la partecipazione ed il coinvolgimento delle donne, delle organizzazioni di donne e ONG secondo un approccio *bottom-up*.

Per quanto riguarda la questione del metodo e degli strumenti da utilizzare, è utile precisare che diversi studi e pratiche di *gender budgeting* suggeriscono di analizzare le spese dei bilanci pubblici dividendoli in primo luogo secondo alcune categorie di base:

- spese non direttamente connesse al genere,
- spese che sono differenziate e dirette a uomini e donne
- spese specificamente inerenti a programmi e misure per le pari opportunità.

E' chiaro che la maggior parte delle spese di bilancio fanno parte della prima categoria e che l'azione di analisi del bilancio secondo la prospettiva di genere deve particolarmente focalizzarsi su di queste.

A questo punto è necessario adottare degli strumenti ben precisi per attuare il *gender budgeting*, secondo studi recenti e pratiche radicate in realtà di paesi che già lavorano in questo senso, può essere utile indicare una serie di misure attraverso cui agire:

- la valutazione disaggregata per genere delle priorità di bilancio e dell'erogazione dei servizi pubblici (in questo modo si verifica se la spesa fa fronte ai bisogni principali dei cittadini, ricorrendo a raccolta dati e analisi dell'opinione dei cittadini con tecniche di indagine che tengano conto di obiettivi quantitativi e qualitativi, nel campo dei trasporti come in quello dell'istruzione, per esempio);
- l'analisi disaggregata per sesso della distribuzione di benefici della spesa (per mettere in luce chi, sostanzialmente, beneficia della spesa pubblica, per verificare se la spesa pubblica è equa e trasparente, calcolando, per esempio, il costo unitario della fornitura di un servizio e verificandone l'uso a seconda dei generi);
- la valutazione in base al sesso delle spese per le diverse politiche di settore all'interno del bilancio (si analizzano i settori quali i trasporti, l'istruzione, la salute, gli interventi per il sociale e l'occupazione verificando l'impatto su uomini e donne e si apre un processo di valutazione che deve coinvolgere i diversi ministeri, dipartimenti, assessorati di spesa così come le istituzioni di ricerca, le ONG e le realtà territoriali organizzate);
- l'analisi complessiva del bilancio secondo la prospettiva di genere, valutando come la spesa pubblica totale e settoriale risponda alla necessità di ridurre le disuguaglianze tra i generi (questo, in realtà, può persino consistere in un documento generale e complessivo che si pone come possibile alternativa al bilancio ufficiale e che fornisca una valutazione complessiva dal punto di vista delle donne che si estenda su un arco di tempo significativo, dai tre ai cinque anni);
- l'integrazione della prospettiva di genere nella definizione delle politiche economiche e per l'occupazione di medio e lungo periodo (con un approccio di *policy mix*), (le politiche di bilancio si inseriscono nel quadro più ampio delle politiche economiche per cui è necessario fare una analisi disaggregata per sesso delle variabili macro economiche quali la crescita, il tasso di attività, il tasso di disoccupazione, il livello degli investimenti pubblici, l'inflazione, il deficit di bilancio, tendo conto allo stesso tempo dell'economia retribuita e non retribuita);
- l'analisi dell'impatto degli interventi di spesa pubblica sull'uso del tempo (si vogliono considerare le implicazioni delle politiche di bilancio sul lavoro non retribuito, di riproduzione sociale, domestico, di cura alla famiglia e alla comunità, ecc. per cui è

necessario ricorrere a dei "bilanci del tempo" che permettano di valutare le vere condizioni di vita dei cittadini e delle famiglie per definire le risposte adeguate in termini di risorse e servizi da mettere a disposizione con le politiche di bilancio).

CONCLUSIONI

Queste motivazioni costituiscono il nucleo concettuale e metodologico ed indicano gli obiettivi fondamentali della relazione d'iniziativa sul *gender budgeting* che la relatrice presenta alla commissione per i diritti della donna e le pari opportunità.

L'obiettivo finale di questo documento è di stimolare la discussione sul tema del *gender budgeting*, al fine di raccogliere opinioni e suggerimenti utili alla definizione della stesura della relazione definitiva e della motivazione che la accompagna.