Un sistema informativo per le politiche di genere nella Regione Emilia-Romagna

A cura della Direzione centrale Risorse finanziarie e Patrimonio

Sommario
1. *Introduzione.* – **2.** *Esperienze pilota.* – **3.** *Bilanci pubblici e politiche di genere: riclassificazione delle spese.* – **4.** *Bilanci pubblici e politiche di genere: analisi degli effetti delle spese.* – **5.** *Conclusioni.*

1. *Introduzione*

Che contributo può dare la Direzione generale centrale Risorse finanziarie e Patrimonio alla battaglia per la promozione delle pari opportunità? Certamente non può avere un ruolo di intervento diretto, dato che la sua vocazione è quella di fornire servizi di natura essenzialmente contabile, in modo trasversale a tutte le aree di intervento.

Ciò che questa Direzione può fornire a chi ha responsabilità di intervento diretto è un'input essenziale: l'*informazione*. In quali forme e in quale misura le donne sono ancora discriminate nella nostra società? Quante risorse sono state impegnate per le pari opportunità? In quali modi? Come è cresciuto nel tempo l'impegno? Come ci confrontiamo con altre realtà, a cominciare dalle altre Regioni italiane? Una politica che non parta da questi elementi conoscitivi è miope, e come tale destinata se non al fallimento, certo a non realizzare i suoi obiettivi in maniera efficiente ed efficace.

Come possono essere raccolte, codificate e rese disponibili (sia agli operatori che al pubblico in senso lato) queste informazioni? Dietro la sua apparente semplicità, questa è una domanda molto difficile, per cui non esiste ancora una risposta generalmente accettata. Infatti, anche se il *gender auditing* ha

una storia ormai più che ventennale, non è esagerato dire che sia ancora allo stato sperimentale.

Il prossimo paragrafo ripercorre le prime esperienze pilota sul *gender auditing* condotte nella nostra Regione, sia a livello di amministrazione regionale che da alcune Province. Sulla base di queste esperienze, l'articolo passa poi ad analizzare un'ipotesi di modello informativo, distinguendo una prima fase di più immediata attuabilità (paragrafo 3) e una seconda fase di natura più speculativa (paragrafo 4). Verranno discussi alcuni dei problemi che inevitabilmente si incontrano in questo percorso, senza la pretesa di fornire soluzioni definitive.

Anche se l'esposizione farà riferimento alle pari opportunità tra uomo e donna, sul piano metodologico le problematiche affrontate sono le stesse che si porrebbero in relazione a qualunque categoria discriminata o a rischio di discriminazione. Anche su questi fronti Stato e amministrazioni locali stanno attuando una molteplicità di interventi che potrebbero trarre beneficio dall'elaborazione di schemi informativi più articolati di quelli attualmente disponibili.

2. *Esperienze pilota*

Lo strumento informativo più importante ai fini delle politiche per le pari opportunità è senz'altro il *gender auditing*. L'obiettivo di questa metodica è quello di riclassificare il bilancio delle pubbliche amministrazioni in modo da misurare l'impatto differenziale di varie politiche pubbliche su donne e uomini. Anche se è ovvio che le politiche per le pari opportunità non si esauriscono nell'utilizzo di risorse finanziarie, è altrettanto evidente che misurarne l'impiego e la distribuzione ("seguire i soldi", per usare l'efficace espressione di Diane Elson ([1]) significa tracciare una mappa delle reali priorità delle politiche pubbliche.

(1) D. Elson, *Integrating gender issues into National budgetary policies and pro-*

Il *gender auditing* nasce in Australia nel 1984 ([2]). Il progetto inizialmente aveva natura puramente accademica, ma nel giro di pochi anni ha avuto un rapido riconoscimento istituzionale. Una tappa fondamentale di questo processo è stata la IV Conferenza mondiale sulle donne di Pechino del 1995, in occasione della quale l'impiego di questa metodica è stato riconosciuto come obiettivo strategico da perseguire, ed è stato raccomandato dalle Nazioni Unite come strumento per la promozione dei diritti e delle pari opportunità delle donne. A seguito della Conferenza di Pechino si sono sviluppate diverse iniziative a livello mondiale, e almeno una quarantina di paesi sono oggi impegnati in progetti di *gender auditing* ([3]).

In Europa, a partire dal Trattato di Amsterdam del 1997 si sono avute varie iniziative comunitarie, avviate sotto la presidenza belga nel 2001 e sfociate in una risoluzione del Parlamento europeo nel 2003, che hanno condotto al recepimento ufficiale del *gender auditing* tra le strategie per le pari opportunità. Nella Road Map recentemente predisposta dall'Unione europea per il periodo 2007-2013, ad esempio, esso è espressamente citato come strumento per migliorare la *governance* in tema di parità tra i generi ([4]).

In Italia, la nostra Regione è stata all'avanguardia nello sviluppo del *gender auditing*. Risalgono al 2001, infatti, le prime iniziative sul tema, avviate sia dalla nostra Regione che dalla Provincia e dal Comune di Modena. A queste iniziative pionieristiche ha fatto seguito su tutto il territorio nazionale una progressiva diffusione di esperienze pilota a livello locale.

---

cedures: some policy options, in *Journal of International Development*, 1998, vol. 10, pp. 929-941.

(2) F. Bettio, A. Rosselli e G. Vingelli, *Gender auditing dei bilanci pubblici*, *Quaderni della Fondazione A.J. Zaninoni*, 2003, n. 3.

(3) F. Bettio e A. Verashchagina (a cura di), *Frontier in the economics of gender*, London, Routledge, 2008.

(4) Isfol, *Definizione di un modello di valutazione delle politiche di genere per l'attuazione delle linee guida VISPO*, mimeo, 2007.

In questo quadro, assume per noi un valore speciale il progetto per l'implementazione del *gender auditing* sviluppato dalla Regione Emilia-Romagna nel 2003 ([5]). Questo progetto si è avvalso della collaborazione di alcuni tra i maggiori esperti nazionali ed è sfociato, nel gennaio del 2005, in un importante convegno che ha avuto un'ampia risonanza anche a livello internazionale. Il nucleo centrale del progetto è stata una sperimentazione condotta sia in ambito regionale che nell'amministrazione provinciale di Modena. In entrambi i casi l'esperienza ha riguardato solo alcuni settori dell'amministrazione. I passaggi chiave sono stati la definizione delle politiche di genere e la scelta degli indicatori di misurazione.

Che cosa abbiamo imparato da queste esperienze? Per prima cosa, abbiamo avuto la conferma che la riclassificazione dei bilanci delle pubbliche amministrazioni in un'ottica di genere è un percorso concretamente realizzabile, non una prospettiva puramente teorica. Detto questo, dobbiamo riconoscere che permangono notevoli difficoltà, che spiegano perché la pratica del *gender auditing* non si è ancora diffusa in modo capillare.

Il problema principale è la difficoltà di definire criteri contabili che possano essere applicati in maniera routinaria e standardizzata. La sensazione che si ricava ripercorrendo le esperienze degli ultimi anni è che ogni amministrazione pubblica, o addirittura ogni settore della stessa amministrazione, abbia impiegato criteri di classificazione e metodi di misurazione diversi. Questo ha un duplice effetto negativo.

In primo luogo, dal momento che ogni volta le procedure di analisi contabile devono essere ripensate *ex novo*, i costi del *gender auditing* rimangono elevati. In secondo luogo, la diffi-

(5) Regione Emilia-Romagna, *Implementazione degli strumenti di Gender Auditing già progettati nella programmazione finanziaria e di bilancio della Regione Emilia-Romagna, finalizzata all'integrazione dell'analisi e della programmazione di genere nei processi più generali di miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle politiche*, Report conclusivo del progetto cofinanziato dall'Unione Europea, a cura di Scs Consulting, 2005.

coltà di confrontare i risultati degli esercizi contabili condotti da amministrazioni pubbliche diverse riduce il valore informativo dell'*output*.

È evidente, infatti, che gran parte del valore dell'informazione statistica e contabile risiede nella possibilità di effettuare confronti significativi nel tempo e nello spazio. Per esempio, se qualcuno ci informasse che la spesa pubblica rappresenta nel paese A il 50% del reddito nazionale mentre nel paese B solo il 30%, è chiaro che questo dato avrebbe valore solo nella misura in cui la definizione di "spesa pubblica" e la misurazione del "reddito nazionale" fossero omogenee tra i due paesi. Proprio per questo esistono organismi internazionali di standardizzazione contabile.

Purtroppo siamo ancora molto lontani dal poter affermare che l'Emilia-Romagna spenda per le pari opportunità più o meno, poniamo, della Lombardia, e ancora più dal poter affermare che spenda meglio o peggio. Cosa possiamo fare per migliorare la situazione?

3. *Bilancio pubblico e politiche di genere: riclassificazione delle spese*

La prima cosa da fare, che potrebbe subito diventare operativa, è adottare in modo sistematico il *gender auditing* nella sua accezione più elementare: l'identificazione e la misurazione della spesa pubblica finalizzata all'obiettivo delle pari opportunità. In parole povere, si tratta di attribuire un peso pari a 0 alla spesa pubblica neutrale rispetto al genere e un peso pari a 1 a quella finalizzata a contrastare le discriminazioni contro le donne.

Se questi pesi fossero attribuiti ad ogni singolo capitolo di spesa, o ancora meglio ad ogni singolo impegno, sarebbe possibile seguire "in tempo reale" l'evoluzione del fenomeno. Sfruttando altre informazioni già contenute in ogni capitolo o

impegno di spesa sarebbe poi possibile disaggregare e riaggregare l'informazione a piacimento ([6]).

L'apparente semplicità di questa operazione di classificazione non deve però trarre in inganno, perché vi sono molti aspetti problematici. Consideriamo due semplici esempi: la costruzione di un asilo nido per i dipendenti di un'amministrazione pubblica e una campagna di prevenzione contro il tumore del collo dell'utero. Che pesi dovremmo assegnare a queste spese?

A prima vista si tratta di due casi a cui è ovvio attribuire un peso pari a 1. Ma un attimo di riflessione può fare emergere diversi dubbi. Consideriamo la spesa per la costruzione del nido: possiamo affermare con certezza che arrechi benefici solo alle donne? A beneficiare della disponibilità del nido non sono forse entrambi i genitori, uomo e donna? Certamente, nella misura in cui la cura dei figli ricade prevalentemente sulle madri, si può pensare che l'incidenza sia differenziale. Ma questo giustifica un peso unitario, o magari solo un peso maggiore di 0 ma non necessariamente pari a 1? E poi, il fatto che la responsabilità della cura dei figli ricada prevalentemente sulle madri non è un dato immutabile. Per esempio, esso può dipendere dall'esistenza di differenziali salariali che fanno sì che il costo opportunità del tempo dedicato alla cura dei figli sia maggiore per gli uomini che per le donne. Se le politiche per le pari opportunità avranno successo, i genitori in futuro potranno dividersi più equamente la responsabilità della cura dei figli. In questa ipotesi (che in qualche paese del Nord Europa è già realtà), la spesa per la costruzione di un asilo nido

(6) Questa ipotesi si ricollega al progetto più generale di Osservatorio della Finanza messo a punto dalla Direzione generale centrale Risorse finanziarie e Patrimonio, in collaborazione con la Direzione Organizzazione, Personale, Sistemi informativi e Telematica e il Gabinetto del Presidente della Giunta. In base a questo progetto, l'Osservatorio della Finanza svolgerebbe un'attività di supporto tecnico, elaborando diverse tipologie di analisi dei flussi finanziari – sia correnti che in conto capitale – distinti per settori funzionali, categorie economiche e fonti di finanziamento, nonché analizzando l'impatto delle decisioni di spesa. L'obiettivo è di essere in grado di fornire valutazioni, sia in itinere che *ex post*, oltre che sulla dimensione dei flussi di spesa anche sulla loro distribuzione territoriale.

dovrebbe essere considerata tendenzialmente neutrale rispetto al genere.

Il nostro secondo esempio – il programma di prevenzione contro il tumore del collo dell'utero – sembra immune da queste ambiguità: non vi è dubbio che a beneficiarne possano essere solo delle donne. Ma altri problemi vengono immediatamente in mente. Possiamo dire che le donne sono "discriminate" perché gli uomini non possono ammalarsi di tumore al collo dell'utero? Non si tratta di una differenza naturale, determinata geneticamente e immodificabile nel tempo, e che quindi non può costituire una forma di discriminazione? Non dovremmo allora attribuire a questa spesa un peso pari a 0? E se invece spese di questa natura meritano un punteggio pari a 1, non dovremmo assegnare un punteggio pari a –1 alla spesa per la prevenzione e la cura, poniamo, del tumore alla prostata?

Come si vede, anche esempi apparentemente chiari possono nascondere molte ambiguità. È facile allora immaginare quanto possa essere difficile classificare in modo appropriato molte spese che non hanno l'obiettivo esplicito di promuovere le pari opportunità, ma che inevitabilmente finiscono per influenzare il fenomeno. A ben vedere, però, non esistono classificazioni "giuste" o "sbagliate" in astratto. Ciò che conta è stabilire si stabiliscano convenzioni generalmente accettate che possano consentire confronti significativi nel tempo e nello spazio.

In questo processo, la Regione Emilia-Romagna è pronta a fare la sua parte impegnandosi fin da ora in modo sistematico in questo esercizio contabile, nella consapevolezza che spesso le convenzioni finiscono per essere modellate sulle esperienze già esistenti.

4. *Bilancio pubblico e politiche di genere: analisi degli effetti delle spese*

Quello tratteggiato nella precedente sezione è il modello più elementare di sistema informativo di genere nella conta-

bilità pubblica. La semplicità è, in effetti, il suo più grande pregio, ma bisogna riconoscere che spesso la logica binaria (0 o 1) della classificazione è uno strumento troppo rudimentale per catturare e misurare in maniera appropriata un fenomeno complesso come la battaglia per le pari opportunità tra uomo e donna. Anche se difficilmente nell'immediato si potrà andare oltre quel semplice schema, è importante rendersi conto dei suoi limiti, sia per meglio interpretarne l'output che per progettare, in una prospettiva di più lungo periodo, un sistema informativo più ricco.

Torniamo all'esempio della costruzione di un asilo nido. Nella nostra discussione abbiamo già accennato alla possibilità che la "vera" incidenza differenziale per genere di questa spesa pubblica non sia o nulla o pari al 100%, ma corrisponda ad un numero intermedio. Ma se adottiamo in modo generalizzato questa prospettiva, ci accorgiamo immediatamente che una qualche incidenza differenziale, anche se non pari al 100%, sia identificabile per molte categorie di spesa pubblica, anche se non esplicitamente finalizzate alle pari opportunità. E questa d'altra parte è precisamente la premessa del c.d. *mainstreaming*, inteso come l'assunzione di una prospettiva di genere in ogni azione e scelta dell'amministrazione pubblica.

Un esempio classico è l'analisi condotta nel Regno Unito dal Ministero dei Trasporti sull'impatto di genere del trasporto pubblico ([7]). Questa indagine ha dimostrato che uomini e donne esprimono preferenze e priorità diverse in tema di trasporto pubblico. Queste differenze sono riconducibili ad un deficit di opportunità delle donne, inteso nel senso di accesso al trasporto privato, il quale a sua volta è legato ad un diverso status lavorativo e diverse responsabilità familiari. È emerso, per esempio, che le donne usano l'automobile per percorsi più brevi rispetto agli uomini e con finalità diverse (più per

(7) Si veda K. Hamilton, *Gender and transport in developed countries*, mimeo, University of East London, 2001.

responsabilità familiari e meno per recarsi al lavoro). Da questa premessa lo studio del Ministero dei Trasporti britannico trae la conclusione che la spesa per il trasporto pubblico abbia un'incidenza differenziale e cerca di quantificarla. D'altra parte, chiunque abbia usato dei mezzi pubblici nel nostro paese avrà notato la prevalenza di donne, giovani, anziani e immigrati tra gli utenti – guarda caso le categorie tipicamente discriminate.

È dunque evidente che anche la politica del trasporto pubblico (ma gli esempi si potrebbero facilmente moltiplicare) abbia rilevanza ai fini delle pari opportunità. L'esempio che qui abbiamo è quello di un servizio pubblico che viene *fruito in modo differenziale* da uomini e donne (come anche da altre categorie di persone) a seguito delle *diverse opportunità* di cui godono (l'accesso al trasporto privato) e che contribuisce a *riequilibrare le opportunità* nel campo del trasporto (rimpiazzando quello privato con quello pubblico). È forte la tentazione di interpretare questo esempio attraverso le lenti dell'approccio delle *capabilities* di Amartya Sen ([8]): la capacità in questione è quella di spostarsi, le modalità possono essere diverse (automobile o mezzi pubblici), ma è nella dimensione della capacità, per l'appunto, che vanno misurati i risultati delle politiche.

Passando dalla teoria alla pratica, come possiamo procedere? Se, come abbiamo cercato di argomentare, la spesa per il trasporto pubblico gioca un ruolo nell'ambito delle politiche per le pari opportunità, è altrettanto evidente che non potrà essere imputata interamente a questo obiettivo. Essa, infatti, persegue tanti altri obiettivi non meno importanti (per esempio la lotta all'inquinamento) e la sua incidenza differenziale di genere, per quanto innegabile, non è certo assoluta.

Solo dettagliati studi di settore possono fornire le informazioni necessarie per quantificare l'impatto di genere di queste spese pubbliche. Da questa consapevolezza nasce il nostro

(8) A. Sen, *Capability and Well-Being*, in *The Quality of Life*, Oxford, Oxford University Press, 1993.

impegno a condurre, nel tempo, tali studi di approfondimento; in loro assenza, infatti, il quadro informativo sulle politiche per le pari opportunità rimarrà inevitabilmente parziale e lacunoso.

5. *Conclusioni*

Le politiche pubbliche, ad ogni livello, non sono neutrali rispetto al genere, ma assumono effetti e conseguenze differenziate a seconda che il cittadino sia uomo o donna. Naturalmente, non tutte le politiche per le pari opportunità si traducono in una spesa pubblica o possono essere ridotte a flussi finanziari. Ma la missione della nostra Direzione è precisamente quella di occuparsi di tali flussi, e in questa ottica essa si è data l'obiettivo di fornirne un quadro informativo il più possibile ricco e sistematico, nella convinzione che una loro migliore conoscenza possa contribuire in modo significativo a migliorare le politiche. Idealmente, vorremmo arrivare a essere in grado di dire, per ogni euro di spesa pubblica, quanti centesimi siano finalizzati alle pari opportunità, quanti incidano in maniera differenziale su uomini e donne, quanti abbiano invece un effetto neutro.

Abbiamo visto come il raggiungimento di questo obiettivo passi attraverso un processo lungo e difficile; la nostra Direzione è pronta a raccogliere la sfida.