

Giovanna Galizzi

**IL BILANCIO DI GENERE
NEGLI ENTI PUBBLICI
TERRITORIALI**

**Origini, strumenti
e implicazioni aziendali**

FrancoAngeli

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità o scrivere, inviando il loro indirizzo, a “FrancoAngeli, viale Monza 106, 20127 Milano”.

Giovanna Galizzi

**IL BILANCIO DI GENERE
NEGLI ENTI PUBBLICI
TERRITORIALI**

**Origini, strumenti
e implicazioni aziendali**

FrancoAngeli

Volume pubblicato con il contributo del Dipartimento di Economia Aziendale dell'Università degli Studi di Bergamo.

Copyright © 2012 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

*Ad Andrea
perché il suo cuore
sa desiderare il bene*

INDICE

Introduzione	pag.	9
1. Le strategie di <i>gender mainstreaming</i>	»	13
1.1. Premessa	»	13
1.2. Una nuova prospettiva per le pari opportunità: il <i>gender mainstreaming</i>	»	14
1.3. <i>Gender mainstreaming in action</i> : origini del bilancio di genere	»	18
2. Il bilancio di genere	»	27
2.1. <i>Women or Gender?</i> Le definizioni di bilancio di genere	»	27
2.2. Le finalità del bilancio di genere	»	31
2.2.1. Equità, efficienza, efficacia	»	32
2.2.2. Trasparenza e <i>accountability</i>	»	35
2.2.3. Consapevolezza e partecipazione	»	36
2.3. Il bilancio di genere: documento o processo?	»	37
2.3.1. <i>Gender auditing</i>	»	38
2.3.2. Dal <i>gender auditing</i> al <i>gender budgeting</i>	»	45
2.4. Modelli, caratteristiche, strumenti e approcci del bilancio di genere	»	48
2.4.1. Modelli	»	48
2.4.2. Caratteristiche	»	50
2.4.3. Strumenti	»	52
2.4.4. Approccio australiano (<i>Sharp's framework</i>)	»	55
2.4.5. Approccio sudafricano (<i>Budlender's framework</i>)	»	56
2.4.6. Approccio britannico (<i>Elson's framework</i>)	»	56
2.5. Alcune riflessioni conclusive	»	57

3. Il bilancio di genere e il processo di innovazione delle amministrazioni pubbliche: il ciclo di <i>accountability</i> di genere	pag.	59
3.1. Il paradigma del New Public Management e la strategia di genere	»	59
3.2. Il principio di <i>accountability</i>	»	64
3.3. Il ciclo di <i>accountability</i> di genere	»	70
4. Il bilancio di genere in Italia	»	73
4.1. Premessa	»	73
4.2. Il ruolo degli enti pubblici territoriali nelle politiche di genere	»	75
4.3. L'esperienza italiana in tema di bilancio di genere: i principali approcci adottati	»	78
4.3.1. Approccio Performance Oriented Gender Budgeting	»	82
4.3.2. Approccio delle Capacità e dello Sviluppo Umano	»	85
4.3.3. Approccio VISPO	»	90
4.4. Riflessioni conclusive	»	94
5. Il ciclo di <i>accountability</i> di genere in Italia: un'analisi empirica	»	96
5.1. Premessa	»	96
5.2. Definizione del campo di indagine	»	97
5.2.1. L'oggetto	»	97
5.2.2. Gli obiettivi	»	99
5.3. Metodologia e metodo di ricerca	»	99
5.4. Il percorso di ricerca	»	100
5.4.1. Il campione di indagine	»	102
5.5. I risultati dell'indagine	»	102
5.5.1. L'analisi dei risultati	»	104
5.6. Il bilancio preventivo di genere: la sperimentazione nel quartiere Savena di Bologna	»	108
5.6.1. Analisi del processo di <i>accountability</i> di genere del Comune di Bologna	»	114
5.7. Conclusioni dell'analisi empirica	»	117
6. Conclusioni	»	120
Bibliografia	»	127
Riferimenti normativi	»	137

INTRODUZIONE

L'analisi dei bilanci pubblici secondo la prospettiva di genere è un tema attorno al quale, dalla IV Conferenza di Pechino del 1995, si è sviluppata una sempre più intensa attività di ricerca ma soprattutto molteplici applicazioni sperimentali.

Le ricerche scientifiche e le sperimentazioni, tuttavia, faticano a delineare un percorso operativo uniforme, vuoi perché l'approccio macro alla base delle politiche economiche e finanziarie degli Stati non permette di valorizzare pienamente il ruolo "economico" della sfera domestica (detto anche "lavoro di cura"), vuoi per le differenziazioni intrinseche alle diverse amministrazioni pubbliche, oltre che per la loro stessa articolazione.

In aggiunta, all'interno dello stesso pensiero economico di matrice femminista il dibattito attorno al tema dell'uguaglianza tra donne e uomini presenta orientamenti diversi, che danno evidenza delle molteplici interpretazioni cui si presta lo stesso concetto di parità di genere.

Nella letteratura che supporta questo lavoro, il genere (*gender*) è assunto nella sua accezione più ampia, ossia come categoria teorica e interpretativa della differenza tra donne e uomini, che non appartiene unicamente alla sfera personale, culturale e sociale, ma che trova spazio anche nei rapporti economici, poiché «riprodotta e ri-modellata nelle pratiche materiali della produzione, con il risultato che il genere condiziona i prodotti dell'economia» (Cağatay, Elson e Grown, 1995: 1828).

La scelta di leggere i fenomeni economici attraverso la categoria del genere induce a considerare l'analisi di genere dei bilanci pubblici uno strumento per evidenziare la non neutralità dei processi economici e decisionali

rispetto al genere e dare spazio a valutazioni in merito al differente impatto delle politiche pubbliche su donne e uomini.

Quest'analisi ha trovato una sua posizione all'interno del *gender mainstreaming*, recepito come strategia rivolta a introdurre la prospettiva di genere in tutte le dimensioni dell'agire pubblico, a qualsiasi livello.

Questo nuovo orientamento delle politiche di pari opportunità, proposto in occasione della Conferenza internazionale di Pechino (1995) e adottato dall'Unione Europea (2004), sposta, di fatto, l'attenzione dalle donne come soggetto svantaggiato al genere, prospettando la pratica del *gender budget analysis*¹ come una delle strategie di promozione degli equilibri di genere.

Nel presente lavoro, il bilancio di genere è inteso come un processo per analizzare e valutare i modi attraverso i quali le scelte dei governi locali o nazionali, rivolte a tutta la cittadinanza ed esplicitate in spese ed entrate di bilancio, producono in realtà effetti ben diversi per le donne e gli uomini, perché differente è il loro ruolo nelle dinamiche familiari, sociali, economiche e politiche.

Si tratta di una pratica che, seppur consolidata in alcuni suoi tratti metodologici, mantiene ancora intatto il carattere della novità. Di conseguenza, la misurazione dei risultati effettivamente raggiunti nel perseguire l'equità di genere appare alquanto difficile.

Nonostante ciò, il presente lavoro si inserisce nella prospettiva dell'Economia Aziendale, scegliendo di focalizzare l'analisi sul processo di formulazione del bilancio di genere, collegandolo al contesto delle amministrazioni pubbliche in cui le esperienze si sono affermate e sviluppate.

Negli ultimi trent'anni il settore pubblico dei diversi paesi è stato investito da profonde riforme, riconducibili al *New Public Management* (Pollitt e Bouckaert, 2002) e ai filoni di pensiero che si sono poi succeduti, assumendo connotati peculiari in ogni singolo Stato.

In Italia il processo di aziendalizzazione del settore pubblico non solo ha visto l'introduzione delle logiche aziendali nella valutazione delle attività amministrative e politiche, ma è stato anche accompagnato da una riforma costituzionale che ha rafforzato, almeno a livello regionale e comunale, i governi locali².

¹ Nel corso del lavoro si avrà modo di chiarire il significato della terminologia impiegata per indicare l'oggetto di questo studio.

² Cfr. Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

In aggiunta, attraverso raccomandazioni, regolamenti, direttive, ma soprattutto finanziamenti accordati alle amministrazioni territoriali, la Comunità Europea ha introdotto le pari opportunità tra donne e uomini quale criterio, tra gli altri, alla luce del quale valutare l'azione politica.

I molteplici cambiamenti intervenuti nella società in questi ultimi anni richiedono un ripensamento del ruolo delle istituzioni pubbliche, a livello normativo (si pensi per esempio a tutte le leggi emanate in tema di diritto di famiglia, tutela del lavoro, pari opportunità), ma anche individuando nuovi spazi d'intervento che favoriscano gli uomini e le donne nella piena realizzazione delle loro aspirazioni.

In tal senso, allora, il bilancio di genere può essere proposto come un processo di lettura delle reali esigenze della società, costituita da donne e uomini, per individuare quelle azioni istituzionali che tengano conto dei cambiamenti intervenuti, rispondendo efficacemente ai nuovi bisogni.

La considerazione a fondamento di questo lavoro è che, attualmente, i contributi in letteratura che indagano il bilancio di genere da una prospettiva aziendale sono pochi. Si aggiunga, inoltre, che le esperienze finora realizzate, a livello internazionale e nazionale, si sono concentrate su una prima fase del processo, coincidente con l'analisi del bilancio consuntivo in ottica di genere, mentre ridotti sono i tentativi di incorporare la prospettiva di genere anche nella fase della programmazione, per orientare in chiave *gender sensitive* le scelte strategiche d'indirizzo, la definizione di interventi e azioni e l'allocatione delle risorse.

L'intento del presente lavoro, pertanto, è di analizzare il processo di costruzione del bilancio di genere delle istituzioni pubbliche, collocandolo all'interno del variegato processo di riforme che ha interessato il settore pubblico e che ha avuto origine con il *New Public Management*, attribuendo particolare attenzione al principio di *accountability*, per potervi ricorrere quale chiave di lettura economico-aziendale del fenomeno indagato.

Il bilancio di genere può essere interpretato, a parere di chi scrive, quale *trait d'union* tra la strategia di *gender mainstreaming* e il principio di *accountability*. La sfida che attende le amministrazioni pubbliche è identificabile nel passaggio dall'analisi di genere dei bilanci consuntivi alla formulazione di bilanci di previsione secondo un'ottica di genere, completando in tal modo il ciclo di *accountability* di genere.

Per sostenere questa chiave interpretativa, si è ritenuto opportuno dividere il lavoro in due parti.

Nella prima si presenta il percorso storico e linguistico con il quale il bilancio di genere si è diffuso a livello internazionale e in seguito nel panorama delle amministrazioni pubbliche nazionali, dedicando il primo capitolo a ripercorrere le tappe che hanno caratterizzato la genesi, lo sviluppo e l'istituzionalizzazione delle pratiche di bilancio di genere. Il capitolo 2, dopo una breve digressione sui registri linguistici utilizzati per indicare il bilancio di genere, intende fornire le conoscenze teoriche e strumentali per comprenderne il processo di formazione. Attraverso un'ampia rassegna della letteratura, si dà evidenza delle finalità, caratteristiche, modelli e approcci che contraddistinguono la pratica del bilancio di genere.

Nella seconda parte del lavoro, il capitolo 3 offre una panoramica delle riforme che hanno attraversato il settore pubblico, assegnando particolare enfasi al principio di *accountability*. Il capitolo 4 è invece dedicato alla descrizione delle peculiarità delle esperienze di bilancio di genere sperimentate in Italia, riservando un ampio spazio alla spiegazione degli approcci attraverso i quali questo fenomeno si è diffuso nel nostro paese. Infine, l'ultimo capitolo presenta il percorso e i risultati di un'analisi empirica svolta in due fasi. In una prima fase si è inteso investigare il trend evolutivo del bilancio di genere in Italia, al fine di verificare la presenza di eventuali sperimentazioni nella formulazione di bilanci *gender sensitive*. Individuata in tal modo l'esperienza del Comune di Bologna, in un secondo momento l'attenzione si è spostata sulle fasi attraverso le quali l'amministrazione comunale ha compiuto il passaggio dalla rendicontazione alla programmazione in ottica di genere, al fine di far emergere le condizioni che hanno reso possibile il completamento del ciclo di *accountability* di genere.

Nelle conclusioni, i risultati della ricerca empirica, svolta prevalentemente con metodo deduttivo, vengono ricondotti ad un quadro di insieme generale, al fine di individuare quelle condizioni che, a parere di chi scrive, sono ritenute fondamentali per inserire il processo del bilancio di genere all'interno del più ampio sistema di programmazione e controllo strategico aziendale, in linea con il principio di *gender mainstreaming*.

1. LE STRATEGIE DI GENDER MAINSTREAMING

1.1. Premessa

Negli ultimi anni numerosi governi, organismi internazionali, organizzazioni non governative e amministrazioni pubbliche hanno iniziato a esplorare modalità di analisi dei bilanci dal punto di vista dell'impatto di genere.

Il bilancio di genere nasce in un periodo storico in cui i movimenti delle donne rivendicano un ruolo politico nel definire i modelli di sviluppo economico e sociale dei paesi, richiamando l'attenzione dei governi e delle istituzioni internazionali sull'impatto delle politiche pubbliche sulle disuguaglianze di genere.

Il dibattito in ambito economico vede protagoniste correnti di pensiero femminista spesso in contrasto tra loro (Vingelli, 2005). Mentre l'approccio liberale concepisce la possibilità di introdurre un cambiamento a livello istituzionale, intervenendo nelle politiche e nelle legislazioni per perseguire l'uguaglianza tra donne e uomini, il femminismo radicale, al contrario, sostiene l'impossibilità di avere lo stato come alleato, «in quanto è impossibile separare il potere dello stato dal potere maschile» (Vingelli, 2005: 18).

In sintesi, il dibattito che intercorre tra le diverse correnti di pensiero, nonché quello che avviene all'interno delle stesse, ha il pregio di introdurre, nel panorama delle teorie economiche classiche, una prospettiva di analisi che assume il genere come categoria di riferimento.

L'approccio femminista all'analisi macroeconomica può essere riassunto in tre passaggi significativi (cfr. Cağatay, Elson e Grown, 1995; Vingelli, 2005: 44):

1. nonostante le istituzioni economiche si ritengano neutre rispetto al genere, esse trasmettono *gender bias*. In quanto istituzione costruita socialmente, anche il "libero mercato" riflette e rinforza le ineguaglianze di genere;
2. il costo della riproduzione e del mantenimento della forza lavoro in una data società rimarrà invisibile, fino a quando la sfera dell'attività economica non includerà il lavoro riproduttivo non retribuito. Per far questo, è necessario ridefinire il significato economico complessivo del lavoro perché includa il lavoro riproduttivo;
3. le relazioni di genere giocano un ruolo importante nella divisione del lavoro e nella distribuzione del salario e della ricchezza, con implicazioni macroeconomiche fondamentali. Anche questo implica che il comportamento economico non è neutro rispetto al genere.

Il pensiero economico femminista non solo propone l'inclusione della prospettiva di genere per favorire una maggior partecipazione delle donne alle dinamiche economiche, come quelle riferibili al mercato del lavoro, ma richiama anche l'attenzione sulla dimensione più ampia del benessere sociale.

«Diventa quindi un imperativo di equità capire come le politiche di spesa e fiscali agiscano in maniera diversa rispetto al genere» (Vingelli, 2005: 45) conducendo la riflessione anche sul piano del bilancio pubblico, che di quelle politiche e di quelle scelte è l'espressione finanziaria.

A parziale conclusione di questo percorso di affermazione degli studi di genere sull'economia, nel 1995 la IV Conferenza delle Nazioni Unite a Pechino (Beijing Platform for Action, 1995) introduce il concetto di *gender mainstreaming*.

1.2. Una nuova prospettiva per le pari opportunità: il *gender mainstreaming*

Il concetto di *gender mainstreaming*, introdotto per la prima volta nella III Conferenza Mondiale sulle Donne di Nairobi del 1985, è stato in seguito perfezionato nella IV Conferenza Mondiale di Beijing nel 1995. La definizione delle Nazioni Unite in merito al *gender mainstreaming* può essere

formalizzata come «il processo di valutazione delle implicazioni per donne e uomini di ogni azione pianificata (compresa la legislazione, le politiche e i programmi) riferibile a tutte le aree e a qualsiasi livello. È una strategia per far in modo che le priorità e le esperienze di donne e uomini rientrino in un'unica dimensione di progettazione, implementazione e valutazione di politiche e programmi nelle sfere politiche, economiche e sociali affinché donne e uomini accedano ai benefici in modo eguale e l'ineguaglianza non venga perpetuata. La finalità è quella di raggiungere la parità di genere» (United Nations, 1995).

In altri termini, il processo di *gender mainstreaming* è inteso come una strategia attraverso la quale promuovere l'uguaglianza e le pari opportunità, proponendo di considerare la prospettiva di genere come parte integrante di ogni azione e di ogni scelta politica, economica e sociale. Di conseguenza, adottare politiche orientate dal *gender mainstreaming* richiede che tutti i processi politici siano ripensati, sviluppati, implementati tenendo conto in ogni loro fase delle differenze tra donne e uomini.

In definitiva, ciò che emerge dalla Conferenza Mondiale del 1995 è la constatazione che i programmi politici possono non avere gli stessi risultati per le donne e gli uomini e che il principio delle pari opportunità deve indirizzare tutte le politiche. Ciò implica che la prospettiva di genere investa, a tutti i livelli, lo sviluppo delle politiche, la promulgazione di leggi, l'allocazione delle risorse, la pianificazione e il controllo di programmi e progetti.

A sua volta, la Commissione Europea nel 1996 ha inteso precisare che il principio di *mainstreaming* di genere non è rivolto solo alla «realizzazione di misure specifiche a favore delle donne, ma [...] a mobilitare esplicitamente sull'obiettivo della parità il complesso delle azioni politiche in generale»¹, facendo propria la definizione assegnata dal Consiglio di Europa, nella quale la strategia di *gender mainstreaming* è la «(ri)organizzazione, miglioramento, evoluzione e valutazione dei processi decisionali ad ogni livello ai fini dell'inserimento della prospettiva della parità tra uomo e donna da parte degli attori generalmente coinvolti nell'attuazione delle politiche»².

Le varie citazioni fanno notare come nella prospettiva di *gender mainstreaming* tutte le attività di un'istituzione pubblica, e non solo quelle strettamente connesse alle pari opportunità, sono poste sotto osservazione attraverso le lenti

¹ European Commission (1996).

² Council of Europe (1998: 15).

del genere (*gender lens*), proprio perché il *gender mainstreaming* si sostanzia in un principio non fine a se stesso, ma concepito come strumento strategico per migliorare compiutamente le azioni, la legislazione, le politiche e i programmi attuati dall'Ente stesso (Sen, 2000).

In ambito comunitario il recepimento del *mainstreaming* di genere ha condotto a rivedere l'impostazione del principio stesso di pari opportunità non solo in ambito normativo, ma anche a livello d'individuazione delle strategie di intervento (Galaverni, 2006). Il principio di *gender mainstreaming* fatto proprio dall'Unione Europea ha sostanzialmente portato ad adottare un approccio duale al tema della parità, agendo sia a livello di azioni trasversali a tutti i programmi, sia con misure specifiche a favore delle donne.

Per esempio, il regolamento generale dei Fondi strutturali per il 2000-2006 prevede che la dimensione della parità di genere sia integrata nelle attività cofinanziate dai Fondi; inoltre, gli stessi fondi, attraverso il Fondo Sociale Europeo (FSE), sono i principali strumenti di finanziamento della Strategia europea per l'occupazione che, tra le altre priorità, persegue quella di incrementare l'occupazione femminile con azioni specificatamente mirate (Elson, 2003; Campbell, Fitzgerald e McSorley, 2009).

La trasversalità della dimensione di genere a tutti i livelli dell'agire pubblico è, pertanto, la cifra identificativa del *gender mainstreaming*, anche per quanto attiene la sua formulazione teorica (Walby, 2005: 321):

As a form of theory, gender mainstreaming is a process of revision of key concepts to grasp more adequately a world that is gendered, rather than the establishment of a separatist gender theory.

Nella letteratura, soprattutto di politica sociale, il *gender mainstreaming*, quale processo di promozione dell'equità di genere, è da alcuni contestato a causa della sua ambivalenza, essendovi implicati due concetti ben differenti: *gender equality* e *mainstream*. Pertanto, non mancano voci critiche in merito alle reali potenzialità da parte del *gender mainstreaming* di giungere a cambiamenti sostanziali, tanto a livello di teoria del pensiero economico quanto a livello pratico, di (ri)strutturazione, ripensamento dei sistemi economici sovranazionali ma anche nazionali (Perrons, 2005). Il motivo di questa tensione è da ricercarsi nella circostanza che «it's both a new form of gendered political and policy practice and a new gendered strategy for theory development» (Walby, 2005: 321). Tuttavia, c'è chi agisce per una composizione di queste

differenti posizioni, intravedendo nel *gender mainstreaming* anche un esempio di «feminist economics in action» (Rubery, 2005)³.

La ricerca di strategie d'intervento che permettano di dare contorni più precisi al principio di *gender mainstreaming* conduce a «incorporare una prospettiva di genere nella definizione, nello sviluppo, nell'adozione e nell'esecuzione di tutti i procedimenti di bilancio [...] per poter promuovere un'equa, efficace e appropriata allocazione delle risorse e stabilire allocazioni di bilancio adeguate per sostenere l'eguaglianza di genere e programmi di sviluppo che rafforzino l'empowerment delle donne e definire gli strumenti e i meccanismi analitici e metodologici necessari per il monitoraggio e la valutazione»⁴.

In sintesi, le strategie di *gender mainstreaming* implicano una serie di attività tra loro collegate (Bettio, Rosselli e Vingelli, 2002: 4; Vingelli, 2005: 50):

- sostenere e rafforzare la volontà politica di raggiungere l'uguaglianza e l'equità tra uomini e donne a livello locale, regionale, nazionale e globale;
- incorporare una prospettiva di genere nei processi di pianificazione e progettazione dei vari ministeri e dipartimenti, in special modo di quelli che curano gli aspetti economici, gestionali e giuridici;
- integrare una prospettiva di genere in tutte le fasi di progettazione delle politiche e dei programmi pubblici (analisi, sviluppo, implementazione, valutazione e monitoraggio);
- utilizzare statistiche disaggregate per sesso per promuovere l'individuazione di indicatori che rivelino l'impatto potenzialmente diverso di uno stesso provvedimento sugli uomini e sulle donne;
- aumentare il numero delle donne nei luoghi decisionali, sia nel settore pubblico, sia in quello privato;
- individuare strumenti adeguati per formare il personale alla consapevolezza del genere.

In questo scenario si colloca la pratica del *gender budget analysis* (analisi di genere dei bilanci pubblici, sintetizzata poi nell'espressione bilanci di

³ Si vedano anche i contributi di Verloo (2001; 2005).

⁴ XXIII sessione speciale dell'assemblea dell'ONU "Donne 2000. Uguaglianza di genere, sviluppo e pace per il 21° secolo", svoltasi a New York dal 5 al 10 giugno 2000 e conosciuta come Pechino+5.

genere), in altre parole un insieme di processi e metodologie aventi lo scopo di cogliere come le scelte dei governi locali o nazionali rivolte a tutta la cittadinanza producano nella realtà conseguenze ben diverse su donne e uomini, perché differente è il loro ruolo nella famiglia, nella società, nell'economia (Elson, 1999; 2003).

E come il *mainstreaming* di genere richiede che la prospettiva dell'uguaglianza sia incorporata in tutte le fasi e a tutti i livelli delle politiche pubbliche, così fare il bilancio di genere significa integrare la dimensione di genere nel ciclo del processo di bilancio, dalla fase di programmazione economica a quella di decisione, formazione, gestione e rendicontazione finanziaria.

Non si tratta di creare bilanci pubblici separati per donne e uomini o di aumentare gli stanziamenti in bilancio per attività destinate alle donne, bensì di disaggregare i bilanci rispetto al loro differente impatto per le donne e gli uomini (e differenti gruppi di donne e uomini) utilizzando come chiave di lettura le differenze di genere. Trascurare questa complessità, che investe un insieme di caratteristiche, ruoli e modelli di comportamento che distinguono le donne dagli uomini, significa avere una percezione distorta della realtà che potrebbe condurre a interventi pubblici inefficaci e inefficienti.

Prima di approfondire il bilancio di genere nelle sue finalità e nelle sue molteplici forme di realizzazione, si ritiene opportuno ricostruire i passaggi attraverso i quali il bilancio di genere si è affermato nelle istituzioni pubbliche, al fine di ottenerne un quadro di riferimento storico, normativo e teorico.

1.3. *Gender mainstreaming in action*: origini del bilancio di genere

Ricostruire il processo di genesi di un fenomeno che ancora non è pienamente affermato non è impresa facile, anche se il bilancio di genere vanta una storia intensa, seppur breve.

In letteratura⁵, numerosi sono i contributi che ripercorrono le esperienze finora realizzate, ricorrendo a diverse metodologie e impegnando per lo più

⁵ I più noti a livello internazionale sono gli scritti delle studiosse Debbie Budlender, Diane Elson e Rhonda Sharp che nel corso della loro carriera hanno avuto modo di seguire la nascita e lo sviluppo di numerose sperimentazioni. A livello nazionale la prima pubblicazione che raccolse le prime riflessioni ed esperienze maturare sul campo la si deve a Francesca Bettio, Annalisa Rosselli e Giovanna Vingelli nel 2002.

il livello nazionale, anche se non mancano sperimentazioni riconducibili alle amministrazioni locali (com'è avvenuto in Italia, per ragioni che si spiegheranno più avanti). L'intento di questa sezione, pertanto, è quello di ripercorrere i passaggi significativi che hanno visto l'affermarsi del bilancio di genere, mostrando il ruolo, prima della IV Conferenza Mondiale di Pechino del 1995 e poi, a livello comunitario, del Consiglio Europeo e delle altre istituzioni, nel processo d'istituzionalizzazione dell'analisi di genere dei bilanci pubblici. Un processo che ha visto, a livello internazionale e nazionale, l'alternarsi di esperienze pilota e codificazione degli strumenti da parte dell'istituzione competente, con l'obiettivo di fornire un quadro normativo all'interno del quale collocare questa esperienza innovativa⁶.

Le prime teorizzazioni in materia si svilupparono nei paesi anglosassoni (Australia, 1984; Gran Bretagna, 1989; Canada, 1995 e Sud Africa, 1996), a cura di un gruppo di economiste femministe (Rhonda Sharp, Debbie Budlender e Diane Elson) che proposero la teoria del bilancio di genere quale strategia per contestare la visione di neutralità delle politiche economiche e, di conseguenza, dello stesso bilancio pubblico.

Nel 1984 in Australia il governo federale avviò un processo di analisi e di verifica dell'impatto del bilancio statale sulle donne, con lo scopo di evidenziarne il contributo economico al fine di promuoverne un maggior coinvolgimento non solo a livello economico, ma anche politico. L'analisi fu svolta con la collaborazione delle donne che ricoprivano incarichi importanti nell'apparato federale e statale, mentre risultò quasi del tutto assente l'apporto della società civile. La sperimentazione avviata a livello federale è stata poi adottata anche da sei stati federati dell'Australia e da due territori (South Australia, 1985; Western Australia, 1985; New South Wales, 1985; Victoria, 1986; the Australian Capital Territory, 1989; Queensland, 1991; Tasmania, 1992 e infine Northern Territory, 1993) che produssero autonome iniziative di analisi di genere dei bilanci (Sharp e Broomhill, 2002: 27). Tale processo, pur riguardando l'intero bilancio governativo, investì sostanzialmente il lato della spesa pubblica, portando tra le altre cose all'identificazione di barriere istituzionali e normative che impedivano l'accesso femminile all'interno di numerosi settori economici e produttivi e alla definizione di obiettivi di medio termine di riequilibrio delle decisioni

⁶ Per riprendere e approfondire questo breve excursus storico relativo alla diffusione del bilancio di genere si consiglia la lettura di Bettio, Rosselli e Vingelli (2002), Galaverni (2006).