

\\ 433 \\

**Gender auditing dei bilanci e  
delle politiche pubbliche**

di

Tindara Addabbo

May 2003



Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia  
Dipartimento di Economia Politica  
Viale Berengario,51  
41100 Modena (Italia)  
e-mail: [addabbo.tindara@unimore.it](mailto:addabbo.tindara@unimore.it)

## **Gender auditing dei bilanci e delle politiche pubbliche**

### *Abstract*

Scopo del presente lavoro è fornire alcuni elementi conoscitivi su una pratica nota come gender auditing dei bilanci pubblici diffusa in diversi paesi (Australia, Sud Africa, Uganda, Regno Unito, Canada) e attualmente in fase di sperimentazione in Italia. Si analizzeranno gli scopi del gender auditing dei bilanci pubblici e i modelli che emergono dalle esperienze dei paesi in cui si sono avute applicazioni del gender auditing. La letteratura e l'esperienza in corso in altri paesi consente un'analisi degli strumenti utilizzabili al fine di condurre il gender auditing e di valutarne le difficoltà e gli effetti.

#### Indice:

1. Definizione e motivazioni del gender auditing
2. Le basi analitiche e gli strumenti per il gender auditing
3. Modelli ed esperienze di gender auditing
4. Le prime applicazioni in Italia
5. Conclusioni

Riferimenti Bibliografici

Il presente lavoro è stato svolto nell'ambito del Progetto CNR (linea di ricerca 21 - Analisi quantitativa: metodi previsionali di fenomeni socio-economici) su 'LA TASSAZIONE DELLA FAMIGLIA: PROBLEMI TEORICI, EMPIRICI ED ISTITUZIONALI' coordinata dal Professor Alessandro BALESTRINO, nell'ambito dell'unità locale della Facoltà di Economia – Università di Modena e Reggio Emilia diretta dal Professor Paolo Bosi.

## ***1. Definizione e motivazioni del gender auditing***

Con il termine *gender auditing* non si intendono bilanci pubblici separati per uomini e donne ma:<sup>1</sup>

‘an analysis of the government budget to establish the budget’s differential impact on women and men and on different group of women and men.’  
Budlender, Sharp and Allen, 1998 p.7.

Effettuare un’analisi di impatto delle diverse voci di bilancio e delle politiche pubbliche in un’ottica di genere trova nelle differenze di genere esistenti in termini di comportamenti, di reazioni alle stesse politiche e condizione socioeconomica una prima giustificazione. Tali differenze sono state sottolineate in diversi campi dell’analisi economica (si consideri ad esempio la diversa elasticità di sostituzione rispetto a variazioni salariali riscontrata nelle analisi sul comportamento di offerta di lavoro di uomini e donne, o l’ineguale distribuzione del tempo di lavoro fra uomini e donne) ed è difficile sostenere che una politica che non consideri tali differenze sia in grado di essere neutrale rispetto al genere nella sua applicazione.

Le motivazioni del gender auditing presenti in letteratura si incentrano sia su questioni di equità che su questioni di efficienza.

L’analisi di gender auditing si pone in prima istanza la verifica del grado di *equità* raggiunto dai sessi ed è quindi uno strumento per monitorare l’equità e promuoverne il miglioramento. Si può ad esempio scoprire analizzando la distribuzione delle spese che il governo investe di più in settori a maggiore presenza maschile (come constatato ad esempio in Australia dove la spesa di investimento risulta maggiore verso il settore automobilistico e dei trasporti piuttosto che in settori a maggiore presenza femminile come il tessile, Sharp, 2000 a, pp.11-12).

Se lo scopo di monitorare e raggiungere una maggiore equità fra uomini e donne è più evidente ed è stato anche inizialmente utilizzato quale principale motivazione del condurre gender auditing dei bilanci pubblici, recentemente si è affermata anche un’altra motivazione per il gender auditing alla quale i governi interessati si mostrano spesso anche più sensibili.<sup>2</sup> Il gender auditing può aumentare l’*efficienza* delle politiche pubbliche. Si può dimostrare che il trascurare nell’impatto delle politiche le differenze di genere possa poi condurre a risultati non desiderati delle politiche stesse. Come ci ricordano Budlender, Sharp e Allen (1998) se non si considera il ruolo del lavoro non pagato si finiscono col trascurare i costi delle politiche di bilancio:

‘Government budgets and policies that do not account for transfers in resource use between the market oriented, paid productive sector, and the unpaid reproductive sector cannot be guaranteed to be efficient. Instead, they are more likely to transfer costs than minimise costs. They are in danger of being a false economy. This can have feedback effects on other sectors in the economy. Additionally, because women provide a disproportionate amount of resources in the form of their unpaid labour in reproductive activities

---

<sup>1</sup> Inizialmente si utilizzava la definizione di ‘women’s budgets’ che però evocava, come sottolineano Sharp & Broomhill (2002) bilanci separati per uomini e donne ed è stato via via sostituito con il termine *gender sensitive budget* o *gender auditing* (su questo cambiamento nella terminologia si rinvia a Sharp e Broomhill, 2002).

<sup>2</sup> Sui vantaggi del gender auditing sia in termini di equità che in termini di efficienza si veda l’analisi di Himmelweit (2002).

compared to men, such budgetary actions are also gender-biased. This raises important social justice questions about who bears the budgetary changes.’ Budlender, Sharp e Allen (1998, p.24)

Rispetto al rischio di inefficienza laddove siano trascurati i diversi effetti delle politiche su uomini e donne Himmelweit (1998) ricorda quanto le ipotesi di *income pooling* e di condivisione delle priorità nella spesa solitamente sottese nelle previsioni degli effetti delle politiche di bilancio si rivelino non confermate dall’evidenza empirica che mostra una maggiore spesa delle madri (rispetto ai padri) per i figli (Himmelweit cita a questo proposito le analisi di Dwyer e Bruce, 1988, Sen 1990 e Folbre, 1997). Il non considerare queste differenze di genere può quindi condurre a trascurare l’effetto negativo sul benessere dei figli di un cambiamento di *policy* che (a parità di reddito familiare) provochi una riduzione del reddito disponibile della madre rispetto a quello del padre. L’attribuzione dal 1975 del *child benefit* direttamente al maggiore responsabile della cura (e quindi alle madri) ha in effetti prodotto un miglioramento della spesa rivolta ai figli (Himmelweit, 2002).

Il gender auditing dei bilanci pubblici ha come oggetto anche l’analisi di nessi fra le voci di bilancio e i programmi e le politiche perseguite dagli enti sottoposti ad auditing:

‘...gender-sensitive budgets, with their specific focus on budgets, link budgetary allocations with policies and programs. This link is crucial in establishing the capacity of gender-sensitive budgets to assess progress towards desired outputs and outcomes in relation to gender equality. Furthermore, this audit function is enhanced in those gender-sensitive budget exercises that require government agencies to identify gender disaggregated indicators of performance against which they can be assessed for improvements over time.’ (Sharp, 2000a, p.16)

Un effetto ‘collaterale’ del *gender auditing* è spesso il porre in evidenza l’esistenza di lacune nelle banche dati disponibili rispetto alla disaggregazione in base al sesso.

‘In practice, an important spin-off from this has been that numerous gaps in gender-disaggregated data have been identified. In several cases this has resulted in the implementation of strategies to improve data collection at both individual government agency and national statistical bureau levels. Establishing criteria against which progress will be measured and ensuring the collection of adequate data are essential elements in any strategy for achieving gender equality’ (Sharp, 2000a p.17).

Le lacune possono riguardare sia il non rilevare il genere (nel corso dell’analisi dell’impatto di genere dei nuovi criteri di ammissione ai nidi di infanzia relativamente alla banca dati del Comune di Modena sulle domande di ammissione ai nidi Addabbo e Olivier (2001) hanno ad esempio riscontrato l’assenza della disaggregazione in base al genere dei richiedenti elemento indispensabile per potere stabilire l’eventuale effetto disincentivante sull’offerta di lavoro femminile della mancata ammissione o dell’ammissione a fasce tariffarie elevate) o il trascurare variabili la cui distribuzione fra i sessi differisce in modo significativo (si pensi alla richiesta da parte del gruppo di

ricerca sul lavoro non pagato diretto da Antonella Picchio verso le istituzioni che conducono indagini sulle famiglie in Italia sul territorio nazionale o locale di introdurre nei questionari anche sezioni sulla contabilizzazione del tempo di lavoro non pagato).

‘The existing conceptual frameworks and statistics used to prepare National Budgets are gender blind (...) they fail to recognise that women’s contribution to the macroeconomy is underestimated because of missing and biased markets and incomplete statistics. They ignore the fact that there is an unpaid economy (which has variously labelled ‘domestic’, ‘social reproduction’, ‘reproductive’) in which women do most of the work of caring for and maintaining the labour force and the social framework or social capital (neighbourhood networks and voluntary organisations, formal and informal)- both vital for the paid economy’ (Elson, 1998)

Altri effetti ‘collaterali’ che il gender auditing può avere è l’aumento della partecipazione attiva di diversi soggetti (come membri del Parlamento, società civile) nella comprensione delle implicazioni delle decisioni di bilancio (Byanyima, 2000) ma anche il cambiamento della sequenza temporale di sottomissione del budget (cambiamento ottenuto ad esempio nel Regno Unito, Himmelweit, 1999) tale da consentire l’intervento non solo di commenti provenienti da chi si occupa di gender auditing ma anche da altri gruppi della società civile.

‘Gender budget initiatives strengthen the representative and oversight functions of parliaments. They provide parliamentarians with vital information and arguments to demand for more efficient and equitable resource allocations. The initiatives enhance transparency, accountability and participation by MPs and civil society in determination of spending priorities.’ (Byanyima, 2000 p.16).

## ***2. Le basi analitiche e gli strumenti per il gender auditing***

Il riconoscimento delle differenze di genere nei diversi campi dell’agire economico costituisce la base di riferimento della pratica del gender auditing. Alcune differenze sono state analizzate e formalizzate da tempo nella teoria economica (si pensi alla diversa reazione di uomini e donne a variazioni del salario nell’offerta di lavoro o all’esistenza di differenziali salariali e di segregazione occupazionale) altre, anche se storicamente sedimentate, sono state più recentemente formalizzate e acquisite (si pensi alla distribuzione di genere del lavoro non pagato e alla distribuzione delle risorse all’interno della famiglia). Per condurre un esercizio di gender auditing si possono utilizzare una molteplicità di strumenti che in parte sono ancora in fase di costruzione e sperimentazione.

Nell’analisi dell’impatto delle politiche pubbliche in una prospettiva di genere non si può prescindere dall’impatto delle politiche su una componente del lavoro totale di cui le donne sono le principali erogatrici: il lavoro non pagato, è proprio la diversa distribuzione del lavoro non pagato fra uomini e donne a determinare un diverso effetto delle politiche pubbliche per uomini e donne.<sup>3</sup> Ad esempio Elson (1998) nota come

---

<sup>3</sup> Sullo squilibrio presenza delle donne nel lavoro non pagato e su come considerare il lavoro non pagato modifichi l’analisi economica si veda Picchio (2003 a e b). Sulla rilevanza del lavoro non pagato nell’analisi di gender auditing dei bilanci pubblici si vedano Byanyima (2000), Elson (1998), Himmelweit (1999,2002).

quando si stabiliscono dei tagli nella spesa sanitaria occorra valutare il trasferimento dei costi dal personale retribuito dagli ospedali pubblici al lavoro non pagato delle donne nelle famiglie. Elson sottolinea come questo non sia in realtà un risparmio nei costi ma, piuttosto un trasferimento di costi. Per la valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche diventano quindi uno strumento da utilizzare i dati provenienti dai bilanci di tempo che consentono anche di valutare quanto le donne siano sovrautilizzate nell'erogazione di lavoro domestico e di cura e di valutare i costi di lungo periodo di una politica di riduzione della spesa pubblica in termini di sfruttamento ed erosione del capitale umano delle donne. Su questo punto Elson (1998) sostiene:

'A gender-aware budget strategy can be promoted by monitoring the time budgets of a country's citizens as well as the financial budget of the country. This information may be available from regular household surveys. If not, then time use questions, disaggregated by gender and age will need to be added. In the short run, useful data maybe gathered by women's organisation using rapid appraisal techniques at selected sites. Armed with information on time use, it is possible to frame another question of the sustainability of the deficit in the National Budget: Is the gap in the female time budget between the demands of unpaid work, and the time left available for it, sustainable? Or are the human resources of women, and girls, being depleted by over work?

If this gap becomes too large, there will be negative feedback effects to the market economy which reduce productivity and increase costs, very often leading to the need to increase public expenditure, to repair damage to the social framework, for instance expenditure on insurance, policing, social workers, repairs to public property. Ultimately this undermines the sustainability of the budget strategy.

Thus if the Budget deficit has been reduced by expenditure cutback which place great reliance on women's unpaid work to substitute for public services, while at the same time, making men surplus to requirements, then there is a danger that its sustainability will prove illusory in the long run. Certainly, budget policy will not be providing a good foundation for the longer run achievement of growth combined with human development, because its depleting human and social resources.' (Elson, 1998).

Il *Women Budget Group* nel Regno Unito fra le azioni intraprese ha cercato sensibilizzare il Ministero del Tesoro sulla non neutralità di genere delle scelte di bilancio sul lavoro non pagato (Himmelweit, 1999).

Il diverso comportamento di uomini e donne rispetto all'offerta di lavoro pagato (ad esempio una più elevata elasticità dell'offerta di lavoro al salario o una diversa sensibilità dell'offerta di lavoro in presenza di figli piccoli) e rispetto al lavoro non pagato conduce a un diverso impatto di genere delle politiche pubbliche. Addabbo e Baldini (2003) dimostrano come se si espande il reddito comprendendo anche il lavoro non pagato, le misure di sostegno del reddito accompagnate da un'azione di politica attiva (obbligo di frequenza di corsi di formazione o accettazione di offerte di lavoro) quale il reddito minimo di inserimento in fase sperimentale in Italia, si mostrano più soggette alla produzione di effetti disincentivanti per l'offerta di lavoro di donne con basso livello di istruzione appartenenti a famiglie molto povere effetto in contrasto con il fine di promuovere l'indipendenza economica dei membri del nucleo familiare dichiarato nello stesso Decreto legge (questo caso mostra anche la rilevanza in termini di efficienza dell'analisi di impatto di genere delle politiche pubbliche).

Himmelweit (2002) sottolinea come appunto il diverso comportamento di uomini e donne nella divisione del lavoro non pagato possa provocare un diverso impatto di politiche pubbliche che, come avviene nel Regno Unito, tendano a trasferire gli individui dalla dipendenza dal welfare all'occupazione:

'When a person takes a job, some quantity of that person's time moves between the two economies, from the unpaid economy to the paid economy. However, although the amount of time gained for the paid economy is usually specified in the labour contract, how much time is lost from the unpaid sector depends on what that person was previously doing. (...) If, in pursuit of higher rates of growth, economic policy makers seek to move people's time from the unpaid economy to the paid economy, desired outcomes will not be achieved unless the full ramifications are recognized, planned and budgeted for.' (Himmelweit, 2002, p.53, p.54).

Un altro elemento conoscitivo che può essere utilizzato per l'analisi di genere dell'impatto delle politiche è l'analisi della distribuzione delle risorse all'interno delle famiglie e delle priorità rispetto alla spesa (Himmelweit, 1999).

Nell'analisi dell'impatto delle politiche pubbliche in una prospettiva di genere è giustamente stata sottolineata la rilevanza di considerare anche gli effetti di lungo periodo delle politiche (Himmelweit, 2002):

'Due to periods spent in the unpaid economy, women lead more varied lives than men. In the course of her lifetime, a woman play many roles that straddle the paid and unpaid economies in a variety of ways. Each period in or out of the labor market has long-term effects on a woman's earnings and her power within her household, and thus on her control of resources.' (Himmelweit, 2002, p.60)

Per svolgere un'analisi di genere delle politiche pubbliche sono necessarie statistiche e indicatori disaggregati in base al sesso. E un primo impatto del gender auditing è spesso una razionalizzazione del sistema di dati a disposizione degli enti sottoposti ad auditing che consentano di ricostruire le differenze. Elson (1998) sottolinea come, accanto agli indicatori quantitativi sia necessario disporre di indicatori sulla qualità dei servizi che l'ente eroga pure disaggregati in base al genere.<sup>4</sup>

Fra gli strumenti utilizzati nelle applicazioni analizzate vi è l'analisi di bilancio con analisi della distribuzione delle spese e delle entrate in base all'impatto di genere. A questo proposito dal lato della spesa è stato proposto (Sharp, 2000a) di classificare le voci di spesa in tre categorie:

1. Spese destinate direttamente a donne e a uomini (ad esempio per le madri sole, o per la salute delle donne);
2. Spese destinate al raggiungimento dell'obiettivo di pari opportunità nell'ente pubblico e tra gli occupati (in questa categoria possono rientrare ad esempio le spese sostenute per corsi di formazione volti a raggiungere l'obiettivo di un riequilibrio nell'accesso delle donne a posizioni dirigenziali)
3. Le spese che residuano (si è calcolato che in media, nei bilanci analizzati in letteratura) rappresentano più del 95% delle totale delle spese di bilancio ed è appunto su queste che si può procedere all'analisi dell'impatto di genere in via indiretta. Byanyima (2000) sottolinea come quest'ultima categoria di spesa occupi

---

<sup>4</sup> L'importanza di riconoscere le differenze di genere anche nella fase di valutazione delle politiche con indicatori di qualità dei servizi offerti e delle politiche che si differenziano per genere viene sottolineata anche da Budlender, Sharp e Allen (1998).

il 99% delle spese del bilancio in Uganda. Sharp e Broomhill (1990) nell'analisi dei bilanci in Australia relativamente all'anno 1985-1986 stabiliscono che solo lo 0,75% delle spese è considerabile come spese dirette alle donne e alle ragazze, mentre il 99% circa delle spese è da ascrivere alla categoria di spese residuali.

Con riferimento all'analisi delle entrate è noto come l'esistenza di differenziali salariali fra uomini e donne provochi una maggiore aliquota marginale di imposta sul reddito per le donne e un effetto di scoraggiamento sull'offerta di lavoro femminile in presenza di imposizione congiunta. Quindi l'imposizione diretta individuale è preferibile all'imposizione congiunta. Se il sistema di imposizione individuale è stato adottato da molti paesi il cumulo dei redditi spesso viene richiesto dal test dei mezzi per l'accesso ai servizi (Addis, 1999 e Himmelweit, 2000) oppure per l'applicazione di detrazioni per la presenza di figli (Himmelweit, 1999).

Il minore tasso di occupazione femminile e la presenza di redditi più bassi per le donne fanno sì che un aumento delle aliquote di imposizione diretta possano colpire maggiormente gli uomini (più probabilmente soggetti a imposizione diretta e ad aliquote più elevate).

Al contrario le donne tendono ad essere maggiormente colpite dall'imposizione indiretta:

'A gender analysis of value-added tax in South Africa showed that the very poor were paying 9.02% of household income on VAT, while the very high income category was paying only 5.41%.(...) It was also observed that women's involvement in the informal sector, and mostly in retail activities, made them very vulnerable to the impact of VAT'. (Byanyima, 2000, p.14)

Riassumiamo seguendo Himmelweit (2002, pp.64-65) i principi che l'analisi di impatto della politica economica in una prospettiva di genere deve seguire: l'analisi deve tenere conto dell'impatto delle politiche non solo sul lavoro pagato ma anche sul lavoro non pagato (la cui dimensione e rilevanza nell'ambito del funzionamento dell'intero sistema economico e sociale viene appunto svelata dall'analisi di genere) e, all'interno di ciascuna sfera di lavoro (pagato e non pagato) l'analisi di impatto analizzerà le differenze di genere mostrando anche l'impatto nella distribuzione delle risorse all'interno della famiglia e ponendosi in una prospettiva non solo statica ma dinamica non trascurando quindi gli effetti di lungo periodo.

### ***3.Modelli ed esperienze di gender auditing***

In questa sezione discuteremo le principali esperienze di gender auditing riprendendo anche una classificazione dei modelli di gender auditing emersi da queste esperienze.

Una prima classificazione ricorrente nella letteratura sulle esperienze di gender auditing attiene la relazione del gender auditing con le istituzioni in base al fatto che le esperienze siano inserite internamente agli organi di governo (inside government: IG) o restino al di fuori dell'organo di governo e all'interno della società civile (Outside government: OG).<sup>5</sup> Le diverse esperienze di gender auditing nelle due tipologie su descritte hanno consentito di evidenziarne gli elementi positivi e negativi. Di seguito tratteremo brevemente i due modelli e presenteremo una classificazione di alcune esperienze di gender auditing presenti nel mondo in base alle parti del bilancio

---

<sup>5</sup> Classificazione riscontrata in Sharp e Broomhill (2002) e in Sharp (2000).



sottoposte a *gender auditing*, il modello adottato e alcuni risultati delle azioni di *gender auditing*.<sup>6</sup>

### ***Inside government gender auditing (IG)***

In questo modello l'esperienza si svolge all'interno dell'ente sottoposto ad *auditing*. Una prima esperienza di *gender auditing* di questo tipo è quella che si è svolta in Australia negli anni Ottanta e Novanta, esperienza discussa in profondità da Sharp e Broomhill (2002). Altre esperienze di IG si sono avute nel Commonwealth, nelle Filippine, nella Namibia (Sharp, 2000a). Esperienze di *gender auditing* interne al governo stimulate da iniziative di *gender auditing community based* si sono avute nel Sud Africa a partire dal 1999 (Byanyima, 2000). Fra i vantaggi di questa prima tipologia di *gender auditing* sono stati sottolineati in letteratura:

- ✓ la possibilità di accedere a set di dati interni all'istituzione stessa sui bilanci e sulle politiche pubbliche più direttamente e tempestivamente di quanto si potrebbe ottenere in un modello di *gender auditing* esterno (Sharp, 2000a e Sharp e Broomhill 2002)
- ✓ la possibilità di modificare il modo di raccogliere dati e di costruire indicatori necessari a misurare il risultato rispetto al genere delle azioni di governo (Sharp, 2000b).
- ✓ la possibilità di incidere sul disegno e la struttura organizzativa interni all'ente stesso (Sharp, 2000a). Questo elemento positivo del *gender auditing* interno all'ente dipende come Sharp (2000a, p.9) sottolinea da:  
'the strength of the institutional arrangements to undertake the exercise within the bureaucracy and the capacity to develop an effective gender politics, both inside and outside the state, around the budget'.

Nell'esperienza australiana un ruolo decisivo è stato svolto secondo Sharp (2000a) in tal senso dalle cosiddette *femocrats* (femministe che lavoravano all'interno dell'amministrazione sottoposta a *gender auditing*) la loro azione ha assicurato una valenza trasversale ai diversi dipendenti dell'azione di *gender auditing* e ha aumentato la consapevolezza da parte dei funzionari della possibilità che le loro azioni avessero una diversa incidenza su uomini e donne.

E' proprio la scarsa capacità di coinvolgimento della società civile attorno all'azione dell'*inside government gender auditing* a ridurre l'efficacia del *gender auditing* stesso rispetto ad un cambiamento radicale dei processi e delle politiche che portano alla stesura del Bilancio e a renderne poi difficile la continuità al mutare della direzione politica dell'ente stesso. La mancanza di una connessione fra chi effettua *gender auditing* all'interno degli enti e la società civile è stata riscontrata come un elemento negativo dell'esperienza australiana, al contrario l'esperienza di *gender auditing* in Sud Africa e in Uganda ha cercato di mantenere questo contatto (Sharp, 2000, Budlender, 1998). L'esperienza di *gender auditing* del Sud Africa e dell'Uganda appunto per la sua origine (stimolata dalle esperienze di *gender auditing community based*) e per lo stretto contatto con la società civile mantenuto può essere considerato come un caso di *gender auditing* misto.

L'*inside government gender auditing* richiede inoltre un cambiamento nella struttura organizzativa che non sempre viene attuato.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Rassegne dettagliate per paese delle diverse esperienze di *gender auditing* sono contenute in Bettio, Rosselli e Vingelli (2002), Lanzi (2002), Rovinalti (2002).

### ***Outside government (o community based) gender auditing (OG)***

Questo tipo di esperienze si sono avute nel Regno Unito (Himmelweit, 1999), in Sud Africa (Sharp 2000a, Budlender, 1998, Byanyima, 2000), in Canada (Loxley, 2000), in Scozia, in Svizzera e a Washington (Sharp 2000 a), India, Zimbabwe, Israele, Kenya, Messico e Perù (Bettio, Rosselli e Vingelli, 2002).

Si possono notare diversi vantaggi nel *gender auditing* esterno:

- ✓ maggiore indipendenza rispetto all'ente sottoposto a *gender auditing* che assicura anche una maggiore potenzialità critica del *gender auditing*
- ✓ l'essere nella società civile rende più facile la diffusione della consapevolezza della necessità di effettuare *gender auditing*
- ✓ alcune esperienze di *gender auditing* grazie al coinvolgimento della società civile hanno prodotto cambiamenti nelle policies dei governi e delle politiche sottoposte ad auditing<sup>8</sup>
- ✓ possibilità che le diverse componenti dei gruppi di *gender auditing* possano sensibilizzare le rispettive associazioni rispetto alla validità degli argomenti sostenuti dal gruppo stesso di *gender auditing* e di sviluppare coalizioni con altre associazioni non governative per effettuare pressione sul governo su alcuni programmi<sup>9</sup>
- ✓ può stimolare la nascita di processi di *gender auditing* interni al governo stesso come è ad esempio avvenuto in Sud Africa o in Tanzania (Byanyima, 2000) o di *gender auditing* misto come è avvenuto in Uganda (Byanyima, 2000).
- ✓ Può migliorare la conoscenza del pubblico sui meccanismi di formazione del bilancio (Byanyima, 2000).
- ✓ Può stimolare un cambiamento nel *timing* dell'approvazione del bilancio al fine di consentire la discussione da parte delle organizzazioni non governative<sup>10</sup>

Tuttavia il *gender auditing* esterno non è esente da svantaggi:

- ✓ difficoltà e costi nel reperire dati e informazioni sulle politiche interne all'ente sottoposto a *gender auditing*
- ✓ scarsità di risorse finanziarie per effettuare ricerche e per la diffusione dei risultati ottenuti<sup>11</sup>
- ✓ rischio che le consultazioni con i governi si traducano in una preparazione delle autorità di governo ad affrontare le critiche più che a cambiare le politiche<sup>12</sup>

Si possono poi riscontrare tipi misti di *gender auditing* (come nel Sud Africa) in cui sono presenti entrambi i modelli su delineati.

<sup>7</sup> Rispetto a questo cambiamento Sharp (2000b) sottolinea la diversa esperienza a livello centralizzato e a livello locale che si è avuta in Australia.

<sup>8</sup> Si veda a questo proposito l'esperienza del Women's Budget Group nel Regno Unito (Himmelweit, 1999).

<sup>9</sup> Himmelweit (1999).

<sup>10</sup> Questo è avvenuto ad esempio nel Regno Unito grazie all'azione del Women's budget group (Himmelweit, 1999).

<sup>11</sup> Himmelweit (1999).

<sup>12</sup> Himmelweit (1999).

**Classificazione di alcune esperienze di gender auditing<sup>13</sup>**

Paese e Anno di inizio GA	Composizione e livello	Alcuni Risultati	Punti deboli	Buone prassi	Rif. Bib.
<b>AUSTRALIA 1985</b>	IG a livello federale/locale guidato <i>OSW</i>	Istituzionalizzazione come parte integrante del bilancio preventivo; Pressione per l'insufficienza di risorse pubbliche destinate a settori a maggiore presenza femminile con conseguente aumento delle risorse per programmi nel settore agricolo dove il contributo femminile è elevato	Dipendenza schieramento politico incapacità di <i>mainstreaming</i> e di essere pervasivi nei settori chiave Mancanza indipendenza dal G. e contatto con l'esterno: nel '96 fine analisi federale Mancanza di una prospettiva macro Dipendenza risorse dall' <i>OSW</i>	Stabilire dall'inizio strumenti di GA interno; Sedimentare, dopo il crollo del GA federale le convinzioni della società civile sulla possibilità di cambiamento; ricostruire la relazione diretta tra allocazioni di bilancio e politiche e programmi nei vari dipartimenti (es South Australian Budget).	Sharp (1995, 1998) Sharp & Broomhill (2002)
<b>CANADA 1995</b>	OG guidato da <i>CCPA</i> e Coalizione Ong ( <i>CHO/CES</i> ) accademici e attivisti federale/locale	Il Governo prende in considerazione suggerimenti dell' <i>AFB</i> ; quote di rappresentanza femminile nei gruppi politici; riconoscimento statistico della care economy	Mancanza di interazione con il governo e dialogo scarso; Presentazione 1 o 2 settimane prima poco incisiva	<i>mainstreaming</i> : Analisi entrate/spese; cadenza annuale; estensione alla società civile a livello locale;	Elson (1998) Loxley (2000)
<b>SUD AFRICA 1996</b>	GM guidato da WBI Collaborazione tra Ong (supportati da <i>JSCOF</i> ) e parlamentari, successivamente governo Nazionale/locale	Istituzione <i>OSW</i> Aumento partecipazione politica e parlamentare delle donne; Capacità pervasive con istituzionalizzazione nel governo, GA esteso fuori dal SA e forte rete di collaborazione con altri paesi sudafricani	Mancanza informazioni e dati disaggregati per genere; la collaborazione del governo è limitata da mancanza di strumenti adatti e iter di bilancio troppo lento	Sistema misto sembra più stabile; proposta di una visione di genere per ogni programma di tutti i dipartimenti la donna minimo comune denominatore per la lotta alla povertà	Budlender (1998) Byanyima (2000)
<b>GRAN BRETAGNA 1989</b>	OG guidato da <i>WBG</i> (ricercatori, Ong, accademici, organizzazioni femminili, sindacalisti) nazionale	sussidi alle famiglie per figli a carico consegnati direttamente al <i>main carer</i> Introduzione del <i>pre budget paper</i>	vulnerabilità del proprio lavoro e risorse molto limitate derivanti dalla pratica di GA esterno; rischio che il governo utilizzi il GA solo come esercizio per farsi luce verso opinione pubblica	modifica del calendario di bilancio e introduzione del <i>pre-budget paper</i> a novembre che facilita il commento del <i>WBG</i> ; incarico <i>WBG</i> per la creazione di una commissione per le consultazioni con il governo dell'impatto di genere delle politiche	Himmelweit (1999,2000)

<sup>13</sup> Questa schematizzazione è stata elaborata e discussa con Ylenia Rovinalti in fase di supervisione della sua tesi di laurea alla quale si rinvia per un'analisi dettagliata delle esperienze citate in questa tabella e un'applicazione del gender auditing al settore dei trasporti.

*IG: Inside government (esperienza di gender auditing interna all'ente sottoposto a valutazione)*

*OG: Outside government (esperienza di gender auditing esterna all'ente sottoposto a valutazione)*

*GM: gender auditing misto (IG+OG)*

*AFB: Alternative Federal Budget (bilancio federale alternativo canadese)*

*CCPA: Canadian Centre for Policy Alternatives (Centro canadese per le politiche alternative)*

*FWB: Federal women's budget (Bilancio federale di genere australiano)*

*GA: Gender Auditing*

*JSCOF: Joint Standing Committee on Finance (Commissione permanente mista sulle Finanze)*

*Modello E/U: analisi delle spese e entrate pubbliche secondo il modello elaborato da Sharp.*

*NACSW: National Action Committee on the Status of Women (Comitato Nazionale d'intervento per le pari opportunità)*

*OSW: Office of Status of Women (Ministero Pari Opportunità)*

*SAWB: South Africa Women's Budget (Bilancio di genere del Sud Africa)*

*WBG: Women's Budget Group (inglese)*

*WBI: Women's Budget Initiative (Sud Africa)*

#### **4. Le prime applicazioni in Italia**

Molti elementi teorici che costituiscono le basi del gender auditing dei bilanci e delle politiche pubbliche sono presenti in diverse analisi sul mercato del lavoro e sul welfare state in Italia.<sup>14</sup> Crediamo che sia proprio la consapevolezza di queste differenze e della rilevanza del lavoro non pagato ad aver contribuito ad un crescente interesse da parte di un gruppo di studiosi in Italia verso il tema e la pratica del *gender auditing* dei bilanci pubblici anche a livello locale. In questa sezione ripercorreremo alcune tappe di cui siamo a conoscenza della pratica del gender auditing dei bilanci pubblici in Italia.

Un importante momento di incontro fra chi aveva già sperimentato la pratica del gender auditing in altri paesi e i ricercatori e amministratori e funzionari pubblici interessati alla sua sperimentazione avviene a Roma nel settembre del 2000 durante il convegno "*Gender Auditing of Governments Budgets*" promosso dal Dipartimento per le Pari Opportunità e dalla Commissione Nazionale per la Parità e le Pari Opportunità tra uomo e donna, Presidenza del Consiglio dei Ministri.<sup>15</sup>

L'esigenza della costruzione di una rete di sensibilizzazione e collaborazione tra vari soggetti ha continuato a svilupparsi anche in altre occasioni seminariali. Citiamo ad esempio l'incontro sul gender auditing dei bilanci pubblici tenuto a Modena nel marzo 2001 nell'ambito del ciclo di incontri "Che Genere di Economia – tempo, lavoro, risorse".<sup>16</sup> Altri seminari che hanno visto il coinvolgimento sia di studiosi che di amministratori di enti locali sono stati svolti nel maggio 2001 a Genova e nel febbraio 2002 a Siena. Nel maggio 2002 si è tenuto a Modena un incontro internazionale sul gender auditing dei bilanci pubblici nell'ambito dell'incontro organizzato da UNIFEM Vado-Wave Italia<sup>17</sup> sul tema "Ripensare Genere, Democrazia e Sviluppo. Decentrare rende più efficace la voce politica delle donne?". Questi incontri hanno certamente contribuito a diffondere l'interesse verso il gender auditing dei bilanci pubblici anche in Italia e alla creazione di reti per l'applicazione del gender auditing sui bilanci di enti locali.

<sup>14</sup> Per analisi sull'occupazione in Italia che considerano questi elementi si vedano ad esempio Addabbo (1999) Bettio e Villa (1999), sul diverso impatto per uomini e donne del welfare state in Italia si veda Addis (1999) e sulle differenze di genere e la rilevanza del lavoro non pagato nell'analisi macroeconomica si vedano le analisi contenute in Picchio (2003 a).

<sup>15</sup> Il Comitato Scientifico del Convegno era formato da Francesca Bettio (Università di Siena), Annalisa Rosselli (Università di Roma "Tor Vergata") e Sara Cabibbo (Università di Roma 3). Gli atti ufficiali del Congresso si possono trovare sul sito [www.palazzochigi.it/pariopportunita](http://www.palazzochigi.it/pariopportunita).

<sup>16</sup> Questo ciclo di seminari è stato promosso e organizzato proprio dal Comitato Pari Opportunità dell'Università di Modena e Reggio Emilia, dal Centro Documentazione Donna, dall'Assessorato Pari Opportunità del Comune di Modena e dall'Assessorato Pari Opportunità, Commissione Pari Opportunità della Provincia di Modena.

<sup>17</sup> Vado-Wave Italia: Visoni Alternative di Donne Ovunque, nel cui comitato scientifico fa parte Antonella Picchio, è un'Associazione di Donne con sede a Bologna, rete di donne nelle Università, nelle associazioni e nelle Istituzioni, che praticano relazioni internazionali dentro e fuori la cooperazione per lo sviluppo.

Applicazioni attualmente in corso in Italia riguardano la Regione Emilia Romagna, il comune di Modena e le province di Modena, Siena e Genova. Sono in corso anche progetti per la messa in rete delle esperienze svolte a livello locale. L'esperienza di gender auditing che ha interessato la Regione Emilia Romagna ha visto l'applicazione dell'approccio delle capacità,<sup>18</sup> all'ambito regionale con una lettura del DPEF rispetto ad assi di empowerment e uno studio di fattibilità sull'applicazione di questo approccio (che racchiude in se la possibilità di osservare da un'ottica di genere il formarsi di uno standard di vita esteso nelle sue diverse dimensioni e componenti) anche nell'ambito del Comune e della Provincia di Modena.<sup>19</sup> Questo studio a livello comunale oltre a ripercorrere la classificazione delle spese e delle entrate in base al possibile diverso impatto che esse possono avere su uomini e donne, utilizza l'approccio degli indicatori (confrontando gli indicatori costruiti per il Comune con indicatori riferiti ad altri contesti territoriali) per verificare quali siano le aree di debolezza del contesto locale analizzato, quindi si rivolge ad un'analisi sull'impatto possibile di alcuni tipi di spese: quelle relative ai servizi per l'infanzia (per bambini di età inferiore ai 3 anni), agli assegni di genitorialità e al Centro per le famiglie e quelle relative ai trasporti mostrandone la rilevanza di genere e suggerendo cambiamenti nel disegno delle politiche e indicazioni di *policies*.<sup>20</sup>

### **Conclusioni**

In questo studio abbiamo fornito un'analisi delle motivazioni sottese all'analisi di bilancio e delle politiche pubbliche in una prospettiva di genere. Motivazioni condivise in letteratura vedono sia vantaggi in termini del raggiungimento di una maggiore equità di genere che in termini di maggiore efficienza delle politiche stesse. L'analisi di genere di settori di spesa o di politiche anche non dirette esplicitamente alle donne possono, a causa proprio delle differenze nei comportamenti e nella distribuzione del lavoro totale (pagato e non pagato) rivelare perdite di efficienza se nel disegno delle politiche si mantiene una cecità all'impatto di genere.

Questo studio riporta anche alcuni strumenti condivisi dalla letteratura per un'analisi di genere delle politiche pubbliche e dei bilanci e alcuni riferimenti alle basi teoriche che giustificano l'importanza di intraprendere questa prospettiva nell'analisi delle politiche.

Si propone quindi una classificazione condivisa dalla letteratura delle esperienze di gender auditing attualmente presenti nel mondo evidenziando vantaggi e svantaggi dei diversi modelli.

Da questa rassegna delle esperienze e dei modelli di gender auditing nel mondo si possono trarre alcune considerazioni per avviare un'esperienza di gender auditing. E' a nostro avviso necessario un contatto stabile con la società civile ed è preferibile un grado di autonomia elevato rispetto all'ente che si sottopone al gender auditing.

L'esperienza di gender auditing in atto nella Regione Emilia Romagna alla quale partecipiamo ha a nostro avviso mostrato la rilevanza anche di coinvolgere le amministrazioni soggette a gender auditing stabilendo incontri con i responsabili delle diverse aree e sollecitando la collaborazione degli enti stessi coinvolti (Regione Emilia Romagna, Provincia di Modena, Comune di Modena) nella produzione di materiale informativo utile per svolgere l'analisi suggerendo anche cambiamenti nel timing del bilancio e nella produzione di dati ai singoli settori degli enti analizzati sottoposti ad analisi.

---

<sup>18</sup> Una discussione stimolante dell'applicazione dell'approccio delle capacità al gender auditing dei bilanci pubblici è contenuta in Robeyns (2003).

<sup>19</sup> Addabbo, Maestroni, Picchio e Rovinalti (2003) e la prima parte del rapporto (AA.VV. 2003) sull'applicazione alla regione Emilia Romagna.

<sup>20</sup> Queste analisi sono contenute nella prima sezione della seconda parte del rapporto in AA.VV. (2003).

## **Riferimenti Bibliografici**

AA.VV. (2003) 'Studio di fattibilità per la costruzione del bilancio delle amministrazioni pubbliche secondo un'ottica di genere, Rapporto di Ricerca Finale', SCSazioninnova, Regione Emilia Romagna, Fondo Sociale Europeo - OB 3 - ASSE E - Misura E.1 - F.S.E. -Determina N° 1734 del 31/07/2001 Bologna, Gennaio 2003.

Addabbo, T. (1999) 'Labour supply and employment probabilities in Italy: a gender analysis in a regional perspective' *Economia & Lavoro* (XXXIII,n.3-4), pp.189-207.

Addabbo, T. and Baldini, M. (2003) 'The gender impact of workfare policies in Italy and the effect of unpaid work' Chapter 9 in Picchio, A. (ed.) (2003a) *Unpaid work and the economy*, London and New York: Routledge.

Addabbo, T., Borghi, V., Maestroni, V., Olivier F. e Rovinalti Y. (2003) 'Impatto di genere di politiche di supporto al lavoro di cura a Modena: un'applicazione sui nidi, gli assegni di genitorialità e il centro per le famiglie' Capitolo 3, Seconda Parte, Sezione I, in AA.VV. (2003) Studio di fattibilità per la costruzione del bilancio delle amministrazioni pubbliche secondo un'ottica di genere, Rapporto di Ricerca Finale, Bologna, Gennaio 2003.

Addabbo, T., Maestroni, V., Picchio, A. e Rovinalti Y. (2003) 'Alcune riflessioni sulle interazioni fra bilanci pubblici della Provincia e del Comune di Modena e l'approccio dello sviluppo umano' Capitolo 5, Seconda Parte, Sezione II, in AA.VV. (2003) Studio di fattibilità per la costruzione del bilancio delle amministrazioni pubbliche secondo un'ottica di genere, Rapporto di Ricerca Finale, Bologna, Gennaio 2003.

Addabbo, T. e Olivier, F. (2001) 'Offerta di lavoro e servizi all'infanzia in Italia, l'effetto dell'introduzione dell'ISE' Materiali di Discussione N.381 CAPP - Dipartimento di Economia Politica Università di Modena e Reggio Emilia, Ottobre 2001;

Addis, E. (1999) 'Gender in the Italian Welfare State Reforms', *South European Society and Politics*, (4) No 2, special issue on "Gender Inequalities in Southern Europe: Women, Work and Welfare in the 1990s".

Bettio, F. and Villa, P. (1999) 'To what extent does it pay to be better educated? Education and market work for women in Italy', *South European Society and Politics*, (4) No 2, special issue on "Gender Inequalities in Southern Europe: Women, Work and Welfare in the 1990s".

Bettio, F., Rosselli, A. e Vingelli, G. (2002) *Gender auditing dei bilanci pubblici*, mimeo, Fondazione A.J. Zaninoni.

Budlender, D.(1998) 'The South African women's budget initiative' background paper no 2, Meeting on women and political participation: 21<sup>st</sup> Century Challenges, UNDP, India, 24-26 March.

Budlender, D., Sharp, R. and Allen, K. (1998) *How to do a gender-sensitive budget analysis: contemporary research and practice*, Commonwealth Secretariat and AusAid, London and Canberra.

Byanyima, W. (2000) 'Strengthening Parliamentary governance through gender budgeting: the experience of three African countries' paper presentato al Convegno internazionale 'Gender auditing of government budgets' Commissione Pari Opportunità Presidenza del Consiglio dei Ministri., Roma 15-16 Settembre 2000.

Elson, D. (1998) 'Integrating gender issues into national budgetary policies and procedures: some policy options' *Journal of International Development*, Vol.10, 929-941.

Himmelweit, S. (2002) 'Making visible the hidden economy: the case for gender-impact analysis of economic policy' *Feminist Economics* 8(1), 49-70.

Lanzi, D. (2002) 'Funzionamenti, genere e politiche pubbliche: un modello per il gender auditing' in AA.VV. (2002) 'Fattibilità per la costruzione del bilancio delle amministrazioni pubbliche secondo un'ottica di genere', mimeo, Bologna.

Loxley, J. (2000) 'Political and Policy considerations in alternative budgets: the alternative federal budget in Canada', paper presentato al Convegno internazionale 'Gender auditing of

government budgets' Commissione Pari Opportunità Presidenza del Consiglio dei Ministri., Roma 15-16 Settembre 2000.

Picchio, A. (ed.) (2003a) *Unpaid work and the economy*, London and New York: Routledge.

Picchio, A. (2003b) 'A macroeconomic approach to an extended standard of living' Chapter 1 in Picchio, A. (ed) *Unpaid work and the economy*, Routledge, London and New York, 2003.

Robeyns, I. (2003) 'Sen's Capability approach and gender inequality: Selecting relevant capabilities' *Feminist Economics* forthcoming July-November 2003.

Rovinalti, Y. (2002) 'Gender auditing dei bilanci pubblici: aspetti teorici ed applicazioni', Università di Modena e Reggio Emilia, Corso di laurea in Economia Politica, Tesi di laurea a.a.2001-2002.

Sharp, R. (2000 a) *The economics and politics of auditing government budgets for their gender impacts*, University of South Australia, Magill, South Australia, Hawke Institute Working Paper Series, No.3.

Sharp, R. (2000 b) 'Gender budgets: the Australian experience' paper presentato al Convegno internazionale 'Gender auditing of government budgets' Commissione Pari Opportunità Presidenza del Consiglio dei Ministri., Roma 15-16 Settembre 2000.

Sharp, R. (2000) 'The economics and politics of auditing government budgets for their gender impacts', Hawke Institute Working Paper Series, No.3.

Sharp, R. and Broomhill, R., (1990) 'Women and government budgets', *Australian Journal of Social Issues*, 25(1), 1-14.

Sharp, R. and Broomhill, R., (2002) 'Budgeting for equality: the Australian experience' *Feminist Economics* 8(1), 25-47.