

## Note introduttive al Bilancio di Genere

**Il Bilancio di Genere: che cos'è?** È un documento che descrive, analizza e valuta le scelte politiche e gli impegni finanziari di un'istituzione da una prospettiva di genere.

La raccolta e l'analisi dei dati per la predisposizione del Bilancio di Genere s'incarica di descrivere il quadro complessivo di tutte le componenti di un'amministrazione considerando la diversa partecipazione di donne e uomini, in base a quanto definito dalla Risoluzione del Parlamento europeo sul *gender budgeting* del 3 luglio 2003, in cui il Parlamento:

- fa propria la definizione di *gender budgeting* - inteso come applicazione del principio di *gender mainstreaming* nella procedura di bilancio - proposta dalla rete informale sul *gender budgeting* organizzata dal Consiglio d'Europa;
- ritiene che ciò consista nell'adottare una valutazione di impatto sul genere delle politiche di bilancio, integrando la prospettiva di genere a tutti i livelli della procedura di bilancio e ristrutturando le entrate e le uscite al fine di promuovere l'uguaglianza tra i sessi;
- sottolinea che il *gender budgeting* non mira a produrre bilanci separati per le donne, bensì ad intervenire sui bilanci pubblici, poiché questi non sono neutrali in termini di genere, dato che hanno un impatto diverso su donne e uomini, sia a livello di entrate che di uscite;
- tale ottica il *gender budgeting* implica che, all'interno dei programmi, delle azioni e delle politiche di bilancio, le entrate e le uscite siano valutate e ristrutturate in modo da assicurare che le priorità e le necessità delle donne siano prese in considerazione allo stesso modo di quelle degli uomini, con l'obiettivo finale di realizzare la parità tra donne e uomini;
- [...] promuovendo la parità tra i sessi e attuando politiche nel quadro del *gender budgeting*, i bilanci pubblici raggiungono altresì obiettivi politici di rilievo, quali: **l'equità**, ovvero politiche di bilancio eque ed equilibrate volte a ridurre le disuguaglianze e a promuovere le pari opportunità a seconda del diverso ruolo che donne e uomini svolgono nella società e nell'economia; **l'efficienza**, ovvero impiego più efficiente delle risorse, maggiore qualità ed efficienza dei

- è fondato sulla premessa che i bilanci non sono neutri rispetto al genere
- si applica sia alle entrate che alle spese dei bilanci
- inizia con un'analisi dell'impatto del bilancio sulle donne e sugli uomini e prosegue con un'integrazione del genere nella pianificazione budgetaria
- permette di accelerare il processo di approccio integrato di uguaglianza tra le donne e gli uomini
- non significa un bilancio separato per le donne
- significa un bilancio orientato alle persone
- significa una sorveglianza pregnante sulle ripercussioni dei bilanci
- permette una migliore ripartizione e, a questo fine, una migliore allocazione della spesa pubblica
- richiede la partecipazione di numerosi soggetti, ampliando il processo democratico
- si può applicare a settori di bilancio specifici o alla totalità del bilancio
- suo fine ultimo è l'applicazione di un approccio sensibile al genere a tutte le fasi del processo budgetario
- al fine di integrare l'uguaglianza tra le donne e gli uomini

### **Il quadro normativo di riferimento nazionale**

Il primo riferimento esplicito al Bilancio di Genere nella normativa italiana si trova nella *Direttiva del Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità* del 23 maggio 2007, relativa all'applicazione della parità e delle pari opportunità tra uomini e donne nelle Amministrazioni Pubbliche,<sup>5</sup> che inserisce questo tipo di analisi del bilancio all'interno dell'impegno per una cultura organizzativa "orientata alla valorizzazione del contributo di donne e uomini." In particolare, il Bilancio di Genere è interpretato come strumento che può consentire di "allocare le risorse sui servizi in funzione delle diverse esigenze delle donne e degli uomini del territorio di riferimento," valorizzando la funzione di sostegno alla programmazione e al miglioramento della *governance* in chiave di uguaglianza e di parità.

L'attenzione al genere rappresenta una chiave di lettura da applicare utilmente a più livelli istituzionali, interpretando il Bilancio di Genere, da un lato, come metodologia che può sostenere un'istituzione nel suo ruolo di *governance* secondo criteri di equità e, dall'altro, come strumento che può guidare le pubbliche amministrazioni a una gestione 'gender sensitive' delle politiche, dei programmi, delle risorse in coerenza con le caratteristiche, potenzialità, esigenze di ciascun territorio.

La Direttiva esprime l'auspicio che "i Bilanci di Genere diventino pratica consolidata nelle attività di rendicontazione sociale delle Amministrazioni," inserendo il Bilancio in un contesto di azione pubblica socialmente responsabile, con un'attenzione alle differenze di genere che esca da confini ghetizzanti di 'politiche per le donne' e sia, invece, fattore centrale e caratterizzante dell'azione pubblica, espressione di un impegno di 'responsabilità sociale.'

<sup>5</sup> Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità, Direttiva 23 maggio 2007, *Misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche*, GU 173, 27.07.2007.

In linea con questa impostazione, il ‘Decreto Brunetta’ di riforma della Pubblica Amministrazione<sup>6</sup> richiama la rendicontazione dei risultati come passaggio fondamentale della gestione della *performance* (art. 4) e chiede alle Pubbliche Amministrazioni una ‘Relazione sulla *performance*’ annuale che contenga i “risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati e alle risorse” e “il bilancio di genere realizzato” (art. 10).

Al Bilancio di Genere non viene attribuito carattere di stretta obbligatorietà, tuttavia se ne suggerisce chiaramente l’opportunità di redazione, riconoscendolo come strumento di messa in atto di quel meccanismo di “ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni” che è la materia caratterizzante della riforma.

L’attenzione al Bilancio di Genere è peraltro coerente con l’intera impostazione della riforma, secondo la quale l’attenzione alle pari opportunità deve caratterizzare tutto il ciclo della *performance*, fin dal *Piano della performance*, che si configura ad oggi come l’unico documento di programmazione che richiama in forma esplicita e vincolante il perseguimento delle pari opportunità.

### **Il primo Bilancio di Genere dell’Università di Padova**

Fra gli atenei italiani, l’Università di Padova è il sesto ateneo statale e il terzo mega ateneo italiano a redigere e rendere pubblico il suo Bilancio di Genere. Il primo Bilancio di Genere è stato compilato dall’Università di Ferrara, che lo pubblica annualmente dal 2011. Hanno fatto seguito l’Università di Perugia, che ha pubblicato il primo Rapporto sulla Composizione di Genere dell’Ateneo nel 2015, l’Università di Napoli Federico II, l’Università di Foggia e l’Alma Mater di Bologna nel 2016. L’Università di Bologna, che dal 2012 è impegnata nella pubblicazione del suo Bilancio Sociale, ha deciso di dare al Bilancio di Genere la dignità di un documento indipendente e autonomo, più incisivo e individuabile, e riproposto con cadenza annuale pur in una logica integrata e complementare al Bilancio Sociale.

Il Bilancio di Genere dell’Ateneo patavino è stato redatto dal Comitato per il Bilancio di Genere dell’Ateneo, istituito con Decreto Rettorale del 14.11.2016, su proposta del CUG, della Commissione per le pari opportunità e la parità di genere, e dell’Osservatorio di Ateneo per le pari opportunità, e avendo ottenuto il parere favorevole del Consiglio di Amministrazione, che nella seduta del 22 marzo 2016 ha approvato il Piano di Azioni Positive dell’Ateneo (P.A.P.) per il triennio 2015-2017. Fra i suoi obiettivi principali il P.A.P. prevede infatti di sviluppare azioni per la raccolta e analisi di dati disaggregati per genere al fine di produrre un Bilancio di Genere, oltre che azioni per la formazione e la promozione di una cultura inclusiva e rispettosa delle differenze fra donne e uomini.

Il Comitato è presieduto dalla Prorettrice alle Relazioni culturali, sociali e di genere dell’Ateneo, è composto da rappresentanti degli Organismi di parità e da personale docente e tecnico amministrativo competente in materia, ed è coadiuvato da una Task force di supporto operativo, istituita con Decreto del Direttore Generale dell’Università del 5.4.2017.

<sup>6</sup> Decreto Legislativo 150 del 27 ottobre 2009, Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, GU 254, 31.10.2009, SO n. 197.

<b>Bilancio di Genere 2016</b>	<b>componenti e ruolo</b>	<b>funzione svolta nella predisposizione del documento</b>
Organi promotori	Comitato Unico di Garanzia (CUG) Commissione per le pari opportunità e la parità di genere Osservatorio d'Ateneo per le pari opportunità	proposta e linee di indirizzo per il Bilancio di Genere nel Piano di Azioni Positive 2015-17
Comitato per il Bilancio di Genere	Presidente: Annalisa Oboe, Prorettrice alle Relazioni culturali, sociali e di genere Componenti: Silvana Badaloni, Coordinatrice dell'Osservatorio di Ateneo per le pari opportunità Annalisa De Nadai, Servizio Accreditamento, sistemi informativi e qualità della didattica Anna Maria Fusaro, Servizio Programmazione e controllo di gestione Martina Gianecchini, Professoressa associata di Organizzazione aziendale (dSEA) Annamaria Manganelli, Professoressa ordinaria di Psicologia sociale (FISPPA) Patrizia Marzaro, Coordinatrice della Consulta Direttori di Dipartimento Manuela Marini, Servizio Ricerca Rosa Nardelli, Presidente CUG Federico Neresini, Professore ordinario di Sociologia generale (FISPPA)	progettazione e supervisione complessiva del Bilancio, analisi dei dati, commenti e stesura dei testi
Task force di supporto operativo	Natali Anghelidis, Servizio supporto Osservatorio alla Ricerca Elena Carnevali, Servizio Accreditamento, Sistemi informativi e Qualità della didattica Claudia Culos, Servizio Relazioni pubbliche Michela De Rossi, Servizio Programmazione e controllo di gestione Laura Drigo, Servizio Ricerca internazionale Stefano Gualdi, Servizio Relazioni pubbliche Sabrina Martinoia, Servizio Accreditamento, Sistemi informativi e Qualità della didattica Elisabetta Menegatti, Servizio Relazioni pubbliche Elisa Salvan, Servizio Programmazione e controllo di gestione Laura Schiavon, Servizio Programmazione e controllo di gestione	estrazione ed elaborazione dei dati disaggregati per genere, progetto grafico, editing e pubblicazione del documento finale

Nel periodo gennaio-giugno 2017, la compilazione del Bilancio di Genere ha richiesto una complessa attività di raccolta e analisi di informazioni e dati relativi all'anno solare 2016 (rilevamento al 31 dicembre 2016) e, per quanto riguarda la didattica, all'a.a. 2015-16. Per alcuni dati sono state compilate delle serie storiche, al fine di consentire una valutazione di cambiamenti avvenuti nel tempo. I mesi da luglio a ottobre 2017 sono stati dedicati alla stesura di descrizioni e commenti ai dati raccolti e all'editing del documento.

I dati quantitativi estratti ed elaborati dal Comitato provengono dalle seguenti fonti:

- per il personale docente e tecnico amministrativo: dati del Gestionale CSA (Carriere e Stipendi di Ateneo) tramite piattaforma Pentaho; alcuni valori di *benchmark* nazionale sono stati rilevati dalle Indagini dell'Ufficio Statistica del MIUR, e quelli internazionali dal Progetto She Figures della UE - Direzione generale della Ricerca e dell'Innovazione;
- per il corpo studentesco: dati del Data Warehouse di Ateneo, alimentato dai dati di ESSE3 e da AlmaLaurea (Indagine sulla Condizione occupazionale 2016);
- per la composizione delle commissioni istituzionali (*boards*) e le posizioni apicali: dati raccolti ed elaborati da un'indagine specifica, condotta dall'Osservatorio di Ateneo per le pari opportunità.
- per la ricerca: dati forniti da Servizio Ricerca, Servizio Ricerca internazionale e Servizio Supporto Osservatorio della ricerca dell'Ateneo.

Le informazioni qualitative sono state ricavate da documenti istituzionali (statuto, regolamenti, decreti di nomina, piano di azioni positive, piano strategico, report di attività degli organismi di parità, verbali di Senato accademico e Consiglio di Amministrazione ...).

Il ricco insieme di fonti di dati utilizzato mette in luce la ricchezza informativa necessaria alla redazione di un documento complesso come il Bilancio di Genere, e al tempo stesso la necessità di avere banche dati integrate che favoriscano (almeno per alcuni indicatori) un monitoraggio continuo e non occasionale delle azioni 'di genere' intraprese dall'Università di Padova.

Un passaggio delicato nella stesura del Bilancio di Genere riguarda la scelta di indicatori per una descrizione adeguata del contesto e per il successivo monitoraggio dell'evoluzione dei rapporti di genere all'interno dell'istituzione.

Su questo punto il Comitato per il Bilancio di Genere ha raccolto i suggerimenti provenienti dallo European Institute for Gender Equality (EIGE), secondo cui le politiche di uguaglianza di genere dell'UE dovrebbero essere valutate in base al loro impatto su sei ambiti o 'domini': lavoro, denaro, conoscenza, tempo, salute e potere, cui si aggiunge l'intersezione fra disparità e violenza. Alcuni di questi domini, più pertinenti al contesto universitario, sono esplorati in maniera trasversale nelle sezioni che compongono il presente documento, che si avvale invece esplicitamente di indicatori quali il *Rapporto di Femminilità* e il *Glass Ceiling Index* (l'indice relativo al 'Soffitto di Cristallo').

Il lavoro del Comitato ha fatto inoltre tesoro della ricerca condotta dal progetto europeo GenderTime, descritto al punto 3.3. In particolare il team interdisciplinare dell'Università di Padova ha studiato e realizzato il sistema di indicatori UNIPD-GEI<sup>7</sup> per misurare la parità di genere nelle istituzioni accademiche, costruito sulla base di un modello analitico per la raccolta dati composto da sette domini: lavoro, conoscenza, denaro, potere, salute, spazio, tempo. Al momento, l'elaborazione dei dati relativi a personale docente e assegnisti/e, sia forniti dall'Amministrazione centrale che raccolti attraverso un questionario ad hoc, ha permesso di testare l'indicatore composito UNIPD-GEI per il nostro Ateneo.

Più in generale, si auspica che la diffusione del Bilancio di Genere a livello italiano ed europeo porti all'identificazione di domini, indicatori e protocolli di raccolta dati condivisi e adeguati per la redazione dei Bilanci di Genere delle università. In questo senso è utile il recente contributo del MIUR sul *Portale dei dati dell'istruzione superiore*.<sup>8</sup>

Per concludere, ogni Bilancio di Genere dovrebbe prevedere tre momenti:

- una prima fase di **auditing**, cioè un'analisi di contesto riguardante la presenza di donne e uomini in Ateneo e le risorse anche economiche loro dedicate, le politiche istituzionali per affrontare le disuguaglianze, le iniziative degli organismi per le pari opportunità e la parità di genere;
- una seconda fase di **riclassificazione**, che identifichi e metta in evidenza le aree di bilancio che sono rivolte alle pari opportunità, le aree che hanno impatto sul genere, e le aree neutre;
- una terza fase di **budgeting**, in cui si definisce il Piano di Azioni Positive (art. 48 D.lgs. 198/2006) e la riallocazione delle risorse in modo da rispondere adeguatamente alle necessità o criticità individuate.

Il presente Bilancio di Genere si sofferma in particolare sulla fase di *auditing* e l'analisi di contesto, come base di partenza indispensabile per l'ampio processo appena descritto, cui sono dedicate le Sezioni 1, 2 e 3 del documento. Ma, come risulta dal punto 3.4 e dalla Sezione 4, le fasi di riclassificazione e di budgeting sono già in parte avviate, grazie al dialogo con la squadra di governo dell'Ateneo, all'inclusione di obiettivi per la parità di genere nel Piano Strategico 2017-19, e ad alcune azioni mirate messe in atto nel 2017.

7 S.Badaloni, L.Perini (eds). *A Model for Building a Gender Equality Index for Academic Institutions*. Padova: PUP, 2016. ISBN: 9788869380983. <http://www.padovauniversitypress.it/publications/9788869380983>

8 <http://ustat.miur.it/indicatori/indicatori-nazionali-per-il-bilancio-di-genere-degli-atenei>

servizi pubblici a seconda delle diverse esigenze delle cittadine e dei cittadini; **la trasparenza**, ovvero migliore comprensione delle entrate e delle uscite pubbliche da parte dei cittadini e pertanto maggiore trasparenza e responsabilità dei governi locali e nazionali.<sup>1</sup>

In questa logica, le pari opportunità, oltre che come strumento di tutela e promozione dell'uguaglianza di genere, vengono proposte anche come leva per il miglioramento dell'efficienza organizzativa e della qualità dei servizi, inserendosi a pieno titolo come fattore non estemporaneo, ma determinante nel processo di valorizzazione delle risorse umane e del buon funzionamento dell'Ateneo.

### **Il quadro normativo di riferimento internazionale**

Se i primi richiami all'opportunità di inserire la variabile di genere nei documenti di bilancio sono rinvenibili nella Piattaforma di Azione della IV Conferenza Mondiale delle Donne, svoltasi a Pechino nel 1995, in Europa la necessità di ricorrere al Bilancio di Genere viene declinata nella *Relazione al Parlamento Europeo sul gender budgeting* presentata nel giugno 2003 da Fiorella Ghilardotti per la Commissione per i Diritti della donna e le Pari Opportunità.<sup>2</sup> I contenuti del documento, in parte citati nel paragrafo precedente, sono stati formalmente adottati dal Parlamento Europeo nella seduta del mese di luglio dello stesso anno.<sup>3</sup>

Il Bilancio di Genere è ritenuto strumento per promuovere l'uguaglianza tra uomini e donne, poiché "le strategie di *gender budgeting* devono essere attuate in un contesto macroeconomico più ampio che promuova lo sviluppo delle risorse umane e del capitale umano."

In quest'ottica e in funzione dell'applicazione di una prospettiva di genere incisiva ed efficace, perché fondata su dati concreti, "la metodologia del *gender budgeting* deve affrontare le disparità socioeconomiche tra donne e uomini tenendo conto delle diverse realtà a livello locale, regionale, nazionale ed europeo", concetto, questo, estremamente importante ai fini di un'effettiva diffusione del Bilancio di Genere. Il Bilancio di Genere è, dunque, un'azione con cui il soggetto pubblico può affinare una duplice capacità: da un lato, quella di misurare la ricaduta sulle persone (donne e uomini) delle politiche, delle decisioni di programma e di spesa, degli interventi; dall'altra, rendere conto alla cittadinanza e agli attori esterni della propria consapevolezza e sensibilità alle differenze.

Il documento redatto da Sheila Quinn per il Comitato Direttivo per l'uguaglianza tra uomo e donna del Consiglio d'Europa,<sup>4</sup> anche con riferimento a esperienze internazionali, sintetizza efficacemente i fattori caratterizzanti del Bilancio di Genere:

- è un modo per collegare la politica di uguaglianza tra donne e uomini alla politica macroeconomica

<sup>1</sup> Parlamento Europeo, *Risoluzione sul gender budgeting. La costruzione dei bilanci pubblici secondo la prospettiva di genere*, 2002/2198(INI), 03.07.2003.

<sup>2</sup> Parlamento Europeo – Commissione per i diritti della donna e le pari opportunità, *Relazione sul gender budgeting. La costruzione dei bilanci pubblici secondo la prospettiva di genere*. Relatrice: Fiorella Ghilardotti. A5-0214/2003 FINAL, 16.06.2003.

<sup>3</sup> Parlamento Europeo, *Risoluzione sul gender budgeting. La costruzione dei bilanci pubblici secondo la prospettiva di genere*, 2002/2198(INI), 03.07.2003.

<sup>4</sup> Consiglio d'Europa – Direzione Generale Diritti Umani e Affari Generali, Comitato Direttivo per l'uguaglianza tra uomo e donna, *Gender budgeting: practical implementation*. Handbook, aprile 2009, CDEG (2008).