

Messaggio

numero

7160

data

20 gennaio 2016

Dipartimento

CONSIGLIO DI STATO

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 10 marzo 2014 presentata da Pelin Kandemir Bordoli e cofirmatarie “Per l’introduzione del bilancio di genere quale strumento di politica della parità”

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con la mozione qui in esame la deputata Pelin Kandemir Bordoli chiede di elaborare e adottare in Ticino un progetto di bilancio di genere sul modello di quanto realizzato nel Cantone di Basilea-Città.

Il *gender budgeting* (o bilancio di genere) consiste nell’analisi dei bilanci pubblici con un’ottica di genere. È uno strumento pensato per contribuire a ridurre le disuguaglianze fra i sessi che rientra nella strategia di *gender mainstreaming*, ossia la promozione dell’uguaglianza tra donne e uomini nell’insieme delle azioni e delle politiche, a tutti i livelli.

Il bilancio di genere valuta l’impatto dell’azione pubblica sulla vita delle persone tenendo conto delle differenze di genere, permettendo di verificare la coerenza della risposta pubblica – nella definizione dei programmi, nella lettura del bilancio e nell’erogazione delle risorse – rispetto ai bisogni reali.¹

Inizia con un’analisi dell’impatto del bilancio su donne e uomini e prosegue con l’integrazione della dimensione di genere nella pianificazione del budget.

Questo concetto è stato formalizzato dalla quarta Conferenza mondiale dell’ONU sulle donne di Pechino del 1995. La Dichiarazione e il Programma di azione, adottati all’unanimità da 189 paesi, tra cui la Svizzera, costituiscono uno spartiacque nella politica delle donne sul piano istituzionale.

Il *gender budget* parte dal presupposto che il bilancio non è un semplice strumento economico; bensì un mezzo attraverso cui le autorità politiche decidono le priorità di intervento, il modello di sviluppo socioeconomico e i criteri di redistribuzione all’interno della società.² Il bilancio economico non è uno strumento neutro: esso ha un impatto differente su uomini e donne, perché il loro ruolo e potere sociali sono diversi.

La sua messa in pratica non è però uniforme: ogni progetto di *gender budgeting* deve adattarsi alla realtà locale, prendendo in considerazione i dati statistici a disposizione, gli obiettivi da raggiungere, ecc. comporta in ogni caso un’analisi dettagliata e una

¹ Istituto di ricerche economico-sociali del Piemonte (2011) “Guida alla realizzazione del Bilancio di genere degli enti locali. Regione Piemonte”

² “Relazione sul gender budgeting – la costruzione dei bilanci pubblici secondo la prospettiva di genere” (2002) Parlamento europeo

riclassificazione delle voci di bilancio – entrate e uscite – dell'ente pubblico per aree direttamente o indirettamente sensibili al genere.

La finalità di questo procedimento è di ottenere un'allocazione delle risorse più efficace e più efficiente, così come aumentare la trasparenza e l'equità delle politiche pubbliche.

Le prime iniziative di *gender budgeting* sono nate durante gli anni '80 in Australia, primo paese a redigere un bilancio di genere nazionale.

Nell'Unione europea, la strategia di *gender mainstreaming* è applicata sin dal 1996, quando la Commissione europea stabilisce di "integrare la parità di opportunità fra le donne e gli uomini nell'insieme delle politiche e delle azioni comunitarie".³ Questa dichiarazione di intenti si situa nel contesto della quarta conferenza mondiale delle Nazioni Unite sulle donne di Pechino (1995), dove il *gender budgeting* viene inserito nel vasto concetto di *gender mainstreaming*.

Il bilancio di genere è attualmente applicato in alcuni paesi europei. Tra i primi a integrare questo concetto nella propria politica interna – a livello federale, regionale e comunale – vi è l'Austria, che dal 2009 ha ancorato il principio del *gender budgeting* nella sua Costituzione. Un altro caso interessante è quello della Gran Bretagna, dove le iniziative di *gender budget* provengono interamente dalla società civile: l'associazione *Women's Budget Group* esegue ogni anno un'analisi della politica budgetaria sulla base di documenti pubblici.

In Italia, il bilancio di genere è stato perlopiù sperimentato a livello locale.

In Svizzera il cantone Basilea-Città è per il momento l'unico cantone ad avere sperimentato un progetto di *gender budgeting*.

Nel 2000, il parlamento cantonale ha approvato un credito di fr. 50'000 per finanziare un progetto pilota su questo tema. Dal punto di vista metodologico, a Basilea l'analisi si è concentrata sulle uscite dello Stato. Lo studio BASS⁴ (*Berner Büro für arbeits-und sozialpolitische Studien*) ha sviluppato uno strumento d'analisi che è servito da base per altre iniziative di *gender budgeting* in Svizzera. Commissionato dal gruppo VPOD-Frauen, dalla Conferenza svizzera delle Delegate alla Parità fra donne e uomini, e dall'Unione Federativa (l'allora sindacato svizzero dei dipendenti federali) lo studio si inserisce nella riflessione più ampia dei tagli alla spesa pubblica in corso negli anni 1990 e il loro effetto sulle donne. Lo studio BASS ha integrato queste preoccupazioni concentrandosi sui tre seguenti aspetti: gli effetti della spesa pubblica sul lavoro non remunerato, sull'occupazione e sulle prestazioni ricevute dallo Stato. Nel 2000, il cantone Basilea città ha sviluppato ulteriormente il metodo BASS, con un'analisi più precisa degli effetti della spesa pubblica sul lavoro non retribuito e sulla soddisfazione dei bisogni di donne e uomini. In termini concreti, si è cercato di determinare più in dettaglio chi sono gli utilizzatori dei servizi pubblici e il loro rispettivo costo. Questi dati permettono un confronto fra i bisogni della popolazione, rilevati tramite ricerche e sondaggi, e gli utilizzatori effettivi dei servizi.

In seguito alla pubblicazione dello studio BASS, anche nella città di Zurigo sono nate delle riflessioni sul bilancio di genere.

L'interesse per il tema del *gender budget* si è fatto sentire anche a livello federale e sono numerosi gli atti parlamentari che negli anni hanno chiesto la sua introduzione. Le richieste non hanno però portato i risultati sperati; finora il Consiglio federale ha respinto l'introduzione di questo strumento budgetario a livello federale.

³ Comunicazione della Commissione europea, 21 febbraio 1996, COM (96) 67 def.

⁴ Pubblicato nel 1996 con il titolo "An den Frauen sparen?"

Nelle risposte all'interrogazione "Il denaro non ha davvero odore?" (2008) M. Bernasconi e alla mozione "Parità dei sessi e politica budgetaria. Progetto pilota *gender budgeting*" (2009) di M. Kiener Nellen, il Consiglio federale avanza le stesse motivazioni già utilizzare un decennio prima in occasione del postulato Goll "*Finances publiques. Analyse gynocentrique*" (1999). Pur ammettendo l'interesse di questo procedimento, il Consiglio federale ritiene che i cantoni e i comuni si prestino meglio a un tale compito. Per quanto riguarda l'analisi delle uscite, il budget della Confederazione è in gran parte incentrato sui riversamenti e ciò non permette di conoscere i beneficiari effettivi delle prestazioni (non per forza i beneficiari formali). Per quanto riguarda l'analisi delle entrate, il Consiglio federale riconosce che sarebbe un compito molto complicato per ragioni di disponibilità di dati. In definitiva, conclude il Consiglio federale, l'introduzione di un bilancio di genere avrebbe un cattivo rapporto costi-benefici. Gli stessi argomenti si ritrovano anche nella risposta alla mozione "*Gender budgeting. Un bilancio che tenga conto della parità dei sessi*" (2009) di M. Carobbio Guscetti. Il Consiglio federale menziona tuttavia la possibilità di applicare il bilancio di genere a settori di attività selezionati e particolarmente adatti, su esempio di quanto effettuato per Gioventù e Sport. Nel 2002 è stata infatti condotta un'analisi del budget presso la divisione Gioventù e sport dell'UFSPPO, su incarico dell'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo. L'analisi si è concentrata sui beneficiari delle prestazioni proposte o sovvenzionate dallo Stato e l'effetto sul lavoro retribuito e non retribuito.⁵

Nel cantone Ticino, otto Comuni hanno sottoscritto la "Carta europea per l'uguaglianza e la parità delle donne e degli uomini nella vita locale" (2006): Bellinzona, Cureglia, Maroggia, Muzzano, Sagno, Sorengo, Ronco sopra Ascona, Vacallo. Il principio numero cinque della Carta stabilisce che per far progredire la parità tra donne e uomini, "*La dimensione di genere deve essere presa in considerazione nell'elaborazione delle politiche, dei metodi e degli strumenti che riguardano la vita quotidiana della popolazione locale – per esempio attraverso tecniche d'integrazione di genere in tutte le politiche (mainstreaming) e l'assunzione del parametro di genere nell'elaborazione e nell'analisi dei bilanci (gender budgeting). A tal fine deve essere analizzata e presa in considerazione l'esperienza di vita delle donne in ambito locale, comprese le loro condizioni di esistenza e di lavoro*".

Tra i firmatari soltanto il comune di Sorengo ha deciso di mettere in pratica il principio del *gender budgeting*, affidandosi alla società di liberi professionisti attivi nei settori della formazione e della consulenza per le pari opportunità (Coopar). Il bilancio di genere del comune di Sorengo è pubblicato su www.sorengo.ch.

La pubblicazione "Le cifre della parità. Un quadro statistico delle pari opportunità fra i sessi in Ticino" del 2014, mette in evidenza le disparità – statisticamente misurabili – tra uomini e donne ancora esistenti del nostro Cantone.

Emergono in modo chiaro delle disuguaglianze importanti nella sfera professionale: a parità di qualifiche e di lavoro svolto, nel 2010 le donne impiegate nel settore privato guadagnavano il 12.8% in meno dei loro colleghi uomini.

Le donne accedono più difficilmente ai posti di responsabilità e si concentrano in alcuni settori professionali meno valorizzati in termini salariali. Il lavoro a tempo parziale è quasi esclusivamente femminile; se da un lato rappresenta una buona soluzione per potere conciliare famiglia e lavoro, in alcuni casi è una scelta obbligata, per mancanza di strutture di accoglienza per l'infanzia adeguate (asili nido, famiglie diurne, mense, doposcuola). Nel

⁵ "Approche intégrée de l'égalité dans l'administration fédérale, Analyse sexospécifique du Budget de la division Jeunesse e Sport à l'OFSPPO" (2002)

2012, il 56% delle donne lavorava a tempo parziale; tra gli uomini questa percentuale era invece del 13%. Considerati il lavoro a tempo parziale, i salari più bassi, e settori lavorativi dalle remunerazioni meno elevate, le donne sono più esposte al rischio di povertà rispetto agli uomini.

Un elemento centrale preso in considerazione nell'analisi riguarda il lavoro non retribuito. Questo tipo di lavoro comprende i lavori domestici, la cura dei bambini e anziani, il volontariato: attività fondamentali per il funzionamento della nostra società. Secondo le cifre dell'Ustat, nel 2010 le donne svolgevano 36.7 ore settimanali di lavoro non remunerato; gli uomini 15.6. Questa differenza non è solo dovuta al minore tasso di attività delle donne: le statistiche mostrano infatti che il totale di ore di lavoro settimanale, remunerato e non, è maggiore per le donne che per gli uomini, sia per le persone singole sia per le coppie (senza figli e con figli). Il fatto che le donne svolgono più ore di lavoro non retribuito crea però delle disparità importanti.

Pensiamo per esempio al sistema di previdenza professionale, che vede le donne svantaggiate per la loro situazione sul mercato del lavoro e il maggiore impegno nel lavoro non retribuito.

Il bilancio di genere è ritenuto un strumento molto utile per ripensare e realizzare concretamente la parità fra uomini e donne e potrebbe aiutare a ridurre le disegualianze. Si tratta tuttavia di un progetto ambizioso: richiede un ripensamento della formulazione del budget, degli attori coinvolti e una ridefinizione delle priorità. Richiede una quantità di lavoro importante e soprattutto il sostegno da parte di tutti gli attori coinvolti. Inoltre possono sorgere delle complicanze di tipo metodologico, perché, non esistendo una procedura standardizzata, gli strumenti devono essere adattati alle circostanze locali dopo un'attenta riflessione sugli obiettivi. È dunque necessaria, per la legittimità del progetto, la scelta di una metodologia che sia condivisa e accettata da tutti gli autori coinvolti. Un'ulteriore difficoltà potrebbe sorgere dalla mancanza dei dati. L'analisi delle entrate e delle uscite necessita di dati disaggregati per sesso, e questi non sono sempre disponibili.

Tenuto conto di quanto sopra il Consiglio di Stato valuterà se vi sono le premesse (disponibilità e risorse) per avviare un progetto pilota di analisi su un settore circoscritto dell'Amministrazione cantonale da poter eventualmente estendere ad altri settori.

Pertanto vi domandiamo di considerare la mozione accolta ai sensi dei considerandi.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, N. Gobbi

Il Cancelliere, G. Gianella

Annessa: Mozione 10.03.2014

MOZIONE

Introduzione del bilancio di genere quale strumento di politica della parità

del 10 marzo 2014

Dalla fine degli anni novanta il tema del bilancio di genere è oggetto di discussioni e progetti sperimentali in alcune realtà europee.

Il bilancio di genere (*gender budgeting*) “consiste nell’adottare una valutazione d’impatto sul genere delle politiche di bilancio, integrando la prospettiva di genere a tutti i livelli delle procedure di bilancio e ristrutturando le entrate e le uscite al fine di promuovere l’uguaglianza tra uomini e donne. Esso costituisce lo strumento che consente di applicare l’approccio dell’integrazione della dimensione di genere a tutte le politiche (*mainstreaming*) ed in particolare a quelle economiche”.

Nel manuale “Il bilancio di genere dei Comuni”, edito nel 2006 dall’Istituto per la ricerca sociale (Provincia di Milano), viene molto bene messo in evidenza l’utilità di questo strumento:

(...) Leggere una azione di governo con l’ottica di genere vuol dire essere consapevoli delle differenze personali, familiari, sociali, lavorative ed economiche che insistono su donne e uomini e saper valutare, anche dal punto di vista dell’impatto economico e sociale, come i differenti stili di vita, le diverse esigenze e preferenze che ne caratterizzano l’agire quotidiano, determinano un impatto differenziato rispetto a un intervento pubblico.

Per quanto la condivisione del principio di pari opportunità tra donne e uomini faccia ormai parte del patrimonio identitario e normativo del mondo occidentale, la sua realizzazione pratica e quotidiana sconta ancora una arretratezza che va anche a impattare sulla capacità di sviluppo socioeconomico: i maggiori impegni che sostengono le donne nel lavoro domestico e di cura, le discriminazioni e le difficoltà in campo lavorativo e sociale, nell’accesso a posizioni di potere, non hanno solo un impatto negativo in termini individuali, ma costituiscono elementi di rigidità e di arretratezza del sistema, tali da impedire alla popolazione femminile di contribuire pienamente al processo di crescita e di sviluppo socioeconomico complessivo.

*Leggere i bilanci degli enti pubblici in chiave di genere è dunque un importante strumento di *mainstreaming* che consente di analizzare e contribuire a ridurre le disuguaglianze di genere attraverso un esercizio di trasparenza, democrazia e rendicontazione della gestione e distribuzione delle risorse pubbliche, a vantaggio dell’intera collettività. In tal modo, gli amministratori possono essere maggiormente consapevoli delle conseguenze su donne e uomini del loro agire, per poter condurre una azione politica non solo più equa, ma anche più efficace ed efficiente.”*

Il tema del bilancio di genere è stato proposto in Svizzera tramite due mozioni dalle Consigliere nazionali Marina Carobbio Guscetti e Margret Kiener Nellen (*Gender Budgeting. Un bilancio che tenga conto della parità dei sessi* di Marina Carobbio Guscetti e *Parità dei sessi e politica budgetaria. Progetto pilota gender budgeting* di Margret Kiener Nellen).

A livello cantonale, vi è invece l’esperienza del Cantone Basilea Città che ha già maturato importanti esperienze sulle modalità di applicazione del bilancio di genere in un’amministrazione cantonale.

Il nostro Cantone ha approvato nel 2011 in votazione popolare una modifica della Costituzione cantonale inserendo nell’art. 4 un nuovo capoverso: “Il Cantone promuove le pari opportunità per i cittadini”. La volontà del legislatore e della popolazione è stata quella di esplicitare nella nostra carta fondamentale il principio delle pari opportunità, così come la volontà di combattere le discriminazioni.

Con l'intento di perseguire concretamente il principio delle pari opportunità, con la presente mozione chiediamo al Consiglio di Stato di elaborare e adottare un progetto di bilancio di genere in Ticino sull'esempio del Cantone Basilea⁶.

Pelin Kandemir Bordoli
Bonacina-Rossi - Garobbio - Martinelli Peter

⁶ http://www.gleichstellung.bs.ch/gender_budget.htm