

Il bilancio di genere per l'esercizio finanziario 2019

Redatto ai sensi dell'articolo 38-septies, comma 3-bis della legge 31 dicembre 2009,
n. 196

**Audizione dinanzi agli Uffici di Presidenza congiunti delle Commissioni Bilancio
del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati**

20 ottobre 2020

Prof.ssa Maria Cecilia Guerra
Sottosegretaria di Stato al Ministero dell'economia e delle finanze

Presidente Pesco, Presidente Melilli, onorevoli senatori e deputati,

Vi ringrazio per l'invito ad illustrare la Relazione sul Bilancio di genere per l'esercizio finanziario 2019. Prima di affrontare i contenuti di questo documento vorrei ricordare brevemente di cosa si tratta e in quale contesto è diventato parte integrante della normativa del bilancio dello Stato italiano.

Il bilancio di genere si configura come uno strumento fondamentale per valutare il diverso impatto che le politiche pubbliche hanno sulle donne e sugli uomini, attraverso l'adozione di una prospettiva multidimensionale che tiene conto di aspetti monetari e non monetari del benessere. Questo strumento di valutazione è stato introdotto dall'**articolo 38-septies della legge 196 del 2009**, che prevede la pubblicazione annuale di una relazione sul bilancio di genere in un'ottica di consuntivo, che considera sia il lato delle spese che quello delle entrate, con riferimento al **Rendiconto generale dello Stato**. La prima sperimentazione del bilancio di genere è stata condotta sull'esercizio finanziario 2016 e la metodologia utilizzata per la redazione del bilancio di genere segue le indicazioni del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, del 16 giugno 2017 e alcuni criteri più dettagliati stabiliti attraverso successive circolari del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (RGS) del Ministero dell'economia e delle finanze. Le **previsioni normative** sono state **rafforzate con il decreto legislativo n. 116 del 2018**, correttivo del decreto legislativo n. 90 del 2016, relativo al completamento della riforma del bilancio dello stato. Secondo il dettato normativo vigente l'**impatto di genere della politica di bilancio** deve essere **valutata "in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro non retribuito** anche al fine di perseguire la parità di genere tramite le politiche pubbliche, **ridefinendo e ricollocando conseguentemente le risorse**, tenendo conto anche dell'**andamento degli indicatori di benessere equo e sostenibile** di cui all'articolo 10, comma 10-bis", che sono stati inclusi nel ciclo di bilancio al fine di integrare le

dimensioni strettamente economiche del benessere nella fase di programmazione economico-finanziaria delle politiche pubbliche¹.

I principali **attori istituzionali coinvolti** nella costruzione del bilancio di genere sono:

- 1) la **RGS**, per le attività di coordinamento e le competenze in materia di Rendiconto generale dello Stato e relative alla banca dati del personale delle pubbliche amministrazioni;
- 2) il **Dipartimento delle finanze** del Ministero dell'economia e delle finanze, per l'analisi dell'impatto delle politiche delle entrate;
- 3) il **Dipartimento degli Affari Generali del Ministero dell'economia e delle finanze** per tutte le amministrazioni centrali, per i dati relativi ai pagamenti delle retribuzioni del personale dipendente delle amministrazioni centrali dello Stato;
- 4) i **singoli centri di responsabilità delle amministrazioni centrali** dello Stato e la **Presidenza del Consiglio dei Ministri**, che in qualità di soggetti attivi degli interventi finanziati tramite il bilancio dello Stato forniscono alla RGS le informazioni necessarie per la riclassificazione del Rendiconto, per competenza, seguendo precisi schemi contabili, indicatori statistici e modalità di rappresentazione;
- 5) l'**Istat** e l'**INPS** per l'individuazione di indicatori utili alla misurazione dei divari di genere e il monitoraggio delle politiche pubbliche in un'ottica di genere².

La RGS intrattiene, inoltre, una continua collaborazione con il **Dipartimento delle Pari Opportunità** della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'approccio seguito per la redazione della Relazione sul bilancio di genere 2019 (Relazione), giunta alla sua quarta edizione quest'anno, poggia su un'**esplorazione ad ampio raggio dell'informazione statistica, reportistica e normativa disponibile**, a livello nazionale e internazionale, nonché sulla **raccolta diretta di informazioni presso le singole amministrazioni pubbliche**. Tale approccio conferisce all'esercizio una ricchezza informativa tale da renderlo un **documento di riferimento**

¹ Per la definizione degli indirizzi metodologici è prevista l'istituzione, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, di un Comitato composto da un rappresentante dello stesso ministero medesimo Ministero, da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri, da un rappresentante dell'ISTAT, da un rappresentante dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), nonché da due esperti della materia di comprovata esperienza scientifica provenienti da università ed enti di ricerca.

² In particolare, RGS intrattiene una proficua collaborazione con l'Istat, che da diversi anni conduce indagini su specifiche tematiche di genere e produce statistiche disaggregate per genere e numerosi indicatori che evidenziano i divari tra uomini e donne rispetto a molteplici fenomeni socio-economici. Inoltre, la RGS ha di recente adottato una convenzione con l'INPS per valorizzare le informazioni contenute negli archivi amministrativi, attraverso la costruzione di indicatori per la valutazione delle misure connesse alle pari opportunità e alla riduzione dei divari di genere (<https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?sPathID=0%3b46390%3b53241%3b&lastMenu=53241&iMenu=1&itemDir=53916>).

irrinunciabile per l'analisi di genere nel nostro Paese. Più nel dettaglio, il bilancio di genere contiene: 1) un **monitoraggio dei divari di genere, nell'economia e nella società e nel pubblico impiego**, effettuato attraverso indicatori statistici; 2) un'**analisi delle principali politiche tributarie** e una **riclassificazione contabile delle spese** secondo una prospettiva di genere; 3) la rilevazione, effettuata dalla RGS, delle **azioni realizzate dalle diverse amministrazioni pubbliche per ridurre i divari di genere**, sia con riferimento alle politiche settoriali che alle politiche del personale; 4) una **rassegna normativa** dettagliata e aggiornata al 2019 delle disposizioni volte a promuovere le pari opportunità di genere o a ridurre le diseguaglianze di genere, tenendo conto delle azioni di tutela (garanzia contro le discriminazioni) e delle azioni positive (per superare le disparità), con o senza oneri per il bilancio dello Stato.

Data la vastità di contenuti del documento, in questo mio intervento mi concentrerò sulle evidenze presentate nel bilancio di genere 2019 che ritengo **più significative** in questo momento storico **al fine di orientare e dare forma alle politiche pubbliche** e su alcuni **aspetti metodologici e orientamenti** sui quali ritengo fondamentale investire per valorizzare al massimo le potenzialità di questo strumento. Per ulteriori e più esaurienti approfondimenti rimando invece alla versione completa della Relazione, disponibile sul sito della RGS³, unitamente ad una sintesi dei principali risultati, alla rassegna delle disposizioni volte alla riduzione dei divari di genere adottate in Italia dal secondo dopoguerra ad oggi (Appendice I), alle risposte fornite dalle amministrazioni ai questionari relativi alle politiche del personale e a quelle settoriali in una chiave di genere (Appendice II) e al dettaglio su tutti gli indicatori statistici monitorati (Appendice III). Ricordo, inoltre, che alcuni risultati del bilancio di genere vengono diffusi anche tramite la App del Bilancio Aperto⁴.

In primo luogo, mi sembra importante segnalare cosa ci indica la Relazione circa la **situazione del nostro Paese in termini di uguaglianza di genere a confronto con gli altri Paesi dell'Unione europea**, sulla base dell'*EU Gender Equality Index*⁵, un indice relativo a sei domini di benessere (lavoro, denaro, conoscenza, tempo, potere decisionale, salute) e due domini satellite che non sono inclusi nell'indice sintetico (disuguaglianze incrociate e violenza di genere): l'Italia è il Paese che ha registrato, nel complesso, i maggiori progressi nel periodo 2005-2017, guadagnando dodici posizioni e raggiungendo la 14-esima. Ciononostante, l'Italia rimane **l'ultimo Paese in termini di divari nel dominio del lavoro**, misurato in termini di partecipazione (tasso di occupazione equivalente a tempo

³http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/rendiconto/bilancio_di_genere/.

⁴ <http://bilancioaperto.mef.gov.it/landing.html>.

⁵ Tale indice viene calcolato dallo *European Institute for Gender Equality* (EIGE) e i dati più aggiornati sono stati pubblicati ad ottobre 2019 nel rapporto *Gender Equality Index 2019. Work-life balance* (<https://eige.europa.eu/publications/gender-equality-index-2019-work-life-balance>).

pieno e durata della vita lavorativa) e condizioni (segregazione settoriale, percezione di flessibilità oraria e prospettive lavorative). Se poi si estende il confronto alle percezioni in tema di **parità di genere**, ricavate attraverso recenti indagini dell'Eurobarometro, si ha evidenza di una **convizione meno radicata tra gli italiani della rilevanza di questo tema** per garantire una società giusta e democratica: la promozione della parità di genere è fondamentale solo per circa quattro cittadini su dieci (rispetto al 54% a livello europeo). Una spiegazione plausibile a riguardo potrebbe essere l'idea che siano altre le tematiche da affrontare (lavoro, immigrazione, sicurezza), nell'erronea percezione che la parità di genere non si configuri come tematica trasversale ma alternativa alle altre. Allo stesso tempo, si riscontra un **più forte radicamento culturale in Italia di diversi stereotipi su immagini e ruoli di genere**. In particolare, con riferimento all'affermazione sul fatto che il **ruolo primario della donna sia occuparsi della cura della casa e della famiglia** si rilevano fortissime differenze tra i Paesi: la quota di consenso su questa affermazione raggiunge il 51% in Italia, che si colloca dopo la Grecia (69%) e alcuni Paesi dell'Est Europa (Bulgaria, Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca) dove tale quota sfiora l'80%, e ben lontano dai Paesi del Nord Europa come la Svezia (11%) e la Danimarca (14%). In più, l'Italia è il Paese in cui le donne molto più degli uomini hanno interiorizzato questo stereotipo: lo condivide il 53% delle donne a fronte del 44% degli uomini.

La dettagliata narrazione statistica (128 indicatori) dei divari di genere in economia e società⁶ che la Relazione offre è organizzata in sei ambiti: mercato del lavoro; conciliazione tra vita privata e professionale; tutela del lavoro, previdenza e assistenza; istruzione e interventi contro gli stereotipi di genere; partecipazione ai processi economici, decisionali, politici e amministrativi; contrasto della violenza di genere; salute, stile di vita e sicurezza. Anche alla luce di quanto emerge dal confronto europeo appena menzionato, vorrei soffermarmi, innanzitutto, sulla diversa condizione che caratterizza uomini e donne nel nostro Paese in due ambiti profondamente interconnessi: il **mercato del lavoro** e la **conciliazione tra vita privata e vita professionale**.

Cominciando dai principali indicatori del mercato del lavoro, si osserva che, sebbene in lieve aumento nell'ultimo decennio, **il tasso di occupazione femminile in Italia nel 2019 è ancora molto basso (50,1%)** e registra una **distanza di 17,9 punti percentuali da quello maschile** e che sono molto ampi i **divari territoriali**, con un tasso di occupazione delle donne pari al 60,4% al Nord e al 33,2% nel Mezzogiorno. Significativo è che il contributo maggiore alla crescita dell'occupazione femminile

⁶ Il numero di indicatori utilizzati per il monitoraggio dei divari di genere è cresciuto notevolmente rispetto alla prima sperimentazione del bilancio di genere del 2016, passando da 39 a 128. Tra gli indicatori del bilancio di genere compaiono sei dei dodici indicatori di benessere equo e sostenibile (BES) entrati nel ciclo di programmazione economico-finanziaria a partire dal 2017 e i cui andamenti, in serie storica e in previsione, sono forniti in allegato al documento di economia e finanza (allegato BES al DEF) e nella Relazione BES di febbraio, che contiene un aggiornamento dell'andamento di tali indicatori alla luce delle misure contenute nella legge di bilancio approvata entro dicembre dell'anno precedente.

(+1,5 punti percentuali rispetto al 2018) sia stato fornito dalle donne tra i 45 e i 54 anni, per le quali il tasso di occupazione è pari al 62,3%. Simmetricamente, il **tasso di mancata partecipazione al lavoro**, una misura più ampia del tasso di disoccupazione che tiene conto anche della “disoccupazione latente⁷”, raggiunge **livelli più elevati (33%) per le donne più giovani** e livelli più bassi per la classe di età 45-54 anni (19,2%). Tale indicatore registra inoltre **notevoli divari territoriali e di genere**: da 41,5% per le donne nel Mezzogiorno (contro 28,8% per gli uomini), si passa a 17,6% per le donne al Centro (contro 12,3% per gli uomini) e a 12,7% per le donne al Nord (contro 7,9% per gli uomini).

Come noto da tempo, continua ad essere molto accentuata la **segmentazione orizzontale** del mercato del lavoro - con quasi il **40% delle donne occupate nel commercio, nella sanità e assistenza sociale e nell'istruzione** - così come la quota di lavoratrici dipendenti (82,9%). In proposito vorrei ricordare che tale segmentazione, che si accompagna spesso a quella verticale, incide in modo significativo sui divari retributivi di genere, producendo forti svantaggi per le donne, e produce anche inefficienze allocative. Sul fronte della qualità del lavoro, inoltre, appare **in crescita la percentuale di donne che lavorano in part-time** (32,9% nel 2019)⁸, **involontario** nel **60,8%** dei casi. Al contempo, sebbene **più di una donna su quattro** (26,5%) sia **sovraistruita** rispetto al proprio impiego è alta, tra le donne, l'incidenza di **lavori con bassa paga**⁹(11,5%).

Analizzando poi nello specifico la partecipazione al mercato del lavoro delle donne nella fascia di età 25-49 anni si rileva un **forte gap occupazionale (74,3%) tra le donne con figli in età prescolare e le donne senza figli**, che si configura come uno dei sintomi più evidenti delle difficoltà di conciliare vita lavorativa e vita professionale per le donne. In proposito, **più di un terzo degli occupati con responsabilità di cura dei figli manifesta disagio nella conciliazione vita-lavoro**, senza sostanziali divari nelle percezioni espresse da donne e uomini. Tuttavia, **sono le donne ad apportare più frequentemente modifiche al lavoro**¹⁰ (ad esempio ricorrendo a modalità di lavoro flessibili) per far fronte alle esigenze di conciliazione e le interruzioni di lavoro per motivi familiari sono più frequenti tra le donne con più figli e tra quelle giovani a seguito della nascita di un figlio. Molto allarmanti, in questo senso, sono anche i dati dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro sulle dimissioni e risoluzioni consensuali delle lavoratrici madri e dei lavoratori padri che, oltre ad un continuo aumento dal 2011, ci segnalano, anche per il 2019, un fortissimo divario di genere: **le dimissioni volontarie coinvolgono**

⁷ Il tasso di mancata partecipazione al lavoro della popolazione tra 15 e 74 anni è calcolato come il rapporto tra la somma di disoccupati e “inattivi disponibili” (persone che non hanno cercato lavoro nelle ultime quattro settimane ma sono disponibili a lavorare) e la somma di forze lavoro (insieme di occupati e disoccupati) e “inattivi disponibili”.

⁸ La corrispondente quota di uomini è pari all'8,9%.

⁹ L'incidenza di lavoratori dipendenti con bassa paga è calcolata come il rapporto tra il numero di dipendenti con una retribuzione oraria inferiore di due terzi di quella mediana e il totale dei dipendenti.

¹⁰ Nel 2018 il 38,3% delle donne occupate con figli minori di 15 anni ha modificato un aspetto del proprio lavoro per farsi carico della cura dei figli contro appena l'11,9% degli uomini.

le madri nel 73% dei casi. Si tratta per lo più di donne giovani, con poca anzianità di lavoro, occupate prevalentemente nel terziario, con qualifiche basse. La motivazione più ricorrente (almeno un terzo dei casi) è l'impossibilità di conciliare l'occupazione con il lavoro di cura, soprattutto in assenza di reti familiari di supporto.

Le evidenze appena menzionate ci segnalano ancora una volta la nota e accentuata **asimmetria di genere nelle distribuzione delle responsabilità di cura domestica e familiare**, il cui **riequilibrio**, in un'ottica di **condivisione di responsabilità tra donne e uomini**, non solo necessita di interventi strutturali e considerevoli ma è **indispensabile se ci poniamo l'obiettivo di incrementare la partecipazione al mercato del lavoro delle donne**, sia da un punto di vista quantitativo (in termini di tasso di occupazione) che qualitativo (condizioni retributive e contrattuali, percorsi di carriera). Guardando ai dati relativi agli strumenti – congedi e servizi di cura - che ci consentirebbero di perseguire questo obiettivo in modo efficace e producendo un cambiamento economico e sociale strutturale, ci rendiamo conto che moltissimo resta ancora da fare.

Da un lato, negli ultimi anni è aumentato il numero di giorni di **congedo di paternità** obbligatori e facoltativi, passando da 4 giorni nel 2016 (di cui 2 obbligatori) a **8 giorni nel 2020** (di cui 7 obbligatori), il che avvicina la normativa nazionale alla soglia minima di 10 giorni di astensione dal lavoro per i padri prevista dalla Direttiva europea 1158 del 20 giugno 2019 sulla conciliazione tra lavoro e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza¹¹. Risulta **in aumento** negli ultimi anni anche **il numero dei padri** (63,3 mila nel 2019) **che fruiscono dei congedi parentali**¹² – il periodo di astensione facoltativo dal lavoro concesso ai genitori per prendersi cura dei figli entro i 12 anni – ma è **ancora significativamente inferiore al numero delle madri** (233,6 mila). A fronte di questi numeri, ritengo che i congedi di paternità siano strumenti da potenziare per favorire l'offerta di lavoro femminile e ridistribuire le responsabilità genitoriali, la cui efficacia è strettamente legata a due caratteristiche cruciali: la **non cedibilità alla madre** e l'**obbligatorietà**.

D'altra parte, la situazione che caratterizza i **servizi socio-educativi per l'infanzia** nel nostro Paese appare piuttosto drammatica. La percentuale di **bambini con meno di tre anni presi in carico da parte di asili nido pubblici** raggiunge il **12,5 % nel 2017** e ancora più bassa è quella relativa ai servizi integrativi per la prima infanzia¹³ (1%). Come noto, **l'offerta dei servizi per la prima**

¹¹ La data entro la quale gli Stati membri sono tenuti ad adottare le disposizioni necessarie a conformarsi alla Direttiva 1158 è il 2 agosto 2022.

¹² Disciplinati nel decreto legislativo n. 151 del 2001 e successive modifiche.

¹³ L'offerta educativa per la prima infanzia (0-3 anni) è attualmente composta come segue: nidi di infanzia, nidi aziendali, sezioni primavera, servizi integrativi. Nella definizione di "asilo nido" rientrano i nidi, i micronidi, i nidi aziendali e le sezioni primavera (sezioni delle scuole d'infanzia adibite all'accoglienza di bambini dai 24 ai 36 mesi istituite in via sperimentale nel 2006). I servizi integrativi sono forme più flessibili, per orari e organizzazione, rispetto agli asili nido e

infanzia, sia pubblica che privata, è fortemente eterogenea sul territorio nazionale: tutte le regioni del **Mezzogiorno** (ad eccezione della Sardegna) hanno un **tasso di copertura al di sotto della media nazionale**¹⁴ (24,7%) e fortemente distante dal parametro del 33% fissato dal Consiglio europeo di Barcellona del 2002 come obiettivo da raggiungere per gli Stati membri entro il 2010 per sostenere la conciliazione della vita familiare e lavorativa e promuovere la maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro¹⁵. Le cosiddette “**sezioni primavera**” (istituite in via sperimentale nel 2006 per favorire l’inserimento alla scuola dell’infanzia dei bambini tra i 24 e i 36 mesi) si stanno rivelando un utile, anche se insufficiente, strumento, in assenza di servizi integrativi per la prima infanzia, soprattutto nel Mezzogiorno. Sul ruolo cruciale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia la Relazione presenta un interessante studio sulle possibili associazioni tra variazioni inattese delle **disponibilità dei bilanci comunali** (ai Comuni spetta la competenza sull’offerta di tali servizi in Italia), **spesa per il servizio di asilo nido pubblici e occupazione femminile**¹⁶, in cui si trova conferma dell’associazione, presente anche in studi precedenti, tra maggiore disponibilità di asili nido e accresciuta partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Uno dei meccanismi attraverso cui i servizi per l’infanzia sarebbero in grado di favorire la partecipazione femminile al mercato del lavoro è la **riduzione del “salario di riserva” delle lavoratrici**, ovvero del costo associato alla cura dei figli durante le ore di lavoro.

Sulla base delle evidenze appena riportate e alla luce della centralità che la pandemia del Covid-19 ci ha costretto ad attribuire alle attività di cura, riconosciute come “essenziali” e connesse non solo al sistema sanitario ma anche all’assistenza sociale, alla scuola e ai servizi per l’infanzia (ad esempio asili nido, servizi *out of school*, centri estivi, centri diurni per anziani, residenze e semi-residenze per non autosufficienti, servizi per persone con disabilità), vorrei sottolineare che in questo momento **le risorse del pacchetto Next Generation EU rappresentano un’occasione irripetibile**. L’uso di queste **risorse per la riprogettazione e il potenziamento dei servizi pubblici di cura**, attraverso investimenti pubblici, può produrre impatti positivi attraverso **tre canali**, che mettono in luce la molteplice valenza di questa azione di *policy*:

- la maggiore domanda di lavoro in un settore - quello della cura - ove è più alta la presenza femminile (**politica di stimolo alla domanda di lavoro femminile**);

si distinguono in tre principali sotto-categorie: spazi gioco, centri bambini-genitori e servizi educativi in contesto domiciliare.

¹⁴ Posti pubblici e privati nei servizi socio-educativi per la prima infanzia per 100 bambini fino a 3 anni (tasso di copertura).

¹⁵ Si riscontrano ampie differenze territoriali anche in termini di tipologia di servizio erogato (orari e flessibilità) e compartecipazione degli utenti alle spese.

¹⁶ Nella Relazione si fa riferimento al Progetto di ricerca Visitinps Scholar “*Child-Care and Female Labor Market Participation: Evidence from Fiscal Federalism in Italy*” (Progetto assegnato nel 2018/2019).

- l'alleggerimento dei carichi di cura tradizionalmente gestiti nella sfera familiare, che stimolerebbe una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro (**politica di conciliazione vita-lavoro e stimolo all'offerta di lavoro femminile**);
- la riduzione dei forti divari di opportunità di cura ed educazione che caratterizzano il nostro Paese e che sono alla base dei processi di riproduzione e ampliamento delle disuguaglianze sociali, economiche e territoriali (**politica di contrasto delle disuguaglianze**).

Tralasciando, per brevità, gli ulteriori specifici contesti in cui è possibile rilevare manifestazioni dei divari di genere lungo tutto il ciclo di vita, vorrei ora dedicare attenzione a un **esito estremo delle disuguaglianze di genere**, che pure trova spazio nella Relazione e che si configura come una **grave violazione dei diritti umani**: la **violenza di genere**. Ricordo che, nonostante si tratti di un fenomeno ampiamente sommerso, le rilevazioni dell'Istat ci dicono che in Italia il **31,5% delle donne ha subito violenze fisiche o sessuali nell'arco della propria vita**, prevalentemente da parte del proprio partner o di membri della famiglia. Il fenomeno della violenza di genere trova origine negli **squilibri di potere** tra uomini e donne e nel **radicamento di stereotipi e norme sociali e culturali** che assegnano **ruoli di genere** in nome di una naturale propensione di donne e uomini. Sempre secondo dati dell'Istat, **lo stereotipo di genere più comune** è quello che considera **il successo nel lavoro più importante per l'uomo che per la donna** (lo affermano il 30,3% degli uomini e il 34,7% delle donne) seguito da quello secondo cui **gli uomini sarebbero meno adatti ad occuparsi delle faccende domestiche** e dall'idea che sia soprattutto **l'uomo a dover provvedere alle necessità economiche della famiglia**. Questi stereotipi socio-economici si accompagnano poi alla percezione diffusa che il fenomeno della violenza domestica sia da ricondursi alla considerazione della **donna come oggetto di proprietà** e che, sebbene non si trovi accettabile la violenza fisica nella coppia, sia da considerarsi generalmente lecito **controllare l'attività della propria moglie/compagna** sui social network. Da ultimo, ma non meno preoccupante, persiste ancora il forte **pregiudizio che addebita alla donna una qualche responsabilità quando subisce una violenza sessuale**: alta è la percentuale di chi ritiene che una donna sia in grado di sottrarsi a un rapporto sessuale se non lo vuole (il 42% degli uomini e il 37% delle donne), di chi pensa che le donne possano provocare una violenza attraverso il modo di vestire (il 23,8% degli uomini e il 23,9% delle donne) e di chi reputa una donna ubriaca o sotto l'effetto di droghe almeno in parte responsabile di una violenza subita (circa il 15% sia per gli uomini che per le donne). Un contesto socio-culturale di questo tipo è ciò che consente di perpetuare e giustificare la tolleranza di profonde discriminazioni e di fenomeni violenti: oltre a

garantire tutela alle vittime, occorre quindi urgentemente adoperarsi per **estirpare le radici culturali** che la rendono socialmente accettabile e la tengono sommersa.

Oltre alla ricchissima analisi dei divari di genere in economia e società, come menzionato in apertura del mio intervento, il bilancio di genere si caratterizza anche per un' **analisi delle entrate e delle spese del bilancio dello Stato secondo una prospettiva di genere**.

Per quanto riguarda le **entrate**, vorrei richiamare l'attenzione sul fatto che **i sistemi fiscali**, pur in assenza di una disparità normativa tra uomini e donne, **possono non essere neutrali** e produrre impatti di genere indiretti, acuendo o riducendo i divari di genere attraverso incentivi o disincentivi che influenzano i comportamenti individuali all'interno dei modelli occupazionali, di cura, di utilizzo del tempo, di consumo e risparmio a cui si applicano. Un approccio di *gender mainstreaming* nella politica fiscale è stato promosso nella **Risoluzione del Parlamento europeo su uguaglianza di genere e politiche fiscali del 15 gennaio 2019**, che invita gli Stati Membri ad adottare un sistema impositivo sul reddito delle persone fisiche basato su una **tassazione individuale al fine di raggiungere l'equità fiscale tra donne e uomini**, che devono essere **riconosciuti come percettori di reddito e prestatori di assistenza su un piano paritario**, anche al fine di contrastare la disuguale distribuzione del lavoro retribuito e non retribuito, del reddito e dei diritti pensionistici, eliminando gli incentivi fiscali che perpetuano ruoli di genere stereotipati. Ci tengo a segnalare anche che il Parlamento europeo richiama l'importanza di un **maggiore contrasto ai fenomeni di evasione ed elusione fiscale**, ai quali si associa inevitabilmente una riduzione delle disponibilità di bilancio pubblico e quindi della possibilità di destinare risorse a servizi pubblici e sociali, cui spesso suppliscono le donne senza essere retribuite.

L'**analisi di genere di alcune politiche tributarie** presentati nella Relazione è ottenuta sulla base delle dichiarazioni dei contribuenti e del modello di microsimulazione di tipo *tax-benefit* del Dipartimento delle finanze, che permette di individuare i redditi medi e le aliquote effettive applicate e di calcolare l'indice di Gini della distribuzione dei redditi di uomini e donne, prima e dopo l'imposizione diretta e i trasferimenti¹⁷. Le valutazioni di impatto effettuate suggeriscono che donne e uomini sono sostanzialmente equidistribuiti per decimi di reddito equivalente e che **il reddito medio delle donne rappresenta circa il 59,5% di quello degli uomini** a livello complessivo, mentre all'interno di ciascun decimo di reddito equivalente, quello medio delle donne si colloca tra il 50 e il 70% circa di quello maschile. La diversità dei redditi di uomini e donne si riflette in una **minore aliquota media per le donne**, con l'unica eccezione del più basso decimo di reddito. Analizzando i redditi monetari individuali dei **contribuenti nel top 10%, top 5% e top 1%** (prescindendo dalla

¹⁷ Si escludono assegni familiari ma si tiene conto del cosiddetto "bonus 80 euro".

situazione economica familiare) emerge invece che **la quota di donne è piuttosto bassa** (rispettivamente del 26,5%, 23,7% e 16,2%) e che i **redditi medi delle donne sono sensibilmente inferiori** a quelli degli uomini in ciascuna classe di reddito. Queste evidenze sulle disuguaglianze di genere nei redditi¹⁸, quando non derivanti da vere e proprie discriminazioni sul mercato del lavoro a scapito delle donne, sono in larga parte il riflesso della “specializzazione” di genere tra lavoro retribuito e non retribuito, in virtù della quale le donne più frequentemente accettano retribuzioni inferiori a fronte di vantaggi in termini di flessibilità e orari. A riguardo, è rilevante anche quanto emerge dall’analisi del carico fiscale addizionale medio per un nucleo familiare con due figli a seguito dell’ingresso sul mercato del lavoro di un secondo percettore di reddito, ovvero del **cuneo fiscale medio del secondo percettore di reddito**¹⁹. Tale indicatore in Italia è stimato pari a **45,8% nel 2019** e a **45,4 nel 2020** (settimo posto tra i Paesi Ocse), un valore ancora piuttosto elevato che può disincentivare l’ingresso nel mondo del lavoro delle donne, che tendono ad essere le seconde percettrici di reddito nella famiglia.

Per quanto riguarda la **rendicontazione delle spese del bilancio dello Stato secondo una prospettiva di genere**, nel bilancio di genere si adotta una **riclassificazione** secondo **tre categorie**, previste e definite dalla RGS nelle linee guida inviate alle diverse amministrazioni pubbliche ogni anno:

- **spese dirette a ridurre le disuguaglianze di genere**, relative a misure direttamente riconducibili a misure di riduzione dei divari di genere (es. misure di conciliazione vita-lavoro);
- **spese sensibili**, relative a misure che potrebbero avere effetti di genere indiretti (es. spese per la formazione del personale scolastico);
- **spese neutrali**, relative alle misure che non hanno impatti diretti o indiretti di genere (es. interessi e rimborsi relativi al debito)²⁰.

Escludendo le spese per il personale, trattate separatamente, il totale della spesa impegnata nel 2019 ammonta a 720,2 miliardi di euro. **Le spese mirate a ridurre disuguaglianze di genere sono stimate nell’ordine dello 0,3 per cento** (2.17 miliardi di euro) e sono concentrate in pochi ambiti

¹⁸ Il calcolo degli indici di Gini sui redditi lordi e netti di uomini e donne suggerisce una maggiore concentrazione nella distribuzione tra le donne rispetto a quella tra gli uomini e un impatto redistributivo del sistema fiscale inferiore nel caso delle donne (una riduzione dell’indice di Gini di 4,53 punti per le donne e di 5,64 punti per gli uomini).

¹⁹ Si considera un nucleo familiare costituito da una coppia con due figli e si assume una retribuzione media per uno dei due percettori e una retribuzione pari al 67% di quella media per il secondo percettore, precedentemente non occupato, che entra sul mercato del lavoro. L’indicatore considerato è il rapporto tra l’incremento di tassazione personale e contributiva (del dipendente e del datore di lavoro), a livello familiare, e l’incremento del costo del lavoro familiare conseguenti all’aumento del reddito, espresso in percentuale.

²⁰ Nelle linee guida diffuse nel 2019 ai fini della condivisione del metodo di riclassificazione delle spese da parte delle diverse amministrazioni, la RGS ha previsto l’affinamento di alcune definizioni rispetto agli anni passati.

(campo assistenziale); le **spese che potrebbero avere effetti indiretti** (sensibili) sono il **16,4 per cento** (118.713,3 milioni di euro) e interessano, invece, molte più politiche settoriali (trasferimenti monetari ad altre amministrazioni per il finanziamento di contributi monetari a individui e, in misura inferiore alle imprese, nell'ambito di politiche di previdenza e assistenza e per il lavoro). Anche nel 2019, come negli anni precedenti, la parte più significativa delle spese dirette a ridurre le disuguaglianze di genere (quasi il 90%) e di quelle sensibili (68%) è affidata al **Ministero del lavoro e delle politiche sociali**. In particolare, le spese con una caratterizzazione di genere si concentrano in tre Missioni: “Diritti sociali, politiche sociali e famiglia” (1,42 miliardi in termini di impegni), “L’Italia in Europa e nel mondo” (0,12 miliardi), “Politiche previdenziali” (0,6 miliardi). Le spese sensibili, invece, ricadono prevalentemente nelle Missioni “Politiche previdenziali” (61% in termini di impegni), “Diritti sociali, politiche sociali e famiglia” (29%), “Politiche per il lavoro” (6%).

Vi è ancora un’area rilevante del bilancio dello Stato in cui si possono produrre effetti positivi sulla riduzione delle disuguaglianze di genere senza necessariamente generare nuovi oneri, ma tenendo conto della dimensione del genere nel disegno e nella realizzazione degli interventi esistenti. È bene ricordare che non tutte le politiche pubbliche comportano oneri per il bilancio dello Stato (ad esempio, quando si tratta di regolamentazione oppure nel caso di competenza esclusiva di altri livelli di governo). Di conseguenza, anche per molti interventi che hanno l’esplicito intento di ridurre i divari di genere (norme su “quote rosa” o femminicidio, spese per asili nido e servizi per l’infanzia di competenza comunale) non esiste un’esaustiva rappresentazione nel conto consuntivo dello Stato in termini di allocazione delle risorse, attuazione e beneficiari delle misure.

Per concludere il mio intervento vorrei proporvi alcuni spunti di riflessione sia sulle **criticità** che sono emerse in questi anni di sperimentazione del bilancio di genere sia sulle **potenzialità di sviluppo** di questo strumento.

Alcuni aspetti critici riguardano il processo di riclassificazione delle spese di bilancio, in particolare si riscontra ancora una certa difficoltà nel **distinguere le spese neutrali da quelle sensibili al genere** e può accadere che le amministrazioni adottino un’**interpretazione difforme delle spese sensibili**. Inoltre, non è al momento possibile contabilizzare con precisione, secondo le diverse categorie, le **spese per il personale** (pro-quota rispetto alle spese dei programmi che ricadono nelle categorie secondo la prospettiva di genere), ovvero il costo del lavoro che deve essere attribuito al singolo intervento finanziato attraverso il bilancio dello Stato. Un’altra questione rilevante è che una grande parte delle spese destinate a ridurre le disuguaglianze di genere è gestita dalla **Presidenza del Consiglio dei Ministri** e dall’**INPS**, che hanno **bilanci autonomi**. Rispetto a queste problematiche, oltre a promuovere una riflessione sull’effettiva neutralità delle spese che non vengono associate alla riduzione delle disuguaglianze di genere o ritenute non sensibili al genere, è necessario promuovere

una responsabilizzazione di tutti gli attori istituzionali coinvolti nell'evoluzione del bilancio di genere.

Sul fronte della completezza informativa circa i divari di genere in diversi contesti e le relazioni tra di essi intercorrenti, pur partendo da una ricchissima base, appare opportuno **continuare a potenziare la disponibilità, tempestività e granularità delle statistiche di genere**. Ad esempio, fenomeni importanti che ricadono nei sei ambiti individuati nel bilancio di genere non hanno indicatori di riferimento, per la mancanza di dati aggiornati o di una serie storica articolata per genere, anche quando relativi a tematiche che sono al centro di importanti trasformazioni sociali, come i fenomeni migratori. A tal fine è fondamentale continuare a promuovere – sull'esempio di quanto portato avanti finora dalla RGS – fruttuose collaborazioni interistituzionali, con lo scopo di rendere sempre più sistematica e ad ampio spettro l'analisi dei divari di genere.

Al contempo, appare necessario che, nel disegno degli interventi e nella loro realizzazione **le singole amministrazioni assumano consapevolezza della non neutralità sul genere delle loro azioni**, riconoscendo il potenziale di riduzione o peggioramento delle disuguaglianze di genere in esse contenute attraverso opportune analisi socio-economiche del contesto in cui gli interventi sono attuati. Un più forte impegno va profuso anche nell'adozione di indicatori rilevanti, nella definizione di metodologie di monitoraggio, nella valutazione ex-post degli impatti degli interventi realizzati e nella definizione di strumenti conoscitivi, accompagnati da adeguate competenze tecniche, che consentano di effettuare un'analisi di genere delle spese per gli investimenti, in particolare per quelli infrastrutturali.

Queste riflessioni sono coerenti con quanto espresso in materia di sperimentazione del bilancio di genere dall'Ocse, che classifica il bilancio di genere dell'Italia come **preliminare** secondo una rilevazione internazionale²¹ che valuta l'efficacia dello strumento rispetto a **tre elementi fondamentali**:

1. la definizione di un **quadro strategico**, che dovrebbe prevedere una **strategia nazionale per l'uguaglianza di genere**, in cui sono definiti degli **obiettivi** per la parità di genere, e che dovrebbe essere supportato da un impegno politico e una cornice normativa adeguati, nonché da una forte leadership amministrativa (sistema di *governance* efficace);
2. la disponibilità di **meccanismi operativi per l'adozione della prospettiva di genere lungo tutto il ciclo di bilancio**, che consentono di valutare l'impatto di genere delle politiche di bilancio sia *ex-ante* (in fase di programmazione) che *ex-post* (in fase di rendicontazione),

²¹ Downes, R. e S. Nicol (2019), "Designing and implementing gender budgeting", <https://www.oecd.org/gov/budgeting/designing-and-implementing-gender-budgeting-a-path-to-action.pdf>.

nonché di condurre un monitoraggio costante delle risorse finanziarie destinate al perseguimento della parità di genere;

3. un **ambiente favorevole alle valutazioni di genere**, ovvero una serie di condizioni di supporto al contesto politico, normativo e istituzionale entro cui il bilancio di genere deve essere concepito, quali, ad esempio, la disponibilità di basi informative adeguate, lo sviluppo di competenze specifiche, la costruzione di relazioni strutturate con la società civile, la costituzione di un gruppo di esperti che contribuisca agli avanzamenti metodologici, la supervisione istituzionale di un organo terzo (come il Parlamento) a garanzia dell'*accountability* del processo e degli attori coinvolti.

Nonostante i notevoli miglioramenti testimoniati da questa quarta edizione del bilancio di genere restano quindi aperte alcune importanti sfide, che richiedono un adeguato investimento per il completamento e il potenziamento di questo fondamentale strumento, con lo scopo di **integrare la prospettiva di genere in tutte le decisioni, rendere più trasparente l'allocazione delle risorse del bilancio dello Stato destinate a ridurre le disuguaglianze di genere** e, di conseguenza, **perseguire la parità di genere attraverso le politiche pubbliche**.

Un'ultima notazione.

Il Recovery plan è una occasione da non perdere per cominciare ad aggredire le profonde disuguaglianze di genere che sono descritte in questa Relazione, a partire da quelle che riguardano il mercato del lavoro, con strumenti importanti quali il potenziamento dei servizi di cura, asili nido in primo luogo. Il governo, anche seguendo le indicazioni arrivate dal parlamento, intende muoversi in questa direzione.

È inoltre intenzione del governo prevedere che i processi di definizione e successiva valutazione dei "Piani nazionali di ripresa e resilienza" collegati all'uso delle risorse del Recovery Fund includano il più possibile valutazioni degli impatti di genere, accanto a quelli già previsti per la transizione ecologica e la trasformazione digitale. Questa scelta dovrebbe favorire la costruzione di indicatori disaggregati di genere, da utilizzare, anche in futuro, nella valutazione sia ex ante che ex post di tutte le politiche pubbliche. Si tratta di una operazione propedeutica all'obiettivo, più generale, di fare sì che gli obiettivi dell'uguaglianza di genere siano presi in carico in tutti gli interventi settoriali e a tutti i livelli di governo, compresi quelli che, a differenza di quelli considerati nel bilancio di genere, non determinano oneri aggiuntivi per il bilancio pubblico.