

Introduzione

Negli ultimi anni vi è, in Italia, una spinta a rendere più visibili le politiche pubbliche nel bilancio dello Stato e a rafforzarne la funzione allocativa. L'introduzione di una struttura delle spese del bilancio per missioni e programmi (dal 2008 con funzione informativa e dal 2011 con funzione autorizzatoria), e poi per azioni (dal 2017 con funzione informativa), è volta a evidenziare le funzioni principali e gli obiettivi perseguiti con la spesa pubblica spostando l'attenzione da «chi gestisce le risorse» a «cosa si fa con le risorse».

Come ogni classificazione funzionale, l'articolazione per missioni, programmi e azioni non sempre è sufficiente per cogliere in maniera analitica o con un sufficiente livello di dettaglio la spesa relativa a specifiche finalità. Queste potrebbero non essere colte poiché non contemplate nei criteri di classificazione o trasversali ai vari programmi di spesa o integrate in politiche più ampie. In alcuni casi l'interesse, da parte del Parlamento o di altri attori istituzionali, per l'individuazione della spesa destinata a una specifica finalità ha portato alla richiesta di informazioni più dettagliate rispetto a quelle evidenziate nell'articolazione dell'atto deliberativo del bilancio. Per esempio, con riferimento alle politiche ambientali, da alcuni anni viene anche prodotto un eco-bilancio e un eco-rendiconto¹ per consentire una più puntuale informazione sulle previsioni e l'effettiva spesa per la protezione dell'ambiente e l'uso e gestione delle risorse naturali, secondo classificazioni raccordabili con il Sistema europeo per la raccolta dell'informazione economica sull'ambiente. Analoga funzione ha l'allegato allo stato di previsione del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, che evidenzia le spese complessive del bilancio per l'aiuto pubblico allo sviluppo previste dal disegno di legge di bilancio e trasversali alle amministrazioni centrali dello Stato.

In questo tracciato si inserisce anche il bilancio di genere, ex-articolo 38-septies della legge 196 del 2009², in un contesto, come quello dell'economia e della società italiana, in cui i divari sono ancora ampi e, spesso, a sfavore delle donne. Più specificatamente, il dispositivo normativo mira, tramite il bilancio di genere, a consentire una valutazione del diverso impatto della politica di bilancio sulle donne e sugli uomini, in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro non retribuito.

Nelle diverse esperienze a livello internazionale, il bilancio di genere è innanzitutto uno strumento che mira a realizzare una maggiore trasparenza sulla destinazione delle risorse di bilancio e sul loro impatto su uomini e donne. Uomini e donne sono, infatti, influenzati diversamente dalle decisioni di bilancio non solo per via di specifiche politiche, ma anche in relazione alle loro diverse situazioni socio-economiche, ai bisogni individuali e ai comportamenti sociali. Le modalità secondo cui essi fruiscono dei beni e servizi pubblici e sono colpiti dall'imposizione fiscale possono essere differenziate anche in presenza di interventi universalistici e non mirati a un genere in particolare.

La prima sperimentazione del bilancio di genere è stata condotta con riferimento al Rendiconto 2016 e il bilancio di genere è stato trasmesso al Parlamento in ottobre 2017, assieme a una relazione sulle esperienze di bilancio di genere condotte in altri paesi e a livello locale in Italia, nonché alcune riflessioni su come, eventualmente, configurare l'adozione a regime di questo strumento. Tale sperimentazione è stata avviata tramite un decreto del Presidente del Consiglio

¹ Legge n. 196 del 31 dicembre 2009, articolo 36, comma 6. Sebbene la disposizione riguardi il Rendiconto dello Stato, si è ritenuto opportuno rappresentare, anche in fase di previsione, le spese ambientali con il Disegno di Legge di Bilancio.

² Introdotta dall'articolo 9 del decreto legislativo del 12 maggio 2016, n. 90 per il completamento della riforma del bilancio e successivamente modificata dalla legge 4 agosto 2016 n. 163.

dei Ministri, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze,³ recante una serie di indicazioni metodologiche generali e di specificazioni sugli attori coinvolti. Tra le specificità del caso italiano, va ricordato che l'esercizio viene svolto a consuntivo⁴, che le analisi mirano sia al lato delle spese che delle entrate del bilancio pubblico e che si ricorre esplicitamente a indicatori statistici per evidenziare i divari di genere esistenti nell'economia e nella società.

Si è ritenuto opportuno replicare le attività anche per il Rendiconto 2017, oggetto della presente relazione, nell'intento di individuare un insieme più completo di indicatori sui divari di genere in settori fondamentali (come la partecipazione al mercato del lavoro, la disponibilità di reddito, l'istruzione e le competenze, le attività di cura della famiglia, i ruoli di uomini e donne nella società e nella presa di decisioni, etc.) e di effettuare, dopo la prima sperimentazione, un censimento più preciso delle spese del bilancio e delle attività svolte dalle amministrazioni in una prospettiva di genere. Oltre a evidenziare lo sforzo in termini di risorse dirette a incidere su divari di genere, la periodica rendicontazione del bilancio secondo una prospettiva di genere dovrebbe favorire una maggiore considerazione delle caratteristiche della popolazione di riferimento nel disegno degli interventi e nella loro implementazione (anche quando essa non sia femminile).

Va ricordato che le politiche pubbliche dirette a promuovere la parità di genere vanno al di là di quelle realizzate tramite il bilancio dello Stato. Vi contribuiscono, infatti, le risorse indirizzate a tale scopo e contenute nei bilanci di altre amministrazioni pubbliche (in particolare quelli degli enti locali che producono numerosi servizi diretti ai cittadini, dell'INPS che gestisce la previdenza e delle Regioni nel settore della sanità). Anche limitandoci all'intervento statale, vi sono misure che, sebbene finanziate con il contributo di risorse trasferite dallo Stato, sono realizzate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e da altre amministrazioni pubbliche nell'ambito della propria autonomia. Analogamente alcune politiche sono attuate tramite fondi di rotazione, che sono gestiti interamente extra-bilancio e per i quali un eventuale stanziamento in bilancio rappresenta solo una dotazione iniziale e non l'intera spesa. Vi sono poi numerosi interventi regolamentatori messi in atto per contrastare e modificare le condizioni che possono dare origine o alimentare una situazione di disuguaglianza di genere o che possono creare un divario tra i generi nella partecipazione alla vita politica, sociale ed economica, che sono privi di impatti finanziari diretti e che, quindi, non sono immediatamente individuabili o monitorabili tramite il bilancio. Infine, molte politiche hanno impatti indiretti sul genere. Alla luce di tali elementi si possono, pertanto, perseguire effetti positivi sulla riduzione delle disuguaglianze di genere senza generare oneri aggiuntivi sul bilancio pubblico, ma semplicemente tenendo conto della dimensione del genere nel disegno degli interventi e nella loro implementazione.

I soggetti coinvolti direttamente nelle attività per il bilancio di genere sono:

- il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, per le competenze in materia di Rendiconto generale dello Stato e relative alla banca dati del personale delle pubbliche amministrazioni;
- il Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, per l'analisi dell'impatto delle politiche delle entrate;

³ Il DPCM del 16 giugno 2017 recante "Metodologia generale del bilancio di genere ai fini della rendicontazione, tenuto conto anche delle esperienze già maturate nei bilanci degli Enti territoriali" cfr. <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/07/26/17A05165/sg>.

⁴ In molti paesi il bilancio di genere viene realizzato a partire da una strategia nazionale per le pari opportunità a fronte della quale misurare i risultati a rendiconto e tramite la valutazione *ex-ante* degli impatti sul genere delle proposte di bilancio.

- 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;
- i singoli centri di responsabilità delle amministrazioni centrali dello Stato (incluse le eventuali articolazioni periferiche) e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, quali soggetti attivi degli interventi finanziati tramite il bilancio dello Stato.

Quest'anno è stato possibile avviare un'interlocuzione anche con l'INPS e l'ISTAT che hanno fornito alcuni nuovi indicatori di interesse per la misurazione dei divari di genere nella società o delle realizzazioni di alcune delle politiche messe in campo per ridurli. La Relazione contiene, inoltre, una serie di contributi del Dipartimento delle Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il cui apporto è fondamentale per il buon esito dell'iniziativa. Si ringrazia, inoltre, Luisa Rosti (Università di Pavia) per il contributo sulla misurazione del *gender pay gap*; Alessandra Casarico e Salvatore Lattanzio (Visitinps scholars⁵) per l'analisi del ruolo delle imprese sui differenziali salariali; Enrica Maria Martino (Visitinps scholar), per il contributo sul bonus infanzia; Paola Profeta (Università Bocconi) e Agata Maida (Visitinps scholar) per gli approfondimenti sulla legge Golfo-Mosca.

La Relazione è articolata in diversi capitoli. Il primo propone un'analisi dei principali divari di genere nell'economia e nella società, mentre il secondo si concentra su divari esistenti nell'ambito del personale delle amministrazioni centrali dello Stato e della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il terzo capitolo presenta una breve disamina della normativa specifica introdotta per il 2017 per promuovere le pari opportunità di genere o agire su alcune diseguaglianze note. Il quarto capitolo espone le questioni inerenti l'impatto del prelievo fiscale sul genere e un'analisi delle principali politiche tributarie. Infine, il quinto capitolo espone una riclassificazione delle spese del conto del bilancio dello Stato per l'esercizio 2017 secondo una prospettiva di genere, unitamente a una sintesi delle risultanze delle attività censite tramite questionari compilati dalle amministrazioni.

Costituiscono parte integrante della Relazione l'Appendice normativa, contenente una rassegna delle disposizioni volte alla riduzione di divari di genere adottate in Italia dal secondo dopoguerra ad oggi; l'Appendice contenente le risposte delle amministrazioni ai questionari relativi alle politiche del personale e a quelle settoriali in una chiave di genere; nonché l'Appendice statistica, disponibile in formato elaborabile, contenente i principali indicatori monitorati, articolati secondo le tematiche affrontate nella Relazione, e schede indicanti le fonti e definizioni adottate. Il materiale è disponibile sul sito della Ragioneria Generale dello Stato⁶ e vengono diffuse alcune prospettazioni anche tramite la App del Bilancio Aperto⁷.

⁵ Per ulteriori informazioni sull'iniziativa Visitinps scholars dell'INPS, cfr. <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=47212>.

⁶ La documentazione è disponibile al seguente link: <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Attivit-/Rendiconto/Bilancio-di-genere/>.

⁷ Per istruzioni sull'uso, cfr. <http://bilancioaperto.mef.gov.it/landing.html>

1. Divari relativi all'economia e alla società

Diverse organizzazioni internazionali (Nazioni Unite, Forum economico mondiale, Istituto europeo per la parità di genere-ElGE⁸) e alcune fondazioni (come il Forum economico europeo⁹) utilizzano batterie di indicatori per monitorare periodicamente le disuguaglianze di genere nel mondo e fornire indicazioni sugli ambiti sui quali concentrare gli sforzi per ridurre le disparità. Questo interesse nasce dal fatto che in molti paesi donne e ragazze non sono in grado di utilizzare pienamente il loro potenziale e, seppure le disparità di genere vadano riducendosi nel tempo, rimangono codificate in norme sociali e modelli di esclusione da scelte familiari e da decisioni collettive con radici profonde. Gli indicatori adottati misurano le diverse dimensioni dei divari presenti nell'economia e nella società e la loro combinazione – attraverso procedure di normalizzazione statistica – consente di costruire indici sintetici, tipicamente nella forma di punteggi. Ciò al fine di favorire confronti nel tempo e nello spazio, pur perdendo nell'immediatezza informazioni sui fattori che caratterizzano una situazione piuttosto che un'altra e sugli ambiti specifici su cui intervenire in un dato momento o luogo.

Uno dei primi indicatori utilizzati per evidenziare il diverso progresso raggiunto in termini di uguaglianza tra i generi è l'**indice dello sviluppo per genere** (*Gender Development Index - GDI*) del Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (*United Nations Development Programme*), che vede l'uguaglianza di genere e la piena rappresentanza delle donne come dimensioni fondamentali dello sviluppo umano. Il GDI è calcolato come rapporto tra i risultati conseguiti dagli uomini e dalle donne in tre dimensioni fondamentali dello sviluppo umano: la **salute** (misurata dalla speranza di vita alla nascita); l'**istruzione** (in termini di numero atteso di anni di istruzione per i bambini e di numero medio di anni di istruzione per gli adulti oltre i 25 anni di età); e il **tenore di vita** (rappresentato da una stima del reddito medio). Tale indice, calcolato per 160 paesi, varia tra 0 e 1 e più il rapporto è vicino a 1 minore è il divario esistente tra donne e uomini.

L'**indice di disuguaglianza di genere** (*Gender Inequality Index - GII*) riflette, invece, lo svantaggio delle donne in tre dimensioni considerate tra le più rilevanti: la **salute riproduttiva** (misurata dal tasso di mortalità materna e dal tasso di maternità in giovane età); l'**empowerment** (misurato dalla quota di seggi parlamentari occupati da donne e dalla quota di donne e uomini di età pari o superiore a 25 anni con livello di istruzione secondaria) e lo **stato economico** (espresso dal tasso di partecipazione della forza lavoro di sesso femminile e maschile di età pari o superiore a 15 anni). Anche tale indice, prodotto sempre dal Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo per 159 paesi, varia tra 0 e 1 ma, al contrario del GDI, valori che si approssimano a 1 definiscono una situazione di maggiore disuguaglianza di genere nelle dimensioni considerate¹⁰.

Partendo da una prospettiva analoga alle precedenti, il Forum economico mondiale (*World Economic Forum*) produce annualmente, dal 2006, un **indice globale del divario di genere** (*Global*

⁸ Istituito dal Consiglio dell'Unione europea nel 2006 con il compito di promuovere la parità tra i sessi e combattere le discriminazioni di genere, cfr. <http://eige.europa.eu/>

⁹ Il Forum economico mondiale (conosciuto anche come Forum di Davos) è una fondazione senza fini di lucro con sede a Coligny, in Svizzera, nata nel 1971 per iniziativa dell'economista ed accademico Klaus Schwab. La fondazione opera anche come un *think tank* e pubblica numerosi documenti di approfondimento, sotto forma di report e analisi di scenario, sui temi della crescita economica, della finanza, della sostenibilità ambientale, dello sviluppo sociale e della salute. Tra le pubblicazioni dal 2006 vi è il *Global Gender Gap Report*.

¹⁰ United Nations Development Programme (2016), "Human Development Report 2016" (http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf). Per una disamina sulla costruzione degli indici sintetici GII e GDI cfr. le note tecniche disponibili all'indirizzo: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2016_technical_notes_0.pdf.

Gender Gap Index - GGG)¹¹ che confronta 144 paesi, assegnando ad ognuno un punteggio da 0 (massima disparità tra uomini e donne) a 1 (situazione di parità), nei loro progressi verso l'uguaglianza di genere in base a quattro dimensioni: la **partecipazione economica e le opportunità** (divario di partecipazione, remunerazione e avanzamento di carriera), **l'istruzione** (accesso al livello primario, secondario e terziario), la **salute e sopravvivenza** (nascite e aspettativa di vita in buona salute per genere) e la **rappresentanza politica** (divario tra uomini e donne ai più alti livelli del processo decisionale politico).

L'importanza del tema della parità di genere emerge anche nell'ambito dell'**Agenda 2030** per lo sviluppo sostenibile promossa dalle Nazioni Unite¹². I paesi aderenti si impegnano a realizzare 17 obiettivi, articolati in 169 traguardi misurabili, molti dei quali denotano una particolare attenzione al superamento di divari di genere come dimensione per uno sviluppo sostenibile.

In particolare, il quinto obiettivo dell'Agenda 2030 "*raggiungere l'uguaglianza di genere, per l'empowerment di tutte le donne e le ragazze*", è interamente dedicato a ridurre le disparità di genere e specificamente al superamento degli ostacoli che impediscono alle donne di utilizzare a pieno il proprio potenziale. Molti degli altri obiettivi includono una declinazione per genere e i sei che attualmente non la prevedono dovrebbero adottare indicatori in grado di misurare la dimensione di genere entro il 2020. Attualmente i traguardi dell'Agenda 2030 comprendono cinquantaquattro indicatori con una dimensione di genere¹³ (cfr. Riquadro I.I).

Riquadro I.I - Indicatori articolati per genere degli obiettivi dell'Agenda 2030

Obiettivo 1 - Porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo:

- Proporzioni della popolazione al di sotto della soglia di povertà internazionale, per sesso, età, condizione occupazionale e posizione geografica (urbana / rurale);
- Proporzioni della popolazione che vive al di sotto della soglia nazionale di povertà, per genere;
- Proporzioni di uomini, donne e bambini di tutte le età che vivono in povertà in tutte le sue dimensioni secondo le definizioni nazionali;
- Quota di popolazione coperta da piani / sistemi di protezione sociale, per sesso, che distingue bambini, disoccupati, anziani, persone con disabilità, donne incinte, neonati, vittime di infortuni sul lavoro, poveri e vulnerabili;

¹¹ World Economic Forum (2017), "*The Global Gender Gap Report 2017*" (<https://www.weforum.org/reports/the-global-gender-gap-report-2017>). La metodologia adottata per costruire l'indice sintetico GGG è dettagliata a p.5-7 dello stesso volume.

¹² Il 25 settembre 2015, le Nazioni Unite hanno approvato l'Agenda Globale per lo sviluppo sostenibile, vedi "*Transforming our world: the 2030 Agenda for sustainable development*" (<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>). Per i paesi dell'Unione europea, Eurostat monitora i risultati raggiunti (cfr. "Sustainable development in the European Union: monitoring report on progress towards the SDGs in an Eu context" del 2017 all'indirizzo: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/8461633/KS-04-17-780-EN-N.pdf/f7694981-6190-46fb-99d6-d092ce04083f>).

¹³ Alcuni indicatori previsti dall'Agenda 2030 sono stati presi a riferimento per l'Italia nella Relazione al Parlamento italiano sul bilancio di genere, già a partire dall'edizione relativa al Rendiconto 2016. Si tratta, in particolare, di indicatori relativi al tema della violenza fisica, della sicurezza (omicidi e incidenti stradali), della salute (HIV) e del raggiungimento delle posizioni apicali nelle aziende e nelle istituzioni pubbliche (a livello centrale e locale).

- Proporzione della popolazione adulta totale con diritti di possesso della terra sicuri, con documentazione legalmente riconosciuta e che percepiscono i loro diritti alla terra come sicuri, per sesso e per tipo di possesso;
- Proporzione delle spese di governo correnti e spese in conto capitale a settori che vanno a beneficio delle donne e dei gruppi vulnerabili;

Obiettivo 2 - *Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile:*

- Reddito medio dei produttori alimentari su piccola scala, per genere;

Obiettivo 3 - *Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età:*

- Tasso di mortalità materna;
- Nascite assistite da personale sanitario qualificato;
- Numero di nuove infezioni da HIV per 1.000 persone non infette, per sesso, età e popolazioni chiave;
- Proporzione di donne in età riproduttiva (15-49 anni) che hanno bisogno di una pianificazione familiare con metodi moderni;
- Maternità in giovane età (fasce di età: 10-14 anni, 15-19 anni) per 1.000 donne nella fascia di età;
- Copertura dei servizi sanitari essenziali;

Obiettivo 4 - *Fornire un'educazione di qualità, equa e inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti:*

- Proporzione di ragazzi che raggiungono le competenze minime in lettura e matematica alla fine del percorso di istruzione primario e secondario inferiore, per genere;
- Proporzione di bambini sotto i 5 anni dal punto di vista dello sviluppo in salute, apprendimento e benessere, per genere;
- Tasso di partecipazione all'istruzione formale un anno prima dell'ingresso alla scuola primaria, per genere;
- Tasso di partecipazione dei giovani e degli adulti all'istruzione e alla formazione formale e non formale nei 12 mesi precedenti, per genere;
- Indici di parità (femminile / maschile, rurale / urbano, basso / alto, quintile di ricchezza e altri, come lo stato di disabilità) per tutti gli indicatori di istruzione che possono essere disaggregati;
- Proporzione della popolazione in una determinata fascia di età che raggiunge almeno un livello fisso di competenza in lettura e matematica, per genere;
- In che misura (i) l'educazione alla cittadinanza globale e (ii) l'educazione per lo sviluppo sostenibile, inclusa l'uguaglianza di genere e i diritti umani, sono integrati a tutti i livelli in (a) politiche educative nazionali; (b) curricula; (c) formazione degli insegnanti; e (d) valutazione dello studente;
- Proporzione di scuole con accesso a (a) elettricità; (b) Internet per scopi pedagogici; (c) computer per scopi pedagogici; (d) infrastrutture e materiali

adattati per gli studenti con disabilità; (e) acqua potabile di base; (f) strutture igienico-sanitarie di base per uomini single; e (g) impianti di lavaggio delle mani di base;

Obiettivo 5 - *Raggiungere l'uguaglianza di genere, per l'empowerment di tutte le donne e le ragazze:*

- Esistenza di quadri giuridici per promuovere, applicare e monitorare l'uguaglianza e la non discriminazione sulla base del sesso;
- Proporzione di donne e ragazze di età pari o superiore a 15 anni sottoposte a violenza fisica, sessuale o psicologica da parte di un partner o ex nei precedenti 12 mesi, per forma di violenza e per età;
- Proporzione di donne e ragazze di età pari o superiore a 15 anni sottoposte a violenza sessuale da parte di un partner o ex nei precedenti 12 mesi, per età e luogo dell'evento;
- Proporzione di donne di età compresa tra 20 e 24 anni sposate o in unione prima dei 15 o 18 anni;
- Proporzione di ragazze e donne di età compresa tra 15 e 49 anni che sono state sottoposte a mutilazioni genitali femminili, per età;
- Proporzione del tempo dedicato al lavoro domestico e di cura non retribuito, per sesso, età e luogo;
- Proporzione di posti occupati da donne nei parlamenti nazionali e nei governi locali;
- Proporzione di donne in posizioni di vertice;
- Proporzione di donne di età compresa tra 15 e 49 anni che prendono autonomamente le proprie decisioni in merito alle relazioni sessuali, all'uso dei contraccettivi e alla salute riproduttiva;
- Numero di paesi con leggi e regolamenti che garantiscono l'accesso completo e paritario a donne e uomini di età pari o superiore a 15 anni a cure sanitarie e riproduttive, informazione e istruzione;
- Proporzione della popolazione agricola totale con proprietà o diritti garantiti su terreni agricoli, per sesso, e la quota di donne tra proprietari o detentori di diritti sui terreni agricoli, per tipo di possesso;
- Proporzione di paesi in cui il quadro giuridico garantisce gli uguali diritti delle donne alla proprietà e / o al controllo della terra;
- Proporzione di individui che possiedono un cellulare, per genere;
- Proporzione di paesi con sistemi per tracciare e rendere pubblici stanziamenti per l'uguaglianza di genere e l'emancipazione femminile;

Obiettivo 6 - *Garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico sanitarie*

Obiettivo 7 - *Assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni*

Obiettivo 8 - *Incentivare una crescita economica, duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti:*

- Proporzione di lavoro informale nel settore non agricolo, per genere;
- Guadagno orario medio di dipendenti donne e uomini, per occupazione, età e persone con disabilità;
- Tasso di disoccupazione, per genere, età e persone con disabilità;
- Proporzione e numero di bambini di età compresa tra 5 e 17 anni impegnati nel lavoro minorile, per genere e età;
- Tassi di frequenza di infortuni sul lavoro mortali e non mortali, per genere e status di migrante;
- Livello di conformità nazionale ai diritti dei lavoratori (libertà di associazione e contrattazione collettiva) sulla base delle fonti testuali dell'Organizzazione internazionale del lavoro e della legislazione nazionale, secondo il genere e lo status di migrante;
- Proporzione di posti di lavoro nelle industrie del turismo;

Obiettivo 9 - *Costruire un'infrastruttura resiliente e promuovere l'innovazione ed una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile*

Obiettivo 10 - *Ridurre le disuguaglianze all'interno e fra le Nazioni:*

- Proporzione di persone che vivono al di sotto del 50 per cento del reddito medio, per genere, età e persone con disabilità;

Obiettivo 11 - *Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili:*

- Proporzione della popolazione che ha un accesso conveniente al trasporto pubblico, per genere, età e persone con disabilità;
- Quota media dell'abitato di città che è spazio pubblico aperto a tutti per genere, età e persone con disabilità;
- Percentuale di persone vittime di molestie fisiche o sessuali, per genere, età, stato di invalidità e luogo di accadimento, nei 12 mesi precedenti;

Obiettivo 12 - *Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo;*

Obiettivo 13 - *Adottare misure urgenti per combattere i cambiamenti climatici e le sue conseguenze:*

- Numero di paesi meno sviluppati e di piccoli Stati insulari in via di sviluppo che ricevono sostegno specializzato, compresi finanziamenti, tecnologia e sviluppo di capacità, per meccanismi di innalzamento delle capacità per un'efficace pianificazione e gestione relative ai cambiamenti climatici, compresa la concentrazione sulle donne, giovani e comunità locali ed emarginate;

Obiettivo 14 - *Conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile;*

Obiettivo 15 - *Proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre, gestire sostenibilmente le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e far retrocedere il degrado del terreno, e fermare la perdita di diversità biologica;*

Obiettivo 16 - *Promuovere società pacifiche e più inclusive per uno sviluppo sostenibile; offrire l'accesso alla giustizia per tutti e creare organismi efficaci, responsabili e inclusivi a tutti i livelli:*

- Numero di vittime di omicidio intenzionale per 100.000 abitanti, per genere ed età;
- Morti correlati al conflitto per 100.000 abitanti, per genere, età e causa;
- Numero di vittime della tratta di esseri umani per 100.000 abitanti, per genere, età e forma di sfruttamento;
- Proporzioni di giovani donne e uomini di età compresa tra 18 e 29 anni che hanno subito violenza sessuale all'età di 18 anni;
- Proporzioni di posizioni (per genere, età, persone con disabilità e gruppi di popolazione) nelle istituzioni pubbliche (legislature nazionali e locali, servizio pubblico e sistema giudiziario) rispetto alle distribuzioni;
- Proporzioni della popolazione che crede che il processo decisionale sia inclusivo e reattivo, per genere, età, disabilità e gruppo di popolazione;

Obiettivo 17 - *Rafforzare i mezzi di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile:*

- Proporzioni di indicatori di sviluppo sostenibile prodotti a livello nazionale con piena disaggregazione se pertinenti all'obiettivo, conformemente ai principi fondamentali delle statistiche ufficiali.

L'Agenda delle Nazioni Unite per l'uguaglianza di genere e l'*empowerment* femminile (UN Women)¹⁴, nata nel 2010 dalla fusione di quattro organismi delle Nazioni Unite coinvolti nella promozione della parità di genere¹⁵, ha recentemente analizzato le discriminazioni esistenti nei confronti di donne e ragazze per proporre raccomandazioni sull'attuazione degli obiettivi dell'Agenda 2030¹⁶. Una delle criticità sollevate è la mancanza di un'efficace misurazione dei fenomeni che si vogliono osservare; infatti, i dati utilizzati per la costruzione degli indicatori sono prodotti in maniera irregolare dai vari paesi e spesso non sono disponibili dati disaggregati in base al genere. Considerando gli indicatori definiti specificamente in relazione al genere e effettuandone una classificazione in base alla chiarezza della metodologia di calcolo e all'effettiva disponibilità dei dati da parte dei vari paesi, emerge che solo per dieci indicatori su

¹⁴ UN Women, fondata con una visione di uguaglianza sancita nella Carta delle Nazioni Unite oltre ad altre questioni, si impegna per: eliminare la discriminazione di donne e ragazze; rafforzare la posizione delle donne; ottenere l'uguaglianza tra donne e uomini come *partner* e beneficiari nel campo dello sviluppo, dei diritti dell'uomo, delle azioni umanitarie nonché della pace e della sicurezza.

¹⁵ I quattro organismi che costituivano in precedenza enti distinti del Sistema delle Nazioni Unite sono: la Divisione per l'avanzamento delle donne (Division for the Advancement of Women o DAW); l'Istituto internazionale delle Nazioni Unite per la ricerca e la formazione del progresso delle donne (INSTRAW); l'Ufficio del consigliere speciale sulle questioni di genere e l'avanzamento delle donne (Office of the Special Adviser on Gender Issues Advancement of Women o OSAGI); il Fondo di sviluppo delle Nazioni Unite per le donne (UNIFEM).

¹⁶ UN Women (febbraio 2018), "*Turning promises into action: Gender equality in the 2030 Agenda for Sustainable Development*" (<http://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2018/2/gender-equality-in-the-2030-agenda-for-sustainable-development-2018>)

cinquantaquattro si dispone di tutte le informazioni necessarie¹⁷. Passi avanti, ma spesso disomogenei o insufficienti, sono stati compiuti nel campo dell'istruzione, dell'accesso al mondo del lavoro, della mortalità materna e della pratica delle mutilazioni genitali femminili. Sono emerse due aree strategiche che richiedono politiche specifiche: violenza sulle donne e lavoro non retribuito - lavoro domestico. La violenza sulle donne è, infatti, un problema che caratterizza i paesi di tutto il mondo; per fronteggiarlo si auspica una normativa più esaustiva, piani di azione a livello nazionale che prevedano una formazione specifica del personale coinvolto (organi di polizia, personale sanitario, professionisti), percorsi specifici di assistenza alle donne vittime di violenza e interventi che ne incentivino l'inserimento o il reinserimento lavorativo per una indipendenza economica. La redistribuzione del lavoro di cura, non retribuito e principalmente a carico delle donne, appare anch'essa una priorità che diversi paesi stanno già affrontando con misure specifiche (come una maggiore offerta di servizi di assistenza per gli anziani, i congedi parentali, misure di supporto alla maternità) che tengono conto delle proprie caratteristiche economiche, sociali e culturali.

Nel contesto più specifico dei paesi europei, l'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (*European Institute for Gender Equality*, EIGE) ha individuato una serie di dimensioni rispetto alle quali appare necessario ridurre le disuguaglianze di genere. Si tratta di otto domini, di cui sei considerati chiave (*core*) e due satellite, corredati da un insieme di 31 indicatori tematici articolati per genere (Riquadro I.II).

I domini *core* sono:

- **lavoro**, l'equa divisione del lavoro pagato (rappresentato da 5 indicatori);
- **denaro**, l'equa divisione del denaro (rappresentato da 4 indicatori);
- **conoscenza**, l'equa divisione della conoscenza (rappresentato da 3 indicatori);
- **tempo**, l'equa divisione del lavoro non pagato e del tempo (rappresentato da 4 indicatori);
- **salute**, l'equa possibilità di godere di buona salute (rappresentato da 8 indicatori);
- **potere decisionale**, l'equa divisione del potere decisionale politico, economico, sociale (rappresentato da 7 indicatori).

A questi si associano i domini satellite relativi alle **disuguaglianze incrociate** (ossia si considerano fattori che influiscono sulla definizione dell'indice come l'età, l'istruzione, la composizione familiare, il paese di nascita e la disabilità) e alla **violenza** (indicatori che possono aiutare gli Stati membri a valutare la portata e la natura della violenza contro le donne e consentire il monitoraggio e la valutazione della risposta istituzionale a questo fenomeno).

L'indice sull'uguaglianza di genere dell'Unione europea (*EU Gender Equality Index*) - i cui dati sono disponibili per il 2005, 2010, 2012 e 2015 - è costituito dalla combinazione degli indicatori relativi ai domini *core* e fornisce una misura di sintesi espressa da un punteggio compreso tra 1

¹⁷ Gli indicatori sono: popolazione che vive con meno di \$1.90 al giorno, per genere; popolazione che vive al di sotto della soglia di povertà, per genere; tasso di mortalità materna; nascite assistite da personale sanitario qualificato; pianificazione familiare soddisfacente con metodi moderni; partecipazione all'istruzione antecedente la scuola primaria, per genere; donne in posizioni di vertice; donne che possiedono un cellulare; tasso di disoccupazione, per genere; tasso di omicidio intenzionale, per genere.

(maggiore divario di genere) e 100 (parità di genere)¹⁸. Non disponendo di sufficienti dati, le dimensioni satellite non sono considerate.

Riquadro I.II – Temi e indicatori per la costruzione dell'indice sull'uguaglianza di genere dell'Unione europea dell'EIGE.

	Temi misurati tramite indicatori	Sotto dominio	Dominio
1	Tasso di occupazione in tempo pieno equivalente (FTE)	Partecipazione	Lavoro
2	Durata della vita lavorativa		
3	Occupati nel settore dell'educazione, della salute o del sociale	Segregazione e qualità del lavoro	
4	Possibilità di prendere del tempo libero per questioni personali o familiari		
5	Indice delle prospettive di carriera		
6	Guadagni medi mensili	Risorse finanziarie	Denaro
7	Reddito netto equivalente medio	Situazione economica	
8	Popolazione non a rischio di povertà		
9	S80/S20 quota del quintile di reddito	Conseguimento e partecipazione	Conoscenza
10	Popolazione con educazione terziaria		
11	Educazione formale o non formale e formazione	Segregazione	Tempo
12	Studenti a livello terziario, in discipline umanitarie e artistiche, istruzione, salute e welfare		
13	Cura di bambini, nipoti, anziani e persone con disabilità	Attività di cura	
14	Persone che cucinano e/o effettuano lavori domestici	Attività sociali	
15	Attività sportive, culturali e tempo libero		
16	Attività di volontariato		
17	Ministri per genere	Politica	Potere decisionale
18	Membri del parlamento per genere		
19	Membri delle assemblee regionali per genere	Economia	
20	Membri del consiglio nelle società quotate per genere		
21	Membri del consiglio delle Banche centrali per genere		
22	Membri delle organizzazioni di ricerca per genere	Sociale	
23	Membri degli enti radio televisivi pubblici per genere		
24	Membri del più alto organo decisionale dell'organizzazione sportiva olimpica nazionale per genere		
25	Salute auto percepita	Stato	Salute
26	Speranza di vita		
27	Anni di vita in buona salute	Comportamento	
28	Consumo dannoso di alcol e fumo		
29	Attività fisica o consumo di frutta e verdura		
30	Insoddisfazione a seguito di un esame medico	Accesso	
31	Insoddisfazione a seguito di una visita odontoiatrica		

Fonte: EIGE, "Gender Equality Index 2017 - Measuring gender equality in the European Union 2005-2015"

Nell'ultimo decennio, i progressi verso l'uguaglianza di genere in media nell'UE-28 sembrano essere stati piuttosto modesti. Complessivamente l'indice di uguaglianza di genere (*Gender Equality Index - EUGEI*) è aumentato da 62 punti nel 2005 a 65 punti nel 2012 e a 66,2 punti nel 2015; i margini e gli ambiti di miglioramento variano a seconda del paese preso in considerazione¹⁹. I paesi caratterizzati da minor disuguaglianza di genere sono quelli nordici (Svezia, Danimarca e Finlandia) che, assieme ai Paesi Bassi, hanno mantenuto il primato nell'intero decennio, ben al di sopra della media europea (nel 2015 Svezia 82,6, Danimarca 76,8, Finlandia 73, Paesi Bassi 72,9). L'Italia con un punteggio di 62,1 nel 2015 si trova al di sotto della media UE-28 pur avendo visto un miglioramento superiore rispetto agli altri paesi (era partita nel 2005 da 49,2

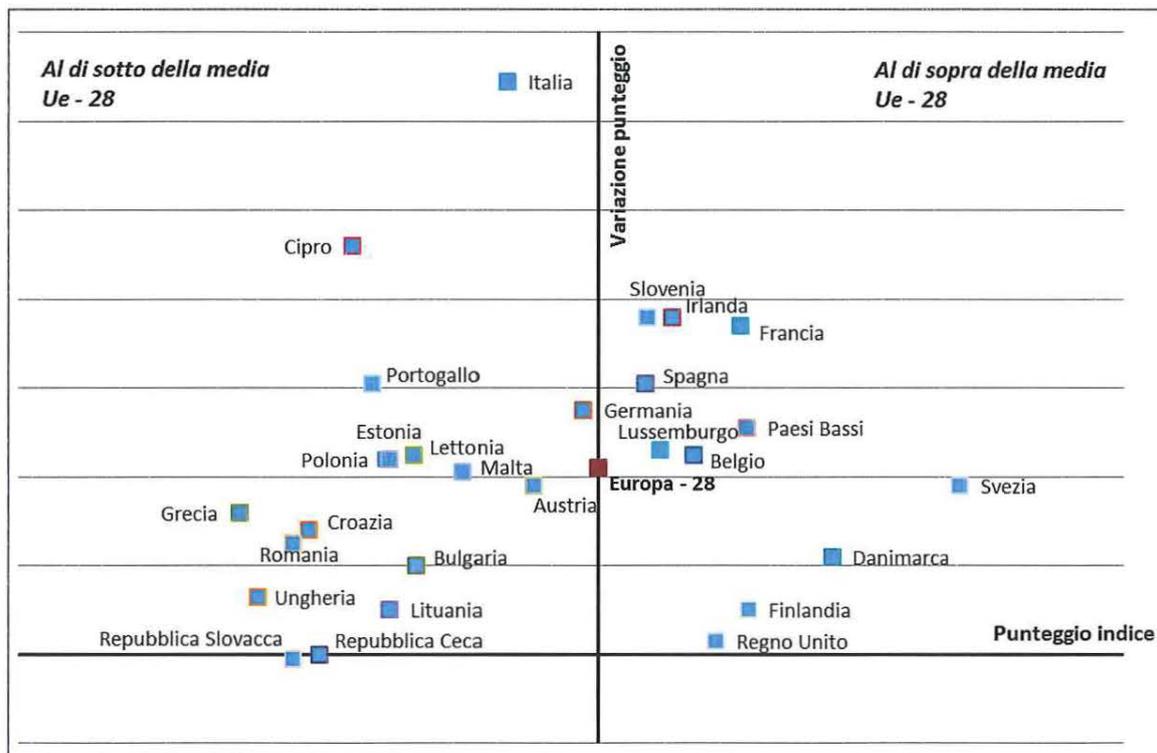
¹⁸ La procedura di aggregazione, pesatura e normalizzazione dei singoli indicatori utilizzata per produrre l'indice sull'uguaglianza di genere dell'Unione europea è specificata nel rapporto dell'EIGE "Gender Equality Index 2017: Methodological Report" disponibile all'indirizzo <http://eige.europa.eu/rdc/eige-publications/gender-equality-index-2017-methodological-report>.

¹⁹ EIGE (2017), "Gender Equality Index 2017: Measuring gender equality in the European Union 2005 – 2015" (<http://eige.europa.eu/rdc/eige-publications/gender-equality-index-2017-measuring-gender-equality-european-union-2005-2015-report>).

punti). Paesi con valori di indice di uguaglianza di genere simili all'Italia sono l'Austria e Malta che, nel 2015, hanno riportato un punteggio rispettivamente pari a 63,3 e 60,1. Francia, Regno Unito e Spagna si posizionano al di sopra della media europea (rispettivamente 72,6, 71,5 e 68,3) mentre la Germania è leggermente al di sotto della stessa, con un punteggio di 65,5. A chiudere la classifica è la Grecia con un punteggio di 50, mentre la minore crescita in termini di uguaglianza di genere nel decennio osservato è quella della Repubblica Slovacca e della Repubblica Ceca, rimaste sostanzialmente ai livelli del 2005 (Figura 1.1).

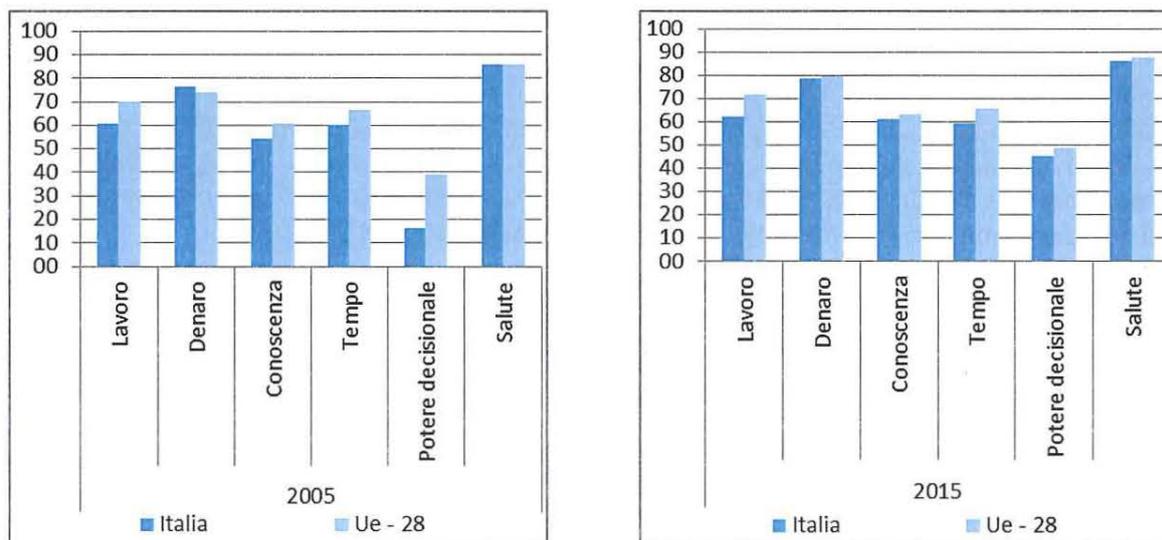
Nel settore del lavoro l'Italia presenta il punteggio più basso rispetto agli altri paesi, all'ultimo posto della classifica per questo dominio; a fronte di una media europea di 71,5 punti, l'Italia ne raggiunge solo 62,4. Per gli altri domini il punteggio dell'Italia registra una minore distanza della media e, in alcuni domini in particolare, ha visto un apprezzabile miglioramento nell'arco dell'ultimo decennio. Per esempio, le disuguaglianze di genere nel processo decisionale in campo politico, economico e sociale si sono ridotte in Italia così come in vari Stati Membri. Il punteggio italiano per questo dominio è, infatti, aumentato da 16,1 nel 2005 a 45,3 nel 2015. L'Italia è tra i Paesi nei quali si registra una crescita positiva rilevante anche nel dominio della conoscenza (da 54,1 nel 2005 a 61,4 nel 2015), ma non recupera la distanza dalla media EU-28 (da 60,8 a 63,4). Nel dominio della salute la situazione rimane pressappoco costante dal 2005 al 2015 (da 85,8 a 86,3) e sostanzialmente in linea con la media europea (da 85,9 a 87,4). Si registra una lieve crescita nel dominio del denaro (da 76,2 nel 2005 al 78,6 nel 2015), al contrario della media europea che riporta uno degli incrementi maggiori proprio in tale dominio (da 73,9 nel 2005 a 79,6 nel 2015). Nell'utilizzo del tempo, il punteggio EU-28 nel 2015 risulta in diminuzione rispetto al 2005 (da 66,7 a 65,7) e solo un uomo su tre nell'UE si impegna quotidianamente in cucina e in casa, confrontato a quasi otto donne su dieci. Tale peggioramento vale anche per l'Italia, il cui punteggio è passato da 60,1 nel 2005 a 59,3 nel 2015 (Figura 1.2).

Figura 1.1 – Punteggio dell'indice di uguaglianza di genere degli Stati UE nel 2015 e progresso registrato tra il 2005 e il 2015.



Fonte: Elaborazioni su dati del rapporto EIGE "Gender Equality Index 2017 - Measuring gender equality in the European Union 2005-2015"

Figura 1.2 – Punteggio nei singoli domini, Italia versus UE – 28, anni 2005 e 2015.



Fonte: Elaborazioni su dati del rapporto EIGE "Gender Equality Index 2017 - Measuring gender equality in the European Union 2005-2015"

Al fine di osservare e monitorare i divari di genere in Italia, la presente Relazione prevede un insieme di indicatori specifici, alcuni già utilizzati con riferimento al Rendiconto dello Stato 2016 e altri di nuova introduzione, i cui dati aggiornati sono disponibili in serie storica in un'apposita Appendice.

Gli indicatori presi a riferimento cercano di evidenziare le diverse caratteristiche e i differenti comportamenti di uomini e donne rispetto a molteplici fenomeni economici e sociali, con dati quanto più recenti e in serie storica. Per l'individuazione di indicatori utili al monitoraggio dell'impatto sul genere delle politiche statali, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri prevede la collaborazione tra l'Istituto nazionale di statistica (Istat), la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento delle pari opportunità e il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato. Ciò anche al fine di assicurare l'inclusione delle relative statistiche di base, distinte per genere, nel Piano statistico nazionale.

Gli indicatori derivano principalmente da indagini dell'Istat, ma anche da altre fonti nazionali quali la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'interno, il Ministero della salute, il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca e l'INPS. Sono articolati secondo gli ambiti di intervento adottati anche per la rassegna normativa in Appendice alla presente Relazione (cfr. capitolo 3), come segue:

- **il mercato del lavoro;**
- **la conciliazione tra vita privata e vita professionale;**
- **la tutela del lavoro, previdenza e assistenza;**
- **l'istruzione e gli interventi contro gli stereotipi di genere;**
- **la partecipazione ai processi economici, decisionali, politici e amministrativi;**
- **il contrasto alla violenza di genere;**
- **la salute, lo stile di vita e la sicurezza.**

Per ogni ambito si effettua una disamina delle evidenze più recenti e, laddove possibile, il confronto tra la situazione italiana e agli altri paesi europei o OCSE. Alcuni degli indicatori analizzati fanno parte dell'insieme noto come "di benessere equo e sostenibile (BES)" che l'Italia ha deciso di inserire stabilmente nel ciclo di bilancio e nelle valutazioni previsionali delle azioni programmatiche del Governo²⁰ per cogliere gli aspetti del benessere dei cittadini che vanno oltre alla crescita economica (e in particolare il Pil), nei processi decisionali pubblici.

Va ricordato, inoltre, che il contesto italiano è caratterizzato da fenomeni importanti che sarebbe utile monitorare per i quali tuttavia non sono disponibili indicatori di riferimento, per la mancanza di un'articolazione di genere o di una serie storica aggiornata. Si pensi ai fenomeni migratori, al rapporto tra i cittadini e i servizi della pubblica amministrazione, nonché all'uso del tempo e al lavoro non retribuito.

1.1 Il mercato del lavoro

Il mercato del lavoro italiano è storicamente caratterizzato da una sotto rappresentazione della presenza femminile. Il maggiore accesso delle donne al mondo del lavoro retribuito nel corso degli

²⁰ L'introduzione degli indicatori BES è stata prevista nella recente riforma del bilancio, cfr. articolo 14 della legge 4 agosto 2016, n. 163.