

CIRCOLARE N. 25



*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

ISPETTORATO GENERALE DEL BILANCIO

UFFICIO XIV^E XV

Alle Amministrazioni centrali dello Stato
Agli Uffici centrali del Bilancio presso i Ministeri
Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri

LORO SEDI

e, p.c.

Alla Corte dei conti

Al Dipartimento delle finanze

Al Dipartimento degli affari generali del Ministero
dell'economia e delle finanze

LORO SEDI

OGGETTO: Bilancio di genere. Linee guida e avvio della sperimentazione relativa al Rendiconto generale dello Stato 2016.

Premessa

L'articolo 38-septies della legge n.196 del 2009, introdotto dall'articolo 9 del decreto legislativo del 12 maggio 2016, n. 90 relativo al completamento della riforma del bilancio - successivamente modificato dalla legge 4 agosto 2016 n. 163 - dispone, per il bilancio dello Stato, la sperimentazione in sede di rendicontazione di un bilancio di genere. La sperimentazione è volta a dare evidenza del diverso impatto delle politiche di bilancio su uomini e donne, in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro non retribuito.

L'introduzione di una prospettiva di genere nel bilancio dello Stato avviene in un contesto in cui sono già maturate alcune esperienze a livello locale e nell'ambito delle pratiche di *performance management* di alcune amministrazioni pubbliche. Manca, tuttavia, un quadro continuo e coordinato di tali iniziative e quelle esistenti tendono a privilegiare le analisi del contesto piuttosto che la valutazione dei risultati degli interventi adottati.

Al fine di dare avvio alla sperimentazione del bilancio di genere, è stato adottato il 16 giugno 2017 un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri¹, di concerto con il Ministro dell'economia e delle

¹ Il DPCM è in corso di registrazione; eventuali indicazioni successive alla presente circolare verranno tempestivamente comunicate alle amministrazioni.

finanze, che stabilisce la metodologia generale da seguire. Come ivi specificato, la sperimentazione riguarda, da un lato, la riclassificazione contabile delle spese del bilancio dello Stato e, dall'altro, l'individuazione di indicatori statistici per monitorare le azioni intraprese per incidere sulle disuguaglianze di genere e la loro associazione alle strutture del bilancio contabile.

I singoli Centri di Responsabilità delle Amministrazioni centrali dello Stato, incluse le loro articolazioni periferiche, e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, quali soggetti attivi delle politiche di bilancio, **sono chiamati a contribuire alla riclassificazione delle spese e a comunicare le azioni intraprese e/o gli indirizzi specifici emanati per incidere nella direzione di una riduzione delle disuguaglianze di genere.**

La presente circolare fornisce le **Linee guida per operare la riclassificazione delle spese e gli schemi da adottare per trasmettere informazioni sull'attività svolta**, nonché il **calendario degli adempimenti**. Le informazioni trasmesse sono **parte integrante** del Rendiconto di genere per il 2016.

Il citato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri prevede, inoltre, che:

- sia effettuata, a cura del Dipartimento delle finanze, un'analisi dell'impatto sul genere delle principali misure di politica tributaria;
- sia rafforzata la produzione di indicatori rilevanti per osservare la dimensione di genere nelle politiche del personale delle amministrazioni e nei fenomeni economico-sociali;
- le amministrazioni vigilate dai Ministeri e la Presidenza del Consiglio dei Ministri avviino un percorso di adozione della riclassificazione contabile secondo una prospettiva di genere e il ricorso a indicatori di monitoraggio in analogia al bilancio dello Stato.

Una valutazione complessiva degli esiti della sperimentazione effettuata sul Rendiconto 2016 e il percorso per l'adozione definitiva del bilancio di genere saranno oggetto di apposita relazione del Ministro dell'economia e delle finanze alle Camere, da trasmettere **entro il 30 settembre 2017**.

Come indicato nella circolare RGS n. 15/2017² questa attività sperimentale, pur essendo riferita al conto del bilancio dell'esercizio 2016, non comporta alcun adempimento aggiuntivo ai fini del Rendiconto generale dell'amministrazione dello Stato trasmesso alla Corte dei conti per la parificazione.

1 – Cos'è il bilancio di genere

Il bilancio di genere è 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 in relazione alle specifiche politiche, ma anche per le loro diverse situazioni socio-economiche, dei bisogni individuali e dei comportamenti sociali.

² Cfr. http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2017/Circolare_del_22_marzo_2017_n_15.html.

Le esperienze maturate a livello internazionale, nell'ambito di contesti sociali, culturali e politici differenziati, evidenziano tra gli obiettivi fondamentali del bilancio di genere quelli di:

- accrescere la consapevolezza dell'impatto che le politiche pubbliche possono avere sulle diseguaglianze di genere;
- assicurare una maggiore efficacia degli interventi, tramite una chiara definizione di obiettivi di genere da tenere in considerazione anche nell'individuazione delle modalità di attuazione;
- promuovere una maggiore trasparenza della pubblica amministrazione, attivando meccanismi tesi a evidenziare pratiche potenzialmente discriminatorie.

A livello europeo, già dalla risoluzione del Parlamento Europeo del 3 luglio 2003, 2002/2198(INI), si suggerisce l'adozione del bilancio di genere poiché consente di *“adottare una valutazione d'impatto 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”*. La raccomandazione del Comitato dei Ministri, CM/Rec (2007)17 sulle norme e i meccanismi in materia di uguaglianza di genere, individua nel bilancio di genere uno degli strumenti più efficaci per integrare la dimensione di genere e garantire una presenza equilibrata di entrambi i sessi nei servizi pubblici. Più recentemente la risoluzione del Parlamento europeo del 25 febbraio 2010, P7_TA(2010)0037, recante *“Piattaforma d'azione delle Nazioni Unite per l'uguaglianza di genere”*, ribadisce la necessità di mettere in atto e monitorare sistematicamente l'integrazione della prospettiva di genere nei processi legislativi, di bilancio e in altri importanti processi decisionali, nonché nelle strategie, nei programmi e progetti in vari ambiti, tra cui la politica economica e le politiche d'integrazione.

Nel caso italiano, la Direttiva del 23 maggio 2007 recante *Misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche*, adottata dal Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione e dal Ministro per i diritti e le pari opportunità, prevede la necessità di redigere i bilanci di genere e che questi *“diventino pratica consolidata nelle attività di rendicontazione sociale delle amministrazioni”*. Inoltre, il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 recante *“Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”* prevede all'articolo 10 che la Relazione annuale sulla performance evidenzii a consuntivo, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti, e il bilancio di genere realizzato.

L'analisi del bilancio secondo una prospettiva di genere si configura come uno strumento complesso volto, da un lato, a una chiara individuazione delle risorse stanziata ed erogate in favore delle pari opportunità di genere (dentro e fuori dell'amministrazione) e, dall'altro, a un'attenta verifica degli impatti degli interventi su uomini e donne. Oltre a evidenziare lo sforzo delle politiche di bilancio relativamente alle questioni di genere, questa metodologia favorisce una maggiore considerazione delle caratteristiche della popolazione di riferimento nel disegno degli interventi e nella loro implementazione, anche quando essa non sia femminile.

È, per esempio, il caso di misure di contrasto all'abbandono prematuro degli studi o di prevenzione dell'incidentalità stradale mortale che incidono su fenomeni prevalentemente maschili.

2 – *La riclassificazione delle spese del bilancio dello Stato*

La costruzione del bilancio di genere comporta un riesame o una “riclassificazione” delle spese del bilancio alla luce di una valutazione del loro diverso impatto su uomini e donne. Il bilancio di genere non comporta, pertanto, la promozione solo degli interventi e delle risorse specificamente indirizzati a favore delle donne ma una riclassificazione intera delle spese del bilancio finalizzata a segnalare la diversa misura in cui uomini e donne beneficiano delle spese, distinguendo tra le seguenti categorie:

- “**neutrali**”, ossia le misure non connesse al genere
- “**sensibili**”, ossia le misure che hanno un diverso impatto su uomini e donne
- “**dirette a ridurre le diseguaglianze di genere**”, ossia le misure direttamente riconducibili o mirate a ridurre le diseguaglianze di genere o a favorire le pari opportunità.

È importante sottolineare che molte tipologie di spese che potrebbero apparire, a prima vista, “neutrali” possono celare effetti indiretti rilevanti di genere, per esempio tramite un diverso impatto sull'occupazione e il reddito individuali delle donne e degli uomini. **Individuare tali politiche come “sensibili”, è particolarmente rilevante poiché si tratta di aree in cui si possono perseguire effetti positivi sulla riduzione delle diseguaglianze di genere senza generare oneri aggiuntivi sul bilancio pubblico, ma tenendo conto della dimensione del genere nel disegno degli interventi e nella loro implementazione.** Le Linee guida all'**Allegato 1** della presente circolare specificano le definizioni, le modalità e i criteri con cui **i singoli Centri di Responsabilità delle Amministrazioni centrali dello Stato** dovranno procedere alla riclassificazione e trasmetterla al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato per il tramite degli Uffici centrali del bilancio.

Ogni amministrazione riceverà, per il tramite dell'Ufficio centrale di bilancio, un unico file Excel predisposto per un'analisi delle spese dell'esercizio 2016 secondo una prospettiva di genere, con i dati del proprio stato di previsione articolati per Missioni, Programmi, Centro di responsabilità, Capitoli e Piani Gestionali, scaricabile anche in allegato alla presente circolare sul sito del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

In particolare, il file conterrà una **colonna pre-compilata** dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato che indica la categoria “**neutrale**”, “**sensibile**”, “**diretta a ridurre le diseguaglianze di genere**” (codice di genere) individuata sulla base degli elementi informativi a disposizione ovvero un campo vuoto in assenza di elementi informativi sufficienti a proporre una precompilazione. Lo schema pre-compilato va integrato e verificato, eventualmente rettificando la classificazione proposta e avendo cura di compilare i campi riservati all'amministrazione.

L'unità di analisi è il singolo piano gestionale di ciascun stato di previsione. Informazioni utili per l'individuazione della categoria (codice di genere) da adottare sono rinvenibili attraverso l'esame

dell'autorizzazione di spesa, della denominazione capitolo/piano gestionale e di dati sulle attività svolte dal Centro di Responsabilità amministrativa a cui è affidata la gestione (in particolare, per le spese relative a consumi intermedi, alla formazione del personale, o ad altre fattispecie di spesa non destinate a interventi finalizzati per norma).

Le Amministrazioni dovranno verificare, modificare e integrare il prospetto secondo le indicazioni fornite nelle Linee guida (Allegato 1) e porlo a disposizione degli Uffici centrali del bilancio entro il **21 agosto 2017**. Gli stessi Uffici centrali del bilancio avranno cura di validare il contenuto, **comporre un unico file per amministrazione** e inviarlo **in formato elaborabile Excel** all'Ispettorato generale del bilancio entro il **4 settembre 2017** attraverso l'apposito indirizzo di posta elettronica rgs.bilanciodigenere@mef.gov.it.

3 – Azioni intraprese e indicatori per il monitoraggio del diverso impatto delle politiche sul genere

Assieme alla riclassificazione contabile delle spese del bilancio, i Centri di Responsabilità di ciascuna amministrazione comunicano le azioni intraprese e gli indirizzi specifici emanati per incidere nella direzione di una riduzione delle diseguglianze di genere sulla base degli schemi stabiliti nelle Linee guida all'**Allegato 2** della presente circolare, evidenziando il proprio contributo tramite indicatori di risultato da esse individuati. **A tale rilevazione partecipano anche i Centri di Responsabilità della Presidenza del Consiglio dei Ministri**, in quanto gestori di risorse del bilancio dello Stato destinate a interventi mirati a promuovere le pari opportunità di genere.

A tal fine ogni amministrazione riceverà, per il tramite dell'Ufficio centrale di bilancio, due file Word con due questionari riguardanti, rispettivamente:

- le **politiche del personale dell'amministrazione**, da compilare a cura del Dipartimento o della Direzione generale competente per la gestione del personale dell'amministrazione e incentrato sulle iniziative di conciliazione vita-lavoro realizzate nel corso dell'anno e su eventuali altre iniziative di formazione del personale a una cultura di genere
- le **politiche settoriali dell'amministrazione**, da compilare a cura di ciascun Centro di Responsabilità e relativo alla disponibilità di dati per genere nei sistemi di monitoraggio, al risultato di specifiche misure per ridurre le diseguglianze di genere e al risultato su uomini e donne degli interventi e/o servizi classificati come "sensibili" (ossia che hanno un diverso impatto su uomini e donne).

Tali questionari sono, inoltre, scaricabili in allegato alla presente circolare sul sito del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

Le Amministrazioni dovranno compilare i due questionari in Word e metterli a disposizione degli Uffici centrali del bilancio entro il **21 agosto 2017**. Gli stessi Uffici centrali del bilancio avranno cura di validare il contenuto, verificando la completezza delle informazioni inserite da ciascun Centro di Responsabilità, **componendo - per ognuno dei due questionari - un unico file per amministrazione**. I due questionari compilati andranno inviati all'Ispettorato generale del bilancio entro il **4 settembre 2017** attraverso l'apposito indirizzo di posta elettronica rgs.bilanciodigenere@mef.gov.it.

4 – Ripartizione per genere della spesa per il personale delle Amministrazioni centrali dello Stato

L'Ispettorato generale del bilancio, in collaborazione con l'Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico, provvede a produrre una ripartizione per genere della spesa per il personale dipendente delle Amministrazioni centrali dello Stato, per programma di spesa del bilancio, sulla base dei pagamenti effettuati a uomini e a donne dal sistema di pagamento del cd. cedolino unico di cui all'articolo 2, comma 197, della legge 23 dicembre 2009, n. 191.

Più precisamente, la quota delle erogazioni del cd. cedolino unico in favore di dipendenti uomini e donne è utilizzata come parametro per una rappresentazione da allegare al bilancio di genere relativa alla ripartizione per genere dei capitoli/piani gestionali relativi a “redditi da lavoro dipendente e imposte sulla produzione” (categorie economiche 1 e 3 della spesa del bilancio dello Stato) pagati tramite ruoli di spesa fissa, a cui si aggiungono le eccedenze di pagamento riconosciute a consuntivo.

Nell'ambito della presente sperimentazione **non verranno presi in considerazione** i pagamenti per spesa di personale effettuati secondo altre modalità di pagamento (ordini di pagare e ordini di accredito). Questi pagamenti verranno considerati spesa “non ripartita, in assenza di adeguati parametri” poiché necessiterebbero di analisi di dati desumibili solo a partire dai sistemi gestionali del personale delle singole amministrazioni (tra cui, per esempio, pagamenti a sedi estere, retribuzioni in natura come i buoni pasto, il vestiario, etc.). Verrà, invece, messa in evidenza la parte della spesa “non ripartibile per genere” poiché derivante da sistemazioni contabili e convenzioni gestionali che non costituiscono una effettiva erogazione a favore di individui tra cui, in particolare, i versamenti effettuati all'entrata.

5 – Pubblicazione degli esiti della sperimentazione del bilancio di genere

Le informazioni fornite dalle Amministrazioni sulle spese secondo una prospettiva di genere saranno elaborate e rappresentate in forma analitica e aggregata e messe a disposizione sul sito internet del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, anche in formato elaborabile attraverso tavole e database.

Il Ragioniere Generale dello Stato

