

La sperimentazione del bilancio di genere per l'anno 2016

Nelle scorse settimane sono stati pubblicati sul sito della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) due documenti – un DPCM e una Circolare¹ – che segnano l'avvio della sperimentazione sul bilancio di genere, introdotta nell'ordinamento con la riforma della struttura del bilancio dello Stato nel 2016².

In particolare, il DPCM fornisce alcune indicazioni generali per l'avvio della sperimentazione – sul consuntivo 2016 e con riferimento alle sole Amministrazioni centrali dello Stato, incluse le loro articolazioni periferiche, e la Presidenza del Consiglio dei Ministri – dell'adozione di un bilancio di genere per la valutazione del diverso impatto delle politiche di bilancio su uomini e donne, in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro non retribuito". La Circolare contiene le linee guida e gli schemi necessari alle Amministrazioni centrali e alla Presidenza del Consiglio per attuare la sperimentazione del bilancio di genere.

L'Italia è uno dei paesi avanzati con più elevati divari di genere: nonostante i progressi degli ultimi anni, emergono ancora bassa partecipazione femminile al mercato del lavoro, minore tasso di occupazione, segmentazione orizzontale e verticale, limitata presenza nelle posizioni apicali delle imprese quotate. Un impulso al contenimento di tali divari potrebbe derivare dalla realizzazione di un'efficace sperimentazione del bilancio di genere a livello nazionale, quale premessa di una più pervasiva applicazione della valutazione di impatto delle politiche pubbliche anche sotto il profilo del genere.

¹ Il DPCM è stato pubblicato sul sito web della RGS lo scorso 16 giugno ed è in corso di registrazione (http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Selezione_normativa/D-P-C-M-DPCM16-06-2017.pdf), la circolare il 5 luglio (http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2017/Circolare_del_5_luglio_2017_n_25.html).

² Art. 38-septies della L. 196/2009, introdotto dall'art. 9 del D.Lgs. 90/2016 e successivamente modificato dalla L. 163/2016.

Cenni sul contenuto del DPCM e della Circolare attuativa

Il DPCM prevede, come nel caso delle esperienze di bilancio di genere già realizzate in altri paesi e in alcune Amministrazioni in Italia³, di realizzare una riclassificazione contabile della spesa del bilancio dello Stato da parte dei Centri di responsabilità delle Amministrazioni centrali e della Presidenza del Consiglio dei ministri articolata in tre categorie: 1) spese neutrali rispetto al genere; 2) spese “sensibili”, ossia con un diverso impatto, anche indiretto, su uomini e donne; 3) spese specificamente destinate a ridurre le disuguaglianze di genere. Stabilisce inoltre che per il monitoraggio del diverso impatto di genere di queste spese dovranno essere calcolati appositi indicatori statistici con riferimento sia alle politiche settoriali in generale, sia a quelle del personale delle Amministrazioni pubbliche⁴. Tali indicatori saranno individuati, nel primo caso, dall’Istat in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri e la RGS e, nel secondo caso, dai Dipartimenti delle Pari opportunità e della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio e dalla RGS. Le singole Amministrazioni possono adottare gli indicatori statistici di monitoraggio dell’impatto di genere dei programmi di spesa rilevanti nell’ambito delle note integrative allegate al bilancio dello Stato e utilizzarli per la misurazione e valutazione dei risultati nell’ambito del Piano e della Relazione sulla *performance*. Viene infine previsto che il Dipartimento delle Finanze del Ministero dell’Economia e delle finanze effettui analisi sulle principali politiche tributarie o su particolari misure e agevolazioni fiscali adottate per ridurre le disparità di genere, facendo ricorso anche in questo caso a specifici indicatori statistici quali il coefficiente di Gini delle distribuzioni dei contribuenti distinti per genere.

Le Linee guida riportate nella Circolare forniscono informazioni specifiche e pratiche utili alle singole Amministrazioni per operare la riclassificazione contabile delle spese e fornire altre informazioni rilevanti. In particolare, con riferimento a ciascun piano gestionale di spesa (l’unità di analisi), queste dovranno fare riferimento all’autorizzazione di spesa, alla denominazione del capitolo/piano gestionale e alle informazioni sulle attività svolte dal Centro di Responsabilità Amministrativa per quanto riguarda soprattutto le uscite relative ai consumi intermedi, alla formazione del personale e a tutto ciò che concerne interventi non stabiliti da norme. Inoltre, per le spese che incidono direttamente sulle disparità di genere sarà necessario specificare quelle che hanno un impatto solo parziale (perché sono presenti anche altre finalità) e in quale misura sono rivolte a questo obiettivo (distinzione tra piano gestionale esclusivo e parziale) e, per quelle neutrali, la motivazione per considerarle effettivamente tali.

³ Per una breve descrizione delle principali caratteristiche e problematiche connesse con il bilancio di genere si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2016), “Il bilancio di genere: un inquadramento generale”, Focus tematico n. 7, ottobre. L’analisi si sofferma sull’esperienza internazionale e, soprattutto, su quella italiana realizzata a livello locale, illustrando i principali recenti riferimenti normativi e le caratteristiche e i modelli prevalenti.

⁴ Le Amministrazioni pubbliche diverse da quelle centrali dello Stato potranno anch’esse definire un percorso di adozione della riclassificazione contabile secondo una prospettiva di genere e ricorrere ad appositi indicatori statistici.

Per coadiuvare le singole Amministrazioni in questa attività, alla Circolare è allegato, per ciascuna di esse, uno schema precompilato dalla RGS con la riclassificazione delle spese dell'esercizio 2016 (previsione e consuntivo) distinte per Missioni, Programmi, Centro di responsabilità, Capitoli e Piani gestionali secondo l'articolazione sopra ricordata per spese neutrali, spese "sensibili" e spese specifiche rispetto al genere. Lo schema andrà opportunamente verificato, modificato, integrato e riconsegnato agli Uffici centrali del bilancio entro il 21 agosto 2017.

Andranno altresì compilati e consegnati due questionari riguardanti: 1) le politiche per il personale proprio delle Amministrazioni (che andrà compilato dal Dipartimento o dalla Direzione competente per la gestione del personale con riferimento a iniziative di conciliazione vita-lavoro e di formazione del personale a una cultura di genere); 2) le politiche settoriali delle Amministrazioni (che andrà completato da ciascun Centro di Responsabilità relativamente alla disponibilità di dati di genere nei sistemi di monitoraggio e all'impatto di specifiche misure per ridurre la disparità di genere o che incidono in maniera differenziata su uomini e donne). Le informazioni raccolte con lo schema di classificazione della spesa e con i due questionari andranno infine validate e collezionate dagli Uffici centrali del bilancio e consegnate entro il 4 settembre 2017 all'Ispettorato generale del bilancio⁵. È infine stabilito per il 30 settembre 2017 il termine per la trasmissione alle Camere di una Relazione sulla sperimentazione da parte del Ministro dell'Economia e delle finanze, che contenga anche indicazioni sulle modalità per condurre a regime la realizzazione del bilancio di genere.

Alcune considerazioni preliminari

Dall'esame dell'esperienza italiana degli ultimi anni emerge un quadro frammentario e discontinuo in cui il bilancio di genere elaborato da diversi enti, soprattutto territoriali, ha costituito, in molti casi, poco più di una analisi di contesto⁶. Sporadicamente sono emerse forme di coordinamento tra i diversi enti impegnati nelle analisi di genere e i singoli esercizi non sono confluiti in un progetto più ampio che interessasse l'intera Amministrazione. È risultato limitato il contributo fornito dai bilanci di genere che le singole Amministrazioni sono tenute a includere, sulla base di quanto richiesto dal D.Lgs. n. 150/2009, tra i contenuti della Relazione sulla *performance* che deve essere presentata entro il 30 giugno di ogni anno.

La sperimentazione avviata con il DPCM e la relativa Circolare di attuazione rappresenta un passo iniziale verso una sistematizzazione della valutazione delle politiche pubbliche con un impatto sul divario di genere. Sono state predisposte per la prima volta delle linee guida comuni e generalmente valide da seguire nel tentativo di predisporre un bilancio di genere a livello nazionale; si tratta di una procedura uniforme e

⁵ È previsto che la RGS metta a disposizione le informazioni sul suo sito web in formato elaborabile.

⁶ Ufficio parlamentare di bilancio (2016), *op.cit.*

standardizzata che potrà essere di aiuto nell'analisi di impatto e nella sua sistematizzazione.

La sperimentazione, così come concepita, non porta nell'immediato a una classificazione definitiva delle spese in un'ottica di genere. In particolare, nello schema di classificazione proposto dalla RGS le spese cosiddette "sensibili" (che rappresentano il 28,4 per cento del totale delle spese pagate nel 2016, a fronte dello 0,2 di spese direttamente volte a incidere sul divario di genere e del 70,8 di quelle neutrali)⁷ includono una vasta gamma di spese che vanno da quelle per personale dei Ministeri e delle Forze dell'ordine a quelle per la concessione dei buoni pasto, dalle somme erogate per interventi a sostegno dell'occupazione e per gli ammortizzatori sociali a quelle impiegate per la ricerca in campo sanitario. In questa categoria confluiscono, infatti, allo stato attuale, spese afferenti sia le politiche del personale realizzate da ciascuna Amministrazione, che andrebbero valutate trasversalmente e unitariamente, sia quelle settoriali; potrebbero inoltre esservi ricomprese, per esclusione, voci che non hanno effetti indiretti differenziati su uomini e donne. Nei passi successivi che verranno realizzati per condurre a regime la realizzazione del bilancio di genere andranno sviluppati opportuni indicatori e tecniche di analisi per migliorare la delimitazione delle tre categorie di spesa e andrà valutato se tenere separata dal resto l'analisi degli effetti delle politiche del personale delle Amministrazioni pubbliche.

Una efficace sperimentazione e una accurata analisi dell'impatto di genere delle politiche pubbliche richiederanno un ampio sforzo da parte delle Amministrazioni coinvolte vista la ristrettezza dei tempi indicati nella Circolare di attuazione (circa due mesi tra la pubblicazione di quest'ultima e la scadenza della presentazione alle Camere della Relazione conclusiva da parte del Ministro), anche tenuto conto che l'attività sarà concomitante con quella, normalmente svolta in questo periodo, di preparazione della proposta di bilancio.

La sperimentazione riguarda il bilancio consuntivo 2016 e coinvolgerà le Amministrazioni centrali dello Stato, incluse le loro articolazioni periferiche, e la Presidenza del Consiglio dei Ministri. L'estensione della sperimentazione a tutte le Amministrazioni pubbliche consentirebbe di giungere a una visione unitaria e completa sulle politiche adottate per la riduzione del divario di genere, facilitando sia il controllo a posteriori sia la formulazione di linee di indirizzo sulle politiche future. Questa previsione è di particolare interesse per le Amministrazioni locali, le quali realizzano una parte consistente delle spese direttamente volte a incidere sul divario di genere. Di particolare rilevanza è il coinvolgimento attivo di enti e istituzioni (ad esempio l'Inps) che materialmente attuano

⁷ Il rimanente 0,6 per cento è costituito dalle spese che la RGS non ha assegnato a una specifica categoria, anche per assenza di informazioni, in attesa che lo facciano le singole Amministrazioni.

le politiche pubbliche e che rappresentano una fonte primaria di informazione per la realizzazione di un appropriato bilancio di genere⁸.

La scelta degli indicatori è determinante per valutare e indirizzare le politiche pubbliche; dovranno essere tali, da un lato, da riuscire a cogliere le peculiarità, anche a livello geografico, del nostro Paese e, dall'altro, da consentire un confronto internazionale tenendo conto degli impegni presi a livello europeo e sovraeuropeo. Il DPCM prevede che saranno scelti opportuni indicatori statistici per valutare gli effetti delle politiche settoriali e di quelle riferite al solo personale delle Amministrazioni tenendo anche conto di quelli già sviluppati, rispettivamente, a livello di singolo Centro di responsabilità amministrativa e di Dipartimento o Direzione generale competente per il personale, sfruttando quindi l'esperienza passata delle singole Amministrazioni. Cruciale a tale scopo è la disponibilità di dati tempestivi, di qualità elevata, armonizzati a livello nazionale e coerenti con quelli sovranazionali, per individuare le macroaree di intervento e monitorare i progressi realizzati; il coinvolgimento dell'Istat è un elemento rilevante.

Sarebbe preferibile che la scelta degli indicatori non fosse indipendente e scollegata da quella in corso sugli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES) che saranno inseriti stabilmente (a consuntivo e in previsione) nell'ambito del Documento di economia e finanza (DEF)⁹. La lista di BES recentemente proposta all'esame delle commissioni parlamentari¹⁰ include uno specifico indicatore di genere (il rapporto tra il tasso di occupazione delle donne in età compresa tra 25 e 49 anni con figli in età prescolare e quello delle donne senza figli) e tre che si prestano a essere calcolati in una prospettiva di genere (il tasso di mancata partecipazione al lavoro, l'uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione e l'eccesso di peso). Il coordinamento tra le due serie di indicatori rafforzerebbe la loro rilevanza ai fini dell'indirizzo delle politiche pubbliche e della loro valutazione ex post.

Infine, come riscontrato anche nelle esperienze di altri paesi, viene dato un limitato rilievo al lato delle entrate del bilancio. Il DPCM accenna che sarà di competenza del Dipartimento delle finanze la valutazione dell'impatto sul genere delle politiche

⁸ Il DPCM prevede che le Amministrazioni vigilanti supportino quelle vigilate in coerenza con quanto viene fatto per il proprio bilancio.

⁹ L'inserimento di alcuni indicatori BES nel DEF è previsto dal comma 10 bis dell'art. 10 della Legge di contabilità e finanza pubblica (L. 196/2009). Nel DEF per il 2017 è stata data una prima attuazione, sperimentale, a questa norma attraverso l'inserimento di quattro indicatori BES in un apposito allegato al documento (reddito medio annuo disponibile aggiustato pro capite, tasso di mancata partecipazione al lavoro, indice di disuguaglianza del reddito disponibile ed emissioni di CO₂ e altri gas clima alteranti pro capite).

¹⁰ Lo scorso 28 giugno è stato sottoposto a parere parlamentare uno schema di decreto ministeriale contenente la lista dei dodici indicatori BES che saranno inseriti stabilmente dal 2018 nel DEF. La lista proposta comprende, oltre ai quattro indicatori già presentati nel DEF (nota 9), l'indice di povertà assoluta, la speranza di vita in buona salute alla nascita, l'eccesso di peso, l'uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione, il rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli, l'indice di criminalità predatoria, l'indice di efficienza della giustizia civile e l'indice di abusivismo edilizio.

tributarie e delle altre misure agevolative. Se, da un lato, il sistema di tassazione del reddito in Italia, essendo basato sugli individui, tende a essere neutrale in un'ottica di genere, dall'altro, vi sono agevolazioni che possono avere un impatto differenziato sugli individui che andrebbe quantificato. Sarebbe opportuno che la parte di analisi relativa alle spese fiscali (cosiddette *tax expenditures*) non si traducesse in una nuova elencazione ma piuttosto venisse collegata e coordinata con quella più generale che confluisce nel Rapporto annuale sulle spese fiscali che deve essere predisposto in concomitanza con la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza e la presentazione del disegno di legge di bilancio. Perplessità emergono inoltre relativamente alla specifica menzione del coefficiente di Gini delle distribuzioni dei contribuenti distinti per genere tra gli eventuali indicatori statistici utilizzabili. Esso è un indicatore sintetico che misura il grado di disuguaglianza di diverse distribuzioni del reddito che poco si presta, per la sua scarsa sensibilità, a cogliere gli effetti di modifiche marginali nella politica tributaria.