

Senato della Repubblica
XIX Legislatura

Fascicolo Iter
DDL S. 36

Disposizioni in materia di redazione del bilancio di genere da parte delle regioni e degli enti locali

19/05/2024 - 03:06

Indice

1. DDL S. 36 - XIX Leg.....	1
1.1. Dati generali.....	2
1.2. Testi.....	3
1.2.1. Testo DDL 36.....	4

1. DDL S. 36 - XIX Leg.

1.1. Dati generali

[collegamento al documento su www.senato.it](http://www.senato.it)

1.2. Testi

1.2.1. Testo DDL 36

[collegamento al documento su www.senato.it](http://www.senato.it)

Senato della Repubblica XIX LEGISLATURA

N. 36

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **D'ELIA**, **BOCCIA**, **FINA**, **MALPEZZI**, **CAMUSSO**, **COTTARELLI**, **CRISANTI**, **FURLAN**, **GIACOBBE**, **IRTO**, **MISIANI**, **NICITA**, **PARRINI**, **RANDO**, **ROSSOMANDO**, **VALENTE**, **ZAMBITO** e **ZAMPA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 OTTOBRE 2022

Disposizioni in materia di redazione del bilancio di genere da parte delle regioni e degli enti locali
Onorevoli Senatori. - 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 del mercato, limitata presenza nelle posizioni apicali delle imprese quotate. Tale situazione è ulteriormente peggiorata a seguito della crisi generata dalla pandemia di COVID-19, che ha determinato un impatto particolarmente negativo sulle donne non solo in termini di una significativa perdita di posti di lavoro in settori dominati dalla presenza femminile, e di condizioni di lavoro peggiori, ma anche in un'accresciuta fragilità economica e in un conflitto vita-lavoro ancora più aspro del passato, che hanno ampliato i divari di genere preesistenti in ambiti chiave del benessere. La pandemia di COVID-19 ha infatti costituito una sorta di banco di prova per la distribuzione fra uomini e donne delle responsabilità di cura domestica e familiare e, come emerso dai dati dell'ultima Relazione sulla sperimentazione dell'adozione di un bilancio di genere, riferita all'anno 2020, presentata alla Camera dei deputati nella scorsa legislatura (*Doc. XXVII*, n. 27), e illustrata dalla Sottosegretaria di Stato al Ministero dell'economia e delle finanze Cecilia Guerra del Governo Draghi in audizione presso le Commissioni bilancio di Camera e Senato, l'esito è stato quello di « un vero e proprio "fallimento redistributivo" del tempo di lavoro e di cura tra uomini e donne a seguito dello *shock* pandemico ».

Assai opportuna è stata in tal senso la scelta del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) di rendere strutturale il bilancio di genere, prevedendo che la legge di bilancio per il 2024 presenti una classificazione delle voci previste secondo i criteri alla base degli obiettivi di sviluppo sostenibile e dell'Agenda 2030, relativamente al bilancio di genere e al bilancio ambientale; si richiede in particolare una valutazione dell'impatto di genere in tutte le fasi (programmazione, attuazione, monitoraggio, valutazione *ex post*), per orientare le risorse e superare politiche di genere frammentate e occasionali che rappresentano le donne solo come una categoria svantaggiata, quando invece le donne rappresentano più della metà della popolazione.

In questo ambito, il bilancio di genere, riclassificando le spese del bilancio dello Stato, si configura come uno strumento complesso volto, da un lato, ad individuare le risorse stanziare ed erogate in favore delle pari opportunità di genere (dentro e fuori l'amministrazione) e, dall'altro, a verificare l'impatto degli interventi su uomini e donne.

Inoltre nell'agosto del 2021 il Governo Draghi, dando seguito alle indicazioni della « Strategia europea per la parità di genere 2020-2025 », ha approvato la « Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026 », che costituisce una delle linee di impegno del Governo all'interno del PNRR e del cosiddetto « *Family Act* » (legge 7 aprile 2022, n. 32, recante deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia).

D'altronde, il principio dell'uguaglianza di genere è un valore cardine dell'Unione europea e lo stesso

articolo 8 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea stabilisce che essa, nelle sue azioni, mira ad eliminare le ineguaglianze, a promuovere la parità tra uomini e donne e a combattere le discriminazioni nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni. La Presidente della Commissione europea, Ursula Von Der Leyen, nel delineare gli orientamenti politici per il 2019-2024, ha riaffermato l'essenziale principio che il perseguimento della parità di genere debba essere una delle principali priorità della nuova Commissione e dell'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali. La Strategia europea per la parità di genere dovrà dunque trattare sistematicamente tutte le situazioni in cui le disposizioni legislative influiscono sulle decisioni che le donne prendono nel corso della vita, superare i divari e la discriminazione, sviluppare il loro pieno potenziale.

Un impulso al contenimento di tali divari potrebbe derivare dall'introduzione dell'obbligo della redazione del bilancio di genere da parte delle amministrazioni pubbliche, inclusi gli enti territoriali, quale premessa di una più incisiva applicazione della valutazione di impatto delle politiche pubbliche sotto il profilo del genere. Anche a livello dell'Unione europea, come riaffermato nella risoluzione del Parlamento europeo, del 15 gennaio 2019, sull'integrazione della dimensione di genere al Parlamento europeo, il bilancio di genere - che si concretizza nella pianificazione e nella programmazione - è un elemento essenziale per il rafforzamento dell'uguaglianza di genere e la realizzazione dei diritti della donna; le valutazioni d'impatto di genere sono infatti necessarie per identificare le probabilità che qualsiasi decisione abbia ripercussioni negative sulla parità di genere, cosicché è altrettanto necessario analizzare i bilanci da una prospettiva di genere, in modo da fornire informazioni sui diversi effetti che qualsiasi stanziamento e ripartizione di bilancio possono produrre in termini di parità, oltre che per accrescere la trasparenza e la responsabilità.

Nell'esperienza italiana, il bilancio di genere è stato introdotto per la prima volta nel 2009, con il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. Tuttavia, sulla base di quanto richiesto dal citato provvedimento, il contributo fornito dai bilanci di genere, che le singole amministrazioni erano tenute a includere tra i contenuti della relazione sulla *performance* da presentare entro il 30 giugno di ogni anno, è risultato limitato e al di sotto delle attese in termini di analisi e di ricadute sul divario di genere. A questo si aggiunge il quadro delle esperienze locali, che ha prodotto documenti importanti anche dal punto di vista metodologico, ma che hanno rappresentato esperienze frammentarie e discontinue sul territorio.

Nel mese di giugno 2016, in attuazione di quanto previsto dalla riforma della struttura del bilancio dello Stato, è stata avviata una nuova fase della sperimentazione sul bilancio di genere, con l'obiettivo di migliorare i risultati raggiunti.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 giugno 2017, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 173 del 26 luglio 2017, e la relativa circolare di attuazione (n. 25 del 5 luglio 2017) rappresentano il passo iniziale verso la sistematizzazione della valutazione delle politiche pubbliche con un impatto sul divario di genere. Il 2019 è dunque stato il quarto anno della sperimentazione. Tuttavia l'iniziativa, pur migliorando il quadro normativo vigente, presenta alcuni limiti da affrontare e superare.

In primo luogo, l'iniziativa si limita a coinvolgere nella riclassificazione contabile della spesa in bilancio soltanto i centri di responsabilità delle amministrazioni centrali e della Presidenza del Consiglio dei ministri. Ai fini di una visione unitaria e completa sulle politiche adottate per la riduzione del divario di genere, del controllo *a posteriori* delle medesime e della formulazione di linee di indirizzo sulle politiche future, sarebbe auspicabile un'estensione della sperimentazione a tutte le amministrazioni pubbliche, incluse quelle locali, che realizzano una parte consistente delle spese dirette a incidere sul divario di genere, nonché agli enti e alle istituzioni che materialmente attuano le politiche pubbliche.

In secondo luogo, la scelta degli indicatori statistici, necessari al monitoraggio del diverso impatto di genere delle spese, appaiono scollegati ed indipendenti dagli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES) sviluppati dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) fin dal 2013 e che sono stati inseriti nell'ambito del documento di economia e finanza (DEF). Anche in questo caso, come evidenziato nel corso della XVII legislatura, nel parere espresso dalla Commissione bilancio del Senato, del settembre 2017, sull'atto del Governo n. 428 (recante lo schema di decreto ministeriale relativo all'individuazione

degli indicatori di benessere equo e sostenibile), sarebbe stato opportuno coordinare meglio la sperimentazione sul bilancio di genere con le altre iniziative in corso relative all'uguaglianza di genere, ed in particolare con riferimento all'applicazione degli indicatori BES e all'attuazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.

Il testo qui proposto riproduce il progetto di legge depositato alla Camera dei deputati (atto Camera n. 3568 - D'Elia e altri) e, a grandi linee, il disegno di legge dalla senatrice Fedeli (atto Senato n. 1539) presentati nella precedente legislatura che a loro volta riprendono un testo della XVII legislatura a prima firma della senatrice Zanoni (atto Senato n. 2915). Al fine di rafforzare il quadro normativo vigente in tema di bilancio di genere, esso si pone l'obiettivo di introdurre nel nostro ordinamento, dopo una prima fase sperimentale, l'obbligo, per le regioni, le province, le città metropolitane, le unioni di comuni e i comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, di redigere il bilancio di genere al fine di consentire la valutazione del diverso impatto della politica di bilancio sulle donne e sugli uomini in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro non retribuito e incentivare l'adozione di misure da parte dei suddetti enti territoriali per il riequilibrio di genere degli interventi e delle politiche pubbliche.

La fase sperimentale del bilancio di genere si sviluppa su un arco temporale di tre anni e agli enti territoriali che aderiscono alla sperimentazione sono riconosciute specifiche agevolazioni.

Al termine della fase sperimentale, la redazione del bilancio di genere diventa obbligatoria per tutte le regioni e gli enti locali, con esclusione dei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti, per i quali rimane un'opzione facoltativa.

La redazione del bilancio di genere coinvolge tutte le fasi del ciclo di bilancio dei citati enti territoriali, a partire dal Documento unico di programmazione che si compone di una Sezione strategica, della durata pari a quelle del mandato amministrativo, di una Sezione operativa di durata pari a quella del bilancio di previsione finanziario e dalla Sezione operativa dedicata al bilancio di genere, per passare poi al bilancio di previsione finanziario, che comprende le previsioni annuali di competenza e di cassa relative alle spese di genere, per finire con il rendiconto che deve contenere i risultati della gestione anche dal punto di vista delle spese di genere.

Gli schemi contabili e le modalità di rappresentazione del bilancio di genere da parte di ciascuno dei citati enti territoriali sono stabiliti dal Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, tramite apposite linee guida che specificano, nell'ambito del bilancio di ciascun ente, le categorie di riclassificazione e le unità di analisi a cui applicarle. La metodologia generale per la redazione del bilancio di genere si basa su una riclassificazione contabile delle spese del bilancio di ciascun ente territoriale in spese neutrali rispetto al genere, spese sensibili rispetto al genere (ossia che hanno un diverso impatto su donne e uomini) e spese destinate a ridurre le disuguaglianze di genere. I dati rilevati secondo tale metodologia sono elaborati dagli enti territoriali, ai fini della redazione del bilancio di genere, secondo i criteri stabiliti dalle linee guida.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità)

1. La presente legge ha la finalità di favorire la redazione del bilancio di genere da parte degli enti territoriali, quale strumento per la valutazione del diverso impatto della politica di bilancio sulle donne e sugli uomini in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro non retribuito, tramite una maggiore trasparenza della destinazione delle risorse e attraverso un'analisi degli effetti delle politiche di bilancio in base al genere.

2. I soggetti coinvolti nella redazione del bilancio di genere di cui al comma 1 sono i comuni e le unioni di comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, le città metropolitane, le province e le regioni, quali soggetti attivi di politiche di bilancio di genere.

Art. 2.

(Fase sperimentale del bilancio di genere)

1. Ai fini di cui all'articolo 1, comma 1, gli enti territoriali di cui all'articolo 1, comma 2, possono redigere, in via sperimentale negli esercizi 2023, 2024 e 2025, il bilancio di genere secondo i criteri e le modalità definite ai sensi dell'articolo 5.

2. Agli enti territoriali di cui al comma 1, che in ciascuno degli anni 2023, 2024 e 2025 redigono il bilancio di genere, secondo le modalità previste dall'articolo 5, sono riconosciute le agevolazioni di cui all'articolo 7.

Art. 3.

(Obbligo di redazione del bilancio di genere)

1. A decorrere dall'anno 2026, gli enti territoriali di cui all'articolo 1, comma 2, sono tenuti a redigere il bilancio di genere nel rispetto dei criteri e delle modalità definite ai sensi dell'articolo 5. A decorrere da tale data, il bilancio di genere è, per tutti gli enti territoriali, parte integrante del Documento unico di programmazione, del bilancio di previsione e del rendiconto consuntivo. Per i comuni e le unioni dei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, la redazione del bilancio di genere è facoltativa. In sede di redazione del bilancio previsionale, i comuni approvano altresì piani triennali integrati contenenti l'indicazione programmatica di tutte le azioni per il raggiungimento degli obiettivi previsti dalle politiche di genere.

Art. 4.

(Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267)

1. All'articolo 151 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 2 è sostituito dal seguente:

« 2. Il Documento unico di programmazione è composto dalla Sezione strategica, di durata pari a quella del mandato amministrativo, dalla Sezione operativa, di durata pari a quella del bilancio di previsione finanziario, e dalla Sezione operativa dedicata al bilancio di genere »;

b) al comma 3 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « Alle previsioni annuali di competenza e di cassa si applica la riclassificazione di genere »;

c) il comma 4 è sostituito dal seguente:

« 4. Il sistema contabile degli enti locali garantisce la rilevazione unitaria dei fatti gestionali, compresi quelli relativi alla riclassificazione di genere, sotto il profilo finanziario, economico, patrimoniale, attraverso l'adozione:

a) della contabilità finanziaria, che ha natura autorizzatoria e consente la rendicontazione della gestione finanziaria;

b) della contabilità economico-patrimoniale ai fini conoscitivi, per la rilevazione degli effetti economici e patrimoniali dei fatti gestionali e per consentire la rendicontazione economica e patrimoniale, compresa quella relativa alla riclassificazione di genere »;

d) il comma 5 è sostituito dal seguente:

« 5. I risultati della gestione finanziaria, economica e patrimoniale, compresa quella relativa alla riclassificazione di genere, sono dimostrati nel rendiconto comprendente il conto del bilancio, il conto economico e lo stato patrimoniale ».

2. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni adottano i provvedimenti per l'inclusione della riclassificazione di genere nei documenti di programmazione, nel bilancio consuntivo e nel rendiconto consuntivo.

3. L'articolo 6 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 giugno 2017, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 173 del 26 luglio 2017, è abrogato.

Art. 5.

(Schemi contabili e modalità di rappresentazione del bilancio di genere)

1. Gli schemi contabili e le modalità di rappresentazione del bilancio di genere da parte di ciascuno degli enti territoriali di cui all'articolo 1, comma 2, sono stabiliti, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, dal Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, tramite apposite linee guida che specificano, nell'ambito del bilancio di ciascun ente, le categorie di riclassificazione e le unità di analisi a cui applicarle.
2. La metodologia generale per la redazione del bilancio di genere si basa su una riclassificazione contabile delle spese del bilancio di ciascun ente territoriale di cui all'articolo 1, comma 2, in:
 - a) spese neutrali rispetto al genere;
 - b) spese sensibili rispetto al genere, ossia che hanno un diverso impatto su donne e uomini;
 - c) spese destinate a ridurre le diseguaglianze di genere.
3. I dati, rilevati secondo la metodologia di cui al comma 2, sono elaborati dagli enti territoriali, ai fini della redazione del bilancio di genere, secondo i criteri stabiliti dalle linee guida di cui al comma 1.

Art. 6.

(Disposizioni per il controllo dei bilanci di genere)

1. Gli organi delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti preposti al controllo contabile certificano la regolarità dei documenti di cui all'articolo 151 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, come modificato dall'articolo 4 della presente legge, pronunciandosi espressamente sul rispetto delle disposizioni di cui alla presente legge e richiedendo, ove necessario, l'integrazione dei dati dei documenti medesimi.

Art. 7.

(Misure premiali in favore di regioni ed enti locali)

1. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da adottare, entro sei mesi alla data di entrata in vigore della presente legge, di concerto con il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono stabilite forme premiali per gli enti territoriali che, nella fase sperimentale di cui all'articolo 2, redigono il bilancio di genere secondo i criteri e le modalità previste dall'articolo 5.
2. Con il medesimo decreto di cui al comma 1 sono altresì definite le agevolazioni per gli enti territoriali che adottano misure per ridurre il divario di genere degli interventi e delle politiche pubbliche rispetto a quanto certificato dal bilancio di genere dell'anno precedente. Con il medesimo decreto sono definite le modalità di accertamento delle condizioni per l'accesso degli enti territoriali alle predette forme premiali.
3. Per l'attuazione del presente articolo è autorizzata la spesa di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2023, 2024 e 2025 e di 10 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2026.

Art. 8.

(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, pari a 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2023, 2024 e 2025 e a 10 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2026, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307.

--- Il presente fascicolo raccoglie i testi di tutti gli atti parlamentari relativi all'iter in Senato di un disegno di legge. Esso e' ottenuto automaticamente a partire dai contenuti pubblicati dai competenti uffici sulla banca dati Progetti di legge sul sito Internet del Senato (<https://www.senato.it>) e contiene le sole informazioni disponibili alla data di composizione riportata in copertina. In particolare, sono contenute nel fascicolo informazioni riepilogative sull'iter del ddl, i testi stampati del progetto di legge (testo iniziale, eventuale relazione o testo-A, testo approvato), e i resoconti sommari di Commissione e stenografici di Assemblea in cui il disegno di legge e' stato trattato, sia nelle sedi di discussione di merito sia in eventuali dibattiti connessi (ad esempio sul calendario dei lavori). Tali resoconti sono riportati in forma integrale, e possono quindi comprendere contenuti ulteriori rispetto all'iter del disegno di legge.