

I bilanci di genere nella dimensione europea: Italia e Spagna a confronto

di Vanessa Manzetti

Abstract: *Gender budgeting in Europe: prospectives from Italy and Spain* – In this research paper, the aim is to investigate why there's such a big gap in gender equality and gender budgeting in the Spanish and Italian systems. This analysis is not easy or obvious and must be conducted as part of the European dimension of gender budgets in the context of Next Generation EU and the Recovery and Resilience Facility, as public intervention programming that are strongly oriented towards gender inclusion and combating gender discrimination, according to a system that is tightly bound between social conditionality (like those related to the pursuit of gender equality and environmental concerns) and financial conditionalities (like mechanisms capable of suspending or interrupting European funding to Member States that do not respect the values of the rule of law due to systemic deficiencies that could undermine the main objectives and proper spending of European programmes).

Keywords: Spain; Italy; Gender mainstreaming; Gender budgeting; Next Generation EU

81

*«Gender equality is the foundation for a stronger Europe.
The 2024 Index shows progress is possible,
but we'll only maintain that with bold, sustained action».*
Carlien Scheele, EIGE's Director

1. Premessa

I sempre più frequenti casi di violenza sulle donne hanno fatto emergere, con sempre maggiore evidenza, quanto sia difficile garantire l'effettività del diritto alla parità di genere e come questa difficoltà sia particolarmente evidente in riferimento alla sua "condizionante" declinazione finanziaria, posto che l'aspetto finanziario dovrebbe voler dire "dare voce" in modo chiaro e adeguato alle politiche di genere all'interno delle "voci di bilancio".

In altre parole, se già Cavour affermava che un buon bilancio deve essere alla base di una valutazione dei servizi e delle prestazioni pubbliche, poiché senza una buona contabilità tutto si confonde, il bilancio quale "bene pubblico" dovrebbe essere «funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte» che interessano la parità di genere poste in essere dal soggetto pubblico. E questo, nella logica di un percorso teso all'effettività del diritto alla parità di genere, dovrebbe dare vita a quello che potremmo definire un

vero e proprio *bilancio di genere* quale documento socio-contabile «sia in ordine all’acquisizione delle entrate, sia in ordine alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato»¹.

E infatti, al di là delle enunciazioni di rito, la dimensione dell’effettività del diritto alla parità di genere passa inevitabilmente dall’impatto che le politiche pubbliche e le risorse a queste destinate possono avere sulle diseguaglianze di genere: perché un conto è affermare un diritto, altro è assicurarne l’effettiva tutela e garanzia.

Il che significa riconoscere che il documento di bilancio non è, e non può essere considerato “neutro” rispetto al genere², configurandosi quale strumento con cui un soggetto pubblico prende decisioni programmatiche, che possono provocare effetti diversi a seconda del genere della persona coinvolta, connotandosi quale “mezzo” di *gender mainstreaming*, funzionale all’attuazione delle politiche per le pari opportunità e dunque, all’effettività del diritto alla parità di genere³.

Confronto tra “diritto sulla carta” ed “effettività del diritto” che risulta ben evidente consultando il *Gender Equality Index* sviluppato dall’Istituto Europeo per l’Uguaglianza di Genere (EIGE) da oltre dieci anni al fine di misurare i progressi della parità di genere in diversi settori della vita economica e sociale nell’UE e nei suoi Stati membri⁴.

L’analisi di convergenza condotta dall’EIGE nel 2024 mostra, infatti, che, nonostante sia diminuito il divario di genere all’interno dell’UE tra il 2010 e il 2022 (vale a dire nel periodo delle tre precedenti strategie per la parità di genere), sono ancora molte le c.d. “differenze di effettività” tra gli

¹ Definizione com’è noto introdotta dalla Corte costituzionale nella famosa sentenza n. 184/2016 (red. Carosi) secondo cui il bilancio è un «bene pubblico».

² Si veda R. Sharp, R. Broomhill, *A case study of gender responsive budgeting in Australia, London, Commonwealth*, in *Australian Women’s Health Alliance*, 2013, australianwomenshealth.org/wp-content/uploads/2023/11/apo-mid395001.pdf.

³ Si ricorda che è stato con la Conferenza di Pechino, nel 1995, che è nato il concetto di *gender mainstreaming*, che il Consiglio d’Europa (1998) definisce come «the (re)organisation, improvement, development and evaluation of policy processes, so that a gender equality perspective is incorporated in all policies at all levels and at all stages, by the actors normally involved in policy-making». Si veda Council of Europe, *Gender mainstreaming: Conceptual framework, methodology and presentation of good practices. Final report of activities of the group of specialists on mainstreaming (EG-S-MS)*, Strasbourg, 1998.

⁴ L’*European Institute for Gender Equality* – EIGE, l’Istituto europeo per l’uguaglianza di genere ha avviato le sue attività nel 2007 e si è fatto carico a partire dal suo programma di lavoro 2010-2012 di mettere a punto un indice statistico in grado di riflettere la realtà multiforme dell’uguaglianza di genere e specificamente mirato al contesto politico ed istituzionale dell’Unione Europea e dei Paesi che ne fanno parte, e che è stato pubblicato a partire dal 2013 e sintetizza in un unico dato il livello di parità di genere raggiunto dai 27 Stati Membri dell’Unione Europea, restituendo un’analisi di *performance* di genere complessiva.

Stati membri⁵.

E infatti se la media UE si attesta intorno al 71%, sono ancora 16 gli Stati membri che si collocano sotto la media UE, rilevando come il percorso verso la parità di genere veda progressi lenti e distribuiti in modo fortemente disomogeneo tra i vari Stati membri.

E questo appare ancor più evidente se si pone lo sguardo alle forti differenze esistenti tra i Paesi rientranti nella c.d. fascia del Sud dell'UE, dove si collocano sia il nostro Paese che la Spagna, quest'ultima unico Paese del Sud a superare l'indice Ue⁶, collocandosi addirittura sul “podio della classifica”⁷, mentre il nostro Paese, con un punteggio di 69,2, si posiziona al quattordicesimo posto dell'indice di uguaglianza di genere tra i Paesi dell'Unione (con 1,8 punti in meno rispetto al punteggio Ue), con un arretramento di una posizione rispetto al 2021⁸.

Cosicché le importanti “differenze di effettività” tuttora esistenti tra gli Stati membri, evidenziano l'assenza di un approccio comune in tema di parità di genere e portano a riflettere sullo stadio di avanzamento dei singoli Stati membri, ed in particolare sulle ragioni che hanno determinato e tutt'ora determinano un divario così rilevante tra l'Italia e la Spagna.

Ed infatti se è vero che la frammentazione tra gli Stati membri evidenzia l'assenza di un approccio comune in tema di diritto di parità di genere, con Paesi che hanno introdotto misure legislative rigorose e Paesi che sono ancora in fase di consolidamento, è pur vero che una tale constatazione meriterebbe un esame dettagliato delle singole leggi e misure adottate, e forse anche così risulterebbe ancora parziale. Discorso diverso, invece, potrebbe essere quello di procedere attraverso un confronto tra i vari Stati membri, sulla adozione (o meno) di c.d. bilanci di genere. Un tale confronto potrebbe, infatti, non solo portare a riflettere in modo chiaro e trasparente sullo stadio di effettività del diritto alla parità di genere, ma anche consentire di monitorare gli impegni presi dai vari Stati Membri nei loro Piani nazionali di ripresa e resilienza, posto che in molti casi, come in Italia (nel c.d. Italia Domani) e Spagna (nel c.d. *España puede*), il “genere” è visto quale priorità trasversale che dovrebbe permeare tutti gli interventi

⁵ Il 10 dicembre 2024 è stata pubblicata l'ultima edizione del *Gender Equality Index*, di cui la maggior parte dei dati utilizzati per la costruzione dell'Indice del 2024 fa riferimento all'anno 2022 e proviene da elaborazioni statistiche portate avanti da Eurostat, Eurofound e EIGE stesso. Vale la pena ricordare l'emblematico titolo “Mantenere lo slancio su un percorso fragile”, dal quale risulta come l'Ue stia procedendo, anche se lentamente, verso l'uguaglianza di genere. Il punteggio medio dell'Unione si attesta infatti su 71 punti su 100, con un incremento di 0,8 punti rispetto al 2023 e di 7,9 dal 2010.

⁶ Rientrano tra i c.d. Paesi del Sud Europa Cipro, Croazia, Grecia, Italia, Malta, Portogallo, Slovenia e Spagna.

⁷ La Svezia si conferma al vertice con un punteggio di 82 punti, rappresentando un modello di riferimento per l'intera Unione, ed è seguita da Danimarca e Paesi Bassi, Spagna, Belgio e Francia.

⁸ Il nostro Paese nell'*Index 2023* si collocava alla tredicesima posizione.

individuati prima a livello nazionale, e poi approvati a livello europeo. Il tutto secondo quella logica di “patti fiduciari” tra Stati Membri e Unione Europea che potrebbe segnare un impulso significativo anche al *gender mainstreaming* nel processo di bilancio.

In particolare, in questo studio, si vuole cercare di analizzare le ragioni di questo divario, nonostante che il programma *Next Generation EU* e il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza abbiano previsto l’affermazione di programmi di intervento pubblico fortemente orientati all’inclusione di genere e al contrasto alle discriminazioni di genere, secondo un sistema stretto tra condizionalità sociali (come quelle legate al perseguimento ora della parità di genere, ora della tutela dell’ambiente) e condizionalità finanziarie (quali meccanismi capaci di sospendere e/o interrompere il flusso dei finanziamenti europei nei confronti di quegli Stati membri che non rispettano i valori dello Stato di diritto in ragione di carenze sistemiche idonee a pregiudicare i principali obiettivi - e la corretta spesa - dei programmi europei).

Legame che assume un significato ancora più forte se letto in relazione ai due principali beneficiari del Programma, ovvero Italia e Spagna, a cui sono stati assegnati rispettivamente una dotazione complessiva di 194,38 miliardi di euro e 163,01 miliardi di euro, a seguito della decisione presa dalla Spagna di avvalersi in un secondo momento anche dei prestiti europei a lunga scadenza, raddoppiando così la dotazione iniziale dei fondi stanziati (anche se, proprio di recente, sembra che la Spagna stia finalizzando un nuovo *addendum* al proprio Piano di ripresa volto a stabilire l’importo dei prestiti da richiedere all’UE sul totale di quelli stanziati per la Spagna, posto che il Paese non ha intenzione di richiedere la dotazione intera, potendo ricorrere direttamente ai mercati a tassi pressoché analoghi - se non inferiori - a quelli stabiliti per i prestiti europei, ma con minori limitazioni temporali e senza essere vincolati a traguardi e obiettivi specifici)⁹.

Proprio per questo meriterebbe fare chiarezza e cominciare a ragionare sui tratti che stanno caratterizzando l’emersione dei c.d. bilanci di genere nella dimensione europea e, in particolare, sulle diverse dimensioni nazionali della finanza pubblica.

Il condizionale però è d’obbligo, posto che tale confronto si scontra inevitabilmente non solo con la trasversalità, l’elasticità e l’ampiezza del riferimento al genere, ma anche con le significative ambiguità

⁹ Si ricorda che lo stanziamento previsto per il piano spagnolo ammonta a 163 miliardi di euro, di cui 79,8 miliardi corrispondono a trasferimenti a fondo perduto e 83,2 miliardi a prestiti, come stabilito nel primo *addendum* approvato nel 2023. Al 30 settembre erano stati deliberati bandi di finanziamento per trasferimenti pari a 58,787 miliardi e approvate operazioni di prestito per oltre 6,9 miliardi. Cfr. M. V. Gómez, *España renuncia a cerca del 75% de los créditos que le corresponden del fondo de recuperación europeo*, in *El País*, 2-12-2025, elpais.com/economia/2025-12-02/espana-renuncia-a-cerca-del-75-de-los-creditos-que-le-corresponden-del-fondo-de-recuperacion-europeo.html.

terminologiche che si incontrano quando si utilizza l'espressione "bilancio di genere". Il che accade sia con riferimento all'accezione ampia del concetto di "genere", che chiama in causa non solo la distinzione delle persone in base al sesso - e, quindi, alla natura biologica -, estendendosi anche alla loro identità sociale e culturale, quale "categoria sociale" funzionale all'analisi dei differenti modelli di comportamento, degli stili di vita, dei ruoli, delle aspettative dei singoli soggetti¹⁰; sia con riferimento al "caos terminologico" che interessa, complicando ulteriormente la questione, la stessa locuzione bilancio di genere, quale contenitore di due distinti strumenti, il *gender budgeting* e il *gender auditing*, che si riferiscono a diverse fasi del ciclo di bilancio: quella di programmazione (*gender budgeting*), e quella dell'implementazione delle azioni e quindi a consuntivo (*gender auditing*).

Si tratta in sostanza di una diversa scansione temporale rispondente a quella del ciclo del bilancio pubblico, che evidenzia come, a seconda del momento in cui il bilancio di genere è redatto, se a preventivo o a consuntivo, sia diversa la rappresentazione delle operazioni contabili e finanziarie: quelle che devono ancora manifestarsi (preventivo) e quelle che si sono già manifestate (consuntivo).

2. La dimensione europea dei c.d. bilanci di genere nella stagione del Next generation EU e del Dispositivo per la ripresa e la Resilienza

Venendo ad esaminare il percorso che ha interessato l'adozione di diversi modelli di bilancio di genere nei vari Stati membri, occorre innanzitutto rilevare l'importanza rivestita dall'Unione Europea.

La quarta Conferenza mondiale sulle donne (Pechino, 1995), a partire dal 2001, ha, infatti, trovato, un forte ancoraggio europeo, grazie ad iniziative di promozione e sensibilizzazione, culminate nel 2003 nella prima Risoluzione del Parlamento Europeo, consolidata poi con la svolta normativa operata con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona in cui la parità fra donne e uomini è stata espressamente menzionata fra gli obiettivi che l'Unione intende promuovere e tutelare¹¹.

Segnatamente tra le disposizioni pertinenti dei Trattati UE particolare

¹⁰ L. Pulejo, *Il "bilancio di genere": uno strumento di analisi e di programmazione per le Università nell'ottica della strategia di gender mainstreaming*, in *Ann. Fac. Ec. - Università di Messina*, 2013, 3, 120, sottolinea che «come categoria sociale, peraltro, il genere ha valenza economica in quanto condiziona il modo di agire degli individui, suscita in loro bisogni la cui soddisfazione dipende dall'attenzione verso le loro diversità in ambito lavorativo, oltre che dall'efficacia degli interventi pubblici nel perseguire pari diritti e opportunità per tutti».

¹¹ Si ricorda l'importante contributo offerto da una europarlamentare italiana (Onorevole Fiorella Ghilardotti) per l'adozione della risoluzione del Parlamento europeo sul *gender budgeting* - la costruzione dei bilanci pubblici secondo la prospettiva di genere (2002/2198(INI)).

rilievo assumono quelle che stabiliscono valori e obiettivi¹², ovvero gli articoli 2 e 3 del Trattato sull'Unione europea (TUE), che tra i valori dell'UE comprendono la parità tra donne e uomini, e gli articoli 8 e 10 TFUE, che impongono l'obbligo di eliminare le ineguaglianze, di promuovere la parità tra uomini e donne in tutte le attività dell'UE e di combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'UE.

A queste enunciazioni si affianca anche la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, il cui valore giuridico è ormai equiparato a quello dei Trattati, e che all'art. 23 enuncia il principio della parità tra donne e uomini e agli artt. 20 e 21 i principi generali di uguaglianza e di non discriminazione.

Tutti articoli nei quali si afferma il principio cardine secondo cui donne e uomini dovrebbero avere gli stessi diritti, le stesse responsabilità e le stesse opportunità, in una dimensione che trascende l'affermazione individuale di parità di genere per ricomprendere una dimensione collettiva afferente alla crescita economica e sociale.

Concetto ribadito e rafforzato in varie previsioni da tutte le Istituzioni europee, come la Direttiva 2006/54/CE riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego, che trova un ancoraggio chiave nella c.d. Carta delle donne, adottata dalla Commissione Europea il 5 marzo 2010 in occasione della Giornata internazionale della donna. È infatti a partire dalla Carta delle donne che ha preso avvio la stagione delle c.d. Strategie per la parità tra donne e uomini (ora Strategia per la parità di genere), oltre alle numerose risoluzioni adottate dal Parlamento europeo al fine di incoraggiare la promozione da parte degli Stati membri e delle parti sociali di soluzioni normative e contrattuali aventi la finalità di garantire un'effettiva parità di genere.

Il tutto nel quadro anche degli obiettivi sociali dell'UE, delineati nel Piano d'azione sul Pilastro europeo dei diritti sociali, Raccomandazione (UE) 2017/761/Pilastro europeo dei diritti sociali, articolato in tre capitoli principali, quali «pari opportunità e accesso al mercato del lavoro», «condizioni di lavoro eque», «protezione sociale e inclusione», rilanciato poi dalla Commissione con la comunicazione del gennaio 2020 su «Un'Europa

¹² Come anche tra le basi giuridiche pertinenti dei trattati UE occorre richiamare altri articoli del TFUE: art. 19 a norma del quale l'UE può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale; art. 153 TFUE che consente all'UE di sostenere e completare l'azione degli Stati membri nel settore della parità tra donne e uomini per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro e il trattamento sul lavoro, compresa l'adozione di prescrizioni minime, art. 157 che impone agli Stati membri di applicare il principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore.

sociale forte per giuste transazioni»¹³, ed a cui ha fatto seguito l’atteso Piano d’azione del Pilastro europeo dei diritti sociali, un atto di assoluta rilevanza con l’obiettivo di trasformare i principi in azioni concrete¹⁴. Questo è stato infatti assunto sia quale quadro di riferimento per diverse azioni del mandato 2019-2024 della Commissione stessa, che, nella fase storica tra pandemia e risposte attese nei vari Piani di ripresa e resilienza, quale centrale riferimento per le politiche sociali degli Stati Membri, nonché riferimento attuativo dei principi di sviluppo sostenibile, rappresentando una bussola per le politiche europee e nazionali¹⁵.

Ambito nel quale emerge con sempre più centralità il riconoscimento della parità di genere quale fattore trainante della crescita economica¹⁶, secondo la logica dell’intersezionalità che va quindi a combinare il genere con altre caratteristiche o identità personali e il modo in cui queste intersezioni contribuiscono a determinare esperienze di discriminazione specifiche¹⁷.

Questo è dunque il quadro entro il quale si sta muovendo la Strategia della Commissione europea sulla parità di genere per il periodo 2020-2025¹⁸,

¹³ Il Pilastro europeo dei diritti sociali è stato proclamato nel 2017 dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione al vertice di Göteborg. Si tratta di un quadro di riferimento che stabilisce 20 principi fondamentali per garantire sistemi di *welfare* moderni e mercati del lavoro equi e inclusivi, capaci di affrontare le sfide del XXI secolo. La nuova commissione nel gennaio 2020 con la COM(2020) 14 final “Un’Europa sociale forte per giuste transazioni” ha dunque rilanciato il Pilastro già adottato nel 2017.

¹⁴ COM (2021) 102 final, 4-3-2021.

¹⁵ L’emergenza pandemica, con le sue ricadute economiche, sociali e ambientali, ha reso sempre più evidenti le disuguaglianze di genere tanto che, a livello europeo è stato evidenziato come la pandemia abbia accentuato quella condizione femminile già compromessa, colpendo le donne in maniera sproporzionata in termini economici a causa della crisi conseguente all’emergenza sanitaria. Si vedano gli studi condotti per conto della Commissione Europea: *Economic sectors at risk due to COVID-19 disruptions: will men and women in the EU be affected similarly?*; *The impact of sex and gender in the COVID-19 pandemic*.

¹⁶ Si veda McKinsey Global Institute, *How advancing women’s equality can add \$12 trillion to global growth*, settembre 2015; Forum economico mondiale, *Global Gender Gap Report 2020*, dicembre 2019; FMI, *Gender Inequality and Economic Growth: Evidence from Industry-Level Data*, luglio 2020; FMI Women, *Work, and the Economy: Macroeconomic Gains from Gender Equity*, 12-2013.

¹⁷ K.E. Russo, A. Mongibello (a cura di), *Intersezionalità e genere*, Trento, 2021.

¹⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Un’Unione dell’uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025*, COM(2020)152 final, Bruxelles, 5-3-2020, eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0152&from=EN.

Nel documento si sottolinea che «(l)a parità di genere fa aumentare i posti di lavoro e la produttività», citando lo studio su *Economic Benefits of Gender Equality in the European Union* dell’Istituto europeo per l’uguaglianza di genere, dove si stima che il miglioramento della parità di genere potrebbe portare a un aumento del PIL pro capite dell’UE compreso tra il 6,1 % e il 9,6 % entro il 2050, con un impatto potenziale sul PIL in determinati Stati membri fino al 12 % entro il 2050 definibile quale impatto elevato. Lo studio è reperibile al link eige.europa.eu/gender-mainstreaming/policy-areas/economic-and-financial-affairs/economic-benefits-gender-equality.

come anche la Strategia in corso di definizione¹⁹, in stretta rispondenza con l'obiettivo di sviluppo sostenibile sulla parità di genere, e con quello che vede il suo rafforzamento nel rendere la parità di genere priorità trasversale di tutti gli obiettivi di sviluppo sostenibile²⁰. Tutti documenti in cui si fa espresso riferimento alla necessità di inserire sistematicamente la prospettiva di genere in ogni fase della elaborazione delle politiche e in tutti i settori di azione dell'Unione (sia interni che esterni). Il che significa che tutte le sfide poste oggi all'UE (transizione verde, digitale, cambiamento demografico, ...) hanno una dimensione di genere, nel senso che l'inclusione della prospettiva di genere in tutte le politiche e i processi dell'UE è essenziale a raggiungere la parità di genere²¹. Per questo la Commissione fa riferimento anche all'adozione di programmi di sostegno a tutte quelle riforme strutturali che possono aiutare gli Stati membri ad integrare espressamente la dimensione di genere nella pubblica amministrazione, nell'elaborazione del bilancio dello Stato, nella gestione finanziaria.

In tale alveo si è mosso anche il Parlamento europeo con la Risoluzione del gennaio 2021, volta a contrastare quelle disuguaglianze accresciute dalla pandemia laddove, prendendo atto di tale necessità, si è evidenziato il *favor* per l'integrazione della dimensione di genere e del bilancio di genere quale risposta alla ripresa²². In questo modo il Parlamento europeo è andato a rafforzare la precedente Risoluzione del gennaio 2019, con cui il Parlamento aveva esortato la Commissione europea a ribadire la necessità di adottare un approccio di *gender mainstreaming* nelle scelte di politica fiscale e ad emanare linee guida e raccomandazioni destinate agli Stati membri per eliminare discriminazioni in ambito fiscale e per evitare imposte che aggravino il divario di genere.

Peraltro, sul tema è intervenuta anche la Corte dei conti europea con la Relazione speciale n. 10 del 2021 in tema di integrazione della dimensione di genere nel bilancio dell'UE, in cui si evidenzia che l'adozione di un bilancio di genere significa applicare a tutti i livelli del processo di bilancio

¹⁹ Il riferimento è alla Commissione per la parità di genere 2026–2030 in corso di definizione. Si ricorda la recente Risoluzione non vincolante del Parlamento europeo del 13 novembre 2025, contenente una sollecitazione alla Commissione per l'approvazione di una strategia per la parità di genere 2026–2030 «ambiziosa, con misure legislative e non legislative in settori chiave», al fine di ridurre i divari occupazionali, retributivi e pensionistici di genere, oltre a rafforzare i meccanismi per contrastare il regresso democratico e gli attacchi ai diritti delle donne e delle persone LGBTIQ+.

²⁰ La parità di genere è, infatti, sia uno specifico obiettivo di sviluppo sostenibile “Raggiungere l'uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze” (OSS 5), sia componente trasversale per il conseguimento di tutti gli altri obiettivi di sviluppo sostenibile. Per riflessioni di carattere generale si veda B. G. Mattarella (a cura di), *Il governo dello sviluppo sostenibile*, Torino, 2023.

²¹ Il documento infatti evidenzia la volontà di procedere su un binario duplice, che affianchi all'integrazione anche misure specifiche volte a conseguire la parità di genere.

²² Si veda “Risoluzione del Parlamento europeo del 21 gennaio 2021 sulla prospettiva di genere nella crisi COVID-19 e nel periodo successivo alla crisi” (2021/C 456/18).

l'integrazione della dimensione di genere²³.

Operazione né facile né scontata, poiché questa presuppone l'adozione di diversi modelli, metodi e strumenti volti a modificare le voci di spesa e di entrate pubbliche al fine di correggere le disuguaglianze. Un processo che dunque necessita non solo di attente analisi²⁴, ma anche di monitoraggi e valutazioni di genere effettuati sulla base di dati affidabili disaggregati per genere da raccogliere e analizzare sistematicamente.

Ed infatti la Corte dei conti europea pur riconoscendo che la dimensione di genere è stata inserita già dal 2013 nel Quadro finanziario pluriennale (QFP)²⁵ 2014-2020²⁶, poi confermata nel QFP 2021-2027²⁷, e inclusa nello strumento *Next Generation EU*, ha sottolineato che il ciclo di bilancio dell'UE non ha tenuto adeguatamente conto della parità di genere²⁸.

²³ Si veda Corte dei conti europea, *Relazione speciale Integrazione della dimensione di genere nel bilancio dell'UE: è tempo di tradurre le parole in azione*, 10, Lussemburgo, 2021.

²⁴ Ad esempio le c.d. analisi di genere che rappresentano uno strumento fondamentale lungo tutto il ciclo programmatico, andando ad individuare le differenze, in termini di condizioni e bisogni, fra donne e uomini (valutazione delle esigenze di genere) e a stimare le conseguenze di una politica o di un programma per le donne e per gli uomini (valutazioni d'impatto di genere *ex ante* ed *ex post*).

²⁵ Si ricorda che il Quadro Finanziario Pluriennale rappresenta lo strumento che garantisce l'ordinato andamento delle spese dell'UE entro i limiti delle sue risorse proprie e stabilisce disposizioni cui deve conformarsi il bilancio annuale dell'Unione, garantendo in tal modo la disciplina finanziaria. Si consideri che il trattato di Lisbona ha trasformato il QFP da un accordo interistituzionale in un regolamento del Consiglio subordinato all'approvazione del Parlamento europeo, e che nello specifico il QFP oltre a fissare «gli importi dei massimali annui degli stanziamenti d'impegno per categoria di spesa e del massimale annuo degli stanziamenti di pagamento», deve prevedere altresì «ogni altra disposizione utile per il corretto svolgimento della procedura annuale di bilancio» (art. 312 TFUE). Il regolamento sul QFP è, infatti, accompagnato da un Allegato che riguarda i settori della disciplina di bilancio, della cooperazione in materia di bilancio e della sana gestione finanziaria.

²⁶ Integrazione nelle procedure di bilancio per il QFP 2014-2020 di «elementi capaci di rispondere alle problematiche di genere». Si veda in tale senso la Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 19 novembre 2013 sul progetto di regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020. Nella dichiarazione congiunta della Risoluzione si statuisce che «Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione convengono che le procedure di bilancio annuali applicate per il QFP 2014-2020 integreranno, secondo opportunità, elementi capaci di rispondere alle problematiche di genere, tenendo conto del modo in cui il quadro finanziario generale dell'Unione contribuisce a una maggiore parità di genere (e assicura l'integrazione di genere)», Allegato 2 Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 19-11-2013 sul progetto di regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020 (11791/2013 – C7-0238/2013 – 2011/0177(APP) reperibile al link www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0455_IT.html#title1.

²⁷ Il Consiglio europeo ha evidenziato che il QFP 2021-2027 avrebbe dovuto promuovere le pari opportunità attraverso l'integrazione della prospettiva di genere. Si vedano le Conclusioni del Consiglio europeo del 17/21-7-2020.

²⁸ In tale ambito la Corte dei conti europea ha valutato se la parità di genere fosse stata effettivamente integrata in alcuni programmi europei, quali Erasmus +, nonché tre dei cinque Fondi strutturali e d'investimento europei (Fondi SIE) quali il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo europeo

Infatti la Corte dei conti europea, nell'analizzare la documentazione di promozione e sostegno alla parità di genere approntata dalle Istituzioni europee, ha messo in luce come anche l'attuale strategia per la parità di genere 2020-2025 non includa azioni specifiche che tengano sistematicamente conto della parità di genere in tutti i settori di intervento dell'UE, non integrando la dimensione di genere nel bilancio dell'UE e non dando vita ad un monitoraggio efficace del contributo del bilancio dell'UE nel percorso verso la parità di genere²⁹.

A queste criticità si aggiungono le perplessità che la Corte dei conti europea ha manifestato nei confronti del Dispositivo per la ripresa e la resilienza ed in particolare nei confronti dei singoli Piani nazionali.

Ed infatti seppur vi sia un impegno, almeno “sulla carta”, per il raggiungimento della parità di genere, questo dovrebbe poi concretizzarsi nei singoli Piani nazionali di ripresa e resilienza, a cui spetterebbe, dunque, il compito (arduo) di spiegare in che modo le misure proposte contribuiranno alla parità di genere e alle pari opportunità per tutti, nonché all'integrazione di tali obiettivi nelle varie politiche pubbliche e nei vari interventi.

Nesso, quello tra misure e percorso verso la parità di genere, che risulta difficile da dimostrare, come rileva la Corte, data la mancanza di indicatori comuni in grado di consentire il monitoraggio dei risultati conseguiti.

Quel che sembra potersi rilevare è che, nonostante le numerose criticità ancora presenti, non pochi sono i progressi che in questi ultimi anni hanno interessato l'inserimento della dimensione di genere nelle dinamiche di bilancio, sia a livello UE sia a livello dei singoli Stati membri e dei diversi livelli amministrativi, sebbene siano ancora necessari ulteriori interventi migliorativi per una vera e propria integrazione nel ciclo di bilancio e programmazione (dalla pianificazione alla valutazione).

Ed infatti se è vero che molti Stati Membri prevedono disposizioni *ad hoc* relative al bilancio di genere all'interno della propria Legge di Bilancio, è anche vero che gli obblighi giuridici imposti da queste disposizioni variano notevolmente da Paese a Paese, come risulta dal confronto tra Spagna e Italia.

3. Il modello italiano di Bilancio di genere

Appurato che l'ordinamento europeo riconosce il bilancio di genere quale

agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR). Si è trattato di un esame documentale in due Stati membri ossia la Spagna e la Romania. La scelta di tali programmi si è basata sul fatto che questi rispondevano a una serie di criteri, tra cui la posizione nell'indice dell'EIGE, l'uso del pacchetto di strumenti dell'EIGE per il bilancio di genere, l'importo dei finanziamenti dei fondi SIE ad essi assegnati e l'importanza relativa dei finanziamenti in percentuale del PIL.

²⁹ La Corte dei conti europea raccomanda inoltre di valutare l'opportunità di proporre una percentuale del bilancio UE da utilizzare per sostenere la parità di genere.

strumento che si identifica, o meglio, risulta funzionale al percorso verso l'effettività del diritto alla parità di genere nel quadro della dimensione europea della finanza pubblica, tra condizionalità sociali e finanziarie, appare fondamentale verificare come tale strumento sia stato introdotto nel nostro ordinamento.

Ebbene, guardando all'Italia, è possibile affermare che il diritto alla parità di genere (e dunque implicitamente anche il funzionale strumento del bilancio di genere) trova un forte ancoraggio normativo in molti articoli della Costituzione. *In primis*, senza alcun dubbio, nel principio di uguaglianza formale e sostanziale sancito dall'articolo 3 della Costituzione italiana e nel connesso dovere in capo a tutti i soggetti pubblici (e anche privati, posto che l'art. 3 chiama in causa la "Repubblica")³⁰ di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di *tutti* i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

L'art. 3, infatti, si presenta quale principio a carattere generale, entro il quale sono riconducibili anche il principio di parità tra donne e uomini e la connessa promozione dell'adozione delle c.d. azioni positive (fortemente riconosciute anche dalla giurisprudenza costituzionale)³¹.

Tale principio trova poi un riferimento espresso negli artt. 37³², 51, 117, c.7, tra cui preme rilevare la portata ampia dell'art. 51. Infatti a seguito della riforma costituzionale 1/2003, al testo dell'articolo è stato aggiunto il periodo «la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini», segnando in modo esplicito quel passaggio dalla dimensione statica della parità di trattamento uomo-donna alla prospettiva dinamica delle pari opportunità nell'ottica del raggiungimento di un'uguaglianza sostanziale.

Architettura che ha trovato, poi, un riscontro normativo nel decreto legislativo n. 198 del 2006 (e nelle sue successive modificazioni) che ha istituito il Codice nazionale delle Pari Opportunità tra Donne e Uomini³³, al quale si deve riconoscere il merito di aver riunito in unico testo le leggi sulle pari opportunità, con l'obiettivo di armonizzare le attuali disposizioni legislative in materia di parità di genere e regolamentare la promozione delle pari opportunità tra donne e uomini in tutti gli ambiti della vita,

³⁰ G. Arena, *Interesse generale, solidarietà, sussidiarietà*, in *labsus.org*, 10-10-2015, sottolinea che «altrimenti non si spiega perché, dopo aver affermato all'art. 1 la sovranità popolare e all'art. 2 l'inviolabilità dei diritti dell'uomo, all'art. 3 affermi con altrettanta solennità la pienezza dell'essere umano come obiettivo fondamentale cui tutto l'agire pubblico (ma anche privato! Anche noi cittadini siamo "la Repubblica") deve essere finalizzato».

³¹ Si ricorda l'importante sentenza della Corte costituzionale n. 109/1993, con la quale la Corte riconosceva la legittimità costituzionale delle azioni positive in favore delle donne, in particolare nel campo del sostegno all'imprenditoria femminile.

³² Art. 37 Costituzione che va letto in combinato disposto con l'art. 4 della Costituzione.

³³ L. 246/2005, art. 6.

introducendo per le Pubbliche Amministrazioni la predisposizione dei c.d. Piani di azioni positive, essenziali per assicurare il più possibile la rimozione di tutti quegli ostacoli che di fatto impediscono la piena realizzazione di pari opportunità di lavoro e nel lavoro tra uomini e donne, promuovendo benessere organizzativo, conciliazione vita-lavoro e contrasto alle discriminazioni³⁴.

In particolare si deve all'articolo 1 del Codice «Divieto di discriminazione e parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini, nonché integrazione dell'obiettivo della parità tra donne e uomini in tutte le politiche e attività» l'esplicito riconoscimento del c.d. *gender mainstreaming* (esplicitato nell'ultimo comma dell'art.1 del Codice), quale obbligo, rivolto a tutti i livelli e a tutti gli attori, a considerare una prospettiva di genere in leggi, regolamenti, atti amministrativi, politiche e attività.

Principio, quello del *gender mainstreaming*, che sembra chiamare in causa anche l'ossatura dei bilanci pubblici quali beni pubblici che, come ricordato dalla Corte costituzionale in alcuni passaggi rilevanti, sono - o forse più esattamente dovrebbero essere - funzionali a rendere evidenti le scelte pubbliche, e dunque anche quelle in tema di parità di genere, sia con riferimento alle entrate che alle uscite, in modo da realizzare il circuito tra "programmato" e "realizzato" su cui si fonda il rapporto fiduciario tra amministratori e amministrati, *rectius* la logica dei *bilanci di genere*³⁵.

Ne consegue che, seppur non sembri possibile rilevare nel Codice delle

³⁴ Si tratta di documenti strategici, tipicamente a carattere triennale, che dal 2022 confluiscono nel più ampio Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO).

³⁵ Considerazioni evidenziate dalla Corte costituzionale in molte sentenze, *ex multis*, sentenze nn.184/2016 e 247/2017, che portano a riflettere sull'importanza della corretta applicazione della norma e dei principi contabili, oltre che della sua conseguenza in termini di *accountability*, e anche dell'apertura a ulteriori modelli di bilancio a carattere socio-economico. In particolare si richiamano alcuni passaggi rilevanti in cui la Corte evidenzia che «Occorre ricordare che il bilancio è un "bene pubblico" nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato. [...] Il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l'ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, presuppone quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività, la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche. Sotto tale profilo, i moduli standardizzati dell'armonizzazione dei bilanci, i quali devono innanzitutto servire a rendere omogenee, ai fini del consolidamento dei conti e della loro reciproca confrontabilità, le contabilità dell'universo delle pubbliche amministrazioni, così articolato e variegato in relazione alle missioni perseguite, non sono idonei, di per sé, ad illustrare le peculiarità dei programmi, delle loro procedure attuative, dell'organizzazione con cui vengono perseguiti, della rendicontazione di quanto realizzato. Le sofisticate tecniche di standardizzazione, indispensabili per i controlli della finanza pubblica ma caratterizzate dalla difficile accessibilità informativa per il cittadino di media diligenza, devono essere pertanto integrate da esposizioni incisive e divulgative circa il rapporto tra il mandato elettorale e la gestione delle risorse destinate alle pubbliche finalità».

Pari Opportunità un richiamo espresso al bilancio di genere, né un obbligo di adozione di tale strumento per tutte le pubbliche amministrazioni, è evidente che l'*humus* di un tale documento è intrinsecamente legato al principio del *gender mainstreaming*. In fondo è lo stesso art. 1 del Codice a fare riferimento all'obiettivo della parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini nella formulazione e attuazione delle leggi, e dunque anche della legge fondamentale dello Stato, quale è la legge di bilancio.

Non è certo un caso, infatti, che, nel mentre si procedeva all'adozione del Codice delle Pari Opportunità, la Corte dei conti quale "giudice del bilancio" suggeriva alle pubbliche amministrazioni di attivare il bilancio di genere come documento di programmazione e valutazione³⁶. Suggerimento peraltro rafforzato dalla Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica del 23 maggio 2007 recante «misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche» in cui «si auspica ... che i bilanci di genere diventino pratica consolidata nelle attività di rendicontazione sociale delle amministrazioni». Semmai va rilevato che per quanto politicamente rilevante, tale Direttiva lascia tuttavia un'ampia discrezionalità in capo alle PPAA³⁷. Discrezionalità, in gran parte, confermata anche dai successivi interventi legislativi che hanno richiamato il bilancio di genere, dalla legge finanziaria per il 2008³⁸ all'art.10 del ben più noto Decreto Brunetta (d.lgs.

³⁶ Si vedano atti del Convegno «Bilancio di genere»: strumento per la scelta equa e consapevole delle risorse organizzato dalla Corte dei conti a Roma il 5-12-2006.

³⁷ Il riferimento è alla c.d. Direttiva Pollastrini-Nicolais pubblicata in gazzetta ufficiale il 27-7-2007, ed in particolare all'art. 3 «Le azioni da seguire per attuare pari opportunità nelle amministrazioni pubbliche» in cui si indicano le linee di azione a cui si devono attenere le amministrazioni pubbliche per raggiungere gli obiettivi che la direttiva si propone, sia laddove «promuove analisi di bilancio che mettano in evidenza quanta parte e quali voci del bilancio di una amministrazione siano (in modo diretto o indiretto) indirizzate alle donne, quanta parte agli uomini e quanta parte a entrambi. Questo anche al fine di poter allocare le risorse sui servizi in funzione delle diverse esigenze delle donne e degli uomini del territorio di riferimento (ad esempio redigendo bilancio di genere 5). Si auspica pertanto che i bilanci di genere diventino pratica consolidata nelle attività di rendicontazione sociale delle amministrazioni», sia ancora più espressamente al punto 5 «Il bilancio di genere prevede che all'interno dei programmi, delle azioni e delle politiche di bilancio, entrate e le uscite siano valutate e ristrutturate in modo da prendere in considerazione le priorità e le necessità delle donne allo stesso modo che quelle degli uomini, con l'obiettivo finale di realizzare una parità effettiva».

³⁸ L. 244/2007 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)", che all'art. 1, commi 481-484, dispone «Anche al fine di valutare i risultati delle missioni affidate ai singoli Ministeri con il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2008, e allo scopo di introdurre il bilancio di genere per le amministrazioni statali, per l'anno 2008 è effettuata una sperimentazione presso i Ministeri della salute, della pubblica istruzione, del lavoro e della previdenza sociale e dell'università e della ricerca. Il Ministro per i diritti e le pari opportunità stabilisce con proprio decreto, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, i criteri e le metodologie utili alla realizzazione della sperimentazione di cui al comma 481. Il Ministro per i diritti e le pari opportunità predispone corsi di formazione e di aggiornamento per i dirigenti dei Ministeri di cui al comma 481 al fine della stesura

150/2009), nel quale, in modo poco chiaro, in occasione delle Relazioni annuali delle *performance*, si richiamano i bilanci di genere realizzati, senza specificarne in alcun modo il *quid*³⁹. Dunque una apertura flebile⁴⁰, tant'è vero che il riferimento al bilancio di genere nell'art.10 non è stato considerato come un vero e proprio obbligo di predisposizione da parte delle PPAA, anche perché il legislatore «non prevede alcuna sanzione nel caso in cui le amministrazioni non realizzino il bilancio di genere, né introduce una specifica metodologia per l'elaborazione dei bilanci secondo la prospettiva di genere»⁴¹.

Cosicché il Decreto Brunetta è rimasto in gran parte inapplicato, con molta probabilità anche a causa dello stato di “stress burocratico” in capo alle amministrazioni «già oberate dalle altre norme previste dal decreto»⁴².

A ridimensionare ulteriormente il richiamo operato nell'ambito del Decreto Brunetta è poi la previsione del bilancio di genere quale documento a sé stante, non essendo incluso espressamente nel ciclo di bilancio, ma individuato quale mero strumento di rendicontazione, finalizzato a valutare a posteriori l'impatto che le spese e le politiche hanno avuto sulla parità di genere, limitandone, di conseguenza, anche la forza trasformativa delle politiche e azioni pubbliche.

Sulla stessa scia si è posta anche la Direttiva del 4 marzo 2011 del

sperimentale del bilancio di genere. Per l'attuazione di tali corsi è autorizzata la spesa di 2 milioni di euro per il 2008. Entro il 31 marzo 2009 il Ministro per i diritti e le pari opportunità presenta alle Camere una relazione sui risultati della sperimentazione di cui al comma 481». Sperimentazione che non è in fondo mai partita, anche se a tale previsione appare strettamente collegato il successivo comma 485 che dispone che «è istituito un fondo per l'inserimento nel programma statistico nazionale delle rilevazioni statistiche di genere, da effettuare disaggregando e dando pari visibilità ai dati relativi a donne e uomini e utilizzando indicatori sensibili al genere», che invece ha avuto vita propria e rappresenta un passaggio fondamentale per la costruzione delle politiche pubbliche di genere, e anche dei bilanci di genere.

³⁹ Secondo il dettato dell'art. 10 “Piano della performance e Relazione sulla performance”, specifica che «Al fine di assicurare la qualità, comprensibilità ed attendibilità dei documenti di rappresentazione della *performance*, le amministrazioni pubbliche redigono e pubblicano sul sito istituzionale ogni anno: [...] b) Piano della performance e Relazione sulla performance entro il 30 giugno, la Relazione annuale sulla performance, che è approvata dall'organo di indirizzo politico-amministrativo e validata dall'Organismo di valutazione ai sensi dell'articolo 14 e che evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, 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*».

⁴⁰ Il Dipartimento per le pari opportunità è stato istituito nel 1996 come supporto alle attività del Ministro *senza portafoglio* incardinato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, e che con DPCM del 12-7- 1997, ne vengono fissate le funzioni principali, successivamente ristrutturato più volte e più volte rinominate, ora in Ministro per le Pari opportunità, sport e politiche giovanili, ora in Ministro per le Pari Opportunità e la Famiglia.

⁴¹ C. Filiberto, *Bilancio di genere. Perché non è ancora una realtà nelle nostre amministrazioni*, in *Le Costituzionaliste*, 17-7-2025.

⁴² Si veda MEF-Ragioneria generale dello Stato, *Bilancio di genere 2023*, 322, che dunque «rinunciano» a predisporre il bilancio di genere.

Ministro della pubblica amministrazione e del Ministro per le pari opportunità concernente le «Linee guida sulle modalità di funzionamento dei Comitati Unici di Garanzia⁴³ per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni»⁴⁴, che cita, in modo assai generico, tra i compiti propositivi in capo all'organismo «analisi e programmazione di genere che considerino le esigenze delle donne e quelle degli uomini (es. bilancio di genere)», come si evince visivamente dal richiamo allo strumento del bilancio di genere tra parentesi e come mero esempio.

E di lì a poco il bilancio di genere è stato richiamato nella legge n. 39 del 2011 che nell'andare a modificare la legge di contabilità pubblica ha previsto l'introduzione, seppur in via sperimentale, di un bilancio di genere, 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.

A rafforzare questi timidi passi in avanti è intervenuta, invece, la successiva “tappa” fondamentale che ha interessato il bilancio di genere nel nostro ordinamento, *rectius* l'art. 9, c. 1d. lgs. 90/2016, che nell'ambito del completamento della Riforma della struttura del bilancio dello Stato ha introdotto in via sperimentale l'art. 38 *septies* «Bilancio di genere» nella legge n. 196/2009 «Legge di contabilità e finanza pubblica».

Disposizione che rappresenta un “vero spartiacque” e che è stata negli anni ulteriormente rafforzata con la legge n. 163 del 2016, in cui si è sottolineata la necessità di tenere conto delle esperienze già maturate nei bilanci degli enti territoriali, prevedendo che il MEF trasmetta alle Camere una relazione sulla sperimentazione sul bilancio di genere e successivamente sui risultati dell'adozione definitiva.

Alla legge del 2016 ha fatto seguito il DPCM del 16 giugno 2017 e ad alcune successive circolari della Ragioneria generale dello Stato per fissare le necessarie indicazioni metodologiche.

E ancora, a rafforzare e ribadire la necessità di una lettura “di genere” del bilancio dello Stato, è ulteriormente intervenuto l'art. 8 del d.lgs. 116/2018, che all'art. 38 *septies* della legge n.196 del 2009 ha riaffermato la necessità di adottare il bilancio di genere dello Stato «anche al fine di perseguire la parità di genere tramite le politiche pubbliche, ridefinendo e ricollocando conseguentemente le risorse, tenendo conto anche dell'andamento degli indicatori di benessere equo e sostenibile», prevedendo l'istituzione presso il MEF di un *Comitato* volto alla definizione degli indirizzi metodologici necessari all'adozione del bilancio di genere⁴⁵.

⁴³ Ai Comitati Unici di Garanzia, c.d. CUG, istituiti presso ogni amministrazione pubblica dal d.lgs 165/2001 (art. 57), sono state poi attribuite nuove competenze negli aggiornamenti delle direttive relative al funzionamento dei CUG.

⁴⁴ Si veda l. 183/2010 art. 21

⁴⁵ Ne consegue una nuova e più articolata definizione del c. 1 e 1 *bis* dell'art. art. 38 *septies* “Bilancio di genere”, secondo cui «Il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, avvia un'apposita sperimentazione

Si tratta di un passaggio concettuale importante, in quanto collega il Bilancio di genere agli Indicatori di benessere equo e sostenibile (c.d. BES), introdotti per la prima volta nell'ordinamento italiano dalla l. 163/2016 che, nel riformare la legge di bilancio, ha incluso i BES tra gli strumenti di programmazione e valutazione della politica economica nazionale, ovvero all'interno proprio della manovra di bilancio il cui fine primario è quello di abbassare il *deficit* e il *debito pubblico*, soprattutto in un Paese come il nostro contraddistinto da una situazione di grave crisi delle finanze pubbliche.

Nonostante che da questi interventi legislativi emerga una maggiore consapevolezza della necessità di adottare bilanci di genere, si deve prendere atto che l'istituzione di un tale Comitato *ad hoc* è stata più di forma che di sostanza, essendo previsto che detto organismo avrebbe dovuto operare senza oneri per la finanza pubblica.

È dunque evidente che il richiamo alla clausola di invarianza finanziaria ne ha ridimensionato sostanzialmente l'operatività, posto che nessuna riforma può essere fatta "a costo zero". Il rischio che si intravede è quello di vanificare in larga parte la portata trasformativa-innovativa connessa all'adozione del bilancio di genere dello Stato, la cui effettiva realizzazione necessiterebbe di consistenti sforzi in termini di risorse finanziarie e umane, dovendo intervenire su una molteplicità di piani e nell'ambito di un documento come quello di bilancio contraddistinto da alta tecnicità e che, nel caso di specie, dovrebbe consentire di evidenziare anche i diversi impatti delle politiche su donne e uomini in termini di bilancio, spesa, servizi e tempo.

Certamente gli interventi legislativi richiamati testimoniano un percorso tutto italiano dello strumento del bilancio di genere, che trova per la prima volta riscontro quale documento legato al rendiconto generale dello Stato del 2016, ed in cui dalla fase di sperimentazione si è passati ad una fase di *pseudo-consolidamento* delle metodologie di individuazione delle risorse stanziare ed erogate in favore delle pari opportunità di genere, oltretutto di verifica degli impatti che questi interventi hanno su uomini e donne, in ciò supportato dalle linee guida approvate dai DPCM e dalle circolari della RGS

dell'adozione di un bilancio di genere, 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, anche al fine di perseguire la parità di genere tramite le politiche pubbliche, ridefinendo e ricollocando conseguentemente le risorse, tenendo conto anche dell'andamento degli indicatori di benessere equo e sostenibile di cui all'articolo 10, comma 10-bis. 1-bis. Ai fini della definizione degli indirizzi metodologici volti all'attuazione del comma 1, presso il Ministero dell'economia e delle finanze è istituito un Comitato composto da un rappresentante del medesimo Ministero, da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri, da un rappresentante dell'ISTAT, da un rappresentante dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), nonché da due esperti della materia di comprovata esperienza scientifica provenienti da università ed enti di ricerca. Dall'istituzione e dal funzionamento del Comitato non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Ai componenti del Comitato non spetta alcun compenso, indennità, gettone di presenza, rimborso spese o altro emolumento comunque denominato».

di volta in volta emanate.

Resta ovviamente la difficoltà di riuscire a estrapolare dal linguaggio della contabilità, sintetizzato nella relazione dare/avere, indicazioni qualitative di genere, mancando ancora quell'armamentario giuridico-documentale e tecnico che consenta di estrapolare la consistenza numerica e finanziaria delle risorse destinate alla dimensione di genere. Tant'è che il modello italiano è andato a concretizzarsi su una riclassificazione contabile delle spese e un'analisi delle principali politiche tributarie secondo una prospettiva di genere in sede di rendicontazione.

Nello specifico il sistema di classificazione distingue le risorse del bilancio pubblico a seconda dello specifico obiettivo cui sono destinate (*budget tagging*), favorendo la trasparenza nell'uso delle risorse pubbliche e distinguendo nello specifico tra: a) spese dirette a ridurre le disuguaglianze di genere, relative alle misure direttamente riconducibili o mirate a ridurre le disuguaglianze di genere o a favorire le pari opportunità; b) spese sensibili, relative a misure che hanno o potrebbero avere un impatto anche indiretto sulle disuguaglianze di genere; c) spese neutrali, relative alle misure che non hanno impatti diretti o indiretti sulla parità o sulle disuguaglianze di genere⁴⁶.

Ebbene, nonostante non sia possibile sottovalutare la rilevanza di questa esperienza, altrettanto centrali appaiono le sfide ancora aperte nel percorso verso l'adozione di un vero e proprio bilancio di genere nel nostro Paese e, in particolare, per un suo inserimento nell'ambito di un quadro strategico di obiettivi per la riduzione dei divari di genere e la piena effettività del diritto alla parità di genere.

Infatti la criticità più rilevante di questa prima fase dei bilanci di genere dello Stato, con il passaggio dalla sperimentazione al loro consolidamento, è rinvenibile proprio nella struttura "a consuntivo", per cui la riclassificazione non va a intervenire nell'ambito del documento di bilancio di previsione.

Vieppiù il modello di riclassificazione adottato, pressoché simile a quello previsto nelle Linee Guida Crui per i Bilanci di genere degli Atenei, ha negli anni portato ad escludere dalla riclassificazione la maggior parte

⁴⁶ Si veda Circolare del Ministero dell'economia e finanze del 2022 n. 20 che individua le linee guida per operare la classificazione delle spese secondo una prospettiva di genere e gli schemi per trasmettere informazioni sull'attività svolta da ogni Amministrazione. Nello specifico per il tramite dell'Ufficio centrale di bilancio, ogni amministrazione riceve un unico file Excel predisposto per un'analisi delle spese dell'esercizio secondo una prospettiva di genere, con i dati del proprio stato di previsione articolati per Missioni, Programmi, Centro di responsabilità, Azioni, Capitoli e Piani Gestionali. Al riguardo, la Circola ricorda anche che la Scuola Nazionale dell'Amministrazione, in collaborazione con il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e il Dipartimento delle Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, prosegue l'attività iniziata negli anni passati offrendo un percorso formativo specifico per il personale delle amministrazioni sul tema di genere al fine di integrare tale dimensione nell'attuazione delle politiche delle amministrazioni e per conseguire al meglio gli adempimenti connessi al bilancio di genere.

delle spese. Ad esempio, dall'esame del Bilancio di genere dello Stato 2021, risulta che al netto delle spese del personale, trattate separatamente, il totale della spesa impegnata nel 2021 ammonta a 953,2 miliardi, e questa risulta per l'83,5% (795,8 miliardi) *neutrale al genere*, in quanto non sono stati individuati riflessi né diretti né indiretti sulle disuguaglianze di genere, il 16% (152,0 miliardi) *sensibile*, il 0,57 per cento (5,4 miliardi circa) *dirette a ridurre le disuguaglianze di genere*. In poche parole, tanto sforzo di costruzione per poca resa, forse anche in ragione della dimensione e della eterogeneità delle voci del bilancio dello Stato. Risultati diversi, forse, si potrebbero ottenere provando ad adottare un tale metodo ai bilanci di altri soggetti pubblici, come gli enti territoriali. In particolare, si pensi ai bilanci regionali (come anche alle aziende sanitarie) nei quali gran parte delle risorse sono impegnate da una ben specifica tipologia di spesa, quella sanitaria, e questo anche in considerazione degli importanti passi in avanti che hanno interessato proprio il diritto alla salute di genere.

Considerazioni che portano a evidenziare l'altra criticità che interessa il modello italiano del bilancio di genere, che è data dal fatto che tale bilancio sia stato, ad oggi, previsto *ex lege* soltanto per il bilancio dello Stato e non per "tutte" le pubbliche amministrazioni⁴⁷.

Ne consegue che il percorso verso l'effettività del diritto alla parità di genere trova un passaggio fondamentale nella sua declinazione finanziaria, risultando più che mai necessari, sia la valutazione dell'impatto sulle disuguaglianze di genere delle singole voci di bilancio (riclassificandole), sia il riferimento a una visione aggregata e complessiva delle politiche poste in essere da tutte le amministrazioni pubbliche, secondo il dettato dell'art. 81, c. 6, per cui l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito si riferisce al "complesso delle pubbliche amministrazioni".

Questo vuol dire promuovere analisi di bilancio che mettano in evidenza quanta parte e quali voci del bilancio di un'amministrazione siano (in modo diretto o indiretto) indirizzate a tener conto delle variabili di genere durante l'intero ciclo di bilancio, ovvero in tutti i documenti sia quelli *ex ante* che *ex post*.

3.1 segue...: PNRR e Bilancio di genere: qualche spiraglio di luce

A rafforzare la pratica ormai consolidata del bilancio di genere sul rendiconto dello Stato è intervenuto anche il PNRR che ha posto la parità di genere tra le priorità trasversali in termini di inclusione sociale, unitamente a giovani e mezzogiorno⁴⁸. La stagione del PNRR ha infatti visto rafforzare

⁴⁷ In questo senso qualche passo in avanti sembra intravedersi nell'adozione della Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri (il Ministro per la Pubblica Amministrazione e il Sottosegretario Delegato alle Pari Opportunità) n. 2 del 2019, nella quale si fa riferimento in generale alle amministrazioni pubbliche.

⁴⁸ Al riguardo preme sottolineare che se il prevedere nel PNRR il genere quale obiettivo trasversale a tutte e 6 le missioni da un lato rappresenta un segnale sintomatico

l'impianto normativo concernente il bilancio di genere, andando a incidere rispetto alle due dimensioni del bilancio, quella relativa al Rendiconto e quella relativa al bilancio di Previsione.

Con riguardo al bilancio di genere a consuntivo, le novità introdotte sono andate ad impattare sulla struttura stessa del bilancio di genere, con l'introduzione di una quarta categoria nell'ambito della metodologia di riclassificazione delle spese in base al genere. Nello specifico se nell'arco temporale 2017 - 2021 il modello italiano di bilancio di genere a consuntivo articolava le spese secondo le tre suddette categorie, ovvero spese dirette a ridurre le disuguaglianze di genere, spese sensibili al genere e spese neutrali al genere, a partire dal consuntivo 2022, con la Circolare annuale sul bilancio di genere 2022, è stata individuata una quarta categoria di riclassificazione, che introduce il riferimento alle c.d. «spese da approfondire», ovvero quelle spese il cui impatto sul divario di genere non è attualmente noto, ma che per le loro caratteristiche (natura della spesa e/o potenziali beneficiari) potrebbero essere classificate come «sensibili»⁴⁹. Si tratta, dunque, di una voce di riclassificazione che presuppone la possibilità di ulteriori approfondimenti volti a verificare i possibili impatti diretti o indiretti sulle disuguaglianze di genere e dunque una classificazione diversa da quella tradizionalmente adottata, in modo da ridurre l'elevato spazio che occupano le spese cosiddette neutrali, quali spese che limitano di fatto il carattere trasversale del diritto alla parità di genere e dunque una piena effettività⁵⁰.

Infatti, riprendendo, ad esempio i dati presentati dal Bilancio di genere a consuntivo dello Stato 2023, al netto delle spese del personale, trattate separatamente, risulta che il totale della spesa impegnata nel 2023 ammonta a 1.032,30 miliardi, di cui secondo il meccanismo di riclassificazioni circa il 73,6 % è neutrale al genere, circa il 16 % sensibile al genere, circa il 10 % come spesa da approfondire, mentre la spesa diretta a ridurre le disuguaglianze di genere costituisce appena lo 0,40% degli impegni⁵¹.

Dunque un'articolazione più dettagliata che oltre ad avere il merito di

dell'accresciuta consapevolezza nei confronti del genere, dall'altro è pur vero che un riferimento così generale è sottoposto al rischio di una dispersione delle risorse e ad una più difficoltosa estrapolazione delle risorse destinate effettivamente al genere.

⁴⁹ Tale innovazione ha preso avvio dalla circolare RGS del 16-5-2023, n. 22.

⁵⁰ Si veda Dossier Servizio Studi di Camera e Senato "La relazione sul bilancio di genere riferita all'esercizio finanziario 2023 e il bilancio di genere 2025". A titolo di esempio le spese da approfondire potrebbero comprendere interventi destinati alla riqualificazione urbana e alla sicurezza nelle città, alla riduzione dell'IVA su alcuni prodotti consumati prevalentemente da persone di un genere, a stimoli fiscali e/o agevolazioni in determinati settori a maggiore presenza di persone di un genere, eccetera

⁵¹ Nello specifico nel bilancio di genere le amministrazioni centrali dello Stato e la Presidenza del Consiglio dei ministri hanno comunicato le azioni intraprese e gli indirizzi specifici emanati per incidere sulla riduzione delle disuguaglianze di genere nel corso dell'anno 2023, tramite l'apposito questionario che per il 2023 conteneva anche una sezione in cui viene chiesto di indicare i nuovi interventi classificati come da approfondire (0*), segnalati anche nei dati di riclassificazione della spesa, e l'indicazione dei motivi per cui l'amministrazione li ha ritenuti di complessa classificazione.

fare emergere i motivi per cui l'amministrazione ha ritenuto tali spese di complessa classificazione, porta anche ad un processo di maggiore perfezionamento nell'individuazione delle spese che possono avere impatto sulla parità di genere, in analogia a quanto già introdotto per il bilancio europeo.

Meccanismo che acquista ancora maggiore forza se letto nella prospettiva di dare attuazione alla riforma prevista dal PNRR, ed in particolare all'articolo 51 *bis* del decreto-legge 24 febbraio 2023 n. 13 (c.d. dl PNRR *ter*)⁵² che, al fine di dare attuazione alla milestone M1C1-110 connessa all'attuazione della Riforma 1.13 del quadro di revisione della spesa pubblica («*spending review*»), ha stabilito che «a decorrere dall'anno 2023 per il disegno di legge di bilancio per il triennio 2024-2026, il Ministro dell'economia e delle finanze trasmette alle Camere, entro trenta giorni dalla presentazione del disegno di legge di bilancio ai sensi dell'articolo 21 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, apposti allegati conoscitivi nei quali, per il triennio di riferimento del disegno di legge di bilancio, è data evidenza delle spese: a) relative alla *promozione della parità di genere attraverso le politiche pubbliche*; b) aventi natura ambientale, riguardanti attività di protezione, conservazione, ripristino, gestione e utilizzo sostenibile delle risorse e del patrimonio naturale», in coerenza con i criteri sottostanti agli obiettivi dell'Agenda 2030.

Nello specifico per quanto riguarda il bilancio di genere, il MEF deve trasmettere al Parlamento un documento informativo contenente la riclassificazione della spesa pubblica relativa alla parità di genere, in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030, così da valutare *ex ante* l'impatto che le spese hanno sulla parità di genere⁵³.

Ed è proprio questa la novità più incisiva legata alla stagione del PNRR, posto che tale impianto normativo è andato ad incidere sulla fase del bilancio di previsione, innovando l'assetto informativo relativo ai documenti di finanza pubblica, ed includendo anche un'analisi preventiva delle spese secondo una lettura orientata a distinguere l'impatto sulla parità di genere.

Tutto ciò a dimostrazione dello stretto legame tra PNRR e Pilastro europeo dei diritti sociali e in particolare della connessa Strategia Italiana per la parità di genere 2021- 2026, la quale, va ricordato, rappresenta la prima per l'Italia, il che significa che sino a quel momento l'Italia si basava su buone pratiche regionali o settoriali.

⁵²d.l. 13/2023, recante “Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune”, convertito con modificazioni dalla l. 41/2023.

⁵³ Così il 30-11-2023 gli Allegati conoscitivi: bilancio di genere e bilancio ambientale sono stati trasmessi alle Camere, a seguito della presentazione del disegno di legge di bilancio per il 2024. Per quanto riguarda il disegno di legge di bilancio 2025 gli Allegati conoscitivi: bilancio di genere e bilancio ambientale sono stati trasmessi alle Camere il 16 dicembre 2024.

La Strategia, infatti, a sua volta prevede, come il PNRR, misure di natura trasversale, abilitanti rispetto alla sua intera ossatura, posto che accompagnano le misure concernenti le cinque priorità strategiche (ovvero Lavoro, Reddito, Competenze, Tempo, Potere)⁵⁴. In tale quadro un richiamo merita, tra le misure trasversali, la promozione del *gender mainstreaming* e del bilancio di genere, nel cui ambito sono state inserite altre due riforme espressione del PNRR⁵⁵. Quella che vede la creazione del Sistema nazionale di certificazione della parità di genere⁵⁶. Quella che individua la progettazione di un piano di programmazione e di valutazione «*gender-responsive*», implicando, dunque, l'applicazione dei principi del *mainstreaming* di genere alla programmazione politica, ossia la valutazione in ottica di genere delle politiche pubbliche, siano esse investimenti che altri tipi di interventi⁵⁷.

In definitiva il raggiungimento del traguardo fissato dal PNRR dovrebbe portare a integrare il *gender mainstreaming* nel processo di formazione del bilancio, rafforzando dunque il potenziale impatto del bilancio di genere.

Il condizionale però è d'obbligo posto che questo richiede, come per altri traguardi PNRR, un aumento della capacità di valutazione delle Amministrazioni centrali, oltre alla necessità di acquisire competenze specifiche.

Certo è che la Strategia Italiana per la Parità di genere e il suo muoversi nell'ambito degli impegni assunti nel PNRR, segna un nuovo ruolo dello "Stato regolatore e promotore" dell'integrazione di una prospettiva di genere in tutti gli ambiti della vita sociale ed economica e in tutte le politiche e programmi pubblici⁵⁸.

⁵⁴ Ovvero Lavoro, riguardante la condizione lavorativa, Reddito, riguardante la condizione economica e reddituale, Competenze, riguardante il mondo dell'istruzione e della formazione, Tempo, riguardante l'impegno extra-lavorativo e Potere, riguardante le posizioni di *leadership*.

⁵⁵ La Strategia nazionale per la parità di genere copre il periodo 2021-2026 concentrandosi sui seguenti ambiti: lavoro, salari/reddito, competenze, tempo, potere e impatto della pandemia di COVID-19.

⁵⁶ La certificazione della parità di genere, introdotta nel 2021 all'interno del Codice delle pari opportunità, di cui al d.lgs 198/2006, rappresenta uno strumento volto ad incidere sulla riduzione delle disparità di genere in ambito imprenditoriale, incentivando in ambito fiscale e in materia di appalti pubblici l'adozione di politiche adeguate a ridurre il divario di genere in aree quali, ad esempio, le opportunità di crescita in azienda, la parità salariale e di mansioni e la tutela della maternità.

⁵⁷ L'obiettivo è quello di identificare e anticipare i possibili impatti delle politiche su donne e uomini, al fine ultimo di garantire una distribuzione inclusiva dei benefici. In questa ottica la Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026 prevede che tutte le commissioni parlamentari includano valutazioni d'impatto sulla parità di genere, oltre alle valutazioni di impatto economico, per tutte le iniziative legislative, i regolamenti e le politiche.

⁵⁸ In questo quadro si colla, ad esempio, l'istituzione dell'Osservatorio nazionale per l'integrazione delle politiche di parità di genere ad opera dell'articolo 1, commi da 139 a 148 della l. 234/2021.

3.2 segue...: Aspetti de *iure condito* e prospettive de *iure condendo* di bilanci di genere nella logica del “complesso delle pubbliche amministrazioni”

Volendo ricostruire la dimensione del bilancio di genere nel nostro Paese non è possibile non richiamare le molte pratiche che si sono diffuse e radicate non solo nel contesto universitario, che per le sue specificità rappresenta un universo a sé⁵⁹, ma anche a livello di enti territoriali⁶⁰.

Di cui queste ultime trovano un fondamentale ancoraggio costituzionale nell’art.117, c.7, laddove si attribuisce proprio ai legislatori regionali la competenza in materia di parità di genere, al fine di rimuovere tutti gli ostacoli che impediscono la piena parità tra uomini e donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovere la parità di accesso alle cariche elettive.

Così a partire dal 2001 sono stati proprio i sistemi regionali ad introdurre discipline sul bilancio di genere per lo più nell’ambito delle leggi regionali sulle pari opportunità, e a queste sono andate ad accompagnarsi le più svariate sperimentazioni territoriali.

Un percorso di sviluppo che ha visto un forte interventismo e *input* degli enti più vicini al cittadino quale «un *unicum* nel panorama europeo, dal momento che negli altri paesi il *gender budgeting* è sempre stato sperimentato a partire dal livello di governo nazionale»⁶¹.

Esperienza, quella italiana dei bilanci di genere a livello territoriale, che si contraddistingue per punti di forza e debolezza⁶², in ragione dell’ampio margine di discrezionalità lasciato in capo alle singole amministrazioni, in assenza di una imposizione *ex lege*⁶³.

Ebbene tra i punti di forza si rileva l’ampia diffusione di tali esperienze negli enti locali, molto prima dell’esperimento statale del 2016, come dimostra l’adozione, nel periodo 2002-2024, di ben 178 bilanci tra Comuni, Province e Regioni, e i “meccanismi di messa in rete” tra enti locali⁶⁴.

⁵⁹ Per un approfondimento sul bilancio di genere nelle università si veda A. Simonati, *Il bilancio di genere: ricostruzione e profili problematici*, in *Dir. soc.*, 2024, 169-178.

⁶⁰ Per approfondimenti sulle origini del bilancio di genere, le finalità, i modelli, gli strumenti e sua applicazione nel panorama italiano si rinvia a G. Galizzi, *Il bilancio di genere negli enti pubblici territoriali*, Milano, 2012.

⁶¹ Come sottolinea G. Badalassi, *Il lungo cammino del Bilancio di Genere in Italia*, in *ladynamics*, 22 ottobre 2020, che sottolinea che «Tale specificità è stata individuata e rappresentata durante la prima Conferenza Europea sul gender budgeting del 2006», nella quale è stato presentato «il caso italiano come buona prassi».

⁶² Per approfondimenti sul censimento delle esperienze di bilancio di genere nei comuni, province, città metropolitane e regioni condotte in Italia tra il 2003 e il 2024, si veda MEF- Ragioneria generale dello Stato, *Il bilancio di genere per l’esercizio finanziario 2023*, in *rgs.mef.gov.it*, 2024, 318-320.

⁶³ Il d.p.c.m. del 16 giugno 2017 si limita a introdurre per le amministrazioni diverse da quelle statali (dunque, regionali e locali) la possibilità di utilizzare, su base facoltativa, la metodologia introdotta per realizzare il bilancio di genere dello Stato.

⁶⁴ Si ricorda il Protocollo di intesa finalizzato allo scambio di buone prassi e alla diffusione presso altri enti delle metodologie di analisi siglato nel 2002 su iniziativa

Tra i più significativi punti di debolezza, invece, uno sviluppo del modello “a macchia di leopardo” estremamente frammentato e disorganico, anche in ragione della significativa eterogeneità dei territori regionali che caratterizzano l'Italia e del forte divario che, anche su questo tema, permane tra Nord-Sud⁶⁵, con l'emergere di Regioni, Province e Comuni del Centro-Nord molto più virtuosi, come nel caso della Toscana⁶⁶.

Non solo. Altro elemento di criticità che sembra segnare in modo determinante l'effettività delle numerose esperienze regionali è il loro limite temporale, posto che circa l'80 % delle esperienze si è risolta in una sola edizione di bilancio di genere, solo il 13 % delle realtà interessate hanno dato vita a due edizioni, ed una percentuale irrisoria delle realtà territoriali (circa il 3%) ha dato vita a più di tre edizioni.

Dati che, purtroppo, non hanno bisogno di essere commentati, dimostrando in modo eclatante come il bilancio di genere a livello territoriale non sia stato utilizzato quale strumento di programmazione secondo la logica del c.d. *gender mainstreaming*. Tanto che sembra essere prevalsa la forte condizionalità finanziaria al posto della logica del “bilancio quale bene pubblico”, posto che quasi tutte le esperienze territoriali hanno avuto una “brusca battuta di arresto” nella stagione, ormai consolidata e strutturale, dello “Stato delle crisi”, caratterizzata dai tagli lineari alle spese, che non hanno ovviamente risparmiato quelle necessarie alla predisposizione del bilancio di genere⁶⁷.

Se è vero che le considerazioni fin qui riportate, sia a livello nazionale

della Provincia di Genova assieme alle Province di Modena e Siena, ed a cui hanno aderito molte altre Province (Alessandria, Ancona, Ferrara, Firenze, La Spezia, Milano, Parma, Pesaro-Urbino, Torino, e i Comuni di Genova, Cuneo, Firenze, Rimini, Sestri Levante, Torino), per una popolazione complessivamente rappresentata di circa 10,5 milioni di abitanti.

⁶⁵ Ad oggi risultano molte regioni che hanno legiferato in tal senso: Emilia Romagna, Toscana, Piemonte, Liguria, Lazio, Umbria, Friuli-Venezia Giulia, Marche, Puglia, Abruzzo, Calabria. A livello regionale si rileva però una forte concentrazione nelle Regioni dell'Italia Settentrionale e Centrale soprattutto nei primi anni e una graduale ma lenta diffusione più recente nelle regioni meridionali. Per quanto riguarda le regioni del Sud d'Italia preme ricordare l'esperienza della regione Puglia, in tal senso si veda G. Mastrodonato, *Medicina di genere e politiche di clinical governance. Il caso della regione Puglia*, in A. Angiuli, V. Caputi Jambrenghi, M.T.P. Caputi Jambrenghi, M. Calabrò, G. Colombini, L. Giani (a cura di), *Le Missioni PNRR. Sanità e Infrastrutture tra condizionalità finanziarie e sociali*, Napoli, 2023, in part. 212.

⁶⁶ Nello specifico «con riguardo al territorio regionale, il 57,3 per cento delle amministrazioni che hanno fatto almeno un bilancio di genere è localizzato in Toscana (102 enti), seguita dall'Emilia-Romagna (9,6 per cento per 17 enti, il Piemonte (7,3 per cento per 13 enti), la Liguria e la Lombardia (3,9 per cento per entrambe)», così MEF-Ragioneria generale dello Stato, *Il bilancio di genere per l'esercizio finanziario 2023*, cit., 319.

⁶⁷ Secondo i dati riportati nel censimento delle esperienze di bilancio di genere nei comuni, province, città metropolitane e regioni condotte in Italia tra il 2003 e il 2024 prodotti dal MEF- Ragioneria generale dello Stato, *Il bilancio di genere per l'esercizio finanziario 2023*, cit., 320, i bilanci di genere hanno avuto «un andamento cronologico concentrato soprattutto negli anni tra il 2004 e il 2010 (44, il 57,8 per cento)».

che a livello di enti territoriali, sembrano rappresentare ancora molti limiti del modello italiano di bilancio di genere, è forse però possibile intravedere qualche spiraglio di luce in prospettiva.

In particolare, non può non ricordarsi la proposta di legge n. 3568/2022 in materia di redazione del bilancio di genere, volta a rafforzare il quadro normativo vigente, andando a introdurre, dopo una prima fase sperimentale, l'obbligo di redazione del bilancio di genere per gli enti locali con popolazione superiore a 15.000 abitanti. Proposta di legge ordinaria che è stata riprodotta nel disegno di legge n. 36 del 2022 presentato al Senato, assegnato alle commissioni riunite 1^a (Affari Costituzionali) e 5^a (Bilancio) in sede redigente il 23 novembre 2022, ma per il quale non è ancora iniziato l'esame.

In questo quadro si colloca anche la recente proposta avanzata da parte della Rete di associazioni femminili "Inclusione Donna" di una norma *ad hoc* di estensione del bilancio di genere, anche in considerazione della recente introduzione *ex lege* sia della valutazione di impatto generazionale (Vig) che della valutazione dell'impatto di genere della regolamentazione (Vige)⁶⁸, quali strumenti concreti che intendono supportare la Pubblica Amministrazione nell'adozione del *gender budgeting*, in linea con le direttive europee. In particolare si tratta della proposta di inserimento della Vige nella normativa vigente, attraverso la duplice collocazione nella legge di bilancio 2026 e nella legge di contabilità e finanza pubblica n.196/2009⁶⁹.

Infine il bilancio di genere potrebbe anche trovare nuovi spazi nell'ambito dei Piani integrati di attività e organizzazione (PIAO), posto che se è vero che ancora sono pochi i comuni che hanno deciso di introdurre il bilancio di genere nel PIAO, ciò non toglie che, in una prospettiva di unificazione di tutti i documenti strategici e programmatici delle Pubbliche Amministrazioni (compresi i Piani Triennali delle Azioni positive) questo obiettivo possa essere realizzato⁷⁰.

4. Uno "sguardo" al modello spagnolo di bilancio di genere

Passando ad analizzare lo "stato di salute" del bilancio di genere

⁶⁸ A.S. 1192 recante "Misure per la semplificazione normativa e il miglioramento della qualità della normazione e deleghe al Governo per la semplificazione, il riordino e il riassetto in determinate materie", approvato in via definitiva, nella seduta del 29 ottobre 2025, dalla Camera dei deputati e non ancora pubblicato.

⁶⁹ Nello specifico si tratta della proposta di inserimento della VIGE nella normativa vigente, attraverso due previsioni *ad hoc*, una da inserire nella Legge di Bilancio 2026, volto a prevedere, a partire dal 2026, l'obbligo per enti locali con oltre 5.000 abitanti, enti pubblici territoriali e non territoriali, e soggetti titolari di programmi di investimento finanziati con risorse pubbliche, di integrare nei documenti di programmazione economico-finanziaria una valutazione di impatto di genere *ex ante*, l'altra nella Legge n. 196/2009 al fine di disciplinare gli strumenti della programmazione economico-finanziaria.

⁷⁰ R. Zonno, *PIAO e questioni di genere: quali prospettive di miglioramento?*, in *Az. Pubbl.*, 2025, 2, 379-400.

nell'ordinamento spagnolo, emerge subito come, a differenza dell'ordinamento italiano, la Spagna si distingue per aver adottato una legislazione in materia di diritto alla parità di genere e di bilancio di genere particolarmente avanzata, come dimostra la sua buona collocazione secondo il *Gender Equality Index 2024*.

La Spagna si attesta, infatti, al quarto posto nell'UE con 76,7 punti su 100, con un punteggio di 5,7 punti superiore alla media UE, cresciuto a un ritmo particolarmente rapido, portando ad ampliare nel tempo il divario tra il Paese e il punteggio medio dell'UE nel suo complesso. Dato che ha avvicinato la Spagna sempre di più ai Paesi Nordici costantemente ai primi posti della classifica grazie a una tradizione fortemente radicata in tema di parità di genere, diritti civili, *welfare*, partecipazione delle donne alla vita politica e sociale, pur in presenza del “paradosso nordico”⁷¹.

E così l'ordinamento spagnolo è sempre più spesso preso a riferimento come Paese all'avanguardia relativamente alla parità di genere, seppur sotto il regime franchista (conclusosi solo cinquanta anni fa) la vita delle donne fosse fortemente limitata⁷².

Scenario, come è noto, mutato drasticamente con l'avvento della Costituzione spagnola nel 1978, laddove all'art. 1 nel riconoscere espressamente la Spagna quale Stato sociale e democratico individua l'uguaglianza come valore fondamentale ed afferma all'art.14 che tutte le persone sono uguali davanti alla legge, vietando qualsiasi tipo di discriminazione basata su luogo di nascita, razza, sesso, religione, opinione o situazione personale o sociale. Non solo, all'art.149, c. 1, la Costituzione dispone al punto 1 che lo Stato ha competenza esclusiva nella disciplina delle condizioni fondamentali che garantiscano l'uguaglianza di tutti gli spagnoli nell'esercizio dei diritti e nell'adempimento dei doveri costituzionali (come anche in materia di finanza e debito pubblico, punto 14).

Si tratta, dunque, di una ossatura costituzionale che richiama molto

⁷¹ Con l'espressione “paradosso nordico” si fa riferimento a quella grave condizione che interessa i Paesi nordici da un lato modello per parità di genere, diritti civili, *welfare*, partecipazione delle donne alla vita politica e sociale, dall'altro Paesi “che mostrano tassi di violenza domestica elevati, con stereotipi e pregiudizi ben radicati in tutti i contesti”, cfr. L. Zancaner, *Il paradosso dei Paesi nordici, primi per parità ma indietro sulla violenza di genere*, in *IlSole24ore*, 25 marzo 2022. Per approfondimenti sul fenomeno si rinvia in particolare a E. Gracia, J. Merlo, *Intimate partner violence against women and the “Nordic paradox”*, in *Soc. Sc. & Medicine*, 2016, 157, 27–30, e alle ulteriori pubblicazioni sul tema degli autori. Si ricorda le riflessioni degli Autori che evidenziano innanzitutto che - nonostante questo paradosso sia uno dei problemi più sorprendenti all'interno del loro campo di studio - è un tema che viene considerato molto poco negli studi scientifici, rimanendo in gran parte senza una spiegazione, seppur una migliore comprensione di questo paradosso possa essere fondamentale per capire, prevenire e fermare la violenza contro le donne.

⁷² G. Ubbiali, *Spagna, tutte le leggi su parità e inclusione che hanno cambiato la cultura*, in *IlSole24ore*, 13-9-2023 ricorda come «durante il regime (1939-1975) una donna non poteva aprire un conto in banca, richiedere un passaporto o firmare un contratto senza il permesso del marito».

quella della nostra Costituzione, essendo di più recente avvento⁷³.

Tale “architettura costituzionale” ha poi trovato, dalla fine degli anni '90, ampia attenzione nell'ordinamento spagnolo sia a livello legislativo che esecutivo, come dimostra sia la presenza in entrambi i rami del Parlamento di Commissioni parlamentari dedicate alle pari opportunità⁷⁴, sia la istituzione di un Ministero *ad hoc* per le Pari opportunità⁷⁵. Aspetti ai quali si aggiunge la particolare attenzione che, dal 2006, l'Istituto di statistica Nazionale (*Instituto Nacional de Estadística* - INE) riserva alla materia con la pubblicazione di un Rapporto annuale sulle statistiche di genere, realizzato in collaborazione con l'Istituto della donna (*Instituto de la mujer*), quest'ultimo costituito nel 1983 proprio per promuovere la parità di genere⁷⁶, ed ora ridenominato Istituto delle donne (*Instituto de las mujeres*) a seguito della modifica del nome apportata proprio nel 2020 durante la presentazione del progetto di bilancio nazionale⁷⁷.

⁷³ M. Iacometti, *La Spagna*, in AA.VV., *Costituzioni comparate*, Torino, 2022, 295-338.

⁷⁴ Cosicché entrambe le camere del Parlamento spagnolo dispongono sin dal 1988 di una commissione parlamentare per le pari opportunità che, inizialmente costituita da un'unica commissione, si è divisa in due commissioni indipendenti nel 2008. Queste commissioni monitorano le azioni del governo in materia di parità di genere e garantiscono il rispetto delle leggi in materia. Alti rappresentanti del Ministero per le Pari Opportunità presentano le loro principali azioni e progetti a queste commissioni almeno due volte all'anno, durante le quali vengono discusse anche le iniziative in materia di parità di genere.

⁷⁵ Creato nel 2008 durante la IX Legislatura, sotto la presidenza del socialista José Luis Rodríguez Zapatero con il «*Real Decreto 432/2008, de 12 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales*» (in particolare artt. 1 «*Departamentos ministeriales*» e 18 «*Ministerio de Igualdad*») al fine di promuovere le politiche di uguaglianza incluse nella Legge per la Parità del 2007 e nella Legge contro la Violenza contro le Donne, nonché i programmi dell'Istituto delle Donne e dell'Istituto della Gioventù. Al Ministero furono così attribuite le competenze in materia di uguaglianza che nell'VIII Legislatura erano state ricoperte dal Ministero del Lavoro e degli Affari Sociali, che fu rinominato Ministero del Lavoro e dell'Immigrazione, conferendo a queste politiche pubbliche lo *status* ministeriale per la prima volta nella storia spagnola.

⁷⁶ *Ley 16/1983, de 24 de octubre, de creación del Organismo Autónomo Instituto de la Mujer*.

⁷⁷ L'Istituto delle donne (*Instituto de las mujeres*) è un organismo indipendente per la parità, fondato nel 1983 e affiliato al Ministero per le Pari Opportunità. Nel 2014, i poteri della Direzione Generale per le Pari Opportunità sono stati integrati nei compiti e nella struttura dell'Istituto delle Donne. In particolare spettano all'Istituto delle Donne le funzioni di: fornire supporto legale alle vittime di discriminazione sessuale o di genere; ricevere e decidere sui reclami di discriminazione basata sul sesso; condurre analisi di genere di politiche e normative; coordinare e attuare l'integrazione di genere e il bilancio di genere; elaborare politiche per la parità di genere, in particolare politiche pubbliche volte a migliorare la posizione occupazionale delle donne e a promuovere l'equilibrio tra lavoro e vita privata; coordinare e/o attuare politiche antidiscriminatorie per il governo; condurre ricerche e raccogliere dati sulle questioni relative alla parità di genere per monitorare la situazione delle donne spagnole in un'ampia gamma di settori, anche utilizzando il sistema statale di indicatori di genere progettato dallo stesso Istituto; integrare le considerazioni sulla parità di genere negli affari dell'UE e internazionali; monitorare i progressi nel raggiungimento della parità di genere; pubblicare e diffondere informazioni e relazioni relative alla parità di genere e condurre attività di formazione; promuovere l'erogazione di servizi alle donne, in particolare per

A rendere ancora più evidente l'attenzione riservata al diritto alla parità di genere nel sistema spagnolo intervengono, già da tempi assai risalenti, anche le numerose e reticolari leggi in tema di parità di genere, nonché quelle che investono la questione più ampia e complessa dell'identità di genere⁷⁸.

In questo quadro, come nel nostro ordinamento, anche in quello spagnolo, al di là delle singole leggi in materia, una pietra miliare è rappresentata dalla Legge Organica n. 3/2007 sull'effettiva parità tra donne e uomini (nota come Legge sulla Parità)⁷⁹. Si tratta di una legge che può essere, più o meno, assimilata al nostro Codice delle Pari opportunità (anche dal punto di vista della gestazione, il nostro Codice è del 2006, la legge spagnola del 2007), configurandosi, come si evince dal Preambolo, come una sorta di legge-codice della parità fra donne e uomini, (*la Ley nace con la vocación de erigirse en la ley-código de la igualdad entre mujeres y hombres*).

Tale legge, infatti, si riferisce a tutti i livelli di governo, e affronta in modo ampio diverse questioni connesse alla parità di genere, più o meno settoriali.

A tal fine la legge ha dato voce anche alla necessità di un cambiamento forte a livello di organizzazione, andando ad incidere proprio sul modello organizzativo dei vari Ministeri, prevedendo l'istituzione sia di unità per la parità di genere in tutti i Ministeri (art.77), sia di una Commissione Interministeriale per la Parità tra Donne e Uomini - *Comisión Interministerial de Igualdad entre Mujeres y Hombres* (art. 76), un organo collegiale responsabile del coordinamento delle politiche e delle misure adottate dai dipartimenti ministeriali al fine di garantire il diritto alla parità tra donne e uomini e promuoverne l'efficacia. Tale Commissione deve riunirsi almeno due volte l'anno. E addirittura una tale attenzione è stata prevista anche nell'ambito del potere giudiziario⁸⁰.

I progressi in materia di parità di genere e anche quelli in materia di

le donne vulnerabili; contribuire alla promozione e alla valutazione dell'attuazione dei piani di parità nelle aziende, in particolare nelle piccole e medie imprese.

⁷⁸Si ricorda che «lo scenario spagnolo in materia di pari opportunità non è fra i più scoraggianti. L'adattamento della normativa nazionale alle esigenze comunitarie iniziò persino prima del suo ingresso formale nell'Unione Europea nel 1986 ... alcune misure processuali come, ad esempio, l'inversione dell'onere della prova in ambito lavorativo hanno anticipato di ben sette anni l'iniziativa europea», come sottolinea T. Carballeira Rivera, *La legge spagnola per le pari opportunità effettive tra donne e uomini*, in *Forum Quad. cost.*, 2008, che rinvia a C. Valiente Fernandez, «*É a unión Europea importante para as mulleres? A reforma laboral na España post-autoritaria (1975-2001)*», in *Mulleres, inst. pol.*, 2006, 145.

⁷⁹ *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*.

⁸⁰ Per il potere giudiziario è infatti prevista sia la creazione di una commissione per le pari opportunità a cui spetta il compito principale di coadiuvare il massimo organo di governo della magistratura, il Consiglio Superiore della Magistratura, con riferimento a tutte le misure dirette al conseguimento delle pari opportunità fra donne ed uomini (Disposizione Addizionale, Terza LOPO), e lo stesso è previsto anche con riguardo all'ufficio del Pubblico Ministero (Disposizione Addizionale Quinta LOPO).

bilancio di genere in Spagna trovano, dunque, un ancoraggio fondamentale nella presenza della Commissione Interministeriale, quale responsabile del coordinamento e dell'integrazione del principio di parità di trattamento e di opportunità, che vede tra le sue funzioni proprio quella di promuovere l'integrazione del principio della parità di genere nei bilanci pubblici, oltreché nei regolamenti, nelle politiche e nell'agire delle amministrazioni pubbliche, anche grazie ad attività di monitoraggio e coordinamento.

La Commissione, presieduta dal Ministro per le Pari Opportunità, vede anche la presenza dell'Istituto delle donne, anche questo, impegnato nel coordinamento e nell'attuazione dell'integrazione della prospettiva di genere e del bilancio di genere, come anche nell'elaborazione delle politiche per la parità di genere.

Ed ancora, il sistema introdotto dalla legge, prevede oltre alla Commissione interministeriale per l'uguaglianza, e all'Istituto per le donne, anche le unità per l'uguaglianza di genere, create all'interno di ciascun Ministero, che rappresentano uno strumento organizzativo fondamentale per garantire un'efficace integrazione della prospettiva di genere e monitorare l'applicazione della legislazione in materia di parità attraverso relazioni e valutazioni sull'impatto di genere delle proposte o dei piani legislativi e normativi. E dunque anche per il coordinamento e l'attuazione dei bilanci di genere.

Alla legge si deve anche il merito di aver definito principi e strumenti connessi al diritto alla parità di genere a carattere generale.

Il riferimento è in particolare all'introduzione all'art. 15 del c.d. principio di *gender mainstreaming* («*Transversalidad del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres*»), per cui il principio di parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini deve ispirare, in modo trasversale, l'azione di tutti i poteri pubblici. Spetta infatti alle amministrazioni pubbliche integrare attivamente questo principio nell'adozione e nell'attuazione delle loro disposizioni normative e nella definizione del bilancio e delle politiche pubbliche, in tutti i settori e nello svolgimento di tutte le loro attività.

Articolo che deve essere letto in combinato disposto con il successivo art. 19 «Valutazione sull'impatto di genere» (*Informes de impacto de género*), secondo il quale le disposizioni di carattere generale e i piani di particolare rilevanza economica, sociale, culturale e artistica sottoposti all'approvazione del Consiglio dei ministri devono includere una relazione sul loro impatto in termini di parità di genere⁸¹.

Aspetto, quest'ultimo, rilevante, posto che implica l'inclusione di considerazioni di genere nella progettazione, attuazione e valutazione delle politiche attraverso valutazioni d'impatto di genere *ex ante*. Il tutto finalizzato anche alla predisposizione di una Relazione sul Bilancio di Genere

⁸¹ Al riguardo occorre ricordare che l'articolo 55 «*Informe de impacto de género en las pruebas de acceso al empleo público*» prevede le valutazioni d'impatto di genere anche nei processi di selezione del pubblico impiego.

insieme al Bilancio annuale dello Stato. Ed infatti, dal 2008 la Spagna parallelamente al Bilancio generale dello Stato ha iniziato a realizzare anche un rapporto sull'impatto di genere, che a partire dal 2011 è anche pubblicato *on line*.

In questo quadro non si può non richiamare la Rete nazionale spagnola sull'uguaglianza di genere nei fondi europei (*Red de Políticas de Igualdad entre mujeres y hombres en los Fondos Europeos*)⁸² operante sin dal 2009, oltre al centrale ruolo svolto dalle Comunità Autonome e dagli enti locali previsto espressamente nell'ambito della Legge spagnola sulla Parità.

Infatti l'articolo 21 della Legge sulla Parità stabilisce che le Comunità Autonome devono collaborare con il governo nazionale per raggiungere un'effettiva uguaglianza di genere, fornendo la base giuridica per l'integrazione delle pari opportunità a livello regionale, specificando altresì il ruolo della *Conferencia Sectorial de la Mujer* quale organo di collaborazione fra Stato e Comunità Autonome attraverso la quale si potranno adottare piani e programmi congiunti di attuazione con lo scopo di implementare la portata del diritto alle pari opportunità nell'esercizio delle rispettive competenze. Il tutto in un contesto come quello spagnolo in cui le Comunità Autonome svolgono un ruolo cruciale nell'uguaglianza di genere e nell'integrazione delle pari opportunità, con competenze devolute in settori quali occupazione, istruzione, edilizia abitativa e servizi sociali.

Più in generale, dunque, se è vero che i meccanismi e le risorse per l'uguaglianza di genere variano da Comunità Autonoma a Comunità Autonoma⁸³, è altresì vero che ciascuna ha elaborato leggi proprie in materia di uguaglianza di genere, in molti casi andando oltre le politiche nazionali⁸⁴.

⁸² Si ricorda che la Rete delle Politiche per la Parità tra Donne e Uomini nei Fondi Europei (RedPI) è stata creata nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale di Riferimento della Spagna 2007-2013 e formalmente istituita il 17 settembre 2009, con lo scopo di garantire l'effettiva integrazione di una prospettiva di genere negli interventi cofinanziati dai Fondi Europei e di Investimento Europei, in conformità con la normativa UE e nazionale. La sua continuità è stata poi sancita nell'Accordo di partenariato con la Spagna 2014-2020 e 2021-2027. Accordo in cui è stabilito in modo chiaro che tutti i programmi finanziati da fondi europei devono rispettare i principi fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, garantendo la parità tra donne e uomini, l'integrazione di genere e la non discriminazione, in conformità con l'articolo 9.2 del Regolamento (UE) 2021/1060 sulle disposizioni comuni.

⁸³ Al riguardo merita, a mero titolo esemplificativo, ricordare il "Programma G+" in Andalusia, che sin dal 2003 ha implementato una strategia di genere che include il Programma G+ volto a identificare i programmi di bilancio con il maggiore impatto sull'uguaglianza, a cui hanno fatto seguito dal 2013, misure ad hoc di audit di genere che valutano l'implementazione del programma G+ e misurano l'impatto della spesa pubblica sugli obiettivi di parità, seppur in alcuni casi le linee guida elaborate dalle autorità regionali, presentino aspetti deficitari nella previsione di specifici indicatori per la dimensione di genere.

⁸⁴ Ogni Comunità Autonoma approva poi il proprio Statuto (che viene poi approvato dal Parlamento spagnolo), il che porta a strutture diverse tra gli organismi locali per l'uguaglianza di genere, ad esempio in alcune regioni la responsabilità dell'uguaglianza ricade sulla presidenza, mentre altre hanno organi o dipartimenti dedicati.

L'art. 21 prevede poi l'integrazione del diritto alla parità nell'esercizio delle competenze degli enti locali, a cui spetta, collaborare con le altre Amministrazioni Pubbliche. Tant'è che molti comuni hanno creato consigli per la parità responsabili delle politiche e dell'integrazione della parità di genere. Tra gli esempi più significativi figurano Bilbao, Barcellona e Madrid, che utilizzano strumenti come dati disaggregati per sesso, valutazioni d'impatto di genere e bilanci di genere, consultando anche la società civile.

4.1 Bilancio di genere e Piano Spagnolo: verso la strada dell'effettività sociale e finanziaria

A rafforzare ulteriormente il percorso verso l'effettiva attuazione di bilanci di genere nell'ordinamento spagnolo sono intervenute poi tutte quelle misure adottate nella stagione del *Next Generation EU*, che in Spagna ha dato vita, come è noto, al *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, c.d. España Puede*.

La stagione del Piano Spagnolo, di cui la parità di genere è uno dei pilastri fondanti, ha infatti interessato il percorso verso il consolidamento del bilancio di genere, ora con il riconoscimento, di nuovo, nel marzo 2020, dello *status* di Ministero con portafoglio al *Ministerio de Igualdad*, quale massimo organo governativo per la promozione dell'uguaglianza di genere e delle altre questioni relative all'uguaglianza, ora con un nuovo assetto del processo di costruzione di tale strumento⁸⁵.

Un passaggio importante che si riflette anche sul processo di rafforzamento del bilancio di genere, per la ragione che, tra le funzioni del Ministero, rientra proprio quella di coordinare e attuare processi e metodologie di integrazione della dimensione di genere, incluso il bilancio di genere, oltre a quelle strettamente connesse sia alla elaborazione delle politiche governative in materia di parità di genere e antidiscriminazione, sia alle analisi di politiche attente alla dimensione di genere.

Non solo. Il Ministero viene consultato da Dipartimenti e Ministeri di altri settori su quasi tutte le politiche, le leggi e i programmi, nuovi ed esistenti, inclusi progetti di legge, regi decreti-legge, regi decreti legislativi e proposte normative⁸⁶.

⁸⁵ Il 20-10-2010, in un c.d. rimpasto di governo, la struttura del Ministero è stata integrata nel Ministero della Salute, delle Politiche Sociali e delle Pari Opportunità, creando la Segreteria di Stato per le Pari Opportunità, che è stata assunta dall'allora Ministra per le Pari Opportunità. Nel 2020 è stato poi nuovamente creato come Ministero con portafoglio con una propria entità. Cfr. N. López Trujillo, *Las idas y venidas del Ministerio de Igualdad: ¿qué supone su recuperación doce años después?*, in *Newtral*, 11-1-2020, www.newtral.es/las-idas-y-venidas-del-ministerio-de-igualdad-que-supone-su-recuperacion-doce-anos-despues/20200111/.

⁸⁶ Sempre in questo quadro, a partire dal 2022, si colloca la pubblicazione da parte dell'*Instituto de la Mujeres* di infografiche mensili che evidenziano le disuguaglianze di genere, accanto ai Rapporti annuali sulle disuguaglianze di genere. Alla fine del 2022,

Passando ad analizzare le modifiche che hanno interessato questo nuovo percorso di costruzione del bilancio di genere, il punto di avvio è rappresentato dall’Ordinanza del Ministero delle Finanze (*Ministerio de Hacienda*) del 14 luglio 2020 che, nello stabilire le norme per la preparazione del Bilancio Generale dello Stato per il 2021, dispone all’articolo 7, c. 6, l’obbligo di redigere il Rapporto sull’impatto di genere secondo un modello assai diverso da quello redatto fin a quel momento⁸⁷.

Il riferimento è a quelle numerose novità, rispetto agli anni precedenti, che troveranno la prima attuazione a partire dalla *ley 11 del 2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021*, non a caso espressione della stagione pandemica quale momento di radicalizzazione delle disegualianze di genere e del conseguente Piano spagnolo di Ripresa, Trasformazione e Resilienza che, come quello italiano, mira a mitigare l’impatto della pandemia Covid-19 sulla società, sulla sanità e sull’economia spagnola, incorporando tra i suoi quattro pilastri trasversali la necessità di costruire un Paese senza divario di genere, con piena parità tra donne e uomini.

Obiettivo che è stato incorporato nella Legge di Bilancio Generale attraverso la modifica del suo articolo 37.2, a cui si accompagnano tutta una serie di disposizioni specifiche, talune direttamente connesse alla redazione del bilancio di genere, come quelle relative all’istituzione della Commissione interministeriale per il bilancio di genere, e altre connesse implicitamente, come quelle volte a rafforzare le funzioni dell’Istituto della Donna (*Instituto de la Mujer*) di cui la legge modifica anche l’appellativo in Istituto delle Donne (*Instituto de las Mujeres*). Una modifica che potrebbe sembrare solo “simbolica”, ma che invece ha l’obiettivo di “incorporare la diversità delle donne”⁸⁸.

Ma la modifica più rilevante è quella che ha interessato l’articolo 37, c. 2 «Presentazione al Parlamento spagnolo» della legge generale di bilancio (l. n. 47 del 2003)⁸⁹, secondi cui il progetto di Legge di Bilancio Generale dello Stato deve essere accompagnato da tutta una documentazione, tra cui rientra espressamente al punto b) la relazione sull’impatto di genere (*Informe de Impacto de Género*)⁹⁰.

l’istituto ha iniziato a pubblicare anche la rivista semestrale *In_Mujeres: Monografías Feministas* per sensibilizzare l’opinione pubblica sui persistenti divari di genere.

⁸⁷ Si veda *Orden HAC/641/2020, de 14 de julio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2021*.

⁸⁸ Come sottolineato da Noelia Vera, Segretaria di Stato per le pari opportunità e contro la violenza di genere.

⁸⁹ A cui è connessa anche la disposizione che prevede l’inclusione di una nuova Disposizione Finale nella suddetta Legge Generale di Bilancio, che autorizza la Segreteria di Stato per i Bilanci e le Spese ad approvare, mediante una Risoluzione della Segreteria di Stato, la metodologia per la preparazione del Rapporto sull’Impatto di Genere.

⁹⁰ Nello specifico: a) Relazioni descrittive dei programmi di spesa e dei loro obiettivi annuali; b) Relazione sull’impatto di genere; c) Relazione sull’impatto su bambini,

Nello specifico poi la Spagna ha scelto di utilizzare la metodologia svedese nota come «3-R», che analizza Realtà, Rappresentanza e Risorse-Risultati per integrare la prospettiva di genere nel Bilancio Generale dello Stato, andando ad articolare la Relazione nei tre conseguenti capitoli al fine di realizzare un bilancio pienamente attento alle questioni di genere⁹¹.

Pertanto, il Rapporto dedica il primo capitolo all'analisi della «Realtà», quale esplicazione e diagnosi dettagliata delle disuguaglianze di genere nel campo dell'occupazione, della conciliazione vita-lavoro e corresponsabilità, dell'istruzione, della salute, della scienza e tecnologia, della violenza di genere, del potere e del processo decisionale, secondo le informazioni pubblicate dall'Istituto Nazionale di Statistica nel suo rapporto «Donne e uomini in Spagna», integrate dai dati della Segreteria di Stato per l'Uguaglianza e contro la violenza di genere e dell'Istituto delle Donne.

Nel secondo capitolo «Rappresentanza» il rapporto va poi ad analizzare la situazione occupazionale nel settore pubblico spagnolo in base al genere dei dipendenti, utilizzando i dati del Bollettino Statistico del Personale delle Pubbliche Amministrazioni (*Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas* -BEPSAP) e del Registro Centrale del Personale. L'indice di presenza relativa di uomini e donne viene utilizzato come indicatore centrale, integrato da alcune variabili (stipendi, livelli amministrativi, tipo di contratto, tipo di amministrazione, ecc.) ed evidenziando le differenze nel numero, nella posizione gerarchica e nelle funzioni.

Ed infine, nell'ultimo capitolo dedicato a «Risorse-Risultati» si vanno a categorizzare la maggior parte dei programmi di bilancio in termini di rilevanza di genere⁹². In sostanza, utilizzando i dati ottenuti dai dipartimenti ministeriali e dagli organi costituzionali, ciascun programma viene brevemente descritto in termini di parità, indicandone le principali linee d'azione ed elencando gli obiettivi e gli indicatori di parità, anche riconoscendo l'ampia gamma di rilevanza di ciascun programma di bilancio per le politiche di parità. La Relazione cerca, altresì, di incorporare indicatori

adolescenti e famiglie; d) Relazione sull'allineamento del Bilancio Generale dello Stato agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030; e) Un allegato che dettaglia la ripartizione economica degli stanziamenti, per centro di spesa; f) Un allegato pluriennale dei progetti di investimento pubblico, inclusa la loro classificazione territoriale; g) La liquidazione del bilancio dell'anno precedente e una liquidazione preliminare per l'esercizio in corso; h) I conti e i bilanci del sistema di previdenza sociale dell'anno precedente; i) I bilanci consolidati; j) Una relazione economico-finanziaria, che includerà una spiegazione del contenuto di ciascun bilancio, specificando le principali modifiche rispetto ai bilanci attuali; k) Una relazione sui benefici fiscali.

⁹¹ Si tratta del Metodo delle 3 R sviluppato nel progetto *JÄMKOM* per facilitare l'implementazione nei comuni svedesi della strategia di *mainstreaming* di genere, già richiamato dalla Commissione delle Comunità Europee nella Relazione annuale della commissione Pari opportunità per le donne e gli uomini nell'Unione europea, Bruxelles, 1999, 12 (COM(1999) 106 def.).

⁹² Si tratta di circa l'80% del totale dei programmi inclusi nel Progetto di Legge di Bilancio Generale dello Stato per il 2021.

disaggregati per genere, per determinare l'impatto sulla parità di genere dei bilanci, tenendo conto anche di modelli internazionali e nazionali, nonché delle raccomandazioni dell'OCSE e del FMI.

In questo quadro i vari programmi sono poi riclassificati in base alla loro rilevanza di genere come «alta, media, bassa o nessuna rilevanza», a cui consegue una valutazione del Progetto di Legge in termini di rilevanza di genere sulla base dell'aggregazione dei risultati ottenuti, secondo una metodologia che la stessa legge prevede in via di definizione nei futuri progetti di legge.

Secondo il dettato dell'*Informe de impacto de género del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021* tale metodologia è soggetta, infatti, a un processo evolutivo, al fine di consentire nel corso degli anni un ambito di applicazione oggettivo e soggettivo più ampio, nonché progressi verso una valutazione più completa dell'impatto e dell'efficacia delle azioni, nella fondamentale consapevolezza che il percorso verso una società pienamente equa trova nel Bilancio un tassello fondamentale. L'inclusione della prospettiva di genere in tutte le fasi del processo di bilancio è, dunque, un requisito essenziale per consolidare la crescita economica e per garantire che tale crescita risponda realmente alle diverse esigenze di donne e uomini.

Il tutto sottolinea il riconoscimento della complessità *in re ipsa* delle politiche di *Gender Mainstreaming* e delle pratiche di *bilanci di genere*, e dunque della costruzione di un *Informe de impacto de género*, come evidenziato in particolare nel primo *Informe* legato al *Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021*.

Questo percorso, descritto a grandi linee, evidenzia la maturità del sistema spagnolo nel cercare di non incorrere in bilanci di genere quali meri “prospetti illustrativi dello stato dell'arte delle disuguaglianze”.

Secondo la *ratio* dell'*Informe 2021*, infatti, quello a cui i governi e i legislatori dovrebbero tendere è la costruzione di un nuovo approccio al bilancio pubblico, il cui complesso obiettivo dovrebbe essere quello di stabilire una vera e propria categorizzazione dei programmi di bilancio basata sulla configurazione di parametri in grado di definire il rapporto tra *bilanci e genere*⁹³.

Così, a partire dall'*Informe 2021*, si è realizzata la prima analisi diretta ad accertare se i programmi di bilancio impattino sulle persone e in particolare se abbiano il c.d. *Potere trasformativo*, vale a dire la capacità di agire a favore della parità tra uomini e donne con le azioni intraprese per promuovere la parità di genere. A questa segue l'analisi sulla c.d. *Capacità di impatto*, ovvero la ponderazione delle azioni del programma in base al

⁹³ E questo, in particolare dal 2021, non soltanto con riferimento al bilancio dello Stato, ma con riferimento ad un ben più ampio “perimetro soggettivo”, che include, oltre alle amministrazioni centrali, gli enti autonomi, gli enti che compongono il Sistema di Previdenza Sociale, ed anche altri enti del settore pubblico statale. Tutti soggetti i cui bilanci vanno a formare il Bilancio Generale dello Stato consolidato, anche nella logica dei *diktat* europei del deficit e debito pubblico.

numero di persone interessate. Infine viene misurata la *Rilevanza funzionale*, vale a dire se l'area in cui opera il programma consente di agire come "leva di cambiamento" nell'uguaglianza di genere.

A seguito della adozione di questi criteri, i programmi vengono classificati nelle suddette quattro categorie: 1) dell'alta rilevanza di genere, 2) della media rilevanza di genere, 3) della bassa rilevanza di genere, 4) di nessuna rilevanza di genere. Il tutto con l'obiettivo di determinare se le voci di bilancio e i relativi programmi siano neutri rispetto al genere o abbiano conseguenze diseguali per uomini e donne.

Tali considerazioni hanno condotto a un'analisi attenta della ripartizione delle spese in diverse categorie di genere che, esaminata dal 2021 al 2023, ha messo in evidenza una crescente e costante attenzione alla "riqualificazione in base al genere", oltre ad un'importante modifica a livello di metodologia a partire già dal secondo anno dell'*Informe de impacto de género del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2022*. Tant'è che dal 2022 i programmi sono stati classificati in cinque categorie per determinare se sono neutri rispetto al genere o se hanno conseguenze diseguali per uomini e donne, e specificatamente in 1) Alta rilevanza di genere; 2) Media rilevanza di genere; 3) Bassa rilevanza di genere; 4) Nessuna rilevanza di genere; 5) Rilevanza di genere negativa. Pertanto, sono stati classificati di «alta rilevanza di genere» i programmi di grande interesse per la loro capacità trasformativa, il loro impatto e la loro riconosciuta rilevanza funzionale, secondo un *range* da più di 7 a 10. Di «media rilevanza di genere» i programmi con un impatto moderato su donne e uomini e con il potenziale di promuovere la parità di genere, ovvero da più di 3 a 7. E ancora di «bassa rilevanza di genere» i programmi con impatto limitato su donne e uomini che possono contribuire ai primi passi verso la parità di genere, ovvero da più di 0 a 3. E infine di «rilevanza di genere negativa», i programmi con un impatto limitato sulle persone e che potrebbero aumentare o mantenere il divario di genere, ovvero tra 1 e 0.

Così se, nel 2021, le spese catalogate nelle suddette 4 categorie erano state considerate di alta rilevanza di genere per il 15%, di media rilevanza di genere per il 38%, di bassa rilevanza di genere per il 29%, di nessuna rilevanza di genere il 18%. A partire dal 2022 sono stati analizzati 337 dei 365 programmi di spesa, di cui 7,68% senza pertinenza di genere, 0% a rilevanza di genere negativa, e pari al 92,32% del totale considerati sensibili al genere, di questi, 74 (21,96%) erano altamente rilevanti, 112 (33,23%) di media rilevanza e 151 (44,81%) di scarsa rilevanza⁹⁴. Percentuali che assumono un diverso significato se letti secondo una analisi in termini monetari, vale a dire tenendo conto degli importi dei programmi di bilancio. Tale seconda analisi delle spese porta infatti a rilevare 11% ad alta rilevanza di genere, 61% a media rilevanza di genere, 25% a bassa rilevanza di genere,

⁹⁴ Un'analisi più dettagliata ha rivelato che, tra i programmi rilevanti, 186 erano di media o alta rilevanza, pari al 55,19% di tutti i programmi sensibili al genere.

3% senza pertinenza di genere, 0% a rilevanza di genere negativa.

Questo rapporto incorpora numerosi miglioramenti nella sezione Risorse-Risultati, principalmente metodologici e di presentazione, al fine di ottenere un risultato più coerente, solido e trasparente, e dunque risultati delle analisi più accurati.

Un miglioramento fondamentale in questo senso è rappresentato anche dalla possibilità di rispondere al questionario con risposte multiple, e non come nell'anno 2021, solo con risposte dicotomiche che, in alcuni casi, comportavano il rischio di alterare i risultati.

Di particolare rilievo poi, a partire dal 2022, è l'analisi condotta sulle diverse sezioni di bilancio sui programmi di bilancio connessi al *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Questo ha, infatti, portato ad un notevole ampliamento della portata dell'analisi, e dunque a risultati particolarmente significativi, avendo aggiunto 139 programmi del piano di *Recuperación, Transformación y Resiliencia*, espressione in modo particolare dei programmi dei dipartimenti ministeriali connessi alla materia di genere, anche perché il Piano è in linea, e anzi va a rafforzare, gli orientamenti sia di livello nazionale che europeo sulla parità di genere e opportunità. In larga parte, infatti, l'analisi si è rivolta a programmi che hanno rafforzato l'integrazione di criteri volti sia a definire programmi con una prospettiva di genere, che a sviluppare azioni e misure che promuovano la parità di genere nella definizione e rielaborazione dei programmi di spesa.

Inoltre altra novità a partire dal 2022 è l'aggiunta di una rappresentazione grafica alla pagina *web* del Ministero delle Finanze che consente agli utenti di ottenere facilmente le informazioni desiderate sulla legge di bilancio e sulla sua rilevanza di genere.

Ed ancora proseguendo l'analisi dell'*Informe de impacto de género 2023* è innanzitutto possibile rilevare il percorso di consolidamento della metodologia, alla quale anche nel 2023 sono state introdotte modifiche al fine di consentire una valutazione più precisa della rilevanza di genere di un programma di bilancio.

Come testimonia la scelta di campo, a partire dal 2023, di ritenere eccezionale l'individuazione di un programma di bilancio senza alcuna pertinenza (diretta o indiretta) sulle questioni genere, e di prevedere una esplicitazione della motivazione per cui il programma di bilancio non è sensibile alle questioni di genere.

Ulteriore modifica significativa introdotta dal 2023 nella metodologia concerne ancora una volta le opzioni di risposta utilizzate per classificare la rilevanza di genere di un programma di bilancio, a cui sono stati inclusi criteri oggettivi per determinare in modo più rigoroso le risposte, al fine di valutare se il numero di persone interessate dal programma sia elevato o basso, o di misurarne l'impatto attraverso il numero di linee di spesa che affrontano la parità di genere.

È opportuno ricordare poi che il 2023 rappresenta il secondo anno in

cui sono state integrate le informazioni provenienti dai programmi finanziati attraverso il *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Il risultato è stato quello di una maggiore attenzione alla rappresentazione dei risultati anche mediante strumenti grafici, al fine di facilitarne la comprensione e migliorarne l'accessibilità⁹⁵.

Nello specifico poi l'analisi ha portato ad evidenziare un percorso in costante miglioramento nella predisposizione dell'*Informe* che, grazie anche al processo di consolidamento metodologico, ha portato a progressi significativi sotto diversi aspetti, come il numero di programmi di bilancio analizzati, la determinazione della sensibilità di genere dei programmi di bilancio e la categorizzazione della loro pertinenza.

Ed infatti nel 2023 sono stati analizzati 379 programmi di spesa, di cui 372, pari al 98%, sono stati considerati sensibili al genere. Di questi, 75 (20%) hanno un'elevata pertinenza, 162 programmi di spesa (43%) hanno una pertinenza media e 135 programmi di bilancio sono stati classificati con una bassa pertinenza. Ciò significa che rispetto ai 363 programmi di bilancio analizzati l'anno precedente, nel 2023 il numero è aumentato di 16 programmi, portando il numero totale di programmi di spesa analizzati a 379. D'altro canto, è stato osservato un aumento del 10% nei programmi sensibili al genere, con 372 programmi definiti sensibili al genere dalle sezioni di bilancio, rispetto ai 337 dell'anno precedente. Questa analisi implica che solo 7 programmi di spesa all'interno dell'area *target* analizzata sono stati definiti "insensibili al genere", con una diminuzione del 75% rispetto all'anno precedente.

Nello specifico poi, mentre nel 2022 predominava il numero di programmi di bilancio di scarsa rilevanza, che rappresentavano circa il 41% del numero totale dei programmi di spesa, nel 2023 sono i programmi classificati come di media rilevanza a rappresentare una quota maggiore dell'insieme dei programmi di bilancio. Questa percentuale è salita, infatti, al 43% nel 2023, poiché 162 programmi di spesa presentano questo tipo di rilevanza, 50 in più rispetto alla precedente bozza di legge. Questa modifica implica anche una diminuzione dei programmi di bilancio classificati come a bassa rilevanza, che subiscono un calo significativo da 151 a 135. Nel frattempo, il numero di programmi che dimostrano un'elevata rilevanza di genere rimane stabile rispetto all'anno precedente. Va inoltre notato che, come nel 2022, nessun programma di bilancio è stato classificato come avente una rilevanza di genere negativa.

A ben vedere il riconoscimento di un costante e progressivo miglioramento della metodologia con nuove funzionalità che consentono

⁹⁵ Questo tipo di analisi grafica consente non solo ai cittadini di visualizzare tutti i dati disponibili nel capitolo sopra menzionato da diverse prospettive, ma è anche utile per i gestori dei fondi pubblici, poiché aiuta a ridefinire o rivedere i programmi di spesa e, ove necessario, a riorientare gli obiettivi del programma per evitare impatti negativi o proporre azioni con conseguenze positive nella lotta per la parità di genere.

un'analisi più dettagliata dei programmi di spesa, anche incorporando un gran numero di nuovi programmi, dimostra palesemente l'intenzione del modello spagnolo di consolidare il percorso che consente la valutazione delle azioni e delle politiche tenendo sempre presente il loro impatto sulla parità.

A porre un freno a questo processo innovativo, almeno sotto il lato della trasparenza, sono intervenute però le complesse vicissitudini che stanno segnando l'esperienza politica spagnola che non riesce ad approvare una legge di Bilancio dal 2023. Aspetto questo che, a differenza del sistema italiano, consente ai sensi dell'art. 134, c. 4 della Costituzione spagnola, la proroga dell'ultimo bilancio approvato quale conseguenza automatica e obbligatoria della mancata approvazione parlamentare della legge annuale di bilancio. Aspetto che, dunque, non sembra impedire all'esecutivo progressista di portare a termine la legislatura, grazie anche alla buona situazione economica della Spagna, che ha registrato una crescita più del doppio di quella della media Ue e che ha consentito di raggiungere rilevanti traguardi in assenza di una specifica programmazione di bilancio, come quelli che vanno a rafforzare il percorso verso la parità di genere adottati proprio nel mentre non si approvava la legge di bilancio⁹⁶. In questo quadro, proprio in riferimento alla parità di genere, si inserisce il Patto statale contro la violenza di genere, aggiornato e rafforzato, rispetto a quello del 2017⁹⁷, con il risultato di consolidare la c.d. cultura del consenso per cui «solo sì è sì»⁹⁸. Ed anche il Terzo piano strategico per l'effettiva parità tra donne e uomini

⁹⁶ Cfr. L. Frosina, *La legislatura "impossible" avanza tra crescita economica, proroga del bilancio e divisioni politiche*, in *Nomos*, 1, 2025.

⁹⁷ Si veda in particolare *Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual*. Cfr. I. Merenda, *La ley del solo sí es sí: la controversa reforma dei delitti contro la libertà sessuale nell'ordinamento spagnolo. Spunti per il legislatore italiano?*, in *Arch. pen.*, 2024.

⁹⁸ Per approfondimenti a carattere generale J. Napolitano, «*Only Yes Means Yes*»: *An Essay on University Policies Regarding Sexual Violence and Sexual Assault*, in *33 Yale L. & Pol'y Rev.* 387 (2015). Sembra interessante segnalare come, proprio mentre si sta scrivendo, anche in Italia, è in corso la discussione dell'introduzione di tale normativa, a conferma della consapevolezza che sta maturando nei vari Stati di una maturata sensibilità culturale nel contrasto alla violenza di genere. Con questa modifica l'Italia si allineerebbe ai molti paesi europei che già hanno introdotto il modello consensuale puro, riassumibile nel principio «solo sì significa sì» (Belgio, Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Danimarca, Finlandia, Germania, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Slovenia, Spagna, Svezia e da ultimo la Francia). Anche se dopo l'approvazione il 13 novembre 2026, in commissione giustizia alla Camera, del testo dell'emendamento nell'ambito dell'esame, in sede referente, della proposta di legge in tema di «Modifica dell'articolo 609-bis del codice penale in materia di violenza sessuale e di libera manifestazione del consenso» (C. 1693 Boldrini, C. 2151 Sportiello e C. 2279 Ascari), che per la prima volta introduceva anche nel nostro ordinamento il principio del libero consenso, chiarendo appunto che «solo sì è sì», e che conseguentemente ogni atto sessuale senza il consenso è stupro, il 25 novembre, proprio nella giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne, la norma non è stata approvata dalla Commissione Giustizia del Senato. Laddove, con una clamorosa retromarcia sull'accordo *bipartisan* raggiunto tra maggioranza e opposizione, vi è stata invece la richiesta di un rinvio e di un supplemento di riflessione.

2022-2025, che costituisce il principale strumento governativo per orientare i cambiamenti istituzionali e sociali verso il raggiungimento della parità tra donne e uomini, e per la cui attuazione è previsto un investimento di 21.319 milioni di euro, pari al 4,4% del bilancio non finanziario dello Stato, rispetto all'1,1% del piano precedente, scaduto nel 2016⁹⁹.

5. A mo' di conclusioni brevi riflessioni su un confronto diseguale tra Spagna e Italia nel percorso verso una effettiva declinazione finanziaria del diritto alla parità di genere

Volendo prospettare alcune riflessioni sul confronto tra Spagna e Italia nel percorso verso l'effettività del diritto alla parità di genere anche nella sua dimensione finanziaria, non poche sono le differenze tra i due Paesi dell'UE, così vicini per cultura e posizione geografica, ma anche così lontani laddove si vada ad osservare lo stadio di salute dei progressi socio-economici, soprattutto secondo una prospettiva di parità di genere.

In questo quadro emergono infatti alcuni tratti sintomatici di quel diverso posizionamento dei due Stati nel *Gender Equality Index*, con il quarto posto della Spagna e il quattordicesimo l'Italia.

La prima, la Spagna con un ponteggio di 70,9%, sopra la media UE del 63,4%, la seconda, l'Italia con 69,2%, sotto la media Ue.

Un divario che risulta ben visibile se si sposta l'attenzione sulla declinazione finanziaria del diritto alla parità di genere nel prisma della ricerca dell'effettività del diritto stesso.

D'altronde la Spagna già dal 2008 aveva dato avvio alla predisposizione parallelamente al Bilancio generale dello Stato di un rapporto sull'impatto di genere, dal 2011 anche pubblicato *on line*. Ed ancora già dal lontano 2009 il sistema spagnolo aveva posto l'attenzione in modo chiaro anche dell'impatto sul diritto alla parità di genere dei Fondi europei, dando vita alla Rete nazionale spagnola sull'uguaglianza di genere nei fondi europei, quale *forum* di dibattito e analisi con il fine di migliorare l'integrazione reale ed efficace della prospettiva di genere negli interventi cofinanziati dai fondi europei, quale strumento complementare ai diversi programmi, sia tra loro che con altre politiche pubbliche.

Non solo. A rafforzare ulteriormente il percorso verso l'effettività finanziaria del diritto alla parità di genere nell'ordinamento spagnolo sono intervenute anche le novità che hanno interessato la stagione del *Next Generation EU*, che in Spagna ha dato vita, come è noto, al *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, c.d. España Puede*.

Tra queste emerge il riconoscimento, di nuovo, nel marzo 2020, dello

⁹⁹ Il piano è strutturato attorno a quattro linee di intervento per l'effettiva parità tra donne e uomini: 1) Buon governo: verso modi di agire e decidere più inclusivi; 2) Economia per la vita e un'equa distribuzione della ricchezza; 3) Verso la garanzia di vite libere dalla violenza maschile contro le donne; 4) Un Paese con diritti effettivi per tutte le donne.

status di Ministero al *Ministerio de Igualdad*, quale ministero con portafoglio (a differenza dell'Italia) e dunque con una propria struttura¹⁰⁰ e risorse proprie¹⁰¹. Il Ministero quale massimo organo governativo per la promozione dell'uguaglianza di genere e delle altre questioni relative all'uguaglianza nell'ampia dimensione dell'identità di genere sembra viepiù assumere anche una funzione di "filtro", posto che questo dovrebbe essere consultato da Dipartimenti e Ministeri di altri settori su quasi tutte le politiche, le leggi e i programmi, nuovi ed esistenti, inclusi progetti di legge, regi decreti-legge, regi decreti legislativi e proposte normative, in ragione proprio della trasversalità delle questioni concernenti la parità e anche l'identità di genere.

Trasversalità che se "sulla carta" sembrerebbe rappresentare un punto in comune tra i Piani nazionali della stagione del *Next Generation EU* spagnolo, ovvero il c.d. "*España Puede*" e il c.d. "Italia Domani", la timidezza delle novità introdotte nel nostro ordinamento portano, di converso, a far pendere la bilancia sempre in favore della Spagna. Come dimostra la modifica operata alla Legge di Bilancio Generale attraverso la modifica del suo articolo 37.2, a cui si accompagnano tutta una serie di disposizioni specifiche, talune direttamente connesse alla redazione del bilancio di genere, come quelle relative all'istituzione della *Commissione interministeriale per il bilancio di genere*, e altre connesse implicitamente, come quelle volte a rafforzare le funzioni dell'Istituto della Donna (*Instituto de la Mujer*) di cui la legge modifica anche l'appellativo in Istituto delle Donne (*Instituto de las Mujeres*), cercando di dare voce alle "diversità" dell'universo femminile, tanto da muoversi anche verso la promozione di studi, attività di formazione e osservatori sulla realtà delle donne trans, oltre ad avere linee di lavoro sull'uguaglianza e l'occupazione per le persone LGBTI+, pur non essendo un istituto rivolto espressamente all'identità di genere. Ancora forte è, infatti, il riferimento, non solo letterale, alle donne (*mujeres*).

Ancora più rilevante risulta la modifica che ha interessato la relazione sull'impatto di genere - *Informe de Impacto de Género*, andando ad innovare fortemente quel Rapporto *ex ante* redatto in Spagna sin dal 2008, parallelamente al Bilancio generale dello Stato: come novità, al fine di realizzare un bilancio pienamente attento alle questioni di genere, dal 2021 il rapporto è stato redatto utilizzando come riferimento il metodo delle 3 R che si riferisce alla triplice prospettiva in termini "Realtà", "Rappresentanza" e "Risorse – Risultati", in ragione della consapevolezza della necessità di

¹⁰⁰ Si ricorda che tra il 2010 e il 2018 le responsabilità del dipartimento sono state trasferite al *Ministerio de Sanidad* e tra il 2018 e il 2020 al *Ministerio de la Presidencia*.

¹⁰¹ Ad esempio, per l'anno 2024, con il bilancio 2023 prorogato, il Dipartimento per le Pari Opportunità ha avuto a disposizione 511,5 milioni di euro. Dei sette programmi della Sezione 30 (Ministero per le Pari Opportunità) del bilancio, spiccano il Programma 232C "Azioni per la prevenzione integrale della violenza di genere" con 260 milioni di euro, e il Programma 232B "Pari opportunità tra donne e uomini" con 232 milioni di euro.

integrare la dimensione di genere in tutte le politiche pubbliche. Un ulteriore passo avanti dato proprio dal ricordo al metodo delle “3 R” nel Rapporto sull’impatto di genere che accompagna il Progetto di Legge sul Bilancio Generale dello Stato a partire dal 2021, secondo un sistema di riclassificazione e metodologia prevista *ex lege* quale meccanismo in costante adeguamento-aggiornamento al fine di addivenire ad una riclassificazione più precisa possibile in merito all’impatto sulla parità di genere.

Su questa scia sembra muoversi, seppur assai lentamente, anche l’ordinamento italiano che nella stagione del PNRR è andato per la prima volta a ripensare ad una qualche forma di bilancio di genere collegato alla fase del bilancio di previsione, innovando l’assetto informativo relativo ai documenti di finanza pubblica, ed includendo un’analisi preventiva delle spese secondo una lettura orientata a distinguere l’impatto sulla parità di genere. Nello specifico a decorrere dall’anno 2023 per il disegno di legge di bilancio per il triennio 2024-2026, il Ministro dell’economia e delle finanze trasmette alle Camere, entro trenta giorni dalla presentazione del disegno di legge di bilancio ai sensi dell’articolo 21 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, appositi allegati conoscitivi nei quali, per il triennio di riferimento del disegno di legge di bilancio, è data evidenza delle spese relative alla promozione della parità di genere attraverso le politiche pubbliche.

Per la prima volta, dunque, a partire dal 2024 è possibile analizzare la spesa pubblica italiana secondo una prospettiva di genere sia in termini di previsione della spesa sia in termini di rendicontazione, vale a dire, dunque, che l’analisi sul bilancio di genere, condotta in fase di programmazione della spesa, rappresenta un’ulteriore fonte di dati, che si aggiunge a quella sul rendiconto già avviata dal 2016 (art. 38-septies della legge n. 196 del 2009).

Vero è che se dalla “forma” il confronto si vuole spostare sulla “sostanza”, è (purtroppo) possibile rilevare come le criticità del modello italiano non siano espressione solo del ritardo temporale di adeguamento ad un modello anche *ex ante* di una qualche forma di bilancio di genere, quanto espressione della scelta di applicare la metodologia di riclassificazione adottata al consuntivo.

In particolare, la riclassificazione della spesa prevista dalla riforma PNRR M1C1-110 adottando la metodologia applicata ai dati di consuntivo presenta alcune difficoltà. *In primis* quelle relative alla limitata portata dell’opera di classificazione del modello italiano di bilancio di genere che, a differenza di quello spagnolo, porta a considerare come neutrali al genere la gran parte delle spese.

A differenza della Spagna dove assai residuali risultano le spese senza alcun impatto sulle questioni relative alla parità di genere, ancor di più a partire dal 2023 laddove tale possibilità è stata individuata come eccezionale ed è stata prevista una esplicitazione della motivazione per cui il programma di bilancio non è sensibile alle questioni di genere.

Vi sono poi difficoltà tecniche nell’adozione della metodologia di

riclassificazione prevista per il Rendiconto dello Stato al bilancio di previsione, data la necessità di classificare anche i capitoli e i piani gestionali, di parte corrente e capitale, dei Fondi da ripartire, che sono presenti solo nel bilancio di previsione – perché oggetto di ripartizione in corso d’anno – e non nel consuntivo.

Non da ultimo occorre poi rilevare la diversa graduazione del sistema di riclassificazione tra Spagna e Italia, con una riclassificazione in Spagna su cinque voci, mentre in Italia su quattro voci, a cui corrisponde, in ragione del maggior numero di distinzioni una maggiore attenzione e precisione classificatoria¹⁰².

Tutti dati da cui emerge come la parità di genere sia ancora un *puzzle* in costruzione anche nella dimensione europea della finanza pubblica, in cui affiorano modelli assai differenti di bilanci di genere da Stato a Stato e anche tra Stati vicini sia geograficamente che culturalmente quali la Spagna e l’Italia. E se, dalle considerazioni sin qui svolte, è emerso, con evidenza, che la Spagna è molto più avanti dell’Italia, non si può tuttavia ignorare che proprio la Spagna sta incontrando enormi difficoltà (politiche) in merito all’approvazione della legge di bilancio attualmente in proroga dal 2023, e dunque anche sul bilancio di genere.

Vanessa Manzetti
Dipartimento di Scienze Politiche
Università di Pisa
vanessa.manzetti@unipi.it

¹⁰² Rispettivamente per la Spagna secondo cinque voci, ovvero 1. Alta rilevanza di genere; 2. Media rilevanza di genere; 3. Bassa rilevanza di genere; 4. Nessuna rilevanza di genere; 5. Rilevanza di genere negativa, mentre in Italia su quattro voci, vale a dire 1. spese dirette a ridurre le disuguaglianze di genere; 2.) spese sensibili a ridurre le disuguaglianze di genere; c) spese neutrali alle disuguaglianze di genere; 4) spese da approfondire.

