

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in Scienze politiche



IL BILANCIO PARTECIPATIVO SOTTO UNA PROSPETTIVA DI
GENERE, IN ITALIA E NEL MONDO: UNA LETTURA CRITICA
E COSTRUTTIVA

Relatrice: PROF.SSA LORENZA PERINI

Laureando: LORENZO ARRAS
matricola n. 1229990

A.A. 2021/2022

Indice	1
Introduzione	3
I. Lo strumento del bilancio partecipativo	7
I.1. Le origini	7
I.2. Spunti dalla letteratura accademica	9
I.3. In Italia	14
II. La partecipazione delle donne nella democrazia partecipativa	23
II.1. Come partecipano le donne?	23
II.2. Perché adottare una prospettiva di genere?	27
II.3. Alcuni casi di studio: criticità	28
II.4. Riflessioni	37
III. La contaminazione del bilancio partecipativo con l'approccio gender-responsive budgeting	43
III.1. Rappresentazione e politica locale	43
III.2. Che cosa è l'approccio gender-responsive budgeting GRB	46
III.3. Gender Responsive Participatory Budgeting GRPB	54
Conclusioni	67
Bibliografia	70

Introduzione

Partendo da un'analisi dello strumento del Bilancio partecipativo (BP), esporremo innanzitutto le sue origini alla fine gli anni '80 in Brasile. Verrà illustrato nello specifico il funzionamento del BP di Porto Alegre, in quanto esperienza pilota di questa sperimentazione democratica dalla cui impronta si è successivamente espanso in tutto il mondo, per comprendere le procedure, l'interesse politico dietro e le riflessioni che fin dall'inizio hanno caratterizzato questo strumento.

Successivamente, attraverso la precisa analisi di Allegretti e Stortone (2014, 2018), ne studieremo l'ingresso e le sue evoluzioni nella penisola italiana. Dalle prime sperimentazioni nei primi anni 2000 fino al più recente contributo di Badia (2022) che tratta della pandemia di COVID-19, cercheremo di isolare i caratteri specifici del BP nel contesto italiano con il supporto delle considerazioni di Bassoli (2011): quali sono i punti di criticità di questo strumento secondo la letteratura accademica, e quali sono invece i fenomeni che più hanno impattato su questo.

Nel secondo capitolo avremo modo invece di trattare le questioni della prima domanda di ricerca dell'elaborato corrente: può il meccanismo del BP in quanto strumento di democrazia partecipativa, supportare e promuovere le istanze della prospettiva di genere, anche a fronte della "crisi" e del fallimento in questo senso della democrazia rappresentativa? Se tra i diversi interessi che muovono attori politici e civili ad avvicinarsi a questo strumento vi è un desiderio di maggiore democraticità e inclusività della politica, sarà corretto indagare chi sono i cittadini e le cittadine che partecipano e come lo fanno.

In questo senso sarà necessario prima esporre la partecipazione formale e informale delle donne alla vita politica. Attraverso due ampie analisi, Coffè et al. (2010) e Sartori et al. (2017), scopriremo che la partecipazione delle donne è certamente più bassa di quella degli uomini ma che piuttosto che partecipare semplicemente meno, le donne partecipano con modalità differenti: appunto noteremo che le donne tendenzialmente partecipano nelle forme "private" di politica piuttosto che pubbliche in quanto richiedono meno dispendio di risorse quali tempo o soldi. Queste analisi saranno modo anche di esporre le barriere culturali, economiche e relazionali quali

l'occupazione professionale o la socializzazione che impediscono alle donne di partecipare tanto quanto gli uomini nella politica istituzionale, e in parte anche nelle sperimentazioni partecipative come il BP.

Secondo diversi teorici e studiosi vige una certa visione di universalità e dunque neutralità dello strumento del bilancio per uomini e donne e ciò, come dimostreremo nel secondo capitolo, non è pienamente coerente alla realtà: la diversa socializzazione di genere, animata dalle società, dalle relazioni economiche ma anche dal quadro normativo tra i diversi fattori, crea delle chiare differenze tra uomini e donne; differenze tali da compromettere la neutralità dell'allocazione delle risorse tra i due sessi.

Consapevoli dell'impatto che questi fattori hanno sull'allocazione delle risorse premeditadamente tra uomini e donne, andremo a vedere come funzionano i processi di BP, in quanto strumenti di allocazione delle risorse nella politica locale. Utilizzeremo la letteratura accademica che si concentra specificatamente sull'apporto delle donne ai BP nell'America centrale e meridionale negli ultimi vent'anni di singoli casi di studio - metodologia di studio dei BP particolarmente diffusa. Dalla Colombia al Brasile, avremo modo di vedere risultati diversi tra loro in termini di coinvolgimento, effetti, procedure e su di questi verranno illustrati alcuni fattori esplicativi e riflessioni da parte degli autori.

Per approfondire l'analisi dei casi di studio utilizzeremo le categorie dello spazio proposte da Holdo (2020): la questione di genere e la partecipazione politica non possono essere ricondotte a delle "semplici" valutazioni numeriche perché la politica stessa non è riconducibile a quello, la politica piuttosto è data da relazioni di potere che vivono in spazi dinamici o statici in cui donne e uomini, a prescindere dalla partecipazione, si relazionano. Le riflessioni di Cornwall (2003) risultano ancora attuali quando si tratta di approcciarsi al genere, ponendo interrogativi sulla metodologia e la mentalità con cui trattiamo il genere.

Concludiamo che pensare che il superamento e la risposta alle riflessioni della prospettiva di genere sulla vita politica delle donne si consumi a numeri è limitato e limitante.

Avendo trattato la storia del BP nel mondo e in Italia, con le osservazioni di studiosi su questo meccanismo, e avendo presentato le esperienze e le criticità rinvenibili in casi pratici, proveremo a indicare una via costruttiva di integrazione del BP con una prospettiva di genere più radicale. In questo senso proveremo a tracciare una risposta alla seconda domanda di ricerca: come rendere il BP più *gender-sensitive* ma soprattutto più *gender-effective*?

Inizialmente con Carbone e Farina (2020), ci concentreremo sulla penisola italiana e in particolare nel livello di governo locale e parleremo dell'aumento di donne nelle istituzioni locali e dell'impatto delle normative su questo fenomeno. È innegabile che questo aumento di rappresentazione abbia degli effetti positivi, così come è innegabile che la partecipazione delle donne nei BP sia di per sé positiva, nonostante ciò il vero compimento della trasformazione delle relazioni di potere sotto la prospettiva di genere richiede di più: Funk (2015) dimostrerà che le mere rappresentanze non possono da sole contrastare le barriere politiche per le donne, senza che queste integrino intenzionalmente un desiderio di parità di genere.

Successivamente parleremo dell'approccio italiano alle politiche di genere e al *gender mainstreaming*, trattando lo strumento del Bilancio di genere (GB) o *Gender-responsive budgeting* (GRB), inteso come analisi e allocazione consapevole delle risorse secondo il genere, nella tradizione italiana con Guerra e Romano (2020): appunto il GB si è integrato nella cultura politica nazionale e locale in modalità differenti da altri Paesi europei e nonostante i progressi, le buone e le cattive sperimentazioni, rimane un meccanismo diversificato su tutto il territorio nazionale.

Infine, verso le conclusioni, presenteremo le analisi del volume a cura di Ng (2016) che discute espressamente dell'integrazione, ancora raramente riuscita, tra GB/GRB e BP. Nei diversi capitoli del volume, alcuni casi di studio e indicazioni da attori politici e accademici ci indicheranno a una via verso un'integrazione tra questi strumenti in un'ottica costruttiva per future ricerche e municipalità che si affacciano o vogliono potenziare l'impatto di questi due strumenti.

Nelle conclusioni cercheremo di comporre organicamente tutto ciò che è stato detto, dipingendo un quadro quanto più consapevole della situazione attuale del BP sotto la prospettiva di genere.

I. Lo strumento del bilancio partecipativo

I.1. Le origini

Le radici del primo bilancio partecipativo (BP) di Porto Alegre risalgono al 1989 quando la coalizione di sinistra, vincente alle elezioni amministrative, promosse per la prima volta il processo.

Nonostante la sua estrema importanza come esperienza pioniera di questo meccanismo in tutto il mondo, al 2009 il BP a Porto Alegre è una pratica presente solamente all'interno dell'art.85 e art.116 dello Statuto comunale (Pazé, 2009, pp. 210-211), per cui è riconosciuta come una semplice procedura di consultazione dei cittadini che viene attivata unilateralmente dall'amministrazione comunale.

Ma come funziona nella pratica il BP di Porto Alegre, e di conseguenza, da che struttura procedurale sono partite le varie sperimentazioni che considereremo?

Il funzionamento del BP porto-alegrense è disciplinato da un Regolamento interno, sottoposto a revisione annuale. Il ciclo del BP dura un anno, iniziando a marzo e concludendo a gennaio dell'anno seguente con l'approvazione delle "Legge Annuale di Bilancio" e "Piano Annuale degli Investimenti".

In riferimento al ciclo, Allegretti (2003) individua tre fasi:

1. Prima fase. Vengono indette delle assemblee su base territoriale (sia a livello più ampio dei sedici distretti o "regioni", che a livello inferiore di quartiere) e a partire dal 1994 anche delle assemblee su base tematica (su temi come circolazione e trasporti, salute e assistenza sociale, cultura, sviluppo economico e raccolta delle imposte, etc..). In queste assemblee l'amministrazione è presente e inizialmente rende conto della gestione dell'anno precedente.

Dopo circa un mese di assemblee, c'è la prima votazione di "turno unico" per trovare il consenso tra le priorità: le assemblee territoriali votano quattro temi da quattordici voci di preferenza, mentre le assemblee tematiche stilano un'altra classifica delle sottovoci proprie di ogni assemblea.

Ogni assemblea elegge due rappresentanti titolari e due supplenti per far parte del COP (Consiglio del Bilancio Partecipativo), dunque 32 delle assemblee regionali e 12 delle assemblee tematiche oltre che altri rappresentanti di altri

gruppi. Inoltre, ogni assemblea territoriale e tematiche eleggono (in base al numero degli effettivi partecipanti alle assemblee) dei rappresentanti per i Forum dei Delegati Popolari, che lavoreranno insieme anche all'amministrazione sulle proposte in diverse Commissioni.

2. Seconda fase. Il COP si riunisce e segue una formazione sulla redazione di bilancio, gli uffici amministrativi iniziano la valutazione tecnico-finanziaria delle proposte emerse nella fase precedente, proposte che devono seguire una serie di requisiti per essere accolte. Da questa rilevazione, il GAPLAN (Gabinetto di Pianificazione) calcola una provvisoria "matrice di bilancio".
3. Terza fase. Alle luce delle valutazioni tecnico-amministrative, i rappresentanti popolari del COP ridiscutono le priorità delle proposte emerse. Successivamente, il GAPLAN elabora la versione definitiva della "Legge annuale di bilancio" da far approvare al consiglio comunale.

Da ciò, il COP lo definisce il "Piano annuale degli investimenti" in collaborazione con l'amministrazione e la decisione dipende da tre criteri, di carattere "redistributivo": le preferenze espresse dai cittadini nei voti sulle priorità, il numero degli abitanti di ciascuna regione, il grado di carenza di servizi e infrastrutture delle diverse zone in cui si potrebbe implementare un progetto

Pazé (2009) solleva alcune osservazioni sul BP di Porto Alegre, facendoci già riflettere il linea per quanto faremo anche nella sezione successiva.

Per Pazé, il caso porto-alegrese si ridurrebbe ad una forma di democrazia diretta e delegata. La democrazia diretta, secondo Pazé, si ricondurrebbe al momento della votazione delle priorità delle aree di intervento delle assemblee territoriali e tematiche, successivamente la centralità sarebbe data ai rappresentanti eletti nel COP e nei diversi Forum, il cui mandato di rappresentanza - è corretto aggiungere - è di carattere imperativo, per cui i rappresentanti hanno il dovere di attenersi strettamente a quanto voluto dai propri rappresentati (Pazé, 2009, pp. 215-216).

I requisiti richiesti sia in fase di definizione delle proposte in prima-seconda fase che nel momento di scelta delle proposte in terza fase, secondo Pazé, andrebbero ad aumentare ancora di più la distanza tra ciò che la cittadinanza vuole e ciò che i rappresentanti alla

fine effettivamente promuoveranno, diminuendo ancora di più l'elemento diretto della democrazia del BP (Pazé, 2009, p. 219) e mettendo il processo anche a rischio da eventuali cooptazioni.

Infine, Pazé sottolinea come la stessa scelta dei delegati del Forum sia viziata, in quanto il numero di questi, secondo ogni assemblea, è definito dalla partecipazione effettiva alle assemblee del COP, disturbando l'equilibrio di rappresentatività del Forum stesso. Nonostante ciò, Pazé sottolinea come sia il Forum che il COP rimangono più fedeli alla composizione sociale della popolazione porto-alegrense rispetto ad un ipotetico Consiglio comunale.

Malgrado le critiche riportate, Pazé conclude con un commento positivo al BP di Porto Alegre per aver codificato all'interno del Regolamento interno un ampissimo spettro di procedure, garantendo l'obiettivo di giustizia sociale del processo, e finendo con un invito ai BP europei a seguirne l'esempio.

I.2. Spunti dalla letteratura accademica

Per iniziare a definire il BP potremmo inizialmente affermare che questo, al contrario di molti strumenti di partecipazione dei cittadini (come i diffusi comitati di quartiere), prevede una comunicazione orizzontale tra tutti i diversi attori coinvolti, ovvero cittadini, politici eletti e amministrazione (Allegretti et al., 2013, p. 2).

Dovremmo però contestare che questo semplice criterio di orizzontalità non sia decisamente sufficiente: dall'ampia produzione di studiosi come Sintomer, Herzberg, Röcke (2008, 2013a), ma anche di ulteriori numerosi lavori con la partecipazione di Allegretti, emergono cinque caratteri fondamentali per riconoscere il bilancio partecipativo (Allegretti et al, 2013, p. 3):

1. Non ci può non essere la questione finanziaria, ovvero si deve discutere dell'allocazione di risorse economiche. Nel BP si deve discutere dell'allocazione delle risorse destinate al meccanismo del BP.
2. L'amministrazione/politica locale deve essere coinvolta, non basterebbe coinvolgere gli organi "eletti" di quartiere.
3. Dev'essere un processo ripetuto nel tempo, non si può considerare BP un processo che ha come oggetto una sola riunione partecipativa.

4. Il processo deve avere anche delle assemblee comuni oltre che assemblee tematiche, in cui vi deve essere un'azione deliberativa in assemblee apposite.
5. I partecipanti devono avere responsabilità sugli *outcomes*, i partecipanti devono avere un certo *feedback* dell'avanzamento dei progetti proposti.

In alcuni casi viene aggiunto come sesto criterio la “laicità” della comunità cittadina, secondo cui non devono essere presenti corpi intermedi che si interpongono alla partecipazione diretta dei cittadini (Bassoli, 2011, p. 3).

Riprendendo la breve ricostruzione storica del BP, dall'esperienza della fine degli anni '80 in alcune città brasiliane (tra cui abbiamo discusso Porto Alegre), il BP si è poi espanso ampiamente nel resto del Paese nel decennio successivo e nel resto dell'America Meridionale e Centrale. Al momento di pubblicazione, Allegretti et al. (2013, pp. 3-4) contano oltre 300 esperienze in Brasile, rendendolo il Paese con la più alta concentrazione, e oltre 600 esperienze di BP in America Latina (circa $\frac{1}{3}$ dei BP riconosciuti in tutto il mondo).

Le esperienze dell'America Latina attrassero molta attenzione su di sé, e altre esperienze di BP iniziarono ad espandersi nel resto del globo dall'inizio del nuovo millennio: focali furono i World Social Forums organizzati in quegli anni (2001 e 2002) che alimentarono i primi esperimenti nei Paesi “latini” dell'Europa come Francia, Spagna e Italia.

Dal primo approdo in questi Paesi europei, il BP si espanse fino agli UK e in Polonia (dove fu promossa anche una Legge per promuovere la disseminazione dei BP), per arrivare fino al continente asiatico alla metà degli anni 2000.

A fronte di questa veloce espansione, lo stesso strumento del BP si è “ibridizzato” con sperimentazioni promosse anche dal mondo accademico, dalla società civile e dalla politica, adattandosi ai contesti e alle comunità locali, allontanandosi dal modello descritto prima di Porto Alegre (Allegretti et al., 2013, pp. 3-4).

Secondo Allegretti et al (2013, pp. 5-10) ci sono sei modelli diversi nei quali il BP si è ibridizzato e si può collocare (secondo diversi criteri, come il contesto socio-politico, l'ideologia e gli obiettivi dietro, le procedure utilizzate o le forze, debolezze e sfide di

ciascun esperienza partecipativa), che andremo brevemente ad illustrare, ai fini di una migliore comprensione di questo strumento e delle sue “varianti”:

- *Participatory democracy*, si tratta della categoria più ampia in cui cittadini non-eletti (o eletti come delegati) hanno effettivo potere sul processo di decisione delle *policies*, creando un patto tra le istituzioni politiche locali e i cittadini. In questo modo si attiverebbe un circolo virtuoso tra forme di democrazia convenzionali e non convenzionali, tra amministrazione e cittadinanza.

Si tratta sicuramente della strategia più forte perché dà alla partecipazione una grande rilevanza ma rimane purtroppo ancorata alla volontà politica e all’interesse della società civile a cooperare.

- *Proximity democracy*, si tratta della categoria in cui le istituzioni locali, più vicine alla comunità di appartenenza, detengono il potere di ascoltare e di mettere in atto le deliberazioni della cittadinanza. Rimangono simili le caratteristiche, ma il potere della società civile è più marginale.

Si tratta di un modo per migliorare ampiamente la comunicazione tra le due parti pur rimanendo fallace per via dell’arbitrarietà dell’ascolto da parte delle istituzioni. Si tratta dell’idealtipo più diffuso in quanto più facile da seguire.

- *Participatory modernization*, non si concentra sulla prossimità (di quartiere ad esempio) come nell’idealtipo illustrato prima, sebbene molti caratteri rimangano comuni. Gli esperimenti di questa tipologia mirano a cercare maggiore legittimità delle policy promosse, di dare nuova spinta alla politica.

Si tratta di un modello però in cui gli indici di politicizzazione e partecipazione si mantengono bassi e i cui temi che vengono affrontati sono solitamente tecnici.

- *Multi-stakeholder participation*, piuttosto che concentrarsi sulla cittadinanza, questo idealtipo vede la partecipazione dei gruppi sociali organizzati (come imprese e ONG).

Si tratta di un modello utilizzato per aumentare la legittimità delle policy a discapito della partecipazione della cittadinanza.

- *Neo-corporativism*, in questa categoria vengono coinvolti i gruppi sociali organizzati, gruppi sociali (come anziani, giovani, migranti) e varie istituzioni locali. In questo caso avviene dunque una certa selezione del bacino di

partecipazione, raggiungendo un consenso comune e mitigando i vari interessi specifici dei gruppi coinvolti.

- *Community development*, quando durante l'implementazione di una *policy*, in questo caso della definizione del bilancio, una fase prevede la partecipazione diretta dei cittadini.

Si tratta di un modello semplice e dunque replicabile in situazioni in cui le istituzioni non sono abbastanza efficaci nella gestione dello sviluppo locale, rimettendo piuttosto la questione alla società civile stessa.

Bassoli (2011, pp. 5-7) invece compie un adattamento dei cinque criteri elaborati da Dahl per valutare quanto un processo sia democratico, creando quattro dimensioni di valutazione per i BP:

- **Inclusione:** sicuramente il carattere più vicino allo scopo di questo elaborato, per il quale partendo dal presupposto che quella dei BP è una partecipazione generalmente volontaria, secondo Bassoli potrebbe emergere un certo conformismo sociale e culturale di coloro che partecipano, portando alla sottorappresentazione di alcune categorie.
- **Partecipazione:** che si ricollega all'efficienza dei processi di BP, ed è in parte l'altra faccia della medaglia del primo punto, per cui assemblee con poche persone sarebbero più efficaci perché i pochi partecipanti sarebbero pienamente coinvolti, anche se ciò potrebbe non eliminare altre criticità del gruppo.
- **Opposizione:** per cui, secondo alcuni studiosi, il BP potrebbe diventare per i partiti di opposizione nel governo locale un nuovo mezzo di potere non neutrale, ma ciò sarebbe eludibile se la stessa rappresentanza politica degli eletti al governo locale non partecipasse al processo in modo prepotente in prima battuta, lasciando sempre maggiore spazio ai partecipanti.

In Europa i BP sono solitamente proposti da entità politiche, con o senza il supporto della parte più attiva della società civile, rendendoli già di per sé dei luoghi in cui un certo potere è accentrato in quella sezione di partecipanti (Bassoli, 2011, p. 4).

- Trasparenza: i processi di BP e i loro atti dovrebbero essere trasparenti, certamente per i partecipanti coinvolti al loro interno, ma anche nei confronti di coloro che si trovano al di fuori di questi, nel “dominio pubblico”.

Vedremo l’applicazione di queste categorie al caso italiano nella sezione successiva.

Se secondo la letteratura corrente l’obiettivo essenziale del BP dovrebbe essere quello di superare l’esclusione sociopolitica di determinati gruppi, e dunque strumento di giustizia sociale, si denota facilmente come però la maggior parte dei BP sia principalmente dettata dalla volontà di singoli agenti politici e dall’inerzia della società civile (Bassoli, 2011, p. 4).

Secondo Bassoli (2011, pp. 4-5) dalla letteratura accademica emergono alcune criticità condivise che andremo a raggruppare in tre questioni:

1. Nonostante non sia solo così, il fatto che processi di BP vengano spesso e ripetutamente proposti da partiti di sinistra, tenderebbe a ridurre l’innovatività; conseguentemente, le strutture del BP riprodotte nel tempo rischiano di creare centri di potere in capo a soggetti già di potere come *elites* locali o gruppi organizzati, che sarebbero già coinvolti in altri processi partecipativi, e dunque a una più probabile cooptazione e controllo sulle organizzazioni di movimenti sociali, un più probabile aumento delle divisioni e polarizzazione della politica.
2. Oltre a ciò, seguendo un’espansione positiva del BP, da una parte verranno trattate questioni sempre più complesse, e dall’altra i cittadini saranno sempre meno informati per affrontarle. L’ampiezza stessa della partecipazione dei BP si potrebbe ricollegare al delicato equilibrio del BP tra il sistema della democrazia diretta e della democrazia partecipativa.
3. Ultima, ma non per importanza, rimane la difficoltà per molte esperienze di riuscire a resistere nel tempo, dunque difficoltà a formalizzarsi come parte della tradizione politica locale.

«Dove ha avuto successo il BP ha aiutato la democrazia, ha coinvolto chi non partecipava, migliorato le capacità civiche e politiche dei cittadini, redistribuito fondi a chi ne aveva bisogno, risposto al clientelismo e migliorato la governance.

Dove invece ha fallito, ha aumentato l'inerzia dei cittadini, rinforzato il clientelismo, aumentato sentimenti antidemocratici ricordando che i cittadini di fronte alla politica non possono fare nulla» (Ryan, 2014, p. 1).

I.3. In Italia

All'interno della composizione dei BP in Italia possiamo rintracciare almeno quattro generazioni sperimentali di BP (Allegretti e Stortone, 2014, 2018).

Allegretti e Stortone (2014, pp. 313-314) iniziano con la premessa che la rinomata cultura comunale italiana e la composizione geografica, insieme agli eventi politici, sono stati sicuramente un fattore rilevante all'interno dello sviluppo del BP in Italia, con i comuni più piccoli che hanno privilegiato contatti diretti tra gli eletti e gli elettori, al contrario dei comuni più grandi che hanno sviluppato forme organizzate di dialogo con la società civile.

La prima generazione dei BP italiani, che si è sviluppata intorno al 2002 e si è spinta fino al 2005, è stata sicuramente frutto anche di una forte attività di networking tra gli amministratori locali: rilevante è stata la partecipazione di circa 100 rappresentanti della politica locale (consiglieri, attivisti, accademici, rappresentanti di partiti di sinistra o di ONG) al II World Social Forum a Porto Alegre (Brasile) e al secondo Forum of Local Authorities for Social Inclusion nel 2002 (Allegretti e Stortone, 2014, p. 315). Importante da menzionare è stata anche l'attività del network Charter for the New Municipality, che comprendeva oltre 60 autorità locali (Allegretti e Stortone, 2018, p. 291).

La nascita del BP in Italia la si può rintracciare nel 1994 nella città di Grottammare (AP), dove l'amministrazione comunale attivò diverse forme di governance e pianificazione partecipativa con i propri cittadini (Allegretti e Stortone, 2018, p. 291).

A metà 2005 si possono contare circa 16 esperimenti di BP in Italia, con una forte concentrazione al Centro-Nord del Paese e una quasi totale assenza al Sud (Allegretti e Stortone, 2014, p. 315) nelle piccole e medie-piccole municipalità.

L'ambiziosa ideologia dietro la prima generazione di BP italiani tra il 2002 e il 2005 può essere considerata già essa stessa il suo punto di fine e di successiva

rivoluzione della seconda generazione: la narrativa dietro questi esperimenti era di trasformare la democrazia per una partecipazione non più simbolica bensì strumentale, il BP sarebbe stato lo strumento per costruire nuovamente il ponte di fiducia tra politici e cittadini (Allegretti e Stortone, 2014, p. 315). In questa prima generazione, il modello di Porto Alegre era ancora particolarmente forte ma si perse nel passare delle successive generazioni che crearono lentamente una propria cultura di riferimento (Allegretti e Stortone, 2014, p. 315).

La prima generazione era fortemente guidata dall'ideologia di "democratizzare la democrazia" come primo obiettivo ed era ancora ancorata all'esperienza di Porto Alegre. (Allegretti e Stortone, 2018, p. 292). Oltre a ciò, si può registrare un grande livello di *outsourcing* da parte delle amministrazioni locali (Allegretti e Stortone, 2014, p. 315). La prima generazione si ritrovò incastrata tra la qualità della procedura e l'effettivo potere di decisione: si concentrava maggiormente sulle assemblee che esprimevano come funzione quella del voto, e sull'utilizzo di moduli di votazione, sia online e cartacei, come forma principale di dialogo e interazione tra i partecipanti (Allegretti e Stortone, 2014, p. 316).

Gli esperimenti più conosciuti di questa prima generazione, quindi gli effettivi pionieri del BP in Italia, sono stati Grottammare e Municipio Roma XI che nel tempo si sono successivamente alterati, adattandosi ai tempi.

La seconda generazione di BP italiani può essere tracciata dal 2005 al 2009. La seconda generazione, tra il 2005 e il 2010, era sicuramente meno ambiziosa ed aperta a diverse forze politiche, sicuramente è stata alimentata dall'aumento di interesse internazionale nel BP e dal supporto giuridico e finanziario fornito da diversi livelli di governo. Nel 2010 si possono appunto contare tra i 160 e i 200 esperimenti.

Per questa generazione l'attenzione si spostò dalle ideologie e dagli obiettivi di ricostruzione della democrazia verso quelli che precedentemente erano stati considerati obiettivi secondari, di matrice amministrativa o culturale, quindi inerenti alle metodologie e alle procedure dietro ai meccanismi dei bilanci (Allegretti e Stortone, 2014, p. 315). Si denota ufficialmente un calo di ideologia a favore della funzionalità e dell'efficacia, vedendo imposizione di limiti sulle spese (Allegretti e Stortone, 2014, p. 322).

Secondo Allegretti e Stortone (2014, p. 315), la seconda generazione continuò la sua espansione dal Centro della penisola secondo tre linee fondamentali di sviluppo: la prima traiettoria politica fu data da Rifondazione Comunista, che spinse attivamente i BP all'interno dei propri programmi e coalizioni politiche locali; la seconda fu il ruolo di accompagnamento delle entità sovracomunali (Province e Regioni) nello "sviluppo guidato" dei BP nei Comuni; la terza fu la diffusione maggiore del BP all'interno dei Comuni di grandezze superiori a quelli della prima generazione (Arezzo, Bergamo, Modena, sono alcuni degli esempi)

La seconda generazione, al contrario della prima, si concentrò maggiormente sull'elemento deliberativo del BP, seguendo un approccio tecnico attraverso pubblicazioni e formazioni, seminari e incontri. Appunto un ruolo molto importante nella seconda generazione sarà dato dalle ricerche accademiche e dalle collaborazioni attivate con enti come Università e privati per la formazione dei BP (Allegretti e Stortone, 2014, p. 322).

Un problema riscontrato dagli autori è che dietro l'aumento di esperienze di BP si nasconde anche un calo della qualità dei nuovi processi partecipativi, a tratti anche non considerabili come tali, riscontrabile anche nella fragilità e mancata continuità di molte esperienze.

Vengono infine menzionati due piani di incentivi nel periodo 2005-2006, uno della Regione Lazio e l'altro dalla Regione Toscana, ovvero le Regioni che dall'inizio dell'esperienza del BP in Italia si sono più mobilitate. Da una parte in Toscana venne discussa e approvata la prima Legge sulla Partecipazione, che creò un'Autorità per la Garanzia e la Promozione della Partecipazione, al fine di selezionare e supportare i processi partecipativi nella regione. Dall'altra parte, in Lazio, vennero dedicati degli specifici fondi regionali per la creazione di BP in oltre 150 municipalità locali. Quanto detto portò inoltre ad un grande aumento delle sperimentazioni sul BP nei vari contesti di applicazione (Allegretti e Stortone, 2018, p. 293)

La terza generazione di BP prese gradualmente forma, in linea con le correnti delle precedenti generazioni, in un periodo tra il 2010 e il 2012, a cavallo della crisi economica: si tratta in verità di un periodo di crisi e decrescita del BP rispetto alle generazioni passate, in cui l'avvento nel panorama politico del Movimento 5 Stelle,

l'aumento degli studi accademici nell'ambito del BP e la crescita esponenziale delle nuove tecnologie segneranno un grande momento di svolta.

Purtroppo la crisi economica di quegli anni e la conseguente emersione di una mentalità conservatrice portò il BP a quasi scomparire nel 2011, con una decina di esperienze all'attivo (Allegretti e Stortone, 2018, p. 295).

Sicuramente un grande ritorno di interesse si può registrare dall'esplosione alle elezioni politiche del 2013 del Movimento 5 Stelle, fondato tre anni prima dal comico Beppe Grillo. La vicenda del M5S in quegli anni può raccontare molto dell'evoluzione e dell'identità del BP: la grande enfasi politica sulle forme dirette di democrazia e sulla trasparenza dell'amministrazione, il desiderio di rottura con il passato ma anche l'apporto sempre maggiore di internet e delle nuove tecnologie (Allegretti e Stortone, 2014, p. 317).

All'inizio del 2013 la Toscana, così come l'Emilia-Romagna, le regioni che tra le prime si interessarono al BP nella prima generazione, rimangono le zone decisive per la sua sopravvivenza.

La terza generazione italiana, in concerto con gli sviluppi degli studi accademici sul BP, si concentrò maggiormente sull'elemento deliberativo del BP, visto come uno strumento di governance piuttosto che un processo rivoluzionario della democrazia stessa.

Allegretti e Stortone (2014, p. 322) rintracciano alcuni dei problemi che i BP italiani hanno riscontrato nel loro ancora breve sviluppo, quali: a) mancanza di obiettivi di giustizia sociale; b) mancato coinvolgimento di alcune fasce di popolazione, in particolare a fronte della questione di parità di genere; c) scarso coinvolgimento dell'amministrazione in tutte le fasi del BP; d) scarso livello di integrazione con altre forme di pianificazione condivisa. Rimane anche una forte dipendenza, secondo Allegretti e Stortone, dei BP alla vita politica locale e nazionale: viene lamentata una certa concentrazione di energie intorno alle votazioni, lasciando quindi il processo del BP spesso senza particolari prospettive di continuità.

A distanza di quattro anni dalla precedente edizione, Allegretti e Stortone tornano per un nuovo capitolo all'interno di *Hope for Democracy* nel volume *30 Years of*

Participatory Budgeting Worldwide (2018), in cui discutono nuovamente dell'evoluzione del BP in Italia, aggiungendo le rilevazioni degli ultimi anni relative a ciò che di nuovo è successo dallo scorso volume.

Come anticipato nel volume precedente (2014), Allegretti e Stortone confermano che il BP ha visto una nuova fioritura dopo le elezioni del M5S del 2013 (e la successiva conferma delle elezioni del 2018, in cui furono il primo partito del Paese). Sicuramente non è solo la vittoria e l'apporto politico del Movimento ad aver aiutato questo "rinascimento"; infatti vengono citati come fattori anche le nuove sperimentazioni di democrazia innovativa avvenute negli anni, ed ovviamente l'aumento delle nuove tecnologie (Allegretti e Stortone, 2018, p. 290)

In linea con quanto avevano già rintracciato nella seconda generazione, continua l'espansione del BP nei Comuni di dimensioni sempre più elevate (Milano e Bologna sono due esempi).

Secondo Allegretti e Stortone (2018, p. 297) dal 2013 si può parlare di un rinascimento del BP e dunque di una quarta generazione italiana.

La causalità tra l'avvento del M5S, con le sue posizioni, e la ripresa di nuovi esperimenti partecipativi nella penisola non è chiara e non è stata studiata, anche se è quasi certo che gli eletti locali del partito potrebbero aver spinto verso queste sperimentazioni nelle proprie municipalità.

In particolare, però, la correlazione tra M5S e BP è più chiara nel caso siciliano con l'introduzione di una legge regionale nel 2014 che richiede che almeno il 2% dei fondi regionali per i Comuni sia allocato consultando i cittadini in varie forme di democrazia partecipativa. Rispetto a questa legge, a fronte anche degli altissimi numeri di applicazione che ha portato nel territorio (il 75% delle municipalità coinvolte ha implementato processi partecipativi), gli autori rimangono scettici sull'effettiva qualità dei risultati prodotti da questa legge. (Allegretti e Stortone, 2018, p. 298).

Isolando dal caso siciliano sopracitato, Allegretti e Stortone illustrano su una mappa il chiaro aumento di Comuni che hanno sperimentato il BP nel periodo tra il 2014 e il 2018: la Lombardia è la Regione con una concentrazione più alta, superando le pioniere Lazio, Toscana ed Emilia-Romagna. (Allegretti e Stortone, 2018, p. 303). Ciò è segno chiaro della capacità di adattamento delle metodologie partecipative in diversi

contesti, a prescindere dell'interesse e potere politico. (Allegretti e Stortone, 2018, p. 307).

Secondo gli autori questa più recente generazione, caratterizzata da una moltitudine di approcci e metodologie partecipative non più esemplari del caso di Porto Alegre, mostrano il carattere ancora sperimentale del BP.

Gli autori sottolineano alcune criticità ancora presenti per il BP italiano: soffrono di una a) mancanza di stabilità in diversi ambiti come finanziario, b) perché ancora dipendenti sia dagli interessi politici degli eletti, c) che da forme di *outsourcing*, le quali alimentano d) la difficoltà ad apprendere dalle esperienze di BP passate, dovuta in parte ad una storica mancanza di attività di monitoraggio degli effetti delle politiche in Italia e dunque portando a e) difficoltà nella creazione di una tradizione propria e stabile.

Oltre a ciò, in riferimento all'oggetto di studio di questo elaborato, gli autori lamentano la mancanza di forme di rilevazione della inclusività (di genere, razza, classe, disabilità) dei partecipanti ai diversi processi dei BP, in linea con l'assenza di valori di "giustizia sociale" che vengono raramente considerati (Allegretti e Stortone, 2018, pp. 308-309).

Gli autori concludono che non c'è certezza sulla sopravvivenza dei BP in Italia nel lungo periodo, ma c'è speranza che nuove forme di sperimentazione collettiva e partecipativa prendano piede nella penisola, così come successo nell'ultima generazione (Allegretti e Stortone, 2018, p. 309).

La recente pubblicazione di Francesco Badia (2022) ci offre un sommario quadro di aggiornamento rispetto all'ultima pubblicazione di Allegretti e Stortone (2018) sui BP in Italia, a fronte anche della recente pandemia di COVID-19 e degli effetti, come il possibile cambiamento delle priorità dei cittadini, che questa ha riportato sui BP.

La ricerca di Badia si concentra sulle 136 esperienze di BP registrate tra il 2015 e il 2020 che siano state attivate per almeno uno degli anni considerati, facendo riferimento in particolare alle 30 municipalità che hanno partecipato successivamente ad un'intervista di approfondimento.

Il contesto dei BP in Italia è dettato sicuramente da alcune condizioni, quali la divisione tra il Nord e il Sud della penisola, e il basso livello di fiducia della popolazione nei confronti della politica (Badia, 2022, p. 50)

In Italia il soggetto più importante nell'adozione di BP rimane sempre il Comune di piccola-media grandezza. Badia (2022, p. 50) sottolinea come quello comunale sia il contesto più fertile per l'attivazione di forme di partecipazione alternativa.

Attraverso un grafico, Badia illustra la crescita del BP dal 2001 e il 2020. Secondo ciò, il picco si è avuto nel 2008 con 125 BP registrati nel territorio italiano, seguito da un forte calo nelle annualità dal 2009 al 2011 - in concomitanza con la crisi economica nel 2009. Dopo diversi anni di stabilità di numeri bassi dal 2012 al 2016, nel 2017 si riprende un trend di crescita, che viene nuovamente intercettato negativamente dalla crisi sanitaria ed economica nel 2020 (Badia, 2022, p. 54).

Di fronte alla pandemia di COVID-19 tra i 25 rispondenti, allo stesso modo i processi di BP o sono stati cancellati, o sono stati rallentati, o si sono spostati online (Badia, 2022, p. 56).

Nonostante i numeri di BP nei tempi più recenti siano in netto calo rispetto a quelli della prima metà degli anni 2000, si conferma un leggero trend di crescita e di resilienza dei BP in Italia (Badia, 2022, p. 60).

In continuità con quanto già descritto, il motore di azione dei BP rimane in tutti i casi studiati da Badia la volontà dei soggetti politici e/o amministrativi nel proporre questi processi all'interno del proprio Comune: si rileva in particolar modo l'importanza di modelli di riferimento di successo per i funzionari amministrativi comunali, piuttosto che personaggi o politici della scena politica locale, nel proporre questi processi - un elemento di svolta contro la fragilità e la vulnerabilità dei BP, che verrebbero altrimenti meno interiorizzati e formalizzati dalle municipalità (Badia, 2022, p. 51, p. 55).

Approfondendo alcune rilevazioni dalle interviste condotte da Badia si possono aggiungere alcuni elementi. A fronte di pochi fondi dedicati al BP (Badia registra in media solo l'1% dei fondi delle municipalità), si ha la sensazione che non ci siano stati impatti rilevanti nella gran maggioranza dei casi: desumiamo si tratti dunque di due

variabili dipendenti tra loro. A fronte anche della generale apertura a tutta la popolazione (tranne in alcuni casi in cui il BP era dedicato alle scuole, famiglie o giovani), Badia registra una partecipazione in media del 7,5% della popolazione. (Badia, 2022, p. 51, p. 58)

Concludendo così l'arco storico del BP fino ad oggi, riprendiamo l'analisi anticipata nella scorsa sezione da Bassoli: tenendo conto delle stesse categorie di analisi di Dahl tradotte al caso dei BP, Bassoli (2011, pp. 13-17) prepara delle riflessioni finali sui BP in Italia:

- **Inclusione:** i partecipanti sono scelti generalmente sul criterio della cittadinanza/nazionalità, in particolare della residenza (eliminando i casi di cittadini “non istituzionali” come richiedenti asilo o immigrati). In verità rimane nei partecipanti un carattere di autoselezione, poiché la partecipazione rimane su base volontaria e dunque rimane in balia del sistema sociale stesso e delle “scelte” individuali; in riferimento a ciò, Bassoli riporta che spesso ciò ha rappresentato una divisione secondo scelta partitica/attivismo precedente nel Comune.
- **Partecipazione:** secondo Bassoli, i cittadini sono consapevoli del proprio apporto nella politica, o almeno dell'impegno della politica nel far valere le loro opinioni. Nei casi citati la partecipazione è vista dunque come efficace.
- **Opposizione:** nei casi studiati da Bassoli, le forze di opposizione si sono in parte allontanate dai processi di BP, denunciandone le debolezze o il grado di manipolabilità dello strumento. Secondo Bassoli i casi soffrono di scarso investimento da parte della politica a contrario di un grande coinvolgimento sociale.
- **Trasparenza:** le esperienze considerate sono considerate trasparenti agli occhi dei partecipanti e meno a quelli dei cittadini “ordinari”, le esperienze sono rimaste fenomeni vissuti fortemente all'interno con scarsa pubblicità all'esterno, riflettendosi perciò sulla crescita del BP stesso.

Nelle sue conclusioni Bassoli cita alcune criticità che già abbiamo visto in casi precedenti: a) i cambiamenti nella politica locale rischiano di mettere in crisi la continuità del BP, ma se il processo di BP fosse maggiormente promosso da funzionari

amministrativi ci sarebbe più continuità; b) il miglioramento la comunicazione del BP con l'esterno; c) si rivede nella testimonianza dei partecipanti dei casi citati un senso di controllo e di influenza dei partiti della politica locale nelle scelte fatte. Infine, Bassoli sottolinea l'importanza di avere sia una società civile attiva che di tenere vivo l'interesse politico nel proporre queste forme di partecipazione. (Bassoli, 2011, p. 17).

II. La partecipazione delle donne nella democrazia partecipativa

II.1. Come partecipano le donne?

Ai fini di apprendere una prospettiva di genere quanto più consapevole sul BP, questa sezione cerca di dipingere un quadro della partecipazione formale e informale delle donne, attraverso due recenti studi, uno statunitense e un altro italiano, che, svolgendo anche una rilevante funzione di *review*, aggiungono altri elementi alla letteratura corrente sul tema.

Nella storia della scienza politica e della sociologia molti sono stati gli studi che si sono concentrati sulla partecipazione politica e civile degli uomini e delle donne. Nel mondo, il genere è ancora un importante fattore che spiega la diversa partecipazione delle donne nella vita politica e civica; un fattore che taglia trasversalmente e che si combina in modi diversi su altri fattori quali la classe o la razza, per citare i più indagati.

Forte dunque di una grande tradizione alle spalle, utilizzeremo come introduzione l'analisi proposta da Coffé e Bolzendahl (2010), che cerca di ampliare alcune ricerche dagli anni '90 in poi sulla partecipazione delle donne, sottolineando, come altri, che piuttosto che partecipare semplicemente meno, le donne hanno sempre partecipato diversamente. Isolando diverse forme di partecipazione, come quelle "istituzionali" (quale il voto alle elezioni o la vita dentro un partito) da quelle definite "attiviste" (quali la firma a petizioni o le donazioni a partiti), con le prime, che come sappiamo vedono un generale calo di attività nelle democrazie industrializzate, Coffé e Bolzendahl (2010) realizzano una *review* della letteratura antecedente per evidenziare i diversi fattori di partecipazione: le risorse economiche, l'interesse politico, ma anche la diversa socializzazione di genere degli uomini rispetto alle donne, dall'infanzia fino all'età adulta, sono delle importanti variabili da considerare.

Come assunto principale di questa sezione dobbiamo dunque considerare che questi fattori sicuramente mediano la partecipazione delle donne, ma lo fanno diversamente in base alla forma di partecipazione che si prende in considerazione: le minori risorse socio-economiche delle donne le porterebbero a partecipare meno in forme che richiedono più risorse di tempo ed economiche, o più abilità tecniche ma le potrebbero portare invece a partecipare in forme meno formali e visibili di

partecipazione (Coffé e Bolzendahl, 2010, p. 319). È possibile infine che i fattori di partecipazione sopracitati si influenzino tra loro, creando condizioni ancora più particolari: lo stesso numero di risorse economiche potrebbe portare a livelli diversi di partecipazione tra stessi soggetti per via di altri fattori come caratteristiche personali (quali la fede, essere sposati, avere figli) o caratteristiche demografiche (Coffé e Bolzendahl, 2010, p.321).

I risultati della ricerca di Coffé e Bolzendahl (2010), realizzata con i dati dell'*International Social Survey Programme* (ISSP) del 2004 relativi a 18 Paesi industrializzati, tra cui non figura l'Italia, emergono da variabili dipendenti (forme istituzionali e forme attiviste di partecipazione) e dalle variabili indipendenti precedentemente citate (genere, ma anche istruzione, stato di occupazione, stato civile, composizione familiare, fede, zona di residenza, fiducia nella politica, interesse politico, etc...).

Ciò che emerge in modo dirompente dalla ricerca è che, pesando di volta in volta le diverse variabili indipendenti, le donne si trovano meno partecipi in tutte le forme di partecipazione considerate, tranne che per le forme attiviste di partecipazione “privata” (dunque rispetto agli uomini, le donne in generale sono più inclini a firmare petizioni, boicottare o promuovere prodotti per motivazioni politiche, fare donazioni per gruppi sociali o politici), come le azioni che richiedono il minor dispendio di risorse e sono più facilmente incorporabili nella quotidianità (Coffé e Bolzendahl, 2010, p. 330). Al contrario, le donne sono fortemente meno presenti nelle forme attiviste di partecipazione “collettiva” (quali dimostrazioni e in particolare partecipazione a incontri/assemblee politiche), nei contatti con la politica (quali contattare politici o iscriversi a forum online), e soprattutto nella partecipazione alla vita partitica. Le autrici suggeriscono che, mentre le forme attiviste di partecipazione privata sono correlate positivamente al lavoro professionale e domestico, le forme attiviste di partecipazione collettiva sono fortemente correlate al tempo piuttosto che al lavoro (Coffé e Bolzendahl, 2010, p. 330).

Se dovessimo rintracciare il BP all'interno dei due tipi di partecipazione attivista citati, privata o collettiva, ad una semplice lettura dei grafici (Coffé e Bolzendahl, 2010, p.

323), potremmo rintracciare il BP nella partecipazione ad incontri/assemblee politiche (collettivo); ma aggiungo, potremmo tuttavia rintracciarlo anche nell'iscrizione a forum online (contatti con la politica), dato il trend in aumento dell'utilizzo di tecnologie nei processi di BP visto nella sezione precedente. In entrambe queste partecipazioni, la distanza tra la "scarsa" partecipazione delle donne e quella degli uomini è tra le più alte.

Compiendo un'ampia *review* della letteratura accademica sulla partecipazione, e citando anche il precedente studio di Coffé e Bolzendahl (2010), Sartori et al. (2017) criticano parte della letteratura accademica precedente per la concentrazione di studi sulle forme di partecipazione più tradizionale e istituzionale (come discuteremo nel capitolo seguente), lasciando scoperti molti aspetti della partecipazione in termini sociali, culturali e politici delle donne.

È ben chiaro che, nonostante i visibili passi in avanti, le donne non possiedono ancora lo stesso pari livello di coinvolgimento nella vita politica, la stessa influenza e non godono della stessa rappresentazione degli uomini (Sartori et al., 2017, p. 221).

Sartori et al. (2017, p. 223) spiegano la dimensione partecipativa secondo tre fattori:

- Caratteristiche strutturali (istruzione, professione, reddito, etc...), quindi un insieme di caratteri individuali e di risorse socio-economiche.

Dalla letteratura accademica le autrici riportano alcune rilevazioni tra le quali il fatto che per le donne l'istruzione è importantissima, soprattutto quelle più giovani, per la partecipazione politica, oppure che l'occupazione è positivamente correlata alla partecipazione politica, almeno fino ad un certo grado, da cui poi si nota un'inversione di tendenza.

- Caratteristiche situazionali (stato civile, composizione familiare, etc...), inerenti a esperienze di vita.

Anche in questo caso dalla letteratura accademica le autrici riportano alcune rilevazioni interessanti: le donne sposate hanno meno tempo per le attività politiche e ricreative, per l'aumento del lavoro domestico; una separazione o un divorzio hanno più probabilità di avere effetti negativi sulle donne che sugli uomini; oppure il fatto che i figli potrebbero comportarsi sia da limitazioni, che in alcuni casi da connettori per la partecipazione delle proprie madri.

Sartori et al. (2017) sottolineano che gran parte degli effetti delle caratteristiche sopracitate sono condizionati dal contesto culturale e sociale in cui queste situazioni accadono.

- Socializzazione (relazioni quotidiane, etc...).

La sfera pubblica non è dedicata alle donne, per cui queste sviluppano meno interesse, conoscenza e presenza nella politica, che vengono portate alla convinzione di essere poco efficaci, condizionando infine la loro bassa partecipazione. Al contrario, la socializzazione le porta ad interessarsi alla sfera privata e ad interessarsi principalmente a questi ambiti all'interno della politica.

Allo stesso modo, le autrici suddividono la partecipazione secondo due "macro" classificazioni: partecipazione convenzionale, o visibile (quale vita partitica, donare o raccogliere fondi per un partito, partecipare a un'assemblea politica), rispetto a quella non convenzionale, o invisibile (quali e quante volte si parla di politica o si acquisiscono informazioni sulla politica).

A fronte di queste variabili dipendenti e indipendenti, i risultati della ricerca di Sartori et al. (2017), realizzata con i dati degli Aspetti della Vita Quotidiana dell'ISTAT del 2011 su un campione di oltre 50,000 individui, cercano di ritrovare una correlazione tra tempo, lavoro domestico e partecipazione politica.

Le donne si ritrovano meno partecipi sia nelle forme visibili (soprattutto per quanto riguarda la partecipazione ad assemblee politiche, in continuità con quanto detto dallo studio precedente), che in quelle invisibili (si informano e parlano di politica meno) (Sartori et al., 2017, p. 232).

Gli impegni familiari sono sicuramente il fattore esplicativo più rilevante per la diminuzione della partecipazione politica fra le donne, ma anche per gli uomini. Il lavoro domestico colpisce anche gli uomini e la loro partecipazione, sebbene ad un grado inferiore (Sartori et al., 2017, p. 239). Il lavoro domestico colpisce allo stesso modo la partecipazione politica visibile delle donne, in quanto porta via tempo, anche dalle attività considerate ricreative (andare al cinema, andare a ballare, etc...), senza particolarmente colpire la partecipazione invisibile, che rimane pressoché presente (nuovamente in continuità con lo studio precedente).

Come risultato più rilevante, le autrici riportano che, escludendo queste variabili di caratteristiche situazionali, e dunque aumentando il tempo a disposizione delle donne, la partecipazione politica femminile non tende ad aumentare, bensì si concentrano di più sulle attività ricreative - riportando alla luce il problema più profondo delle variabili considerate, ovvero la socializzazione.

Constatato che le caratteristiche situazionali sono comunque un grande deterrente della partecipazione politica femminile, tranne per le forme invisibili, la socializzazione è considerata il vero elemento esplicativo di queste correlazioni, e dunque lo studio conclude che *«non si tratta solo di un problema di tempo»* (Sartori et al., 2017, p. 240).

Consapevoli che i soli due studi presentati non possano esaurire l'esposizione completa della letteratura sulla partecipazione politica, in particolare femminile, l'obiettivo di questa sezione è stato quello di riportare alcune informazioni chiave utili all'orientamento delle sezioni e dei capitoli successivi.

II.2. Perché adottare una prospettiva di genere?

Se le forme di democrazia partecipativa, e in particolare il bilancio partecipativo, sono state riconosciute come strumenti per la maggiore inclusività della politica, è corretto avanzare domande su che tipo di cittadino partecipa in queste forme alternative. In altre parole, per essere considerati di successo, coloro che sono esclusi dalla vita politica per motivi collegati al genere, alle risorse o alla razza dovrebbero essere attivamente inclusi all'interno di processi partecipativi (McNulty, 2015).

Come verrà illustrato nella prossima sezione, senza mettere a oggetto e a critica alcune dinamiche di potere della democrazia, non si potrà che replicare gli stessi domini in altre forme di democrazia, seppur considerate partecipative e/o inclusive.

Palacios (2015) afferma che pensare alla partecipazione come elemento neutrale è esso stesso un ostacolo all'inclusività della partecipazione: *«le critiche femministe denunciano che la teoria della democrazia partecipativa si è sviluppata con un certo*

presupposto di universalità e senza adottare una prospettiva di genere» (Lupien, 2020, p. 4).

L'approccio di genere può dunque essere uno strumento utile allo sviluppo degli studi sulla partecipazione, anche sul piano teorico. Come affermato da Cornwall nell'articolo "*Whose Voices? Whose Choices? Reflections on Gender and Participatory Development*" (2003), «*trovare e trasformare le relazioni di potere che trasformano la differenza in gerarchia è un elemento comune tra il femminismo e lo sviluppo e gli studi sulla partecipazione*» (Cornwall, 2003, p. 1338). A tal proposito sono però molteplici le insidie che si presentano nell'adottare una prospettiva di genere; prima di esporle sarà però necessario assumere parzialmente alcune di queste nell'analisi di alcuni casi di studio.

II.3. Alcuni casi di studio: criticità

Gli elementi illustrati nelle sezioni precedenti potrebbero di per sé già far desumere una risposta *prima facie* alla prima domanda di ricerca: se la stessa socializzazione di genere non è un fenomeno neutrale tra i generi, rendendo così la partecipazione stessa non neutrale, non possiamo aspettarci che la creazione di nuovi spazi pubblici politici da sé possa essere neutrale rispetto ai generi.

All'interno di questa sezione l'obiettivo è quello di dare forza a questa risposta tramite ricerche che sono state realizzate negli ultimi vent'anni su casi di studio nell'America Meridionale e Centrale. La scelta dei casi di studio è dovuta a ragioni sia di similarità (temporale e spaziale), che di differenza (alta partecipazione di donne e bassa partecipazione di donne), in fatto di parametri di giudizio (quantitativi e qualitativi) e posizioni (positive e critiche). Oltre a ciò, come menzionato da Bassoli (2011, p. 1), l'analisi di singoli casi studio è stato l'approccio più utilizzato nella letteratura accademica dei BP negli ultimi 15 anni.

Nella *review* di Polzer et al. (2021) viene riportato che il 36% degli studi sui BP che valutano il genere si concentrano sull'analisi delle disposizioni di legge *gender-sensitive*

dei BP o sugli strumenti da implementare, mentre in pochissimi studi (13%) si valuta l'esecuzione o il monitoraggio dopo un BP sotto il profilo di genere.

McNulty, 2015, Perù

McNulty si pone come obiettivo quello di indagare proprio la partecipazione al bilancio partecipativo sotto un preciso profilo di genere. Secondo McNulty, il caso peruviano è uno dei migliori da utilizzare per analizzare l'inclusività di genere di queste politiche, per due motivi essenziali: da una parte perché dal 2003 è uno dei pochi Paesi al mondo che richiede obbligatoriamente BP nei diversi livelli di governo subnazionali, dall'altra per la grande storia femminista che il Paese ha vissuto dalla fine degli anni Settanta.

Approfondendo il primo punto, McNulty sottolinea che la questione di genere non è stata considerata nella formulazione della legge L.28056, che obbliga e disciplina i processi per l'attuazione del bilancio partecipativo nelle regioni peruviane, e che solo successivamente sia stata implementata in un altro dispositivo di legge (L.28983), che formalmente richiede che all'interno dei processi di *policy* vengano considerati indicatori di genere.

Riferendoci alla nostra prima domanda di ricerca, McNulty indaga direttamente e quantitativamente i partecipanti ai bilanci partecipativi regionali peruviani dal 2008 al 2014 attraverso una banca dati pubblica del governo, che rileva sia il numero di donne singole che il numero delle organizzazioni di donne che partecipano alle riunioni. A livello regionale, il numero di donne partecipanti alle riunioni è aumentato nel corso del tempo (dal 27% al 32%), al contrario quello delle donne rappresentanti organizzazioni di donne¹ è rimasto uguale e molto basso (circa 3%). Concludiamo che in alcune edizioni del BP sono diverse le regioni che non hanno avuto nessuna rappresentanza di organizzazioni di donne.

Al contrario di quanto si potrebbe pensare, compiendo una comparazione con il numero delle donne che partecipano alle forme di partecipazione istituzionali, come il

¹ Con questo termine, McNulty considera organizzazioni come rappresentanze del programma peruviano *Vaso de Leche*, federazioni di donne, *comedores populares*, ricoveri di emergenza per donne, e più in generale *networks* regionali di associazioni di donne locali.

voto, McNulty rileva che donne e uomini hanno partecipato parimenti alle elezioni regionali e che allo stesso modo, considerando altre forme istituzionali come la vita partitica, le donne anche in questo caso hanno pressoché la stessa partecipazione degli uomini (McNulty, 2015, pp. 1434-1435).

Emerge una forte sottorappresentazione delle donne.

Cercando di rispondere già alla nostra seconda domanda di ricerca, McNulty ricava due fattori essenziali per spiegare la diversa partecipazione di donne e uomini al bilancio partecipativo: (1) fattori socio-economici e culturali, (2) fattori istituzionali.

In riferimento al primo fattore, si sottolinea come la situazione di povertà in cui il Perù versa è motivo di una maggiore disparità tra uomini e donne. Come citato nella sezione precedente, la partecipazione è fortemente condizionata dalle risorse, economiche e non, degli individui: a loro volta queste condizionano altri fattori rilevanti come l'istruzione e l'accesso all'informazione, la vita domestica e la cultura maschilista (2015, p. 1436).

In riferimento al secondo elemento, McNulty cita la storia di violenza e manipolazione attuata dal regime autoritario di Fujimori, che portò ad uno smembramento delle organizzazioni femministe. Ad oggi, secondo McNulty (2015, p. 1438), la maggior parte delle organizzazioni di donne soffrono di una debolezza strutturale che non le porta ad occupare un ruolo rilevante nello spazio politico, limitandosi spesso a funzioni di sussistenza. Oltre a ciò, alle organizzazioni che intendono partecipare ai processi di BP viene richiesto il riconoscimento legale come associazione non governativa, riconoscimento che è difficile da ottenere per le organizzazioni più piccole. Secondo McNulty, si sottolinea così un interesse proprio della politica a non voler includere queste organizzazioni.

McNulty (2015) conclude la sua analisi affermando che il caso peruviano dimostra che le istituzioni partecipative non sono necessariamente inclusive e democratiche come generalmente vengono promosse (McNulty, 2015, p. 1439).

In riferimento alle barriere di partecipazione citate precedentemente, McNulty (2015, p. 1440) suggerisce infine alcune misure da attuare per rendere le riunioni del BP più inclusive: tenere le riunioni più brevi, ampliare i mezzi di informazione includendo

le radio o l'utilizzo di immagini, rendere i criteri di partecipazione per le organizzazioni più flessibili, sottolineando come queste buone pratiche non possano di per sé essere una soluzione al problema sistematico della scarsa partecipazione delle donne. Si tratta di misure necessarie ma che peccano di effetti a medio-lungo termine, e che soprattutto non intaccano la disparità tra uomini e donne, esacerbata dalla cultura patriarcale e dalla povertà.

Palacios, 2015, Brasile

Il caso del BP di Porto Alegre, oltre che per la sua estrema rilevanza come esperienza pilota di questa forma di democrazia partecipativa, risulta particolarmente interessante anche per la questione di genere.

Con la premessa che l'arco della partecipazione dei cittadini al BP della città brasiliana si può dividere in tre fasi, due di crescita (1990-2002; 2006-2012) e una fase di contrazione (2002-2006), è subito rilevabile che all'interno di queste fasi c'è stato un progressivo aumento nella partecipazione di donne nel meccanismo del BP con un picco raggiunto nel 2005 quando le donne finirono per partecipare più degli uomini (60,6%).

Citiamo, come nel caso peruviano, che la questione di genere non è stata inizialmente considerata nelle norme del BP ed è stato solo nel 2003 che una quota del 40% di ogni sesso è stata introdotta.

La ricerca di Palacios si muove da un punto di vista di critica espressamente femminista, ed esprime una presa di posizione netta.

Approfondendo la superficie, secondo Palacios il picco della partecipazione delle donne al BP coincide perfettamente sia con la fase di contrazione della partecipazione al BP (che coincide a sua volta con l'aumento dei progetti che senza investimento) che con il più basso numero di ricambio dei partecipanti del BP (Palacios, 2015, p. 8). In questo fenomeno Palacios ritrova due motivazioni interconnesse tra loro: da una parte la crisi finanziaria e politica del governo comunale della città rinvenibile nella crisi interna al partito promotore del BP, dall'altra la crisi di legittimazione e fiducia nei confronti del BP rinvenibile nelle critiche mosse sia dai media che dall'opinione pubblica in quel periodo (Palacios, 2015, p. 8).

Per Palacios, quanto detto supporta pienamente l'esistenza di una forte correlazione tra l'accesso delle donne ai luoghi di potere e le situazioni di crisi (Palacios, 2015, p. 8).

Secondo Palacios, i profili delle donne partecipanti all'interno del BP raccontano essi stessi di alcune barriere alla partecipazione delle donne: di queste per la maggior parte si tratta di donne single sopra i 50 anni di età mentre il numero più basso di partecipazione è dato dalle donne sposate (Palacios, 2015, p. 9). Lo stato civile, e di conseguenza anche familiare, si conferma, come già citato nelle sezioni precedenti, un importante fattore per la partecipazione delle donne.

Infine come ultimo dato quantitativo, Palacios cita la maggiore concentrazione delle donne all'interno delle riunioni settoriali del BP (in particolare quelle di assistenza sociale e cura, ambiente, istruzione al contrario degli uomini che si concentrano in quelle di cultura, trasporti e circolazione) rispetto alle riunioni in plenaria, più lunghe (Palacios, 2015, p. 10)

In conclusione, la maggior parte delle criticità della partecipazione delle donne al BP di Porto Alegre per Palacios si rifà chiaramente alla divisione della sfera pubblica-privata, inconciliabile e insuperabile per le donne, che per le ragioni sopracitate non viene che perpetuata. A ciò aggiungiamo una descrizione più concisa ovvero *«i gruppi che, come le donne, peccano di competenze politiche e forme di espressione valutate dagli stessi uomini che hanno creato questi meccanismi, vengono esclusi»* (Lupien, 2020, p. 5).

Approfondendo i numeri del caso porto-alegrese, Allegretti e Falanga (2016, pp. 39-40) riportano che se nel 2005 le donne componevano il 54,5% dei partecipanti generali al BP, è stato solo nel 2010 che si è raggiunta la stessa percentuale nel COP (il Consiglio del BP eletto dai partecipanti, come spiegato nel funzionamento del BP brasiliano nel primo capitolo).

Aggiungendo ancora al caso di Porto Alegre, Allegretti e Falanga (2016, pp. 35-36) ricordano che 1) le donne si sono concentrate nelle assemblee tematiche di cura, educazione, salute, assistenza sociale, 2) la distribuzione dell'età delle donne è più ampia (dai 34 ai 60 anni) rispetto agli uomini che si concentrano su altre fasce (16-33) e

(60+), 3) oltre il 60% delle donne delegate a capo delle assemblee erano single o divorziate, 4) molte partecipanti riportano un certo pregiudizio di matrice patriarcale sulla partecipazione, e infine 5) le voci del bilancio (*programme*) dedicate alle proposte per le donne sono sempre stata le più piccole e le più marginali al termine del processo di BP.

Molte delle questioni discusse in questa sezione di critica al BP di Porto Alegre in verità hanno avuto più occasioni di essere discusse pubblicamente nelle *Porto Alegre Conference on Public Policies for Women*: dei momenti di dialogo e di analisi dei BP con un'attenzione particolare alle donne, è in queste occasioni che la cittadinanza ha potuto esprimere le criticità e le opportunità offerte da questo strumento, continuando il processo di costruzione di una relazione di fiducia e partecipazione tra società civile e Stato.

Hajdarowicz, 2018, Colombia

La ricerca di Hajdarowicz si concentra sugli effetti del BP esclusivamente nei termini di *empowerment*, definito come l'abilità di prendere una decisione che era stata precedentemente impossibile, composto da tre elementi: (1) risorse, economiche e relazionali (2) *agency*, il potere di compiere cambiamenti in potenzialità, che portano al (3) *achievement*, ottenere effettivamente il potere di cambiare.

Hajdarowicz utilizza come caso studio il BP nella città di Medellin in Colombia, nel 2013, considerando due distretti della città (*Commune 1* e *Commune 9*). La ricerca si è concentrata su interviste fatte alle donne attive da tempo nelle proprie comunità, che erano state elette come partecipanti al BP o come rappresentanti dei propri quartieri per il BP. Nel 2012 i cittadini di Medellin hanno eletto oltre 5000 delegati, di cui circa il 55% erano donne.

L'*empowerment*, che Hajdarowicz (2018) riconosce sia un elemento difficilmente quantificabile, viene considerato in tre diverse dimensioni in cui sarebbe rinvenibile:

- Personale; dalle interviste viene riconosciuta una forte crescita personale da parte delle partecipanti.

Viene sottolineata però l'importante attività di formazione che le donne elette hanno seguito per acquisire le conoscenze e le competenze necessarie per il

proprio mandato, seguendo formazioni sul sistema politico locale, sulla pianificazione e sviluppo dei territori, sulle tecniche argomentative, sui diritti umani. Oltre a seminare obbligatori, sono stati offerti corsi pubblici organizzati sia dal governo che da associazioni femministe, riuscendo a creare anche uno spazio per discutere dei problemi legati alle questioni di genere.

- Relazionale; dalle interviste emergono invece punti di vista diversi su questa dimensione, in quanto fortemente legata alla divisione della sfera pubblica-privata.

La maggior parte delle donne ha lamentato il mancato supporto o la disapprovazione della loro partecipazione da parte delle proprie famiglie: la partecipazione è diventata così per alcune donne un ulteriore carico nella loro sfera privata. Oltre alle difficoltà riscontrabili all'interno delle proprie famiglie, vengono lamentate anche le difficoltà del proprio ruolo di visibilità all'interno delle proprie comunità.

- Collettivo; dalle interviste emergono appunti positivi sul coinvolgimento della comunità locale.

Il proprio stile di *leadership* viene descritto in forte contrasto con la *leadership* maschile, basata sul potere individuale. Le donne sono coscienti del proprio ruolo e degli ostacoli: viene lamentato che gli ostacoli culturali hanno rallentato la creazione di contatti con altri *leader* locali uomini, per cui nonostante le proprie risorse e *agency* siano relativamente forti, la propria posizione culturale inferiore rallenta effettivo *achievement* di risultati.

Per Hajdarowicz rimane chiaro l'effetto positivo di *empowerment* e trasformazione che le donne ottengono in tutte e tre le dimensioni (Hajdarowicz, 2018, p. 14).

Hajdarowicz ricorda che «*la semplice creazione di nuovi canali istituzionali non comporta necessariamente maggiore inclusione*» e che parte dello studio è dipeso dalle relazioni di potere di questi spazi democratici che sono state modificate dai cambiamenti del funzionamento del BP (Hajdarowicz, 2018, p. 14).

Lupien, 2020, Venezuela-Ecuador-Cile

Per ultimo, si infrangerà in parte ciò che abbiamo attestato all'inizio della sezione corrente, inserendo tra questi singoli casi di studio un'analisi comparativa di recente

pubblicazione. Un'altra limitazione da menzionare di questo lavoro in relazione a quanto ricercato da noi, è il fatto che Lupien parla di “meccanismi partecipativi” in senso ampio, senza menzionare esplicitamente il “bilancio partecipativo” come oggetto di studio, includendo quindi possibili esperienze ibridizzate che potrebbero non rientrare nella definizione di BP data nel capitolo precedente.

Per Lupien *«la demarcazione delle sfere pubbliche-private nella società riproducono un sistema patriarcale che esclude questi argomenti considerati privati, che hanno impatto prevalentemente sulle donne, dalla sfera pubblica, rendendoli apolitici»* (Lupien, 2020, p. 4).

Potremmo dire che Lupien (2020) propone un'interpretazione molto diversa della questione della donna nelle forme di democrazia partecipativa: secondo Lupien le forme di democrazia partecipativa locali in America Latina sarebbero in un certo senso già opportunità per le donne di superare la dicotomia della sfera pubblico-privata precedentemente citata, in quanto consentono alle donne di parlare politicamente di proposte (legate alla famiglia, alla vita domestica, alla comunità così come alla violenza) non discusse nelle forme più tradizionali.

I Paesi analizzati dallo studio di Lupien sono tre (Venezuela, Ecuador e Cile), considerati in un periodo tra il 2012 e il 2013. I dati sono stati raccolti attraverso sia questionari che interviste fatte ai partecipanti di diversi processi partecipativi all'interno di Comuni, quartieri e assemblee locali dei Paesi sopracitati, focalizzandosi così su 15 casi. In questo campione, poco più della metà dei soggetti rispondenti al questionario e alle interviste erano donne (52% e 56%) e il maggior numero di persone si identificava come “lavoratori precari”.

I risultati della ricerca sono promettenti: i meccanismi partecipativi locali possono portare, sotto determinate circostanze, preziose opportunità per le donne (Lupien, 2020, p. 9). Approfondendo Lupien aggiunge che si tratterebbe di uno “spillover effect” per cui la partecipazione delle donne in questi meccanismi porterebbe a *«incoraggiare un senso di efficacia politica ed empowerment, produrre risultati materiali più equi per le*

donne emarginate, sfidare la distinzione pubblico-privato e riportando la partecipazione politica più vicino alle case» (Lupien, 2020, p. 9).

Nella maggior parte dei casi, le partecipanti hanno riportato maggiore fiducia nella loro abilità di avanzare proposte politiche efficaci: si sono sentite più a loro agio a parlare nelle assemblee ed hanno sentito la propria voce ascoltata (Lupien, 2020, p. 11). Le partecipanti hanno riportato anche un miglioramento delle condizioni di vita, con migliore accesso ai servizi e ai beni pubblici (Lupien, 2020, p. 14).

Lupien aggiunge però come questi risultati positivi siano direttamente correlati al numero di donne presenti nelle assemblee (che varia da 33% ad un massimo di 68% nei casi) e all'attività di formazione (su public speaking, sul bilancio, scrivere proposte, etc...) che hanno seguito nel percorso. In altre parole, nei casi con minore partecipazione e con minore e/o assenza di formazione, gli *outcomes* sopracitati sono meno forti, e le donne riportano la mancanza di competenze come una problematica.

I risultati positivi più alti sono infine correlati anche alla creazione di tavole rotonde di sole donne. La “codificazione” all'interno della metodologia e del processo delle pratiche che più di altre permettono alle donne di partecipare è un'altra variabile importante: diversi casi parlano di strategie quali coinvolgere le donne porta a porta, costruire materiali promozionali rivolti a donne, allocare le assemblee in luoghi frequentati da donne, etc... (Lupien, 2020, p. 19, p. 21)

Ciò che potrebbe parzialmente limitare il lavoro svolto da Lupien è di non aver dato peso maggiore alla correlazione tra le variabili (attività di formazione, presenza di assemblee solo di donne, coinvolgimento specifico, regolamentazione delle deliberazioni, etc...) con l'aumento di partecipazione positiva delle donne, suggerendo semplicemente che spazi di democrazia partecipativa locale possono essere più inclusivi, ignorando il fatto che queste procedure *gender-sensitive* non sono comuni a tutti i meccanismi partecipativi e ignorando inoltre i fattori che portano prima di tutto le donne ad essere presenti in questi spazi.

Per Lupien rimane presente una distinzione della sfera pubblico-privata: le donne riescono a portare avanti argomenti legati alle vite domestiche (infrastrutture, illuminazione, risorse, cura, occupazione, scuola), rendendoli politici, ma parte di

questi, quelli più legati al genere (diritti riproduttivi, violenza domestica), riscontrano più resistenze.

Il fatto che le donne partecipino maggiormente alle assemblee tematiche “di genere” o meglio “di donne”, nasconde, come menzionato precedentemente, delle ombre: anche per Lupien la partecipazione politica rimarrebbe così concentrata e continuerebbe ad essere riprodotta secondo delle linee di genere fondate sulla distinzione pubblico-privata, con argomenti che rimangono maschili (Lupien, 2020, pp. 17-20), e non solo perché ciò porta alla conclusione che *«la sfera pubblica partecipativa rimane imbevuta di costruzioni di genere maschiliste e fallisce ancora a dimostrare i differenziali di genere»* (Lupien, 2020, p. 20).

Lupien conclude come le pratiche sopracitate, incentivanti alla partecipazione delle donne, siano focali per avere esperienze partecipative migliori e per raggiungere a passi maggiore equità. Purtroppo però queste pratiche lascerebbero intaccata una certa divisione maschile, ciò perché gli stessi processi partecipativi non nascono dalla storia come strumenti di genere ma partecipativi per l’universalità dei gruppi svantaggiati. L’augurio finale è quello di creare strutture che, a partire dalla consapevolezza del proprio potenziale egualitario, creino processi per le diverse identità sociali dei cittadini (Lupien, 2020, p. 24).

II.4. Riflessioni

Per concludere il capitolo, ci sposteremo nuovamente su alcune riflessioni della letteratura accademica su quanto detto.

Dalla tradizione dei teorici della democrazia quali Arendt e Habermas, Holdo (2020) utilizza il concetto di spazio come strumento di critica all’esclusione quasi sistematica di gruppi della popolazione dai processi della democrazia partecipativa.

Holdo (2020) fa riferimento dunque a quello che definiremo un approccio relazionale della democrazia partecipativa, in cui fattori esterni ed interni sono i principali agenti di cambiamento dei limiti e dell’esclusione dai processi di democrazia partecipativa. Partendo dalla nozione che le politiche di partecipazione

creano “spazi” in cui la partecipazione ha vita, Holdo (2020, p. 1352) afferma questi spazi cambiano in forza di tre dimensioni diverse:

- Ideologica: qual è la visione che anima dall’inizio la creazione di forme di democrazia partecipativa;
- Pubblico interesse: quali sono gli interessi (far partecipare cittadini o fette di questi, ottenere l’approvazione popolare per alcune decisioni, attuare un preciso progetto, etc..) che vengono promossi e devono essere raggiunti durante l’attuazione di forme di democrazia partecipativa;
- Simbolica: quali sono i ruoli (oggetti, strumenti, attori, agenti) che i partecipanti assumono durante l’attuazione di forme di democrazia partecipativa;

che agiscono diversamente a seconda di due tipi di spazio

- Statico: le dimensioni sopracitate sono date per irremovibili;
- Dinamico: le dimensioni sopracitate sono in continuo cambiamento perché i partecipanti costantemente negoziano e comprendono le dimensioni in cui si muovono.

Holdo rimprovera dicendo che *«quando i cittadini entrano in questi spazi, portano al loro interno le proprie storie, identità, risorse, prospettive e aspettative»* (Holdo, 2020, p. 1351) e che gli spazi (essenzialmente solo quelli dinamici) vengono modificati internamente da questi elementi.

In riferimento alla dimensione ideologica... Nonostante l’origine del BP si rintracci in partiti e movimenti di sinistra, e sia ancora oggi associata a quella fazione, questa pratica è stata continuata anche da soggetti della destra: ciò avverrebbe perché gli obiettivi politici dietro alle pratiche di PB sono trasversali come “rafforzare la comunità”, “promuovere auto-imprenditorialità”, “ristabilire fiducia nel governo”, etc... (Holdo, 2020, pp. 1354-1355). Di conseguenza, a prescindere dal posizionamento politico dei soggetti politici, questa dimensione potrebbe essere statica o dinamica: si tratta di una situazione statica quando i partecipanti non riescono ad avanzare proposte che non rientrano all’interno dell’obiettivo politico con cui il BP era stato promosso, al contrario sarebbe dinamica la situazione in cui l’ideologia dietro non è così forte da respingere altre posizioni da parte dei partecipanti. A tal proposito, McNulty (2015)

finisce per suggerire un interesse attivo della politica a non includere le donne, a fronte sia dei dati del BP peruviano studiato che dalla stessa storia politica riportata.

In riferimento alla dimensione dell'interesse pubblico... Dai meccanismi deliberativi della partecipazione politica ci si aspetta il potere di trasformare l'interesse di un "io", possibilmente in conflitto con altri (in altre parole, l'interesse di un povero e di un ricco potrebbero non essere immediatamente conciliabili) negli interessi di un "noi" (Holdo, 2020, p. 1356).

Nella pratica, come già menzionato nella sezione precedente, questo spesso non accade: per poter resistere, o meglio esistere, in un ambiente politico sono indispensabili delle risorse economiche, politiche e personali che alcuni gruppi (nel nostro caso, le donne) non possiedono. Al contrario, i gruppi dominanti (altri gruppi sociali ma anche amministrazione comunale) rischiano di sovrastare la convergenza degli interessi, lasciando le istanze di alcuni gruppi sociali insoddisfatte (Holdo, 2020, pp. 1356-1357). *«L'interesse pubblico è un oggetto di negoziazione e contestazione»* (Holdo, 2020, p. 1357).

Se l'interesse nell'approcciarsi a forme di democrazia partecipativa sta nel ricercare uguale accesso ai luoghi di potere per i gruppi sociali, l'universalità della partecipazione e la riproduzione della divisione tra sfera pubblica-privata non possono che condizionare l'effettivo sviluppo democratico (Palacios, 2015, p. 2).

Secondo Holdo, negli spazi dinamici, i partecipanti possono utilizzare l'interesse pubblico a proprio vantaggio, portando nelle assemblee proposte nate dai propri interessi.

In riferimento alla dimensione simbolica... Abbiamo già visto come l'assunzione di un ruolo all'interno di un meccanismo partecipativo da parte di un individuo possa essere focale per il proprio *empowerment*. Questi sarebbe dei casi di spazi dinamici, in cui gli individui si riflettono nel ruolo che hanno, agiscono proattivamente in questi, e nel caso in cui non si riflettano, negli spazi dinamici avrebbero la possibilità di mutarlo nel corso del tempo, per espandere il proprio spazio di partecipazione.

Vi sono dei ruoli che più di altri portano risultati positivi per l'individuo, insomma, tra semplice strumento per gli obiettivi dell'amministrazione politica ad attore per la

propria comunità c'è un passaggio importante: il caso colombiano di Hajdarowicz (2018) viene citato da Holdo poiché dimostra che l'*empowerment* delle donne dello studio ha intaccato le relazioni di potere facendo emergere il proprio ruolo politico/pubblico.

Come si può ipotizzare, non tutti gli spazi sono dinamici: rifacendosi alla teoria di P. Bourdieu per cui i fenomeni sociali perderebbero valore quando sono gestiti da donne, Palacios (2015, p. 8) riporta che questo sarà dovuto al basso capitale simbolico delle donne per cui queste sono viste come simboli e non soggetti capaci. Questo approccio simbolico alla partecipazione delle donne ha effetti sulla democratizzazione degli spazi, rendendo meno efficace il contributo delle donne, rinforzando la divisione della sfera pubblico-privata e dunque ostacolando l'evoluzione della questione di genere nella democrazia partecipativa (Palacios, 2015, p. 10).

L'articolo di Cornwall (2003) offre alcuni preziosi spunti di riflessione per quanto detto fino ad ora con eventuali considerazioni di carattere teorico che non riusciremo esplorare nell'elaborato corrente ma che può comunque essere interessante menzionare.

Sia per la partecipazione che per il genere, il carattere politico di queste categorie si è successivamente trasformato in un semplice tecnicismo: l'aumento di attenzione verso i due temi ha portato anche un ridimensionamento della radicalità delle due categorie critiche (Cornwall, 2003, pp. 1326-1327).

Si parla di due approcci diversi alla relazione tra genere e partecipazione: uno di carattere strutturale che esamina il potere e le differenze allo scopo «*di creare nuovi spazi o trasformarli*» (Cornwall, 2003, p. 1328) per essenzializzare le relazioni di genere, l'altro di carattere personale che si concentra sulle esperienze delle persone, con un approccio più locale. Entrambi gli approcci secondo Cornwall rischiano di essere fallaci: il primo rischia di concentrarsi sulla mera presenza femminile, perpetuando le stesse relazioni di potere, il secondo di finire per non essere ascoltato, in quanto cerca di far parlare solo persone di marginalità inascoltate.

«*Nei casi in cui l'approccio al genere si è consumato nella presentazione di dati disaggregati per sesso, quella che era prima mancanza di attenzione di genere diventa invece un paraocchi di genere*» (Cornwall, 2003, p. 1338).

Riprendendo le conclusioni della sezione precedente di Lupien (2020):

«L'equivalenza tra "genere" e "politiche per le donne" e l'ottusa attenzione verso le "relazioni di genere" tra uomini e donne, potrebbe oscurare l'importanza analitica del genere come elemento costituente delle relazioni sociali e dunque delle relazioni di potere» (Cornwall, 2003, p. 1326)

ed aggiungiamo:

«La sfida è quella di unire insieme (...) una politica della differenza che si fondi sulle identità situazionali che permettono una identificazione del genere con i problemi delle donne, con una politica in cui questa identificazione possa portare le basi per un'azione» (Cornwall, 2003, p. 1338).

Cornwall all'inizio del millennio traccia una traiettoria per il futuro degli studi di genere ancora attuale: si ad un riconoscimento dei problemi di genere come (anche) problemi di donne che contenga in sé stessa già il potenziale superamento cosciente di questa classificazione.

III. La contaminazione del bilancio partecipativo con l'approccio gender-responsive budgeting

All'interno di questo capitolo cercheremo di avanzare verso le conclusioni dell'elaborato, illustrando ricerche che da una parte confermano quanto già detto in precedenza e che dall'altra mettono in luce i futuri passi percorribili per i BP nel mondo ma anche in Italia.

Innanzitutto, esporremo brevemente il concetto di *gender mainstreaming* (GM) e l'approccio italiano alle politiche di genere: al contrario di diversi Paesi, in Italia c'è una tendenza ad adottare prospettive di genere nei contesti locali (municipali, provinciali, regionali) piuttosto che nel quadro di normative nazionali o internazionali, oltre a ciò altri ostacoli portano in Italia ad avere difficoltà nell'applicazione efficace di strumenti di genere quali il bilancio di genere. Per introdurre questa esposizione, ci concentreremo prima ancora sulla politica locale, quale livello di governo più adatto sia all'analisi annunciata prima e che allo strumento del BP, oggetto del nostro elaborato. In questo senso avremo occasione di continuare con un commento di critica verso i BP italiani che, come la politica, rischiano di essere eccessivamente attenti alla mera questione della partecipazione come sola rappresentazione.

Infine, il brillante volume "*Gender Responsive and Participatory Budgeting*" a cura di Cecilia Ng (2016), ci porterà verso le conclusioni e soprattutto il cuore del capitolo e dell'elaborato - permettendoci inoltre di tentare una risposta alla nostra seconda domanda di ricerca: a fronte del carattere sperimentale dello strumento del BP con altre pratiche e culture politiche, Ng ed altri autorevoli studiosi del BP si interrogano sulla possibilità di integrazione del BP con strumenti più sensibili alla parità di genere nel senso *gender-responsive budgeting* (GRB), articolando riflessioni anche su questo strumento.

III.1. Rappresentazione e politica locale

L'obiettivo della sezione corrente, in linea con le ultime sezioni del capitolo precedente, è quello di essere nuovamente una traccia utile alla comprensione dell'elaborato e un invito a trarre delle specifiche conclusioni da questo: adottare una prospettiva di genere

all'interno della politica non è facile proprio perché la questione di genere in sé è una questione complessa che come vedremo non si può ridurre ad una semplificazione numerica.

Isolare l'elemento locale della politica è rilevante al nostro elaborato per diversi motivi: da una parte nel primo capitolo abbiamo illustrato che i meccanismi partecipativi sono pratiche che si attuano in questi contesti più piccoli, dall'altra parte è nei contesti locali che è più facile rilevare le barriere che limitano la partecipazione delle donne.

Dal 2006 la percentuale di donne elette nel Parlamento nazionale italiano ha vissuto una costante crescita, fino ad arrivare al 2018 dove vi è stato l'apice del 35.8% del totale del numero (addirittura superando la media europea). In verità la partecipazione delle donne nella politica italiana si è concentrata fortemente nelle istituzioni locali: se l'importante aumento delle donne nelle istituzioni nazionali è un fenomeno più recente, nei governi locali le donne hanno “sempre” partecipato, anche se con quote inferiori, contando 31.7% di donne elette nelle istituzioni locali (Carbone e Farina, 2020, p. 315)

Come menzionato nel capitolo precedente, anche Carbone e Farina (2020) ricordano che la divisione del tempo, fortemente influenzata dalla socializzazione, comporta importanti cambiamenti sulla partecipazione politica degli uomini e soprattutto donne.

Riflettendo sulla rappresentazione delle donne nella vita politica, nel loro studio Carbone e Farina (2020) disaggregano la presenza e la partecipazione delle donne nelle istituzioni politiche delle Regioni italiane: ad un primo sguardo, emerge subito che le Regioni del centro-nord italiano hanno sempre avuto presenze più alte rispetto al sud ancora prima dell'applicazione delle L.81/1993 (che comportò l'inserimento del limite nelle liste di candidature dello stesso genere), la quale quando entrò in vigore, riuscì a portare ad un riequilibrio tra meridione e settentrione. A forza dell'importanza della L.81/1993, Carbone e Farina riportano che l'abolizione parziale della legge da parte della Corte Costituzionale nel 1995 portò ad un calo al sud mentre al nord della penisola la presenza rimane pressoché stabile: *«ciò sembra supportare l'idea che la partecipazione femminile, senza imposizioni delle quote di genere, è fortemente colpita dal generale coinvolgimento delle donne nelle attività pubbliche, che nelle attività*

occupazionali» (Carbone e Farina, 2020, p. 323). Per completezza di informazione, aggiungiamo che dal 1995 ad oggi il numero di donne presenti nelle istituzioni locali è continuato ad aumentare, sempre sotto spinta di due norme la L.215/ 201 e L.56/2014.

In riferimento sempre alla stessa L.81/1993 sull'elezione diretta del sindaco si ripeterono gli stessi meccanismi: il nord dimostrò di saper rispondere più velocemente alla legge rispetto al centro e soprattutto al sud del Paese. Ciò sarebbe correlato alla personalizzazione della politica alimentata da questa riforma: la personalizzazione presuppone che un individuo sia capace di acquisire un forte ruolo pubblico, di promuovere la sua visibilità e di far emergere le proprie competenze, tutte declinazioni di abilità politiche che secondo gli autori vedono le donne più penalizzate nelle società.

Gli autori concludono che la partecipazione delle donne alla vita politica locale è ancora un ambito fortemente socializzato, differenziato per territori e ancora dipendente dalle normative, ma che comunque vede le donne più forti che nei contesti nazionali. Se lasciata completamente a sé, la partecipazione vivrebbe una frammentazione all'interno del Paese secondo le linee territoriali citate e comunque a discapito delle donne.

Quanto esposto nella sezione corrente ci permette di avanzare verso parte delle conclusioni e degli spunti di riflessione che l'elaborato intende evidenziare: la normativa italiana di genere ha certamente un potere di cambiamento per la condizione femminile, oggettivamente in difficoltà, in quanto strumento per la parità che riesce a rispondere oggi alle evidenti mancanze attuali, e che si spera anche a rispondere domani per creare un circolo virtuoso indipendente da esse.

«La questione della parità numerica come il maggior focus per l'uguaglianza di genere nel sistema, attraverso quote di genere, ha mostrato come i sistemi possono raggiungere una composizione parificata senza essere davvero ispirati o orientati alla parità di genere. (...) Le norme sono strumenti, che devono essere animati e a cui bisogna dare sostanza.» (Carbone e Farina, 2020, p. 325).

A quanto detto sulle quote e sull'effettiva importanza di avere rappresentazione e in merito al crescente fattore numerico delle donne nella vita politica locale, Belluati et al. (2020) aggiungono un elemento di complessità, affermando infatti che *«nonostante*

l'aumento delle donne negli istituti elettivi, questo aumento non ha comportato un significativo cambiamento nel senso di uguaglianza sostanziale» (Belluati et al., 2020, p. 2). In altre parole, la rappresentazione delle donne elette ai diversi livelli di governo è un fattore trainante per la partecipazione delle donne ma meno se lasciato a sé come mera rappresentazione: come abbiamo illustrato nello scorso capitolo, le barriere alla partecipazione sono diverse e in parte si ricollegano a fattori culturali che non portano le donne a partecipare alla vita politica e partitica del Paese in modo parimente visibile agli uomini, e che la sola rappresentazione data dalle quote costituirebbe un rischio di “segregazione istituzionale” o di far passare le donne come eterna minoranza (Carbone e Farina, 2020, p. 315)

Sarebbe limitato e limitante concludere che la mera partecipazione numerica femminile, dunque rappresentazione femminile, possa essere la soluzione ai problemi culturali e politici delle donne.

In tal senso, tra i diversi esempi che si potrebbero fare a supporto di ciò, la ricerca di Funk (2015) fornisce una risposta precisa alla domanda: le donne al potere nella funzione di sindaco di una municipalità promuovono più pratiche partecipative rispetto agli uomini? A fronte anche del sopracitato aumento delle donne nelle istituzioni politiche locali, Funk (2015) utilizza come area di riferimento nuovamente il Brasile, concludendo negativamente che lo stile di leadership femminile delle donne-sindaco non comporta un aumento dei meccanismi partecipativi rispetto ai colleghi uomini - e che l'attivazione di questi strumenti è nuovamente data dalla sola intenzionalità e altri fattori come ideologia politica del sindaco o una domanda di partecipazione dei cittadini.

III.2. Che cosa è l'approccio gender-responsive budgeting GRB

Il *gender-responsive budgeting* (GRB) è un approccio e uno strumento ascrivibile alla strategia del “*gender mainstreaming*” (GM), definita da Gori et al. (2018) come «*l'integrazione di una prospettiva di genere nella preparazione, definizione, implementazione, monitoraggio e valutazione di politiche, misure normative e piani di spesa con un'ottica di promuovere la parità tra donne e uomini e combattere la*

discriminazione» (Gori et al., 2018, p. 39), in breve si tratta di un approccio della pubblica amministrazione per poter raggiungere la parità di genere.

Il concetto di *gender mainstreaming* è stato introdotto per la prima volta alla terza World Conference on Women a Nairobi nel 1985 (Sintomer et al., 2013b, p. 37), successivamente adottato dalle Nazioni Unite nel 1995 e in Europa nel Trattato di Amsterdam del 1997 (Gori et al., 2018, p. 40), e in Italia i primi passi risalgono al 1999 (Gori et al., 2018, p. 42).

L'approccio del GM è perseguibile da tutti i livelli di governo: a livello nazionale ma soprattutto a livello locale, data la sua vicinanza ai cittadini, ed è su questo piano che l'analisi di Gori et al. (2018) si focalizza. Infatti, in Italia, strategie coerenti all'approccio GM si sono sviluppate principalmente a livello locale piuttosto che nazionale (Gori et al., 2018, p. 41), come sostenuto anche da un'ampia letteratura accademica in merito: l'Italia peccerebbe di un'infrastruttura a livello centrale che possa coordinare l'implementazione e la regolamentazione del GM su tutto il territorio.

Secondo gli autori il fatto stesso che si tratti di un approccio trasversale sia sui temi (inquadrate all'interno della sanità, del bilancio ma anche dei trasporti, per fare degli esempi) che sui livelli di governo, e la mancanza di una nozione concettuale univoca del termine, ne minerebbe l'efficacia: diventando un problema di tutti e tutto, diventerebbe anche un problema di nessuno e niente.

L'analisi di Gori et al. (2018) prende in considerazione 20 Comuni italiani con oltre 5000 abitanti e i loro documenti strategici "Documento Unico di Programmazione" DUP (che descrive l'allocatione delle risorse) e "Piano delle Azioni Positive" PAP (che sottolinea le criticità del territorio e propone soluzioni) tra ottobre e novembre 2016. Non sono stati valutati i Bilanci di genere o i cosiddetti "*gender reports*" in quanto non sono documentazione obbligatoria e una politica che viene adottata sporadicamente e da poche municipalità.

Denunciando fin da subito che nonostante la loro obbligatorietà, solo 16 municipalità erano provviste di entrambi i documenti, questi sono stati confrontati con criteri di rilevazione di parità di genere (presenza di indicatori, di diagnosi e di prognosi, sui diversi ambiti come l'occupazione e la discriminazione, la violenza, la formazione, il bilanciamento vita-lavoro, etc...).

Il quadro che emerge è ampiamente frammentato:

- C'è un chiaro miglioramento della strategia dal 2013 al 2016, con un interesse maggiore sia negli aspetti formali (documenti strategici) che sostanziali (indicatori rilevabili). Si sottolinea però una maggiore attenzione ai primi: più che avere obiettivi e indicatori precisi, si rimane spesso a dichiarazioni di intenti prive di riscontri valutabili.
- Si segnala la grave mancanza o scarso approfondimento della diagnosi delle disuguaglianze di genere e di conseguenza della definizione di indicatori considerati scarsi. Ciò sarebbe principale motivo della debolezza delle strategie: senza aver compreso correttamente il contesto, non sarà possibile valutarlo oggettivamente e migliorarlo.
- Bologna è la municipalità con maggiore attenzione al GM nelle proprie politiche dalla diagnosi del contesto all'individuazione della soluzioni, suggerendo ancora una forte correlazione tra i due punti. Agli ultimi posti tra le municipalità si trova Campobasso, Torino e Catanzaro.

Riassumendo le conclusioni dell'analisi di Gori et al. (2018), affermiamo che c'è un fenomeno crescente di attenzione della prospettiva di genere nelle attività di *policy* ma rimangono molti spazi vuoti nell'attività di analisi del contesto, di valutazione e monitoraggio, rendendo spesso questo sforzo semplicemente simbolico, sporadico e privo di valutabilità degli effetti sul territorio. Gli autori descrivono le politiche per la parità di genere italiane come *gender-sensitive* ma non *gender-responsive* (Gori et al., 2018, p. 49), sia a livello locale che a livello nazionale.

Quanto detto fino ad ora è stata un'introduzione utile a capire il contesto con cui le politiche di genere sono accolte e adottate in Italia. Uno degli strumenti più importanti per l'implementazione del *gender mainstreaming*, corrispondente al GRB e solamente menzionato da Gori et al. (2018), è l'anticipato Bilancio di genere (GB).

L'importanza di questo strumento risiede, in linea con la critica economica femminista, nel superare la neutralità dell'allocazione delle risorse, che perpetua le disuguaglianze di genere, e rispondere in maniera oggettiva a queste.

Il Bilancio di genere è integrato all'interno delle politiche di bilancio nazionale: l'introduzione degli indicatori BES dal 2016 (Guerra e Romano, 2020, p. 183), per un totale di 128 indicatori nel 2019 (Guerra e Romano, 2020, p.190), è stata inserita in questo senso e si prevede la pubblicazione di un GB consuntivo ogni anno. Al 2018 la metà dei Paesi OCSE risultava dotata di strumenti di GB (Guerra e Romano, 2020, p. 184) e sempre in ambito OCSE, il bilancio italiano e quello della metà dei Paesi membri è stato classificato come "preliminare", al contrario l'Austria, il Canada, il Giappone ma anche la Spagna e la Svezia sono considerati Paesi con bilanci "consolidati" (Guerra e Romano, 2020, p. 210).

In breve, il GB in Italia consisterebbe in un quadro dei divari di genere descritto da indicatori statistici, nella riclassificazione delle spese secondo questa prospettiva di genere, un quadro delle politiche attuate dalle diverse PA in ambito di genere e infine una rassegna normativa di disposizioni di tutela e azioni positive da attuare.

In una sezione di critica al bilancio di genere in Italia, Guerra e Romano (2020, pp. 205-207) lamentano che le spese destinate alla riduzione dei divari sono alla fine abbastanza limitate, per le difficoltà a intercettare le spese non neutrali per donne e uomini, ma che in particolare vi è un grande mancanza di considerazione delle politiche che vengono attuate dai livelli di governo locale e nazionale che non sono contabilizzabili ma che hanno comunque un impatto sul divario di genere. In altre parole, non solo l'allocazione delle risorse sarebbe disomogenea secondo il genere ma anche il *decision-making* delle politiche è fallace in questo senso: secondo le autrici, si sente la mancanza di un'analisi di genere in fase di programmazione di tutte le politiche, anche non di spesa, anche quelle già attuate, che lasciano il bilancio di genere italiano come una sola analisi in fase di rendicontazione, senza neanche un estensivo monitoraggio in grado di incorporare una prospettiva di genere.

Secondo Guerra e Romano (2020, pp. 207-208), il potenziamento del GB in Italia richiederebbe alcuni interventi: formazione sulle competenze e strumento degli operatori che scrivono il bilancio, condivisione di buone pratiche e linee metodologiche, coordinamento interministeriale e relazioni con la società civile.

Secondo Polzer et al. (2021, pp. 10-11) sono diverse le traiettorie che il GB e il suo utilizzo deve prendere per risultare ancora più efficace: 1) necessità di maggiori studi sul GB in riferimento agli effetti e l'impatto della sua implementazione, 2) aumento di variabili quantitative, da parte del governo, e qualitative, da parte dei ricercatori, 3) studi sull'importanza dei GB anche nei momenti di crisi.

Ritornando al punto di questa sezione, con il termine *gender-responsive budget* (GRB) si intende «un bilancio di governo, nazionale o locale, che integra una prospettiva di genere in tutte le fasi del bilancio. Il GRB mira a promuovere parità di genere, efficienza e efficacia ma anche trasparenza, responsabilità e partecipazione della società civile» (Galizzi et al., 2018, p. 1). In questa definizione, il GRB si articola in due azioni essenziali che devono essere compiute: 1) l'analisi di genere, *auditing*, cioè l'analisi del contesto e degli effetti dell'allocazione delle risorse su donne e uomini, e 2) il bilancio di genere, *budgeting*, l'effettiva allocazione equa delle risorse nelle voci di bilancio.

Descrivendo sinteticamente il GRB, Ng (2016, p. 2) cita alcune tracce orientative. Per quanto le esperienze possano variare, tre caratteri rimangono comuni: 1) aumentare consapevolezza delle questioni di genere e degli effetti di queste, 2) rendere la politica responsabile di tradurre la parità di genere in vere voci di spesa, 3) trasformare i bilanci e le politiche che promuovono parità di genere. La caratteristica dell'approccio GRB sta nel superamento della critica al sistema economico nazionale e nell'essere una risposta formale di strumenti che si interessano precisamente alla pianificazione e implementazione dei bilanci.

Tra i diversi caratteri dell'approccio GRB al Bilancio di genere, emerge chiaramente la rilevanza e la necessità della partecipazione della società civile all'interno del processo di bilancio (Galizzi et al., 2018, p. 4). Si tratta di un processo "partecipativo" per sua definizione: le conoscenze richieste ai fini di compiere un bilancio di questa natura sono in mano generalmente ai cosiddetti esperti di genere (*stakeholders* di vario tipo che da una parte tengono alla riuscita di bilanci *gender-responsive*, e dall'altra possiedono strumenti, linee guida, indicatori, dati essenziali, soprattutto per la prima azione) come associazioni no-profit, organizzazioni locali e internazionali, istituzioni, ma anche singoli cittadini e studiosi. L'importanza

della partecipazione è sostenuta da diverse ricerche comparative che dimostrano che i migliori risultati di policy sono raggiunti se nel processo di policy design delle politiche di genere sono inclusi più attori diversi, anche non istituzionali, capaci di fornire continuamente conoscenze e indicazioni per la politica in questione (Belluati, 2020, p. 3).

Per Kamarudin (2016, p. 57) il GRB è una pratica che mette al centro le relazioni tra donne e uomini nella società, capace di individuare gli effetti delle spese pubbliche sul genere.

Il Comune di Bologna, riportato come caso esemplificativo da Galizzi et al. (2018), dal 2008 ha integrato l'approccio GRB all'interno del suo bilancio annuale.

Dal 2008 l'azione *auditing* è stata perseguita fedelmente dal Comune con l'incontro tra sindaco e il suo Consiglio con i *stakeholders* all'interno della Commissione consiliare delle Elette, che si interfacciava con associazioni di donne, comitati locali, esperti, con l'obiettivo di proporre osservazioni di genere sull'operato dell'amministrazione. Un primo risultato si raggiunse quando nel 2010 fu creato il primo Bilancio di genere in un quartiere della città emiliana (Galizzi et al., 2018, p. 7).

Ma solo dal 2013 potremmo assistere ad una piena riuscita dell'approccio GRB a Bologna anche nella seconda azione di *budgeting*. Nel 2013 come prima cosa furono riclassificate le attività dell'Area programmazione e statistica del Comune secondo un'ottica di genere. Successivamente si aprì la raccolta di proposte di genere ("*call of ideas*") agli *stakeholders* (coinvolgendo così sia gli uffici del personale amministrativo e politico, che associazioni interessate al genere e non solo quindi associazioni di donne - da notare che le associazioni coinvolte sono state chiamate dall'amministrazione secondo risorse e contatti consolidati con l'amministrazione), utilizzando ciò che emerse come guida per il bilancio di genere.

Oltre a ciò è stato l'attivo coinvolgimento delle associazioni a essere centrale in questa seconda azione: non solo partecipavano dunque nella raccolta di idee e nella selezione delle proposte ma in parte anche all'implementazione dei progetti secondo le proprie disponibilità - responsabilizzando nel proporre progettualità quanto più realizzabili. La responsabilizzazione delle associazioni comporta anche una responsabilizzazione del Comune: una volta attivato un processo così radicale, è più difficile "tornare indietro".

In questo senso, il GRB nel caso bolognese emergerebbe nel suo elemento partecipativo e nella sua maggiore attenzione all'azione di *budgeting* e non più solo quella di *auditing*.

Per brevità di esposizione non ci sarà possibile approfondire ulteriormente il caso di Bologna nell'espone gli eventuali effetti raggiunti dal GRB ma concludiamo con:

«Il caso bolognese è una prova dell'impatto positivo del GRB (...) Innanzitutto, il coinvolgimento degli stakeholder nei vari stadi di bilancio crea sia un ciclo di responsabilità che di co-produzione delle politiche e attività di genere. Poi, il processo con cui le associazioni e altri stakeholders vengono selezionati e inclusi nel progetto ha un impatto sulla loro efficacia» (Galizzi et al., 2018, p. 11).

All'interno del volume “*Gender Responsive and Participatory Budgeting*” sopracitato, il capitolo a cura di Klatzer (2016) cerca di illustrare le modalità di integrazione dell'approccio GRB con le altre attività di bilancio a livello nazionale, esponendo questo processo in un modo particolarmente pragmatico fatto di tabelle e punti chiave da affrontare.

- Formulazione: 1) prioritizzare obiettivi di genere nel bilancio, 2) obiettivi da tradurre in attività e indicatori misurabili, 3) coinvolgere anche altri dipartimenti nella stesura del bilancio *gender-responsive*, o informarli degli effetti differenziati per genere dei propri bilanci, 4) condurre un'analisi precedente e postuma degli effetti di una differenziazione di genere del bilancio e di altre politiche pubbliche, 5) aumentare la quantità di documenti allegati al bilancio sensibili al genere.

In questa fase la partecipazione di altri attori all'interno del bilancio è possibile sia per gli “esperti di genere” dunque profili accademici e tecnici che, in minor parte, per la società civile organizzata che può comunque essere centro di informazioni e pressione.

- Pianificazione/presentazione: 1) includere materiale informativo sulle questioni di genere nel momento di presentazione del bilancio, 2) consentire consultazioni con la società civile e esperti di genere nella presentazione del bilancio, 3) enfatizzare le problematiche, priorità e impatti del bilancio da approvare, 4)

apportare eventuali modifiche sulla base delle proposte emerse in presentazione o realizzare più proposte di bilancio, 5) cooperare con i mezzi di informazione per promuovere la presentazione del bilancio.

Anche in questa fase la società civile intesa come organizzazioni e privati, è presente e viene coinvolta, anche se in alternativa ha ancora tempo e spazio per promuovere le proprie istanze con attività di *lobbying* per eventuali modifiche al bilancio all'ultimo minuto.

- Implementazione: 1) coinvolgere la società civile, organizzazioni e privati ma anche beneficiari dei servizi, nell'attuazione delle politiche, programmi e attività emersi dal bilancio, 2) iniziare la misurazione degli indicatori, 3) raccogliere dati differenziati per sesso e altre categorie.

In questa fase alla società civile è richiesto un ruolo quanto mai attivo, alternando la propria posizione tra beneficiario e attore per l'implementazione.

- Valutazione: 1) effettuare la revisione di spesa sulle voci di bilancio che hanno interessato il genere, 2) effettuare monitoraggio e valutazione degli indicatori scelti, 3) promuovere la partecipazione della società civile e privati nei processi di valutazione, e promuovere altre attività private al di fuori delle procedure formali, 4) dibattere e migliorare lo strumento per riproposte future.

Infine in questa fase la società civile può partecipare, oltre che nelle procedure formali di revisione di spesa come consulenti, anche in altre attività di analisi positiva o negativa del bilancio.

Come anticipato, le indicazioni di Klatzer si riferiscono a un livello di governo nazionale piuttosto che al livello subnazionale, che come abbiamo già visto è il livello più diffuso per il bilancio di genere nella penisola italiana e in generale il livello più adatto per il BP - nonostante ciò, è chiaro che alcune delle indicazioni di Klatzer sono facilmente adattabili anche a contesti più piccoli.

Klatzer (2016, pp. 120-121), insieme ad altri autori citati precedentemente, conclude che l'integrazione del GRB all'interno dell'ordinaria amministrazione è un'attività che ovviamente richiede tempi, costi e competenze molto alte - soprattutto considerando che questa prospettiva di genere e questa partecipazione dovrebbe essere attuata in tutte le fasi di costruzione del bilancio. In particolare, questa integrazione richiede una forte intenzionalità degli attori politici a voler compiere questa

trasformazione all'interno del bilancio, e infine sottolinea la necessità di creare un centro di potere e controllo per coordinare l'attività e i diversi attori coinvolti.

Dall'altra parte, concentrandosi sul GB², Frey (2016) fa ulteriori osservazioni tra i due approcci. Se abbiamo affermato che l'approccio GRB prevede la partecipazione di *stakeholders* come carattere essenziale del processo di bilancio, in verità non è sempre così. Ciò è rinvenibile dalle origini del GB all'interno dei livelli di governo nazionali che difficilmente permetterebbero la partecipazione della società civile: l'ingresso della società civile è inscrivibile per la maggior parte dei casi agli esperti di genere (ai privati professionisti, ricercatori o agli enti più importanti dell'ambito di genere) e raramente alla partecipazione di gruppi meno formali, meno numerosi e di conseguenza più deboli (Frey, 2016, pp. 23-24).

Frey successivamente suggerisce alcune pratiche partecipative da poter includere nelle tre fasi di bilancio di genere cioè 1) *planning*, 2) *implementation*, 3) *auditing*, che per ragioni di brevità non approfondiremo (Frey, 2016, pp. 26-28).

III.3. Gender Responsive Participatory Budgeting GRPB

Come abbiamo già detto, se il BP non è necessariamente uno strumento sensibile e inclusivo al genere, neanche il GRB in verità è direttamente partecipativo, e che anzi, questi due meccanismi sarebbero complementari l'uno all'altro. La contaminazione tra la strategia *gender mainstreaming* e l'evoluzione dei BP si potrebbe considerare una forma di ibridazione di quest'ultimo (Sintomer et al., 2013b, p. 37).

Con oltre 2,500 località che hanno promosso strumenti di BP e oltre 100 località con esperienze di GRB nel 2016 (Ng, 2016, p. 1), per Ng (2016) è chiaro che i due strumenti abbiano possibilità di integrazione tra loro.

Gli elementi da cui queste due sperimentazioni di democrazia si sviluppano sono essenzialmente gli stessi: sia GRB che BP promuovono maggiore inclusione e

² Definito come «l'applicazione del *gender mainstreaming* ai processi di bilancio» (Frey, 20156, p. 24)

partecipazione da parte della popolazione; entrambi nascono separatamente alla fine degli anni '80 del Novecento come risposta alle richieste e denunce dei movimenti sociali (femminista nel GRB e matrice di sinistra nel BP) in un periodo di cambiamento della democrazia rappresentativa, di conseguenza condividono valori di giustizia sociale e trasformazione politica; entrambi discutono dell'allocazione di risorse pubbliche per avere effetti sulla società; e infine hanno difficoltà a formalizzarsi come pratiche consolidate dei governi.

Nonostante ciò, tra i due meccanismi ovviamente sussistono delle differenze: il GRB si è sviluppato principalmente nei livelli di governo nazionale al contrario del BP che risulta una pratica fortemente locale; al contrario del BP non si può ritrovare una prima esperienza pioniera ed esemplificativa del GRB in quanto si è sviluppato contemporaneamente in più parti del mondo in modalità relativamente diverse tra loro (Ng, 2016, pp. 2-4).

In riferimento al BP, considerando la sua storia come esposta anche nell'elaborato, il pensiero di Ng riprende le critiche che abbiamo mosso al BP nel secondo capitolo: come la considerazione della partecipazione come carattere universale, l'eccessiva attenzione a variabili di genere quasi esclusivamente quantitative, la rinuncia a cambiare consapevolmente le relazioni di potere tra donne e uomini (Ng, 2016, p. 5).

È in questo senso che infine Ng illustra alcune preoccupazioni del dialogo tra GRB e PB sull'operationalizzazione del genere: ovvero come fare a misurare che un certo meccanismo stia o meno promuovendo un effettiva parità di genere. Come anticipato nell'elaborato, anche Ng (2016, p. 13) riporta come il semplice conteggio delle partecipanti non assicura che una "semplice" rappresentazione delle donne che, nonostante gli effetti positivi, rischia di rinforzare o almeno riprodurre le stesse relazioni di potere di genere.

Aggiunge, Frey (2016, p. 19): *«le pratiche e metodologie partecipative sono state criticate per essere ingenuie dalle prospettive di genere, mentre il bilancio di genere GB potrebbe essere criticato per essere un approccio eccessivamente tecnico»*. Un approccio veramente *gender-sensitive* al BP sarà tendenzialmente più complesso e costoso di altri (Frey, 2016, p. 23) rispetto all'adozione di poche misure partecipative.

Partendo dalle posizioni di Joan W. Scott e Cecilia M. Santon, Allegretti e Falanga (2016) suggeriscono nuove prospettive critiche di genere al BP: partendo innanzitutto dalla definizione di genere della prima autrice (genere come elemento costitutivo delle relazioni sociali, fondate su una cosciente differenza tra i sessi, e fattore della manifestazione dei rapporti di potere), i due autori ricalcano la critica femminista, per cui nuove direzioni di ricerca di genere in riferimento al PB devono abbandonare il fattore numerico per spostarsi sull'espressione e gli interessi delle donne in un'ottica ridistributiva e non meramente rappresentativa, ambendo sempre più a colpire le radici delle differenze tra uomini e donne (Allegretti e Falanga, 2016, p. 37).

Per gli autori la spiegazione della quasi completa assenza di integrazione delle prospettive di genere all'interno del BP è data da una serie di fattori o caratteri ricorrenti del PB: 1) raramente l'inclusione sociale è l'interesse politico principale dietro la scelta di adottare un meccanismo partecipativo, 2) le politiche e le istituzioni di genere sono spesso isolate e frammentarie per poter avere una voce in capitolo abbastanza forte su questi meccanismi già complessi di loro, 3) si lamenta una certa auto-censura involontaria delle donne nei contesti sociali, e infine 4) la ricerca sui BP molto raramente si è interessata alla questione di genere, compiendo, come abbiamo visto, principalmente studi di genere posteriori ai BP, 5) e nei pochi casi in cui si studia il genere vi è una naturale difficoltà a proporre le modalità di superamento dei semplici indicatori quantitativi per poter poi effettivamente parlare di trasformazione delle relazioni (Allegretti e Falanga, 2016, pp. 35-36).

I pochi casi in cui è stata condotta un'indagine di genere sui BP è stato tendenzialmente voluto dall'autorità comunale che episodicamente si è interessata all'inclusione sociale intesa in senso generale oppure quando si sono adottate delle misure specifiche per l'aumento numerico della partecipazione di alcuni gruppi sociali: ciò, anche per Allegretti e Falanga, per quanto generativo di cambiamenti non poco rilevanti, lascia comunque intatta la «*problematizzazione del bilanciamento delle relazioni di potere*», escludendo le intersezioni di genere, intese come nella definizione di Scott (Allegretti e Falanga, 2016, p. 38).

Alcuni casi di studio

All'interno di questa sezione, illustreremo alcune ricerche su casi di studio che nel mondo hanno provato a introdurre nel BP una prospettiva di genere o addirittura un GRB/GB in questo.

Una sperimentazione in questo senso è quella avvenuta nella città argentina di Rosario, grazie al supporto del programma UNIFEM/UN Women dal 2006, con l'obiettivo di aumentare la partecipazione delle donne, di formare i cittadini e le cittadine, e promuovere infine la parità di genere. (Sintomer et al., 2013b, p. 37).

Per Allegretti e Falanga (2016, p.46) quella di Rosario sarebbe una vera ibridizzazione del BP con la prospettiva di genere. Il primo BP della città è stato attuato nel 2002 seguendo strettamente il modello di Porto Alegre e solo successivamente ha adottato una strategia di gender budgeting con il supporto di UNIFEM/UN Women.

Da questa sperimentazione, sono state attivate diverse misure per aumentare il coinvolgimento delle donne al BP: attività di formazione sulle questioni di genere al personale amministrativo, campagne di comunicazione per combattere i pregiudizi di genere, quote rosa per l'elezione dei delegati del processo di BP. Gradualmente queste attività sono state portate in tutti i quartieri e infine il numero dei progetti con un impatto di genere è aumentato, dimostrando che l'inclusione di più misure può portare cambiamento al contrario di una semplice sola misura quantitativa.

Ad oggi è ancora disponibile un sito per l'integrazione di genere nei BP dell'America del Sud e Caraibi (www.presupuestoygenero.net).

Rimanendo sempre nel contesto sud-americano, dopo la critica nello scorso capitolo al caso di Porto Alegre, due esperienze brasiliane di BP sono citate da Allegretti e Falanga (2016, p. 41) come modelli di riferimento nazionali per la parità di genere.

Il primo caso è Recife, città che ha condotto diversi studi sulla partecipazione delle donne al PB: l'analisi di Recife ha subito adottato una prospettiva "intersezionale" nelle sue metodologie, cercando di analizzare le diverse condizioni di partecipazione per un numero ampio di soggetti per diminuire le differenze di genere. Alcune misure che furono prese successivamente comprendono l'aumento degli obiettivi di una Commissione di donne, che ha a sua volta accompagnato altri risultati quali la creazione

di *child care facilities* per le assemblee del BP o la promozione di corsi e volantini sul bilancio indirizzati alle donne.

Il secondo è Fortaleza, città che ha creato un'assemblea del BP in cui i gruppi di minoranza e i gruppi più vulnerabili potessero essere attori centrali, riuscendo anche in questo caso ad ampliare il dialogo e la veduta delle proposte di genere in un'ottica nuovamente intersezionale.

Un altro caso positivo portato da Allegretti e Falanga (2016, pp. 46-47) è quello a New York City. La presenza di diversi enti come associazioni e commissioni interessati alle questioni di genere nella pianificazione, implementazione e valutazione del BP è stata focale: nel 2012-2013 oltre il 60% dei voti alle proposte provenivano da donne (oltre al fatto che 66% dei partecipanti alle assemblee di quartiere erano donne, il 60% dei delegati erano donne), in particolare di minoranze etniche e di classi sociali inferiori.

Kamarudin (2016) presenta una ricerca sul processo *Gender Responsive and Participatory Budgeting GRPB* a Penang, in Malesia, nel 2012. All'interno di questo processo infatti le procedure dei due meccanismi, GRB e PB, sono state complementari. Il progetto si è diviso in quattro fasi diverse ed aveva l'obiettivo di comprendere le necessità dei cittadini e delle cittadine, sviluppando un dialogo con l'amministrazione:

- 1) Fase 1: si tratta di un sondaggio sulla popolazione, cercando di mappare i gruppi sociali locali. Attraverso il sondaggio si è raggiunto il 75% delle persone residenti nelle aree locali interessate la cui distribuzione è particolarmente giovane (intorno al 50% erano minori fino ai 55 anni), disoccupati (intorno al 30%) e donne (circa la metà erano donne).
- 2) Fase 2: successivamente si è passati alla creazione di focus group di discussione, di minimo 10 persone, composti secondo criteri di rappresentazione di età, genere ed etnia. A questi gruppi sono state sottoposte da alcuni facilitatori una serie di domande sulla propria esperienza nel quartiere, la percezione degli altri cittadini, che problemi andavano risolti e come, etc... La partecipazione dei residenti è stata fin da subito scarsa con poche presenze, tanto da dover calendarizzare in altre date gli incontri. Kamarudin sottolinea l'importante partecipazione di donne, casalinghe, tra i 31 e i 55 anni nella partecipazione.

- 3) Fase 3: attraverso i focus group si è raggiunta lista di priorità e bisogni. La votazione ha visto un'ampia partecipazione da parte della comunità ed era possibile votare pagando una somma simbolica su diverse aree di intervento. Le aree che hanno vinto sono state manutenzione degli edifici (votato principalmente da donne) e luoghi ricreativi (votati principalmente da uomini, mentre le donne hanno votato maggiormente altre proposte sulla sicurezza)
- 4) Fase 4: si è trattata della fase più lunga composta da numerose consultazioni con il team di progetto GRB e comitati locali. Anche in questo caso si è registrata una scarsa partecipazione e diversi disagi sulle tempistiche che hanno fatto ritardare la pianificazione e l'implementazione. Dalle consultazioni si è deciso, nel primo quartiere, di attuare una pulizia di un'area cittadina, firmando anche un contratto con l'amministrazione e nel secondo quartiere, di restaurare e migliorare un'area giochi già presente con nuove strutture. Al contrario del primo, in cui i residenti hanno attivamente partecipato alla pulizia dell'area, in questo caso i residenti non hanno partecipato all'implementazione del progetto.

Kamarudin (2016, p. 76) specifica che il coinvolgimento delle cittadine è stato relativamente importante: hanno promosso il sondaggio agli altri cittadini, chiesto di partecipare ai focus group organizzati, mobilitato i cittadini a votare le proposte, assistendo anche alla registrazione dei partecipanti e al conteggio dei voti, cucinando e allestendo i rinfreschi in diverse occasioni. Si sottolinea come l'esperienza del GRPB abbia contribuito anche al maggiore dialogo tra le associazioni locali di donne che si sono successivamente attivate per altre iniziative di genere. Infine, Kamarudin riporta una differenza di comportamento delle donne nei due diversi quartieri di interesse del GRPB.

Kamarudin (2016, pp. 77-78) conclude evidenziando le difficoltà avute nel coinvolgimento degli attori sociali all'interno del processo: soprattutto nella presenza e nella mediazione degli interessi delle singole associazioni e comitati di residenti, e della mediazione tra questi enti e l'amministrazione locale.

Per Allegretti e Falanga (2016), nonostante le donne compongono in media il 30%-50% dei partecipanti nelle sperimentazioni europee, il BP in questa regione raramente ha contribuito a cambiare le relazioni sociali tra uomini e donne: per loro, le considerazioni

della prospettiva di genere sono state utilizzate principalmente come variabile quantitativa della composizione delle assemblee, in assenza quasi completa di altri elementi e valori trasformativi di queste relazioni (Allegretti e Falanga, 2016, p. 35).

Miret e Geli (2014) considerano subito quanto è stato ampiamente discusso nello scorso capitolo affermando che le società non hanno mai adottato una prospettiva di genere e che di conseguenza tutti i processi sociali tendono ad essere naturalmente viziati da questo punto di vista: *«la partecipazione è strettamente collegata alla cittadinanza e di conseguenza è essenziale ricordare che i diritti civili sono stati storicamente una conquista per le donne»* (Miret e Geli, 2014, p. 431).

La ricerca di Miret e Geli mira a dimostrare da una parte che le differenze di genere delle forme di politica istituzionali sono replicate in forme non-istituzionali (come già discusso nel capitolo precedente) e dall'altra una esposizione delle pratiche e meccanismi sensibili al genere che si possono applicare nei BP.

Tra assemblee territoriali di quartiere ed assemblee tematiche, riunite in sessioni plenarie con la presenza di personale tecnico-amministrativo comunale, il BP di Santa Cristina d'Aro (Spagna) rientrerebbe nella definizione di BP data al primo capitolo. Dal 2006 questo BP spagnolo ha iniziato ad intervenire sui propri processi partecipativi con misure attente al genere: è stata creata un'assemblea tematica di genere, aperta inizialmente alle sole cittadine donne e poi allargata ad entrambi i sessi, con l'obiettivo di creare uno spazio in cui sentire più attentamente le voci e le questioni delle donne ed avanzare così proposte di genere. Oltre a ciò, è stata avanzata una proposta per la realizzazione di uno studio sulle relazioni di genere nei contesti partecipativi che mira a mettere in luce strumenti di genere per il design delle policies comunali e del BP.

Su questo bilancio sono stati realizzati due sondaggi sui diversi anni di implementazione del BP: il primo rivolto ai partecipanti per comprenderne la composizione sociale, il secondo rivolto alla popolazione interna per comprendere le ragioni per la non-partecipazione di alcune fasce di popolazione.

Alcuni errori nella fase di erogazione del sondaggio lasciano dei buchi sulla rilevazione dei dati che risulta a volte mancante o incompleta in alcuni anni, nonostante ciò è possibile ricavare alcune informazioni: a) nel 2003 gli uomini hanno partecipato più

delle donne nei BP, soprattutto nelle assemblee territoriali, b) nel 2004-2005 è rilevabile una differenziazione della partecipazione tra donne e uomini nella assemblee tematiche, con le prime che partecipano maggiormente a quelle sui temi di cura, salute, educazione, cultura, etc..., c) nel 2007-2008 gli uomini presiedono più assemblee territoriali delle donne mentre le donne presiedono più assemblee tematiche.

A riguardo del secondo sondaggio, quello sugli “esterni” al BP emergono alcune informazioni sul nostro approfondimento di genere: a) più donne che uomini hanno rivelato di non essere a conoscenza del BP, b) e queste più degli uomini ne sono venute a conoscenza tramite amici e familiari piuttosto che con giornali o altri mezzi di informazione, e infine che c) più donne rispetto agli uomini hanno lamentato la difficoltà di conciliare il proprio tempo.

Quanto detto fino ad ora non è molto distante da quanto riportato nello scorso capitolo nei casi di studio che abbiamo studiato. Infatti, secondo Miret e Geli (2014, pp. 439-441) l'introduzione di seppur leggere misure di genere non ha comportato nessun cambiamento significativo della situazione. Nonostante la dura sentenza, Miret e Geli (2014) suggeriscono che *«nonostante l'impegno e il supporto da diverse direzioni, la realtà ha un andamento diverso rispetto alla trasformazione delle opinioni»* (2014, p. 440). Nel tempo ci potranno essere dei risultati positivi di genere, se solo si continuasse a lavorare su alcuni punti quali la riconciliazione del tempo per le donne o la suddivisione delle assemblee tematiche, la quale continua a seguire una distinzione di sfera pubblico-privata dannosa per le donne.

Partendo dal contesto di scarsa partecipazione femminile ai processi partecipativi in diverse città tedesche, Frey (2016, p. 21) utilizza due casi di studio, la città di Friburgo e lo Stato federato di Berlino, in quanto due località che hanno implementato sia processi di GB che di BP negli anni 2000.

Nonostante i due processi non siano collegati, Frey riporta un'alta partecipazione di donne al BP di Friburgo e aggiunge che le loro priorità erano differenti rispetto a quelle di altri BP. Appunto il BP di Friburgo è un esempio di integrazione sistematica delle prospettive di genere nel suo procedimento dalla fase di pianificazione (formazione al personale amministrativo, utilizzo di dati *sex-disaggregated*) alla conclusione.

Anche in Italia, secondo quanto riportato da Allegretti e Falanga (2016, p. 42) alcune sperimentazioni di BP hanno adottate misure di genere. A Pieve Emanuele (MI), una delle prime città ad adottare il BP in Italia, sono state “raddoppiate” le assemblee in momenti diversi della giornata e permettendo alle donne di lasciare i propri figli nel doposcuola; ad Arezzo (AR) delle aree gioco mobili sono state attivate in concomitanza alle assemblee del BP; mentre a Modena (MO) le assemblee venivano trasmesse in *streaming*.

Concludiamo che, come anche Frey (2016, p. 28) aveva già affermato, per ora, nonostante le somiglianze, il BP non si è ancora fuso con l’approccio *gender mainstreaming*, e che per loro le ragioni sono da ricercare nello scarso contributo da parte di diversi attori, da quelli politici a quelli accademici, di ricercare questa intersezione (Allegretti e Falanga, 2016, p. 50).

Le prossime ricerche dovranno prestare più attenzione al contesto: per poter raggiungere gli obiettivi di parità attraverso i BP, è richiesta una maggiore comprensione dell’esclusione sociale in quei precisi territori, secondo le sue diverse e dimensioni. Infine, suggeriscono che le ricerche future dovrebbero adottare un approccio più comparativo per trovare soluzioni condivise a tutti gli esperimenti di BP (Allegretti et Falanga, 2016, p. 51).

Infine il mero coinvolgimento delle donne rischia di essere cieco alle differenze sociali tra queste, ricadendo dunque nell’errore della neutralità precedentemente denunciato e di conseguenza nuovamente fallace del carattere trasformativo di altre relazioni di potere (Frey, 2016, p. 22). Come indicato anche da Allegretti e Falanga (2016, p. 48), «*la presenza numerica di donne nei processi partecipativi può creare l’illusione di parità, ignorando la differenza di potere e di riconoscimenti socio-politici tra i sessi ed altri ambiti legati al genere*». Il coinvolgimento di alcuni gruppi sociali non consumerebbe la battaglia di altri gruppi sociali internazionalmente collegati che continuerebbero a non partecipare: in altre parole, nonostante il grande numero di donne partecipanti, una donna anziana e povera probabilmente non sarà all’interno del 50% di cittadine partecipanti a un BP apparentemente equo. Ricordando le riflessioni di Cornwall (2003), il genere non è una questione “di donne” o “di donne e uomini” ma li

comprende secondo altri fattori in un'ottica di intersezionalità e contestualità, cioè il genere come categoria a contatto dinamico con altre categorie sociali, personali ed economiche.

Prima di concludere illustreremo ulteriori suggerimenti per rendere i processi partecipativi più efficaci dal punto di vista genere secondo quanto indicato dalla “*Guide to gender mainstreaming in participatory processes*” (2020), a cura della Direzione Generale della Partecipazione dei cittadini e del Processo elettorale del Governo catalano. Tra le diverse indicazioni:

1. Preparazione

- a. Prima di attivare un meccanismo partecipativo, chiedersi se c'è un bisogno in particolare che si vuole isolare. Bisognerebbe integrare riflessioni sui bisogni particolari delle donne: ad esempio, vi sono state delle lamentele nel proprio Comune recentemente portate avanti da cittadine o che hanno avuto impatti sulle cittadine?
- b. Raccogliere più dati *gender-segregated* da altra documentazione comunale oppure impegnarsi a realizzare sondaggi con dati *gender-segregated*.
- c. Conoscere la tipologia di donne che nel proprio contesto vengono più escluse, conoscere gli enti locali (chi rappresenta questi enti è apprezzato dalle comunità) che operano nel contesto.
- d. Introdurre una Commissione di monitoraggio per dare fiducia ai cittadini e ai partecipanti: può essere composta da esperti di ogni parte e iniziare a controllare il processo già dalla fase di preparazione (emendamenti amministrativi e procedurali del processo) che durante lo svolgimento e conclusione.
- e. Anche la scrittura può essere resa più inclusiva: scrivere in maniera sintetica e accessibile, descrivere come impatterà il processo nella vita quotidiana delle partecipanti, usare un linguaggio neutro, inserire materiale audiovisivo, creare più versioni del documento specifiche alla demografia delle partecipanti.

- f. Utilizzare mezzi di comunicazione online (social media) e offline (giornali, reti di relazioni, spazi relazionali) seguendo le direttive riportate prima. Coinvolgere anche enti citati prima nell'attività di comunicazione.
- g. Compilare un Framework Document con una prospettiva di genere, ponendosi domande chiave (Ministry for Foreign Action, Institutional Relations and Transparency MFAIRT, 2020, p. 14) e controllando altri fattori chiave come la partecipazione di associazioni femministe/di donne (MFAIRT, 2020 pg.15, p. 18)

2. Svolgimento

- a. Sulle questioni e proposte che emergono nelle assemblee, impegnarsi ad includere una prospettiva di genere nella discussione: ad esempio, nell'assemblea tematica dell'urbanistica, chiedere alle donne presenti se per loro un determinato posto è un elemento problematico o meno.
- b. I posti in cui tenere le assemblee devono essere vicine alle responsabilità del lavoro domestico-lavoro professionale delle partecipanti (ad esempio, chiedere alle partecipanti dove si ritrovano insieme spesso, luoghi connessi con i mezzi e sicuri)
- c. Organizzare delle attività parallele per bambini/adolescenti così da sollevare questo peso dalle partecipanti, e dalle loro famiglie.
- d. Specificare e rispettare i tempi delle sessioni delle assemblee, evitando di conciliarle con altri tempi della vita quotidiana: ad esempio, se alle 16:30 le scuole lasciano i bambini, e alle 19:30 si cena, dalle 17:00 alle 19:00 potrebbe essere un buon orario da concordare.
- e. Prestare attenzione e intervenire quando le partecipanti vengono interrotte senza bisogno mentre parlano, quando ciò che viene detto dalle partecipanti viene solo ripetuto e appropriato dagli uomini, quando i partecipanti sono distratti quando parlano le colleghe, quando vengono sottovalutati gli interventi delle partecipanti, etc..

3. Conclusione

- a. All'interno dei documenti di reporting includere l'andamento e il numero delle partecipanti, le difficoltà riportate da queste (ad esempio,

conciliazione, argomenti di discussione), una valutazione e una spiegazione dell'impatto di genere delle proposte (MFAIRT, 2020, p. 27)

Conclusioni

In riferimento a quanto esposto nell'elaborato, il quadro globale, italiano nazionale e locale si rivela complesso, non consolidato e zoppicante: troppe sono le variabili che ancora influenzano il BP come solo strumento di *policy*, troppe sono le mancanze di indicatori *gender-effective* sulle *policies* promosse a tutti i livelli di governo. Dalla letteratura accademica sulle politiche di genere emerge con prepotenza una strada: aumentare e migliorare le attività di valutazione e monitoraggio delle *policies*.

Non sarà dunque un semplice “fattore donna” a cambiare la situazione corrente ma, in linea con quanto emerso nel primo capitolo sulle caratteristiche del caso italiano, è la volontà o meglio intenzionalità dei singoli attori politici, consapevoli delle profonde differenze della socializzazione di genere della propria popolazione e dunque della diversa partecipazione dei cittadini, a permettere questo cambiamento.

Come già le critiche all'ideologia della prima generazione dei BP italiani avevano sottolineato, il BP non può ambire a curare o democratizzare la democrazia: *«chiaramente i processi partecipativi non possono operare questi cambiamenti»* (Miret e Geli, 2014, p. 441) ma possono evidenziare le debolezze del sistema politico partecipativo nel suo insieme e portare piccoli cambiamenti per motivare nuove culture di partecipazione.

«L'idealizzazione del BP come strumento di cambiamento per la parità di genere è possibilmente collegata al suo potenziale (...) di empowerment di attori sociali tradizionalmente marginalizzati dalla politica. (...) Questi [gli elementi trasformativi dei processi del BP] fanno sembrare il BP come uno strumento più ricco e radicale di altri per contrastare il calo di fiducia nelle istituzioni e l'aumento delle tendenze individualiste della società» (Allegretti et Falanga, 2016, p. 47)

ma ciò non è veramente possibile se non si adottano delle misure che specificatamente vanno a operationalizzare questi valori.

Le voci delle donne raccontate nei casi di studio del secondo capitolo, denunciando elementi di difficoltà ben precisi come il disallineamento dei tempi richiesti dai meccanismi partecipativi rispetto a quelli che le proprie condizioni permettono, stanno

in verità anche parlando di problemi più ampi che prescindono dal BP e che parlano della nostra politica.

Oltre che lavorare per le criticità dei singoli BP nelle pratiche presenti, è ovvio che si debba compiere una trasformazione più ampia del contesto sociale in cui viviamo, partendo proprio dalla socializzazione di genere che indebolisce le donne nel loro ruolo pubblico: il BP in questo senso può aiutare come strumento di *empowerment* femminile, alimentando possibili lente trasformazioni sociali ma rimane una forza piccola contro ben altre grandi barriere sociali di genere.

Il cambiamento sarà comunque dato dalla volontà politica degli attori, dalla presenza di quote di genere, dall'impegno finanziario a sostenere questi meccanismi, dalle normative che continuino a migliorarli, e infine anche dalla natura della partecipazione dei singoli cittadini (Ng, 2016, p. 14)

Per quanto riguarda l'integrazione tra BP e GRB, «*si conclude che il GRB/GB e il BP sono due processi separati in cui chiare connessioni esistono solo in alcuni casi*» (Frey, 2016, p.28), alla fine sia il GRB che il PB sono in verità processi politici che mirano alla trasformazione delle relazioni di potere nella politica (Ng, 2016, p. 14).

Ad ogni modo, il corrente elaborato presenta ovviamente delle limitazioni proprie e altre date in parte anche dalla bibliografia di riferimento. In particolare si lamenta una scarsità di studi di genere nei BP, concentrati principalmente su casi di studio singolo che si limitano ad osservare la presenza di dati *sex-disaggregated* o altre più semplici variabili numeriche, che peccano inoltre dello studio di alcune fasi di tali strumenti. Oltre a ciò, la mancanza di una definizione univoca di GRB/GB non permette un'analisi coerente e costante di questa matrice nei casi di studio nei BP. Infine, riportiamo che l'elaborato cerca di esistere contemporaneamente in una dimensione sia critica che costruttiva dei BP sotto una prospettiva di genere, potenzialmente minando sia una che l'altra esposizione.

In linea con quanto detto sulle limitazioni dell'elaborato, maggiori ricerche empiriche sul campo sono richieste. Esiste una correlazione tra GRB e BP in Italia? O meglio, nelle aree che negli anni hanno mostrato attenzione al *gender mainstreaming* vi è una traslazione in maggiore inclusività dei BP? I futuri lavori di ricerca si potranno

concentrare qualitativamente sul caso bolognese, date le ampie attività di bilancio di genere/*gender-responsive budgeting* e di BP, per decretare se quanto intravisto nell'elaborato è coerente alla realtà. Si sottolinea anche la presenza di altre due municipalità interessate in questo senso come quella di Reggio Emilia e Vicenza, che negli anni hanno adottato sia politiche di bilancio di genere che bilanci partecipativi.

Sempre con lo stesso obiettivo, oltre che sul singolo caso studio, altri futuri lavori di ricerca potrebbero adottare un approccio comparativo, raro negli studi del BP, così da mettere a confronto i Comuni/aree attente alla realizzazione di Bilanci di genere o che adottano un approccio *gender mainstreaming* nei propri bilanci e che hanno promosso politiche di BP negli ultimi 20 anni, con i Comuni che difettano di queste pratiche. Infine, altre direzioni di ricerca potrebbero concentrarsi sul processo di creazione dei BP dalla propria nascita o ideazione al loro monitoraggio e valutazione, inserendo potenzialmente anche una prospettiva di genere: quanto è forte la volontà degli attori politici nel realizzare BP attenti al genere o quali fattori condizionano questa volontà?

Come suggerisce l'ultimo Global Gender Gap Report (2022) del World Economic Forum, per cui in Italia serviranno ancora 132 anni per colmare il divario tra donne e uomini in ambiti diversi ma nevralgici del Paese, la strada da percorrere è lunga per l'Italia più di tanti altri.

Quanto esposto nell'elaborato vuole essere una fotografia del contesto italiano e globale ma soprattutto un invito ad adoperare prospettive di genere più ampie. Che quanto presentato nell'elaborato possa non portare ad un cambiamento è un rischio che ovviamente non è possibile escludere, ma la sistematicità e l'apporto anche culturale che le buone pratiche e i meccanismi del GRB promuovono fanno sperare in positivo. Per le future municipalità che hanno intenzione di interfacciarsi sia al GB che al BP inteso più in senso stretto, quelle riportate nell'elaborato sono delle esperienze e indicazioni da cui apprendere per continuare a sperimentare.

Bibliografía

Allegretti G. 2003. «*L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano*». Alinea editrice.

Allegretti G. e Falanga R. 2016. «*Women in Budgeting: A Critical Assessment of Participatory Budgeting Experiences*» in Gender Responsive and Participatory Budgeting. Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-24496-9_3.

Allegretti G. e Stortone S. 2014 «*Participatory budgets in Italy: Reconfiguring a collapsed panorama*». in Hope for Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide. Loco Association.

Allegretti G. e Stortone S.. 2018 «*Participatory Budgeting in Italy. Towards a Renaissance?*» in Hope for Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide. Loco Association

Allegretti G., Sintomer Y., Herzberg C., e Röcke A. 2013 «*Participatory budgeting and its diversity*» in Municipality: Economics and Management. Ural Institute of Russian Academy of National Economy and Public Administration

Badia F. 2021. «*Participatory Budgeting in Italy: A Phoenix Rising from the Ashes*» in International Trends in Participatory Budgeting. Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-79930-4_3.

Bassoli M. 2011. «*Participatory Budgeting in Italy: An Analysis of (Almost Democratic) Participatory Governance Arrangements*» in International Journal of Urban and Regional Research. Wiley. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2011.01023.x>.

Belluati M., Piccio D. R., e Sampugnaro R.. 2020. «*Women's Access to the Political Sphere in Italy: When Obstacles Outdo Opportunities*» in Contemporary Italian Politics. Informa UK Limited. <https://doi.org/10.1080/23248823.2020.1780031>.

Carbone D., e Farina F. 2020. «*Women in the Local Political System in Italy. A Longitudinal Perspective*» in Contemporary Italian Politics. Informa UK Limited. <https://doi.org/10.1080/23248823.2020.1793078>.

Coffé H. e Bolzendahl C. 2010. «*Same Game, Different Rules? Gender Differences in Political Participation*» in *Sex Roles*. Springer Science and Business Media LLC. <https://doi.org/10.1007/s11199-009-9729-y>.

Cornwall A. 2003. «*Whose Voices? Whose Choices? Reflections on Gender and Participatory Development*» in *World Development*. Elsevier BV. [https://doi.org/10.1016/s0305-750x\(03\)00086-x](https://doi.org/10.1016/s0305-750x(03)00086-x).

Directorate General of Citizen Participation and Electoral Processes. Ministry for Foreign Action, Institutional Relations and Transparency (MFAIRT). 2020. «*Guide to gender mainstreaming in participatory processes*».

Frey R. 2016. «*Interlinking Gender Responsiveness and Participation in Public Budgeting Processes*» in *Gender Responsive and Participatory Budgeting*. Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-24496-9_2.

Funk K. D. 2015. «*Gendered Governing? Women's Leadership Styles and Participatory Institutions in Brazil*» in *Political Research Quarterly*. SAGE Publications. <https://doi.org/10.1177/1065912915589130>.

Galizzi G, Bassani G. V., e Cattaneo C.. 2018. «*Adoption of Gender-Responsive Budgeting (GRB) by an Italian Municipality*» in *Administrative Sciences*. MDPI AG. <https://doi.org/10.3390/admsci8040068>.

Gori E., Romolini A., e Fissi S.. 2018. «*Local Authorities' Policies for Disseminating Gender Equality. Evidence from Italy*» in *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. Babes-Bolyai University. <https://doi.org/10.24193/tras.53e.3>.

Guerra M. C. e Romano E.. 2020. «*Una riflessione sul bilancio di genere in Italia (A critical appraisal of the Italian gender budget report)*» in *Politica economica*, n. 2: 183–228. Il Mulino. <https://doi.org/10.1429/99530>.

Hajdarowicz I.. 2018. «*Does Participation Empower? The Example of Women Involved in Participatory Budgeting in Medellin*» in *Journal of Urban Affairs*. Informa UK Limited. <https://doi.org/10.1080/07352166.2018.1431048>.

Holdo M. 2020. «*Contestation in Participatory Budgeting: Spaces, Boundaries, and Agency*» in *American Behavioral Scientist*. SAGE Publications. <https://doi.org/10.1177/0002764220941226>.

Kamarudin S. 2016. «*Gender Responsive and Participatory Budgeting in Penang: The People-Oriented Model*» in Gender Responsive and Participatory Budgeting. Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-24496-9_4.

Klatzer E. 2016. «*Integrating Gender Equality, Women's Rights and Participation in the Budget Process: A Survey of Entry Points and Practical Examples*» in Gender Responsive and Participatory Budgeting. Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-24496-9_6.

Lupien P. 2020. «*Women and Participatory Mechanisms in Latin America: Deepening Democracy or More of the Same?*» in Gender, Place & Culture. Informa UK Limited. <https://doi.org/10.1080/0966369x.2020.1817874>

Martínez Palacios J. 2015. «*¿Le Importa El Sexo a La Democracia Participativa?*» in Revista de Estudios Políticos. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.168.05>.

McNulty S. L. 2015. «*Barriers to Participation: Exploring Gender in Peru's Participatory Budget Process*» in The Journal of Development Studies. Informa UK Limited. <https://doi.org/10.1080/00220388.2015.1010155>.

Miret C. S. e Geli J. B. I. 2014 «*Participation as of the gender perspective from analysis of specific participatory processes*». in Hope for Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide. Loco Association.

Ng C. 2016. «*Making Public Expenditures Equitable: Gender Responsive and Participatory Budgeting*» in Gender Responsive and Participatory Budgeting. Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-24496-9_1

Ng C., a c. di. 2016. “*Gender Responsive and Participatory Budgeting.*” SpringerBriefs in Environment, Security, Development and Peace. Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-24496-9>.

Pazé V. 2009. «*Il bilancio partecipativo di Porto Alegre: un esperimento di democrazia “redistributivo”*» in Rivista italiana di scienza politica, n. 2: 209–34. <https://doi.org/10.1426/30063>.

Polzer T., Nolte I. M., e Seiwald J. 2021. «*Gender Budgeting in Public Financial Management: A Literature Review and Research Agenda*» in International Review of Administrative Sciences. SAGE Publications. <https://doi.org/10.1177/00208523211031796>.

Ryan M. 2014. «*Advancing comparison of democratic Innovations: A medium-N fuzzy-set qualitative comparative analysis of participatory budgeting*». University of Southampton, Faculty of Social and Human Sciences, PhD Thesis.

Sartori L., Tuorto D., e Ghigi R. 2017. «*The Social Roots of the Gender Gap in Political Participation: The Role of Situational and Cultural Constraints in Italy*» in *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*. Oxford University Press (OUP). <https://doi.org/10.1093/sp/jxx008>

Sintomer Y., Herzberg C., Allegretti G., Röcke A., Alves M. a c. di. 2013b. «*Participatory Budgeting Worldwide – Updated Version*» in *Dialog Global*, n.25,. ENGAGEMENT GLOBAL gGmbH – Service für Entwicklungsinitiativen, Service Agency Communities in One World.

Sintomer Y., Herzberg C., e Röcke A. 2008. «*Participatory budgeting in Europe: potentials and challenges*» in *International Journal of Urban and Regional Research*.

Sintomer Y., Herzberg C., e Röcke A.. 2013a. «*Participatory Budgeting in Europe*» in *Democracy and Public Service in the 21th Century*. Farnham Ashgate.

World Economic Forum. 2022. «*Global Gender Gap Report 2022*»