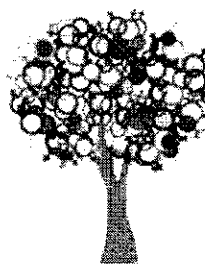


Gendering the Academy
and Research: combating
Career Instability and Asymmetries



**Centro
Studi
interdisciplinari
genere**

SAPERI DI GENERE

**Prospettive interdisciplinari su formazione,
università, lavoro, politiche e movimenti sociali**

A cura di Annalisa Murgia e Barbara Poggio



Gendering the Academy
and Research: combating
Career Instability and Asymmetries



Supported by
the 7th Framework Programme
of the European Union

GARCIA is an EU-Framework 7 funded project under topic SiS.2013.2.1.1-1
“Supporting changes in the organisation of research institutions to promote
Gender Equality”

Grant agreement n. 611737

• Project coordinator: University of Trento •

The sole responsibility of this publication lies with the author.
The European Union is not responsible for any use that may be made of the
information contained therein

SOMMARIO

INTRODUZIONE	08
EDUCAZIONE E FORMAZIONE.....	16
L'EUROPA, POLITICHE E BUONE PRASSI. LA RICEZIONE ITALIANA DELLE POLITICHE COMUNITARIE IN TEMA DI EDUCAZIONE DI GENERE	17
<i>di Chiara Cretella</i>	
LEADERSHIP PER UNA SCUOLA CHE PROMUOVA L'EDUCAZIONE DI GENERE E LA VALORIZZAZIONE DELLE DIFFERENZE	32
<i>di Francesca dello Preite</i>	
"EDUCARE ALLE DIFFERENZE". UNA PROPOSTA PEDAGOGICA DI CO- COSTRUZIONE DI SAPERI DEMOCRATICI A PARTIRE DAI MOVIMENTI	52
<i>di Loredana Magazzeni</i>	
TESTI SCOLASTICI DI LINGUA E CULTURA INGLESE SOTTO LALENTE: UNITÀ DIDATTICHE CHE DIVIDONO E STRATEGIE CREATIVE CHE RIUNISCONO	65
<i>di Cristiana Pagliarusco</i>	
L'ECCELLENZA IN MATEMATICA È ANCORA UNA QUESTIONE MASCHILE? UNA ESPLORAZIONE SU RESILIENTI E AVANTAGGIATI ECCELLENTI IN OCSE-PISA 2012	88
<i>di Brunella Fiore</i>	
"SCUSATE SE VOGLIO FAR CARRIERA": PRATICHE TRASFORMATIVE PER L'EDUCAZIONE DI GENERE	104
<i>di Francesca Bianchi, Loretta Fabbri e Alessandra Romano</i>	
RELAZIONI SCOLASTICHE GENERATIVE DI RISORSE SOCIALI: IL SAPERE FEMMINILE FONTE PRIMARIA DI ATTIVAZIONE E DI CURA	124
<i>di Federica Zantedeschi</i>	
PAROLE PER RELAZIONI, DIFFERENZE IN UNA CITTADINANZA CONDIVISA	138
<i>di Lisa Marchi</i>	
LA RICERCA SUL GENERE NEI SERVIZI ALLA PRIMA INFANZIA IN UMBRIA.....	147
<i>di Silvia Fornari</i>	
CARRIERE LAVORATIVE E PRATICHE PROFESSIONALI	161
IL DISAGIO DELL'EDUCATRICE. MOTIVAZIONI, MODELLI, ASPETTATIVE, FORMAZIONE DELLE EDUCATRICI PROFESSIONALI.....	162
<i>di Marialisa Rizzo</i>	
TIPIZZAZIONE MUSICALE DI GENERE E SEGREGAZIONE FORMATIVA E OCCUPAZIONALE: IL CASO DEL FLAUTO TRAVERSO IN ITALIA.....	179
<i>di Clementina Casula</i>	
GENERE E PROFESSIONI NELLE SERIE TELEVISIVE	199
<i>di Diana Bianchi e Giuseppina Bonerba</i>	

ISOMORFISMI DI GENERE? DONNE E UOMINI NEL TERZO SETTORE DEL NORDEST	215
<i>di Chiara Cristini, Mario Marcolin e Paolo Tomasin</i>	
OLTRE I <i>BONUS</i> E I <i>VOUCHER</i> , DENTRO UNA PROPOSTA UNIVERSALE DI REDDITO DI BASE. MADRI PRECARIE E POLITICHE DI SOSTEGNO AL REDDITO	233
<i>di Giovanna Campanella, Elena Monticelli e Biagio Quattrocchi</i>	
INSEGNARE IL GUSTO, FATTORIE DIDATTICHE E SAPERI DI GENERE	251
<i>di Aide Esu e Silvia Doneddu</i>	
LA FORMAZIONE IN MEDICINA DEL LAVORO: UN PERCORSO DI GENERE (ANCORA) IN COSTRUZIONE	266
<i>di Rita Biancheri e Giulia Mascagni</i>	
AGIRE PER DIFFERENZA. VITE MOBILI DI ACCADEMICHE E IMPRENDITRICI NEI CAMPI SOCIOMATERIALI DELLA SCIENZA E DELLA TECNOLOGIA	283
<i>di Luisa De Vita e Assunta Viteritti</i>	
UNIVERSITÀ E CARRIERE ACCADEMICHE	300
ASIMMETRIE DI GENERE IN ACCADEMIA: QUALI CLUSTERS IN EUROPA?	301
<i>di Cristina Solera e Rosy Musumeci</i>	
TALENTI SPRECATI. UN QUADRO QUANTITATIVO SU GIOVANI DONNE E UOMINI NELL'UNIVERSITÀ ITALIANA	319
<i>di Emanuela Sala e Roberta Bosisio</i>	
IL FATTORE "D" NELL'UNIVERSITÀ ITALIANA: IL CASO DELLE ECONOMISTE.....	333
<i>di Marcella Corsi e Giulia Zacchia</i>	
PRESENZA FEMMINILE E CARRIERE ACCADEMICHE IN SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA.....	349
<i>di Dario Benedetto, Tiziana Catarci e Annunziata D'Orazio</i>	
GENERE E CARRIERE ALL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO: IL NODO CRITICO DEI RICERCATORI A TEMPO DETERMINATO E IL BUON ESEMPIO DELLE SCIENZE DELLA VITA	364
<i>di Camilla Gaiaschi, Daniela Falcinelli e Renata Semenza</i>	
GENDER GAP E DINAMICHE DI CARRIERA ACCADEMICA DELLE DONNE NELL'UNIVERSITA' ITALIANA.....	382
<i>di Monia Anzivino e Massimiliano Vaira</i>	
DONNE E DISCIPLINE STEM: TRA STEREOTIPI E PROMOZIONE DI <i>CAPABILITIES</i>	402
<i>di Valentina Guerrin</i>	
APRIRE LA "BLACK-BOX" DELL'ECCELLENZA. UN'ANALISI DEI PROCESSI DI SELEZIONE NELLE FASI INIZIALI DELLE CARRIERE ACCADEMICHE IN ITALIA	419
<i>di Elisa Bellè e Rossella Bozzon</i>	

SOGGETTIVITÀ MOBILI E CONFINAMENTO TEMPORALE: ASIMMETRIE DI GENERE NELLE CARRIERE ACCADEMICHE CONNESSE ALLE MIGRAZIONI QUALIFICATE.....	436
<i>di Sandra Burchi e Gabriele Tomei</i>	
IL CASE STUDY COME METODOLOGIA PER L'ANALISI DEL LEAKY PIPELINE NELLE CARRIERE ACCADEMICHE	449
<i>di Silvia Cervia e Rita Biancheri</i>	
IL MENTORING COME STRUMENTO DI DE-COSTRUZIONE DELLE STRUTTURE DI GENERE RIPRODOTTE NELL'UNIVERSITÀ E NELLA RICERCA.....	467
<i>di Ilenia Picardi e Maria Carmela Agodi</i>	
THINK WITH INDICATORS?.....	484
<i>di Silvana Badaloni, Anna Maria Manganelli e Lorenza Perini</i>	
LA PARITÀ COME METODO. SPUNTI PER RIPENSARE IL PROCESSO DI POLICY MAKING IN ACCADEMIA	495
<i>di Lorenza Perini</i>	
AUTONOMIA UNIVERSITARIA, RIFORMA DELL'ABILITAZIONE E PRESENZE FEMMINILI QUALIFICATE NEGLI ATENEI. PER LA VALORIZZAZIONE DI UN APPROCCIO GENDER ASSURANCE	504
<i>di Laura Calafà, Madia D'Onghia</i>	
APPUNTI DI PROCESSO: IL GENDER AUDIT DEL PROGETTO PLOTINA ALL'UNIVERSITÀ DI BOLOGNA	518
<i>di Tullia Gallina Toschi, Angela Balzano, Francesca Crivellaro, Maria Mantini Satta, Elena Luppi, Benedetta Siboni, Vladimiro Cardenia, Maria Teresa Rodriguez-Estrada, Marco Balboni, Daniela Sangiorgi, Claudia Possenti, Susi Poli e Alessia Franchini</i>	
PIANO DI AZIONI POSITIVE: QUALI APPROCCI PER LA PROMOZIONE DELL'UGUALIANZA DI GENERE?.....	540
<i>di Federica Frazzetta ed Elisa Rapetti</i>	
SAPERI DI GENERE E ORGANISMI DI PARITÀ.....	557
<i>di Patrizia Tomio</i>	
MOLESTIE SESSUALI NELLE UNIVERSITÀ ITALIANE: DALLA REDAZIONE AL MONITORAGGIO DEI CODICI ETICI.....	566
<i>di Greta Meraviglia</i>	
DIRITTI E POLITICHE.....	581
DALLE PARI OPPORTUNITÀ ALL'EQUILIBRIO TRA I GENERI NELLA RAPPRESENTANZA POLITICA? PRIME OSSERVAZIONI DOPO IL "NO" AL REFERENDUM COSTITUZIONALE DEL 4 DICEMBRE 2016	582
<i>di Arianna Pitino</i>	

PARITÀ DI GENERE E ORGANI ASSEMBLEARI DI CITTÀ METROPOLITANE E PROVINCE DOPO LA LEGGE DELRIO	594
<i>di Marina Caporale</i>	
DALLA RAPPRESENTANZA ALLA CITTADINANZA: “LOCALI” PER SOLI UOMINI?.....	610
<i>di Giovanna Iacovone</i>	
IDENTITY POLITICS E IL SUO RECIPROCO: RIFLESSIONI GIURIDICO-POLITICHE SULL'ATTIVISMO QUEER	625
<i>di Nausica Palazzo</i>	
LA TUTELA DEI DIRITTI UMANI DELLE DONNE E LE NUOVE FRONTIERE DELLA PROTEZIONE DELLE DONNE MIGRANTI NEL DIRITTO EUROPEO: FOCUS SULLA VIOLENZA DI GENERE.....	640
<i>di Valeria Tevere</i>	
LE POLITICHE URBANE DI GENERE COME STRUMENTO EFFICACE DI GENDER MAINSTREAMING	657
<i>di Giada Starti</i>	
GENDER DIVERSITY E L. 120 DEL 2011: LE NUOVE “CAPITANE D’INDUSTRIA”?	671
<i>di Eva Desana</i>	
GENDER EQUALITY OVVERO L'EGEMONIA DEL DISCORSO SULLA CONCILIAZIONE NEGLI ANNI DELLA GRANDE CRISI	683
<i>di Fatima Farina e Alessandra Vincenti</i>	
LA RISPOSTA ISTITUZIONALE AL FENOMENO DELLA VIOLENZA CONTRO LE DONNE NELLA PROSPETTIVA GIURIDICA: VERSO L’ADOZIONE DI UN TRATTATO INTERNAZIONALE TRA DIMENSIONE SIMBOLICA E SIMULTANEITÀ DEI SISTEMI DI OPPRESSIONE	704
<i>di Paola Degani</i>	
“ALLORA LUI RICOMINCIA”. INTERPRETAZIONI, TRADUZIONI E TRAIETTORIE DELLE DONNE VITTIME DI VIOLENZA NELLA COMPETENZA DELLE OPERATRICI LEGALI DI UN CENTRO ANTIVIOLENZA.....	719
<i>di Laura Lucia Parolin</i>	
RAPPRESENTAZIONI PUBBLICHE E MOVIMENTI SOCIALI.....	736
IL FRAGILE DIBATTITO ITALIANO FRA GENDER E GENERE: UN’ANALISI EPISTEMOLOGICA, TRA SENSO COMUNE E SENSO SCIENTIFICO	737
<i>di Mirco Costacurta e Gianpiero Turchi</i>	
LA CAMPAGNA CONTRO IL GENDER: STRUMENTO UTILE PER CHI VUOLE TRASFORMARE LA SCUOLA PUBBLICA.....	749
<i>di Antonia Romano</i>	
OLTRE I GENERI. LE SCIENZE SOCIALI TRA ASTERISCHI E RISCHI IDEOLOGICI	763
<i>di Ilaria Marotta e Salvatore Monaco</i>	
PAROLE E MOVIMENTI SOCIALI: IL RUOLO DEI FORESTIERISMI “QUEER” E “GENDER” NEL CONTESTO ITALIANO.....	776
<i>di Elisa Virgili</i>	

LA POLITICA IDENTITARIA DELL'ATTIVISMO ANTI-GENDER: UN'IPOTESI MICRO-ANALITICA	792
<i>di Massimo Prearo</i>	
QUEERING BANDITISM: UNA NARRAZIONE POSSIBILE PER I MOVIMENTI?	805
<i>di Matilde Accurso Liotta</i>	
IL MOVIMENTO FEMMINISTA E LE SUE PRATICHE. PER UN'EPISTEMOLOGIA DELLO SCARTO E DELLA RESISTENZA	820
<i>di Leda Bubola</i>	
FEMMINISMO E GIOVANI GENERAZIONI: A CHE PUNTO SIAMO?	832
<i>di Federcica Bastiani, Michele Grassi e Patrizia Romito</i>	
GENERE, MEDIA E POLITICA. LA RIDEFINIZIONE DELLO SPAZIO PUBBLICO	841
<i>di Marinella Belluati</i>	
LA RIVOLUZIONE DELLE DONNE IN ROJAVA – UN NUOVO MODELLO SOCIALE IN MEDIO-ORIENTE	857
<i>di Nathalie Colasanti e Marco Meneguzzo</i>	
ELENCO AUTORI/AUTRICI	873

DALLA RAPPRESENTANZA ALLA CITTADINANZA: “LOCALI” PER SOLI UOMINI?

Giovanna Iacovone

1. Una necessaria premessa

È preliminarmente opportuno chiarire il titolo del presente lavoro, dando conto dell'utilizzo del termine “locali”¹ che nella sua polisemia è funzionale a comprendere sia gli “spazi” fisici e politici della partecipazione, sia le politiche “locali” che condizionano e incidono sulle possibilità delle donne di esprimere capacità attinenti al “mondo della vita”. Si tratta di due profili indissolubilmente legati, l'uno riguardante il rapporto tra questione democratica e cittadinanza amministrativa, concetto quest'ultimo volto a designare la relazione tra comunità e sistema amministrativo di riferimento anche nelle politiche “locali”; l'altro afferente al tema delle politiche urbane e delle strategie relative alla pianificazione del territorio, in grado di condizionare fortemente la capacità delle donne di godere effettivamente dei diritti di cui sono formalmente titolari a parità degli uomini e limita quel “far parte” in cui si sostanzia la cittadinanza amministrativa e che è anche un “poter fare”.

2. La democrazia paritaria tra uguaglianza sostanziale e cittadinanza amministrativa

Il concetto di democrazia paritaria, generalmente basato sull'idea che un sistema democratico non può fondarsi sull'esclusione o limitazione sistematica dalla sfera della rappresentanza e dalla decisione politica di uno dei due sessi, può essere affrontato da un diverso ma complementare punto di osservazione, che vada oltre il riequilibrio formale e che, partendo dal principio di uguaglianza sostanziale, prenda in considerazione il concetto di democrazia amministrativa e con esso quello della piena cittadinanza amministrativa.

Il concetto di cittadinanza amministrativa, di recente conio, fa riferimento allo status di diritto pubblico², che designa non già il vincolo tra un soggetto e lo Stato, ma quel coacervo di diritti e di doveri rivenienti dall'essere componente di una comunità³, attraverso una relazione con un sistema amministrativo di riferimento⁴. Viene in esame, in altri termini, la titolarità di diritti soggettivi pubblici espressivi non del generale

¹ L'espressione “locali per soli uomini” ed il senso ad essa sotteso mi è stata ispirata dal titolo di un lavoro sulla rappresentanza di genere, *Locali per soli uomini. Viaggio nella rappresentanza di genere in Italia*, Bari, Progedit, 2014, scritto da Francesca La Forgia, brava e sensibile avvocatessa, prematuramente scomparsa.

² R. Cavallo Perin (2004) “La configurazione della cittadinanza amministrativa”, *Diritto amministrativo*, 201-208

³ G. Iacovone (2004) *Regolazione, diritti e interessi nei pubblici servizi*, Bari, Cacucci.

⁴ A. Bartolini – A. Pioggia (2015), *Le cittadinanze amministrative: percorsi e prospettive dell'amministrazione dei diritti e dei doveri a 150 anni dall'adozione delle leggi di unificazione amministrativa, Relazione al Convegno “1865-2015 a 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana”*, Firenze, 15-16 ottobre 2015, disponibile al sito www.dsg.unifi.it (dicembre 2016).

rapporto fra il cittadino e l'ordine politico nel quale egli si inserisce (cittadinanza politica), ma «del rapporto fra l'individuo e l'amministrazione di cui quell'ordine politico-giuridico si avvale per la realizzazione delle proprie finalità»⁵.

Proprio la rilevanza di questo rapporto che va oltre il concetto di appartenenza, per concentrarsi su quell'idea del "far parte" per poter contribuire all'esercizio della funzione pubblica, induce a riflettere su tale concetto ove si affronti il tema del riequilibrio di genere nei processi decisionali delle pubbliche amministrazioni.

Esso si pone in un rapporto di complementarità con la cittadinanza politica, in ossequio ad una esigenza inclusiva, espressione di una relazione sostanziale, un legame con la comunità di appartenenza che la Costituzione ha delineato attraverso il principio di uguaglianza sostanziale riferito tanto alla democrazia rappresentativa e alla partecipazione politica, quanto ai processi decisionali amministrativi.

Nel disegno costituzionale, difatti, lo sviluppo individuale è strettamente connesso alla partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, partecipazione che solo tale sviluppo è in grado di consentire.

D'altro canto, sia pure con riferimento alla democrazia partecipativa, è stato evidenziato come quest'ultima, non limitata alla partecipazione procedimentale, possa radicarsi in ogni funzione pubblica. In tal modo, facendo venir meno ogni distorsione strutturale dei principi democratici, il legame tra le istanze sociali e le istituzioni si rafforza e si completa, dando così piena attuazione a quelle garanzie che la Costituzione ha riconosciuto ai cittadini⁶.

Il riferimento corre alla centralità dell'ottica di genere nel processo di costruzione dell'interesse pubblico concreto. La rilevanza del punto di vista legato all'appartenenza ad uno dei due sessi certamente contribuisce, in termini di risultato, a fornire risposte a bisogni, interessi e aspirazioni di tutti.

Le forme della cittadinanza non possono essere di certo giustificate dalla natura biologica umana, ma la conoscenza di questa natura può essere utile al fine della comprensione della loro evoluzione sostanziale.

Una importante consapevolezza in tal senso, ad esempio, si va raggiungendo nel campo della medicina di genere, chiamata a limitare le disuguaglianze di studio, di attenzione e di trattamento che fino ad oggi sono state a carico delle donne, applicando il concetto di diversità per garantire a tutti, donne e uomini, il miglior trattamento possibile in funzione della specificità di genere, attraverso un approccio multidisciplinare e moderno alla malattia, in una visione complessa e olistica che cerca di costruire risposte che si basino sulla cura della persona e non del singolo organo.⁷

L'evoluzione della ricerca in campo medico e le conseguenti evidenze scientifiche da cui emerge la necessità di una diversificazione negli interventi diagnostici, terapeutici e nelle azioni di prevenzione che tenga conto del genere dovrebbe farci pensare alla esigenza di una analoga metodologia in tutti i settori, in tutte le politiche che non sono neutri rispetto al genere ma che di fatto assumono l'esperienza maschile come regola generale.

⁵ G. Arena (2010) "La cittadinanza amministrativa. Una nuova prospettiva per la partecipazione", *Espazo jurídico*, testo disponibile al sito: <http://hdl.handle.net/11572/93700>.

⁶ S. Cassese (2007), *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 13 ss.

⁷ V. Dubini (2016), *La medicina di genere*, in F. Rescigno (a cura di), *Percorsi di uguaglianza*, Torino, Giappichelli.

Assume rilevanza il grande tema del riconoscimento della differenza, quale obiettivo strategico che incide in primo luogo sugli assetti culturali-valutativi, e in quanto tale idoneo a superare politiche di natura meramente redistributiva che afferiscono solo agli assetti socio-economici tendenti ad annullare le differenze di genere anziché valorizzarle⁸. Infatti la pari dignità sancita dalla Costituzione non può più essere stabilita sulla base di una omogeneizzazione dei sessi, ma sulla individuazione e qualificazione della differenza come valore.

Si tratta di un importante approdo delle riflessioni sulle questioni di genere. Prescinderne significherebbe restare ancorati all'unica rappresentazione di un destino di esclusione da riscattare, di *gap* da colmare, di inferiorità da superare, lasciando ai margini la concreta esperienza femminile, e ponendo in essere delle politiche istituzionali astratte rispetto alla multiforme realtà concreta delle donne.

Un autentico riconoscimento va oltre la parità dei diritti, in nome di un ideale di uguaglianza calibrato sul soggetto maschile e sul suo ruolo socio-economico nel lavoro produttivo, per approdare a politiche inclusive che, con riferimento al profilo specificamente trattato nel presente lavoro, richiedono un mutamento dello "spazio pubblico" inteso sia in senso istituzionale sia concretamente territoriale e che, in quest'ultimo caso, oltre ad essere uno spazio fisico è altresì spazio relazionale, nel quale l'opinione pubblica si forma e si manifesta.

A tal fine è necessario interiorizzare e metabolizzare nuovi criteri epistemologici e metodologici per pervenire ad una corretta interpretazione delle differenze di genere e delle connesse esigenze da soddisfare per creare condizioni di vita qualitativamente accettabili per tutte e tutti.

La prospettiva appena esposta costituirà la trama del presente lavoro che, sulla base dell'ordito della cittadinanza di genere⁹, tenterà di fornire qualche spunto di riflessione che, avendo riguardo alle politiche urbane, individui possibili percorsi che tengano in conto la dimensione di genere nella sua specificità, al fine di decostruire la "generalità della norma", falsamente neutra, in quanto orientata da prospettive ed esperienze maschili.

3. Il governo dei territori urbani in una prospettiva di genere

Le città e le comunità ad esse associate¹⁰ costituiscono il livello di base delle relazioni sociali e il nucleo della democrazia.

Pur estraneo al presente lavoro, ma ben presente nella riflessione dalla quale esso è scaturito, il dato quantitativo relativo alla prevalenza maschile nel campo delle politiche di assetto del territorio, non può non rilevarsi la stretta connessione tra tale aspetto e la presunta "neutralità" delle "soluzioni progettuali" che a tali politiche si accompagnano. Anche tale presunzione, in realtà, rientra a pieno titolo in quell'esercizio di egemonia

⁸ C. Mancina (2002), *Oltre il femminismo. Le donne nella società femminista* Bologna, Il Mulino.

⁹ Sul tema A. SIMONATI (2016), *La cittadinanza di genere. Un nuovo concetto giuridico "inclusi-vo"?* *Riflessioni alla luce del diritto positivo*, in S. Scarponi (a cura di), *Diritto e genere. Analisi interdisciplinare e comparata*, Padova, Cedam; nonché, ivi (Appendice di aggiornamento), *La cittadinanza di genere. Gli sviluppi recenti*.

¹⁰ Appare tuttavia necessario precisare, e di ciò occorrerà tener conto, che nel momento storico attuale di permeabilità dei confini amministrativi le politiche definite "urbane" e *pensate in città* incidono e interessano ambiti territoriali decisamente più vasti.

culturale che permea visioni e descrizioni del mondo presentate come universaliste¹¹, scudo di concezioni parziali e sorrette da stereotipi.

E' stato al riguardo sottolineato come la pianificazione sia un'operazione che distribuisce potere e crea spesso disuguaglianze¹².

I tradizionali modelli di pianificazione attraverso cui si costruiscono le politiche urbane, infatti, non sono atti neutrali in quanto implicano scelte che creano disuguaglianze e differenze, sociali ed economiche. Nelle politiche urbane, pertanto, si annida il "germe" della disuguaglianza basata sul genere, ed è dunque da esse che occorre partire introducendo un approccio di genere, presupposto per una uguaglianza sostanziale¹³.

Emerge in modo inequivoco il ruolo essenziale degli enti locali¹⁴ e dei criteri sottesi alle scelte urbanistiche sociali ed economiche su cui si regge la vita nelle città¹⁵.

I bilanci comunali, pur attualmente condizionati dalla crisi della finanza locale dovuta anche alla progressiva restrizione dell'autonomia fiscale e alla riduzione dei trasferimenti da parte dello Stato, possono costituire un importante riferimento di

¹¹ C. Mancina (2002), *La cittadinanza delle donne tra diritti e riconoscimento*, Genesis, *Diritti e privilegi*, 123 ss.

¹² I.M. Young (1990 e 1996), *Le politiche della differenza*, Milano, Feltrinelli.

¹³ Sono ormai tanti i contributi forniti e le iniziative promosse dalle donne in ambito internazionale e nazionale, dentro e fuori dalle Istituzioni, sulle politiche pubbliche e sulla pianificazione territoriale idonee a rappresentare il punto di vista delle donne. Un primo riferimento è certamente rappresentato dalle quattro Conferenze mondiali sulle donne (Città del Messico, 1975; Copenaghen 1980; Nairobi 1985; Pechino 1995) e le due conferenze di revisione della Piattaforma di Pechino, promosse dalla Commissione Onu sulla condizione delle donne, tenute a New York nel 2000 (Pechino+5) e nel 2005 (Pechino+10) e che ha prodotto la *Dichiarazione di New York. Dichiarazione dei poteri locali*, nella quale emerge l'idea chiave del ruolo decisivo che nei processi di cambiamento alla scala mondiale riveste la partecipazione delle donne ai processi decisionali locali. Un'altra importante iniziativa di ricerca, questa volta a livello europeo, è costituita dalla «Carta europea per le donne nelle città, la città, la cittadinanza e il genere. Verso un diritto alla città per le donne, per una democrazia paritaria che miri a migliorare la vita di tutti» è una piattaforma comune di riflessione sul piano europeo e costituisce un ottimo esempio di una ricerca-azione che è stata finanziata nel 1994 e 1995 dalla Commissione europea (Unità per le pari opportunità) sui temi dei diritti delle donne e la città. Come riconosciuto dalla Carta, sebbene le donne costituiscano oltre la metà della popolazione, esse sono ancora troppo lontane dal dibattito pubblico relativo alla pianificazione delle città, a dimostrazione della debolezza della sensibilità degli amministratori locali nei confronti dei soggetti che materialmente utilizzano gli spazi urbani, e in modo particolare delle donne, che sono le maggiori acquirenti di servizi fondamentali, compresi quelli collegati all'infanzia.

¹⁴ M. D'ALBERTI (2010), *La "sicurezza urbana": il ruolo della gestione territoriale delle città* (in collaborazione con P. Urbani), in A. Pajno (a cura di), *La sicurezza urbana*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 59 ss.

¹⁵ *La Carta europea per l'uguaglianza e le parità delle donne e degli uomini nella vita locale*, è stata redatta nell'ambito del progetto (2005-2006) realizzato dal Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa in collaborazione con numerosi partners. Il progetto è stato sostenuto dalla Commissione europea nell'ambito del 5° Programma d'azione comunitario per la parità tra donne e uomini. È nata per contrastare le manifestazioni di disagio nelle periferie urbane delle città, e hanno consolidato un modello di welfare inclusivo e di piena esigibilità dei diritti universali di tutti i cittadini, nonché l'effettivo esercizio del diritto a una qualità della vita sostenibile per tutti. Sul piano operativo restano tuttavia alcune difficoltà, legate alla complessità, sia teorica che pratica, della pianificazione urbana, spesso considerata un esercizio dall'alto verso il basso, tecnocratico e scomodo, separato dalla realtà e dimentico delle necessità concrete presenti e future dei cittadini. Per raggiungere questi obiettivi a livello locale è necessario sostenere l'infrastrutturazione di una serie di iniziative volte a creare interventi di qualità che restituiscano dignità alle persone coinvolte.

analisi in ordine ad eventuali forme occulte di disuguaglianze di genere¹⁶, ove, è opportuno precisare, non ci si riferisce a disuguaglianze rilevate sulla base delle cosiddette "questioni di donne", ma a quelle tra uomini e donne determinate dai rapporti di genere¹⁷. In materia di mobilità, ad esempio, importanti investimenti sul trasporto urbano avranno ricadute positive di genere con riguardo alle donne che utilizzano il trasporto pubblico in misura significativamente superiore rispetto agli uomini che, invece, prediligono il trasporto automobilistico¹⁸. O ancora, in tema di politiche per lo sport, ove in fase gestionale ed esecutiva, dunque dalla disaggregazione delle missioni e programmi, l'ente locale decida di raggiungere gli obiettivi individuati nel bilancio di previsione¹⁹ investendo prevalentemente su impianti sportivi identificabili come campi di calcio anziché di pallavolo o piscine, tale scelta avrà ricadute non eque in termini di genere.

La pianificazione urbanistica, d'altro canto, che si tratti del vecchio o del nuovo modello di piano²⁰ ha mostrato - con riferimento ai profili oggetto di esame - tutta la sua inadeguatezza ad interpretare le esigenze effettivamente rivenienti dal territorio, in quanto tende a distribuire sul territorio una pluralità di interessi potenziali ma non verificati concretamente²¹, e dai quali emergerebbe un interesse generale presunto circoscritto da un lato dagli interessi proprietari, dall'altro dall'individuazione astratta degli interessi economici e sociali, laddove sarebbe corretto e più proficuo, nel perseguimento dell'interesse pubblico alla qualità della vita, far emergere nelle sedi adeguate i diversi interessi in relazione sul territorio "sottoponendoli a confronto in direzione di obiettivi comuni"²².

¹⁶ C. Sebastiani (2007), *La politica delle città*, Bologna, Il Mulino.

¹⁷ Dove per genere ci si riferisce "alla costruzione sociale della differenza sessuale", come rilevato da C. Sebastiani, *op. ult. cit.*, 219

¹⁸ C. Sebastiani, *op. ult. cit.*

¹⁹ Le previsioni di spesa del bilancio di previsione sono classificate secondo le modalità indicate all'art. 14 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 in:

- missioni, che rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti dagli enti locali, utilizzando risorse finanziarie, umane e strumentali ad esse destinate;
- programmi, che rappresentano gli aggregati omogenei di attività volte a perseguire gli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni. I programmi sono ripartiti in titoli e sono raccordati alla relativa codificazione COFOG di secondo livello (Gruppi), secondo le corrispondenze individuate nel glossario, di cui al comma 3-ter dell'art. 14, che costituisce parte integrante dell'allegato n. 14.

Ai fini della gestione, nel Piano esecutivo di gestione, i programmi sono ripartiti in titoli, macroaggregati, capitoli ed eventualmente in articoli. I macroaggregati di spesa degli enti locali sono individuati nell'elenco di cui all'allegato n. 14 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni. La Giunta, contestualmente alla proposta di bilancio trasmette, a fini conoscitivi, la proposta di articolazione dei programmi in macroaggregati.

Le "unità di voto" per le spese, in sede di approvazione consiliare, sono costituite dai programmi/titoli.

²⁰ Come noto, il modello di piano regolatore costruito dalla legge urbanistica n. 1150 del 1942, fondato sulla suddivisione del territorio comunale in zone omogenee, è stato superato dal modello di matrice regionale che distingue una parte strutturale che tenga conto in primis delle invarianti generali di sostenibilità del territorio comunale, e una parte programmatico-operativa cui è rinviata la concreta attuazione degli interventi ammessi nel momento in cui si manifestano effettivamente gli interessi alla trasformazione delle aree edificabili.

²¹ P. URBANI (2011), *Urbanistica solidale*, Torino, Bollati Boringhieri, 60 ss.

²² P. URBANI, *Urbanistica solidale*, cit., 61.

Non pare che vengano effettuate analisi statistiche sulla mobilità determinata dal lavoro informale e di cura, normalmente affidato alle donne, né che sia mai stato rilevato statisticamente come la maggior parte degli utenti sono soprattutto donne che non possono consentirsi un mezzo privato²³.

È stato rilevato come sia proprio a causa della mancanza di ascolto degli interessi della collettività che le scelte affidate al solo strumento urbanistico non si rivelano in grado d'intercettare in modo adeguato le esigenze reali di sviluppo della collettività medesima, al più tendendo a soddisfare quegli interessi particolari, qualificati come interessi "forti" che trovano canali di partecipazione occulta per manifestarsi e rappresentarsi²⁴.

Quanto al potere di scelta, inoltre, non deve sottovalutarsi, allo stadio di consapevolezza veicolata da rappresentazioni maschili in cui versiamo, l'effettiva capacità di emersione e di percezione delle logiche politico culturali ad esso sottese che spesso, nonostante talvolta la presenza anche maggioritaria delle donne, non consentono neppure la prospettazione di soluzioni alternative, a causa di contesti dominati da logiche e linguaggi stabiliti da istituzioni fatte da uomini.

Non può non concordarsi con chi²⁵ intravede le ragioni del fallimento del sistema di pianificazione del territorio comunale affidato al PRG nella tassativa divisione del territorio nelle zone omogenee e la finalità di determinare la destinazione d'uso dei suoli che, se sotto un certo profilo riesce a dare certezza ai rapporti giuridici tra privati e tra questi e l'amministrazione, sotto altro profilo non riesce a cogliere e ad interpretare "tutta la ricchezza e la complessità dei caratteri pregnanti dei territori da pianificare", né il fermento degli interessi e delle attività che ivi si svolgono, convergenti nel concetto di "microfisica della vita quotidiana"²⁶, consentendo un equilibrio di tutte le dimensioni del vivere. Ma, con riguardo ai profili affrontati, occorre rilevare altresì che l'organizzazione della città intorno al principio della monofunzionalità, di cui le zone omogenee sono espressione, ha costituito un ordine urbano strutturato sull'uso produttivo del territorio facendo rientrare nelle logiche di piano solo tutto ciò che è monetizzabile e non considerando - o lasciando che restassero inattuati - previsioni di importante rilievo sociale ma in contrasto con gli (o in assenza di) interessi degli attori economici in campo.

Un importante approdo, in realtà, ha raggiunto di recente la giurisprudenza del Consiglio di Stato²⁷ che ha sottolineato come l'urbanistica, ed il correlativo esercizio del

²³ Al riguardo, invero - cfr. L. Malucelli (a cura di) (2011), *Proposte per le Politiche di genere*, disponibile al sito: www.laboratoriourbano.info - va dato atto di una buona prassi introdotta nella prima metà degli anni '90 a Bologna, in cui l'Ufficio di Gabinetto dell'allora Sindaco diede vita alla prima raccolta di statistiche di genere sulla città e sui quartieri, successivamente estesa all'area metropolitana. Tale buona prassi che si guadagnò il patrocinio delle Nazioni Unite in preparazione della IV Conferenza mondiale di Pechino venne interrotta subito dopo, per poi riprendere, a distanza di dieci anni, sotto la spinta del rilancio delle politiche pubbliche di genere, ad opera di una Assessora.

²⁴ P. STELLA RICHTER, *L'urbanistica dopo la pianificazione*, in Id., *Ripensare la disciplina urbanistica*, Giappichelli, Torino 1997, 78.

²⁵ P. URBANI, *op. ult. cit.*

²⁶ S. BONFIGLIOLI (2006), *Politiche dei tempi urbani in Italia per una conciliazione tra tempi di vita e orari di lavoro*, in A. Simonazzi (a cura di), *Questioni di genere, questioni di politica*, Carocci, Roma, 279 ss.

²⁷ C.d.S., sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710, in *Urbanistica e appalti 1/2013*, 59 ss. con commento di P.Urbani.

potere di pianificazione, non possano essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione minimale, ma debbano essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo che tenga conto del modello che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione “*de futuro*” sulla propria stessa essenza, svolta - per autorappresentazione ed autodeterminazione - dalla comunità medesima, attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio. “In definitiva, il potere di pianificazione urbanistica non è funzionale solo all’interesse pubblico all’ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità (civile abitazione, uffici pubblici, opifici industriali e artigianali, etc.), ma esso è funzionalmente rivolto alla realizzazione temperata di una pluralità di interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti”.

In altri termini, il Consiglio di Stato chiarisce come l’urbanistica non possa ignorare che il territorio pianificato costituisca il terminale necessario della gran parte delle attività umane di cui, pertanto, gli strumenti volti a disciplinare l’assetto degli interessi ad esso afferenti non possono non farsi carico. La pianificazione urbanistica, difatti, ha ad oggetto lo spazio urbano che non è un semplice spazio, ma il prodotto di una organizzazione complessa, un “continuum spazio-tempo” che incorpora strutture fisiche, ritmi temporali, organizzazione sociale.

Ne deriva la necessità di un censimento di tutti i valori implicati nella pianificazione urbanistica, attraverso una visione condivisa della città che ne informi sia le pratiche politiche sia la struttura spaziale e che sia fondata su valori costituzionali quali la libertà, l’uguaglianza non solo formale, l’autonomia, la possibilità di autorealizzazione o quella di adottare un determinato modo di vita²⁸. Un orientamento coerente e complementare con il superamento della zonizzazione in funzione di una lettura del territorio che parta in primo luogo dalla città pubblica, specialmente dalla carenza di servizi e spazi pubblici²⁹.

Il momento sembra favorevole all’apertura di nuovi scenari e il contesto della città e del governo locale, proprio per la relazione di prossimità che lo caratterizza, costituisce il luogo politico-amministrativo-territoriale per la costruzione di modelli organizzativi del territorio al cui interno introdurre *frames* di genere per una riconsiderazione qualitativa dei luoghi di vita e di lavoro, nonché di un miglioramento degli spazi pubblici, della mobilità, dell’accessibilità.

È chiaramente percepibile, infatti, l’esigenza di un cambio di paradigma atto a chiudere la lunga stagione dell’urbanistica in cui le direttrici delle scelte di piano erano costituite dalla spinta alla trasformazione e dalla tutela della proprietà, subordinando spesso gli interessi della collettività all’interesse proprietario³⁰.

²⁸ C. SEBASTIANI, *La politica delle città*, il Mulino, Bologna 2007, 99.

²⁹ C.d.S., IV sez., n. 2710 del 2010 citata da P. Urbani, *L’urbanistica per accordi nella nuova prospettiva della pianificazione*, in www.Pausania.it

³⁰ E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in P. Urbani (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*, Torino, Giappichelli, 2015, 71.

È in atto, infatti, una nuova stagione di legislazione regionale³¹ che si interroga su modelli di pianificazione e soluzioni innovativi: dai piani strutturali e operativi al superamento della zonizzazione con le connesse soluzioni perequative, alla compensazione, all'accento sul riuso e sulla rigenerazione, alla valorizzazione di profili di ordine funzionale.

Tale contesto sollecita riflessioni, anche nell'ambito disciplinare del diritto urbanistico, volte ad individuare soluzioni innovative, idonee ad un autentico riconoscimento di interessi (non solo economici) e diritti rispetto a categorie di utilità individuali e collettive, connesse alla qualità del vivere, che la città può garantire.

Non può inoltre ignorarsi che grazie alle riforme costituzionali, agli interventi legislativi paritari, alle interpretazioni giurisprudenziali, alle battaglie delle donne e delle associazioni si stia facendo strada una diversa sensibilità sulla necessità del riequilibrio di genere, sia con riguardo alla rappresentanza, sia sotto il profilo della valorizzazione del patrimonio umano culturale e di professionalità delle donne.

In tale quadro appare fondamentale ancorare le politiche urbane e le conseguenti scelte di pianificazione territoriale alla pluralità di interessi nel³² cui ambito considerare quelli connessi alle differenze di genere. Di qui la necessità di nuove prospettive culturali che coinvolgano in primo luogo il potere pubblico, garante dell'interesse pubblico, e inducano urbanisti e giuristi, nonché tutti coloro che si occupano di saperi aventi ad oggetto gli spazi urbani, a misurarsi con tecniche di pianificazione che tengano conto delle reali esigenze di vivibilità e delle aspettative dell'intera collettività insediata. Il percorso per un ripensamento della funzione pianificatoria nel senso auspicato richiede che anche il diritto urbanistico si confronti con il tema del riallineamento della teoria giuridica e delle connesse categorie alle acquisizioni scientifiche maturate nell'ambito di una elaborazione interdisciplinare alimentata anche da una proficua prospettiva di genere sia a livello analitico che propositivo.

4. Dalle buone pratiche alla buona amministrazione

Occorre, a questo punto, tentare di offrire qualche spunto di riflessione quale contributo ad un percorso che provi a decostruire l'attuale quadro organizzativo dei territori urbani, per andare verso nuovi modelli di formazione delle scelte pubbliche nella definizione di assetti adeguati ad interpretare al meglio quelle esigenze e interessi che afferiscono al territorio e che i moderni poteri pubblici hanno il compito di interpretare ed organizzare in modo funzionale alla loro migliore espressione ed integrazione³³.

³¹ Sulle leggi urbanistiche regionali A. SIMONATI, (2017) *Urbanistica, edilizia e governo del territorio: nozioni e principi*, in D. de Pretis, A. Simonati (a cura di), *Diritto urbanistico e delle opere pubbliche* - Terza edizione, Torino, Giappichelli, 3 ss.; nonché, con riferimento all'esigenza di una nuova legge urbanistica nazionale, G.SCIULLO (2015), *Contributo per una legge quadro sul governo del territorio*, in G.Bergonzini e P. Marzaro (a cura di), *Uso e trasformazione del territorio*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 11 ss.

³² M. GRAZIOSI (2016), *Disparità e diritto. Alle origini della disuguaglianza delle donne*, in S. Scarponi (a cura di), *Diritto e genere*, cit., 7 ss.

³³ M. D'ALBERTI (1996), *La partecipazione degli amministrati alle attività e alle funzioni amministrative*, in *Las formas de la actividad administrativa, "Segundas Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo*

Il contesto della città e del governo locale costituisce il punto di osservazione privilegiato per una riconsiderazione complessiva delle opportunità e delle potenzialità della comunità ma anche delle sue fratture sociali e dei processi di esclusione, a favore di politiche inclusive e di rilancio, attraverso il riconoscimento, delle differenze.

Può essere interessante a tal fine partire da casi concreti in cui hanno trovato spazio, il punto di vista legato all'appartenenza di uno dei due sessi e i contenuti attinenti all'esperienza urbana delle donne.

Invero le questioni di genere sono variamente entrate nelle esperienze di alcuni Comuni, anche se, primo limite interpretativo, le relative iniziative sono spesso considerate come "politiche per le donne", ossia connesse al ruolo familiare che le vede responsabili del lavoro di cura e del lavoro domestico.

Diverse ricerche mostrano, infatti, come le questioni di genere vengano identificate con le politiche sociali o, comunque, vengano associate a quella che tradizionalmente viene classificata alla stregua di "questione femminile"³⁴ per designare iniziative assistenziali, peraltro frammentarie ed episodiche.

L'episodicità appare una peculiarità, ovviamente negativa, delle politiche pubbliche di genere. Esperienze importanti, innovative, ma a carattere prevalentemente e meramente progettuale degli interventi, legate sempre a fonti europee di finanziamento. Infatti, coerentemente con i principi fondamentali del diritto comunitario, l'UE con i Programmi a medio termine sulle pari opportunità e il Fondo Sociale Europeo ha costituito il principale vettore di politiche pubbliche di genere delle città.

Non v'è dubbio che i finanziamenti costituiscano una delle principali modalità attraverso le quali l'ordinamento comunitario riesce ad incidere sulle realtà nazionali definendo quadri di riferimento di molti degli interventi più innovativi, proprio in tema di politiche riqualificazione urbana e di politiche territoriali di sviluppo locale. In materia di politiche di genere, anche quelle riguardanti specificamente la politica urbana, i finanziamenti europei non si sono mai tradotti in indirizzi operativi idonei ad innescare nelle programmazioni locali processi di innovazione delle pratiche conoscitive e metodologiche, a causa di una evidente resistenza delle istituzioni a coglierne la portata generale: è come se il presupposto implicito fosse quello secondo il quale le politiche di genere non riguardino tutta la comunità stanziata su un territorio e, reciprocamente, che le politiche per tutti gli abitanti non riguardino le donne.

Tale riflessione trova un riscontro – esemplificativo alla scala nazionale - in una interessante ricostruzione delle politiche di genere del Comune di Bologna, città che si è tradizionalmente distinta per una politica sempre molto sensibile ai bisogni della comunità urbana e che, nello stesso tempo, con riferimento alla progettazione europea si è meritato la fama di Comune virtuoso in Europa proprio per la sua capacità di drenare risorse e di efficienza nella spesa. Anche in tale contesto, si legge nel documento, progetti significativi e ben costruiti non sono mai riusciti a superare la

Allan Randolph Brewer-Carias", *Caracas*, 289 ss.; nonché dello stesso Autore (2000), *La "visione" e la "voce": le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1 ss.

³⁴ C. SEBASTIANI, *La città delle donne*, in A. Del Re (a cura di), *Quando le donne governano la città*, Milano, Angeli, 2004

soglia della temporaneità e della sperimentazione per rientrare nella programmazione a medio o a lungo termine a livello locale³⁵.

È evidente, pertanto, che i cambiamenti che l'approccio di genere può apportare alle politiche pubbliche in generale a quelle spaziali in particolare è ancora sottostimato, nonostante l'evidenza di alcuni risultati nel senso di una maggiore sostenibilità ambientale e sociale e di una maggiore accessibilità agli spazi e alle risorse per l'intera comunità urbana.

I Piani dei tempi e degli orari della città, ad esempio³⁶, costituiscono una interessante modalità di approccio universalistico nell'organizzazione sostenibile dello spazio urbano, ma con importanti ricadute di genere a favore delle donne, avendo evidenziato da un lato miglioramenti qualitativi della vita urbana con riguardo a diversi aspetti, dal recupero sociale e urbanistico di zone degradate, a quello della mobilità e dell'ambiente mediante una razionalizzazione degli orari dei settori pubblico e privato, dall'altro e contestualmente, sulla qualità della vita delle donne, incidendo positivamente sull'organizzazione dei tempi delle stesse. Una tipologia di piano dunque di particolare rilievo in quanto ci dice non solo ciò che si costruisce sul territorio ma anche come il territorio funziona.

L'esperienza, nei Comuni in cui è stata effettivamente attivata, ha costituito un esempio di costruzione procedimentale concertativa e negoziale in grado di contribuire a realizzare le condizioni di coesione sociale negli assetti urbani, intesa come riconoscibilità di una collettività nella qualità dei luoghi di vita e di lavoro e, più in generale, in un sistema di interventi a rete funzionali alla emersione di un tessuto sociale identitario. Tale strumento, difatti, costituisce ancora un modello avanzato in quanto strutturalmente e metodologicamente capace di tener presenti le istanze via via emergenti e le relative questioni come quello della sicurezza urbana attraverso la progressiva ridefinizione dei contesti spazio-temporali di flussi, reti e relazioni³⁷. Sotto tale aspetto, infatti, tale piano può annoverarsi tra quelli rispondenti ai moderni criteri funzionali alla necessità di passare da strumenti rigidamente prescrittivi a strumenti di pianificazione urbana negoziale e solidale³⁸.

Le considerazioni da ultimo formulate trovano un puntuale riscontro, per esempio, nella politica della Regione Puglia che con una legge del 2007³⁹, ha introdotto tali piani considerati *"strumenti di pianificazione territoriale che tengono conto delle diverse necessità dei cittadini rispetto ai fabbisogni di conciliazione vita-lavoro e di genere"*; nonché *"il frutto di un lungo dibattito che ha introdotto la prospettiva integrata e multidimensionale ... in cui emerge la necessità di una pianificazione attenta agli effetti che le scelte di policy possono avere sugli uomini e sulle donne all'interno*

³⁵ L. MALUCELLI (a cura di), *Proposte per le politiche di genere*, in www.laboratoriourbano.info.

³⁶ Le politiche temporali, la cui invenzione è attribuita ad Alfonsina Rinaldi, Sindaco di Modena negli anni '80, sono state avviate nello stesso torno di tempo con una proposta di legge popolare, "Le donne cambiano i tempi". Tali politiche verranno istituzionalizzate come politiche propriamente urbane in virtù della legge sulle autonomie locali, n.142 del 1990, che tuttavia, limitandone la portata strategica, le funzionalizza all'efficienza della pubblica amministrazione e dei relativi servizi.

³⁷ A. Giddens (1990), *The Consequences of Modernity*, Stanford: Stanford University Press.

³⁸ P. URBANI, *Urbanistica solidale*, cit. 67 ss.

³⁹ L.r.7/2007, "Norme per le politiche di genere e i servizi di conciliazione vita-lavoro in Puglia" che recepisce la legge nazionale 53/2000 "Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città".

dell'organizzazione sociale più complessiva"⁴⁰. Ove però si diriga lo sguardo verso le politiche pubbliche locali applicative, ci si accorge che tale processo è ancora ad un livello meno che embrionale. Non tutti i capoluoghi di provincia hanno inserito tale strumento nelle loro "Agende" e laddove tale piano compare, la marginalità del relativo processo appare evidente, se si considera che sono rimasti a livello progettuale e di azioni sperimentali⁴¹ e comunque strettamente dipendenti da progetti finanziati dalla UE⁴².

Discorso analogo con riferimento al bilancio di genere⁴³, nonostante si tratti di uno strumento ormai consolidato, riguardo ad affidabilità, nelle politiche pubbliche d'oltre Oceano⁴⁴ e non solo⁴⁵ e la cui funzionalità, ai fini dei profili trattati, è ravvisabile nella versatilità della metodologia implicata. La rendicontazione delle azioni di *policy* ivi contenute, difatti, lo rendono idoneo ad essere utilizzato come strumento di *governance* del territorio, applicabile – nelle diverse forme e declinazioni che può assumere - a qualsiasi ambito di politica pubblica che comporti una spesa e implichi una distribuzione di risorse, ivi compresa quella urbanistica. La peculiarità dello strumento riguardante l'integrazione degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità della spesa pubblica con l'obiettivo dell'equità di genere, lo colloca, infatti, in posizione sovraordinata e presupposta rispetto agli altri criteri conoscitivi e di analisi che caratterizzano la pianificazione territoriale, nonché in grado di offrire un importante contributo a destrutturare i quadri cognitivi dominanti.

Non potendo in queste pagine sviluppare il tema più in dettaglio ci si limita a dare schematicamente alcune linee di riflessione a partire dalle esposte sperimentazioni e criticità che hanno caratterizzato i processi di governo delle aree urbane italiane fino a

⁴⁰ I *Piani dei Tempi e degli Spazi*, in <http://www.pariopportunita.regione.puglia.it/piani-dei-temi-e-degli-spazi>.

⁴¹ Tanto si evince dalla documentazione pubblicata sul sito www.pariopportunita.regione.puglia.it/territorio.

⁴² Al riguardo appare interessante, al fine della conferma dell'episodicità e marginalità di tali politiche, la dichiarazione con cui si apre la scheda progettuale del Piano dei tempi e degli spazi del Comune di Bari, risalente al 2012, nella quale alla voce "Obiettivi della sperimentazione" con evidente disincanto si legge che "La sperimentazione ha come obiettivo un corretto start-up dell'Ufficio dei T/empi e degli Spazi della Città di Bari, considerando l'ampiezza dell'Ambito, la complessità nell'incidere sul territorio e sui temi in oggetto, l'esigenza di integrazione delle politiche temporali entro le programmazioni comunali e la mancanza di professionalità tecniche specifiche tra il personale interno".

⁴³ A livello nazionale il bilancio di genere non ha il carattere dell'obbligatorietà. Nel 2005 e nel 2006 furono presentate alcune proposte per l'introduzione del bilancio di genere nella Pubblica Amministrazione, mai discusse. Esso è stato poi richiamato dal D.Lgs. n. 150/2009, di riforma della pubblica amministrazione, come uno dei contenuti della Relazione sulla performance che le amministrazioni producono entro il 30 giugno di ogni anno (art. 10 comma 1 lett. b). In Puglia è previsto dalla Legge Regionale per le pari opportunità n. 7 del 21 marzo 2007, Norme per le politiche di genere e i servizi di conciliazione vita-lavoro in Puglia, ed è incardinato in una vasta azione di *governance* centrata sull'integrazione dell'ottica di genere in tutte le attività regionali e nel sistema di governo. In realtà, nonostante la legge, tale strumento non si è riuscito a superare la soglia delle buone pratiche (ne è stata fatta un'unica sperimentazione nel 2013) così come è accaduto anche nel Comune di Bari.

⁴⁴ Il bilancio di genere non è di certo uno strumento introdotto di recente, con una esperienza ormai trentennale risalente ai Bilanci delle donne realizzata in Australia alla metà degli anni Ottanta e che ha visto anche in Italia un importante sviluppo sotto il profilo scientifico già a far data dal 2000 svoltosi nell'ambito delle raccomandazioni europee in materia di *gender mainstreaming*.

⁴⁵ Pionieri al riguardo sono stati i paesi di tradizione anglosassone, ma ha visto una buona diffusione anche in altri Paesi, quali la Francia e la Germania.

questo momento, nella convinzione che si tratti di un momento proficuo, determinato da un contesto in movimento, ove si considerino, ad esempio, gli obiettivi dell'Agenda 2030 dell'Onu e lo svolgimento della Conferenza Un-Habitat III a Quito.

In tale quadro occorre dare atto di un processo in corso che non può essere arrestato e che va dunque governato al meglio perché risulti proficuo.

In tale scenario, anche il diritto urbanistico non può sottrarsi ad un ripensamento delle categorie fondamentali, orientative per la funzione di pianificazione.

Occorre innanzitutto evidenziare il nesso teleologico alla base della pianificazione urbanistica che con riferimento alla città riguarda la funzionalizzazione della struttura fisica alla costruzione sociale del contesto urbano.

Attraverso tale impianto concettuale è possibile superare il *focus* della tecnica conformativa della proprietà per concentrare l'attenzione sul concetto di "uso e cura dei valori di esistenza"⁴⁶ del territorio per le generazioni future entro l'accezione più generale di bene comune. Viene in considerazione il complesso di regole che orientano l'uso del territorio verso i caratteri della cura, per non distruggerne il valore di esistenza, e che in quanto tali si riconnettono anche al concetto di urbanità inteso quale luogo della coesione territoriale e sociale⁴⁷.

Emerge la rilevanza di una strategia che in considerazione della multi-settorialità delle politiche urbane raffiguri una programmazione generale sorretta da quadri conoscitivi in grado di compiere prospezioni approfondite della pluralità differenziata dei soggetti che vivono sul territorio e degli interessi realmente sottesi a quelle che poi vengono qualificate come generali esigenze sociali ed economiche della comunità; che sia dotata di meccanismi di rilevazione degli impatti delle scelte e di monitoraggio in ordine all'attuazione delle stesse.

Un cambio di paradigma normativo, dunque, in grado di rendere proficue le capacità orientative della pianificazione urbanistica in senso funzionale alle risultanze conoscitive dei contesti territoriali e urbani specifici⁴⁸, delineando regole

⁴⁶ Il concetto è ripreso da A. MAGNAGHI, *Relazione generale al Piano paesaggistico della Regione Puglia*, che introduce la distinzione, evidenziandone la stretta connessione funzionale, fra patrimonio e risorsa, fra valore di esistenza e valore d'uso, quali concetti guida per il governo e la pianificazione del territorio "per affermare che l'uso della risorsa territoriale deve tenere conto del valore di esistenza del patrimonio che la genera". Tale distinzione è, secondo l'Autore, è all'origine della "distinzione fra la parte identitaria e statutaria del piano (definizione dei beni patrimoniali locali e delle loro regole di trasformazione di lunga durata in quanto beni comuni) e la parte strategica (i progetti di trasformazione che utilizzano i beni patrimoniali come risorse, mettendoli in valore nel presente)".

⁴⁷ Il tema è prioritariamente affrontato dall'Unione europea che sin dalla fine degli anni '80 del secolo scorso ha mostrato una crescente attenzione per le politiche urbane, idonee a favorire virtuosi processi non solo di sviluppo economico ma altresì di integrazione territoriale e coesione sociale. Sul punto sia consentito, al fine della ricostruzione documentale e normativa, un rinvio a G. IACOVONE, *Lineamenti della pianificazione strategica*, Bari, Cacucci, 2010, 138 ss. Da ultimo, La Commissione Europea, dopo la pubblicazione, in data 18.07.2014, della Comunicazione al Parlamento europeo, al consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, dal titolo "La dimensione urbana delle politiche dell'Unione Europea", ha evidenziato l'esigenza di un cambio di passo attraverso la definizione dell'Agenda urbana europea al fine di favorire un migliore coordinamento delle politiche, dei soggetti e dei livelli di governance, inoltre favorirà una migliore comprensione dei contesti urbani e stimolerà le città a implementare azioni di riqualificazione e rilancio dei contesti urbani attraverso un più efficace utilizzo delle risorse finanziarie messe in campo nella programmazione europea 2014-2020.

⁴⁸ E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo*, cit., 72, osserva come nel nostro ordinamento vi siano norme che non mettono i piani regolatori nelle condizioni di orientare le scelte degli operatori economici

procedimentali volte a favorire la rottura del principio di universalità formale e di astratta standardizzazione dei bisogni e dei relativi servizi, attraverso l'introduzione di parametri strettamente legati alle necessità dei cittadini/e – utenti rispetto alle reali e concrete condizioni di vita⁴⁹.

Un problema complesso che coinvolge tematiche che lasciano intravedere nuove coordinate per un inquadramento giuridico della pianificazione urbanistica che tenga conto della multifunzionalità del territorio e della conseguente multiscalarità della progettazione che, in tal modo, non potrà non incidere su una riattualizzazione e diversificazione degli standard, riconsiderando le categorie giuridiche che ruotano intorno ai concetti di appartenenza e di beni comuni⁵⁰.

In tale prospettiva l'analisi si sposta su possibili scenari organizzativi che innovino i modelli consolidati e sulla individuazione di nuove coordinate tecnico-giuridiche capaci di dar corpo a quelle esigenze in funzione delle quali costruire gli strumenti di pianificazione.

Prendendo l'avvio da idonei modelli organizzativi che possono contare sul consolidamento di esperienze ormai ventennali⁵¹, e che hanno portato alla istituzionalizzazione della prospettiva di genere nelle politiche urbanistiche, sarebbe utile un "Ufficio comunale di coordinamento per la pianificazione urbana di genere",

nel senso della riqualificazione territoriale e, ancor prima, di esprimere decisioni fortemente contenitive. A titolo esemplificativo, l'Autore fa riferimento alle norme "atte a consentire ai comuni di finanziare la spesa corrente mediante i contributi costruttivi (costringendo nei fatti gli enti a farlo), con la conseguenza che i comuni orientati ad arginare la crescita edilizia si trovano in posizione conflittuale e sono costretti a confrontarsi ruvidamente con un problema di tenuta dei rispettivi bilanci". In senso concorde si esprime P. BONORA, *La città pubblica tradita*, in "il Mulino", 6/2016, 958 ss.

⁴⁹ L'accessibilità a un luogo o a un servizio, in termini sia spaziali che temporali, sarà diversa a seconda che a praticarla sia un anziano o una giovane donna, se si parla di donne e uomini; o se ci si riferisce alle ore del giorno, della sera o della notte. Su questi temi, si veda la *Carta europea delle donne nella città*, AA. VV. 1994-95, cit. p.2.

⁵⁰ Per una riflessione sui beni comuni che, sulla scia di un pluridecennale dibattito internazionale, investe ormai anche il diritto amministrativo P. CHIRULLI, *I beni comuni, tra diritti fondamentali, usi collettivi e dovere di solidarietà*, in www.giustamm.it; A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni. Nuove frontiere per il diritto pubblico*, Bari, Laterza, 2013, 50 e segg. che focalizzando il tema sulla dimensione partecipativa della gestione dei beni comuni, intravede specificamente nella pianificazione urbanistica un laboratorio di sperimentazione; V. CERULLI IRELLI – L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi. Riflessione de iure condendo su un dibattito in corso*, in www.giustamm.it; sia, da ultimo, consentito un rinvio a G. IACOVONE (2014) *Il Diritto amministrativo nel dialogo tra saperi: note minime su alcune innovazioni in tema di legalità, sicurezza, beni comuni*, in E. Follieri (a cura di) *Il diritto amministrativo nella prospettiva di un ripensamento epistemologico dei saperi giuridici*, ESI, Napoli.

⁵¹ Ci si riferisce all'esperienza amministrativa di Vienna che nel 1998 ha istituito l' "Ufficio di coordinamento per la Pianificazione e la Costruzione di una Città attenta alle Esigenze Quotidiane e agli specifici Bisogni delle Donne" che insieme al *Women's Office o Frauenbüro*, istituito nel 1992, ha svolto un lavoro molto efficace e nel cui ambito emerge la progettazione dell'area residenziale denominata "Frauer-Werk-Stadt" in cui sono sorti 350 appartamenti realizzati dopo una attenta analisi dei bisogni delle donne, sia con riguardo allo spazio interno ai singoli alloggi, sia prendendo in specifica considerazione gli spazi di prossimità e di vicinato, nonché gli spazi pubblici e di interconnessione con le altre zone della città. Il progetto è stato tanto apprezzato e così numerose sono state le richieste di risiedere in quell'area, da richiedere due ulteriori ampliamenti realizzati, naturalmente, seguendo gli stessi criteri progettuali. Il valore di questa esperienza, egregiamente descritta da G. BASSANINI, *Per amore della città. Donne, partecipazione, progetto*, Milano, Franco Angeli, 2008, 127 ss., si coglie anche nel tipo di processo sviluppato e nell'alto grado di replicabilità che esso è in grado di garantire.

una sorta di sportello unico con funzione di “accompagnamento” in grado di far emergere capacità tecniche in sintonia con le domande di cambiamento che hanno al centro le tematiche connesse alla rappresentazione delle diverse soggettività. L’istituzione di tale struttura organizzativa potrebbe favorire un percorso idoneo ad uscire dallo “stato di eccezione” che ha caratterizzato le iniziative fino ad oggi sperimentate e segnare la strada verso “politiche ordinarie”⁵².

Un contributo all’ “accompagnamento” potrebbe essere costituito dalla redazione di linee guida sulla base delle quali prevedere premialità nelle progettazioni realizzate sulla base di studi di impatto riguardanti il genere.

Ove si sposti la prospettiva verso gli strumenti e le relative funzioni vengono in rilievo alcuni processi in corso ed in particolare quelli riguardanti le aree vaste e le città metropolitane riproposti dalla Legge Delrio che, pur offrendo solo alcuni “frammenti normativi” e rispetto alla quale sono circolate precoci delusioni, ha sicuramente rimesso in moto ragionamenti su alcuni temi fondativi come il piano strategico.

La logica emergente è quella secondo la quale programmazione economica e pianificazione urbanistica sono momenti non separabili per affrontare efficacemente il tema del governo del territorio in una prospettiva di sviluppo locale equilibrato e sostenibile. Con conseguente necessità che le relative scelte siano rette da una logica comune che sfoci in una metodologia omogenea incentrata sulla integrazione e sull’inclusione nell’ambito di un unico processo programmatico (e successivamente operativo) di una pluralità di attori sociali e istituzionali, di politiche e di settori di intervento.

Tale responsabilità sembra essere affidata al piano strategico che la legge Delrio considera quale nuovo strumento di pianificazione di area vasta e che proprio in quanto previsto in una norma di diritto positivo può finalmente acquisire rilevanza giuridica effettiva e conseguente cogenza, sì da produrre effetti (conformativi) idonei a soddisfare le esigenze di riqualificazione e di sviluppo delle aree urbane attraverso progetti e programmi aventi per oggetto il territorio e le connesse esigenze di crescita economico-sociale sostenibile nel senso delineato nel presente lavoro⁵³.

Una interessante e ulteriore circostanza da considerare è che non c’è Città metropolitana che nello Statuto⁵⁴, pur con le inevitabili sfumature, non abbia inserito tra i principi o addirittura tra le regole generali di funzionamento il perseguimento della parità di genere, adottando azioni positive, favorendo la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, assicurando la presenza paritaria di entrambi i sessi in organi e strutture

⁵² Le filosofe dell’IAPH- Associazione Internazionale delle filosofe (www.iaph-philos.org), nell’ambito del XII Simposio (svoltosi a Roma dal 31 agosto al 3 settembre del 2007) che dedicava una specifica Sessione alla “vita quotidiana”, ci ricordano che l’esperienza ordinaria “tra ripetizione e invenzione è al centro delle vite femminili, eppure spesso non è vista e non pensata”. Eppure, osserva G.BASSANINI, *Per amore della città*, cit. 67, è la quotidianità, ciò che facciamo tutti i giorni, l’insieme di pratiche, di ambienti e di relazioni, che ci consente di giudicare la qualità delle nostre vite.

⁵³ G. IACOVONE, *Lineamenti della pianificazione strategica*, F. CANGELLI (2012), *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, Giappichelli, Torino; A. SIMONATI(2013), “Il piano strategico in Italia: meccanismo di valorizzazione della pianificazione urbanistico-territoriale o impulso alla depianificazione?” in *Riv. giur. ed.*, 99 ss.

⁵⁴ Per una analisi comparativa dei diversi Statuti delle Città Metropolitane, A. Lucarelli – F. Fabrizzi – D. Mone (2015) (a cura di), *Gli Statuti delle Città metropolitane*, Jovene, Napoli.

organizzative dell'Ente, nonché adottando una visione di genere nell'attività amministrativa.

Si tratta di una assunzione di responsabilità per un preciso impegno volto a favorire un cambiamento radicale di "visione" dello sviluppo territoriale, attraverso l'utilizzo delle migliori energie e risorse presenti nei territori nel percorso di innovazione e cambiamento dei modelli di programmazione e gestione delle politiche urbane.

Qui s'inserisce il tema della progettazione a medio – lungo termine quale strumento per declinare le dinamiche territoriali, sociali ed economiche dei diversi ambiti, in grado di pianificare e gestire in maniera strategica e in una logica di sistema gli interventi sulle aree urbane che, sulla base dei nuovi assetti istituzionali – in primis l'istituzione delle città metropolitane – tenga conto di ruoli, fonti finanziarie, dinamiche istituzionali, in grado di programmare politiche efficaci e realmente rispondenti ai bisogni espressi dalle città⁵⁵.

In questa prospettiva il piano strategico, con la metodologia che gli è propria, potrebbe pertanto essere concepito come proficua occasione per le Amministrazioni locali di sperimentare forme di leale collaborazione tra pubblico e privato all'interno di relazioni dinamiche fondate su una cultura organizzativa fatta anche di simboli, di linguaggio, di valori e motivazioni condivisi e su cui fondare politiche e pratiche disposte a cambiare *policy frames* consolidati in favore di azioni attente agli effetti sul genere.

Solo un'azione collettiva e strategicamente consapevole può indirizzare il cambiamento. Al riguardo l'ambito territoriale metropolitano può costituire il contesto politico-territoriale ottimale per garantire l'esercizio di funzioni e di competenze nell'ambito di apparato organizzativo che dia voce a quell'autorappresentazione dell'intera comunità cui anche la giurisprudenza amministrativa ha dato rilevanza⁵⁶.

La strada sembra tracciata. Bisognerebbe cercare di percorrerla.

⁵⁵ Un importante contributo può trarsi dalla tesi bioregionalista di cui alla ricerca testimoniata nel volume curato da A. MAGNAGHI (a cura di) (2014), *La regola e il progetto. Un approccio bioregionalista alla pianificazione territoriale*, Firenze University Press, in cui la proposta è quella dell'attivazione di un percorso che affronti progettualmente l'urbanizzazione diffusa contemporanea (nelle sue molte varianti morfo tipologiche) verso la bioregione urbana policentrica. I bioregionalisti rispondono alla questione dell'abitare il territorio di area vasta nelle sue relazioni multiscalari in termini di potenziali riequilibri dei rapporti fra insediamento umano e ambiente, alla scala geografica in cui si dà oggi il territorio dell'abitare e a cui si danno tecnicamente potenziali soluzioni di riequilibrio, attraverso una pianificazione di area vasta funzionale alla individuazione di nuove relazioni sinergiche fra mondi di vita urbani e rurali a partire dai tessuti più densi delle aree metropolitane e dei territori intermedi postmetropolitani, attraverso la scomposizione in luoghi urbani e la ricomposizione reticolare policentrica in sistemi bioregionali.

⁵⁶ M. D'ALBERTI, *La "visione" e la "voce": le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, cit., 1 ss.