



SFOGLIA LA RIVISTA
in formato digitale per PC,
Smartphone e Tablet
su www.euroedizioni.it

Anno 18

2024
n. 1

Rivista trimestrale di

SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE SCOLASTICA

Casi e questioni tra diritto e organizzazione
Strumento per l'analisi delle politiche scolastiche

Diretta da Anna Armone



Contiene I.P. e I.R. - ISSN 2035-133X



UROEDIZIONI TORINO S.R.L. - Via Osasco n. 62 - 10141 Torino (TO)

IN CASO DI MANCATO RECAPITO RINVIARE A C.M.P. TO NORD PER LA RESTITUZIONE AL MITTENTE, CHE CORRISPONDERÀ LA TASSA RELATIVA
Supplemento di *Dirigere la scuola* n. 3/2024 - Spedizione in A.P. 45% Comma 20b Art. 2 Legge 662/96 - Nr. 1/2024 - Filiale Torino

Direttore Responsabile

ANNA ARMONE

Comitato scientifico

ANNA ARMONE
ROCCO CALLÀ
FRANCESCO CASTIELLO
ROSANNA VISOCCHI
LICIA CALIFANO
VITO TENORE
MARIO RICCIARDI

Segreteria di redazione

SALVINA DI PASQUALE
redazione@euroedizioni.it

Editore

Casa Editrice EUROEDIZIONI TORINO S.R.L.
Via Pier Carlo Boggio 83
10100 TORINO
Autorizzazione Tribunale di Torino 5482/2001
Partita IVA: 07009890018

Redazione e Amministrazione

Via Osasco, 62
10141 Torino (TO)
Sito Internet: www.euroedizioni.it
E-mail: direttore@euroedizioni.it

Servizio Clienti Abbonamenti

tel. 011.226.47.14
fax 011.273.08.03
E-mail: euroed@euroedizioni.it

Impianti e stampa

AGT - Aziende Grafiche Torino S.r.l.
Via Concetto Marchesi 7
10093 Collegno (TO)

Condizioni e modalità di abbonamento

Prezzo abbonamento Italia € 30,00

Prezzo abbonamento Estero € 50,00

Prezzo di una copia € 7,50

Prezzo di una copia arretrata € 7,50

L'abbonamento decorre dal 1° gennaio e dà diritto a 4 numeri annui.

LEGGE 662/96: per le eventuali involontarie violazioni della proprietà letteraria od artistica siamo fin da ora disponibili ad una equa transazione.

Parti del presente periodico possono essere riprodotte, purché se ne citi la fonte.

Non si assume alcuna responsabilità per eventuali errori nella pubblicazione delle norme e/o difetti di interpretazione.

Le immagini di questo numero sono tratte da Pixabay (www.pixabay.com)

Hanno collaborato alla redazione di questo numero:**Anna Armone**

Direttore Responsabile

Maria Grazia Accorsi

Titolare Studio Accorsi, consulente in materia di riforme istituzionali e innovazioni dei sistemi educativi
mga@studioaccorsi.it

Mario Maviglia

Già Coordinatore dei Dirigenti Tecnici USR Lombardia e Dirigente dell'UST di Brescia

Renato Loiero

Consigliere parlamentare del Senato della Repubblica

Francesca Rescigno

Professoressa associata di Istituzioni di Diritto Pubblico e Diritto delle Pari Opportunità, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali - Università di Bologna

Mario Ricciardi

Professore dell'Università Alma Mater di Bologna in relazioni industriali e diritto del lavoro

Carmen Iuvone

Avvocato esperta di diritto costituzionale e amministrativo

Vanna Maria Monducci

Dirigente scolastico

Federica Marotta

Consulente legale in ambito scolastico e in diritto del lavoro

Stefano Callà

Avvocato, Direttore Responsabile di Giustoscuola.it

Vincenzo Palermo

Critico cinematografico

Giuliana Costantini

Direttrice della Biblioteca della Scuola Nazionale dell'Amministrazione

Rivista trimestrale di
SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE SCOLASTICA

In questo numero

5 EDITORIALE: La congruità dei contenuti del bando di concorso con l'effettivo ruolo esercitato dal Dirigente Scolastico di Anna Armone

8 Una pluralità di disposizioni convergenti: perché ora?
Provvedimenti emessi dal Ministero dell'Istruzione e del Merito: una lettura e una riflessione sull'impatto che genereranno sui curricula della Scuola di Maria Grazia Accorsi

15 Ispettori e ispezioni
L'attività tecnico-ispettiva svolta dai dirigenti nelle istituzioni scolastiche statali e paritarie: come possono essere svolti proficuamente tutti i compiti assegnati dal DM 41/2022? di Mario Maviglia

20 Le principali iniziative a favore delle istituzioni scolastiche nella legge di bilancio
Le novità per potenziare e sostenere l'apprendimento e le occasioni di formazione degli studenti: incremento dei fondi, potenziamento dell'organico docenti, finanziamenti per ridurre i divari territoriali, formazione del personale docente, indennità vacanze e adeguamento della retribuzione dei dirigenti scolastici di Renato Loiero

23 "C'è ancora domani...": La lunga strada della cittadinanza politica femminile
La storia del ruolo della donna all'interno della politica italiana, partendo dal Regno d'Italia, attraversando la conquista del diritto di voto, concludendo con la prima donna alla Presidenza del Consiglio e la prima donna segreteria del partito di opposizione: per l'affermazione di una vera cittadinanza politica femminile... c'è ancora domani? di Francesca Rescigno

28 Sindacati, contrattazione e organi collegiali della scuola
Il cinquantenario dell'istituzione degli organi collegiali della scuola: un'occasione per riflettere sul significato che gli organi collegiali hanno avuto e hanno tuttora di Mario Ricciardi

33 La digitalizzazione dei contratti pubblici: le principali novità del nuovo Codice
Focus sulle procedure e i principi della digitalizzazione dei contratti pubblici: l'introduzione di nuovi strumenti e servizi digitali richiederà non solo una revisione dei processi interni e dei procedimenti amministrativi adottati, con ricadute innovative a livello organizzativo, ma anche l'attenuazione dell'approccio emotivo che spesso si registra rispetto all'utilizzo di strumentazioni informatiche nella pubblica amministrazione, soprattutto dall'interno delle stesse e che, invero, l'esperienza della pandemia da Covid-19 ha in parte aiutato a superare di Carmen Iuvone

38 La sperimentazione 4+2: l'avvio di una riforma dell'istruzione tecnico professionale in Italia
Piano nazionale di sperimentazione per l'istituzione di una filiera formativa integrata nell'ambito tecnologico-professionale: nuova intesa tra aziende e formazione italiana per un futuro più produttivo di Vanna Maria Monducci

47 Risarcimento del danno per malfunzionamento dell'algoritmo
Commento a sentenza del 21 luglio 2023 del Tribunale di Ivrea di Federica Marotta

52 L'INTERVISTA ALLA PROFESSORESSA ELVIRA MICILLO a cura di Stefano Callà

59 RASSEGNA CINEMATOGRAFICA SUL MONDO DELLA SCUOLA a cura di Vincenzo Palermo

62 RECENSIONI DI TESTI LEGATI A TEMI DI INTERESSE SCOLASTICO a cura di Giuliana Costantini



Francesca Rescigno
Professoressa associata di Istituzioni di Diritto Pubblico e Diritto delle Pari Opportunità,
Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali - Università di Bologna

“C’è ancora domani...”. La lunga strada della cittadinanza politica femminile.^(*)

La storia del ruolo della donna all’interno della politica italiana, partendo dal Regno d’Italia, attraversando la conquista del diritto di voto, concludendo con la prima donna alla Presidenza del Consiglio e la prima donna segreteria del partito di opposizione: per l’affermazione di una vera cittadinanza politica femminile... c’è ancora domani?

Prologo: le maestre marchigiane potenziali elettrici del Regno d’Italia

“Tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali dinanzi alla legge. Tutti godono egualmente i diritti civili e politici, e sono ammissibili alle cariche civili, e militari, salve le eccezioni determinate dalle Leggi”, questo è quanto afferma l’articolo 24 dello Statuto Albertino divenuto, il 17 marzo 1861, carta fondamentale della nuova Italia unita. Ma chi sono i “regnicoli” e quale ruolo è pensato per le donne nel nuovo Regno d’Italia? La volontà delle donne di essere parte attiva del nuovo Regno unitario appare evidente in un documento del marzo 1861 con cui un gruppo di donne lombarde chiedeva di estendere a tutte le italiane il diritto di voto, di cui esse già godevano insieme alle donne toscane e venete, secondo quanto previsto dai codici dell’Impero austriaco. Alcuni anni dopo, nel marzo 1877, Anna Maria Mozzoni (a cui si deve, nel 1880, la creazione del primo movimento politico femminile), presentava una petizione a favore dell’estensione del voto politico alle donne, polemizzando con la Sinistra in quel momento al governo, che, in “sintonia” con la Destra, non si mostrava favorevole all’ingresso delle donne nel corpo elettorale. La petizione non venne accolta e nel 1880 Giuseppe Zanardelli, nella relazione della Commissione per la riforma della legge elettorale, ribadiva l’importanza della tradizione e l’opportunità del mantenimento del voto come prerogativa esclusivamente maschile. Già prima della proposta Mozzoni, Salvatore Morelli, giornalista e giurista democratico, nel 1867 quale deputato aveva presentato, primo in Europa, un progetto di legge dal titolo ambizioso ed emblematico *“Abolizione della schiavitù domestica con la reintegrazione giuridica della donna, accordando alla donna i diritti civili e politici per la parità della donna con l’uomo”*, progetto destinato all’insuccesso. Tra il 1874 e il 1875 Morelli presenta sette proposte di legge per la riforma del Diritto di Famiglia, con ben cento anni di anticipo rispetto alla riforma del 1975. Nessuna di queste

riuscì a concretizzarsi in legge, ma nel 1877 il Parlamento approva il progetto di legge (n. 4176 del 9 dicembre 1877) volto a riconoscere alle donne il diritto di essere testimoni negli atti normati dal Codice civile, compiendo un primo passo avanti verso l’affermazione della capacità giuridica delle donne.

Alcuni anni dopo, nel 1899, nasce a Milano l’Unione femminile con lo scopo di elevare e istruire la donna e difendere maternità e infanzia. L’Unione si diffonde rapidamente in molte città e nel 1905 diviene Unione femminile nazionale. Tale istituzione appare particolarmente concentrata sui temi dell’istruzione e del lavoro femminile, anticipando la missione del c.d. *welfare State*, ma allo stesso tempo svolge un ruolo fondamentale nell’ambito del suffragismo italiano, sostenendo un’idea di cittadinanza politica fondata su principi universalistici, capace quindi di includere e rappresentare anche la componente femminile della popolazione.⁽¹⁾

Tra le donne che lavorano instancabilmente alla parità, anche elettorale, merita una particolare menzione Maria Montessori, che decise di farsi promotrice di un vero e proprio proclama a favore del voto femminile il 26 febbraio del 1906 sulle colonne del giornale “La vita”, esortando le donne ad iscriversi nelle liste elettorali politiche, poiché non esisteva effettivamente nessun divieto legislativo che impedisse questa azione. Il proclama della Montessori, che recitava *“Donne tutte sorgete! Il vostro primo dovere in questo momento sociale è di chiedere il voto politico”*, venne affisso clandestinamente sui muri capitolini e acquistò grande risonanza in tutto il Regno scuotendo le coscienze femminili, in verità già pronte ad esercitare la sovranità. Si moltiplicarono le richieste di iscrizione nelle liste elettorali e la questione del suffragio femminile oltre al piano culturale-politico coinvolse anche l’ambito giudiziario, poiché le richieste accolte (solo) da undici Commissioni Elettorali⁽²⁾ furono impugnate dal Procuratore del Re e cancellate dalle competenti Corti di Appello tutte alline-

ate contro l'emancipazione elettorale femminile.⁽³⁾ Tutte, tranne la Corte d'appello di Ancona presieduta da Lodovico Mortara che decise in maniera sfavorevole al ricorso del Procuratore del Re contrario all'iscrizione di dieci maestre marchigiane nelle liste elettorali dei rispettivi Comuni di residenza,⁽⁴⁾ consentendo quindi alle 10 donne di rimanere iscritte. Vale la pena sottolineare preliminarmente come il giudice Mortara, giurista, avvocato, professore, Ministro di giustizia nei governi Nitti, non possa essere considerato un sostenitore delle lotte femminili tese alla conquista del diritto di voto, anzi fu proprio lo stesso Mortara in una intervista rilasciata in seguito alla celebre sentenza ad affermare: *"io non ho entusiasmo per l'estensione del voto alle donne poiché mi sembra non ancora matura la preparazione della gran maggioranza di esse a questa importante funzione"*, tuttavia, nella stessa occasione Mortara sottolineò come ad essere in discussione non fossero le sue convinzioni personali affermando *"chiamato però, come magistrato, a decidere la questione, mi son dovuto spogliare di ogni prevenzione personale per esaminare serenamente il testo della legge"*.⁽⁵⁾ Il nucleo della Sentenza Mortara è proprio l'articolo 24 dello Statuto che, come visto, afferma l'eguaglianza dei "regnicoli" davanti alla legge attribuendo loro diritti civili, mentre l'articolo 25 precisa come tutti i regnicoli contribuiscono indistintamente ai carichi dello Stato, ovvero pagano le tasse, in proporzione alla loro ricchezza. La Corte di Ancona rileva dunque che *"il nome di regnicoli comprende i cittadini dei due sessi"* sottolineando come anche le donne siano contribuenti in proporzione dei loro averi al pari degli uomini. Il diritto al voto quale diritto politico rientra nell'ambito dei diritti fondamentali e spetta quindi a tutti i regnicoli salve le eccezioni determinate dalla legge.⁽⁶⁾ Sarebbe quindi possibile operare eccezioni in tale ambito, ma, nel momento in cui Mortara decide, l'eccezione legislativa non risulta presente; esisteva una disposizione che negava alle donne la capacità elettorale nelle elezioni amministrative (le donne si trovavano in "ottima" compagnia insieme agli analfabeti, ai condannati, ai ricoverati in ospizio, ai falliti e agli interdetti) prevista dal Testo Unico del 1898, ma tale regola non costituiva un principio generale, bensì un'eccezione, non risultando applicabile ad ipotesi ulteriori. Nel silenzio della legge non restava dunque che dare applicazione alla fonte statutaria che non prevedeva distinzioni tra regnicoli uomini e donne in merito all'esercizio del diritto di voto,⁽⁷⁾ le *"eccezioni devono essere espressamente stabilite, e non è permesso indurle dal silenzio della legge, il quale invece, secondo la regola della buona ermeneutica, le esclude"*.⁽⁸⁾ Il ragionamento avanguardista espresso dalla Corte di Ancona fu respinto dalla Corte di cassazione che con la Sentenza n. 883 del 1906 riportò la questione nell'alveo della presunta normalità del tempo.⁽⁹⁾ La logica della Cassazione appare diametralmente opposta rispetto a quella della Corte presieduta da Mortara, per la Cassazione infatti il silenzio esprime l'impossibilità dell'esercizio del diritto di voto per le donne, considerando la "specialità" del voto che richiede un'espressa previsione, e in ragione del fatto che la regola generale era pur sempre quella della esclusione delle donne dai diritti politici, per cui un riconoscimento del diritto di voto per via giudiziaria avrebbe modificato il diritto pubblico *"non solo nelle disposizioni scritte, ma anche nelle norme, nelle tradizioni sempre riconosciute, che le completano e formano parte integrante"*. Il silenzio legislativo viene quindi interpretato quale esclusione delle donne dal voto, un divieto intrinseco all'ordinamento legato a quella che potrebbe definirsi la "naturale incapacità" politica e decisionale femminile. Se per Mortara prevaleva la logica dell'inclusione, per la Cassazione invece la "naturalità" era quella dell'esclusione

delle donne dai diritti politici.

La storia del Regno d'Italia ha quindi avuto per dieci mesi un corpo elettorale composto da più di 2 milioni e mezzo di maschi e 10 donne, un evento eccezionale che non si concretizzò in esercizio del voto poiché in tale lasso di tempo non vi furono elezioni politiche e le donne dovettero attendere ancora molti anni per potere entrare in una cabina elettorale.

La conquista del diritto di voto: le Madri Costituenti

Le maestre marchigiane erano rimaste potenziali elettrici per meno di un anno e la questione non poteva certo dirsi risolta, una svolta verso l'inclusione delle donne nel corpo elettorale sembra avvenire dopo la Prima guerra mondiale anche in considerazione dell'importante partecipazione femminile al fronte interno, così nel 1919 la Camera approva una proposta per estendere alle cittadine i diritti elettorali ma la legislatura si interrompe prima che la questione passi al Senato. In seguito tutte le iniziative simili naufragarono, fino al 1925 quando venne approvato il c.d. "voto alle signore" per le elezioni amministrative. Si tratta della Legge n. 2125 del 22 novembre 1925, provvedimento che in realtà riguardava un numero assai limitato di donne rivolgendosi esclusivamente alle decorate al valore civile o militare, oppure alle madri di caduti in guerra, prevedendo un'età di 25 anni e il saper leggere e scrivere⁽¹⁰⁾. Con tali limiti, se si fosse stati chiamati alle urne, avrebbero votato circa 1.700.000 donne a fronte di 9 milioni di uomini, non certo un'affermazione di eguaglianza. In ogni caso nessuna di queste donne poté accedere al voto poiché l'istituzione del regime podestarile eliminò per tutte e tutti le elezioni amministrative. Sarà determinante la Seconda guerra mondiale per l'ingresso delle donne italiane nella vita politico-istituzionale del Paese, le donne parteciparono infatti attivamente al movimento di liberazione e consapevoli del loro ruolo si organizzarono per rivendicare un giusto spazio nelle decisioni che il Paese avrebbe dovuto compiere dopo la tragica esperienza bellica.

È il decreto legislativo luogotenenziale n. 23 del 1° febbraio 1945 a riconoscere alle donne di 21 anni il diritto di voto attivo⁽¹¹⁾, "dimenticando" però l'elettorato passivo che verrà riconosciuto con il decreto legislativo luogotenenziale n. 74 del 10 marzo 1946, emanato in occasione delle concomitanti elezioni amministrative. È però il 2 giugno 1946 la data simbolo dell'ingresso femminile nel corpo elettorale del Paese⁽¹²⁾: al di là e al di sopra dei dubbi dei partiti politici⁽¹³⁾, delle gerarchie ecclesiastiche⁽¹⁴⁾ e dello scetticismo di una parte della società, le donne si presentano ai seggi in massa, segnando un passaggio storico fondamentale nel processo di ricostruzione dell'Italia, portando 21 donne in seno all'Assemblea Costituente.

"Votare ed essere elette non significava solo entrare in una sfera fino ad allora esclusivamente maschile, ma anche rompere divieti interiori e riuscire a sentirsi cittadine senza per questo dimenticare di essere donne: dimostrarsi pari agli uomini, dunque, ma anche diverse da loro"⁽¹⁵⁾. Il diritto di voto non è stato "concesso" alle donne, ma è stato "conquistato" e le donne hanno, da subito, ben compreso l'importanza della sua espressione smentendo il pregiudizio comune per cui l'allargamento del corpo elettorale alla componente femminile avrebbe esteso il fenomeno dell'astensionismo⁽¹⁶⁾. Il 2 giugno 1946 è una giornata di rinascita per gli uomini e le donne italiani, ma questa giornata ha una connotazione femminile perché segna l'ingresso delle donne nella vita democratica del Paese, è un momento

fondamentale, un incontro con la storia, poiché se è pur vero che nel ventennio fascista i diritti di libertà di tutti erano stati conculcati, le donne avevano avuto una sorte particolarmente sfavorevole venendo relegate ai soli ruoli di moglie e madre, senza alcuna possibilità di riconoscimento della cittadinanza politica femminile.

Nel 1946, finalmente, le donne votano e possono essere votate. Questa grande trasformazione portò in Assemblea Costituente 21 donne, un piccolo drappello, meno del 4% dei membri complessivi, ma capaci di mettere in atto una straordinaria unità d'intenti ottenendo risultati inimmaginabili quali la formulazione dell'articolo 3 relativo al principio di eguaglianza che pone proprio il sesso quale primo parametro per scongiurare discriminazioni. Sono queste 21 donne, pressoché ignorate dai libri di storia e dagli insegnamenti di Diritto Costituzionale, ad essere capaci di costruire con tenacia e caparbietà il terreno su cui è maturato il femminismo, così come il più moderno concetto di *empowerment* femminile, concentrandosi particolarmente sull'affermazione della parità nella famiglia, nel lavoro e nell'accesso ai pubblici uffici e alle cariche pubbliche⁽¹⁷⁾. Naturalmente il lavoro delle Madri Costituenti non rimase circoscritto all'affermazione del principio di parità o ai temi "femminili", e le Costituenti si occuparono di molte questioni, tra cui i temi economici e sociali.⁽¹⁸⁾ Fu quindi un impegno a 360 gradi che dimostra, ancora oggi, quanto sia importante l'apporto di tutte e tutti nella costruzione e nell'implementazione della democrazia.

Donne, partiti e quote

La ricostruzione effettuata, seppure senza pretesa alcuna di esaustività, ci porta ad affrontare una questione e cioè se la conquista del tanto agognato diritto di voto e la partecipazione di 21 donne alla stesura della Carta costituzionale sanciscano effettivamente il pieno raggiungimento della cittadinanza politica femminile nel nostro Paese o se invece per raggiungere tale risultato siano stati (e forse siano ancora) necessari altri "domani"?

Effettivamente la cittadinanza politica femminile è rimasta a lungo incompiuta poiché alla pienezza dei diritti politici delle donne non ha corrisposto per molto tempo quella dei diritti civili, acquisiti invero con grande lentezza. Ma, anche limitando l'attenzione all'esercizio dei diritti politici, 75 anni di voto alle donne non sembrano avere condotto ad una reale rappresentanza politica femminile. La percentuale delle elette nelle varie legislature ha registrato fasi alterne. Alla Camera dei Deputati fino al 1987 il numero di elette è sempre rimasto sotto il 10% e al Senato la doppia cifra è stata superata solo dal 2006. La scarsa rappresentanza femminile è stata affrontata con l'introduzione di misure volte alla promozione dell'accesso delle donne alle cariche elettive a partire dal 1993, con la riforma del sistema di elezione del sindaco e del presidente della provincia (legge 25 marzo 1993, n. 81) che prevedeva che nessuno dei due sessi potesse essere rappresentato nelle liste dei candidati in misura superiore ai due terzi e con la legge n. 277 del 1993 che introduceva disposizioni di genere sulla parte proporzionale del sistema di elezione della Camera dei deputati per cui le liste presentate ai fini dell'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale dovevano essere formate da uomini e donne in ordine alternato. Queste misure di "riequilibrio rappresentativo" furono, come noto, bocciate dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 422 del 1995, in ragione del fatto che l'articolo 3, primo comma, e soprattutto l'articolo 51, primo comma (quale allora vigente), della Costituzione "garantiscono l'assoluta eguaglianza fra i due sessi nella possibilità di accedere alle cariche pubbliche elettive, nel senso che l'appar-

tenenza all'uno o all'altro sesso non può mai essere assunta come requisito di eleggibilità, ne consegue che altrettanto deve affermarsi per quanto riguarda la candidabilità". La Corte colse l'occasione per spronare i partiti politici a farsi portatori del cambiamento politico culturale inserendo nei propri Statuti disposizioni atte ad aumentare le candidature femminili, infatti se le azioni positive importate nella logica politica per legge risultavano incostituzionali in quanto "irrimediabilmente in contrasto con i principi che regolano la rappresentanza politica,.... in un sistema fondato sulla democrazia pluralistica", esse potevano invece essere adottate autonomamente da partiti, associazioni, movimenti o gruppi politici che partecipano alle elezioni, con apposite "previsioni dei rispettivi statuti o regolamenti concernenti la presentazione delle candidature". L'ineccepibile ragionamento della Corte non sembra aver prodotto, almeno nella maggior parte dei casi, grandi effetti: infatti, le previsioni statutarie partitiche che dedicano spazio alla questione della rappresentanza politica femminile appaiono per lo più indirizzate a creare organi di aggregazione delle donne (dalle incerte competenze) e non a formare una classe politica femminile, e ancora oggi la presenza maschile risulta dominante, mortificando una parte fondamentale dell'elettorato. La censura della Corte ha avuto il merito di richiamare l'attenzione su una situazione non più sostenibile dimostrando la necessità di un intervento organico a livello costituzionale in attuazione del principio di eguaglianza sostanziale. Si è giunti così alla revisione dell'articolo 51 della Costituzione avvenuta con la Legge Costituzionale n. 1 del 2003⁽¹⁹⁾, che apre all'introduzione di "azioni positive" volte a promuovere l'accesso della donna alle funzioni pubbliche e alle cariche elettive, introducendo un'uguaglianza di opportunità ma non di rappresentanza nelle cariche elettive. Dopo la riforma del 2003 possiamo domandarci cosa sia cambiato, quanta strada abbia percorso effettivamente la cittadinanza politica femminile negli ultimi 20 anni. Limitandoci a considerare l'attuale sistema elettorale nazionale, così come definito dalla Legge n. 165 del 2017, che prevede un sistema misto di collegi uninominali da assegnare con formula maggioritaria e collegi plurinominali da assegnare con metodo proporzionale, si evidenzia la presenza di alcune disposizioni volte a favorire la rappresentanza di genere; così, a pena di inammissibilità, le liste nei collegi plurinominali, sia della Camera sia del Senato, devono presentare i candidati secondo un ordine alternato di genere. Inoltre, nel complesso delle candidature presentate da ogni lista (o coalizione di liste) nei collegi uninominali, nessuno dei due generi (alla Camera a livello nazionale e al Senato a livello regionale) può essere rappresentato in misura superiore al 60%. Infine, nel complesso delle liste nei collegi plurinominali nessuno dei due generi può essere rappresentato nella posizione di capolista in misura superiore al 60%. Effettivamente nelle elezioni politiche del 2018 queste misure sembrarono aver prodotto risultati positivi e la presenza delle donne in Parlamento superò, per la prima volta, la soglia del 30% (36% alla Camera e 35% al Senato), dando vita al Parlamento più giovane e più "rosa" della storia repubblicana. Purtroppo, però "una rondine non fa primavera" e i risultati non sono stati confermati nelle elezioni del 2022, per cui la XIX Legislatura registra una diminuzione della presenza femminile in entrambe le Camere, con il 34,4% al Senato e il 32,25% alla Camera. È il primo calo della rappresentanza femminile dal 1996 e in quasi tutti i gruppi parlamentari gli uomini risultano in maggioranza rispetto alle donne. Ad influire negativamente sulla rappresentanza di genere sono state soprattutto le pluricandidature che consentono al medesimo (o medesima) candidato di presentarsi in massimo

cinque collegi plurinominali e in un collegio uninominale. Il problema si verifica quando ad usufruire di più candidature è una donna che gareggia sia per l'uninominalità che come capolista in più di un collegio: così, se viene eletta nell'uninominalità, nelle altre posizioni proporzionali in cui era stata candidata entreranno i secondi in lista che, per rispetto all'alternanza di genere, devono essere obbligatoriamente uomini, vanificando (o aggirando) l'intento paritario della normativa.

In effetti le misure antidiscriminatorie nel campo della rappresentanza politica costituiscono ancora un tema controverso che non sembra poter essere risolto solo con interventi legislativi se questi non vengono accompagnati da un vero cambiamento culturale, poiché la storia del voto e della rappresentanza femminile risultano connesse, fin dalle origini, alla storia e alla realizzazione della democrazia.

Cosa cambia con la prima donna alla Presidenza del Consiglio? Alla ricerca di una cultura politica femminile

Come evidenziato, la riforma costituzionale dell'articolo 51 e la legge elettorale del 2017 non sembrano aver risolto la difficoltà tutta femminile di accesso alle istituzioni politico-rappresentative⁽²⁰⁾, tuttavia una novità importante si è verificata e cioè la nomina, nell'autunno del 2022, della prima donna alla Presidenza del Consiglio. Si tratta, come noto, dell'Onorevole Giorgia Meloni che è anche la più giovane esponente del nuovo esecutivo, un governo però che sinora non è sembrato particolarmente interessato al bilanciamento tra i sessi, considerando che su 26 membri, oltre alla Presidente Meloni sono state nominate solo sei donne. Il cammino della nuova Presidente è cominciato con l'ormai noto "battibecco linguistico" legato ad una circolare con cui essa chiedeva di essere chiamata "il Signor Presidente del Consiglio", poi rettificata mantenendo semplicemente il maschile e cioè "il Presidente del Consiglio". In molti (la stessa Presidente) hanno sottolineato come la questione fosse di poca rilevanza e la critica nascondesse un'inopportuna ideologia femminista delle opposizioni. Tuttavia, l'utilizzo ideologico del linguaggio in questo caso sembra venire dalla Presidente, poiché, se è pur vero che ognuno e ognuna può farsi chiamare come desidera, la lingua italiana è assai chiara e la declinazione femminile dei ruoli istituzionali è quella che rispetta la grammatica (come precisato dalla Treccani), ed è proprio l'insistenza a farsi chiamare al maschile che denota un posizionamento ideologico, ovvero l'idea che soltanto i nomi maschili comunichino autorità e prestigio o denotino una parità con l'uomo. Già nel 1987, la linguista Alma Sabatini nelle sue *Raccomandazioni per un uso non sessista della lingua per la Presidenza del Consiglio dei ministri*, osservava che si dice sempre che "la donna deve essere pari all'uomo" e mai che "l'uomo deve essere pari alla donna: "strano concetto di parità questo in cui il parametro è sempre l'uomo".⁽²¹⁾

Bisogna quindi domandarsi se effettivamente la prima donna alla Presidenza del Consiglio abbia prodotto modifiche alla cittadinanza politica femminile o se invece le logiche di potere siano sempre le medesime. In verità il ragionamento politico è ancor più articolato se si pensa che nel mondo le donne che riescono ad emergere a livello politico-istituzionale sono, nella maggioranza dei casi, donne conservatrici. L'esempio per eccellenza è quello rappresentato da Margaret Thatcher, a capo del partito conservatore inglese dal 1975 al 1990; la "lady di ferro", così come le altre leader conservatrici, ha sempre preso le distanze dal connotato di genere e dalle battaglie fem-

ministe, gestendo il potere come avrebbero fatto gli uomini. In effetti spesso la presenza di una donna al vertice, soprattutto in assenza di una possibile rivale progressista, rende le posizioni conservatrici meno impopolari, diffondendo valori tradizionali, se non patriarcali, attraverso un uso strumentale della femminilità. Il solo fatto di avere una donna al vertice del potere politico non rappresenta quindi una vittoria per le battaglie identificabili come femministe, soprattutto se le leader sostengono politiche potenzialmente pregiudizievoli per le donne stesse, tuttavia il tema è più complesso rispetto ad una netta divisione in bianco e nero, buoni o cattivi, poiché è comunque positivo per la crescita della società e l'affermazione della cittadinanza politica femminile vedere che le donne possono guidare partiti e governi. Resta da interrogarsi sul perché le donne progressiste risultino meno credibili rispetto a quelle conservatrici; forse perché queste ultime appaiono più simili agli uomini, sembrano appartenere al loro mondo, condividere i loro valori evitando temi di giustizia sociale quasi a confermare che l'unico modello di potere vincente immaginabile sia quello maschile se non maschilista, o magari perché le strutture dei supposti partiti progressisti sono in effetti radicalmente patriarcali. Almeno in teoria, l'Italia sembra aver imboccato la strada della cittadinanza politica femminile senza tentennamenti considerando non solo che la Presidente del Consiglio è una donna, ma anche che contemporaneamente, per la prima volta nella storia italiana, la segreteria del primo partito di opposizione è retta da un'altra donna: l'onorevole Elly Schlein. Probabilmente non è casuale che il Partito democratico abbia scelto come Segretaria una donna proprio in concomitanza con la premiership di Giorgia Meloni; certo il messaggio è che è finalmente possibile per le donne ricoprire un ruolo di vertice, e lo è anche se non si viene "designate" da uomini; donne al vertice però non significa necessariamente politiche *women friendly*, cioè volte a migliorare la vita di tutte e di tutti andando ad agire sulla oggettiva condizione di inferiorità delle donne. Se le donne non riusciranno ad elaborare una propria cultura politica capace di valorizzare anche l'elemento femminile e continueranno a scimmiettare il patriarcato politico, nel vano tentativo di risultare credibili, allora tanti anni di lotte e conquiste femminili perderanno significato e l'aumento delle donne nelle istituzioni rappresentative sarà solo una facciata priva di valore.

Allo stato attuale non sembra che la lunga marcia della cittadinanza politica femminile possa dirsi effettivamente conclusa, ancora poche le donne in posizioni determinanti e, ben più preoccupante, ancora decisamente carente un modello culturale politico femminile, non tanto perché esista una politica maschile ed una femminile, ma semmai perché quella politica che si suppone "neutra" è stata e continua ad essere elaborata e guidata solo da uomini o da chi si finge uomo. Le donne in politica devono riuscire a rompere lo stereotipo della politica maschile e maschilista e riuscire ad introdurre un modello alternativo, politiche indirizzate a tutte e tutti, senza mai dimenticare però di essere donne e quindi di avere un approccio comunque differente da quello maschile.

In conclusione, è amaramente evidente che per l'affermazione di una vera cittadinanza politica femminile "c'è ancora domani"... e non possiamo che auspicare che questo domani esista e arrivi presto perché la disuguaglianza mortifica tutte le donne e tutti gli uomini della Repubblica. X

(*)Contributo destinato con alcune integrazioni e modifiche agli Scritti in onore di Roberto Nania di prossima pubblicazione.

(1) Contemporaneamente ai movimenti suffragisti italiani, le associazioni impegnate nella promozione dei diritti delle donne si moltiplicano in molti Paesi dentro e fuori Europa: nel 1903 Emmeline Pankhurst fonda insieme

alla madre e alla sorella la più forte organizzazione delle suffragette britanniche: la Women's Social and Political Union; tra il 1906 ed il 1907 i paesi scandinavi sono i primi nel Vecchio Continente a sancire il voto femminile, mentre nel 1907 la socialdemocratica tedesca Clara Zetkin promuove la prima conferenza delle donne della Seconda Internazionale, appendice del congresso di Stoccarda; tra i temi principali all'ordine del giorno si trova proprio l'estensione del suffragio alle donne.

(2) Si tratta delle Commissioni elettorali di Mantova, Caltanissetta, Imola, Palermo, Venezia, Cagliari, Ancona, Firenze, Brescia, Napoli e Torino.

(3) Emblematiche le parole che la Corte d'appello di Firenze espresse nella sentenza del 14 agosto 1906: "Potrebbe avvenire che una maggioranza di donne venisse a formarsi in Parlamento, che coalizzandosi contro il sesso maschile, obbligasse il Capo dello Stato, scrupoloso osservatore delle buone norme costituzionali, a scegliere nel suo seno i consiglieri della Corona, e dare così al mondo civile il nuovo e bizzarro spettacolo di un governo di donne, con quanto prestigio e utilità del nostro paese è facile a ognuno immaginarsi". Insomma, la sola ipotesi della partecipazione delle donne alla vita politica del Regno suscita profondo sconforto se non vera e propria vergogna.

(4) La questione riguardava l'iscrizione nelle liste elettorali dei comuni di Senigallia e Montemarignano di dieci Maestre della provincia marchigiana. La motivazione favorevole si basava sul fatto che le Maestre godevano dei diritti civili e politici nel Regno, sapevano leggere e scrivere ed erano munite della patente di maestre elementari. Sulla vicenda storica cfr. il bel libro di M. SEVERINI, *Dieci donne. Storia delle prime elettrici italiane*, Macerata, 2012.

(5) Il testo integrale dell'intervista, rilasciata da Mortara a "Il giornale d'Italia" del 1° agosto 1906, può essere letto in M. SEVERINI, *Dieci donne. Storia delle prime elettrici italiane*, Macerata, 2012, 203 ss.

(6) L'inclusione del diritto al voto nell'ambito dei diritti fondamentali appare di estrema importanza e costituisce una novità per il periodo storico rispetto alle idee dominanti che consideravano questa tipologia di diritti insieme alle regole di partecipazione alle cariche e agli uffici pubblici, appannaggio dei soli uomini.

(7) Si assegna alla fonte statutaria il significato maggiormente conforme non solo alla lettera ma allo spirito che la informa, in una accentuazione della libertà dell'individuo quale soggetto centrale del diritto, anticipando il principio personalistico (il futuro art. 2 Cost.), oltre ovviamente quello dell'uguaglianza. In tal senso cfr. P. CURZIO, *Le maestre di Senigallia*, in *Questione giustizia*, 2013, n. 4, 165.

(8) Cfr. *Il Foro Italiano*, 1906, Vol. 31, Parte Prima, *Giurisprudenza Civile e Commerciale*, 1059 ss.

(9) Cfr. Corte di cassazione, 15 dicembre 1906, n. 883, in *Giurisprudenza Italiana*, 1907, III, 1 ss.; e in *Foro italiano*, 1907, I, 73 ss.

(10) Mussolini aveva fatto proprio il tema del suffragio femminile nel 1923 al IX Congresso della Federazione Internazionale pro-suffragio. Nel 1924 venne presentata, dal Ministro Federzoni una proposta sull'ammissione delle donne all'elettorato amministrativo che condusse alla legge del 1925. Le previsioni stringenti della Legge applicate alle elezioni amministrative previste per l'aprile 1926 a Bologna videro ammesse al voto solo 2.350 donne, cioè meno del 2% delle cittadine. Ma neanche queste poterono votare poiché con l'istituzione del regime podestarile le elezioni vennero cancellate.

(11) Escluse dall'elettorato attivo solo le donne citate nell'articolo 354 del Regolamento per l'esecuzione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e cioè "le prostitute schedate che lavorano al di fuori delle case dove è loro concesso esercitare la professione". La prima occasione di voto fu quella del 10 marzo 1946 con le elezioni amministrative a cui le donne parteciparono convintamente e ben 2000 donne conquistarono un seggio nei nuovi consigli comunali.

(12) Le elezioni amministrative di marzo-aprile 1946 avevano infatti riguardato solo le regioni del centro Nord, per cui il primo incontro per tutte le italiane con il diritto di voto è quello del 2 giugno del 1946 quando le donne si trovano a dover esprimere la propria volontà politica sul Referendum istituzionale ed eleggere l'Assemblea Costituente.

(13) L'estensione del suffragio non suscitò, a onor del vero, particolari dibattiti pubblici né prima e né dopo l'approvazione del decreto. In generale i partiti politici erano pronti per il voto femminile pur con una certa preoccupazione per come le donne avrebbero votato. La paura del Partito Comunista era che le donne potessero essere condizionate dai padri e dai mariti e soprattutto dalla Chiesa, a tale proposito lo stesso Togliatti nel comizio alle donne romane del 27 agosto 1944, pur affermando l'impegno del Pci per il voto alle donne per la Costituente e per qualsiasi elezione, disse: "non si nasconde che le donne possano favorire un ritorno a forme più o meno larvate di un passato reazionario". L'accusa alle donne di avere fatto perdere alla sinistra sia le elezioni del 1946 che quelle del 1948, verrà mossa dai militanti del Pci per molti anni e dopo il 2 giugno lo stesso Togliatti affermò: "sarebbe un grave errore se dicessimo che le donne in Italia hanno votato contro i comunisti; però, se ciò non si può dire, si deve dire che è stato molto più facile condurre tra le donne l'agitazione anticomunista". Cfr. P. TOGLIATTI, *Discorso alle donne comuniste alla conferenza dell'Unione donne italiane*, Roma, 8 settembre 1946, in *L'emancipazione femminile*, Roma, 1965, 50. I timori della Democrazia Cristiana erano invece legati alla possibilità che il nuovo impegno politico per le donne potesse distoglierle dai loro doveri familiari. In ogni caso Alcide De Gasperi considerava il nuovo protagonismo femminile un potenziale di energie da

convogliare nella ricostruzione morale e sociale del paese oltre che una risorsa da sottrarre agli avversari, insistendo sul valore civile di questa partecipazione. Per Nenni e i socialisti il voto femminile era un fatto positivo, ma potenzialmente pericoloso. Il Partito d'Azione, il Partito Liberale e il Partito Repubblicano erano alquanto scettici sull'allargamento del corpo elettorale con il coinvolgimento alle donne sospettando che tale innovazione si sarebbe tradotta in un vantaggio per i partiti di massa, dotati di un apparato organizzativo in grado di condizionare il voto femminile, non mancarono quindi di affermare in più occasioni quanto le donne fossero impreparate per il nuovo compito loro attribuito.

(14) La Chiesa non sollevò obiezioni al voto femminile, anche perché sperava di poterlo in qualche modo controllare e assumere la guida di larghi strati sociali affidando alle donne un impegno preciso per la restaurazione del nuovo ordine cristiano. Il 21 ottobre 1945 circa 1500 donne furono ricevute nell'Aula della Benedizione del Santo Padre, che tenne loro un discorso illustrativo della dignità del sesso e dei compiti specifici nella famiglia e nella società. Nello specifico Pio XII affermò: "La vostra entrata in questa vita pubblica è avvenuta repentinamente, per effetto dei rivolgimenti sociali di cui siamo spettatori; poco importa! Voi siete chiamate a prendervi parte; lascerete forse ad altre, a quelle che si fanno promotrici o complici della rovina del focolare domestico, il monopolio dell'organizzazione sociale di cui la famiglia è l'elemento precipuo nella sua unità economica, giuridica, spirituale e morale? Le sorti della famiglia, le sorti della convivenza umana, sono in giuoco; sono nelle vostre mani; tua res agitur! Ogni donna dunque, senza eccezione, ha, intendete bene, il dovere, lo stretto dovere di coscienza, di non rimanere assente, di entrare in azione (nelle forme e nei modi confacenti alla condizione di ciascuna), per contenere le correnti che minacciano il focolare, per combattere le dottrine che ne scalfano le fondamenta, per preparare, organizzare e compiere la sua restaurazione".

(15) Le parole di Anna Rossi-Doria esprimono alla perfezione l'importanza del passaggio epocale avvenuto con la prima partecipazione delle donne alla vita politico-istituzionale del Paese. Si rimanda a A. ROSSI-DORIA, *Diventare cittadine. Il voto alle donne in Italia*, Firenze, 1996, 94.

(16) Nelle elezioni amministrative del 1946 l'affluenza alle urne superò l'82% e le donne furono un milione e duecentomila in più degli uomini. Nelle votazioni del giugno 1946 la percentuale di affluenza superò il 90% e nelle regioni meridionali le donne recatesi alle urne furono più numerose degli uomini.

(17) Oggi abbiamo, fortunatamente, diversi testi dedicati a queste 21 donne allo stesso tempo eccezionali e normali, tra i tanti, senza pretesa di esaustività cfr. M. ADDIS SABA MARINA, M. DE LEO, F. TARICONE, (a cura di), *Alle origini della Repubblica. Donne e Costituente*, Roma, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 1996; M. T. A. MORELLI, *Le donne della Costituente*, Bari, 2007; G. GOTTI, *21 Donne all'Assemblea*, Milano, 2016; FONDAZIONE NILDE IOTTI, *Costituenti al lavoro. Donne e Costituzione 1946-1947*, Roma, 2018, A. M. BERNIERI, *Le Madri Costituenti. Storia di una speranza incompiuta*, Pisa, 2017; E. DI CARO, *Le Madri della Costituzione*, Milano, 2021.

(18) Sull'apporto delle Costituenti in seno all'Assemblea Costituente anche oltre i temi connessi all'eguaglianza si veda la precisa ricostruzione fatta da M. D'AMICO, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, Milano, 2020, 67 ss.

(19) La novella costituzionale porta a compimento un percorso politico e legislativo avviatosi nella XIII legislatura completando a livello statale quanto già previsto per l'ordinamento delle Regioni ordinarie e a statuto speciale. La Legge costituzionale n. 2 del 2001, relativa all'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano, aveva infatti introdotto disposizioni per la promozione della parità di accesso alle consultazioni elettorali con l'espressa finalità di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi; inoltre, l'articolo 117, settimo comma, come modificato dalla Legge costituzionale n. 3 del 2001, stabiliva che le leggi regionali hanno il compito di rimuovere ogni ostacolo che impedisca la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovere la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

(20) Secondo il *Global Gender Gap Index 2023* l'Italia si posiziona al 79esimo posto su 146 Paesi. Il nostro rating è peggiorato rispetto all'anno precedente di 13 posizioni ed in particolare proprio l'aspetto della partecipazione e della rappresentanza delle donne in politica segnano una caduta dal 40esimo al 64esimo posto. Se fosse mantenuto il ritmo attuale (ma potrebbe peggiorare...) per arrivare alla parità di genere nella politica (così come nella salute e nell'istruzione) serviranno più di 100 anni e addirittura più di 200 per superare il gender gap sul posto di lavoro.

(21) Cfr. A. SABATINI, *Il sessimo nella lingua italiana*, per la Presidenza del Consiglio dei Ministri e Commissione Nazionale per la Parità e le Pari Opportunità tra uomo e donna, Roma, 1987.