

## RICERCA SCIENTIFICA E RESILIENZA DI GENERE: NUOVI SCENARI PER VECCHI PROBLEMI\*.

di Iole Pia Di Ciommo\*\*

**Sommario.** 1. La dimensione costituzionale della ricerca scientifica tra diritto e genere. – 2. La disciplina giuridica europea della ricerca. – 3. L’impegno europeo per l’uguaglianza di genere: il caso dei *Gender Equality Plans*. – 4. Ricerca e genere nelle recenti riforme: a che punto è la parità di genere scientifica? – 5. Conclusioni.

440

### 1. La dimensione costituzionale della ricerca scientifica tra diritto e genere.

Nel 1972, Mario Nigro scriveva che “la scienza è fortemente collegata al proprio tempo, al proprio tempo culturale, al proprio tempo sociale”<sup>1</sup>. Così anche la ricerca scientifica – che della scienza costituisce logica premessa – ha una natura evolutiva e relazionale, che varia a seconda dei tempi, dei luoghi e soprattutto dei contesti socio-culturali.

Lo statuto giuridico della ricerca scientifica – in particolare quello costituzionale – rispecchia questo aspetto. Basti pensare, tra le varie norme che – direttamente o indirettamente – interessano il fenomeno scientifico, alle due previsioni che elevano la libertà di ricerca a baluardo dell’ordinamento democratico. L’art. 9, c. 1, Cost. («La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica») mette in luce la funzione eminentemente *sociale* della scienza, affidata al ruolo propulsivo dello Stato; l’art. 33, c. 1, Cost. («L’arte e la scienza sono libere e libero ne è l’insegnamento»)<sup>2</sup>

---

\**Sottoposto a referaggio*. Il contributo è la versione, rivista e accompagnata dalle note, della relazione tenuta in occasione della Conferenza Internazionale e Summer School di Ventotene, *La ‘nuova’ Unione del Next Generation EU e le riforme per il futuro dell’Europa e del Mezzogiorno*, 27 giugno 2022.

\*\* Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale – Università di Roma La Sapienza.

<sup>1</sup> M. Nigro, *Lo Stato italiano e la ricerca scientifica (profili organizzativi)*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1972, p. 742.

<sup>2</sup> Come noto, durante i lavori dell’Assemblea costituente, molteplici furono le voci contrarie all’introduzione di una disposizione del tenore dell’art. 33, reputandola meramente ripetitiva dell’art. 9. Fu Costantino Mortati a sottolineare la valenza precettiva di tale norma, sotto il profilo dell’interpretazione adeguatrice e di attuazione delle previsioni legislative ordinarie vigenti. Cfr. S. Cassese, *Commento all’art. 33 Cost.*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Artt. 29-34. Rapporti etico-sociali*, Roma-Bologna, 1976, p. 210 ss.; G. Bianco, *Ricerca scientifica (teoria generale e diritto pubblico)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XII, Torino, 1997, p. 358. Secondo altri commentatori (R. Lucifredi, *La nuova Costituzione italiana*

ne tratteggia, invece, la dimensione più spiccatamente *individuale*, quella che costituisce il nucleo duro della libertà scientifica<sup>3</sup>. Dalla lettura combinata di queste due disposizioni – che fondano quello che è stato definito lo “Stato di cultura” o la “Costituzione culturale”<sup>4</sup> – si desume già una delle principali caratteristiche della libertà scientifica, la sua natura di “diritto a più dimensioni”<sup>5</sup>.

Peraltro, la complessità e la conseguente inafferrabilità della nozione giuridica di ricerca scientifica giustificano anche la disorganicità del quadro regolatorio nazionale<sup>6</sup>: alle norme che prendono in considerazione le molteplici interazioni tra ricerca scientifica e ordinamento giuridico (si pensi ai profili relativi al trattamento dei dati personali e al consenso informato, alla tutela della proprietà intellettuale, alla disciplina del reclutamento dei ricercatori e del finanziamento della ricerca) si affianca la dimensione dell’autoregolazione, mediante la quale la comunità scientifica elabora principi e regole, al pari di ogni formazione collettiva che si riconosca nella concezione tradizionale di autonomia<sup>7</sup>.

In estrema sintesi, però, si può dire che l’ordinamento giuridico tenta di regolamentare il fenomeno scientifico bilanciando due esigenze: da un lato, la spinta verso il progresso; dall’altro lato, la necessità di non comprimere illegittimamente i diritti individuali e gli altri

---

raffrontata con lo Statuto albertino e vista nel primo triennio di sua applicazione, Milano, 1952, p. 264), l’art. 33 appariva un po’ troppo pretenzioso, quando non addirittura superfluo, essendo connaturale ad uno Stato che si definisce democratico il perseguimento di fini culturali.

<sup>3</sup> V. A. Orsi Battaglini, *Libertà scientifica, libertà accademica e valori costituzionali*, in *Le Nuove dimensioni nei diritti di libertà, Scritti in onore di P. Barile*, Padova, 1990, p. 96.

<sup>4</sup> E. Spagna Musso, *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, Napoli, 1961.

<sup>5</sup> G. Endrici, *Poteri pubblici e ricerca scientifica. L’azione di governo*, Bologna, 1991, p. 19.

<sup>6</sup> F. Merloni, (voce) *Ricerca scientifica (organizzazione)*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1989, p. 393, per il quale l’assenza di una definizione chiara sarebbe imputabile essenzialmente a due ordini di fattori: al carattere strumentale dell’attività di ricerca rispetto ad altre funzioni e interessi pubblici, che giustificerebbe un’attenzione ai prodotti finali e al loro utilizzo piuttosto che alla disciplina dell’attività di ricerca e ai processi che la caratterizzano, e al carattere di attività libera che connota la ricerca scientifica

<sup>7</sup> Sui complessi rapporti tra evoluzione scientifica e regolazione giuridica si veda, anche per i richiami ivi contenuti, L. Busatta, *Tra scienza e norma: il fattore scientifico come oggetto, strumento e soggetto della regolazione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2021, p. 132 ss. Sui vantaggi assicurati dalle forme di autoregolazione in materie connotate da fluidità si veda L. Chieffi, *Ricerca scientifica e tutela della persona. Bioetica e garanzie costituzionali*, Napoli, 1993, p. 271, il quale sottolinea che una adeguata regolamentazione professionale, in alternativa a quella legislativa, sarebbe in grado di disciplinare con maggiore competenza tecnica i vari settori della ricerca, “di contro alla incapacità del legislatore di rappresentarli all’interno di norme con l’adeguata precisione e competenza, accanto alla garanzia di una celerità di reazione di fronte alla rapida evoluzione”. L’Autore sottolinea al contempo i rischi sottesi alle scelte autoregolamentative, a cominciare dalla “sottrazione ad un controllo dell’opinione pubblica” e dal difetto di trasparenza dei processi decisionali.

interessi giuridicamente rilevanti variamente coinvolti nel processo della ricerca scientifica<sup>8</sup>.

È alla luce di queste premesse che va valutato il rapporto tra ricerca scientifica e uguaglianza di genere. Benché infatti la *libertà scientifica* si inserisca apparentemente nel circuito costituzionale dei diritti neutrali<sup>9</sup>, essa in realtà sul piano concreto veicola ancora gravi disparità economiche, sociali e, per quel che interessa in questo scritto, anche di genere. A ben vedere, *il principio universalista* che permea la teoria giuridica dei “diritti fondamentali” rende necessario approfondire se e in che termini la *libertà di ricerca scientifica* sia realmente *neutra* ed effettiva, a prescindere cioè dal genere dei soggetti coinvolti<sup>10</sup>.

La considerazione secondo cui la scienza è per definizione astratta, è puro e rigoroso metodo scientifico, ha portato infatti a ritenerla tradizionalmente avulsa dalle dinamiche di genere. Questa visione parziale del fenomeno conduce a conclusioni necessariamente errate e ad una distorsione della realtà scientifica nel suo complesso. Contribuisce, in altri termini, ad erigere quel “soffitto di cristallo”<sup>11</sup> che impedisce alle donne di essere protagoniste nella scienza al pari dei colleghi di sesso maschile, con conseguente perdita di un importante potenziale formativo ed umano rilevante per la ricerca.

Nel campo della ricerca scientifica, tracciare il rapporto tra diritto e genere appare complesso, per un duplice ordine di ragioni<sup>12</sup>. *In primis* poiché, alla luce delle osservazioni condotte, appaiono decisamente sfumati i confini della dimensione della ricerca scientifica e “su tutto grava l’ombra della definizione giuridica di scienza”<sup>13</sup>. In secondo luogo, questo tema è stato oggetto di indagine soltanto di recente; pertanto, i dati che verranno riportati nel prosieguo non consentono di avere una visione d’insieme, anche in prospettiva diacronica. Si tratta, ad ogni modo, di dati preoccupanti che evidenziano *bias* e

---

<sup>8</sup> Su cui si veda R. Bin, *Libertà della ricerca scientifica in campo genetico. Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011.

<sup>9</sup> Ossia di quei diritti che sembrano porsi *prima facie* in maniera assolutamente indifferente rispetto alle dinamiche di genere, B. Caravita, *L’autonomia universitaria oggi*, in *Federalismi.it, Editoriale*, n. 25/2021.

<sup>10</sup> V. Bonini, V. Calderai, E. Catelani, A. Sperti e E. Stradella, *Diritto e genere nella prospettiva europea*, Napoli, 2022, p. 8.

<sup>11</sup> L’espressione *glass ceiling* è stata coniata dai sociologi americani per far riferimento a quel processo di emarginazione delle carriere femminili in molteplici settori del lavoro, come quello del giornalismo e dell’informazione.

<sup>12</sup> Più in generale, sulla relazione tra diritto e genere, B. Pezzini (a cura di), *Genere e diritto: come il genere costruisce il diritto e il diritto costruisce il genere*, Bergamo, 2012, *passim* che evidenzia come il principio di antisubordinazione di genere, identificato all’interno della Carta costituzionale, agisce trasversalmente interessando tutti gli ambiti dell’esperienza umana e giuridica presi in considerazione.

<sup>13</sup> A. Orsi Battaglini, op. cit., p. 89.

discriminazioni di genere che investono molteplici ambiti della scienza: dall'immatricolazione ai corsi di laurea (soprattutto negli ambiti STEM<sup>14</sup>) all'assegnazione dei fondi di ricerca, dalle progressioni di carriera al reclutamento delle ricercatrici, sino a coinvolgere anche i criteri di valutazione della ricerca<sup>15</sup>. Dati che in altri termini tendono a smentire, sul piano empirico, l'affermazione teoricamente corretta di *neutralità* della libertà di scienza.

Sembra peraltro che la pandemia da poco superata abbia esasperato tali disparità<sup>16</sup>, imponendo un ripensamento delle modalità tradizionali di lavoro. Il contesto lavorativo della ricerca scientifica, caratterizzato dal necessario confronto individuale e costante dei soggetti che vi operano, ha avuto effetti non trascurabili anche sul versante del *gender gap*<sup>17</sup>. Come si intuisce, l'impatto di questi mutamenti è stato infatti maggiormente avvertito dal genere femminile, al punto tale da dar luogo a discriminazioni multiple, che hanno accentuato e riportato alla luce vecchi problemi: la maggiore precarietà del lavoro femminile, le disparità salariali, il *gender gap* occupazionale<sup>18</sup>, l'equilibrio tra lavoro agile e vita domestica<sup>19</sup>.

Nelle pagine che seguono si intende quindi contribuire al dibattito sul rapporto tra libertà di scienza e discriminazioni di genere. Prima di esaminare nel dettaglio tali problematiche nell'ambito accademico e i recenti interventi del legislatore italiano volti a fronteggiarle, è bene tuttavia dare atto di quella che è la dimensione europea della ricerca, per verificare se

---

<sup>14</sup> Secondo il Documento Studio del MEF, *Le disuguaglianze di genere in Italia e il potenziale contributo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per ridurle*, 2021, nonostante il tasso di giovani donne con titolo universitario sia cresciuto rapidamente (nella fascia di età 30-34 anni sono più del 33% nel 2019, a fronte del 23% nel 2009), resta scarsa la partecipazione femminile a corsi di laurea nelle materie STEM, con la conseguenza che le laureate STEM rappresentano il 5,8 per mille della popolazione compresa tra i 20 e i 29 anni nel 2009 e i laureati il 9,2 per mille.

<sup>15</sup> Su quest'ultimo aspetto, v. I. Picardi, "Scienza, genere e società. Prospettive di genere in una società che si evolve", 2015, p. 51 ss., visionabile su <http://epub.irpps.cnr.it/index.php/mono/article/view/978-88-98822-08-9>.

<sup>16</sup> Sul tema, cfr. L. Busatta, *Tra scienza e norma*, cit.

<sup>17</sup> Per questi aspetti, si veda l'interessante analisi di Z. Blasko, E. Papadimitriou e A.R. Manca, *How will the COVID-19 crisis affect existing gender divides in Europe*, EUR 30181 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020, disponibile online <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC120525>. Cfr. anche S. Oertelt-Prigione, *The impact of sex and gender in the COVID-19 pandemic*, 2020. Luxembourg: Publications Office of the European Union, disponibile all'indirizzo <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4f419ffb-a0ca-11ea-9d2d-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-274958116>.

<sup>18</sup> Questo dato è stato drammaticamente influenzato dalla pandemia: secondo l'Istat, circa l'80% dei posti di lavoro persi nei primi mesi del 2020 erano occupati da donne. Nel dicembre 2020, su 101.000 posti di lavoro persi ben 99.000 erano occupati da donne.

<sup>19</sup> Tutti questi aspetti sono affrontati nel recente volume E. Catelani e M. D'Amico (a cura di), *Effetto Covid. Donne: la doppia discriminazione*, Bologna, 2022.

ed in che modo essa abbia influenzato il fenomeno culturale e soprattutto le dinamiche di genere, anche alla luce del *Next Generation EU*.

## 2. La disciplina giuridica europea della ricerca.

Nel riparto di competenze tra Unione europea e Stati membri, la prima può intervenire in materia di ricerca scientifica soltanto in via sussidiaria<sup>20</sup>. Nonostante gli intenti virtuosi perseguiti a livello europeo negli ultimi anni, una dimensione europea della ricerca stenta ad affermarsi e la realizzazione di una *European scientific community*<sup>21</sup> è ostacolata principalmente da quel fenomeno di *path dependency*<sup>22</sup> che porta gli Stati ad operare in autonomia, chiudendosi all'interno dei ristretti confini nazionali. Tale atteggiamento conduce a concepire l'attività scientifica europea come mera sommatoria delle politiche di investimento in Ricerca e Sviluppo (R&S) varate dai singoli Stati membri. Le politiche di ricerca degli Stati e quelle dell'Unione sono così avanzate per lungo tempo in parallelo, senza rinvenire un denominatore comune che ne consentisse uno sviluppo coerente.

Un radicale cambio di paradigma c'è stato con l'elaborazione di uno Spazio Europeo della Ricerca (SER o ERA, *European Research Area*), che ha avvio con la Strategia di Lisbona e con l'elaborazione dei programmi quadro di ricerca e innovazione, *Horizon 2020* (2014-2020) e *Horizon Europe* (2020-2027)<sup>23</sup>. Una volta acquisita la consapevolezza che l'attività di ricerca europea non è «che la semplice somma delle attività dei quindici Stati membri e di quella dell'Unione» e che «le ripercussioni negative dovute al fatto che tali attività

<sup>20</sup> Alle politiche in materia di ricerca e sviluppo sono oggi dedicati gli artt. 179-190 TFUE (ex artt. 163-173 TCE). Questo criterio di riparto è il risultato di un percorso lungo e tortuoso, ricostruito nelle sue tappe essenziali da P. Fariselli, *Parte prima: ricerca, scienza e innovazione nell'Unione europea*, in P. Fariselli, M. Forti, A.Q. Curzio (a cura di), *Fondazioni, enti e reti nello spazio europeo della ricerca*, Bologna, 2009. Cfr. anche A. Accardo, *Ricerca scientifica e università nella prospettiva europea*, Padova, 1993.

<sup>21</sup> Á. De Elera, *The European Research Area: on the way towards a European scientific community?*, in *European Law Journal*, 2006, 560 ss.

<sup>22</sup> E. Longo, *L'UE e la "quinta libertà"*. *Prospettive costituzionali per la ricerca scientifica europea*, in A. Iannuzzi (a cura di), *La ricerca scientifica fra possibilità e limiti*, Napoli, 2015, p. 3. Anche A. von Bogdandy, *Le sfide della scienza giuridica nello spazio giuridico europeo*, in *Dir. un. eur.*, n. 2/2012, p. 228 mette in luce le ragioni storiche di un tale fenomeno, evidenziando che «la comunità del sapere si è finora sviluppata, nell'insieme, principalmente su basi nazionali» e che «la vita accademica che oggi conosciamo si è forgiata nel diciannovesimo e ventesimo secolo sulla base di sistemi nazionali nel quadro degli Stati nazionali».

<sup>23</sup> *Horizon 2020* è lo strumento di finanziamento alla ricerca scientifica e all'innovazione varato dalla Commissione europea, con un budget stanziato pari a quasi 80 miliardi per sette anni (2014-2020). Alla scadenza, la Commissione ha lanciato un nuovo Programma quadro, *Horizon Europe*, di durata settennale ma con una dotazione finanziaria maggiore, pari a 95,5 miliardi, in cui sono inclusi i 5,4 miliardi destinati al *Next Generation EU*.

risultano frammentate, all'isolamento e alla segregazione in cui operano i sistemi nazionali di ricerca ed alle differenze nei regimi regolamentari ed amministrativi scoraggiano anche il più piccolo investimento a livello globale nella conoscenza»<sup>24</sup>, l'Unione si è proposta l'obiettivo di rafforzare le proprie basi tecnologiche e scientifiche attraverso il conseguimento di uno Spazio Europeo della Ricerca, nel quale possano circolare liberamente ricercatori, conoscenze scientifiche e tecnologiche.

Come si desume dal vigente art. 179 TFUE<sup>25</sup>, le azioni e le politiche europee in materia di ricerca e sviluppo sono per lo più strumentali all'affermazione delle quattro libertà fondamentali su cui si fonda l'UE; in altri termini, la libera circolazione della conoscenza si sviluppa come mera proiezione trasversale della libertà di movimento, non riuscendo ad essere elevata a “quinta libertà europea”<sup>26</sup>. A tal fine, la definizione di un approccio europeo in materia di ricerca presuppone non solo un aumento della mobilità dei ricercatori in Europa ma anche un maggiore coordinamento nell'attuazione dei programmi di ricerca nazionali. Presuppone altresì delle politiche di R&S che favoriscano la presenza ed il ruolo delle donne in questi settori; l'UE prende infatti atto della sottorappresentazione delle donne nel campo della scienza e nel 1999 il Consiglio invita formalmente la Commissione ad incoraggiare una maggiore partecipazione delle donne, coinvolgendo gli Stati membri nel perseguimento di questo obiettivo<sup>27</sup>.

Analogamente a quanto è accaduto per la ricerca scientifica, anche la dimensione europea della parità di genere nasce connaturata all'esigenza di garantire le quattro libertà fondamentali su cui si fonda l'instaurazione del mercato comune e, in particolare, la libertà di circolazione dei lavoratori, garantita dall'aspettativa di una retribuzione equa. Il Trattato istitutivo del 1957 non conteneva l'affermazione di un generalizzato principio di uguaglianza, ma prevedeva singoli divieti di discriminazione in alcune materie di competenza comunitaria<sup>28</sup>. Questa impostazione – che confina l'ambito applicativo della parità di genere al mercato del lavoro ed all'esigenza di assicurare un'equa retribuzione tra

---

<sup>24</sup> Così la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni - *Verso uno spazio europeo della ricerca*, COM/2000/0006.

<sup>25</sup> L'art. 179 TFUE (ex art. 163 TCE) prevede testualmente che «L'Unione si propone l'obiettivo di rafforzare le sue basi scientifiche e tecnologiche con la realizzazione di uno spazio europeo della ricerca nel quale i ricercatori, le conoscenze scientifiche e le tecnologie circolino liberamente, di favorire lo sviluppo della sua competitività, inclusa quella della sua industria, e di promuovere le azioni di ricerca ritenute necessarie ai sensi di altri capi dei trattati».

<sup>26</sup> Cfr. E. Longo, *L'UE e la “quinta libertà”*, cit., *passim*.

<sup>27</sup> Risoluzione del Consiglio del 20 maggio 1999 su donne e scienza.

<sup>28</sup> Per un'analisi dettagliata delle singole materie cfr. A. Sciortino, *L'uguaglianza di genere nell'UE: categorie giuridiche e tutele*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020, pp. 20-58.

uomini e donne – resta consolidata per lungo tempo, principalmente per ragioni di ordine economico e sociale<sup>29</sup>. Dal primo punto di vista, la necessità di salvaguardare la concorrenza giustifica disposizioni che mirano a correggere il possibile effetto distorsivo derivante da divari nelle retribuzioni tra donne e uomini a livello dei singoli Stati. Allo stesso tempo, la previsione esplica una funzione sociale, atteso che il principio della parità retributiva rientra tra «gli scopi sociali della Comunità, dato che questa non si limita all'Unione economica, ma deve garantire al tempo stesso [...] il progresso sociale e promuovere il costante miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei popoli europei»<sup>30</sup>. Questa duplice finalità, al contempo economica e sociale, rappresenta il filo conduttore dell'impegno europeo per la realizzazione giuridica dell'eguaglianza di genere, come dimostra il tenore del vigente art. 157 TFUE (ex art. 141 TCE).

La progressiva emancipazione della parità di genere dalla tradizionale matrice lavoristica si deve principalmente alle pronunce della Corte di Giustizia: a partire dagli anni Settanta, la Corte inizia a riconoscere che il principio di parità di trattamento nel mondo del lavoro è una delle condizioni essenziali per la garanzia di effettività del diritto dell'Unione e ad emancipare il principio della parità tra i sessi da una logica di mera salvaguardia della concorrenza intracomunitaria, affermando che esso rappresenta l'espressione di un diritto fondamentale della persona umana<sup>31</sup>. L'allargamento della portata applicativa del principio di uguaglianza viene realizzato a livello normativo con il Trattato di Maastricht, prima, e con quello di Amsterdam, dopo, mediante i quali si attua un significativo ampliamento delle competenze dell'Unione verso le politiche sociali.

Il Trattato di Lisbona rappresenta un punto di svolta nella promozione della parità di genere nella ricerca scientifica, che viene elevata ad obiettivo strategico per lo sviluppo dell'Unione europea e anche dei singoli Stati. L'elaborazione di uno Spazio Europeo della Ricerca impone all'Unione di realizzare una politica di *gender mainstreaming* a tutto campo (art. 8 TFUE), ossia «una strategia che mira a rendere gli interessi e le esperienze delle donne così come degli uomini parte integrante della progettazione, dell'implementazione, del monitoraggio e della valutazione delle politiche e dei programmi

<sup>29</sup> V. Bonini, *Diritto e genere*, cit., p. 47 ss.

<sup>30</sup> Corte Giust., C-43/75, 8 aprile 1976, *Gabrielle Defrenne c. Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*, nota come sentenza *Defrenne II*.

<sup>31</sup> In questo senso, oltre alla sentenza *Defrenne II*, in nota prec., v. Corte Giust., 15 giugno 1978, C-149/77 *Defrenne III* e Corte Giust., 6 febbraio 2003, C-25/02 *Rinke c. Artekammer Hamburg*; da ultimo cfr. Corte Giust., 10 febbraio 2000, cause riunite C-270/97 e C-271/97, *Deutsche Post AG c. Elisabeth Sievers e c. Brunhilde Schrage*.

di azione, in ogni settore delle sfere politica, economica e sociale»<sup>32</sup>. La progressiva costruzione dell'eguaglianza di genere nello Spazio Europeo della Ricerca implica l'esigenza di informare tutte le politiche europee al principio della parità tra donne e uomini, non confinandolo soltanto all'interno e all'esterno del mercato del lavoro, ma garantendo l'uguale partecipazione ai processi decisionali ed alle funzioni dirigenziali, soprattutto negli apparati pubblici e nella ricerca.

È con questa affermazione che prende avvio la progressiva costruzione dell'eguaglianza di genere nello Spazio Europeo della Ricerca. Il *deficit* di rappresentanza femminile si coglie in numerosi ambiti scientifici, che riguardano, tra gli altri, la progressione delle carriere, la presenza delle donne nelle posizioni accademiche di vertice, l'accesso ai finanziamenti, la produttività delle ricercatrici rispetto ai ricercatori<sup>33</sup>.

L'ascesa delle donne nella scala accademica viene comunemente descritta con la metafora della *leaky pipeline*, ad indicare una conduttura che, per ogni grado della carriera scientifica, perde proporzionalmente più donne che uomini<sup>34</sup>. La segregazione di genere nella ricerca scientifica si coglie anche sul piano dei contenuti: a prescindere dal campo di studio, infatti, soltanto il 2% delle pubblicazioni scientifiche elaborate tra il 2015 e il 2019 contiene un'analisi di genere, che valuti i risultati raggiunti sia sulla popolazione maschile che su quella femminile<sup>35</sup>. La ricerca scientifica continua quindi ad essere tendenzialmente

---

<sup>32</sup> Questa è la definizione fornita dall'ECOSOC nel 1997. In realtà, l'espressione inglese «gender mainstreaming» trova un significato univoco solo nella lingua svedese (*jämtegrering* che si traduce con integrazione ed eguaglianza tra i sessi). Per questa ragione, la Commissione pari opportunità istituita presso il Parlamento europeo si era mostrata contraria all'utilizzo di questo termine, ritenendo che “il concetto di mainstreaming [...] non è forse dei più felici, nella misura in cui rende il concetto fondamentale delle pari opportunità un po' fluido agli occhi degli stessi soggetti che da questo sono interessati” (Parlamento europeo, *Rapporto sulla comunicazione della Commissione “Integrare le pari opportunità tra donne e uomini nel complesso delle politiche e delle azioni comunitarie – mainstreaming”*, COM(96) 67 finale).

<sup>33</sup> Su questi aspetti, si veda lo studio pubblicato nel 2022 dall'*European Institute for Gender Equality* (EIGE), *Gender in research*, disponibile al link <https://eige.europa.eu/publications/gender-research-0>.

<sup>34</sup> La metafora della *leaky pipeline*, adoperata per la prima volta da Berryman nel 1983, è quantomai attuale ed il divario – maggiormente evidente nei settori STEM – riguarda anche il tasso di produttività. Se le ricercatrici, nelle prime fasi della carriera, pubblicano un numero analogo di scritti rispetto ai colleghi uomini, con l'aumentare dell'anzianità si allarga il divario nelle pubblicazioni, con la conseguenza che le donne in posizioni di ricerca più elevate pubblicano decisamente meno degli uomini nelle stesse posizioni. Anche la percentuale di successo delle donne nell'accesso ai finanziamenti per la ricerca è inferiore di quasi quattro punti percentuali rispetto ai ricercatori di sesso maschile. Sul fenomeno della “*leaky pipeline*” v. D. Polkowska, *Women Scientists in the Leaky Pipeline: Barriers to the Commercialisation of Scientific Knowledge by Women*, in *Journal of Technology Management and Innovation*, n. 2/2013, pp. 156-165. I dati riportati sono stati elaborati dall'EIGE, nel rapporto *cit.* in nota prec. e dal CNR, nello studio *supra cit.*, S. Avveduto, M.L. Paciello, T. Arrigoni, C. Mangia e L. Martinelli (a cura di), *Scienza, genere e società. Prospettive di genere in una società che si evolve*, 2015, visionabile su <http://epub.irpps.cnr.it/index.php/mono/article/view/978-88-98822-08-9>.

<sup>35</sup> Dati elaborati dal CNR, nello studio citato, *Scienza, genere e società. Prospettive di genere in una società che si evolve*, 2015.

*gender blind* e questa circostanza ha un impatto tutt'altro che marginale sulla qualità della ricerca a livello globale, poiché l'efficacia di alcune indagini scientifiche – specialmente in ambito medico – finisce per risultare seriamente compromessa dalla parzialità dei dati considerati<sup>36</sup>.

### 3. L'impegno europeo per l'uguaglianza di genere: il caso dei *Gender Equality Plans*

La reazione dell'Unione europea al perdurante *gap* di genere nella scienza si concretizza principalmente nell'elaborazione di strategie quinquennali volte a promuovere la parità di genere, affiancate da una varietà di studi e relazioni<sup>37</sup>. La più recente (*Strategia europea sull'uguaglianza di genere 2020-2025*<sup>38</sup>), pubblicata dalla Commissione europea nel marzo 2020, si propone, tra le altre cose, di arginare il *deficit* di rappresentanza delle donne nel settore della ricerca scientifica<sup>39</sup>, perseguendo tre obiettivi principali: bilanciare la presenza di uomini e donne nei *teams*, realizzare un equilibrio tra i sessi anche nei processi decisionali e dare maggiore attenzione alle dinamiche di genere nell'ambito dei prodotti della ricerca, mediante azioni chiave che favoriscano l'inclusione nella scienza e

<sup>36</sup> Su questo aspetto v. l'interessante report del CNR, S. Avveduto (a cura di), *Il mondo nuovo: la ricerca nell'anno della pandemia. Rapporto GETA 2020, 2021*, disponibile online [https://www.cnr.it/sites/default/files/public/media/attivita/editoria/GETA2020\\_finale.pdf](https://www.cnr.it/sites/default/files/public/media/attivita/editoria/GETA2020_finale.pdf).

<sup>37</sup> Degno di nota è il rapporto *She Figures*, pubblicato dalla Commissione europea con cadenza triennale (il primo risale al 2003), in cui si confronta lo stato di attuazione della parità di genere nella materia “*research and innovation*” tra i vari Stati membri. Nello studio del 2021 (<https://op.europa.eu/en/web/eu-law-and-publications/publication-detail/-/publication/058103b5-4da0-11ec-91ac-01aa75ed71a1>) si registrano significativi miglioramenti di genere nell'ambito dei dottorati, che vengono conseguiti da un numero quasi equivalente di donne e uomini, con marginali differenze nei settori STEM. Ciononostante, le donne continuano ad essere sottorappresentate nel contesto lavorativo. Le laureate superano numericamente i laureati, ma guadagnano in media il 16% in meno degli uomini; le donne rappresentano appena l'8% degli amministratori delegati nelle principali imprese europee. Cfr. *European Research Area progress report, 2018* visionabile all'indirizzo <https://op.europa.eu/en/web/eu-law-and-publications/publication-detail/-/publication/5641328c-33f8-11e9-8d04-01aa75ed71a1>.

<sup>38</sup> Cfr. COM (2020), 5 marzo 2020, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni *Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere*, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0152>.

<sup>39</sup> Secondo le statistiche del report *She Figures 2021*, le ricercatrici di sesso femminile rappresentano solo il 33% del totale dei ricercatori – e questo dato è fermo dal 2015 –, sebbene il tasso di crescita annuo sia del 3,9% per le donne e del 3,3% per gli uomini. In altri termini, ciò implica che il numero delle ricercatrici aumenta più velocemente di quello dei ricercatori ma la differenza tra i tassi di crescita annuali non è così significativa da condurre ad un aumento percentuale delle donne tra tutti i ricercatori degli Stati membri.

nell'innovazione, prendendo atto anche dell'impatto della pandemia<sup>40</sup>.

Nell'ambito della Strategia 2020-2025, l'implementazione della parità di genere nel settore della ricerca viene in rilievo mediante l'elaborazione di Programmi Quadro di ricerca e innovazione. La base giuridica di questo peculiare strumento normativo si rinviene nell'art. 182 TFUE, che prevede l'adozione di un programma quadro pluriennale, istituito mediante un atto legislativo adottato secondo la procedura ordinaria<sup>41</sup>.

Il Regolamento UE 2021/695 ha istituito *Horizon Europe*, il Programma Quadro di ricerca e innovazione per il periodo 2021-2027, che ha fatto seguito ad *Horizon 2020*<sup>42</sup>. La parità di genere riveste un'importanza preminente nell'ambito di questi Programmi quadro: già con *Horizon 2020* l'Unione dimostra di considerare prioritario implementare le politiche di genere nell'ambito scientifico, suggerendo l'elaborazione di strumenti atti a garantire un bilanciamento in termini di capitale umano nei gruppi di ricerca<sup>43</sup>. Tra questi, degno di nota per la sua innovatività è il Piano per l'Uguaglianza di Genere, meglio noto come *Gender Equality Plan* (GEP), un insieme di azioni volte a rendere la scienza e la ricerca meno androcentriche, mediante l'individuazione dei pregiudizi di genere all'interno di università ed enti di ricerca e l'elaborazione di strategie per correggerli<sup>44</sup>.

Tuttavia, sebbene lodevole nell'intento, l'approccio adottato nell'ambito di *Horizon 2020*

---

<sup>40</sup> V. Bonini, *Diritto e genere*, cit., pp. 101-102. Gli Autori si pongono in senso critico nei confronti di queste strategie, principalmente per il rischio di genericità che le accompagna. Viene invero notato che la costruzione dell'eguaglianza di genere nello spazio giuridico europeo dimostra un certo divario tra "il (buon) livello di attuazione normativa delle previsioni contenuti in strumenti di *hard law* [...] e la (minore) capacità armonizzatrice degli strumenti di *soft law*, ed in particolare del progetto di trasversalità del *gender mainstreaming*, che non in tutti gli ordinamenti statali presenta la stessa forza pervasiva".

<sup>41</sup> L'attuazione del programma quadro si articola poi in programmi specifici, adottati dal Consiglio secondo la procedura legislativa speciale di consultazione, nell'ambito della quale il ruolo prioritario spetta agli Stati, mentre il Parlamento europeo può limitarsi a fornire un parere preventivo, non vincolante. Nella prassi, tuttavia, l'elaborazione dei programmi quadro non avviene propriamente in sede legislativa: piuttosto, l'adozione degli atti esecutivi (*implementing act*) è rimessa alla comitologia. Infatti, sia per *Horizon 2020* che per *Horizon Europe* è stato istituito un Comitato di Programma, composto da differenti articolazioni tematiche, in cui gli Stati membri discutono e si esprimono sui programmi di lavoro prima che abbia avvio la procedura legislativa

<sup>42</sup> Per maggiori approfondimenti, si può visitare il sito dell'Agenzia per la Promozione della Ricerca Europea (APRE) all'indirizzo <https://horizoneurope.apre.it/>.

<sup>43</sup> Cfr. L. Pisacane e G. Declich, *La questione di genere nella transizione tra Horizon 2020 e Horizon Europe: verso un sistema europeo di certificazione per la gender equality?*, *Il mondo nuovo: la ricerca nell'anno della pandemia. Rapporto GETA 2020*, cit., p. 29 ss.

<sup>44</sup> Come si legge sul sito dello *European Institute for Gender Equality* (EIGE), «A GEP is a set of actions that aim to promote gender equality through institutional and cultural change in research and innovation (R&I) organisations». Le azioni previste nei GEPs possono includere valutazioni di impatto per identificare i *bias* di genere, l'implementazione di soluzioni innovative per combatterli e il monitoraggio dei progressi in vista del raggiungimento dell'equilibrio di genere. In generale, sullo strumento dei Piani per l'Uguaglianza di Genere cfr. la pagina dedicata della Commissione europea ([https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/strategy-2020-2024/democracy-and-rights/gender-equality-research-and-innovation\\_it?etran=it#gender-equality-plans-as-an-eligibility-criterion-in-horizon-europe](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/strategy-2020-2024/democracy-and-rights/gender-equality-research-and-innovation_it?etran=it#gender-equality-plans-as-an-eligibility-criterion-in-horizon-europe)).

per realizzare la parità di genere a livello scientifico non è riuscito in maniera soddisfacente a sradicare gli squilibri di genere, stante il carattere volutamente non prescrittivo delle disposizioni che prevedono i GEPs.

Con *Horizon Europe* (2021-2027) viene perciò compiuto un importante passo in avanti<sup>45</sup>. Il Regolamento europeo 695/2021 che istituisce il nuovo Programma Quadro sottolinea infatti la necessità «che le attività sviluppate nell'ambito del programma mirino a eliminare i pregiudizi e le disparità di genere, a migliorare l'equilibrio tra vita professionale e vita privata e a promuovere la parità tra donne e uomini nel settore della R&I, in tutte le fasi del ciclo di ricerca»<sup>46</sup>. A tal fine, la vera novità è compendiata dall'art. 28 (*Criteri di attribuzione e selezione*). Se i criteri di valutazione dei progetti scientifici presentati dagli Stati rimangono a) l'eccellenza, b) l'impatto della ricerca e c) la qualità e l'efficienza dell'attuazione, si specifica, al paragrafo 3, che, a parità di punteggio, l'equilibrio di genere può diventare un elemento dirimente<sup>47</sup>.

Invero, il nuovo Programma Quadro varato dalla Commissione europea ribadisce la necessità di adottare GEPs che si traducano non in mere dichiarazioni di impegno sul tema della parità di genere ma in misure concrete, la cui mancanza inciderà sulla valutazione delle proposte e, in caso di esito positivo, sulla stipulazione dell'accordo di finanziamento. In particolare, dal 2022, determinati soggetti giuridici (nella specie enti pubblici, enti di ricerca e istituti di istruzione superiore) devono obbligatoriamente presentare un GEP al momento della proposizione della domanda per ottenere i fondi *Horizon Europe*<sup>48</sup>. L'adozione di un piano per la parità di genere diviene quindi a tutti gli effetti un criterio di

---

<sup>45</sup> Il nuovo Programma Quadro *Horizon Europe* è in realtà uno strumento innovativo anche sul piano delle fonti: accanto al Programma Quadro e al Programma Specifico, viene infatti introdotto un livello intermedio tra i testi legislativi settennali e i Programmi di lavoro biennali: si tratta del Piano strategico, un documento quadriennale predisposto dal Comitato di Programma – nel caso di HE è stato adottato dalla Commissione a marzo 2021 dopo una procedura travagliata e interrotta a causa della pandemia - e volto a garantire un allineamento tra priorità generali dell'UE e singoli Programmi di lavoro.

<sup>46</sup> Cfr. *Considerando* 53 del Reg. (UE) 2021/695 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 aprile 2021 che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione Orizzonte Europa.

<sup>47</sup> Articolo 28, «Criteri di attribuzione e di selezione»: «1. Le proposte sono valutate sulla base dei seguenti criteri di attribuzione: a) eccellenza; b) impatto; c) qualità ed efficienza dell'attuazione. [...] 3. Il programma di lavoro stabilisce ulteriori dettagli circa l'applicazione dei criteri di attribuzione di cui al paragrafo 1, compresi eventuali coefficienti di ponderazione, punteggi minimi e, se del caso, norme relative al trattamento delle proposte con parità di punteggio, tenendo conto degli obiettivi dell'invito a presentare proposte. Le condizioni per il trattamento delle proposte con parità di punteggio possono comprendere, senza limitarvisi, i seguenti criteri: PMI, genere e diversità geografica. [...]»

<sup>48</sup> Più correttamente, l'organizzazione può non avere ancora un GEP nella fase di presentazione della proposta, avendo tempo di elaborarlo fino al momento della sottoscrizione dell'atto di sovvenzione. Queste informazioni sono disponibili sul sito della Commissione europea, [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/strategy-2020-2024/democracy-and-rights/gender-equality-research-and-innovation\\_it?ettrans=it#gender-equality-plans-as-an-eligibility-criterion-in-horizon-europe](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/strategy-2020-2024/democracy-and-rights/gender-equality-research-and-innovation_it?ettrans=it#gender-equality-plans-as-an-eligibility-criterion-in-horizon-europe).

ammissibilità della proposta e deve soddisfare quattro requisiti obbligatori: a) essere un documento pubblico, sottoscritto e diffuso all'interno dell'istituzione; b) disporre di risorse dedicate per la progettazione, l'attuazione e il monitoraggio; c) includere disposizioni per la raccolta e il monitoraggio dei dati; d) prevedere campagne di sensibilizzazione e attività di formazione sulla parità di genere. Sono inoltre raccomandati altri criteri di adeguamento dei GEPs, che favoriscano: a) l'equilibrio tra vita professionale e privata; b) un bilanciamento di genere nei processi decisionali; c) la parità di genere nelle assunzioni e nella progressione di carriera; d) l'integrazione della dimensione di genere nei contenuti della ricerca e dell'insegnamento; e) delle misure specifiche contro la violenza di genere. Lo strumento dei GEPs è paradigmatico dello stato di attuazione della parità di genere a livello scientifico nei vari Stati dell'Unione. Sebbene la strategia sottesa a *Horizon Europe* sia stata ideata per dare luogo ad un meccanismo di adozione spontanea di tali piani ai fini dell'ottenimento dei finanziamenti europei alla ricerca, sono pochi gli Stati che si sono adeguati alle prescrizioni dell'UE regolamentando a livello interno i GEPs. Nello specifico, un'analisi condotta dallo *Standing Working Group on Gender in Research and Innovation*<sup>49</sup> mostra che tra venticinque dei ventisette Paesi membri – Bulgaria e Lussemburgo non hanno fornito alcuna risposta all'indagine – soltanto nove (Portogallo, Spagna, Francia, Germania, Austria, Svezia, Finlandia, Norvegia e Irlanda) hanno introdotto mediante leggi o atti di diversa natura una disciplina dei GEPs conforme ai requisiti richiesti da *Horizon Europe*<sup>50</sup>. L'Italia figura tra gli Stati in cui manca una strategia nazionale che regolamenti i piani per la parità di genere, sia a livello normativo che amministrativo. Ciononostante, la mancata adozione di GEPs non implica necessariamente l'assenza di interesse per queste tematiche. Nella maggior parte degli Stati UE, invero, sono stati ottenuti progressi importanti anche in via indiretta, grazie alla partecipazione ai bandi *Horizon Europe*. L'Italia figura tra questi e richiede alle autorità pubbliche nazionali, regionali e locali e alle organizzazioni non-profit di dotarsi di un Piano di Azione Positiva di durata triennale volto a rimuovere gli ostacoli alla piena realizzazione delle pari opportunità sul lavoro. Tuttavia,

<sup>49</sup> Si tratta di un Gruppo di Lavoro istituito dallo *European Research Area and innovation Committee* (ERAC), comitato consultivo la cui funzione principale è riferire tempestivamente a Consiglio, Commissione e Stati membri sullo stato di attuazione del SER nei Paesi UE e su questioni connesse in materia di ricerca e innovazione. Il lavoro, intitolato *Gender Equality Plans as a catalyst for change* è consultabile al link <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1202-2021-INIT/en/pdf>.

<sup>50</sup> Nello specifico, il Gruppo di Lavoro ha valutato la presenza (o l'assenza) di GEPs nell'ambito di istituti di istruzione superiore pubblici e privati, enti pubblici e privati che svolgono attività di ricerca e organizzazioni di finanziamento della ricerca, autorità pubbliche nazionali, servizi pubblici, aziende del settore privato con un certo numero di dipendenti.

come segnala il report, «this requirement does not provide any guidelines, budget, building blocks or sanctions. In addition, there are no specific provision for R&I organisations».

Il percorso per l'implementazione dei GEPS è quindi solo agli esordi. Manca un'adozione generalizzata dei piani da parte dei vari Stati europei, e ciò vale soprattutto nel campo della ricerca e dell'innovazione: raramente le università e gli enti di ricerca hanno elaborato dei piani per l'uguaglianza di genere e, anche in questi casi, sovente finiscono per rendere difficilmente accessibili le informazioni ivi contenute, così vanificando gli obiettivi perseguiti con questo strumento. Anche a livello europeo, tuttavia, è necessaria una spinta propulsiva che non necessariamente si concretizzi nell'imposizione coattiva dei GEPs (come pure auspicato da alcuni<sup>51</sup>), ma si sostanzia ugualmente nello sviluppo di campagne informative e nella predisposizione di linee guida e modelli tipo che consentano di uniformare il contenuto dei piani tra i vari ordinamenti. Ciò che emerge, in altre parole, è la mancanza di una definizione univoca e completa dei GEPs da parte dell'Unione, cui consegue una eccessiva differenziazione e frammentazione delle normative nazionali, laddove adottate. Mentre alcuni Paesi disciplinano rigorosamente gli elementi costitutivi dei piani in conformità alle prescrizioni europee o predispongono finanche dei meccanismi di monitoraggio circa la loro attuazione, nel complesso va segnalata la necessità per tutti gli Stati membri di sviluppare una comprensione comune di questo innovativo strumento, senza disconoscere l'opportunità di approcci variabili. In definitiva, l'impressione è che, nonostante le virtuose iniziative attuate dall'Unione per implementare la parità di genere anche nel contesto scientifico, le specificità nazionali continuano ad impedire l'affermazione di una politica comune, lasciando spazio a frammentarie iniziative, nel solco di quel radicato fenomeno di *path dependency*.

#### **4. Ricerca e genere nelle recenti riforme: a che punto è la parità di genere scientifica?**

Nell'ambito del pacchetto *Next Generation EU*, il Regolamento UE 2021/241 che istituisce il dispositivo per la ripresa e resilienza (RRF) porta avanti la politica europea del *gender mainstreaming*, prevedendo specifiche misure. In particolare, alla luce dell'impatto del

---

<sup>51</sup> Cfr. il rapporto *Gender Equality Plans as a catalyst for change* del Gruppo di Lavoro istituito dall'ERAC, cit., p. 35 ss.

Covid-19 sul *target* femminile<sup>52</sup>, si rendono necessari interventi *ad hoc* per far fronte alle implicazioni socio-economiche della crisi pandemica. In tal senso, l'Unione europea impone che venga specificamente indicato il contributo per il raggiungimento dell'uguaglianza di genere nell'ambito dei singoli Piani di Ripresa e Resilienza predisposti dagli Stati per beneficiare dei fondi RRF<sup>53</sup>. Lo sviluppo di politiche che implementano la parità di genere non rappresenta solo una questione sociale e di equità, ma comporta una serie di benefici economici a livello globale<sup>54</sup>.

A livello europeo, l'effettiva attuazione dell'uguaglianza di genere è ancora lungi dal realizzarsi, come conferma la Relazione della Corte dei conti europea sull'integrazione della dimensione di genere nel bilancio dell'UE<sup>55</sup>.

<sup>52</sup> Cfr. *Considerando n. 28* «Le donne sono state particolarmente colpite dalla crisi COVID-19, dato che rappresentano la maggior parte degli operatori sanitari in tutta l'Unione e combinano il lavoro di assistenza non retribuito con le loro responsabilità lavorative. La situazione è particolarmente difficile per i genitori soli, l'85 % dei quali è costituito da donne. È opportuno che l'uguaglianza di genere e le pari opportunità per tutti e l'integrazione di tali obiettivi siano tenute in considerazione e promosse durante l'intera preparazione e attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza presentati ai sensi del presente regolamento. Gli investimenti in solide infrastrutture di assistenza sono essenziali anche per garantire la parità di genere e l'emancipazione economica delle donne, costruire società resilienti, combattere il precariato in un settore a prevalenza femminile, stimolare la creazione di posti di lavoro nonché prevenire la povertà e l'esclusione sociale, e hanno un effetto positivo sul prodotto interno lordo (PIL) in quanto consentono a un maggior numero di donne di svolgere un lavoro retribuito».

<sup>53</sup> Cfr. *Considerando n. 39* «Il piano per la ripresa e la resilienza dovrebbe indicare il contributo previsto per l'uguaglianza di genere e le pari opportunità per tutti, nonché riportare una sintesi del processo di consultazione condotto con i portatori di interessi nazionali». Nello stesso senso, l'art. 18, par. 4, lett. o) del Reg. prevede che «una spiegazione del modo in cui le misure del piano per la ripresa e la resilienza dovrebbero contribuire alla parità di genere e alle pari opportunità per tutti, come pure all'integrazione di tali obiettivi, in linea con i principi 2 e 3 del pilastro europeo dei diritti sociali, nonché con l'obiettivo di sviluppo sostenibile dell'ONU 5 e, ove pertinente, la strategia nazionale per la parità di genere».

<sup>54</sup> Secondo uno studio elaborato dallo *European Institute for Gender Equality (EIGE)*, si stima che il miglioramento della parità potrebbe portare ad un aumento del PIL pro capite dell'UE compreso tra il 6,1 % e il 9,6% entro il 2050, con un impatto potenziale sul PIL in determinati Stati membri. In questo studio, l'Italia è classificata tra i Paesi c.d. «ad impatto elevato», in cui l'aumento del PIL potrebbe raggiungere circa il 12% entro il 2050. L'EIGE è un'agenzia dell'Unione europea istituita nel 2006 con l'obiettivo di raccogliere, analizzare e diffondere dati e strumenti metodologici per promuovere la parità di genere in tutte le politiche europee e nazionali. Ha iniziato ad operare attivamente dal 2010. Ha elaborato a tal fine uno specifico indice (*Index for gender equality*) che ogni anno utilizza una scala da 1 a 100, in cui 1 sta ad indicare la disuguaglianza totale e 100 l'uguaglianza totale. I punteggi si fondano sul divario tra sesso maschile e sesso femminile e sui livelli di rendimento in sei settori principali: *work; money; knowledge; time; power; health*. Peraltro, l'ambito *knowledge* è l'unico in cui si è registrato un lieve decremento in termini di educazione e formazione rispetto al 2021 (meno lo 0.2%). Lo studio cui si fa riferimento nello scritto è intitolato *Economic Benefits of Gender Equality in the European Union* ed è disponibile all'indirizzo <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/policy-areas/economic-and-financial-affairs/economic-benefits-gender-equality>.

<sup>55</sup> Nella richiamata Relazione, disponibile online (<https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/gender-10-2021/it/>) la Corte dei conti europea ha ritenuto non sufficienti gli sforzi compiuti dalla Commissione europea dal 2014 al 2021 per promuovere la parità di genere, anche nell'ambito del NGEU. In particolare, l'*audit* pubblicato rileva che non solo non si è adeguatamente tenuto conto della dimensione della parità di genere nel ciclo di bilancio dell'UE ma, più in generale, il quadro istituzionale europeo non ha promosso a sufficienza l'integrazione dell'uguaglianza tra i sessi. Si ritiene infatti necessario adottare analisi di genere lungo tutto il ciclo programmatico delle politiche europee, mediante la predisposizione di valutazioni di

Peraltro, secondo il citato studio dell'EIGE, saranno necessari più di sessant'anni perché si realizzi una effettiva uguaglianza di genere nel contesto europeo e pertanto «the European Union has a long way to reach gender equality»<sup>56</sup>. Per quanto riguarda l'Italia, i dati raccolti dall'EIGE – che la collocano al quattordicesimo posto tra i Paesi europei – sembrerebbero far ben sperare, se si ha riguardo all'incremento di 11.7 punti rispetto al 2010. Ciononostante, nel settore del lavoro si registra un drammatico peggioramento, poiché l'Italia si colloca costantemente all'ultimo posto della classifica, a causa dei gravi divari in termini di partecipazione (tasso di occupazione equivalente a tempo pieno e durata della vita lavorativa) e condizioni (segregazione settoriale, percezione di flessibilità oraria e prospettive lavorative)<sup>57</sup>.

Nel campo accademico, le disuguaglianze di genere rappresentano una realtà radicata negli atenei italiani. Prendendo in considerazione un modello particolarmente rappresentativo, secondo un'analisi stilata nel 2010 dal Cnr<sup>58</sup>, il 59% della popolazione studentesca dell'Università Sapienza di Roma è di genere femminile, ma l'avanzamento della carriera accademica porta a scontrarsi con il soffitto di cristallo, secondo il già menzionato fenomeno della *leaky pipeline*. Nel corso dell'Anno Accademico 2010-2011, nel passaggio da ricercatore a professore associato e ad ordinario la popolazione femminile della Sapienza registra una presenza pari al 46% tra i ricercatori, 38% tra gli associati e appena 24% tra gli ordinari e questi dati crescono lentamente considerando che, nell'Anno Accademico 1998-1999, le percentuali erano rispettivamente pari a 43%, 30% e 11%<sup>59</sup>. Questi dati denotano anche un problema di *confidence gap* che caratterizza il sesso femminile, naturalmente incline a sottovalutarsi, anche nelle aspettative di successo

---

impatto *ex ante* ed *ex post* di azioni e programmi per donne e uomini, che richiedono dati affidabili «disaggregati per genere». Al medesimo link è possibile reperire anche la risposta della Commissione alle osservazioni della Corte dei conti europea.

<sup>56</sup> Secondo i dati elaborati dall'EIGE, nel 2021 l'UE raggiunge un punteggio di 68.6 su 100 in termini di parità e registra livelli di crescita decisamente bassi (appena 0.5 punti dal 2017 e 4.1 punti dal 2010, dunque un punto ogni due anni). I dati, distinti per singoli Stati, sono reperibili al link su <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2022/country>.

<sup>57</sup> Nell'indice elaborato dall'EIGE, nel settore *work* l'Italia ha ottenuto un punteggio di 63.5 su 100. Tale punteggio è inferiore alla media dell'UE di 4.4 punti. Per info più dettagliate <https://eige.europa.eu/publications/gender-equality-index-2020-italy>.

<sup>58</sup> E. Baumgartner, T. Catarci, A. D'Orazio, R. Lamedica, G. Salinetti e A. Simonazzi, *Dalla realizzazione dello spazio europeo della ricerca allo sviluppo economico. Verso il superamento degli squilibri di genere: il caso dell'Università La Sapienza*, studio del CNR, *Scienza, genere e società. Prospettive di genere in una società che si evolve*, cit., p. 37 ss.

<sup>59</sup> I dati sono frutto di analisi condotte dal CNR, i cui risultati sono riferiti nello scritto *cit.* in nota prec. Gli Autori segnalano tuttavia che si tratta di dati non aggiornati, anche alla luce dei crescenti prepensionamenti, ma comunque idonei a dimostrare il *gender gap* accademico, non mitigato neppure dalla netta preponderanza di donne che accedono alle facoltà umanistiche.

lavorativo. Lo conferma, ad esempio, il fatto che in ambito universitario le ricercatrici si ritirino più frequentemente dal processo di abilitazione scientifica nazionale rispetto agli uomini<sup>60</sup>.

All'indomani della pandemia, alcuni progressi sono stati innegabilmente compiuti, anche nell'ottica di dare attuazione agli obiettivi previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Una priorità dichiaratamente trasversale al PNRR (insieme a Giovani e Mezzogiorno) è il superamento del *gender gap* nelle sue molteplici declinazioni sociali e istituzionali<sup>61</sup>. In relazione alle misure volte a promuovere una maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro, sono previsti interventi di vario genere finalizzati a ridurre le asimmetrie di genere sin dall'età scolastica e favorire l'occupazione femminile (sostegno all'occupazione e all'imprenditoria femminile, facilitazione dell'accesso al credito per PMI a totale o prevalente partecipazione femminile, misure di potenziamento dei servizi educativi per l'infanzia e di conciliazione vita-lavoro). Sono altresì stabilite misure che agevolino l'ingresso e la permanenza delle donne nel mondo del lavoro – anche accademico –, come quelle funzionalizzate ad un *empowerment* delle donne nelle posizioni dirigenziali di alto livello e, più in generale, nel reclutamento dei dipendenti pubblici, ovvero quelle finalizzate a potenziare le politiche attive del lavoro, riducendo il numero di NEET, fra i quali si registra un significativo divario di genere.

L'attenzione del nostro ordinamento al tema del riequilibrio di genere nel contesto post-pandemico è dimostrata da numerosi interventi legislativi ed amministrativi. Il Governo italiano, sul modello dell'UE, ha annunciato nel PNRR e poi adottato ad agosto 2021 una *Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026*<sup>62</sup>: ivi vengono definiti una serie di indicatori volti a misurare alcuni aspetti del fenomeno delle disparità di genere, confrontando i valori attuali con ipotetici valori target da raggiungere al fine di rendere l'Italia un Paese competitivo. Anche nell'ambito di questa Strategia, la promozione del

---

<sup>60</sup> A. Baccini e A. Roselli, *Abilitazione scientifica nazionale, miglioramenti da migliorare*, su <https://www.ingenere.it/articoli/abilitazione-scientifica-nazionale-miglioramenti-da-migliorare>. Le valutazioni degli Autori, riferite al sistema di reclutamento introdotto nel 2013, non sembrano superabili neanche con la riforma delle carriere varata con d.l. 30 aprile 2022, n. 36 (su cui *infra*).

<sup>61</sup> Si stima che, nell'ambito del PNRR, 114 miliardi dei complessivi 191,5 dovrebbero contribuire all'affermazione della parità di genere. Cfr. Corte dei conti, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, visionabile su <https://www.corteconti.it/Home/Organizzazione/UfficiCentraliRegionali/UffSezRiuniteSedeControllo/RelstatoPNRR>.

<sup>62</sup> Si tratta di un documento redatto dal Ministero delle pari opportunità e presentato in Consiglio dei ministri all'esito di un processo di consultazione che ha coinvolto le amministrazioni centrali ma anche territoriali, oltre a soggetti attivi nella promozione della parità di genere.

*gender mainstreaming* è un obiettivo di carattere trasversale, che dovrebbe essere attuato in plurimi contesti (valutazione di impatto di genere delle iniziative legislative<sup>63</sup>, promozione degli strumenti del *Gender Responsive Public Procurement*, potenziamento del linguaggio inclusivo e della medicina di genere...) <sup>64</sup>.

La tematica ha decisamente riscosso una minore risonanza nel settore scientifico ed accademico. In tal senso, meritano di essere menzionate le *Linee guida per le iniziative di sistema della Missione IV del PNRR* emanate dal MUR<sup>65</sup>, le quali prevedono l'obbligatorietà del GEP a tutti i progetti finanziati nell'ambito del PNRR ed estendono anche al reclutamento universitario le soglie stabilite per i contratti pubblici dall'art. 47, comma 4, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito in l. 29 luglio 2021, n. 108, in tema di *Pari opportunità, generazionali e di genere, nei contratti pubblici PNRR e PNC*<sup>66</sup>. A parte ciò, tuttavia, la cd. riforma delle carriere universitarie varata con il d.l. 30 aprile 2022, n. 36 (c.d. *Decreto PNRR bis*) si è rivelata deludente da questo punto di vista. Il legislatore, infatti, non ha mostrato alcuna attenzione alla questione del *gender gap* in ambito accademico<sup>67</sup>, se si eccettua l'art. 5, d.l. 30 aprile 2022, n. 36, genericamente dedicato al *Rafforzamento dell'impegno a favore dell'equilibrio di genere*<sup>68</sup>.

Va però ricordato che alcuni Atenei italiani stanno iniziando effettivamente a dedicare

---

<sup>63</sup> Al riguardo, va segnalato che, nel corso della discussione sulla legge di bilancio 2021, è stato accolto uno specifico ordine del giorno (9/2790-bis-AR/301 D'Uva, Spadoni, Palmisano, Ascari) in cui si impegna il Governo a valutare l'opportunità di prevedere che nell'ambito dell'AIR e della VIR, il cui contenuto è attualmente definito dal d.P.C.M. n. 169/2017, «sia introdotta una specifica voce relativa all'analisi di impatto di genere sugli atti di iniziativa normativa del Governo».

<sup>64</sup> Su questi aspetti v. il già citato Documento Studio del MEF, *Le disuguaglianze di genere in Italia e il potenziale contributo del Piano di Ripresa e Resilienza per ridurle*.

<sup>65</sup> Cfr. MUR, *Linee Guida per le iniziative di sistema. Missione 4: Istruzione e ricerca; Componente 2: dalla ricerca all'impresa*, reperibili sul sito del Ministero all'indirizzo [https://www.gea.mur.gov.it/docs/Ittec/Decreto%20Ministeriale%20n.1141%20del%2007-10-2021%20-%20Linee%20Guida\\_MUR\\_PNRR\\_M4C2.pdf](https://www.gea.mur.gov.it/docs/Ittec/Decreto%20Ministeriale%20n.1141%20del%2007-10-2021%20-%20Linee%20Guida_MUR_PNRR_M4C2.pdf).

<sup>66</sup> In particolare, le Linee Guida richiedono che almeno il 40% del personale assunto a tempo determinato debba essere di genere femminile e che almeno il 40% delle borse di dottorato venga assegnato a ricercatrici. Critica nei confronti di simili prescrizioni è O. Bonardi, *Accesso all'accademia mediante concorso e progressione di carriera: una lettura di genere*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 3/2022. L'Autrice segnala la difficoltà di conciliare la predetta soglia del 40% dei posti sia con le vigenti procedure di reclutamento delle università sia con le regole previste dall'art. 48 del Codice delle pari opportunità per l'accesso ai pubblici impieghi.

<sup>67</sup> *Ibidem*, in senso critico, evidenzia il rischio che tali innovazioni - non accompagnate da un'adeguata visione di genere - possano condurre ad uno slittamento verso il basso della soglia di selezione, ostacolando l'accesso delle donne alla carriera da ricercatrici.

<sup>68</sup> La norma, il cui ambito applicativo eccede il contesto accademico, si limita a ribadire la necessità di applicare il principio della parità di genere nell'organizzazione e gestione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle PP.AA. e rinvia a Linee guida da adottare in concerto tra il Dipartimento della funzione pubblica e quello delle pari opportunità che sono state effettivamente pubblicate ad ottobre 2022, consultabili all'indirizzo [https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Linee\\_guida\\_sulla\\_Parita\\_di\\_Gener\\_e.pdf](https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Linee_guida_sulla_Parita_di_Gener_e.pdf).

maggior attenzione alle tematiche di genere, in linea con le indicazioni fornite a livello ministeriale<sup>69</sup>. Le università italiane, in attuazione dell'art. 8, d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, hanno cominciato ad elaborare bilanci di genere, nel rispetto delle Linee Guida del gruppo CRUI. Inoltre, l'Università di Roma La Sapienza è stata tra i primi poli universitari a dotarsi di un piano per la parità di genere pubblicato alla fine del 2021, liberamente accessibile online e rispettoso dei requisiti prescritti dall'Unione europea per i GEPs.

Ad una visione d'insieme, tuttavia, il raggiungimento della parità di genere a tutti i livelli della carriera accademica rappresenta una prospettiva ancora utopistica.

## 5. Conclusioni.

Il quadro brevemente illustrato consente di individuare numerose criticità nell'attuale assetto della ricerca scientifica. Tra queste, è bene sottolinearne due.

La prima è data dalla difficoltà di ricostruire uno statuto giuridico unitario per la ricerca scientifica, comune agli Stati membri dell'Unione europea; difficoltà peraltro accentuata dal forte radicamento delle dimensioni nazionali (*path dependency*).

Ciò non significa tuttavia che la ricerca scientifica non abbia una rilevanza giuridica autonoma. Al contrario, essa ha acquistato un'autonoma dimensione tanto a livello nazionale quanto sovranazionale: a livello delle costituzioni nazionali, ciò è avvenuto ancorando la libertà di ricerca a previsioni che – esplicitamente o implicitamente<sup>70</sup> – la elevano a valore fondamentale degli ordinamenti giuridici, ovvero rimettendone il riconoscimento all'elaborazione giudiziale delle Corti costituzionali nazionali<sup>71</sup>; a livello europeo, parallelamente, l'intenzione di dare vita ad uno spazio europeo della ricerca è divenuta un obiettivo primario nell'ambito della Strategia di Lisbona, che però ha operato prevalentemente attraverso strumenti giuridici non vincolanti.

---

<sup>69</sup> Per questo aspetto, anche in relazione a casi di studio, cfr. M. Sangiuliano e A. Cortesi, *Institutional Change for Gender Equality in Research*, Venezia, 2019.

<sup>70</sup> Per un esame analitico delle previsioni costituzionali dei vari Stati membri che riconoscono la libertà di ricerca scientifica cfr. G. Toggenburg, *The 13th of all EU-rights: the freedom of arts and sciences and how the Charter contributes*, 2020, reperibile su [https://www.eurac.edu/en/blogs/eureka/the-13th-of-all-eu-rights-the-freedom-of-arts-and-sciences-and-how-the-charter-contributes#\\_ftnref2](https://www.eurac.edu/en/blogs/eureka/the-13th-of-all-eu-rights-the-freedom-of-arts-and-sciences-and-how-the-charter-contributes#_ftnref2).

<sup>71</sup> Come è avvenuto nell'ordinamento francese, in cui il riconoscimento della libertà della scienza e delle arti è avvenuto ad opera del *Conseil Constitutionnel* ancorandolo all'art. 11 della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo del 1789. Per una ricostruzione più analitica si veda G. Demuro, *Science and the European Dimension of Freedom of the Arts and Science*, in M. Seckelmann, L. Violini, C. Fraenkel-Haeberle e G. Ragone, *Academic Freedom Under Pressure? A comparative perspective*, Cham, 2021, pp. 15-26.

In altri termini, il materiale per una armonizzazione c'è, ciò che manca è una visione comune. Il *deficit* di regolazione e le politiche nazionali frammentarie hanno indubbiamente rallentato l'elaborazione di un quadro di riferimento della ricerca scientifica condiviso a livello europeo, attesa l'obiettiva difficoltà di comporre ad unità, in maniera costruttiva, dimensioni nazionali così diverse.

La seconda criticità, legata alla prima, riguarda i divari di genere. L'opacità dello statuto giuridico della ricerca scientifica a livello europeo rappresenta il maggior freno a declinare i valori e i principi costituzionali in un'ottica di genere: la riduzione delle disuguaglianze a livello nazionale – particolarmente marcate, come visto, nel contesto italiano – non può che passare per una armonizzazione delle regole che governano la ricerca sotto la regia dell'Unione europea.

Da questo punto di vista, le pronunce della Corte di Giustizia hanno già depotenziato progressivamente i patrimoni costituzionali contrastanti con la visione europea della donna, censurando discipline e prassi cristallizzate che accentuavano le disparità. Ciononostante, le problematiche di genere risultano oggi enfatizzate dalla necessità di ripensare le identità costituzionali nazionali.

Non v'è dubbio che l'attuale assetto riformista e le politiche di *gender mainstreaming* avviate in seno all'Unione europea – da ultimo grazie al dispositivo di ripresa e resilienza – devono ingenerare una riflessione più profonda sullo stato di attuazione della parità di genere nel mondo scientifico affinché, anche attraverso l'implementazione di importanti strumenti quali i *Gender Equality Plans*, si raggiunga la consapevolezza che la stagione del rilancio non può in alcun modo essere *gender blind*.

**Abstract:** Nel presente scritto verrà analizzato il tema della ricerca scientifica nella prospettiva di genere: in particolare, dopo alcune considerazioni introduttive sulla dimensione costituzionale ed europea della ricerca, questa sarà declinata in un'ottica di genere, analizzando taluni dati relativi alla presenza delle donne nel mondo accademico. La sottorappresentazione del genere femminile nel contesto scientifico costituisce un problema vecchio, inevitabilmente aggravato dalla crisi pandemica. Le politiche di *gender mainstreaming* varate dall'Unione europea negli ultimi anni mostrano di considerare l'uguaglianza un obiettivo prioritario, anche nella scienza, come dimostra l'implementazione di strumenti quali i *Gender Equality Plans*. A livello nazionale, il Piano di Ripresa e Resilienza investe espressamente sia sulla ricerca scientifica che sul

superamento del *gender gap*, ma entrambe le priorità vengono perseguite in parallelo, senza essere messe a sistema.

**Abstract:** The aim of this paper is to analyze the topic of scientific research from a gender perspective: after some introductory remarks on the constitutional and European dimension of research, the topic will be declined from a gender perspective, with a focus on the presence of women in academia. The underrepresentation of the female gender in the scientific context is an old problem, even exacerbated by the pandemic. Gender mainstreaming policies launched by the European Union in recent years consider equality a priority goal, also in the scientific context, as the implementation of instruments such as Gender Equality Plans shows. At national level, the Recovery and Resilience Plan explicitly invests in both scientific research and gender gap, but both priorities are pursued in parallel, without a systemic overview.

**Parole chiave:** Ricerca scientifica – parità di genere – politiche europee – Piano Nazionale di Ripresa e resilienza – accademia.

**Key words:** Scientific research – gender equality – European policies – Recovery and Resilience Plan – accademia.