

RELAZIONE (SEMESTRE SABBATICO)

di A. SCIORTINO

(ai sensi dell'art. 8 del Regolamento sulla concessione agli assistenti ed ai ricercatori universitari dell'autorizzazione a dedicarsi ad esclusiva attività di ricerca scientifica approvato con D.R. 17/09//2012 n. 3595) sull'attività di ricerca svolta dalla Prof.ssa Antonella Sciortino nel periodo che va dall'1/10/2021 al 28/02/2022 dato come congedo straordinario per motivi di studio e di ricerca ai sensi dell'art. 17 co. 1 del DPR 11/07/1980 n. 382 con D.R. n. 3665 del 21/09/2021 (corrispondente ad un semestre)

La richiesta del semestre sabbatico si è resa necessaria per portare a compimento un progetto di ricerca già iniziato, ma che è stato necessario rivedere sotto una nuova luce a seguito dell'approvazione del PNRR. Il lavoro, infatti, pensato inizialmente come studio sulla parità di genere nel sistema eurounitario, è stato integrato e arricchito con i nuovi interventi nazionali che frattanto il PNRR, come è noto, approvato durante il governo Draghi, ha introdotto anche sui temi relativi alla parità di genere, annoverata peraltro tra le priorità trasversali a tutte le sei Missioni in cui è strutturato il Piano stesso. La necessità di poter usufruire del periodo di ricerca richiesto (1° semestre 2021) si è legata in special modo all'esigenza di seguire presso alcuni dei soggetti attuatori (Ministeri) le delicate fasi di messa a punto degli strumenti nazionali di attuazione. Le varie trasferte a Roma necessarie per la fondamentale e proficua interlocuzione con i soggetti attuatori non sarebbero state compatibili con un contestuale semestre di didattica. La ricerca è confluita in un lavoro monografico ormai in fase di limatura che sarà pubblicato per i tipi della Giappichelli.

La struttura del lavoro prevede una prima parte in cui si analizza la nascita e l'evoluzione del principio di uguaglianza di genere nell'Unione europea e una seconda parte dedicata ai nuovi strumenti di intervento in tema di parità di genere contenuti nel PNRR sia in una prospettiva valutativa *ex ante* sia analizzando gli effetti *ex post* delle politiche pubbliche anche con l'ausilio degli elementi che emergono dall'esperienza del bilancio di genere sul Rendiconto generale dello Stato. Lo studio inizia dal divieto specifico di discriminazione in base al sesso che insieme ad un altro *ground* (quello della nazionalità) ha costituito, come è noto, il primo nucleo del diritto antidiscriminatorio europeo.

A partire dalla tutela della parità retributiva uomo-donna (art. 157 TFUE), la Corte ha via via esteso l'ambito concettuale di applicazione del diritto antidiscriminatorio dalla retribuzione a diversi altri ambiti inaugurando una tutela spinta oltre gli aspetti meramente economici fino a riconoscere efficacia diretta, anche orizzontale, alla stessa parità retributiva.

Questo primo punto di partenza consente di conferire ai singoli diritti azionabili direttamente di fronte al giudice contro supposte discriminazioni derivanti da atti normativi e/o da contratti collettivi. Si assiste così ad un mutamento del paradigma della funzione della tutela antidiscriminatoria di genere immaginata all'origine in chiave funzionalista rispetto alla realizzazione del mercato unico che si è progressivamente liberato da questa ipoteca di ambito troppo ristretto per intraprendere un articolato cammino durante il quale le ragioni giustificatrici poste alla base del diritto antidiscriminatorio perdono la valenza prettamente economica e il divieto in base al sesso diventa una specifica espressione del più generale principio di uguaglianza.

Quest'ultimo, anche se inizialmente non espressamente codificato, assurge a principio generale del diritto comunitario espressione delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri e a diritto fondamentale della persona. La prima parte del lavoro riguarderà l'analisi del diritto derivato di prima e seconda generazione e la giurisprudenza della Corte di giustizia UE che si è formata sul punto. Con il Trattato di Lisbona e il riconoscimento del pari valore giuridico dei «trattati» alla CDFUE si dà vita ad una nuova generazione del diritto antidiscriminatorio. La positivizzazione dei principi in parola nel diritto primario sopra richiamato ha aperto nuovi scenari e profili problematici proprio su quei principi strutturali sui quali la Corte di giustizia ha fondato sin dalle origini il rapporto con gli Stati membri: il primato del diritto dell'Unione e l'effetto diretto. Questi ultimi applicati al principio di uguaglianza e di non discriminazione di genere sia per l'ontologica trasversalità che li connota sia perché fanno parte del nucleo duro delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati

membri (condividendone peraltro il medesimo *nomen iuris*) pongono un nutrito ventaglio di opzioni interpretative.

L'uguaglianza, come è intuitivo, non è sovrapponibile dal punto di vista concettuale alla non discriminazione che ha confini teorici, logici ed applicativi in parte diversi pur presentando delle interrelazioni in quanto la declinazione in negativo dello stesso principio di uguaglianza trae alimento dagli specifici divieti di discriminazione. Ma è anche vero il contrario: la dimensione sostanziale dell'uguaglianza si nutre parimenti di «discriminazioni» o meglio differenziazioni sia per rimuovere gli ostacoli (mutuando l'espressione contenuta nell'art. 3.2 della Costituzione italiana) che, di fatto, si frappongono al suo raggiungimento sia per assicurare quella parità di punti partenza che lo Stato di democrazia pluralista annovera tra i suoi *topos*.

La seconda parte del progetto di ricerca attiene ai nuovi orizzonti che in tema di parità di genere sono offerti dal PNRR che la considera una priorità trasversale a tutte le sei Missioni in cui è strutturato il Piano.

Gli scenari che si aprono sono formidabili e non solo in termini di politica legislativa. Inoltre il lavoro prevede uno studio che coniughi l'approccio teorico con quello applicativo e dell'analisi dei vari strumenti nazionali funzionali al raggiungimento della parità di genere.

Dal punto di vista metodologico si è adottato (per la prima parte del lavoro) un criterio che muove da un approccio prevalentemente casistico atteso il ruolo assolutamente centrale svolto dalla Corte di giustizia che, in special modo, con le sue pronunce «interpretative» ha dato un contributo assai rilevante in termini di tutela del principio di non discriminazione e/o di quello di uguaglianza. La giurisprudenza comunitaria sul punto è stata esaminata attraverso il giudizio sulla discriminazione (che presenta, secondo le categorie discriminatorie, delle significative differenze) affinato via via dalla Corte e impostato secondo uno schema ternario di giudizio proprio del sindacato di uguaglianza, ma che utilizza in particolare il test di proporzionalità per verificare eventuali disparità di trattamento.

Il diritto dell'Unione europea non è costituito, come si sa, solo da norme codificate, ma anche da principi generali, valori, obiettivi alcuni dei quali positivizzati solo in un secondo tempo, ma venuti in rilievo ben prima dell'esito codificatorio sulla spinta anche del contributo giurisprudenziale. La seconda parte del lavoro riguarda il modo in cui il PNRR affronta la parità di genere non confinandola in una specifica Missione, come in un primo momento si pensava, ma annoverandola all'interno delle tre priorità trasversali del Piano.

Oltre al lavoro monografico ho portato a termine altri scritti alcuni già pubblicati, altri consegnati e in fase di pubblicazione. Riporto di seguito un elenco con un brevissimo *abstract*.

1) *Le fake news nella società dell' algoritmo*, in *Diritti fondamentali 2/2021*: Prendendo spunto dalla felice formula espressiva di J. M. Balkin «*Algorithmic Society*» il saggio contiene delle riflessioni sulle potenzialità, ma anche sulle insidie dell'utilizzo degli algoritmi in grado di condizionare una gamma infinita di scelte da quelle dei consumatori a quelle degli elettori. A fronte dei tanti vantaggi e degli scenari inediti che il loro utilizzo può aprire non sono da sottovalutare gli usi impropri cui possono dar luogo e che l'ordinamento giuridico deve contrastare a tutela non solo dei singoli soggetti di volta in volta interessati. Il nucleo centrale dello scritto è legato alla generazione consapevole e predeterminata di notizie false (le cosiddette fake news) con riferimento anche alle non corrette modalità contenutistiche di narrazione dell'emergenza pandemica. Il tema delle fake news viene affrontato nelle sue varie sfaccettature: dai diritti aletici nella sfera pubblica alla particolare insidiosità della disinformazione scientifica e ad altri profili rientranti nel vasto bacino concettuale dell'art. 21 Cost. Il saggio si conclude con una riflessione sui possibili rimedi regolatori.

2) *A Platone non si sfugge. Il delicato equilibrio tra tecnica e politica*: il lavoro si occupa del rapporto tra tecnica e politica con particolare riferimento alle peculiarità della formazione degli ultimi tre

governi (Conte I e II, Draghi) e ai modi scelti da questi ultimi per affrontare la crisi pandemica. Prendendo spunto dalla lettura di un recente libro del filosofo Carlo Galli dal titolo *Platone. La necessità della politica* sono ritornata su un tema che parecchi anni fa mi aveva molto appassionato, quello del rapporto tra tecnica e politica nell'esercizio delle funzioni di governo, ma con qualche elemento in più rispetto agli anni addietro sia in ragione delle peculiarità registrate nella formazione degli ultimi tre governi sia perché la crisi pandemica e i modi con cui fronteggiarla hanno prodotto un cambiamento di prospettiva decifrabile anche attraverso questa apparente contrapposizione (tecnica e politica).

3) *Istruzione e Università nel Mezzogiorno: quali opportunità dal PNRR, in Il PNRR alla prova del Sud*, a cura di L. Bianchi e B. Caravita, Editoriale Scientifica, 2021, 63 e ss.

Si tratta di un contributo inserito in un volume dedicato alle opportunità che il PNRR prevede per attenuare le asimmetrie territoriali. Dopo uno sguardo d'insieme sulla Missione 4 del PNRR si analizzano, a prima lettura, le le riforme e gli investimenti dedicati al settore istruzione e ad università e ricerca.

4) *Effetto diretto di alcune disposizioni della Carta europea dei diritti fondamentali e impatto sulla tutela "integrata" dei diritti*

Con questo lavoro si affronta il tema degli effetti diretti di alcune disposizioni della Carta europea dei diritti fondamentali e dell'impatto sulla relativa tutela. Dopo aver brevemente richiamato le molteplici questioni rimaste insolute circa l'ambito applicativo della CDFUE, nonostante la perimetrazione rigorosa proveniente dall'art. 51, ci si sofferma sulla qualificazione giuridica di alcune sue disposizioni e sui rapporti con le altre fonti dell'UE. Viene poi affrontato il tema dell'applicabilità diretta della Carta e della invocabilità di alcune sue disposizioni nei rapporti orizzontali. Infine vengono prospettati possibili scenari in tema di tutela "integrata" dei diritti fondamentali alla luce del dialogo tra le due Corti (Corte costituzionale e Corte di giustizia).

5) *PNRR e scuola: quale cambiamento di prospettiva*: il contributo analizza gli interventi e le riforme che il PNRR ha previsto in tema di Istruzione a cui dedica la Missione 4 (Istruzione e ricerca). Dopo aver ricostruito il contesto europeo in cui è nato il PNRR anche per focalizzarne la cornice normativa (in particolare il cosiddetto Dispositivo denominato *Recovery and Resilience Facility* di cui al Regolamento UE 2021/241 a cui i vari Piani si sono dovuti attenere per elaborare il proprio) lo scritto tratteggia le linee di riforma e gli investimenti rintracciabili nel Piano relativamente al settore istruzione con particolare attenzione al Mezzogiorno dato che l'emergenza pandemica ha accentuato le diseguaglianze formative e asimmetrie in termini di servizi e infrastrutture. Lo scritto è stato consegnato per gli Scritti in memoria di Gianni Ferrara.

Palermo, 28 marzo 2022

