

Il PNRR e le politiche di genere

Prime riflessioni

Maria Rosaria Covelli e Donatella Salari

1. Introduzione

Come apprendiamo dalla lettura del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, l'Unione Europea ha risposto alla crisi pandemica con il Next Generation EU (NGEU) destinato a costruire l'Unione europea delle prossime generazioni.

Il piano, proposto il 27 maggio 2020 con una dotazione di 750 miliardi di euro, ha visto il CIAE varare nel settembre dello stesso anno le linee guida destinate all'esame del parlamento italiano che con un atto d'indirizzo ha invitato il governo a redigere il piano, coinvolgendo gli attori della *governance* locale. Oggi il piano, approvato all'esito di interlocuzioni con le forze politiche e sociali, è già una realtà.

Si tratta di un passaggio storico epocale da cui emergerà la società del futuro, da costruire secondo il modello centrale di una Europa geopolitica da realizzare attraverso investimenti e riforme capaci di realizzare la transizione ecologica e digitale, migliorando la formazione delle lavoratrici e l'imprenditoria al femminile per perseguire, in concreto, la parità di genere anche in senso generazionale.

Per quel che qui interessa, i temi di riforma della giustizia fanno capo alla Missione 1 dedicata alla "digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura" e si inseriscono nel Cluster Efficientamento della Giustizia, mentre quelli di genere attingono alla Missione 5 dedicata alla "inclusione e coesione" e si inseriscono nel Cluster denominato Equità sociale, di genere e territoriale, di rafforzamento delle politiche attive del lavoro ed investimento sulle nuove competenze, empowerment femminile, formazione, occupazione, autoimprenditorialità.

Secondo lo spirito del piano, ogni miglioramento organizzativo è destinato a favorire l'uguaglianza di genere e il welfare di prossimità.

2. Le politiche per le donne

Questa impostazione risulta confermata dalla lettura della versione definitiva del PNRR che individua nel terzo asse strategico l'inclusione sociale “...*Garantire una piena inclusione sociale è fondamentale per migliorare la coesione territoriale, aiutare la crescita dell'economia e superare diseguaglianze profonde spesso accentuate dalla pandemia. Le tre priorità principali sono la parità di genere, la protezione e la valorizzazione dei giovani e il superamento dei divari territoriali.*

L'empowerment femminile e il contrasto alle discriminazioni di genere, l'accrescimento delle competenze, della capacità e delle prospettive occupazionali dei giovani, il riequilibrio territoriale e lo sviluppo del Mezzogiorno non sono unicamente affidati a singoli interventi, ma perseguiti in tutte le componenti del PNRR”.

In particolare, si tende al recupero delle energie femminili come motore per la ripresa economica dell'Italia, preso atto che, rispetto a questo obiettivo, non è più rinviabile l'intervento su tutto lo spettro delle discriminazioni verso le donne, nella consapevolezza che la disuguaglianza di genere non riguarda soltanto la dimensione familiare ma anche quella lavorativa, per esempio con riferimento alla formazione delle donne nel settore STEM.

Anche nel mondo del lavoro, una volta che la donna si sia inserita, permangono squilibri sia sotto il profilo dello stipendio sia sotto il profilo della precarietà lavorativa; inoltre, la maternità impedisce, di fatto, un'effettiva progressione nelle carriere.

Il piano si pone, dunque, il problema dell'assorbimento dell'energia femminile nei compiti di cura e di assistenza rispetto ai quali i servizi sui territori non sono adeguati.

Anche nell'imprenditoria femminile il Gap persiste perché, nonostante la buona diffusione dell'imprenditoria femminile, il tasso di occupazione è sempre inferiore a quello maschile.

Il piano si mostra anche sensibile a quelle forme di discriminazione che vanno sotto il nome di bullismo e di sessismo sui luoghi di lavoro e la cronaca della crisi pandemica e il numero dei procedimenti giudiziari hanno mostrato un incremento degli atti di violenza contro le donne.

Il piano, dunque, intende investire sul potenziamento del welfare per agire sulla partecipazione concreta delle donne al mondo del lavoro.

In particolare, nella **missione due** si prevedono nuovi meccanismi di reclutamento nella pubblica amministrazione e delle possibilità di promozione in carriera nelle posizioni dirigenziali.

Inoltre, troviamo nella **missione quattro** il piano asili nido destinato ad incrementare il tasso di presa in carico degli asili potenziando i servizi educativi dell'infanzia e il tempo pieno nella scuola.

Sono previsti anche investimenti per incrementare le competenze femminili Stem nelle scuole superiori in vista di un miglior futuro collocamento lavorativo per allineare l'Italia alle medie europee.

Nella **missione cinque** sono previste, poi, tutta una serie di misure di sostegno dell'imprenditorialità femminile in vista di un riassorbimento del carico di cura non retribuito che grava sulle donne.

Nella **missione sei** si rafforza il servizio di prossimità e di supporto all'assistenza domiciliare per liberare il tempo assorbito nell'attività di cura familiare di cui le donne si fanno carico.

3.La giustizia

Il PNRR intende ripensare al ruolo centrale della giustizia come determinante della sfida innovativa, soprattutto in termini di minor durata e calcolabilità delle decisioni come fattori che possono favorire il rilancio dell'innovazione organizzativa, anche con l'ausilio delle buone prassi, nella deflazione e nello smaltimento del contenzioso, e agire ai fini di prevenzione di contenzioso, di coesione sociale e di reazione alla crisi generata dalla pandemia.

Parafrasando le parole del presidente del consiglio Mario Draghi, il potenziale di crescita dell'Italia è limitato, come per tutte le riforme strutturali, per i ritardi eccessivi della giustizia civile che oggi, nonostante il miglioramento negli ultimi anni e lo sforzo dei giudici, si attestano

ancora su di una durata di almeno 500 giorni per la conclusione della sola fase di primo grado, pesando ancora l'esistente arretrato; eppure, la storia economica ci insegna che l'Italia nel secondo dopoguerra ha fatto registrare tassi di crescita del Pil e della produttività generale fra i più alti d'Europa.

Non sembra, dunque, più rinviabile una riforma della giustizia che si confronti con le difficoltà del processo civile innanzi tutto semplificando i riti sia in primo grado che in appello, incentivando gli strumenti deflattivi e investendo risorse nel processo telematico, per realizzare una strategia complessiva di ammodernamento, in una dimensione di solidarietà sociale che rafforzerà il nostro Paese e l'Europa.

4. Il processo civile

Il piano nazionale di ripresa e resilienza è, principalmente, un piano di grandi riforme che si muovono su quattro assi portanti.

- ❖ Accesso destinato a snellire i processi di selezione e favorire il ricambio generazionale;
- ❖ Buona amministrazione, con l'obiettivo di una completa semplificazione di regole e procedure;
- ❖ Competenze per migliorare le conoscenze indispensabili verso il mondo del lavoro e uno Stato moderno;
- ❖ Digitalizzazione come strumento indispensabile per la realizzazione di tutte le riforme.

Ogni strategia d'investimento deve essere accompagnata da una riforma capace di migliorare gli ordinamenti di contesto verso obiettivi, non solo di efficienza e di competitività del paese, ma anche di realizzazione di equità.

Per realizzare le auspiccate riforme, si provvederà, innanzitutto, con legge delega per la riforma del processo civile finalizzato, come detto, alla semplificazione ed ammodernamento del processo.

In questa visione va sostenuta la spinta al rafforzamento dello strumento della **mediazione**, in linea con altri ordinamenti europei, ai fini un processo civile più rapido ed efficiente

In materia, si trova attualmente all'esame della Commissione Giustizia del Senato la delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie" (ddl 1662).

Il Ministro della Giustizia ha istituito apposita commissione per proposte al riguardo.

Non va dimenticato, in proposito, che la possibilità di usufruire delle risorse europee presuppone proprio riforme del processo civile che coinvolgono anche il rafforzamento dell'istituto della mediazione, anche endoprocessuale nel quadro generale delle *best practises* per le sicure capacità deflative che può offrire nell'amministrazione della giustizia civile, quale strumento strategico dunque sia nella deflazione che nell'aggressione dell'arretrato.

Lo snellimento del processo civile costituisce, come sappiamo, oggetto delle riforme condizionanti l'accesso alle risorse del Recovery Plan e, in questo senso, vanno sostenuti tutti quegli interventi normativi che dovranno portare, come tessere di un mosaico, al miglioramento e snellimento di efficienza del processo civile.

Su tratta di tutta un'area di intervento che riguarda la degiurisdizionalizzazione, con particolare riguardo, oltre che alla mediazione, alla negoziazione assistita e all'arbitrato, ossia tutta una serie di strumenti che hanno lo scopo di armonizzare e migliorare il quadro delle ampie e complesse discipline interessate (d.m. 7 marzo 2016) e che abbraccia varie forme di ADR (mediazione civile e commerciale obbligatoria, facoltativa o endoprocessuale, mediazione familiare, negoziazione assistita, arbitrato) anche ponendo lo sguardo alla Direttiva Europea 52/2008 in tema di equilibrio tra mediazione e processo.

Tutte le misure indicate rispondono alle esigenze di efficienza della giustizia civile segnalata dalla Commissione Europea in vista delle riforme.

In questa direzione va, perciò, incoraggiato in via generale un ampliamento degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie, rinviando a strumenti ancora più puntuali nei settori specialistici della responsabilità sanitaria, dei contratti finanziari, delle controversie bancarie

e assicurative, anche sotto il profilo dell'obbligatorietà del ricorso a tali strumenti. Altra buona prova che la mediazione ha dato in questi ultimi anni riguarda il settore dello scioglimento della comunione dei beni e lo strumento può essere affinato.

E' auspicabile un' incentivazione e una collaborazione sempre più fattiva con il ceto forense anche nell'ambito della **negoziazione assistita**, coinvolgendo sempre più l'avvocatura nell'attività istruttoria sotto la vigilanza del giudice, in vista di un alleggerimento del contenzioso e, nello stesso tempo, perseguendo la responsabilizzazione delle parti rispetto all'alea del giudizio, onde accompagnarle verso una possibile soluzione transattiva, prevedendo altresì incentivi fiscali, e la previsione del gratuito patrocinio, nonché la possibilità di svolgimento del procedimento di negoziazione assistita in modalità telematica.

Ulteriore strumento deflattivo potrebbe essere rappresentato da un ampliamento del giudizio arbitrale espandendo i poteri degli arbitri rispetto a sequestri e provvedimenti cautelari, attraverso la previsione di un'apposita convenzione o altro atto scritto.

Naturalmente è necessario accompagnare queste misure con l'implementazione del processo telematico anche davanti al giudice di pace e alla corte d'appello, estendendo le modalità telematiche al deposito degli atti e alle notifiche da effettuarsi via Pec.

Appropriate sarebbero, sempre a fini deflattivi, ulteriori misure di tipo premiale in materia di spese di giustizia, valutando il comportamento collaborativo delle parti nell'ambito del processo.

La mediazione deve essere rafforzata anche nella sua forma endoprocessuale, prevedendo valutazioni specifiche in favore del giudice che si impegni nel componimento del conflitto.

Anche in materia di giustizia tributaria la mediazione potrebbe avere un ruolo centrale come strumento di coesione sociale perché improntata al principio del "win win".

Si tratta, in sostanza, di forme di giustizia preventive e consensuali che potrebbero deflazionare il contenzioso all'indomani della crisi pandemica, risultato che può essere perseguito anche con l'estensione della giustizia riparativa (direttiva 2012/29) in ambiti diversi da quello minorile.

5. Intelligenza artificiale

Il tema vastissimo della digitalizzazione di tutta la pubblica amministrazione non può non menzionare il ricorso all'intelligenza artificiale e alla robotica che potrebbe coinvolgere gli uffici giudiziari in vista di una giustizia più efficiente.

Con lo stesso obiettivo potrebbe essere auspicabile l'utilizzo di sistemi predittivi che possano coadiuvare il giudice nella fase decisoria o il Foro, ma anche di **machine learning e natural language processing**, ossia competenze che consentono di analizzare e selezionare documenti.

Va, inoltre, rafforzato ed esteso **l'Ufficio per il processo** come nuovo modello organizzativo nel quale i giudici professionali possano avvalersi di personale tecnico di supporto con software e strutture digitali da adottare anche per il giudizio in Cassazione.

Oggi, infatti, la S.C. è interessata dall'arretrato che riguarda il settore tributario, quello dell'immigrazione e il settore previdenziale, con effetti che rischiano di incidere sulla qualità delle decisioni. Occorre, perciò, investire su programmi di smaltimento che coinvolgano tutti gli attori del processo, incentivando la nomofilachia attraverso una qualche vincolatività del precedente.

Tutto questo imporrà un'accurata ricognizione dei procedimenti nel settore civile, accompagnata da un'auspicabile reingegnerizzazione in un quadro digitale di progressivo snellimento degli adempimenti ai fini della riduzione dei tempi, perseguendo un modello di interoperabilità tra i sistemi, compresa l'ipotesi di una piattaforma unica con regole tecniche uniformi per tutti i processi in una logica di interoperabilità applicativa dei sistemi informatici secondo il principio *once – only*.