

PREFAZIONE

*Chiara Amalfitano e Lorenza Violini**

SOMMARIO: 1. La genesi del Progetto. – 2. Le linee portanti del Progetto e le tre aree di ricerca ivi delineate. – 3. I risultati ottenuti. – 4. Il convegno dedicato a “*L’accesso alla Giustizia nel quadro del SD Goal 16*”. – 5. Nota conclusiva.

1. *La genesi del Progetto.*

Il Progetto *Law, Justice and Sustainable Development* è stato presentato nel 2017 dal Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale (DDPIS) nell’ambito dell’intervento innovativo e di sostegno finanziario previsto dalla legge n. 232/2016 (legge finanziaria 2017), intervento che aveva come scopo di individuare tramite un bando competitivo i c.d. Dipartimenti di Eccellenza, vale a dire i 180 migliori dipartimenti presenti nelle università italiane e sostenerne per 5 anni la ricerca e la didattica con un finanziamento *ad hoc* destinato al reclutamento e al potenziamento delle attività dipartimentali.

L’idea progettuale che – passata la fase di selezione – ha ottenuto tale finanziamento, prende le mosse e sviluppa l’intuizione che aveva condot-

* Chiara Amalfitano, professore ordinario di Diritto dell’Unione europea, è Direttore del Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale dal 1° ottobre 2020; Lorenza Violini, professore ordinario di Diritto costituzionale, è stata Direttore del Dipartimento dal 1° ottobre 2014 al 30 novembre 2020, ed era dunque Direttore quando venne presentato e finanziato il Progetto del Dipartimento di Eccellenza. Curatore del volume è altresì Diana-Urania Galetta, professore ordinario di Diritto amministrativo, responsabile del Comitato di coordinamento scientifico del Progetto.

to il DDPI, tra il 2013 e il 2014, ad elaborare ed attivare un nuovo corso di laurea magistrale in *Law and Sustainable Development*, corso che è stato formalmente avviato nel settembre 2015 (a.a. 2015-2016), proprio in concomitanza con l'emanazione dei 17 *Goals* dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) sullo sviluppo sostenibile, incorporati nella Risoluzione ONU del 25 settembre 2015 dal titolo "*Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*" (A/RES/70/1).

La sostenibilità, che oggi è al centro di gran parte delle riflessioni sul futuro delle nostre società e del loro modello di sviluppo, era all'epoca un concetto largamente sconosciuto se non per gli addetti ai lavori. Ci si è tuttavia subito avveduti che si trattava di un tema autenticamente trasversale, con forti implicazioni per l'indirizzo politico generale del Paese, per l'elaborazione della sua legislazione e per la progettazione e l'attuazione delle politiche di settore: l'idea della sostenibilità, infatti, stava progressivamente tracimando dalla politica ambientale alla politica economica e a quella sociale, come l'ampiezza dei *Goals* sanciti nel 2015 stava facendo emergere.

La tematica della sostenibilità, pur con tutte le incertezze definitorie ad essa sottese e con tutte le incompletezze circa i metodi per trasformare le scelte nazionali e internazionali ri-orientandole verso nuovi orizzonti, implicava e ancora implica anche un profondo rinnovamento nel tessuto istituzionale dei vari livelli di governo, chiamati a rinnovarsi per dare sostegno ai cambiamenti prospettati nei diversi *Goals* cui dare attuazione. Come già prefigurato da molti studiosi, primo tra tutti J.C. Dernbach nel 1998¹, «*sustainable development is ... an internationally recognized normative framework for guiding and evaluating the behavior of national governments and other actors*» chiamati dal diritto internazionale a cambiare «*the overall trajectory of their unsustainable development patterns*». E – sempre secondo questo studioso – benché le logiche della sostenibilità non offrano una completa teoria di come debba evolvere il governo delle nazioni, esse finiranno per modificare sia gli scopi degli ordinamenti nazionali, sia i mezzi necessari per operare tale cambiamento.

¹J.C. DERNBACH, *Sustainable Development as a Framework for National Governance*, in *Case Western Reserve Law Review*, 49, 1, 1998.

Come è noto, nell'ambito dei *Goals* dell'ONU, il *Goal 16*, è dedicato a «*[to] promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels*». Esso ha alla base un generale riconoscimento, presente in letteratura, della stretta relazione che sussiste tra il rafforzamento dello stato di diritto, inteso nel senso più ampio del termine, e il raggiungimento dei tre obiettivi dello sviluppo sostenibile. E, inverso, se le istituzioni che disegnano le politiche di sviluppo, che le attuano e che ne monitorano gli effetti non sono in grado di svolgere in modo adeguato, trasparente e lungimirante le loro funzioni, sarà impossibile che tali politiche da "insostenibili" si trasformino "in senso sostenibile". Si tratta perciò di una rivoluzione copernicana, di un cambio di paradigma di straordinaria portata e con un enorme potenziale di "positività" per il futuro delle nazioni.

Il Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale, che ha da sempre tra i suoi scopi lo studio delle istituzioni di tutti i livelli di governo, dei processi decisionali, della tutela dei diritti – studio sviluppato sia sul piano del diritto positivo nazionale, europeo e internazionale sia nella sua prospettiva storico-comparatistica –, ha dunque deciso di mettere a frutto la sua consolidata *expertise* per rispondere su queste tematiche al bando ministeriale del 2017. Tenendo conto delle competenze dei docenti del Dipartimento, è stato naturale cercare il *fil rouge* nell'ambito delle tematiche istituzionali riferite alla sostenibilità e, in particolare, nell'ambito del *Goal 16* che riassume in sé moltissime indicazioni indirizzate agli Stati affinché ripensino non solo le politiche ambientali, non solo la loro programmazione economica, non solo i progetti di *welfare*, ma anche le proprie istituzioni nazionali e quelle internazionali riadattandole al nuovo principio fondamentale (e in questo senso profondamente e sostanzialmente costituzionale) della sostenibilità: infatti, solo istituzioni "sostenibili" possono, nella visione dell'ONU, dar luogo a programmi di sviluppo della stessa natura.

2. Le linee portanti del Progetto e le tre aree di ricerca ivi delineate.

Riletto ad oltre quattro anni dalla sua elaborazione, si può riconoscere

che il Progetto presentato (e poi finanziato) conteneva e ancora contiene importanti spunti per sviluppare linee di ricerche dipartimentali innovative e integrate, in grado di dare omogeneità e coerenza alle diverse attività di ricerca già attive nel Dipartimento. Ciò anche alla luce della (inaspettata) crisi pandemica e delle misure adottate dall'Unione europea (*Next Generation EU*) e dal Governo nazionale (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – PNRR) che centralità assoluta hanno dato alle tematiche del *Green* e della innovazione tecnologica.

Invero, le linee strategiche del Progetto prevedevano, in primo luogo, di individuare le modalità di implementazione di tutti gli elementi presenti nell'Agenda 2030, trattandosi di ambiti di lavoro strettamente interdipendenti e da considerare nella prospettiva istituzionale. Basti pensare al tema del superamento delle diseguaglianze, che richiede una profonda conoscenza dello stato dell'arte nei diversi Paesi e la costruzione di nuove forme di legislazione funzionali allo scopo, in stretta connessione tra profili sostanziali, procedurali e processuali. Secondariamente, il Progetto prevedeva che si applicassero alla ricerca metodologie interdisciplinari sia in senso endo-giuridico, sia in senso eso-giuridico, adottando – dove possibile – un approccio ai temi di ricerca diacronico e comparatistico. Sempre sul piano strategico, il Progetto prefigurava l'individuazione e l'implementazione di nuove iniziative di didattica innovativa (quali, *in primis*, un nuovo dottorato “internazionale”), ma anche la creazione di nuovi centri di ricerca interdisciplinari nell'ambito dell'Ateneo nonché l'intensificazione delle collaborazioni già in essere con centri di ricerca europei e internazionali, rispetto a cui il Dipartimento era già ben posizionato.

Il Progetto prevedeva tre linee di ricerca, che sono state sviluppate dai docenti afferenti al Dipartimento.

Una prima linea di ricerca ha riguardato il *Sub-Goal* 16.6 «*Develop effective, accountable and transparent institutions at all levels*». Sul piano delle istituzioni ci si è, in particolare, concentrati su: (i) l'individuazione di innovazioni nell'ambito delle istituzioni politiche chiamate ad elaborare gli indirizzi per l'azione dei governi sulla base di studi volti ad evidenziare l'evoluzione delle forme di governo e sulla base di diversi organismi che elaborano nelle diverse nazioni europee le politiche di sostenibilità; (ii) le nuove forme di produzione normativa in grado di dar corpo a scelte orien-

tate alla sostenibilità (legislazione sociale, legislazione ambientale, promozione della *circular economy*); (iii) la configurazione dei rapporti tra i diversi livelli di governo non più disegnata secondo logiche rigidamente competenziali, ma orientata alla cooperazione tra i livelli stessi e tra essi e la società civile; (iv) lo studio dell'influsso che le istituzioni europee hanno prodotto per generare il nuovo modello di sviluppo sostenibile sia sul piano della legislazione, sia su quello delle politiche pubbliche.

Complementare a questo primo filone di ricerca è stato quello relativo allo studio delle istituzioni giudiziarie e al loro ruolo di tutela delle posizioni giuridiche soggettive poiché, come è noto, non vi può essere sviluppo sostenibile senza tutela dei diritti e della dignità della persona. Si è indagato, in particolare, sulle lacune da un lato e, dall'altro lato, sulle nuove possibilità di tutela sostanziale e processuale dei diritti delle persone e delle minoranze sia a livello nazionale sia a livello sovranazionale, approfondendo le relazioni fra Corti nazionali e tribunali sovranazionali con lo scopo di accrescere le possibilità di "adire un giudice" anche attraverso "liti strategiche" per assicurare effettività alla tutela di diritti negati e intensificare la lotta a tutte le forme di discriminazione. Grande attenzione è stata dedicata anche agli aspetti strutturali della magistratura, la cui indipendenza è stata ampiamente messa alla prova in diversi Paesi europei, non fedeli al rispetto della *rule of law*. Si è studiato, altresì, il tema dell'amministrazione come motore di sviluppo e, soprattutto, di innovazione.

La seconda linea di ricerca concerneva gli obiettivi del *Sub-Goal 16.3* «*Promote the rule of law at the national and international levels and ensure equal justice for all*». In questo ambito, gli studi si sono in particolare concentrati sui temi della giustizia in senso sostanziale e sulla responsabilità sociale delle imprese. Centrale è stata, quindi, l'indagine interdisciplinare sulle diverse teorie sulla giustizia per individuare il modello più idoneo a realizzare gli obiettivi della nuova Agenda per lo Sviluppo 2030. In questo senso, dopo lo scoppio della crisi pandemica, sono stati compiuti importanti studi sia sulle modalità con cui è stata affrontata la crisi, sia sul PNRR, che – oltre a prevedere importanti riforme istituzionali e legislative – richiama le aziende a promuovere investimenti sociali strategici destinati a implementare la difesa dell'ambiente e l'innovazione tecnologica. Particolare attenzione è stata, quindi, dedicata alle discriminazioni (genere, disabilità, immigrati, discriminazioni culturali).

La terza linea di ricerca si è concentrata sul complesso rapporto tra sviluppo tecnologico, innovazione e funzionamento delle istituzioni in vista della realizzazione dei diversi *Goals* dell'Agenda per lo Sviluppo Sostenibile. L'innovazione, assieme ai nuovi modelli economici cui ha dato vita la rivoluzione digitale, rappresenta infatti uno strumento essenziale per raggiungere gli obiettivi delineati dai *Goals* e trasformare la pubblica amministrazione in un soggetto che sia in grado di basare le sue scelte sulla raccolta e rielaborazione di quei dati acquisiti proprio grazie all'utilizzo delle più moderne tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC/ ICT). L'obiettivo è di creare "meccanismi di conoscenza" adeguati a far fronte alle sfide del presente (e del futuro). Non a caso, oggi, di fronte agli scopi che si prefigge il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza si comprende quanto la digitalizzazione e l'innovazione siano serventi a realizzare la rivoluzione verde, nell'ottica della sostenibilità. Gli studi in atto in questa parte della ricerca hanno messo a fuoco il percorso che una moderna amministrazione, ormai largamente digitalizzata, deve compiere per poter arrivare a produrre innovazione e sviluppo. Un esempio per tutti è offerto dalla digitalizzazione della giustizia, con l'introduzione del processo telematico. Altrettanto importante si presenta la smaterializzazione dei processi amministrativi e la tematica dei *big data* e dell'uso intelligenza artificiale nel contesto dei processi decisionali della pubblica amministrazione, con l'obiettivo di potenziare e non certo di ridurre la tutela dei diritti l'eguaglianza e di contribuire a realizzare quel diritto ad una buona amministrazione che è ora codificato nell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

3. *I risultati ottenuti.*

Quanto ai risultati ottenuti, va per prima cosa ricordato che, anche grazie alle risorse messe a disposizione per il tramite del finanziamento ottenuto, il Dipartimento ha visto una crescita significativa dei propri docenti che, da 56 nel gennaio 2018 sono attualmente (inizio 2022) 74.

Al termine di ogni anno solare è stato predisposto un documento che schematizza le attività didattiche, le attività di ricerca e quelle di terza missione attinenti al Progetto svolte dai docenti afferenti al Dipartimen-

to. Tale documento è pubblicato sul sito del Dipartimento ed è liberamente accessibile. Il più corposo documento che raccoglie le attività svolte nel triennio 2018-2020 – e che è stato elaborato con lo scopo precipuo di verificare i risultati raggiunti e quanto ancora deve essere realizzato – attesta la copiosa attività, specie scientifica, svolta dai docenti del Dipartimento e lo sviluppo (lodevole) di sinergie tra i diversi settori disciplinari, nonché la cospicua attività di disseminazione dei risultati delle ricerche svolte, con l'organizzazione di numerosi convegni e seminari, sia nazionali sia internazionali.

L'obiettivo principale del Progetto, ovvero la creazione di un dottorato interdisciplinare sulla sostenibilità, è stato realizzato. Si tratta del dottorato internazionale “*International and Public Law, Ethics and Economics for Sustainable Development*” (LEES), avviato nell'a.a. 2019-2020 (ciclo XXXV) con una platea di 6 dottorandi per anno accademico, le cui borse sono interamente finanziate sul Progetto di eccellenza. Il programma di dottorato LEES mira in particolare alla creazione di una comunità di ricerca interdisciplinare che condivide l'impegno per gli obiettivi della sostenibilità. Tale comunità è dedicata a promuovere un approccio di ricerca in grado di favorire un processo di cambiamento in cui lo sfruttamento delle risorse, la direzione degli investimenti, l'orientamento dell'innovazione tecnologica, il modello di sviluppo economico e organizzativo, e il conseguente cambiamento istituzionale, siano resi coerenti con i bisogni futuri e presenti dell'umanità, garantendo autodeterminazione, parità di trattamento e giustizia sociale a ciascuno dei suoi membri, compatibilmente con la conservazione dell'ecosistema. Nell'ambito del dottorato è attivo un *Scientific Council* che vede l'adesione di eminenti studiosi internazionali. Tale organo programma un'attività annuale consistente in un *workshop* ed una *summer school*.

Tra le numerose altre attività realizzate, si segnala la creazione di gruppi e centri di ricerca, internazionali e interdisciplinari, tra i quali si può menzionare (i) l'Osservatorio internazionale sulla Giustizia focalizzato sulla tutela dei diritti fondamentali, (ii) il Centro di Ricerca Coordinata *Innovation for Well-Being and Environment* (I-WE), (iii) il Centro di Ricerca Coordinata *Migrazioni e Diritti Umani*, (iv) il Centro di Ricerca Interdisciplinare sul *Diritto delle Amministrazioni Pubbliche* (CERIDAP).

Ancora, pare opportuno segnalare – anche perché si distingue come at-

tività di Terza Missione – la creazione della banca dati on line Giurisprudenza Antitrust Milanese (<http://gam.eurojus.it/>) che raccoglie le sentenze di Tribunale e Corte di Appello di Milano in materia di *private antitrust enforcement*, poi sviluppatasi con la collaborazione delle Corti di Appello di Roma e Napoli (oggi v. <http://itaca.eurojus.it/>). Sempre a livello più sistematico, il Dipartimento ha deciso di stanziare una somma annuale per lo sviluppo di attività di Terza Missione (per il 2021 è stata finanziato un progetto dedicato a “Strategie di implementazione dell’Osservatorio online sulla violenza contro le donne, per la diffusione di una cultura *gender sensitive*”).

Infine, si è valorizzata la promozione dell’attività internazionale del Dipartimento, che ha visto, tra l’altro, l’avvio, a partire dal 2020, di un programma di *Visiting professors* finanziato dai fondi del Dipartimento.

Anche il convegno del 29 ottobre 2021 – i cui atti sono raccolti nel volume che si presenta – sebbene concentrato su un aspetto specifico di uno dei tre filoni di ricerca sviluppati nel Progetto di eccellenza – è stata un’ottima occasione per un confronto tra i docenti del Dipartimento che hanno portato avanti in questi anni gli studi sull’accesso alla giustizia e ha consentito un confronto e arricchimento reciproco su un tema sensibile e in continua evoluzione.

4. *Il convegno dedicato a “L’accesso alla Giustizia nel quadro del SD Goal 16”.*

Tale convegno, i cui atti sono raccolti in questa pubblicazione, rappresenta un importante tassello nell’approfondimento del problema dell’accesso alla giustizia nel quadro del *Sustainable Development Goal* n. 16. Nel corso dello stesso, svoltosi online, come detto, il 29 ottobre 2021, il tema è stato scandagliato in moltissimi suoi aspetti e nei diversi livelli in cui si articola un moderno sistema di amministrazione della giustizia.

Al *keynote speech* tenuto dal Professor Nicolò Zanon, giudice della Corte costituzionale italiana e ordinario di diritto costituzionale del nostro dipartimento, sono seguite 14 relazioni, suddivise all’interno di tre panel: “*SD Goal 16 e accesso alla giustizia*”, “*Accesso alla giustizia e diritti fondamentali nella dimensione costituzionale e sovranazionale*” e “*Nuove*

sfide nell'accesso alla giustizia". I contributi pubblicati in questo volume sono stati presentati da studiosi afferenti ai diversi settori scientifico-disciplinari "raggruppati" nel nostro Dipartimento (diritto amministrativo, diritto costituzionale e comparato, diritto internazionale e dell'Unione europea, diritto processuale civile, storia del diritto medioevale e moderno e politica economica) e sono stati discussi da docenti del Dipartimento le cui riflessioni di sintesi sono riportate a chiusura delle tre sezioni di cui si compone il volume.

Le suggestioni emerse e le sfide rappresentate sono molte ed eterogenee. I temi trattati ripercorrono e approfondiscono le problematiche classiche dell'*access to justice* (quali ad esempio la definizione di giustizia, le barriere all'accesso, il diritto di partecipazione e difesa in capo a singoli e a soggetti collettivi) e, al contempo, sollevano questioni nuove e stimolanti (quali l'impatto dell'informatizzazione e delle nuove tecnologie sull'accesso alla giustizia, il rapporto tra esigenze deflattive e giustizia dei processi, l'idea di una sostenibilità dei sistemi giudiziari, etc.). Il bilanciamento tra tutti questi diversi punti prospettici, il precipitato pratico delle soluzioni suggerite e la riflessione sull'implementazione dei principi che sono coinvolti nella tematica *de qua* costituiscono un primo tentativo organico di studiare l'argomento anche secondo una prospettiva multidisciplinare, fornendo una attività di impulso per il futuro dibattito dottrinale e per la successiva attività di ricerca del nostro Dipartimento. Del resto, come i *target* dell'Agenda 2030 ci rammentano, l'accesso alla giustizia è un diritto ancillare alla tutela di tutti gli altri diritti, e occuperà certamente un ruolo centrale nella promozione di società sostenibili.

5. *Nota conclusiva.*

Il contesto di vita e di lavoro, come tutti sappiamo, è radicalmente mutato rispetto al momento della presentazione del Progetto ma, come già ricordato, i temi relativi all'implementazione del *Goal* 16 sono sempre di grande, se non addirittura accresciuta, attualità. Un possibile punto di sviluppo delle ricerche del Dipartimento e, quindi, del Progetto stesso è sicuramente costituito dalla connessione del Progetto ai grandi obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Esso rappresenta una prezio-

sa occasione per declinare alcune tematiche sottese al Progetto di eccellenza nell'attuale contesto e per approfondire il ruolo delle istituzioni e la protezione dei diritti alla luce dei mutamenti – temporanei o permanenti – che l'emergenza pandemica ha indotto nel funzionamento delle istituzioni a tutela dei diritti, a livello tanto nazionale quanto sovranazionale.