

Stato di diritto, accesso ai documenti giuridici, sviluppo sostenibile: “Un progetto italiano”

di Luigi Marini *

L'Agenda 2030 delle Nazioni Unite fissa tra i propri obiettivi anche quello di incrementare la trasparenza, la responsabilità e la natura partecipata delle istituzioni pubbliche. Tale obiettivo costituisce uno dei progressi necessari ad assicurare la “sostenibilità” dello sviluppo.

Le amministrazioni pubbliche locali e nazionali e le complessive situazioni regionali presentano ancora oggi livelli di partenza drammaticamente diversi e possibilità di avanzamento incomparabili. Intervenire in modo costruttivo rappresenta, dunque, un dovere per le organizzazioni internazionali e per gli Stati più avanzati.

Partendo da un dibattito tenutosi alle Nazioni Unite nel giugno 2015, la Rappresentanza italiana ha avviato alcune iniziative che mirano ad affrontare diversi aspetti del problema e a mettere a disposizione della comunità internazionale l'esperienza maturata negli anni passati. Collaborando con le Rappresentanze di altri Stati e con *Idlo* e *Desa*, sono stati avviati percorsi di approfondimento sull'accesso effettivo alla documentazione legale da parte di cittadini, consulenti e soggetti produttivi, nonché sui vantaggi che le moderne tecnologie possono apportare ai sistemi giustizia in modo da renderli in linea con gli obiettivi che abbiamo sopra richiamato.

1. La premessa

Con la Risoluzione di Assemblea generale 70/1 del settembre 2015, le Nazioni Unite hanno adottato la *Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, che include 17 “*Goal*” e un ampio numero di “*targets*” frutto di una lunga elaborazione e di una visione che viene definita “*people centred*”. In altri termini, un'idea di sviluppo che non può prescindere dalla partecipazione attiva delle persone e delle loro organizzazioni quale motore di un cambiamento che, letto secondo le logiche più vicine alla nostra cultura, deve avere basi democratiche e non essere calato autarchicamente dall'alto o concordato dalle sole organizzazioni statali. Lo iato esistente fra tale impostazione e la realtà che abbiamo sotto gli occhi non può far dimenticare come il consenso raggiunto nel settembre scorso costituisca un importante punto di forza per tutti coloro che intendono favorire e mette-

re in pratica le logiche e gli obiettivi della risoluzione adottata.

È ovvio che la determinazione politica accolta da tutti i 193 Stati che compongono le Nazioni Unite impegna ciascuno di essi ad agire muovendo dalle – diversissime – condizioni di partenza e impegna in particolare i Paesi con più avanzato livello di conformità a supportare gli sforzi e i bisogni di quelli che si trovano in situazione di maggiore difficoltà.

All'interno di questa impostazione e non senza grandi dibattiti e difficili punti di equilibrio ha trovato spazio il *Goal 16*, il cui titolo recita:

«*Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels*».

Come ricordato in un mio precedente intervento, il titolo non menziona le parole “*Rule of Law*”, che esprimono un concetto su cui si innestano visioni

* I contenuti del presente intervento esprimono esclusivamente le posizioni personali dell'Autore.

contrastanti e posizioni pragmaticamente lontane¹, ma non di meno racchiude alcuni tra i più importanti elementi essenziali che caratterizzano quel concetto.

Il collegamento che il *Goal 16* stabilisce fra società pacifiche e inclusive, da un lato, e l'esistenza di un sistema di giustizia efficace e accessibile, dall'altro, è la dimostrazione dell'importanza che le Nazioni Unite attribuiscono a una relazione costruttiva fra le regole, la loro conoscibilità e il loro rispetto da parte di tutti gli attori, pubblici e privati (si veda il chiaro riferimento alla *accountability* delle istituzioni "a tutti i livelli"). Per restare a un linguaggio a noi familiare, si sposano in questa prospettiva i diritti individuali e quelli sociali e si opera per rendere effettive le libertà fondamentali che concorrono a costruire il modo stesso di essere di una collettività.

Di qui il ruolo centrale di un sistema di giustizia che dia risposte reali alle promesse contenute nelle leggi e agli obblighi che da quelle leggi derivano. Questa è, ragionevolmente, la lettura più corretta della previsione che sia "garantito a tutti l'accesso alla giustizia", intesa come giustizia imparziale ed efficace.

Tale prospettiva va, poi, messa in relazione con il *Goal 10*, che si incentra sulla riduzione delle disuguaglianze, ivi comprese le condizioni che limitano la capacità dei singoli e delle comunità di accedere alle informazioni necessarie e di tutelare consapevolmente i propri diritti.

Come avremo modo di dire, una simile impostazione richiede che la documentazione legale, intesa in tutte le sue diverse accezioni, sia non solo accessibile ma anche comprensibile a tutti per diventare veicolo di fiducia dei cittadini verso le istituzioni e, insieme, strumento di corrette relazioni personali ed economiche.

2. La genesi del progetto

Il 24 giugno 2015 ebbe luogo a New York un dibattito, co-organizzato dalla Missione italiana con Idlo (*International Development Law Organization*), Undesa (*United Nation Department of Social and Economic Affairs*) e Ipu (*Inter Parliamentary Union*), dal titolo «*Providing access to legal information to accelerate sustainable development*».

Il contenuto e il significato politico dell'iniziativa rendevano chiara la prospettiva di una evoluzione futura dei temi legati all'accessibilità, essendo oramai evidenti il grande accento posto già allora sul tema dello sviluppo "dal basso" e la formalizzazione che

questa prospettiva stava progressivamente ottenendo nella elaborazione della nuova agenda Onu intitolata allo sviluppo sostenibile.

In un simile contesto occorre andare oltre la tradizionale lettura dell'accesso all'informazione legale, che pone al centro dell'analisi la sola disponibilità della documentazione legislativa. Frutto degli sforzi importanti fatti da molti sistemi di produzione normativa dei Paesi occidentali, incluso quello operato a livello di Unione europea, tale impostazione trascura la rilevanza delle normazioni secondarie e, soprattutto, il ruolo essenziale che le decisioni giudiziali giocano nella relazione che si instaura fra le regole e le condotte delle persone fisiche e giuridiche. Come ricordato più volte anche dalla Corte Edu, tali decisioni danno vita al "diritto vivente" e costituiscono per tutti gli utenti un riferimento indispensabile per conoscere in modo efficace e tempestivo le condotte attese, quelle conformi alla regola e quelle vietate.

Muovendo da tale considerazione ottenni che una delle relazioni avesse ad oggetto l'attività svolta dal Ced della nostra Corte di cassazione. Ai partner fu fatto rilevare che la lunga tradizione del Ced e, ancor di più, la recente decisione di rendere liberamente consultabili al pubblico centinaia di migliaia di decisioni delle sezioni civili e penali della Corte potevano rappresentare un'esperienza positiva e di grande impatto, oltre che uno stimolo forte per i Paesi che ancora non hanno affrontato questo aspetto del problema.

I contenuti dell'intervento svolto² furono molto apprezzati e attirarono l'attenzione dei rappresentanti di alcune istituzioni, fra cui il Congresso degli Stati Uniti e la Rete Internazionale delle biblioteche, così come di numerose Rappresentanze Permanenti.

Nacque così l'idea di un coordinamento fra la Rappresentanza italiana a New York, Idlo e Desa per un progetto che valorizzi a livello Nazioni Unite quanto è stato fatto in Italia e crei i presupposti per una iniziativa più ampia che si diriga, innanzitutto, all'esterno (Paesi in via di sviluppo in testa), e quindi all'intero delle stesse istituzioni Onu (standardizzazione degli strumenti e delle procedure di gestione degli strumenti giuridici).

Il progetto tiene in massimo conto la stretta relazione che esiste fra sviluppo sostenibile, trasparenza delle istituzioni e partecipazione dei cittadini; una relazione che, come accennato, attraversa tutta l'Agenda 2030 e i suoi *Goal* e costituirà un riferimento costante nell'azione della comunità internazionale nel corso dei prossimi quindici anni.

1. Si veda l'intervento *I diritti, I tempi, I luoghi (Le Nazioni Unite e i loro percorsi)*, in questa *Rivista trimestrale*, 4/2015, 228-229, www.questionegiustizia.it/rivista/2015-4.

2. L'intervento del Ced, *The experience of the Center for electronic documentation (Ced) of the Italian High Court*, può leggersi www.questionegiustizia.it/rivista/2016/3/ced-24-06-2015-free-public-access-jurisprudence.pdf.

La prospettiva su cui ci muoviamo si articola attorno a due filoni principali: l'accesso alla documentazione legale e l'uso delle tecnologie come strumento di trasparenza, efficacia e responsabilità dei sistemi giudiziari.

3. L'Accesso alla documentazione e l'iniziativa presso il Senato della Repubblica

Il dibattito del 24 giugno 2015 mise in evidenza come in Italia sia il sistema parlamentare sia quello giudiziario abbiano imboccato da tempo strade che favoriscono la diffusione degli strumenti legali e forme di accesso che permettano di reperirli, interrogarli e rapportarli ai bisogni delle persone. Non senza, tuttavia, dover ammettere che gli strumenti di accesso sono ancora oggi pensati essenzialmente per gli addetti ai lavori. Pur con tale limite importante, i sistemi italiani presentano caratteristiche che consentono sviluppi ragionevolmente praticabili e mostrano un livello concettuale e tecnico che dobbiamo considerare avanzato anche a livello internazionale.

Partendo da queste premesse è nata l'ipotesi di dare vita a un momento di riflessione comune fra tutte le istituzioni italiane coinvolte. Le finalità dell'iniziativa sono molteplici e, in estrema sintesi, riconducibili a tre: a) rafforzare nelle istituzioni italiane la consapevolezza dell'importanza del lavoro fatto finora e dell'urgenza di riprendere a camminare assieme in modo coordinato; b) fare del momento di riflessione una opportunità per consolidare un modello di relazioni che possa diventare riferimento per altri Paesi e le realtà internazionali interessate; c) raccogliere stimoli operativi che possano favorire progetti volti a sostenere interventi e investimenti in Paesi dove l'assenza di accesso reale alla documentazione legale rappresenta un ostacolo importante alla crescita democratica e allo sviluppo sostenibile.

Un aspetto centrale dell'iniziativa è rappresentato dalla possibilità di sfruttare uno specifico linguaggio destinato a far dialogare fra loro i sistemi informatici esistenti e a favorire livelli elevati di *interoperabilità*. Si tratta del linguaggio chiamato "Akoma Ntoso", un'espressione che nella lingua Akan dell'Africa orientale significa "Cuori collegati". Nato e sviluppato in Italia, tale linguaggio ha già iniziato a trovare applicazioni importanti in aree diverse del mondo. Ricordo qui il Congresso americano, gli uffici del Par-

lamento europeo, il Parlamento italiano, il nostro Ced (applicazione sperimentale) e la stessa Fao, così che non è difficile ipotizzare che si sia in presenza di uno *standard* destinato a imporsi a livello mondiale.

La genesi italiana del linguaggio e il fatto che anche istituzioni italiane stiano iniziando a utilizzarlo ha rafforzato l'idea del confronto fra le esperienze delle diverse realtà nazionali e incanalato i primi passi operativi dell'iniziativa che abbiamo avviato a New York.

Il primo passo è stato quello di raccogliere l'attenzione delle istituzioni parlamentari, governative e giudiziarie. La collaborazione che da lungo tempo opera nel settore documentale fra Undesa (in particolare grazie al lavoro di Gherardo Casini) e istituzioni parlamentari ha certamente agevolato la manifestazione di interesse espressa dal Presidente del Senato. La proposta è stata accolta con altrettanta disponibilità sia dal Ministro della giustizia e dai suoi collaboratori più stretti sia dalla Presidenza della Corte di cassazione e dal Direttore del Ced. Va ricordato, a tale proposito, che il Ministro della giustizia è anche Guardasigilli e responsabile dei servizi informatici/informativi del settore giustizia.

Forte di questa base di consenso, il progetto è stato esteso all'attenzione della Presidenza della Repubblica e della Corte costituzionale; sono stati, infine, coinvolti, sia la struttura di coordinamento tecnologico della presidenza del Consiglio dei ministri sia gli organi legislativi delle Regioni attraverso il loro coordinamento nazionale.

La necessità di rafforzare il legame tra l'iniziativa italiana e gli organismi internazionali è stata affrontata anche attraverso il forte messaggio di interesse e di apertura che nel corso dell'Assemblea annuale dell'Idlo, tenutasi a Roma a fine 2015, il Ministro della giustizia ha espresso in favore di una iniziativa internazionale in tema di accessibilità agli strumenti legali.

Si è così giunti al dibattito che ha avuto luogo presso la Biblioteca del Senato in 4 aprile 2016 e che ha pienamente corrisposto alle promesse. Non dobbiamo nasconderci che al successo dell'iniziativa hanno fornito una forte spinta, da un lato, la cultura e lo sguardo delle due istituzioni internazionali, con Undesa capace di un indispensabile raccordo e, dall'altro, l'impegno e la sensibilità di alcuni protagonisti che hanno trasferito la cultura e l'esperienza di magistrato nelle istituzioni ove attualmente operano³.

Tutte le istituzioni invitate hanno partecipato attivamente ai lavori e contribuito a ricostruire i percorsi di un processo di trasparenza e accessibilità do-

3. Posso ricordare il presidente del Senato Piero Grasso, che ha patrocinato l'iniziativa e messo a disposizione la sala della Biblioteca del Senato, oltre ad aprire i lavori con un intervento di grande apertura; Ernesto Lupo, che è stato direttore del servizio della Gazzetta Ufficiale, presidente della Corte di cassazione e oggi opera con ruolo di grandissima responsabilità presso la presidenza della Repubblica; Carlo Visconti, segretario generale della Corte costituzionale, e Floretta Rolleri, che ha la responsabilità del settore informativo della Corte; Giovanni Melillo, Capo di gabinetto del Ministro della giustizia.

cumentale molto più coerente a livello complessivo di quanto il singolo punto di vista lasci pensare⁴.

Non è questa la sede per un'analisi tecnica dei profili affrontati, e mi limito a qualche osservazione di sintesi.

3.1. L'importanza politica del seminario è stata evidenziata dal telegramma di saluto del presidente della Repubblica⁵, dall'intervento iniziale del presidente del Senato⁶ e da quello di Irene Khan, direttore generale di Idlo. Quest'ultima, in particolare, ha evidenziato come la presenza di tutte le istituzioni italiane coinvolte costituisca un fattore centrale di successo dell'iniziativa e una premessa per impegnarsi in favore di possibili sviluppi internazionali dei risultati del confronto⁷.

3.2. La partecipazione degli organismi legislativi, di quelli giudiziari e di quelli con funzioni di governo⁸ ha consentito di ricostruire un panorama completo dei settori in cui l'accessibilità alla documentazione legale assume un rilievo fondamentale e sui quali occorre investire in modo ancor più coordinato.

3.3. I progressi fatti dal 1976 ad oggi sono davvero impressionanti, soprattutto se si guarda al salto di qualità che "Normattiva" (2010) rappresenta rispetto a "Normeinrete" (1999) e al coordinamento che si è instaurato fra organismi parlamentari e giudiziari (in particolare la Corte di cassazione e il suo Ced). La possibilità di far nascere i testi nel formato corretto e di effettuare ricerche secondo la vigenza delle norme va di pari passo con lo sviluppo di una interoperabilità aperta alle altre istituzioni nazionali (ad esempio, Corte di Conti, Banca d'Italia) e internazionali (in particolare quelle europee).

3.4. È oggi possibile procedere secondo il metodo della "ricerca federata", che lascia autonomia alle singole banche dati e permette alle stesse di dialogare attraverso sistemi di interoperabilità che utilizzano e favoriscono ulteriormente il ricorso a standard riconosciuti.

3.5. Questi progressi rendono praticabili forme di ricerca della storia dei progetti/disegni di legge e dei passaggi e cambiamenti che essi hanno conosciuto, così consentendo al magistrato e a ogni altro interrogante di ricostruire il percorso parlamentare.

3.6. Altrettanto importante la possibilità di integrazione della produzione normativa regionale, anch'essa in grado dal 2008, nel contesto del progetto "Normattiva", di utilizzare un motore di ricerca federato e di muoversi secondo logiche di convergenza in vista di un prossimo allineamento, che consentirà un accesso gratuito a vantaggio di tutti gli utenti.

3.7. Questi progressi sono stati accompagnati e sostenuti da una forte interazione fra le autorità legislative e amministrative, da un lato, e quelle giudiziarie, dall'altro. La presenza di magistrati negli organismi di governo, *in primis* Ministero della giustizia e Gazzetta Ufficiale, ma anche la precedente Autorità per l'informatica, e presso la Corte costituzionale ha operato come un collante in grado di collegare tra loro i diversi momenti di produzione delle norme e quelli in cui le norme vengono applicate⁹. Come ha ricordato il Direttore del Ced della Corte di Cassazione, fin dagli anni '70 la magistratura ha operato intensamente per affiancare e collegare le banche dati sulla legislazione e sulla giurisprudenza e per aprirle progressivamente alla dimensione europea.

4. Il programma dei lavori del seminario tenutosi il 4 aprile 2016, presso la Sala degli Atti parlamentari della Biblioteca del Senato "Giovanni Spadolini", intitolato *L'esperienza italiana in materia di accesso aperto alla normativa e all'informazione giuridica*, può leggersi www.questionegiustizia.it/rivista/2016/3/senato-programma-seminario-4-aprile-2016.pdf.

5. Il testo del telegramma del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, può leggersi www.questionegiustizia.it/rivista/2016/3/mattarella-telegramma-4-aprile-2016.pdf.

6. L'intervento del Presidente del Senato, Pietro Grasso, può leggersi www.questionegiustizia.it/rivista/2016/3/grasso-intervento-4-aprile-2016.pdf.

7. Giampaolo Cantini ha ricordato il grande investimento che l'Italia ha fatto nel 2002 (la somma è di circa 3,7 milioni di euro) per raccordare il sistema "Normattiva" con gli sviluppi in atto nei Paesi africani e ha sottolineato come anche quella esperienza ci dica dell'importanza di costruire indicatori statistici adeguati agli obiettivi di sviluppo: l'accesso ai dati legali dovrebbe essere incluso fra gli indicatori, così come gli indicatori che misurano l'impatto delle leggi sulle istituzioni e sulla società.

8. Ad esempio, Luigi Capogna, della presidenza del Consiglio dei ministri, ha ricordato che la legge 124 del 2015 e il decreto legislativo sulla trasparenza renderanno possibile quel controllo "diffuso" che, non consentito dalla legge 241/1990, costituisce per cittadini e associazioni una opportunità fondamentale di conoscenza, critica e partecipazione alla vita amministrativa.

9. Floretta Rolleri ha ricordato che la collaborazione fra Ministero della giustizia e Ced è iniziata negli anni '70, al giorno d'oggi il progetto Ecli è in grado di includere tutte le istituzioni interessate fino al livello europeo. Giovanni Cattarino, a sua volta, ha ricordato la collaborazione fra il Ministero della giustizia e il Poligrafico e le iniziative adottate in cooperazione con l'Università di Torino per favore gli "open data", non senza nascondere i passi ancora da compiere per completare il sistema.

3.8. I sistemi adottati e in via di sviluppo consentono oggi di avvalersi dei linguaggi e degli strumenti più usati dai grandi operatori tecnologici e istituzionali e dai cittadini, così che la fruibilità dei dati e delle informazioni è sempre più agevole e sicura¹⁰.

Nel concludere la sintesi del dibattito del 4 aprile 2016, vorrei evidenziare due profili che mi appaiono centrali sul piano culturale. In primo luogo, questo sviluppo che impegna le istituzioni italiane costituisce nei fatti l'attuazione del principio secondo cui l'accesso alle regole costituisce un diritto del cittadino, con la conseguenza che chi forma quelle regole non ne è più il "proprietario" autorizzato a disporne come vuole¹¹. Il secondo profilo guarda alla necessità che le informazioni legali non siano solo accessibili, ma anche comprensibili e fruibili. Su questo ha avuto parole di grande chiarezza Ernesto Lupo, ricordando come si sia in presenza di un aspetto che vede l'Italia non certo maestra: la tecnica di redazione delle norme e il linguaggio delle sentenze producono documenti difficilmente comprensibili per gli stessi addetti ai lavori e la moltiplicazione delle fonti di diritto richiede ogni giorno di più un ripensamento dei modi in cui le regole sono scritte e rese disponibili¹².

4. L'iniziativa newyorkese sulla "E-Justice"

Contemporaneamente allo svilupparsi del confronto sull'accesso alle diverse forme di documentazione legale nei termini fin qui ricordati, abbiamo continuato ad adottare un approccio "parallelo" collegato in modo più diretto al lavoro giudiziario. Mi riferisco all'importanza di un sistema giudiziario efficace e trasparente quale strumento per lo sviluppo di ogni società.

Anche in questo settore il panorama mondiale presenta situazioni locali e livelli di servizio drammaticamente diversi e sbilanciati, rendendo evidente

come la comunità internazionale abbia un fortissimo interesse a favorire la crescita dei Paesi ove i sistemi giudiziari presentano strutture e (in)capacità che divengono quasi un ostacolo alla crescita. Una larga parte dei documenti Onu concentra l'attenzione sull'esigenza di miglioramento della giustizia penale, definita uno strumento essenziale di contrasto alle forme di crimine organizzato e a quei reati che sottraggono alla collettività risorse fondamentali e che ostacolano lo sviluppo equilibrato della società e dell'economia, oltre a incidere negativamente sulle giovani generazioni¹³. Non mancano, tuttavia, risoluzioni che affrontano in termini generali il tema del rafforzamento della *Rule of Law*¹⁴ e altre che si occupano più specificamente del ruolo svolto dal settore privato-commerciale in relazione allo sviluppo¹⁵.

In tale contesto la Rappresentanza italiana ha organizzato a New York con altre Rappresentanze e con l'ufficio dedicato alla *Rule of Law* del Segretariato una giornata di riflessione sul supporto che gli strumenti elettronici possono dare al miglioramento della giustizia e della risposta giudiziaria in rapporto ai bisogni dei cittadini. Il sistema italiano è stato presentato dal Direttore della Dgsia del Ministero della giustizia, Pasquale Liccardo.

Mentre altri relatori hanno concentrato l'attenzione essenzialmente sulla maggiore produttività e sull'abbattimento dei tempi che possono derivare dalla gestione informatica degli uffici e dei procedimenti, da parte italiana si è ritenuto importante evidenziare anche altri profili che assumono un grande rilievo a livello di sistema. Soprattutto in una prospettiva più ampia, infatti, ci sono aspetti di ordine generale che meritano di essere sottolineati e che giustificano, a nostro avviso, quegli investimenti che sono necessari per far crescere le risposte nazionali e la collaborazione internazionale: l'applicazione delle moderne tecnologie ai sistemi giudiziari porta con sé avanzamenti importanti anche sul piano istituzionale, su quello delle politiche giudiziarie e su quello, non meno importante, delle relazioni.

10. Il riferimento è ai sistemi Xhtml, Rdf/Owl e Skos, da un lato, e ai sistemi ePub e Pdf/A, dall'altro.

11. Tale espressione, introdotta nel dibattito da Maria Pia Giovannini, esprime bene il salto culturale che le nostre Istituzioni hanno fatto e la profondità di un approccio "democratico" al sapere giuridico di cui dobbiamo andare fieri e che abbiamo il dovere di far conoscere, diffondere, sostenere.

12. Il testo della "traccia" dell'intervento di Ernesto Lupo può leggersi www.questionegiustizia.it/rivista/2016/3/lupo-relazione-sena-4-aprile-2016.pdf.

13. Richiamo per tutte la risoluzione, che l'Italia facilita annualmente, dedicata alla prevenzione del crimine e alla giustizia penale (da ultimo, risoluzione di Assemblea Generale 70/178).

14. Da ultimo, risoluzione di Assemblea Generale 70/118.

15. Da ultimo, risoluzioni di Assemblea Generale 70/187, 188 e 189.

In termini molto sintetici, possiamo affermare che la gestione informatica dei registri e dei procedimenti rende il sistema trasparente e, insieme, favorisce le forme di responsabilità sociale (*accountability*) di chi ha il compito di gestirlo. Essa, inoltre, rende disponibili dati statistici essenziali per il miglioramento della gestione locale e, insieme, per l'adozione di politiche nazionali sulla giustizia fondate su informazioni reali e utili. Infine, agevolando e formalizzando le transazioni e i passaggi propri dei procedimenti giudiziari, essa rende più chiare e potenzialmente più efficaci le relazioni fra tutti i soggetti coinvolti, a partire da quelli professionali.

Un ulteriore elemento va evidenziato: un sistema gestito con strumenti informatici mette il singolo utente in grado di conoscere e seguire l'evoluzione del procedimento che lo riguarda, così come (a seconda dei livelli di accesso previsti) di conoscere i documenti presentati e i provvedimenti adottati nel procedimento di cui è protagonista.

In conclusione: conoscibilità, tracciabilità, trasparenza, informazione. Sono, questi, benefici che corrispondono esattamente ai valori e agli obiettivi inclusi nel *Goal 16*.

Queste considerazioni sono uscite rafforzate dal dibattito del primo giugno 2016 e gli interventi effettuati dai presenti al termine delle relazioni introduttive si sono posti la domanda su come sistemi avanzati come quelli illustrati possano essere estesi a Paesi le cui strutture e la cui condizione complessiva non sembrano in grado di importare modelli complessi.

Le risposte che anche da parte italiana sono state fornite su questo profilo meritano un breve cenno.

a) È evidente a chiunque approcci il tema con obiettività che la "esportazione" di sistemi complessi non solo non è pensabile, ma neppure avrebbe esito positivo. Del resto, ogni Paese con sistemi di giustizia avanzati ha costruito nel tempo procedure e strutture "cucite" sulle proprie leggi, sulla propria organizzazione, sulla propria cultura giuridica, sul proprio contesto sociale.

Tuttavia, abbiamo buoni motivi per credere tuttora quei Paesi abbiano dovuto affrontare alcuni punti di criticità comuni e dare risposta ad alcune esigenze fondamentali che non differiscono molto fra le varie realtà locali. Tutti i Paesi, poi, hanno nel tempo affinato le proprie soluzioni, imparando dagli errori commessi e introducendo metodologie rese via via possibili dallo sviluppo tecnologico.

Tutto questo *know how* e queste esperienze possono contribuire alla creazione di un modello relazionale semplice ed essenziale in grado di diventare un punto di riferimento per ogni sviluppo legato alla condizione delle singole realtà nazionali che richiedono di essere sostenute. A ben considerare, poi, l'idea di una base tecnica comune che possa venire adattata di

volta in volta nelle sue forme più essenziali risponde anche a una duplice esigenza. Da un lato, quella di realizzare una struttura-base comune che possa essere più facilmente mantenuta e di garantire la coerenza degli sviluppi e la *interoperabilità* (incluso il dialogo fra sistemi tecnologici non interattivi). Dall'altro, quella di permettere a ciascuna realtà di adattare il sistema alle proprie esigenze senza perdere di vista i fattori che mantengono un collegamento con le altre realtà più vicine (ovvero di muoversi all'interno di politiche regionali coerenti).

b) Il discorso si fa più complesso quando si passa ad affrontare il tema di quale possa essere il soggetto in grado di coordinare un simile approccio a livello globale. Il primo pensiero va, ovviamente, alle Nazioni Unite, e cioè all'unica realtà che presenta quel carattere di universalità necessario per mettere in piedi un progetto e per ricevere una accettazione di massima da parte degli attori statali.

Il dibattito del primo giugno si è mosso in questa prospettiva, mettendo allo stesso tavolo rappresentanti degli Stati, esponenti degli uffici del Segretariato delle Nazioni Unite e potenziali interlocutori, come la World Bank.

c) Non possiamo dimenticare che le esigenze a cui si è inteso dare una prima risposta sono oramai sentite da tutti i Paesi del mondo e stanno spingendo gli attori nazionali più avveduti ad adottare le soluzioni rese possibili alle condizioni date. Basti per tutti l'esempio dell'Uganda, dove una piccola associazione di giuristi ha preso atto del fatto che il 90% del territorio nazionale non ha luoghi o strutture cui le persone possano rivolgersi per assistenza legale, comprese le esigenze più semplici. Ebbene, sfruttando il fatto che le piccole comunità situate fuori dalla capitale (dove si concentra la quasi totalità degli studi legali e delle strutture di giustizia) sono ancora prive di accesso a internet ma hanno accesso alla telefonia mobile, l'associazione ha creato una "app" per apparati cellulari che fornisce gratuitamente informazioni generali e che consente alla singola persona di inviare una richiesta o una doglianza alla centrale che poi la smista tra gli avvocati che accettano di prestare tale servizio. Da quel momento in poi, la persona riceve sul telefono informazioni sulla propria richiesta o sulla causa iniziata, dialogando con il proprio avvocato senza doversi recare nella capitale o venendo comunque sostenuta dalla struttura di assistenza legale più vicina a cui è stata indirizzata. Questo ha consentito a migliaia di persone, in numero crescente in modo esponenziale e tale da mettere in difficoltà il servizio, di poter far valere i propri diritti e di avvicinarsi alla giustizia.

Ciò detto, siamo ben consapevoli che la decisione dei promotori dell'iniziativa del primo giugno di offrire ciascuno un possibile modello e di presentare

tali modelli in modo comparato rappresenta solo un primo passo. Ma abbiamo ritenuto che anche questa prospettiva debba essere valorizzata in una fase in cui gli organismi internazionali iniziano a muoversi verso la concreta implementazione dell'Agenda 2030 e dei suoi Goal.

In conclusione

Per la sua storia e la sua cultura l'Europa costituisce a livello globale un soggetto fondamentale per la difesa dei valori e delle regole che stanno alla base della *Rule of Law*.

Non sempre possediamo la flessibilità intelligente per cogliere le esigenze legittime altrui e le relative difficoltà; talvolta ci illudiamo/pretendiamo di fare della nostra lettura della *Rule of Law* l'unico "vero e autentico" modello e prestiamo poca considerazione alle soluzioni che altri hanno adottato o stanno elaborando. Pur con questi limiti (tipici di chi si considera titolare del *copyright*), dobbiamo apprezzare gli sforzi che quotidianamente i Paesi europei esprimono nei diversi settori delle relazioni internazionali per la salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali, per la responsabilizzazione di chi governa, per la trasparenza e democraticità delle istituzioni, per la par-

tecipazione di tutte le persone in condizione di pari dignità alla vita della collettività.

In questo i giuristi continuano a rivestire un ruolo fondamentale di analisi, di approfondimento e di impulso. Il confronto con la realtà che molti di loro praticano (o hanno praticato a lungo) porta a cogliere le premesse e i segnali dei cambiamenti, così come le potenziali conseguenze sui sistemi e sulla vita delle persone che derivano dalle tendenze in atto e dalle modifiche normative che vengono proposte.

Sono queste alcune delle ragioni che spingono la Rappresentanza dell'Italia presso le Nazioni Unite a progettare percorsi di collaborazione che aiutino a diffondere le soluzioni per una accessibilità effettiva alla documentazione giuridica o quelle per una gestione trasparente ed efficiente dei sistemi di giustizia.

Dare vita a risposte essenziali, quanto più possibile semplici, dà corpo alla possibilità di rendere le soluzioni adattabili e adottabili da ogni Paese, dialoganti fra loro e potenzialmente coerenti, in grado di avvicinare i sistemi e di far passare, attraverso le buone prassi, messaggi positivi. Insomma un piccolo contributo alla parte "buona" della globalizzazione in un'epoca in cui sono soprattutto gli aspetti negativi a predominare nella percezione collettiva e, sfortunatamente almeno in parte, anche nei fatti.