



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,  
dei Consigli Regionali e delle Province Autonome*

**“La comunicazione istituzionale:  
l’Italia e l’Europa”**

**23 giugno 2000**

**Seminario**

SILVANA AMATI, *Presidente Centro Studi delle Assemblee legislative regionali (CESAR)*. Darei subito la parola al Presidente del Consiglio regionale delle Marche, dott. Luigi Minardi, in modo che possa portare il saluto al nostro incontro, perché impegni istituzionali lo portano poi a doverci lasciare.

Lo ringraziamo particolarmente per essere intervenuto.

LUIGI MINARDI, *Presidente del Consiglio regionale delle Marche*. Non posso che esprimere ai funzionari dei Consigli regionali presenti apprezzamento per lo sforzo formativo sul tema essenziale di una moderna democrazia, quale quello della comunicazione istituzionale che avete avviato esaminando il sito Internet della Camera dei deputati e in parte il sito del Senato della Repubblica ed oggi del Consiglio d'Europa.

Un particolare saluto ai relatori e ai dirigenti del Consiglio d'Europa e della Camera dei deputati presenti.

Dobbiamo costruire nelle Regioni esperienze e strumenti di alto livello, capaci di rendere servizi informativi sempre più efficaci ai cittadini e strumenti di lavoro sempre più aggiornati ai rappresentati popolari eletti.

Il presente incontro, già programmato dal Cesar e della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali, che ringrazio per la sensibilità e per lo sforzo formativo con il patrocinio del Consiglio regionale delle Marche e la collaborazione dell'Università di Urbino, si svolge a ridosso del primo impatto che le forze politiche rappresentative elette nella recentissima consultazione regionale hanno avuto con gli effetti della riforma costituzionale che ha portato all'elezione diretta dei presidenti di Regione. Essa, sulla base di un indirizzo di fondo già sperimentato per i Comuni e per le Province, si è mossa privilegiando il momento decisionale rispetto al momento rappresentativo. Oggi, per il Consiglio regionale si pone il problema della determinazione, nello statuto, del punto di equilibrio tra i due momenti (decisionale e rappresentativo), in un contesto completamente diverso rispetto alla costituzione delle Regioni e alla formazione dei relativi statuti negli anni '70.

Basti pensare al nuovo ruolo assunto da Comuni e Province dopo le nuove riforme. Allora si tendeva a valorizzare momenti partecipativi, fino a produrre statuti che prefiguravano una organizzazione della gestione del potere regionale in modo assembleare o semi assembleare, in sostanza una co-gestione esecutivi-assemblee, si riteneva necessario il massimo coinvolgimento di ogni realtà e formazione sociale alla determinazione delle scelte politiche.

Si enfatizza sempre di più la separatezza, oggi, tra esecutivi e legislativi, vedi anche l'introduzione degli assessori esterni, la potestà regolamentare della Giunta finalizzata a una maggiore celerità nelle scelte e decisioni politiche per azioni ed interventi più efficaci dei governi, garantiti solo, si ritiene, da una maggiore stabilità.

Dobbiamo sempre saper cogliere i valori di riferimento della società o la loro rappresentazione per cercare di interpretarli in positivo nell'azione concreta della politica.

Non si ritiene più cogente la rappresentanza politica degli interessi solo attraverso i partiti o i singoli componenti delle assemblee elettive, sono sorte nuove forme di rappresentanza degli interessi, dei gruppi sociali, basti pensare alla organizzazione delle lobbies.

Lo sviluppo delle tecnologie, in particolare di quelle informatiche, ci dà la capacità di essere collegati in tempo reale con gli avvenimenti. Esiste per il cittadino,

oggi la possibilità di conoscere con immediatezza le novità normative e le decisioni che toccano i suoi interessi. Vi è la possibilità di incidere con interventi diretti ed immediati, attraverso la posta elettronica, su chi deve assumere la decisione. Su chi deve scegliere e assumere decisioni che toccano i cittadini perché investito di responsabilità democratiche nelle istituzioni incombe l'onere di non trascurare o dimenticare i problemi nuovi che possono insorgere, primo fra tutti quello della possibile esclusione da ogni forma di partecipazione alla determinazione di scelte politiche significative di grandi fasce di cittadini che non sono in grado di usare o possedere le nuove tecnologie informatiche.

Sono dunque davanti a noi sia i rischi della democrazia elettronica sia le potenzialità rappresentate da una possibile agorà telematica, dove i cittadini possano trovare nuove forme di partecipazione. Sta a noi trovare con intelligenza e attivare quegli strumenti più idonei a far sì che le potenzialità si possano cogliere. Tali considerazioni servono solo ad esprimere consapevolezza su come svolgere i nostri interventi nell'organizzare attraverso i nuovi statuti e i conseguenti regolamenti interni, la nuova identità della Regione in un contesto di trasformazione della Repubblica che si muove verso il federalismo.

Emerge forte l'esigenza di trasparenza nella formazione degli atti e, conseguentemente, l'organizzazione della comunicazione interna all'ente Regione e con l'esterno sia della Giunta regionale sia del Consiglio regionale.

Tornano dunque in evidenza su nuove basi il problema dell'accesso agli atti e quelli della protezione dei dati personali e della salvaguarda della privacy, dovrebbero essere rilette le leggi regionali sugli accessi agli atti.

So di rivolgermi a funzionari dei Consigli regionali nel dire che la qualificazione e la formazione del personale sulle nuove tecnologie è essenziale al lavoro efficace e produttivo degli eletti.

Lo sviluppo della presenza su Internet del Consiglio regionale e la organizzazione di un completo ed efficace Intranet all'interno dell'ente può favorire sia il rapporto diretto e l'acquisizione delle informazioni e la conoscenza dei provvedimenti per la larga parte dei cittadini che usano il computer sia il quotidiano impegno dei consiglieri. Dovranno essere studiati strumenti di salvaguardia dei dati sensibili.

L'esigenza di trasparenza di ogni azione della Regione ha come naturale conseguenza l'individuazione di nuove forme di controllo da parte del Consiglio non di tipo formale, dirette ad indagare il risultato concreto degli atti della Giunta soprattutto in relazione al programma di governo. L'informatizzazione delle strutture è la condizione minima per assolvere a questa importantissima funzione. Emergono problemi che attengono alla qualità della legislazione, al controllo di ammissibilità delle proposte e ad un serio esame di fattibilità. So che si sta sperimentando positivamente in qualche Consiglio regionale. Problemi, questi, che devono trovare nel nuovo regolamento interno norme adeguate.

L'uso di Internet non può che essere fondamentale nel rapporto di comunicazione cittadino-Councilo regionale e cittadino-consigliere regionale, ma è anche strumento utile per il monitoraggio permanente delle azioni dell'Esecutivo.

La capacità dei funzionari dei Consigli regionali di navigare nei vari siti istituzionali e/o specializzati alla ricerca di documentazioni utili, di banche dati, di informazioni da offrire come supporto al legislatore e/o al cittadino, sarà elemento primario nel lavoro quotidiano.

Per questo non posso che augurarvi buon lavoro e la capacità e la possibilità di poter continuare questo lavoro che già è stato avviato con profitto e con qualità.

SILVANA AMATI. Ringraziamo particolarmente il presidente Minardi perché siamo consapevoli qui nelle Marche, ma penso anche di poterlo dire per il futuro della Conferenza e del Cesar, di avere in lui un riferimento che ci consentirà di lavorare positivamente e che consentirà una positività di quegli impegni che abbiamo faticosamente costruito in questi anni. Lo ringraziamo anche perché sappiamo che, siccome i Consigli si sono appena formati, ci sono atti urgenti da compiere e quindi sappiamo che per lui ha costituito un impegno particolare essere qui questa mattina.

Saluto anche il prof. Mari, preside della facoltà di giurisprudenza, che ringraziamo per l'ospitalità che ci ha voluto concedere. Consentitemi di fare una breve riflessione.

Un saluto non rituale ai relatori, all'università, ai funzionari della Camera e del Senato presenti. E' ormai riconosciuto che la Conferenza, con la legislatura trascorsa, ha posto le basi di un ruolo istituzionalmente più rilevante e qualificato non solo a livello nazionale ma anche a livello internazionale con la costituzione della Conferenza delle Assemblee regionali d'Europa e anche con i rapporti con i parlamentari Usa. Essa ha saputo porre al centro della sua attenzione, oltre ai problemi del ruolo odierno delle assemblee elettive, la formazione del personale, i temi delle tecniche legislative e della fattibilità delle leggi. Ha prodotto raccordi più stretti tra strutture regionali e Parlamento nazionale, ha azionato rapporti significativi con università, istituzioni culturali e studiosi. Basti pensare ai seminari importanti che si sono svolti a Genova, a Bologna, a Bari, a Torino sulle tecniche legislative, i cui atti contenuti in un unico Cd sono ormai in via di distribuzione a tutti i Consigli regionali.

Ho avuto modo di ripetere che, condividendo le indicazioni del presidente Violante sull'esigenza di una democrazia decidente, dobbiamo fare in modo che essa abbia la sua base nelle assemblee elettive. La situazione deve stimolarci ad avviare lo studio di strumenti possibili e innovativi per le assemblee riferiti alla conoscenza e all'applicazione delle leggi, al loro uso, alla loro pubblicizzazione.

Fra gli strumenti che la Conferenza si è data c'è il Cesar che è articolato in tre sezioni: banca dati condivisa, centro di documentazione sulle tecniche legislative, comunicazione istituzionale. In tutte le articolazioni abbiamo fatto passi avanti con le iniziative concrete e in quest'ultima fase in particolare, ci siamo concentrati sulla formazione del personale. Tengo a ricordare che dal punto di vista economico-finanziario abbiamo investito pochissimo e che questo elemento è un valore non secondario, perché il dato di avere ottenuto riscontri significativi con spese praticamente nulle, credo che sia, nel trend nazionale, un fatto innovativo da ricordare.

Questo però vuol dire che per lo sviluppo successivo di queste strutture sarà forse indispensabile un impegno differente.

Obiettivo primario è quello di formare una nuova figura professionale, quella del tecnico della legislazione ma anche della normazione provinciale e comunale che sappia utilizzare tutte le risorse dell'informatica finalizzandole al suo compito, usandole per la ricerca delle tecniche legislative, per applicare gli elementi fondamentali di fattibilità delle leggi, per possedere ed aumentare le conoscenze di base per l'implementazione delle leggi. Una figura professionale che sia capace di offrire una risposta tecnica, adeguata alle esigenze di un lavoro legislativo che diventa sempre più complesso e che per questo dovrebbe diventare per i funzionari regionali, sempre più stimolante e qualificante. Per poter raggiungere tali risultati il Cesar, il 22 dicembre 1999 ha

sottoscritto con il rettore sen. Carlo Bo, in attuazione di una deliberazione approvata dalla Conferenza dei Presidenti nell'assemblea plenaria del 3 dicembre 1998, una convenzione con l'università di Urbino per la realizzazione di corsi annuali di informatica giuridica che si articoleranno in conferenze, seminari e convegni itineranti, per mantenere una cultura della Conferenza legata al territorio nazionale, con lo scopo "dell'efficace formazione permanente del personale dei Consigli regionali ed in raccordo con il mondo accademico in merito all'approfondimento delle tematiche riguardanti l'informatica giuridica, documentaria, redazionale e gestionale".

Ciascun corso sarà tenuto sia da docenti affermati afferenti alle diverse università, sia da soggetti di volta in volta scelti tra esponenti di applicazioni informatiche dei Parlamenti nazionali, del Parlamento europeo, delle assemblee legislative regionali, italiane ed europee. Ai corsi, gratuiti, sarà ammesso il personale dei Consigli regionali e delle Province autonome che ne faccia richiesta, sino al massimo di 100 unità. Il 10% dei posti è riservato gratuitamente agli studenti dell'ateneo urbinato.

Abbiamo già insediato il comitato tecnico che dovrà fare proposte di programmi e anche il calendario dell'anno prossimo.

In questo quadro tecnico-organizzativo e culturale abbiamo organizzato, in collaborazione con la Camera dei deputati presso la Sala del Mappamondo del Palazzo di Montecitorio, i corsi sul sito Internet della Camera dei deputati, la cui prima sessione del primo corso è stata aperta il 28 gennaio con l'intervento proprio del presidente Violante, che sempre ha segnato, con la sua attenzione, il percorso della Conferenza e anche del Cesar. Poi, ricorderete, ci sono stati momenti successivi: una seconda sessione il 10 marzo, poi il 7 aprile, poi il 19 maggio.

Il percorso allora avviato si chiude oggi con un orizzonte allargato all'Europa.

Ringrazio particolarmente il dott. Riccardo Priore e il dott. Iorg Polakiewicz che ha accolto il nostro invito ad illustrare il sito del Consiglio d'Europa.

L'attività formativa del Cesar dovrà proseguire anche sulla base di un maggior coordinamento tra i Consigli regionali, e siamo certi che la nuova Conferenza saprà cogliere e far crescere questi semi che sono stati posti.

Le iniziative formative assunte hanno senz'altro già ottenuto il risultato di rafforzare gli scambi di esperienze e di conoscenze fra i funzionari delle assemblee legislative delle Regioni, Province autonome e del Parlamento, anche tenendo conto del diverso processo di informatizzazione in atto. Si sono avuti contatti con l'Istituto per la legislazione che svolge un'eccellente attività del campo degli studi sulla legislazione, nel campo del diritto parlamentare e della qualità della legge, che ha avuto tra l'altro docenti importanti e prestigiosi come Amato e come Rescigno, per organizzare insieme un corso su temi istituzionali — quelli delle assemblee e dei regolamenti interni — e anche sui diversi sistemi elettorali. Il corso dovrebbe essere dedicato espressamente ai funzionari dei Consigli regionali in vista dei nuovi regolamenti consiliari e delle nuove leggi elettorali. Un'iniziativa sperimentale da fare per gruppi di Consigli in sedi decentrate, tali da consentire la frequenza, senza obbligare a costosi movimenti esterni. Dovrebbe occupare due giornate alla settimana per un totale di 12-14 giornate, con spese ripartite tra le Regioni interessate.

C'è un programma molto articolato, ma io credo che i dettagli di questo programma debbano essere discussi e trattati con i nuovi organizzatori rispetto alla Conferenza. Questo è un vero e proprio progetto per costruire una rete delle assemblee legislative, che presuppone forme di cooperazione e sinergie tra tutte le assemblee legislative, non solo attraverso l'utilizzazione di strumenti informatici e telematici. Si

tratta di un progetto per fornire supporti all'attività del legislatore, come emerso, tra l'altro, negli incontri che abbiamo fatto alla Camera dei deputati e di cui si è fatta portavoce la dott.ssa Rovero del Piemonte, che oggi non può essere con noi per una concomitanza per lei inevitabile.

Il progetto si basa su forme di integrazione documentale e telematica tra le assemblee regionali e gli organi nazionali interessati attraverso Internet e la rete unitaria della pubblica amministrazione. Ciò al fine di dar vita a strumenti utilizzabili da tutti gli enti collegati, per scambi di informazioni ed esperienze nonché per l'accesso e la gestione comune di banche dati legislative. Potrebbe derivarne una razionalizzazione delle forme di comunicazione tra le istituzioni, in una visione coordinata e completa di tutte le risorse informative, documentali e anche formative. Oltre ad evitare doppioni, sovrapposizioni e sprechi di risorse ciò permetterà anche l'approfondimento comune delle tematiche connesse alla definizione di standard di comunicazione, alle tecniche di redazione legislativa assistita da tecnologia informatica, all'analisi di fattibilità che proprio la dott.ssa Rovere avrebbe titolato "dal testo e dall'ipertesto al testo intelligente", capace di raggiungere l'obiettivo di costruire una banca dati in formato tale da poterli utilizzare per simulare gli effetti delle nuove normative.

Alla base del progetto vi sono indicazioni precise: operare in un'ottica di potenziamento dei supporti conoscitivi tecnici e operativi per il decisore pubblico e fornire un servizio in primis al legislatore, ma anche, in via derivata, alla collettività e al cittadino. E' necessario sviluppare una visione unitaria e cooperativa dei diversi sistemi informativi e collaborare alla crescita di una cultura legislativa sempre più attenta alla trasparenza, alla comprensività, all'applicatività, all'efficacia nonché alla qualità redazionale della produzione delle leggi.

Insomma, abbiamo fatto un lavoro importante, significativo e abbiamo anche lanciato dei percorsi futuri che possono essere accolti e raccolti costruendo ulteriormente un rafforzamento del Cesar e migliorando anche la formazione dei nostri collaboratori.

Quindi vi saluto, vi ringrazio per il lavoro fin qui compiuto.

Do ora la parola all'amica Celestina Ceruti, coordinatore della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali.

*CELESTINA CERUTI, Coordinatore Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali.* Desidero salutare in modo non formale tutti voi partecipanti di questo incontro, ringraziare la facoltà di giurisprudenza che non solo ci ospita ma ha dato e sta dando un contributo importante a questa esperienza e anche fare il punto rispetto a un passaggio di consegne di questi cinque anni di lavoro della Conferenza che ha visto la Conferenza stessa e i Presidenti dei Consigli impegnati in termini di confronto politico, di elaborazione sui temi del nuovo regionalismo, del federalismo, delle modifiche istituzionali e costituzionali che poi hanno trovato nella rete costituzionale una prima sostanziale modifica, e, oltre a un confronto politico, l'individuazione degli strumenti per supportare i Consigli regionali, le Assemblee regionali, i Parlamenti regionali ad essere pronti ed attrezzati rispetto alle modifiche, alle scommesse, rispetto al loro ruolo e a maggiori poteri.

In questo percorso la scelta della Conferenza di dotarsi del Cesar è stata importante, proprio in quest'ottica di dare strumenti. Oggi si conclude un percorso e si pongono le basi per obiettivi futuri. Quindi, un incontro che è anche una felice verifica del lavoro e della collaborazione fra il Cesar e la Scuola informatica e giuridica

dell'università di Urbino. Il Cesar non ha avuto una nascita facile, perché si andava a inserire, in un quadro già ricco di iniziativa — e gli spazi sembrano decisamente minimi — un nuovo istituto. Ma debbo dire che l'intuizione di Silvana Amati e la sua determinazione rispetto alla proposta e all'avvio del Cesar sono state molto importanti rispetto alla necessità di trovare, da parte del Cesar, rapidamente una sua identità e un suo ruolo.

Credo che se facessimo un esame e un confronto fra i momenti di ideazione, progettazione e realizzazione, primi risultati di un'iniziativa di questo tipo, questo confronto ci porterebbe a un dato molto evidente: la motivazione rispetto all'obiettivo da raggiungere è stata veramente quella che ha determinato, in termini di tempo, una realizzazione in tempi brevissimi rispetto ai normali tempi dell'innovazione, della sperimentazione dell'innovazione, quindi una importante intuizione, però anche un successo rispetto alla sperimentazione e alla possibilità che abbiamo oggi di fare un ulteriore passo avanti, individuando già la seconda fase e, se dovessimo utilizzare un'espressione più di tipo industriale che non di pubblica amministrazione, la messa a regime della struttura e dell'impianto di lavoro.

In Italia c'è ancora una frattura fra la formazione universitaria e la formazione del personale della pubblica amministrazione. Questi cinque anni, questo percorso del Cesar, le sperimentazioni, i momenti di ricerca, di studio sui temi della fattibilità legislativa del drafting hanno riallacciato un filo fra i Consigli regionali e l'università, un filo in termini di collaborazione, di sperimentazione, ma anche in termini di una visione futura di un importante ruolo delle università rispetto alla formazione del personale, alla specializzazione e alle competenze del personale delle assemblee legislative, quindi con una visione futura che possa vedere anche il superamento di un livello che fino ad oggi è stato quasi esclusivamente di consulenze, fra università e assemblee, appunto con una ricaduta in termini di aggiornamento, preparazione e formazione sul personale e di arricchimento professionale. Credo che si possano individuare a tempi brevi ricadute, in questa sperimentazione, rispetto a livelli e a momenti di corsi di specializzazione non solo riferiti all'accordo della Scuola di informatica giuridica di Urbino, ma di collegamento stretto fra le assemblee regionali, i Parlamenti e le università.

Quindi un Cesar che si è mosso su una linea nuova, realistica, concreta, che ha trovato in questa università, nel prof. Moroni interlocutori attenti, pronti, in sostanza, ad apprezzare le novità del Centro studi ma a coglierne le potenzialità in termini di rapporti sinergici e ponendo, in sostanza, le basi per una collaborazione permanente che può essere riprodotta anche ad altri livelli su altri temi di specializzazione e di collaborazione. Penso, ad esempio, come la sperimentazione sulla fattibilità legislativa della Regione Emilia Romagna, sia partita in rapporto con l'università bolognese e come, rispetto ad alcune competenze — e non parlo di competenze giuridiche, ma le altre che sono necessarie nel percorso di fattibilità — si sia trovato nell'università un interlocutore importante e si possa veramente, anche qui, ragionare in prospettiva di collaborazione, di strutturare questa collaborazione.

I seminari che si sono realizzati sono stati la prima fase di formazione fra apparati regionali, dimostrando, in sostanza, quanto sia la potenzialità di questo percorso, quanto interesse ci sia da parte dei funzionari regionali rispetto a questi percorsi. La scelta di partire da un seminario sui siti Internet del Parlamento europeo potrebbe sembrare a prima vista un cedimento un po' alla moda perché tutti parlano di Internet che sta rivoluzionando l'informazione, però mi sembra che l'informazione è una materia prima

per le assemblee regionali che non possono, rispetto a questo problema, non nutrirsi dell'informazione. Quindi, fare leggi significa elaborare ipotesi di soluzioni politiche rispetto ai problemi della società, significa adeguare le informazioni, avere maggiori informazioni, significa ridurre le incognite rispetto alle ipotesi che si vanno a prospettare e quindi permette di confrontare soluzioni diverse, soluzioni sperimentali, fornisce parametri per tradurre in scelte qualitative i parametri quantitativi e per procedere effettivamente alle valutazioni ex post dei risultati ottenuti. Questo è uno dei percorsi indicati, dopo drafting e dopo fattibilità, a seguito dei quattro seminari che si sono realizzati a Genova, a Bari, a Bologna e a Torino.

I seminari del Cesar hanno affrontato i problemi partendo dal basso e questo ha messo in moto la voglia di partecipare, la disponibilità, l'impegno dei funzionari delle Regioni. Questa strada di impegno, di disponibilità, di aggiornamento permanente insieme a un intreccio positivo con l'università, avvia, in sostanza, un percorso che può far intravedere un traguardo ambizioso: quello di anticipare la formazione e la selezione dei funzionari delle assemblee legislative già nel corso dei loro studi universitari.

Se noi abbiamo avuto in questi trent'anni — parlando delle Regioni a statuto ordinario — una crescita dell'apparato degli uffici legislativi, dei servizi legislativi, delle Commissioni, insieme alla crescita delle competenze delle Regioni, abbiamo in molte Regioni, oggi, un passaggio d'epoca anche rispetto a un'area di funzionari e di dirigenti che sono cresciuti con le Regioni.

Oggi abbiamo certamente la possibilità di avere questa visione futura: formazione e selezione dei funzionari delle assemblee legislative che si formano già nel corso dei loro studi universitari e quindi questo intreccio anche rispetto agli stages, rispetto a ricercatori che lavorano con le assemblee regionali sono strumenti di crescita per l'università, sono strumenti di crescita e di arricchimento molto forte per assemblee regionali che si possano veramente misurare rispetto al ruolo delle assemblee legislative, rispetto a Regioni che hanno più potere, che però hanno la necessità di mantenere forte la democrazia decidente nell'ambito dei poteri parlamentari. Perché diversamente, se non ci sono le competenze, si rischia di dichiarare un'intenzione politica, un obiettivo politico, ma di non avere poi gli strumenti, le risorse umane, intellettuali e tecnologiche perché questa democrazia decidente sia effettivamente nell'ambito delle assemblee parlamentari.

Ringrazio di nuovo la presidente Amati in modo non formale per questa sua intuizione, per questa sua determinazione rispetto all'avvio del Cesar e rispetto al programma di lavoro che si è realizzato in questo breve periodo, che ci consente oggi di fare una valutazione su quanto si è fatto e di avere una visione futura molto completa rispetto al ruolo del Cesar, a supporto dell'attività, ma anche come strumento portante della Conferenza dei Presidenti dei Consigli, che avrà, a partire dal 14 luglio, l'individuazione del nuovo Coordinamento, della nuova presidenza e quindi andrà immediatamente a misurarsi con questi temi. Grazie e buon lavoro.

SILVANA AMATI. Ringraziamo Celestina Ceruti.

Do ora la parola al prof. Luigi Mari, preside della facoltà di giurisprudenza, che ci parlerà di "Le prospettive dell'informatica giuridica nell'università".

Lo ringrazio di nuovo per l'ospitalità.

**"Le prospettive dell'informatica giuridica  
nell'università"**

LUIGI MARI, *Preside della Facoltà di Giurisprudenza Università di Urbino*. Sono io che ringrazio voi per essere qui, perché devo dire che l'Università di Urbino ha colto proprio come una grossa opportunità poter avere un collegamento con il Cesar.

Abbiamo visto, nelle attività del Cesar, l'occasione per prendere il primo contatto con un progetto di riforma che si sta delineando a livello nazionale e che si sta concretizzando a livello locale nelle varie università. E' stata un'occasione particolarmente lieta e particolarmente felice di potervi incontrare qui oggi. Do il benvenuto a tutti voi, in particolare alla presidente Amati, alla coordinatrice dott.ssa Ceruti, alle cui parole mi ricollegherò fra poco.

Perché considero veramente fruttuosa la vostra presenza qui, oggi? Perché da qualche tempo abbiamo iniziato la riflessione sui nuovi percorsi formativi dell'università. Sapete tutti che il nuovo sistema universitario si articolerà in due livelli, le cosiddette lauree triennali e le lauree specialistiche biennali. In questo quadro di riorganizzazione troveranno posto — mi riferisco in particolare alla facoltà di giurisprudenza — dei percorsi formativi che sono molto diversi da quelli che noi abbiamo conosciuto finora. Non parleremo più di una facoltà di giurisprudenza che conferisce la laurea in giurisprudenza ma parleremo di facoltà — qualcuno addirittura vorrebbe che non si parlasse di facoltà — che conferiscono più lauree diseguate in funzione di esigenze di percorsi scientifici, di percorsi pratici, di profili professionali, in funzione, in sostanza, delle esigenze richieste dal mondo attuale.

In questo l'università avrà molta libertà di scelta, molta libertà nel disegnare le figure dei nuovi laureati, quindi il prodotto che potrà fornire l'università verrà ad adattarsi alle esigenze del momento, potremmo dire prodotto flessibile. E fra questi prodotti, un particolare risalto si ritiene si debba dare oggi a quella che chiamiamo, con un'espressione a mio avviso del tutto impropria, l'informatica giuridica. Esiste già, ormai in fase di avanzata elaborazione a livello ministeriale, una classe che raccoglierà le lauree in "teoria e tecniche della normazione e dell'informazione giuridica". Inizialmente la denominazione era diversa, perché si parlava di classe delle lauree "in informatica giuridica e drafting normativo". Poi, alla conferenza dei presidi questa espressione inglese non è piaciuta, e allora si è pensato di suggerire "tecniche della normazione".

So che in questo momento il CUN sta esaminando la proposta fatta dal Ministero, insieme a tutte le altre proposte di classi di lauree e specialistiche e dovrà rendere un parere, credo nel giro di un mese.

E' certo però, che questa classe di lauree sarà presente nel nuovo sistema degli ordinamenti didattici. Con questo si è voluto dare riconoscimento ai mutamenti fondamentali, epocali che si sono realizzati nella nostra società e direi anche nella nostra civiltà, perché quello che sta cambiando è proprio il modo di concepire la nostra civiltà. La rivoluzione informatica ci ha portato dinanzi a qualcosa di talmente nuovo e anche talmente sconosciuto, che alle persone sensate dovrebbe destare anche preoccupazione, oltre che entusiasmo.

Dico e sottolineo questa parola, "preoccupazione", perché con tutta franchezza devo dire che il prodotto che si sta delineando a livello ministeriale — e spero bene che il CUN lo riveda a fondo — a mio parere non è affatto soddisfacente.

La classe delle lauree in "teoria e tecniche della normazione e dell'informazione giuridica" come viene chiamata nello schema di decreto ministeriale, raccoglie delle esigenze, delle istanze che sono le più disparate ed ha una composizione, purtroppo, che non vedo corrispondente ai reali bisogni dell'informazione e del trattamento dei dati informatici.

Il discorso sarebbe molto lungo e non voglio annoiarvi con una esposizione che, oltretutto, potrebbe essere superata e mi auguro venga superata, però se diamo uno sguardo a quelle che sono le attività formative, agli ambiti che dovranno essere oggetto di studio dai futuri specialisti in tecniche della normazione e dell'informazione giuridica, vediamo, purtroppo, una carenza di idee soprattutto. Non sappiamo bene che cosa vogliamo. Pensate che negli ambiti che sono stati prefigurati, ci sono materie come — lo dico con tutto il rispetto per i romanisti — il diritto romano e i diritti dell'antichità, storia del diritto medioevale e moderno, con un numero di crediti non indifferente. Sapete che si dovranno totalizzare, in questi percorsi formativi, 300 crediti per la laurea specialistica che si consegue al termine dei cinque anni. Quando vengono presentate come materie di base, in una laurea dedicata alle tecniche della normazione e dell'informazione giuridica, quindi una laurea che dovrebbe essere essenzialmente innovativa, qualcosa di sconosciuto al nostro sapere, le materie romanistiche, le materie di storia del diritto, è chiaro che qualche perplessità viene. Ma direi anche che le perplessità, purtroppo, aumentano quando si va a vedere quali sono le attività formative che devono caratterizzare questa nuova classe di laurea. Ci sono tre ambiti fondamentali nella nuova classe: giurisprudenza, ambito informatico e ambito della razionalità delle scelte e ricerca operativa.

Sull'ambito di giurisprudenza c'è poco da dire, è il tradizionale ambito degli studi giuridici che tutti conoscete: il diritto privato, il commerciale, il lavoro, il costituzionale, l'amministrativo, il tributario, il diritto dell'Unione europea, il diritto processuale e penale, il diritto penale. Li ho enumerati tutti perché stranamente — non lo dico per difendere la mia parrocchia — non c'è un diritto internazionale. Direi che è una carenza che salta agli occhi. Nel mondo attuale, e soprattutto nella prospettiva di queste lauree, il diritto internazionale dovrebbe senz'altro trovare una sua collocazione.

Ma la carenza più evidente la trovo proprio nella parte informatica. Qui, tutto quello che si trova è la classe delle discipline del settore informatica, sistemi di elaborazione delle informazioni e, farà piacere la prof. Moroni, filosofia del diritto. E' tutto qui, non c'è altro.

Poi si passa alla parte della razionalità delle scelte e ricerca operativa. C'è il settore ricerca operativa che fa parte del gruppo di discipline matematiche, c'è l'econometria e, insieme, c'è la scienza politica che è un accostamento che piace a coloro che apprezzano le discordanze.

Poi c'è la sociologia dei processi culturali e comunicativi.

Alla fine si torna alle materie giuridiche: al diritto privato comparato, al diritto canonico e al diritto ecclesiastico, al diritto pubblico comparato, all'economia politica e alle scienze delle finanze, alla sociologia giuridica della devianza e del mutamento.

Questi sono i contenuti formativi di questa nuova figura professionale. Avrete già capito che la mia analisi è alquanto impietosa. Il giudizio che bisogna dare di questa classe di laurea è purtroppo fortemente negativo, e non sono il solo a pensare che debba essere un giudizio negativo: anche nella conferenza dei presidi di giurisprudenza che ha esaminato questo schema di decreto, si sono levate moltissime voci critiche nei confronti di questo contenuto, di questa proposta, e particolarmente critiche, soprattutto

perché si è riconosciuta l'importanza essenziale, l'esigenza di disegnare un profilo formativo nel settore. Non se ne può fare assolutamente a meno.

Noi abbiamo fatto, come presidi delle facoltà, delle nostre proposte di modifica, adesso il tutto è al vaglio del consiglio universitario nazionale che dovrà rendere il parere al Ministero e staremo a vedere che cosa dirà il consiglio universitario nazionale.

Però vorrei riallacciarmi alla vostra esperienza. Purtroppo — e credo sia una realtà che nessuno può negare in Italia — applichiamo alla lettera il detto evangelico "non sappia la mano destra quello che fa al mano sinistra. E allora, l'occasione di questo incontro per me è particolarmente felice, perché credo che siano soprattutto le esperienze concrete che avete potuto fare voi nei vostri seminari e nei vostri incontri, che dovrebbero essere portate a conoscenza degli organi ministeriali. Credo che voi abbiate veramente, con il Cesar, qualcosa di molto importante da dire, soprattutto a chi si trova oggi chiamato a disegnare un percorso formativo di cui sa veramente ben poco. L'università è in grado di fornire dei saperi tradizionali; costruire un sapere innovativo, costruire un qualcosa di nuovo, disegnare un nuovo profilo professionale è veramente un'impresa che fa tremare le vene dei polsi.

Ho detto che il giudizio nei confronti della proposta ministeriale è impietoso. Non voglio affatto sembrare ingeneroso, perché mi rendo conto della enorme difficoltà che c'è nell'operare in questo settore: da una parte abbiamo il bisogno reale, dall'altra parte abbiamo delle risposte che non riusciamo ancora a mettere bene a fuoco. Vi posso dire quello che concretamente abbiamo cercato di fare noi nell'università di Urbino, oltre a vedere con estremo favore l'iniziativa che ci è stata presentata dal prof. Moroni.

Abbiamo attivato un insegnamento di informatica giuridica, siamo riusciti a "catturare" un grosso esperto del settore, un giurista professionista, un avvocato che esercita la professione, che si occupa di questa materia, che ha iniziato in maniera puramente dilettaistica ma che oggi è uno dei più validi professionisti del settore, l'avv. Condello di Roma che dall'anno prossimo terrà nella nostra facoltà il corso di informatica giuridica.

Come iniziativa di più ampio respiro, destinata ad uno sviluppo, speriamo rapido e solido, abbiamo poi pensato di istituire, unitamente alla facoltà di scienze, una laurea che dovrà inserirsi nella classe delle lauree di teorie e tecniche della normazione e dell'informazione giuridica. La facoltà di scienze attiverà un corso di laurea di informatica applicata e uno degli aspetti e dei settori dell'informatica applicata al quale presteremo proprio noi la nostra attività, sarà quello dell'informatica giuridica e del drafting normativo per arrivare alla istituzione di questa laurea quinquennale.

E' chiaro che non posso anticipare i contenuti di questo percorso formativo, perché il tutto dovrà essere esaminato e studiato alla luce del decreto che verrà emanato dal ministro.

La terza iniziativa, di cui mi limito a fare solo un breve cenno, è quella dell'apertura di un sito della nostra facoltà dedicato ai diritti umani. Mi è particolarmente gradito vedere che oggi la dimostrazione sarà dedicata al sito del Consiglio d'Europa, perché sapete tutti qual è l'attività del Consiglio d'Europa nel campo dei diritti umani. Nel nostro sito ci sono vari collegamenti al sito del Consiglio d'Europa, si tratta di un sito ancora in via sperimentale, ma un sito che per noi ha costituito, nella sua realizzazione, un'esperienza particolarmente significativa perché ci ha fatto capire qual è il problema concreto e forse il più importante che pone l'informatica al diritto: il problema della gestione delle informazioni. Noi abbiamo, oggi, un eccesso di informazione. Il nostro vero problema sarà l'eccesso di

informazione, non la mancanza. E i veri specialisti nel futuro settore delle lauree nella tecnica della normazione, non dovranno essere tanto degli specialisti di redazione di un testo linguistico che poi si trasforma in un testo legislativo, basta avere una buona conoscenza dell'italiano per fare questo e delle idee chiare in testa. Il vero problema è quello del trattamento dell'informazione. Avremo bisogno di immaginare nuove figure, dei broker dell'informazione. Si tratta di un problema di vitale importanza, perché la questione dell'informazione è una questione di libertà e di eguaglianza.

Credo di avere abusato un po' troppo della vostra pazienza. Purtroppo dovrò assentarmi fra un po' e non posso illustrarvi il sito della facoltà sui diritti umani. Se avrete tempo e se gradirete, andando sulla home page dell'Università di Urbino, si può vedere l'indicazione "sportello dei diritti umani": cliccando lì dentro troverete tutto quello che può soddisfare le necessità e le esigenze di informazione in materia di diritti umani.

SILVANA AMATI. La ringrazio particolarmente, signor preside, anche perché credo che il rapporto sempre più stretto fra università e società civile, resto del mondo, istituzioni, sia l'elemento fondamentale perché complessivamente ci si arricchisca e si possa essere, tutti insieme, più pronti a rispondere alle esigenze di questa nostra società. La ringrazio anche per l'intervento molto interessante.

Do ora la parola al prof. Enrico Moroni, che è il nostro referente nella Scuola informatica e giuridica del Cesar, che parlerà di "Le parole della ragione informatica".

### **"Le parole della ragione informatica"**

ENRICO MORONI, *Scuola di informatica giuridica del Cesar*. Intanto il titolo, come tutti i titoli dovrebbe avere un punto interrogativo. Quindi non parlerà de "le parole della ragione informatica". Parole significa la pretesa di un legame con la realtà. Parole-realtà di Internet. C'è una ragione informatica, e questo sarà il problema che dovremo affrontare nel prossimo futuro.

In questi giorni uscirà un libro di uno degli intellettuali più lucidi e pacati che abbiamo, Vittorio Foà, novantenne, che dice che siamo di fronte a una svolta epocale, la svolta della rete Internet, quindi siamo di fronte a un'epoca nuova. Ci siamo dentro, sia che lo vogliamo sia che non lo vogliamo. E' importante sapere questo e sarebbe importante sapere anche che cosa significa questa epoca nuova.

E' il caso di fare una filosofia di Internet? Non è opportuno, non abbiamo gli elementi, quindi la pretesa filosofica dovrebbe essere sospesa. Piuttosto si potrebbe cercare di descrivere, almeno in parte, un orizzonte, esperienze che ogni giorno di più orientano i nostri modi di pensare e di agire.

Quindi vuol dire che nell'epoca di Internet dovrà guardare anche la filosofia di comprensione del mondo. Si tratta quindi di affrontare la questione con la consapevolezza che c'è un esperimento in atto. Certo, bisogna cercare un filo e questo filo potrebbe essere dato da alcune parole importanti. La parola "realtà", la parola "comunità", "metafora", "immagine", "scrittura", però anche "memoria", "economia", anche "religione". Sono parole che noi conosciamo bene perché appartengono alla nostra tradizione culturale.

Queste parole ormai cominciano però a circolare, nella nostra epoca di Internet, in modo diverso. Sono entrate nel lessico quotidiano e producono effetti di cui bisogna cominciare a tener conto. Siamo quindi di fronte ad un territorio da esplorare con cautela, attenuando ogni violenza interpretativa.

Il presidente Minardi parlava di rischi e potenzialità. Il preside Mari parlava di preoccupazione ed entusiasmo. Quindi si tratta — mi riferisco ad uno studioso conosciuto del Politecnico di Milano, Tommaso Maldonado — di mettere in rilievo e stare distanti da un conformismo ottuso e nello stesso tempo da un trionfalismo euforico, quello che oggi è dilagante nei confronti delle tecnologie informatiche e del loro eventuale impatto nella società.

Le tecnologie devono restare sempre aperte al dibattito delle idee, se si vuole tutelare la loro carica innovativa.

Quindi, per fortuna le cose non si lasciano ridurre a una contrapposizione schematica tra coloro che sono a favore dell'informatica e coloro che sono contrari. Lo scontro classico tra ottimisti e pessimisti è quindi sbagliato. L'informatica non può essere vista e non deve essere vista come un vaso di Pandora che chissà cosa produce, e sbaglia ugualmente chi ritiene l'informatica una cornucopia traboccante di frutti miracolosi.

Le immagini. La prima immagine è quella della rete. la rete è senza centro. Era il tema forse più stimolante fra i molti discussi nell'ambito del ciberspazio, come viene chiamato. I teorici del ciberspazio sostengono, con argomenti anche persuasivi, che la rete telematica, per la sua natura interattiva esclude l'esistenza di un punto focale, cioè

non c'è un centro di controllo da cui, secondo il classico sistema gerarchico, si diramino messaggi destinati ad una periferia passiva, indolente e supina.

Quindi nella rete tutto sarebbe centro e tutto periferia e non ci sarebbe una sede privilegiata dalla quale si possa esercitare una gestione complessiva dei flussi comunicativi.

Solitamente, quando si parla della scomparsa del centro nella rete si ricorre alle metafore del "Panaocticom" e del "grande fratello". In sostanza si dice che l'avvento della rete contribuisce a sbarazzarci definitivamente di quella centralità del potere che trova espressione in quelle metafore. Panaocticom è un modello di edificio penitenziario. L'utilitarista Bensam, alla fine del '700 propone un modello di carcere che per sua natura va ben oltre il tentativo di trovare una soluzione ottimale al problema specifico della sorveglianza dei carcerati, perché il Panaocticom è una grande metafora del potere assoluto, ossia di un potere che da un luogo centrale è in grado di esercitare un'assoluta sorveglianza di tutti e su tutti.

Bensam descrive il Panaocticom più o meno così: "la residenza del guardiano o dell'ispettore è situata all'interno dell'edificio circolare e le celle dei carcerati disposte a mo' di anello nel perimetro esterno, sono orientate radialmente verso il centro". Un particolare molto importante è che le finestre della residenza sono munite di persiane, in modo che i carcerati non possano sapere se in un determinato momento il guardiano è presente o meno. Il controllo che si compie sul carcerato è dunque allo stesso tempo reale e virtuale. E' reale in quanto egli si sente sorvegliato e si comporta di conseguenza, ma è virtuale in quanto il guardiano può non essere al suo posto di controllo, anche se il sorvegliato non è mai in grado di saperlo con certezza.

La metafora del "grande fratello" non ha un significato molto diverso da quello del Panaocticom. Entrambe hanno come referente un potere coercitivo centrale. "Grande fratello" è l'appellativo del personaggio del romanzo del 1949 di George Orwell. Nel romanzo il "grande fratello" esercita un potere onnipervasivo e spietato in una società fatta a sua immagine e somiglianza. Un potere tramite il quale tutte le persone sono sottoposte, con mezzi che noi chiameremo multimediali, a un controllo assoluto.

Allora, cosa c'è di vero o di non vero nel ciberspazio inteso come negazione del potere centralizzato, come contraltare al sistema di potere di cui Panaocticom e "grande fratello" sono due efficacissime metafore.

Si sa che si è scelta in italiano la parola "rete" come traduzione dall'inglese web. Però web in inglese è anche e soprattutto "ragnatela". Ed è proprio in questo senso che viene utilizzata nel gergo internazionale dell'informatica: www, quindi world ... web. In una ragnatela globale una rete di tutte le reti che si estende per tutto il pianeta. Appare evidente che ci sono, in effetti, forti somiglianze fra la ragnatela informatica e la ragnatela del ragno, fra la ragnatela di fibra ottica e la ragnatela di seta.

Quali sono i tratti simili e i tratti dissimili nel paragone tra rete informatica e ragnatela? La più ovvia delle somiglianze è che né l'una né l'altra sono create dal niente. Così come la ragnatela è progettata, costruita e gestita da un ragno, è difficile concepire una rete telematica senza qualcuno che svolga un ruolo equivalente a quello del ragno, senza qualcuno che la progetti, la costruisca e la distrugga.

I seguaci del ciberspazio, difensori e gli esaltatori della rete, sostengono che nella rete avviene qualcosa di diverso che nella ragnatela, perché nella rete non si può parlare di un ragno, di un solo ragno, che quindi progetta da un posto centrale, privilegiato. E' quindi accettabile l'analogia della ragnatela, però non vale l'analogia con il ragno. E' una

ragnatela, ma dove vi sono infiniti ragni, o meglio il ragno sarebbe superfluo, in quanto i tre compiti, progettazione, costruzione e gestione, sono svolti da un non meglio precisato interagire di tutti gli utenti della rete, utenti capillarmente, omogeneamente distribuiti ovunque nel nostro pianeta.

E' già stata proposta una domanda, quella dell'opulenza informatica, della plethora delle informazioni. Già trent'anni fa l'Accademia sovietica delle scienze, in un rapporto sul futuro del mondo diceva, prima ancora che ci fossero i computer e la rete, che il problema de futuro sarà la plethora delle informazioni, quindi come orientarsi nella grande quantità di informazioni che banalizzano l'importante e il meno importante.

L'ultima immagine è quella del labirinto. Umberto Eco ha descritto questo tipo di labirinto: il labirinto dell'informatica, il rizoma — il rizoma è un paradosso botanico: pianta che ha le radici di fuori — o la rete infinita, dove ogni punto può connettersi ad ogni altro punto e la successione delle connessioni non ha termine teorico perché non vi è un esterno e un interno. In altri termini, il rizoma può proliferare all'infinito.

A questo punto chiudo con una domanda: siamo sicuri che all'eliminazione delle figure emblematiche del "grande fratello" o dell'"ispettore" o del ragno corrisponda l'abolizione di ogni forma di controllo? Questo computer in qualche momento può essere visto dal centro di controllo dell'università. E' un esempio banale.

Finisco quindi con questi interrogativi che riguardano la democrazia, cosa si intende per democrazia, cosa si intende per partecipazione. La democrazia diretta è la partecipazione attraverso l'elaborazione elettronica. E' possibile oggi la democrazia diretta come mai si poteva immaginare una volta? Potremmo votare qualsiasi veto ogni giorno. E' questa la democrazia che possiamo immaginare?

Bobbio, a metà degli anni '70, quando ci si interrogava sul futuro della democrazia, diceva "non sarebbe auspicabile questo cittadino totale, perché poi ne verrebbe la stanchezza e l'apatia", quindi poneva i problemi di una delle promesse della democrazia, cioè come realizzare la trasparenza e nello stesso tempo la partecipazione convinta dei cittadini alla formazione delle decisioni politiche.

Siamo di fronte a qualcosa che è l'avvento di un'epoca nuova di cui non conosciamo i contorni e non conosciamo il futuro e le novità, comunque, vanno governate. Quando nasce la democrazia in America un aristocratico, Toqueville, è preoccupato di questo mondo nuovo, ma sa anche che è inevitabile. E allora propone un atteggiamento, il suo, che è quello di vedere quali sono i rischi, anche quali sono i pregi, della democrazia e lui li indica. Si tratta quindi non di lamentarsi o di rimpiangere la penna a sfera, la macchina da scrivere o un mondo che comunque verrà soppiantato dall'accelerazione tecnologica, ma di governare lo strumento, la macchina. Le macchine non sono né buone né cattive, dipende da come vengono usate.

E mi pare, concludendo forse un po' banalmente, che forse queste incursioni nei siti istituzionali siano un modo della ragione comune, una ragione che può essere condivisa, di governare questa epoca informatica.

CELESTINA CERUTI. Ringraziamo sentitamente il prof. Moroni e diamo ora la parola al dott. Riccardo Priore, Segretario della Commissione affari istituzionali del segretariato del Congresso del Consiglio d'Europa.

**"Strutture e strumenti di lavoro  
del Consiglio d'Europa:  
navigare nei siti tra trattati, raccomandazioni e sentenze"**

RICCARDO PRIORE, *Segretario Commissione affari istituzionali del Segretariato del Congresso del Consiglio d'Europa*. Desidero innanzitutto rivolgere un ringraziamento alle presidenti per avere invitato dei rappresentanti del Consiglio d'Europa a questo seminario. Desidero rivolgervi un saluto tra colleghi. Spero che le informazioni che intendiamo darvi vi serviranno per il vostro lavoro quotidiano. Desidero dirvi che sia il mio collega Iorg che io abbiamo un legame con le Marche entrambi, perché Iorg è sposato con una marchigiana, io ho avuto la fortuna di lavorare con la presidente Amati in ottobre organizzando una conferenza internazionale ad Ancona sul tema delle finanze locali e regionali e sul tema della sussidiarietà che è stato un successo, quindi siamo entrambi molto contenti di essere con voi, oggi.

Innanzitutto intendo dirvi come intendiamo strutturare la nostra presentazione che sarà a due voci. Non esitate a interromperci se desiderate rivolgerci delle domande. Vi daremo delle nozioni essenziali perché il tempo è piuttosto limitato, affinché possiate voi autonomamente muovervi nel sito del Consiglio d'Europa ritrovando le informazioni che vi proponiamo durante questo intervento.

Innanzitutto vi parleremo in generale del Consiglio d'Europa, perché sappiate esattamente di che cosa si tratta, del fatto che si tratta di un'organizzazione internazionale completamente differente e distinta dall'Unione europea. Dopodiché vi parleremo degli obiettivi principali, degli organi e degli strumenti di lavoro del Consiglio d'Europa.

Nella seconda parte che sarà affrontata dal mio collega, andremo a ritrovare questi strumenti di lavoro nel sito Internet affinché voi possiate poi trovarli autonomamente nel corso delle vostre attività professionali, affinché gli strumenti del Consiglio d'Europa — convenzioni, raccomandazioni, trattati, sentenze — possano servirvi per consigliare gli eletti regionali presso cui lavorate.

Il titolo di questo convegno è "La comunicazione istituzionale in Italia e nell'Europa", quindi in questo momento i soggetti che si parlano sono, dal punto di vista dell'Europa il Consiglio d'Europa, dall'altro siete voi funzionari regionali. Che cos'è il Consiglio d'Europa? E' un'organizzazione internazionale composta da 41 Stati membri. E' stata fondata nel 1949 da 10 Stati membri. E' un'organizzazione internazionale che, come vi dicevo, non ha niente a che vedere con l'Unione europea. E' vero che l'Unione europea ha adottato la bandiera simbolo del Consiglio d'Europa, cioè la bandiera blu con le 12 stelle gialle, ma questo è l'unico elemento strutturale veramente condiviso da queste due organizzazioni internazionali.

Quali sono le differenze? Ve le posso presentare con un'elaborazione personale. Vi dovete immaginare una serie di sfere concentriche. Queste sfere rappresentano la cooperazione tra gli Stati europei. Questa cooperazione può essere più o meno stretta. Nel caso dell'Unione europea e in particolare per determinati settori, come ad esempio la politica monetaria, questa cooperazione è strettissima, al punto che si comincia a parlare, per determinati settori, addirittura di entità sopranazionale. L'Unione europea sta assumendo i caratteri di una entità sopranazionale, se vogliamo di uno Stato federale composto da differenti Stati membri. Questo è il cerchio concentrico più piccolo.

Fanno parte di questa cooperazione dove le maglie sono molto strette, 15 Stati membri. Questi Stati ormai sono stati capaci di sviluppare una tale armonia e una tale messa in comune di mezzi e di obiettivi che sono in grado di operare al massimo livello verso una struttura sopranazionale. Quando un giorno sarà abolito il voto all'unanimità, potremo forse considerare che sarà veramente nato questo Stato sovranazionale. Non siamo ancora arrivati verso questo punto, però ci stiamo muovendo bene.

Vi sono però altri Stati in Europa che non sono ancora pronti per cooperare in maniera così stretta e questi Stati fanno parte di un'altra organizzazione che è il Consiglio d'Europa che rappresenta un centro concentrico che contiene quello più piccolo. Il Consiglio d'Europa è composto da 41 Stati membri, 15 Stati dell'Unione europea più altri 20. Questi stati si potrebbe dire che cooperano in vista di obiettivi che sono sicuramente analoghi a quelli degli Stati dell'Ue. Per questo ho parlato di sfere concentriche. L'obiettivo è comunque l'unione dell'Europa, però questi Stati, come soprattutto i Paesi dell'Europa centrale e orientale hanno comunque delle esigenze, dei problemi, soprattutto a livello basilare, fondamentale, che devono essere risolti prima di poter arrivare a cooperare in materie molto più precise e specifiche come nel caso dell'Ue, soprattutto nelle materie economiche, commerciali e finanziarie.

Quindi, prima di tutto devono avere le carte in regola dal punto di vista del primato del diritto, dal punto di vista dei diritti dell'uomo, dal punto di vista della democrazia pluralista. Quindi, esistenza di principi e strutture che assicurino i diritti dell'uomo e la democrazia pluralista. Inoltre, presso il Consiglio d'Europa questi stati cooperano in vista della soluzione di problemi sociali particolarmente importanti, che meritano delle soluzioni a livello europeo.

Quindi si tratta di una cooperazione intergovernativa le cui maglie sono più larghe e per questo possiamo distinguere la cooperazione intergovernativa del Consiglio d'Europa da quella dell'Ue. Questo mi sembra essere sufficiente per distinguere il Consiglio dall'Unione europea.

Per quanto riguarda i mezzi finanziari ed economici del Consiglio d'Europa sono nettamente inferiori a quelli dell'Ue. Il bilancio annuale è di circa 500 miliardi di lire all'anno, mentre il bilancio dell'Ue è più di 500 volte superiore. Lo scopo dell'Ue è anche annullare le disparità regionali, quindi finanziare soprattutto in materia agricola ma non solo, le Regioni che sono in ritardo a livello di sviluppo economico.

Quali sono gli strumenti di lavoro del Consiglio d'Europa e quali sono gli organi?

A livello degli organi, possiamo dire che abbiamo il Comitato dei ministri che è l'organo decisionale, l'Assemblea parlamentare e il Congresso dei poteri locali e regionali. Questi organi assomigliano, fortunatamente, come nomi, anche agli organi analoghi dell'Ue. Nell'Ue abbiamo il Consiglio dei ministri, il Parlamento europeo, il Comitato delle regioni e dei poteri locali. Però gli obiettivi sono diversi.

Un altro organo particolarmente importante è la Corte europea dei diritti dell'uomo. Questo mi porta a parlare degli strumenti di lavoro del Consiglio d'Europa. Lo strumento principale è la Convenzione internazionale, il Trattato internazionale, che è un accordo tra Stati membri. Il Trattato è preparato presso il Consiglio d'Europa, viene adottato dal Comitato dei ministri e, in seguito, proposto alla firma e alla ratifica dei vari Stati nazionali. La ratifica, nella maggior parte dei casi, avviene a livello dei Parlamenti nazionali. Quindi, è la formazione di uno strumento giuridico dal basso verso l'alto. Al Consiglio d'Europa sono state elaborate e adottate 160 Convenzioni che regolano problemi che avrebbero potuto essere regolati da trattati bilaterali, ma allora ne avremmo avuti 10.000, invece le Convenzioni internazionali hanno sostituito i patti

bilaterali. Queste Convenzioni internazionali orientano gli Stati membri per quanto riguarda le loro legislazioni nelle materie interessate.

Questo è lo strumento vincolante. Una volta che la Convenzione internazionale è ratificata deve essere rispettata dallo Stato membro. Poi esistono anche le Raccomandazioni del Comitato dei ministri che invece non sono vincolanti. Questi sono i due strumenti principali.

Ho parlato prima della Corte europea dei diritti dell'uomo che è un organo molto importante del Consiglio d'Europa e ho fatto un legame con gli strumenti di lavoro e le convenzioni. L'ho fatto a proposito, nel senso che esiste una convenzione internazionale al Consiglio d'Europa, che è la Convenzione europea dei diritti dell'uomo che è stata adottata nel 1950 ed è entrata in vigore nel 1953, l'applicazione della quale è controllata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, nel senso che dei soggetti privati o degli Stati possono rivolgersi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, che dal 1° novembre è una Corte unica, per far rispettare i diritti dell'uomo nello Stato in cui si trova. Per quanto concerne l'Italia vi sono molti ricorsi che riguardano soprattutto questioni di lunghezza delle procedure del procedimento civile e penale, problemi di immigrazione, di emigrazione e anche problemi legati alla detenzione, ma anche molti altri. Ci sono molti ricorsi dalla Turchia, ci sono molti ricorsi dalla Polonia ecc.

Le altre Convenzioni non dispongono di un organo sanzionatorio come la Corte, perché la Corte emette sentenze, che in genere stabiliscono che la vittima deve essere risarcita del danno che ha subito, poi impongono allo Stato membro di cambiare la legislazione o la pratica che hanno prodotto quel danno. Ma le altre Convenzioni non hanno una Corte, un organo giurisdizionale per il loro controllo. Non posso presentarvi qui le 160 Convenzioni. Presentandovi il sito avrete comunque un'idea di dove trovare queste Convenzioni, come consultarle e sapere soprattutto se l'Italia le ha firmate e ratificate e quindi se il Governo italiano deve rispettarle. La Regione può pretendere che il Governo rispetti la Convenzione internazionale.

In particolare mi riferisco a una convenzione e a un progetto di Convenzione che può interessarvi, vale a dire la Carta europea dell'autonomia locale, che è una convenzione ratificata dall'Italia, in vigore in Italia che, come potete capire dal nome, tende al rispetto dei diritti delle autonomie. Esiste poi un progetto molto importante di cui abbiamo discusso durante la conferenza di Ancona ad ottobre: il progetto di "Carta europea dell'autonomia regionale". Sono principi basilari in materia di autonomia regionale che il Congresso dei poteri locali e regionali, questo organo rappresentativo delle collettività locali e regionali presso il Consiglio d'Europa ha proposto al Comitato dei ministri, perché lo stesso Comitato dei ministri la adotti e la porti alla ratifica degli Stati membri. Quindi, facendo un passo indietro, vi posso dire che l'Assemblea parlamentare e il Congresso dei poteri locali e regionali, che sono i due organi parlamentari del Consiglio d'Europa, possono proporre degli strumenti giuridici internazionali al Consiglio dei ministri, poi inizia il negoziato intergovernativo e non è sempre detto che gli Stati siano d'accordo ad adottare le proposte che fa, per esempio, il Congresso dei poteri locali e regionali. Nel caso del progetto di carta europea dell'autonomia regionale" è significativo che al Congresso chiedano delle delegazioni di eletti locali e regionali dei 41 Stati membri, che hanno così la possibilità di lavorare a livello europeo, facendo risalire le loro proposte che vengono dalle loro esigenze che partono dalla base a livello europeo, affinché a livello europeo si stabiliscano delle regole che poi saranno utili a questi eletti locali e regionali nel loro lavoro quotidiano.

Un progetto interessante e quasi rivoluzionario proposto dal Congresso dei poteri locali e regionali è il progetto di "Convenzione europea del paesaggio", che potrete trovare sul sito. Dico che è rivoluzionario perché potrà avere un impatto molto importante a livello di diritto privato, di diritto pubblico, di proprietà ecc.

Non abbiamo tempo di scendere in questi particolari. Possiamo chiedere ai colleghi se hanno domande su questa parte generale. Altri punti li possiamo approfondire aprendo il sito e visitando i siti dei vari organi di cui ho parlato. Siccome siamo qui per comunicare e capirci, non esitate adesso a porre delle domande, perché possiamo chiarirvi anche certi aspetti che riguardano, nei limiti delle nostre possibilità, l'Ue, i rapporti con l'Ue.

Oso sperare che la mia presentazione generale sia stata abbastanza chiara e direi che possiamo cominciare con la presentazione via sito. Vi dico soltanto due brevi parole di presentazione di noi due, per poi passare la parola al collega.

Al Consiglio d'Europa lavoro presso il Segretariato generale, che è l'amministrazione del Consiglio d'Europa, e in particolare servo l'organo Congresso dei poteri locali e regionali, quindi sono particolarmente interessato alle tematiche locali e regionali. Il collega fa parte anche lui del Segretariato generale che è composto di circa 1.600 funzionari, ma gli lascio la parola perché ritengo sia più giusto che sia lui stesso a presentarsi.

IORG POLAKIEWICZ, *Direzione generale Affari giuridici del Consiglio d'Europa — Ufficio Trattati internazionali*. Il mio nome fa pensare che vengo dall'est d'Europa, lavoro nel Servizio giuridico e mi occupo soprattutto dei Trattati, della preparazione delle firme delle ratifiche... (*L'intervento è fatto non al microfono per la necessità di illustrare il sito Internet e, quindi, non registrato*)

RICCARDO PRIORE. Il Comitato dei ministri è composto dai ministri degli affari esteri del Consiglio d'Europa. Mentre a livello dell'Ue abbiamo il Consiglio dei ministri che prende diverse forme, nel senso che, a seconda della materia trattata abbiamo i ministri della materia trattata, la continuità dei lavori del Comitato dei ministri a Strasburgo, sede del Consiglio d'Europa, è assicurata da ambasciatori, da rappresentanti permanenti, nel senso che i ministri degli affari esteri vengono due volte all'anno, mentre tutte le settimane i loro ambasciatori plenipotenziari, cosiddetti "delegati dei ministri", prendono le decisioni a nome dei ministri.

Nell'Ue abbiamo soprattutto regolamenti direttamente applicabili e direttive che obbligano gli Stati membri a determinati comportamenti secondo mezzi che loro decideranno, ma le finalità devono essere raggiunte. In questi casi, questi strumenti giuridici a livello di Ue, adottati dal Consiglio dei ministri dell'Ue sono direttamente vincolanti. Quindi vedete la differenza tra cooperazione intergovernativa a maglie larghe e struttura che evolve verso un'autorità sovranazionale.

Il ruolo del Comitato dei ministri è importante anche per altre convenzioni, come per esempio la convenzione quadro della protezione delle minoranze nazionali e la convenzione per la prevenzione della tortura, delle pene e dei trattamenti disumani o degradanti. Il Comitato dei ministri svolge un ruolo di controllo politico dell'applicazione di queste convenzioni da parte degli Stati membri.

Nel settore delle raccomandazioni vi saranno tutte le decisioni che riguardano il tema dell'autonomia locale. Vedete che al n. 3 si parla della Carta europea dell'autonomia locale. In effetti, il controllo dell'applicazione di questa convenzione è

fatto dal Congresso dei poteri locali e regionali. Dal punto di vista del diritto internazionale è un fatto molto interessante, perché sono i beneficiari stessi della convenzione, cioè gli eletti locali e regionali che controllano politicamente l'attuazione della convenzione da parte degli Stati, poi indirizzano delle raccomandazioni al Comitato dei ministri.

*(Illustrazione del sito Internet  
da parte di Iorg Polakiewicz)*

RICCARDO PRIORE *(ad integrazione)*. Questo è un controllo molto sui generis, perché alcuni temi dell'organizzazione interna di uno Stato, cioè l'autonomia locale o regionale non sono neanche trattati dall'Ue, talmente sono radicati e sentiti dagli Stati.

*(Illustrazione del sito Internet  
da parte di Iorg Polakiewicz)*

RICCARDO PRIORE *(ad integrazione)*. Quindi, dato questa sensibilità, già è molto che ci sia una convenzione nel settore ed è preferibile un controllo di carattere politico piuttosto che di carattere istituzionale fatto dalle parti contraenti, perché questo potrebbe creare dei problemi.

*(Illustrazione del sito Internet  
da parte di Iorg Polakiewicz)*

RICCARDO PRIORE *(ad integrazione)*. In questo caso è una legge regionale che viene attaccata dal ricorrente, ma ovviamente il soggetto attaccato è comunque sempre e soltanto il Governo italiano, la Regione Marche non può essere coinvolta direttamente di fronte alla Corte europea dei diritti dell'uomo. Se lo Stato italiano è condannato, ovviamente la legge regionale dovrà essere cambiata. Vedete che potete cercare direttamente delle sentenze che si riferiscono alla vostra regione.

*(Illustrazione del sito Internet  
da parte di Iorg Polakiewicz)*

RICCARDO PRIORE *(ad integrazione)*. Per darvi un'idea dell'utilità pratica di una convenzione internazionale, l'articolo 12 di questa convenzione che riguarda la protezione giurisdizionale dell'autonomia locale, dà la possibilità alle autorità locali o alle loro associazioni rappresentative, di rivolgersi ai tribunali competenti qualora gli articoli contenuti nella Carta non siano rispettati dalle autorità governative. Questa è una garanzia molto importante. Tra l'altro questa Carta si applica, in alcuni Stati, anche a livello regionale.

*(Illustrazione del sito Internet  
da parte di Iorg Polakiewicz)*

CELESTINA CERUTI. Vi sono domande?

MAURIZIO GIGLI, *Camera dei deputati*. Mi occupo del sito Internet di leggi regionali, aggiornato dalla Camera dei deputati con l'apporto dei documenti che ci inviano le Regioni. Volevo fare una domanda su una questione capitata 3-4 anni fa. C'era una legge della Regione Basilicata che non poteva essere promulgata proprio perché era ferma presso un organismo europeo per una certa approvazione. Potrei avere una delucidazione su questo argomento, cioè su qual è l'iter che talune leggi devono seguire presso organismi europei, quali organismi, per quali argomenti? E che poteri ha questo organismo europeo sulla promulgazione di queste leggi regionali?

RICCARDO PRIORE. Lo Stato interessato deve curarsi del fatto che le autorità regionali rispettino gli accordi internazionali presi a livello del Consiglio d'Europa. Se una legge regionale viola una delle convenzioni ratificata dal Consiglio d'Europa, le autorità competenti a livello governativo, le autorità di controllo ma anche le autorità giurisdizionali possono e devono intervenire affinché siano tutelati i rapporti di diritto internazionale? Non penso che si possa comunque parlare di un intervento o di una partecipazione delle autorità del Consiglio d'Europa alla formazione di una legge regionale. Sull'iter di formazione della volontà legislativa regionale il Consiglio d'Europa non ha niente da dire, comunque, qualora vi sia una violazione, sono le autorità governative che hanno i rapporti con il Consiglio d'Europa se c'è un problema e le autorità del Consiglio d'Europa che devono risolvere il problema. Penso che questa risposta si possa, grosso modo, adattare anche a livello dell'Unione europea: se una Regione adotta una legge regionale che non rispetta un regolamento o una direttiva che si impongono sul territorio nazionale, le autorità governative devono intervenire affinché la situazione sia risolta favorevolmente, sulla base degli impegni presi a livello internazionale e a livello europeo.

Se un singolo cittadino ritiene che una legge regionale non rispetti un accordo internazionale — per esempio parliamo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo — in questo caso il cittadino può rivolgersi direttamente alla Corte europea dei diritti dell'uomo affinché lo Stato italiano si curi della situazione di illegalità rispetto alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo che si è creata. Questo è l'unico caso in cui ci può essere una relazione diretta tra un privato cittadino e un organismo europeo, rispetto a una legge regionale.

IORG POLAKIEWICZ. Non pensiate che queste cose si debbano sempre svolgere a Strasburgo. E' importante pensare che la Convenzione è basata sul principio di sussidiarietà, nel senso che sono in primo luogo le autorità nazionali che debbono rispettare la convenzione e realizzare i diritti garantiti. Quindi sono i tribunali nazionali, ma anche come funzionari. Per questo è importante sapere di più rispetto a questa Convenzione, conoscere meglio la giurisprudenza che si è creata attorno a questa Convenzione, che ha aggiunto alle disposizioni un po' frammentarie della convenzione.

Per questo si può salutare l'iniziativa dell'Università di Urbino di creare quel sito sui diritti umani.

MAURIZIO GIGLI. D'accordo sul potere d'intervento del singolo cittadino, però in questo caso, su 34.000 leggi l'unica che è rimasta bloccata è questa, proprio prima della promulgazione. Non è un fatto successivo che segue le procedure ordinarie. Purtroppo, adesso non ho a memoria gli estremi di questo caso, ma siccome è stato un unicum

assoluto in tutta la storia di tutte le Regioni volevo sapere se in qualche modo risultava questo precedente.

RICCARDO PRIORE. Ripeto, non vedo come un'autorità europea possa bloccare una legge regionale, sulla base del principio di solidarietà. Se mi fornisce maggiori indicazioni posso fare una ricerca e darle una risposta più precisa.

\_\_\_\_\_. Da chi è composta l'Assemblea parlamentare?

RICCARDO PRIORE. L'Assemblea parlamentare è composta da delegazioni provenienti dai Parlamenti nazionali, vale a dire che all'interno di ogni Parlamento nazionale si decide qual è la delegazione dei parlamentari che va all'Assemblea parlamentare di Strasburgo. Nel caso dell'Italia i parlamentari sono 18 e naturalmente ci sono dei criteri che vanno rispettati, nel senso che la delegazione deve corrispondere innanzitutto all'orientamento politico del Parlamento, poi anche rispettare criteri che sono legati all'uguaglianza tra uomini e donne e altri criteri, dopodiché questa delegazione viene mandata a Strasburgo, l'Assemblea parlamentare si riunisce 4-5 volte all'anno e in questo modo crea un'Assemblea parlamentare europea dove sono rappresentati tutti gli Stati europei, e questo è un fatto unico, perché a livello del Parlamento europeo abbiamo un'Assemblea dove ci sono parlamentari europei eletti direttamente dai cittadini, che rappresentano soltanto 15 Stati membri.

\_\_\_\_\_. Sono interessata ad avere, se possibile, ulteriori informazioni sul progetto della Carta europea dell'autonomia regionale. Per esempio, nella nostra Regione è disciplinato con legge regionale che quando una legge prevede degli aiuti alle imprese, questa legge deve essere mandata al controllo, ma fa riferimento all'Unione europea, non al Consiglio d'Europa. Il tempo a disposizione è di 60 giorni e il tempo del controllo governativo è di 30, quindi si può bloccare l'entrata in vigore di una legge regionale, se ho interpretato bene la domanda che ha prima fatto il collega.

RICCARDO PRIORE. Ci dispiace, ma noi possiamo darle tutte le informazioni che desidera sul progetto di Convenzione europea delle autonomie regionali ma sulle procedure riguardanti l'Unione europea sarebbe meglio rivolgersi ai colleghi dell'Unione europea.

\_\_\_\_\_. La mia domanda non era sulle procedure, ma proprio per avere ulteriori informazioni sulla Carta europea delle autonomie regionali, se possibile.

RICCARDO PRIORE. Il progetto esiste sia sul sito del Congresso che sul sito dei trattati internazionali, dove c'è un sottosito sui progetti dei trattati internazionali, ma è meglio che lei cerchi sul sito del Congresso. Se vuole ulteriori informazioni sulla posizione dell'Italia, può contattare il prefetto Meori, direttore centrale delle autorità locali presso il Ministero dell'interno, che è il rappresentante italiano presso il Comitato intergovernativo che assiste il Comitato dei ministri per la decisione finale. Quindi, c'è un Comitato direttivo, intergovernativo dove siedono rappresentanti dei vari Ministeri competenti in materia i quali stanno discutendo per dare un parere definitivo al Comitato dei ministri che dovrà prendere la decisione se adottare o meno questa convenzione e il prefetto Meori è il rappresentante italiano.

CELESTINA CERUTI. Se non vi sono altri interventi, concludiamo qui i lavori di questa giornata. Già le domande che ci sono state segnalano come su questi temi i Consigli regionali debbano fare ulteriori approfondimenti. Molte Regioni italiane, a differenza dei Länder tedeschi, sui temi europei non hanno Commissioni ad hoc non hanno ancora gli strumenti e i rapporti con l'Ue, sia per quanto attiene gli affari regionali sia per quanto riguarda i poteri locali sono prevalentemente, per non dire esclusivamente, dei governi. Quindi c'è tutto un approfondimento di conoscenza, di strumenti del tema "Europa" che deve essere fatto, per farne un tema proprio delle assemblee e non derivato dalle delibere, dalle decisioni dei governi.

RICCARDO PRIORE. Scusi se prendo nuovamente la parola, ma il suo intervento mi ha stimolato. A livello istituzionale, cioè delle scelte che riguardano i fondamenti dell'autonomia locale e regionale, la competenza è del Consiglio d'Europa, quindi se voi vi orientate verso nuove scelte per quanto riguarda la struttura e il funzionamento dei Consigli regionali e delle Regioni più in generale, quindi verso forme di federalismo, gli orientamenti a livello europeo vanno cercati a livello del Consiglio d'Europa, perché l'Unione europea non ha competenze in questa materia, all'Unione europea si cercano soprattutto finanziamenti delle Regioni per ridurre le disparità, ma a livello istituzionale e scientifico la ricerca va fatta al Consiglio d'Europa.

CELESTINA CERUTI. E' un'utile indicazione. Su questo c'è quindi un percorso, un cantiere che abbiamo appena aperto su cui lavorare.

Chiudiamo questa giornata di lavoro. Entro la metà di luglio la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali si darà la nuova struttura — Coordinamento, Presidente, Presidenza — così come individuerà le modalità di continuità di lavoro del Cesar e sarà presentata ai Presidenti proprio il 14 luglio la sintesi dell'attività svolta dal Cesar in questo periodo di ideazione, nascita e attività realizzata, proprio con questo obiettivo e con questa visione futura di dare continuità non solo dell'elaborazione teorica ma anche della sperimentazione, del supportare i cambiamenti delle Regioni in termini di maggior potere di affermazione del federalismo o decentramento e più poteri alle Regioni. Ci sono ancora parole diverse che si usano, però c'è la consapevolezza della scommessa da parte delle Regioni.

Il nostro programma prevede alle 13,30 il pranzo offerto nell'ambito del convegno. Fuori c'è il pullman che ci porta direttamente al luogo del pranzo. Alle 14,30 il pullman ci porterà al Palazzo Ducale per la visita guidata. Al termine della visita è possibile, sempre in pullman, visitare Urbino e arrivare fino alla casa di Raffaello.

Grazie a tutti voi.