



Regione Emilia-Romagna

Assemblea Legislativa

Direzione generale

Servizio legislativo e qualità della legislazione

**Atti relativi alla Presentazione
del Settimo Rapporto
sulla legislazione regionale
e della relazione:
“Le politiche di sostegno al cambiamento
e all’innovazione per il territorio digitale”
(VIII Legislatura - Anno 2008)**

Gli Speciali

aprile 2010

Gli Speciali

**Atti relativi alla Presentazione del
Settimo Rapporto sulla legislazione regionale
e della relazione: “Le politiche di sostegno al
cambiamento e all’innovazione per il territorio digitale”
(VIII Legislatura - Anno 2008)**

A cura della

**Direzione generale dell’Assemblea legislativa della
Regione Emilia-Romagna - Servizio legislativo e qualità della
legislazione**

Indice degli interventi

MONICA DONINI - Presidente dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna

Pagg. 1, 63

DUCCIO CAMPAGNOLI - Assessore regionale alle Attività produttive, Sviluppo economico, Piano telematico

Pag. 9

GIANLUCA MAZZINI - Direttore generale Lepida SpA

Pag. 20

MONICA PALMIRANI - Professore della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Bologna

Pag. 32

ALESSANDRO PALANZA - Vicesegretario generale della Camera dei Deputati

Pagg. 47, 63

UGO RESCIGNO - Componente della Consulta di Garanzia statutaria della Regione Emilia-Romagna

Pag. 59

P R E S E N T A Z I O N E

Da ormai sette anni, il Servizio legislativo e qualità della legislazione dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, predispone, su iniziativa dell'Ufficio di Presidenza, il rapporto annuale sulla legislazione, allo scopo di raccogliere ed analizzare i principali dati attinenti gli aspetti quantitativi e sostanziali della legislazione regionale prodotta in un arco temporale determinato, allo scopo di individuarne le principali tendenze evolutive.

In particolare il "Settimo rapporto sulla legislazione regionale," da un lato, ha ad oggetto l'analisi della legislazione regionale approvata dal 1° gennaio al 31 dicembre 2008, dall'altro, prosegue l'opera di monitoraggio del processo di attuazione statutaria, al fine di verificarne il grado di attuazione nel periodo considerato.

Quest'anno, sul versante del monitoraggio delle leggi, e in considerazione dell'importanza che oggi ha assunto il tema della digitalizzazione della Pubblica amministrazione, realizzabile grazie alle ICT (*Information Communication Technology*), si è colta l'occasione di presentare, insieme al rapporto regionale, anche la relazione "Le politiche di sostegno al cambiamento e all'innovazione per il territorio digitale" riguardante lo stato di

attuazione della legge regionale 11/2004 “Sviluppo regionale della Società dell’informazione.

All’incontro di presentazione dell’opera hanno partecipato: la Presidente dell’Assemblea legislativa Monica Donini, l’Assessore regionale alle Attività produttive, Sviluppo economico, Piano telematico Duccio Campagnoli, il Direttore generale di Lepida SpA Gianluca Mazzini, la Professoressa della Facoltà di Giurisprudenza dell’Università degli studi di Bologna Monica Palmirani e il Vicesegretario generale della Camera dei Deputati Alessandro Palanza.

Si riporta nelle pagine che seguono la deregistrazione dei loro interventi

*La Responsabile del Servizio legislativo
e qualità della legislazione*

Anna Voltan

PRESIDENTE MONICA DONINI*

Giustifico l'assenza del Presidente Antonio Nervegna, Presidente della prima Commissione assembleare, quella che si occupa di bilancio, affari generali e istituzionali, perché è malato, e quindi non potrà essere con noi. Il dottor Alessandro Palanza invece è in viaggio e sta arrivando da Roma. Ringrazio moltissimo poi l'Assessore Duccio Campagnoli e Gianluca Mazzini, il direttore di Lepida, e anche Monica Palmirani, che è un docente della facoltà di Giurisprudenza, con la quale abbiamo collaborato fattivamente in quest'ultimo periodo.

Il fatto che siamo qui insieme vuole anche valorizzare il lavoro comune che da anni l'Università sta svolgendo con la nostra istituzione, che si mette, io spero, in maniera abbastanza orizzontale, in relazione con il mondo della ricerca e il mondo accademico, ricchissimo di sollecitazioni nella nostra Regione. Da questo punto di vista siamo fortunati, non solo l'Università di Bologna, ma anche quella di Ferrara è qui fisicamente rappresentata, pure se in diversi ambiti e con diversi ruoli. Ringrazio per la presenza anche il Presidente della nostra Consulta di garanzia statutaria e il professor Rescigno, che è componente della stessa Consulta, perché riteniamo non banale o scontato il fatto che partecipino a questo evento, che noi ogni anno cerchiamo di proporre; segnalerò, inoltre, nella mia introduzione, di volta in volta, il valore dell'impegno di chi, rappresentando la nostra istituzione nell'ambito delle strutture e dei servizi, dimostra con la propria collaborazione il tipo di finalità che, anno dopo anno, vorremmo tentare di perseguire, diventando qualitativamente migliori. Quando si parla di qualità, infatti, non si parla di un concetto astratto, ma bisogna essere conseguenti anche nel metodo, e ognuno, nel proprio ambito di intervento, deve ragionare sul proprio ruolo e sulla possibilità continua e progressiva di migliorare ciò, attraverso la relazione.

* Presidente dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna.

Settimo rapporto regionale, adempimento regolamentare, perché dall'1 gennaio 2008, abbiamo stabilito che l'evento di presentazione del rapporto è una norma prevista dal nostro regolamento interno dell'Assemblea, per cui siamo qui ad adempiere un dovere disciplinato con precisione dalla norma regolamentare.

Sono anni che il sistema delle Regioni dà il proprio contributo alla stesura del rapporto annuale, quello proposto dalla Camera dei Deputati. Si sono infatti stabilite già da 13 anni, se non erro, le modalità con cui il sistema delle Regioni doveva partecipare per dare il proprio contributo all'elaborazione del rapporto, compilando delle schede, che potevano servire a fare delle analisi di carattere comparativo, e non solo qualitative, sulla legislazione regionale.

Poi, sono 7 anni che noi proponiamo un rapporto regionale, e il nostro rapporto non ha lo scopo, come vedete, di parlare solo agli addetti ai lavori, bensì il tentativo è quello di utilizzare sempre di più un linguaggio di carattere divulgativo, che permetta la comprensione, anche da parte dei cittadini, di quello che è il ruolo di un consiglio, di un'assemblea legislativa regionale, che in qualche maniera ha le competenze di un Parlamento. Per cui è un rapporto che non si limita a raccontare dei numeri e a elaborarli dal punto di vista statistico, con grafici, o a riportare anno dopo anno il valore di alcuni indicatori, ma che cerca di produrre delle ulteriori riflessioni, valorizzando un lavoro sinergico che la nostra istituzione fa con le altre istituzioni, (a partire da quella rappresentata qui dal dottor Palanza, che è la Camera dei Deputati), con le istituzioni del territorio, il mondo accademico, e anche consentendo in maniera pratica e concreta di vivere un'esperienza di formazione vera da parte degli studenti che da anni abbiamo in tirocinio formativo nella nostra Assemblea legislativa, e che danno un contributo importante alla nostra attività, evitando da parte nostra uno sfruttamento di manodopera a basso costo, e cercando di dare un

incremento al lavoro di ricerca. Non aggiungo altro, perché sul tema della ricerca nel nostro paese si dice tanto, e noi come istituzione proviamo, nel nostro piccolo, a dare un contributo. È qualche anno che stiamo rivedendo le forme di collaborazione col mondo accademico. Mi permetto di esprimere un apprezzamento per uno specifico, che è quello dell'assegno per ricerca, proprio perché ritengo che dovremmo progressivamente imparare sempre di più ad utilizzare questo strumento, perché ci permette forse il miglior rapporto possibile con il mondo accademico, e la miglior connotazione possibile del ruolo dei giovani che qui vengono a vivere una loro esperienza di formazione, che speriamo sia utile a loro come è utile a noi, perché la relazione con il mondo della ricerca è per noi fondamentale per interrogarci e conoscerci meglio. Detto questo, il rapporto è scritto in maniera talmente divulgativa e talmente di rapida consultazione che non mi sento di fare delle lunghe e verbose sintesi di cose facilmente individuabili nel rapporto stesso. Noi abbiamo la possibilità, perché è passato un po' di tempo, di operare delle comparazioni che hanno una certa rilevanza dal punto di vista statistico, proprio perché ormai abbiamo un campione rappresentativo adeguato, per poter individuare con chiarezza delle tendenze che hanno senso dal punto di vista della valutazione, in quanto non sono delle percezioni ma sono ormai dei dati oggettivi. Proseguiamo col lavoro sulle leggi di settore; si sta valorizzando molto e ci stiamo abituando molto, come legislatori regionali, a utilizzare i nuovi strumenti messi a disposizione dallo statuto e dal regolamento; funziona il meccanismo della nomina del relatore; è stato valorizzato e funziona il lavoro delle commissioni, per cui io ringrazio i rappresentanti del Servizio commissioni, perché non solo dal rapporto, ma vivendo il mio quotidiano in Assemblea, mi rendo conto come col passare del tempo questo sia un servizio che si è qualificato molto, e proprio perché era necessario, ai sensi delle

indicazioni dello statuto, che si facesse un investimento sulle commissioni, abbiamo fatto la scelta di fare un concorso interno per implementare il personale del Servizio stesso. Risulta dal rapporto come l'attività delle commissioni si sia qualificata nel corso del tempo; ciò emerge, in particolare, dal numero degli emendamenti, dalle modalità con cui si lavora in commissione, dal ruolo che ha il relatore, dalle modalità con le quali le commissioni lavorano in udienza conoscitiva, dall'attuazione dell'articolo 19 del nostro statuto, con l'istituzione dell'albo dei soggetti che partecipano all'iter legislativo.

Direi che in quest'ultimo anno, uno degli aspetti contenuti nel rapporto è verificare la nostra capacità di essere conseguenti a quanto il nostro statuto pone come principio, in particolare sul tema della partecipazione all'iter legislativo. Nel settimo rapporto si verificano le cose accadute dall'1 gennaio 2008 al 31 dicembre 2008, ma inserisco nell'attività che abbiamo svolto nel 2008 anche la possibilità, con la finanziaria dell'anno scorso, di procedere alla nomina della Consulta di garanzia statutaria, pur con funzioni limitate fino a quando non venisse istituito il Consiglio delle autonomie locali. Ciò è poi accaduto nel 2009, con la legge regionale n.13, pertanto, sarà interessante il rapporto del prossimo anno, perché sarà quello che farà la sintesi complessiva dell'attività dell'ottava legislatura. Ma il fatto che recentemente siamo riusciti ad approvare la legge istitutiva della Consulta di garanzia statutaria, chiude una sorta di ciclo, che è quello attuativo dello statuto, e che era poi l'obiettivo che dal punto di vista istituzionale questa legislatura si era posta.

Ogni volta che presentiamo il rapporto, ci riserviamo il piacere di esercitarci su un tema fondativo. Lo dico perché io ci credo moltissimo, fino al punto che anche la Conferenza Nazionale delle Assemblee legislative ha fatto un grande investimento su questo aspetto, che è il tema della valutazione. Quando si parla di qualità

della legislazione, non ci si può limitare soltanto al tema del come si scrive una legge, perché questo sarebbe estremamente limitativo come tipo di obiettivo, ma uno dei temi caratterizzanti il tentativo di innovare le pratiche legislative nel nostro paese, e se vogliamo anche la figura dello stesso legislatore, è la riflessione sulla valutazione delle politiche pubbliche. Diventa un esercizio interessante e nello stesso tempo complicato, se si considera il bisogno della valutazione in parallelo con il tipo di leggi che, da qualche anno a questa parte, a livello regionale, si fanno, in quanto sono leggi di settore, alcune delle quali organiche. Lo dico perché ho un approccio nei confronti del tema del fare leggi che è abbastanza umile, molto modesto, perché legato alla consapevolezza che non sono nata imparata, come si dice, per cui ascolto molte riflessioni da chi ci supporta, e mi hanno convinto alcune che ho sentito fare. Il titolo V della Costituzione, con l'art.117, indica un elenco di materie, che sono di competenza o esclusiva o concorrente delle Regioni. La suddivisione per materie è un po' stretta per noi, ce ne siamo resi conto, e anno dopo anno, anche dopo l'esperienza del gruppo di rapporto nazionale, quello con la Camera dei Deputati, e grazie agli approfondimenti che facciamo col CNR, ci siamo accorti che le Regioni più che per materie elaborano politiche pubbliche, e amano ragionare per politiche, per cui per ambiti un po' più estesi e un po' più trasversali. È una tendenza che noi stessi abbiamo nella nostra pratica nel corso degli anni, e lavorando per politiche trasversali, il tema della valutazione della qualità, o della nostra capacità di individuare con degli indicatori abbastanza precisi, misurandoli, gli effetti delle nostre scelte politiche sulle politiche pubbliche, è uno degli esercizi secondo me più complicati ma anche più affascinanti del nuovo modo di concepire il nuovo ruolo di un'Assemblea legislativa regionale, per valorizzare la prossimità ai cittadini e ai soggetti attuatori delle nostre leggi, a partire da noi

stessi. Il processo stesso di delegificazione ci trasforma, come Assemblea legislativa, ineluttabilmente in attuatori delle nostre leggi, perché le leggi demandano a noi il compito di individuare le modalità con le quali applicare ed attuare le leggi stesse che noi ci diamo, quindi è un meccanismo abbastanza originale, che solo nelle assemblee regionali può essere individuato. Abbiamo potestà legislativa e scegliamo di esercitarla con forme particolari e originali, attraverso la delegificazione, quindi, la definizione di un ruolo che ci è dato e che ci diamo noi stessi per legge. Insieme a noi anche i tanti soggetti attuativi delle nostre leggi. Per cui, il controllo dell'attuazione e il controllo della qualità e degli effetti sono davvero l'ambito più importante della nostra attività di ricerca, perché è nuovo, ed è difficile fare delle comparazioni con un passato o con altri soggetti. Non voglio citare come, a livello nazionale o a livello europeo, su questo tema ci siano molti dibattiti, ma ho trovato interessanti, di recente, le modifiche alla Costituzione francese, che sul tema del controllo di qualità e della valutazione degli effetti delle politiche pubbliche, inserisce una precisa riflessione nella propria Costituzione, e anche le esperienze che noi stiamo cercando di fare, da alcuni anni a questa parte, partecipando come sistema dei Consigli Regionali, all'interno del progetto nazionale Capire, dell'utilizzo dello strumento delle clausole valutative. Proprio perché ogni anno vogliamo approfondire il tema dell'attuazione legislativa, prendiamo una legge complessa della nostra Regione che abbia la clausola valutativa; quest'anno dunque l'allegato che offriamo con il settimo rapporto, riguarda la legge 11/2004, che è lo "Sviluppo regionale della società dell'informazione". Vicino all'Assessore Campagnoli c'è Gianluca Mazzini, perché uno dei risultati attuativi della legge regionale è la nascita di Lepida. Gianluca Mazzini non è solo un docente universitario dell'Università di Ferrara, ma è il direttore generale di Lepida S.p.A. Tra gli effetti concreti della nostra riflessione

sul tema dello sviluppo regionale della società dell'informazione c'è, per esempio, la legge che abbiamo approvato l'anno scorso sull'informatizzazione del nostro bollettino. Io penso che nell'immaginario collettivo, il fatto che noi enfatizziamo in maniera particolare questa scelta, che è stata addirittura oggetto di un provvedimento legislativo, possa lasciare stupiti. Ormai forse, all'esterno, il fatto che le tecnologie avanzate offrano un diverso approccio e un diverso modo di concepire se stessi in relazione con l'altro, e sicuramente mettono a disposizione strumenti nuovi e complessi, è ormai un fatto abbastanza scontato, mentre non è scontato il fatto che ci si adegui dal punto di vista formale all'utilizzo di questo. Io ringrazio molto Monica Palmirani, che ha seguito in questo specifico l'attività della nostra Assemblea legislativa, e lascio a lei il compito di entrare nel merito degli aspetti dei contenuti di questa norma, ma soprattutto di quanto si è prodotto nella relazione con la comunità regionale. Lascerò al dottor Palanza il compito di fare alcune riflessioni conclusive di questa nostra mattinata. Io concludo, invitando tutti alla sobrietà, ma cito un'ultima cosa. Recentemente abbiamo ospitato un convegno importante e interessante sullo specifico del tema comunitario. È stato un approfondimento, che io vedo collegato all'iniziativa di oggi, relativo alla legge n.16 del 2008 sulla partecipazione della Regione alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario. Tra i ruoli particolari o originali che può avere un'Assemblea legislativa regionale, c'è il tentare di definire un modello anche di relazione con l'esecutivo e con la Giunta, che ci permetta nella chiarezza dei ruoli di esercitare fino in fondo una parte necessaria per una modernità che dobbiamo sostanziare di contenuti. Il trattato di Lisbona contiene un allegato importante, che è il protocollo sulla sussidiarietà, e che cita con chiarezza la modalità con la quale anche il sistema delle Regioni, a partire dai Parlamenti regionali presenti in Europa, possono attivarsi per partecipare alla formazione del

diritto comunitario. Questo è un altro aspetto sul quale questa Assemblea legislativa ha sperimentato da anni modalità e pratiche, partendo da una consapevolezza che forse è diventata comune, grazie al rapporto. Noi di solito come legislatori rischiamo di vivere alla giornata e di vivere in maniera frammentaria il nostro ruolo, dimenticando di volta in volta che tu hai licenziato un provvedimento, e dunque quello che hai fatto. Riuscire a tenere tutto insieme, e ad avere una visione di insieme, per esempio, sapere quanto, anno dopo anno, incide la disciplina comunitaria sulla legislazione regionale, direi che è un dato oggettivo fondamentale, per avere una consapevolezza e un senso comune un po' più da cittadini europei, in questo caso da legislatori europei, che non guasta in una realtà come quella del nostro paese, dove i temi legati all'Europa sfuggono o vengono spesso e volentieri impropriamente chiamati invano. Lo dico perché su quella specificità, nel corso degli anni abbiamo fatto degli approfondimenti nella presentazione del rapporto, e su questa abbiamo fatto un convegno ad hoc che si è celebrato un paio di settimane fa, anche in questo caso in collaborazione con la Camera dei Deputati, perché era presente sia personale politico che personale tecnico delle quattordicesime commissioni di Camera e Senato. Ringrazio i dirigenti del Servizio legislativo e qualità della legislazione, del Servizio delle Commissioni e del Servizio Aula, il Direttore generale dell'Assemblea, che è presente fra noi, il dottor Benedetti, e ringrazio infine Gerardo Bombonato, perché come Direttore della nostra area dell'informazione, è qui e ci conforta sul fatto che qualcosa di quello che facciamo sia interessante e notiziabile, come si dice in gergo.

ASSESSORE DUCCIO CAMPAGNOLI*

Comincio ringraziando a mia volta l'Assemblea legislativa e la Presidente Monica Donini. E' un onore poter rappresentare un'azione legislativa come quella di cui oggi ci occupiamo come parte del lavoro di verifica molto attenta e molto impegnata dell'Assemblea legislativa, e quindi essere chiamato a fare da testimone dell'azione legislativa della Regione Emilia-Romagna. E' un onore reso ancora più grande dalla possibilità di svolgere qualche considerazione in merito all'attuazione della legge, alla presenza della consulta giuridica dell'Assemblea legislativa e del dottor Palanza, vice Segretario della Camera dei Deputati, che ci mette in un cono di osservazione di grande rilievo. Sottolineo anche dal punto di vista della Giunta regionale il valore innovativo e l'efficacia delle clausole valutative inserite nelle nostre leggi regionali, del ruolo attivo che viene dalle stesse svolto, come vediamo, da questa opera così attenta dell'Assemblea legislativa. Si può, semplificando, dire che certamente questa clausola valutativa con la sua verifica effettiva è uno stimolo forte all'efficacia dell'amministrazione, che deve porsi sempre il problema non solo di quello che stabilisce, ma di come riesce a realizzarlo. Credo che noi vediamo in tanti esempi e direzioni, l'effetto positivo di questa clausola valutativa al fine di renderla effettivamente realizzata promuovendo queste verifiche. Se posso, sottolineerei anche che, oltre a questo ruolo indubbio di verifiche e di contributo all'efficacia, vi è da questo aspetto, un profilo innovativo nella produzione legislativa, credo forse di particolare importanza proprio nella fisionomia delle Regioni. Le Regioni sono

* Assessore regionale alle Attività produttive, Sviluppo economico, Piano telematico

chiamate a questo compito originale previsto dalla nuova Costituzione del 2001 ancor più fortemente, e cioè non soltanto un'azione amministrativa ma appunto una funzione legislativa. Da qui comincia il grande tema del rapporto con l'autorità legislativa del nostro Paese nella dimensione nazionale. Il tema per tutti è quello di come rendere funzionalmente compenetrata e connesse queste funzioni. In tal modo la dimensione della legislazione regionale deve caratterizzarsi ancor di più per un profilo della legislazione che si faccia carico anche di tutti gli aspetti di attuazione operativa, che comprenda non solo leggi di indirizzo e di obiettivo, ma anche leggi che devono porsi il tema della costruzione della amministrazione concreta. Forse qui c'è un carattere di peculiarità della funzione legislativa alla scala regionale, e proprio per questo la dimensione della verifica, della clausola di valutazione, è più innovativa ed importante. Io vorrei poi ancora limitarmi a qualche richiamo sui caratteri generali, anche se posso esprimermi di nuovo in caratteri istituzionali che la legge ha cercato di cogliere, lasciando poi il compito principale della illustrazione della realizzazione degli obiettivi della legge a Gianluca Mazzini. Come ha anticipato la Presidente Donini, il professor Mazzini è il direttore della società Lepida, che è uno degli strumenti di attuazione della legge regionale. E' la società alla quale la legge ha previsto che vengano conferite le reti, le infrastrutture che la Regione è venuta realizzando. E' la grande rete ad alta capacità, alta velocità in fibra ottica che collega ora tutte le amministrazioni locali della nostra Regione, i 341 Comuni, le amministrazioni provinciali, le comunità montane, le aziende sanitarie locali e in funzione di servizio anche le università che hanno voluto

raccordarsi alla nostra rete. Sono ricompresi anche alcuni grandi enti di ricerca, centri di ricerca della nostra Regione, a cominciare dal radio telescopio di Medicina (che si sta occupando di quanto è vicina la individuazione del limite dell'universo) che può coinvolgere queste sue osservazioni in rapporto con la grande rete della ricerca internazionale, grazie alla connessione assicurata da Lepida e quindi dalla rete regionale. Il professor Mazzini ci dirà non solo della realizzazione della rete, ma degli ulteriori obiettivi di sviluppo che con la rete abbiamo individuato e che si stanno via via realizzando. Voglio subito sottolineare che se c'è un risultato dell'azione della Regione, della legge regionale, attraverso la realizzazione di rete e servizi, questo è dovuto dal contributo straordinario che ci è venuto dalle altissime competenze presenti nella nostra Regione. La legge ha previsto che si costituisse un comitato scientifico di indirizzo, voglio cogliere l'occasione per salutare e ringraziare molto l'enorme contributo che ci ha dato il Presidente di questo comitato scientifico di indirizzo, che è il Professor Gabriele Falciasacca. Egli è impegnatissimo in questi mesi anche per un'altra delle sue funzioni autorevoli ed importanti, che è quella di presiedere, nell'anno del centenario della consegna del Nobel a Guglielmo Marconi, la fondazione Guglielmo Marconi, che evoca una tradizione così importante per la ricerca scientifica. È stato proprio il contributo del comitato scientifico che ci ha consentito di individuare questo obiettivo fin da quando la legge è stata concepita e poi si è iniziato il lavoro per svolgerla. Oggi, come voi vedete, è uno dei grandi obiettivi di attualità delle discussioni, anche su scala europea e internazionale, anche per lo sviluppo tecnologico innovativo, quello cioè

di realizzare grandi nuove reti di novella generazione, con le tecnologie di alta capacità e di alta velocità, che utilizzano la tecnologia della fibra ottica. Esse consentono non solo più capacità e velocità, ma anche un nuovo profilo dei servizi per i cittadini, più interattività e scelte veramente molto innovative, che servono anche a rendere più facile l'accesso dei cittadini ai servizi consentiti dalle nuove tecnologie. Devo dire che la nostra Regione in questo modo si è collocata fra le esperienze più avanzate del nostro Paese, ed anche nella dimensione europea. Vengo dall'annuale convegno che si svolge a cura dell'Associazione Nazionale per la telematica, dove appunto abbiamo potuto dire che il Paese ha bisogno oggi di perseguire le priorità da tutti condivise, di darsi una nuova rete di alta capacità, e noi in Emilia Romagna siamo pronti a connetterci quando questo grande progetto nazionale sarà poi pronto e disponibile. La rete realizzata ha determinato la connessione di tutte le amministrazioni locali e rappresenta, con i numeri che vedete, forse la più grande che territorialmente opera nel nostro Paese, con i suoi 2.600 km di rete posata, che poi significano 60.000 km di fibre ottiche, connettono tutti i centri delle amministrazioni locali della nostra Regione. Grazie ancora a questi contributi, poi sentirete dal Professor Mazzini tutti gli aspetti di questi risultati. Vorrei allora sottolineare alcuni aspetti che forse caratterizzano in modo particolare la fisionomia di questa legge. La legge 11/2004 probabilmente fa parte della possibilità di osservare come a valle del nuovo testo costituzionale del 2001, con la riscrittura dell'articolo 117, abbiamo probabilmente una generazione di nuove leggi. Vi è un salto qualitativo rispetto a quell'ulteriore processo di

decentramento amministrativo che fu figlio dell'attuazione delle leggi Bassanini, che tuttavia si collocavano ancora nell'ambito del grande decentramento amministrativo posto già nel testo costituzionale. Forse si può dire che, a valle del testo costituzionale del 2001, le leggi costituzionali diventano più leggi, che si pongono il tema di concorrere ai grandi indirizzi che vengono dall'azione legislativa nella dimensione nazionale. C'è questa funzione delle leggi concorrenti, che sono per alcuni indubbiamente elemento da analizzare attentamente per la complicazione che possono inserire a livello legislativo, e che tuttavia forse esprimono il carattere più peculiare di come contribuire ad un'azione legislativa più generale muovendosi nell'ambito territoriale per sviluppare un'azione di governo, di azioni e di obiettivi. Nella nostra Regione, noi abbiamo forse da fare anche, nella legge 11, questo profilo e questo obiettivo di leggi che si rivolgono a costruire le reti della Regione sistema. Quindi una dimensione della Regione che individua la sua funzione più peculiare nella organizzazione di un territorio vasto che è funzione diversa da quella degli enti locali, che si colloca nel rapporto con i cittadini e nella relazione con i servizi. Essi si pongono il tema di come organizzare un territorio che forse, per le esperienze che vengono fatte e la previsione costituzionale di individuarlo nella dimensione del profilo regionale, che poi concorre ad uno sviluppo più complessivo trovando una sua verifica. Comunque, noi abbiamo nella nostra Regione questa legge. Esiste poi la legge che ha riguardato la realizzazione di politiche energetiche, la legge che ha dato vita all'idea di una rete per la ricerca: insomma leggi che si muovono in questa dimensione cioè di costruire le leggi di una

Regione sistema. È una filosofia legislativa che si colloca a valle di questo nuovo profilo dell'azione delle Regioni, indubbiamente stimolato e individuato dal nuovo testo costituzionale del 2001. In questo contesto, credo che un'altra peculiarità, un'altra novità da sottolineare, sia quella che questa legge 11 che si chiama legge per lo sviluppo regionale della società dell'informazione, cerca di cogliere una dimensione molto importante dello sviluppo della società regionale, ma anche dei nuovi diritti dei cittadini, cogliendo fra questi nuovi diritti quello alla partecipazione alle opportunità della comunicazione nuova. La legge con i suoi obiettivi generali, quelli che si scrivono nei primi articoli, recita che si vuole perseguire lo sviluppo delle condizioni di vita dei cittadini attraverso un più facile accesso alla conoscenza, e si individua in questa direzione l'importanza di cogliere l'opportunità derivante dalle nuove tecnologie digitali. Esiste anche un altro tema, che poi il comitato scientifico illustrerà, quello cioè di vedere configurato il diritto al livello minimo di comunicazione, che significa poi doversi muovere per combattere, anzi eliminare quello che si chiama oggi il rischio del *digital divide*. Ciò significa che l'accesso alle nuove tecnologie sia più semplice e più facile in alcuni centri del territorio e meno semplice, meno facile, in altri centri del territorio. In questa direzione, è stata configurata la fisionomia del profilo che questo diritto al livello minimo di comunicazione abbia la prerogativa di un livello generale, come un servizio universale nel quale è importante che vi sia l'intervento della Regione, una sorta di nuovo bene comune da assicurare. Questo profilo politico e legislativo è divenuto molto importante anche nella pratica, perché la nostra azione ha voluto muoversi con grande rispetto

delle condotte di ciascuno. Le rete che noi abbiamo costruito si è configurata come rete privata della pubblica amministrazione, ma questa non è una rete che trasforma l'amministrazione in un nuovo operatore delle telecomunicazioni sul mercato. Credo che tutta l'attenzione che successivamente la legislazione nazionale si è posta per preservare da interferenze di questo tipo il mercato siano giuste, ma tuttavia la legge si è anche incaricata di interpretare questa idea di servizio universale. Questo significa che laddove non arriva il mercato come nei Comuni dell'Appennino e in alcuni Comuni delle pianure, è possibile immaginare una funzione della rete al servizio del mercato e dei suoi operatori al fine di assicurare l'universalità dei suoi servizi di connessione, che altrimenti non vi sarebbe? La risposta è stata positiva, cioè è stato consentito che questo potesse avvenire. La legge ha colto anche questi due aspetti: i nuovi diritti dei cittadini nel campo delle comunicazione e la configurazione della comunicazione digitale come servizio universale da assicurare, naturalmente con un rispetto di una suddivisione molto attenta fra l'azione pubblica e quella del mercato. Dentro queste coordinate c'è una legge che si è mossa per costruire una rete regionale e qui richiamo soltanto il tipo di strumenti che la legge si è data, perché essi sono stati tutti realizzati. È stata prevista infatti la costruzione del comitato scientifico di indirizzo, la cui opera è stata fondamentale per l'attuazione della legge e del piano telematico, perché è previsto che la Regione realizzasse una infrastruttura definibile come operabile, integrata tra le amministrazioni locali. Essa ha stabilito poi che si realizzasse e si promuovesse un piano telematico regionale per la società dell'informazione. La governante della costruzione del piano

telematico regionale è stata assicurata dalla costituzione di un comitato di indirizzo comune con gli enti locali, che quindi è il luogo della governante, delle scelte di indirizzo e poi di attuazione della legge. Si tratta di una sorta di consiglio di amministrazione della pubblica amministrazione locale che si riunisce, contribuisce alla definizione del piano telematico, e poi decide su alcune scelte da realizzare insieme. C'è un supporto al lavoro del comitato di indirizzo locale, che è dato dal cosiddetto centro di alta competenza, che connette il comitato scientifico alle competenze tecniche di tutto il sistema degli enti locali, che è poi la società Lepida, il soggetto operativo. Lepida è configurato come società a totale partecipazione pubblica; è previsto che vi sia il conferimento delle reti, e quindi anche delle reti che appartengono agli enti locali. Questo caratterizza Lepida come uno strumento che certamente non può e non vuole interferire ed intervenire sul mercato in concorrenza con gli altri operatori. Si discute infatti molto sugli strumenti del pubblico, per la giusta esigenza di non creare sovrapposizioni, si è molto attenti al carattere di questi strumenti del pubblico, tanto attenti a volte dal temere che si debba limitare la costituzione di questi soggetti. La discussione è apertissima: l'esperienza di questa legge è tale che se il pubblico non si dà strumenti in grado di muoversi verso lo scopo che viene individuato (in questo caso l'integrazione delle amministrazioni locali) non si riesce probabilmente a realizzarlo. L'attuazione della legge e dei suoi strumenti, compresa la costituzione della società Lepida, che integra la rete e costruisce il suo piano industriale e i suoi obiettivi di sviluppo sentiti gli indirizzi del comitato di sviluppo degli enti locali, ha configurato un risultato che è

forse il più importante: quello della costituzione effettiva della community network delle amministrazioni locali della Regione. La community network è un'altra concessione all'anglicismo, come è giusto fare nella società attuale, ma essa è divenuta un vero e proprio consorzio operativo della Regione. La legge ha previsto un'altra realizzazione molto importante, che è divenuta operativa da tempo, cioè l'agenzia *interchange* per acquisti telematici tra i Comuni della regione e gli enti locali. Potete immaginare che cosa significhi entrare nella nuova dimensione delle tecnologie informatiche con un soggetto che al posto del singolo Comune mette in campo una community network e un consorzio di acquisto del sistema operativo, che ragiona insieme con alcuni obiettivi di architettura. L'attuazione ha chiarito che all'ente locale rimane tutta la libertà di pensare ai servizi, ma ci sono alcune strutture e infrastrutture di architetture che è giusto affrontare assieme. Lepida quindi ha costruito una rete, ma si è dotata di un data center comune; ha realizzato una posizione comune del servizio avanzato della telefonia in modalità VOIP, cioè la telefonia via internet. Se posso dare un dato molto semplice relativo alla gara con la quale noi abbiamo assicurato a tutti gli enti dell'Emilia Romagna l'utilizzo della telefonia in VOIP, essa ha avuto un esito nel quale siamo stati collocati al 23% al di sotto della tariffa migliore realizzata dalla CONFIP nella dimensione nazionale. Non voglio tediare con numeri, ma pensate che così facendo si può facilmente dimostrare che soltanto questo risparmio nell'acquisizione del VOIP ha quasi assicurato l'ammortamento dell'investimento che è stato realizzato con Lepida. Devo anche ricordare che, assieme a Lepida, si è realizzata R3, la

rete radio mobile di sicurezza, che consente di integrare la comunicazione in rete e la comunicazione via radio. Soprattutto la comunicazione di R3 consente di assicurare servizi sempre attivi per interventi di sicurezza e di emergenza, a cominciare dal servizio della Protezione Civile. Consentitemi di dire che l'intera struttura delle emergenze e del soccorso che è venuta nelle drammatiche condizioni dell'Aquila ha visto la comunicazione di tutti i campi assicurata da Lepida e da R3, quindi si assicura un servizio di grande integrazione. Infine, una rete e servizi per la pubblica amministrazione digitale, per l'*e-government*. Anche qui bisogna sottolineare come, per ottenere risultati, sia necessario un lavoro di progettazione e un lavoro di connessione integrata. Mi consento una battuta molto semplificatrice. La riorganizzazione della riforma con le nuove tecnologie della pubblica amministrazione è un obiettivo importantissimo, perseguibile. La pubblica amministrazione è una macchina complessa che non si cambia prendendola a martellate, ma è una macchina che va progettata, rinnovata, ricostituita, è fatta di risorse umane e ha bisogno appunto di un progetto organizzato per ottenere dei risultati, altrimenti si fanno delle grida, ma gli effetti non sono efficaci. Come sentirete, la progressione dei servizi consiste nel fare immaginare la connessione e l'accesso integrato da parte di tutti i diversi punti, da parte di tutti i diversi enti locali, quello che si chiama il sistema Federe, che consentirà l'accesso alla rete dai diversi punti e quindi uno sviluppo complessivo e integrato. Non solo pubblica amministrazione digitale, non solo opportunità della comunicazione, ma anche sviluppo della società dell'informazione. La nostra legge si è data come obiettivo non solo

quello dello sviluppo della pubblica amministrazione in digitale, ma anche quello di contribuire a promuovere la società dell'informazione. Questo significa l'utilizzo di tecnologie digitali non solo nella pubblica amministrazione, ma in tutti i diversi campi, da parte dei cittadini, da parte delle famiglie e da parte delle grandi istituzioni a cominciare dalla scuola e da parte delle imprese. Questo è un obiettivo altrettanto importante da perseguire. Mai come ora cercare di sostenere nuove traiettorie possibili per lo sviluppo è di grande attualità. Con la crisi che attraversiamo dobbiamo immaginare un futuro che non sia fatto con gli stessi prodotti e gli stessi processi di prima: quindi si uscirà dalla crisi nella misura in cui si individueranno nuovi processi. L'utilizzo di queste nuove tecnologie sicuramente si pone in questa dimensione: è una direzione che l'Europa sottolinea molto fortemente. Oggi il nostro Paese rispetto allo sviluppo digitale europeo è in forte ritardo, è infatti magra consolazione poter dire che la nostra Regione si è collocata nel profilo dello sviluppo europeo. Questo è solo uno stimolo per dire che l'importante è che anche queste esperienze che si sono realizzate, non solo nella nostra Regione ma anche in altre regioni del Paese in modo altrettanto forte e compiuto, siano di stimolo per un'azione e un profilo più generale dello sviluppo di questa istituzione. Ancora una volta, allora, valutare e verificare è di grande impulso per andare avanti.

PROF. GIANLUCA MAZZINI*

Prima di iniziare volevo fare qualche battuta sulla presentazione che prima di me Duccio Campagnoli ha fatto di questa legge sia per citare alcuni elementi che credo siano importanti, sia per riprendere alcuni elementi che Duccio Campagnoli ha riportato. Stiamo per parlare di un oggetto molto particolare, una rete privata fatta con soldi pubblici, sembra uno scioglilingua perché l'alternativa è fare una rete pubblica con soldi privati. Quindi ci sono queste due dimensioni: le reti pubbliche con soldi privati e le reti private con soldi pubblici. Noi siamo davanti a una rete privata fatta con soldi pubblici, dobbiamo capire quali sono le opportunità di questo oggetto. La seconda osservazione che volevo fare, alla luce di quanto è stato raccontato da Duccio Campagnoli, è l'enorme piacere di far parte di questo sistema perché vede tre diverse reti messe insieme: la rete telematica, la rete di ricerca dell'alta tecnologia e la rete dei tecnopoli. È un'occasione veramente unica per una regione vedere messe insieme contemporaneamente la rete telematica, la rete di ricerca dell'alta tecnologia e la rete dei tecnopoli. Come professore universitario, soprattutto la parte della ricerca è una cosa a cui tengo particolarmente, questa è un'opportunità importante per mettere insieme 3 oggetti che possono cooperare insieme nelle loro autonomie, che sono fondamentali per iniziare un sistema complessivo.

Information & Communication Technology (in acronimo ICT) è un termine molto strano che nasce da due settori completamente differenti: la *Communication Technology* e l'*Information Technology*. In particolare la *Communication Technology* è un termine che indica l'insieme delle tecnologie che consentono di trasmettere l'informazione con i mezzi digitali. L'*Information Technology* è quella scienza che studia come

* Direttore generale Lepida SpA.

rappresentare ed elaborare le informazioni utilizzando le tecnologie messe a disposizione dall'informatica. Si è reso dunque necessario unire quelli che facevano comunicazione (in termini di telecomunicazione), rispetto a quelli che facevano informatica. Il risultato sono le reti e la telematica.

Noi oggi parliamo di telematica, cioè di questo connubio molto particolare. La legge 11/2004 parte da questo presupposto, *Information e Communication Technology*, parte dall'idea di diffondere tecnologie dell'informazione e della comunicazione. È un connubio difficile storicamente; io, che vengo dal mondo della *communication technology*, mi trovo e mi costringo a lavorare assieme ai miei amici che vengono dal mondo dell'*information technology*, perché è l'unico modo per fare le cose oggi. Quindi, mi sforzo e realizzo ancora una volta un sistema a rete, un sistema che, dice la legge 11, interviene sulle Pubbliche Amministrazioni, nell'ottica di realizzare una Pubblica Amministrazione più efficiente ed efficace, ma anche sui cittadini e sulle imprese. La legge è del 2004, ma il piano strategico è esattamente quello del piano 2010, quindi un piano europeo che ha il fine di creare uno spazio dell'informazione, rafforzare l'integrazione, investire su ICT, promuovere la coesione sociale, la coesione economica e la coesione territoriale, tutto questo sempre facendo rete, quindi questo è il tema conduttore.

Gli investimenti vanno su tre filiere: le infrastrutture, i servizi e i sistemi informativi; tre filiere che diventano ancora una volta un sistema rete. Così, l'idea è quella di realizzare un'area geograficamente omogenea e avanzata, in cui non si creino zone a minor sviluppo. Una regione ha una dimensione perfetta, perché è abbastanza piccola per fare qualcosa che a livello nazionale è complesso da fare, ed è abbastanza grande per fare sinergie di scala. Non a caso prima veniva

ricordato da Campagnoli un risultato di Intercent-ER: il 23% sulla telefonia di risparmio, ma come è possibile? È possibile perché il territorio è omogeneo, CONSIP non riuscirebbe a fare una gara analoga con uno stesso risultato, perché il territorio su cui insiste non è omogeneo. Inoltre, Intercent-ER in quella gara ha sfruttato un altro elemento essenziale, la presenza di una rete, di un qualcosa che la Pubblica Amministrazione aveva realizzato e poteva essere messo a riuso.

Campagnoli ci ha ricordato alcuni elementi della *governance*, ve li cito velocemente. Le linee di indirizzo del piano regionale di sviluppo telematico, che si chiama Piter, viene prima di tutto discusso in Assemblea Legislativa, che approva le linee di indirizzo. Dopodiché ogni anno la Giunta Regionale approva l'azione di intervento e realizza il budget annuale. Esiste poi un comitato permanente di indirizzo e coordinamento che serve per effettuare la concertazione delle iniziative tra tutti gli enti territoriali, un comitato scientifico che si occupa di nuove idee, di strategie di sviluppo, di proposte di scenari, di questo comitato scientifico faccio parte e vi posso testimoniare che si discute veramente ed è un momento di incontro anche con altri soggetti nazionali, per capire come mettere a sistema le idee e come realizzare le proposte. Si suppone che si possano fare delle cose, a volte sono idee pindariche, ma spesso si concretizzano in un sistema effettivo ed avanzato. La rete Lepida, la Rete R3 sono oggetti che escono da questo comitato. Poi c'è un centro di alta competenza, che è il punto di competenza di progettazione e di promozione, che mette un po' in sintesi i vari elementi.

La Community Network dell'Emilia-Romagna è un altro output di questa legge, composta da tutti i Comuni, le unioni, le Province, le università e Lepida S.p.A. La community network, al di là che è definita come

modello interistituzionale a pluralità di attori, è una modalità effettiva per fare sistema, rende disponibile all'intero territorio gli stessi strumenti e le stesse opportunità, lo scopo è che nessuno resti escluso da un processo, e che questo processo sia a disposizione effettiva di tutti, cercando però di valorizzare l'eccellenza, quindi mettendo in atto una strategia di riuso. Se qualcuno ha già fatto qualcosa nel territorio, questo qualcosa deve essere riusato, può essere riusato in altri punti del territorio, quindi con un'attenzione sicura alle specificità dei singoli territori e con l'aggregazione per esempio per avere una massa critica sufficiente per la partecipazione a bandi nazionali, a bandi europei, e ancora una volta fare quelle ricerche in termini di innovazione di cui il Presidente Donini ha parlato aprendo questa sessione.

Lepida S.p.A. è la società per lo sviluppo e la gestione delle reti a banda larga. Queste reti a banda larga prima di tutto collegano le Pubbliche Amministrazioni; è questo lo scopo per cui sono state create, poi, in un'ottica di next generation network (di cui moltissimo si sta discutendo a livello nazionale), l'Autorità Garante per le Telecomunicazioni ha istituito un tavolo per cercare di capire che cosa sarà di questa next generation network, anche mettendo insieme tutte le realtà regionali, e quindi mettendo in luce eventuali problematiche normative che possono sorgere durante l'attuazione e quali percorsi legislativi, se serve, occorrerà fare a livello regionale o nazionale, per rendere disponibili delle infrastrutture che esistono per il bene dei cittadini, per avere quel livello minimo di comunicazione che prima Campagnoli citava, e che non è un numero fisso, ma è un qualcosa che cambia nel tempo. Quello che per me è il livello minimo di comunicazione oggi è diverso da quello che per me lo era un anno fa, perché sono aumentati i servizi e per non entrare in divario digitale, oggi ho bisogno di più di quello di cui avevo bisogno l'anno scorso. Quindi, invece di fissare 10, 20 o 30 mega bit al secondo,

invece di dare un numero, diamo l'esigenza di poter usufruire di servizi, questo è il concetto del livello minimo di comunicazione.

Sviluppo e gestione di una rete radiomobile regionale per comunicazione di emergenza. Quante Polizie Comunali ci saranno in Emilia-Romagna? Più o meno una per ogni Comune, sono 348, 9 sono le Province, un certo numero di aggregazioni e di comunità montane. Alla luce di tutto questo, abbiamo almeno 300 sistemi di emergenza, all'inizio ognuno aveva la sua rete, l'idea è stata di fare una rete unica, che metta a sinergia tutto questo, ciò non comporta solo il vantaggio di avere una singola manutenzione, ma anche che quando ci sono veramente condizioni di emergenza, laddove tante reti private non si parlano, queste, invece, riescono a comunicare perché esiste una rete unica. Quindi, quando un Prefetto ha bisogno di un unico, grande sistema di emergenza, la rete, cliccando su un tasto, diventa un'unica rete di emergenze. Questo ovviamente sta succedendo anche a livello nazionale, con una rete inter polizia che si sta creando e di cui noi possiamo essere parte.

Iniziative per il superamento del divario digitale, vedremo dei numeri e degli interventi per la realizzazione e per mantenere il territorio omogeneo. Bisogna stare attenti, perché il mercato ha la tendenza ad investire nella città, dove ci sono più persone, allora abbiamo delle città che sono molto bene infrastrutturate e delle zone, magari di campagna e montagna, che invece non lo sono, quindi è necessario prestare un'attenzione particolare investendo anche in quelle zone a fallimento di mercato, cioè dove un operatore non andrebbe mai, ma dove invece, politicamente, può essere importante andare per mantenere come obiettivo, e questo è un obiettivo della legge 11, il territorio omogeneo.

Piano telematico. Nel 1999 è stata fatta la prima sollecitazione del territorio per lavorare sull'ICT, il primo piano telematico è del 2001, dal 2002 al 2005, è all'interno di questo piano telematico che è stata realizzata la legge regionale 11/2004 per normare i vari interventi. Passiamo poi al secondo piano telematico, 2007 - 2009, che chiude questa legislatura, all'interno del quale si discute sì di infrastrutture di rete, ma non solo per la pubblica amministrazione, anche per i cittadini e per le imprese. Infrastrutture per l'accesso, per l'operatività, dei servizi ai cittadini e alle imprese, servizi per la sanità, per l'istruzione. Questo è il piano delle risorse e del piano operativo e ci sono degli elementi importanti. Intanto, si legge il totale finale e si scopre che sono 230 milioni di euro. Poi lo si inizia a guardare un po' in dettaglio e si scopre che dal 2007 al 2009 la spesa per l'infrastrutturazione è calata, perché pian piano le reti si sono realizzate, mentre sono aumentate le infrastrutture per l'accesso e l'operatività, quindi abbiamo una rete, la iniziamo a popolare, e la popoliamo di tante cose, la popoliamo di servizi, di infrastrutture, ma anche servizi diretti ai cittadini e alle imprese.

Ricerca e sviluppo. Come vedete, siamo ad un livello basso perché ci sono stati dei grandissimi investimenti per la rete di tecnologia che non sono all'interno del piano telematico, ma sono stati fatti direttamente all'interno delle reti per alta tecnologia, ne segue che c'è un capitolo enorme di denari che non è previsto nel piano telematico, ma è previsto nelle altre parti, questo non significa che non sono stati fatti investimenti, solo che non possono essere presenti nella rendicontazione presente all'interno della legge 11, perché fanno parte di un'altra filiera, ma sono ugualmente valori molto elevati relativamente al piano complessivo che la Regione Emilia-Romagna fa.

Abbiamo fatto una infrastrutturazione geografica con dorsale in fibra ottica e punti di presenza presso tutti gli Enti della Regione Emilia-Romagna. Questa attività è stata finanziata integralmente dalla Regione. Quindi la Regione ha realizzato a proprie spese la rete per tutti gli enti. Poi, invece, si stanno realizzando delle reti metropolitane, che sono un raffittimento locale. Un Ente, ad esempio il Comune di Bologna, ha tante sedi, tutte queste sedi hanno bisogno di essere connesse fra di loro. Si realizza quella che è chiamata una rete metropolitana. In questo caso, ogni Ente cofinanzia la propria parte di infrastrutture, quindi c'è un centro unico che coordina tutto, che è la Regione Emilia-Romagna, nella fattispecie Lepida come società che realizza l'insieme della domanda, la mette insieme, realizza un progetto unico, fa dei lavori congiunti, ma poi ogni Ente in autonomia utilizza la propria rete. Questi sono tutti asset importanti, asset geografici e asset locali, e tramite questo insieme di asset, noi stiamo realizzando la rete telematica della Regione.

Campagnoli ha già parlato dell'utilizzo della fibra per ridurre il *digital divide*, cioè, in zone a fallimento di mercato; ci è consentito dare quanto noi abbiamo fatto per la Pubblica Amministrazione ad operatori privati che la utilizzano per portare connettività dove altrimenti non ci sarebbe e abbiamo già predisposto tutto il sistema per far funzionare Lepida in termini di next generation network, cioè per poter essere una parte del sistema complessivo.

Sono 2600 i chilometri dei percorsi geografici, quindi vuol dire che abbiamo scavato, o abbiamo preso tubi già presenti, per 2600 chilometri. E' una delle reti più vaste, a livello regionale, all'interno del panorama europeo. Le fibre ottiche posate raggiungono complessivamente i 60.000 km; significa che in ogni punto passano circa una ventina di fibre. Abbiamo anche utilizzato, visto che per ora

non riusciamo ad arrivare dappertutto in fibra ottica, altre tecniche, quali quella della ADSL, del satellite, del wireless. Oggi abbiamo oltre 450 punti di presenza, tutti i 341 Comuni sono coperti e tutte le 9 province sono coperte. Nelle slides vedete che Rimini è il 100% in fibra ottica, in altri casi abbiamo dovuto utilizzare altre tecnologie, in pochissimi casi il satellite, mentre fino a pochi anni fa questa tecnologia era spesso l'unica disponibile. Stiamo lavorando per portare il satellite e le altre tecnologie a 0, pian pianino la fibra ottica avanza. Ovviamente è molto facile cablare in pianura, è meno facile in zone pedecollinari, ed è molto complicato in montagna, però noi stiamo andando in questa direzione.

Divario digitale, qualche numero. 164 Comuni con oltre il 95% di disponibilità in termini di connettività a banda larga. Quindi, zone assolutamente non in divario digitale. Di questi, vedete, la maggioranza è in pianura, ce ne sono alcuni in collina e alcuni in montagna. Se abbassiamo il tiro, cioè andiamo a vedere non che il 95% della popolazione abbia disponibilità completa di connettività a banda larga, ma ci accontentiamo di quello che a livello nazionale è considerato un buon livello, cioè dal 46 al 95%, ne includiamo altri 134. Se scendiamo sotto questo 46%, allora si definisce la zona in divario digitale e, per quanto ci riguarda, siamo a quota 43 Comuni che hanno questa situazione, con circa il 2% della popolazione. Vi ricordo che l'Emilia-Romagna ha circa 4,3 milioni di abitanti. A oggi, il 92.8% della popolazione è raggiunta dalla banda larga e, grazie a una serie di interventi che stiamo facendo, entro la fine del 2010 questo numero verrà aumentato di 4 unità percentuali. Quindi, la Regione Emilia-Romagna sta sponsorizzando, seguendo, coordinando una serie di interventi che sono diretti ad aggiungere delle nuove fibre, ad utilizzare il wi-max, a fare accordi, eccetera, per cui questo numero aumenta di un 4%. Siamo su zone di coda, cioè aumentare quando siamo al 92%

o al 93% è molto difficile, quindi vuol dire che ci vogliono parecchi soldi e parecchio coordinamento territoriale per riuscire a farlo. Per quanto riguarda la Pubblica Amministrazione, nel 2007 l'Emilia-Romagna è stata la prima regione con l'87.2% di Comuni connessi a banda larga, contro un dato nazionale del 59%. Quindi, grazie a tutti questi interventi, l'Emilia-Romagna è la prima regione che ha un elevato tasso di telematica nei propri Comuni. Per dare un'idea, nel 2005, cioè due anni prima, questo 87% era un 57% e il nazionale era un 32%. Oltre il 97% degli enti dell'Emilia-Romagna risulta online e il 30% dei Comuni offre siti ricchi di informazioni di servizio. Purtroppo, ci sono pochi servizi interattivi e questo è un problema anche nazionale, quindi dell'appetibilità dei servizi interattivi che la Pubblica Amministrazione offre ai cittadini.

Per dare qualche numero: la gestione del personale e la contabilità sono molto utilizzati, pagamenti, protocolli, mentre per quanto riguarda controllo di gestione, contratti, bandi di concorso, URP, eccetera, c'è un basso tasso di informatizzazione dei nostri Enti Locali. Si sta ovviamente lavorando nelle zone più basse per cercare di migliorarle. Se, invece di guardare le Pubbliche Amministrazioni, guardiamo i cittadini, il 50% degli emiliano-romagnoli utilizza un pc e abbiamo un incremento di 5 punti rispetto all'ultimo anno. Il 46% utilizza internet, sempre con un tasso di crescita non indifferente. Il 40% ha seguito un corso di pc. C'è un certo divario tecnologico, le famiglie di soli anziani hanno una minore disponibilità di pc e questi hanno una certa distribuzione: 22% in pianura, 23% nel pedemontano e 27%, e 28% in montagna, cioè ci sono famiglie di soli anziani che tendono ad essere più in montagna e quindi è parecchio difficile portare a loro anche la telematica perché c'è una certa barriera di ingresso.

Analizziamo i risparmi e la situazione complessiva, per darvi una visione di quello che è successo nel tempo. Questo è il costo complessivo di connettività che c'è stato e ci sarà, 2006 - 2007 e delle previsioni per il futuro, connettività di tutta la rete della Pubblica Amministrazione. Con questa curva vedete il costo. C'è stato un certo trend calante, siamo sui 17 milioni di euro, ad un certo punto, proprio in corrispondenza del 2009, c'è invece un aumento, proprio perché abbiamo realizzato una rete di tipo NGN, capace di abbattere i costi nel futuro. Vedete che da questo momento, con questo investimento, c'è un forte abbattimento dei costi. Parte di questi costi sono stati coperti dalla Regione Emilia-Romagna, parte invece dagli Enti. Confrontiamo il mercato, che è la linea rossa, con i nostri costi, verificando i vantaggi di Lepida e senza fare altre considerazioni sui livelli di connettività che noi riusciamo a offrire agli enti solo grazie a Lepida e che non esistono sul mercato. Il mercato non offre il livello di connettività che noi siamo in grado di offrire e ciò è indipendente da considerazioni economiche. Mi soffermo su considerazioni solo economiche. Vedete che, inizialmente, la rete Lepida costava più del mercato. Stavamo facendo un investimento. A un certo punto, c'è un momento di pareggio e poi c'è un miglioramento. Morale, quando andiamo a regime, e siamo a regime dal 2010 - 2011 in avanti, abbiamo un risparmio di oltre 14 milioni di euro l'anno rispetto al mercato con le tariffe attuali, quindi, tutti gli investimenti che vengono fatti si ripagano e il break even è avvenuto nel 2008. Dal 2008 in poi abbiamo un trend positivo che testimonia l'efficacia di Lepida con elevato risparmio rispetto al mercato.

Oggi è una giornata particolare per Lepida, iniziamo il nostro tour territoriale, lanciamo i primi 10 servizi.

Il **datacenter**, un posto dove alloggiare i propri server, fisici o virtuali e quindi per erogare con continuità i propri servizi. Fino a poco tempo fa avevamo il nostro server sotto la scrivania, poi l'ho abbiamo messo in un CED, oggi, grazie alla rete, lo posso mettere in un posto terzo, lontano, dove c'è qualcuno che lo presidia in continuazione, se succede qualcosa la domenica, c'è qualcuno che interviene immediatamente e costa meno che tenerlo sotto la scrivania, costa meno che tenerlo a casa. Come posso avere una struttura remotizzata? Perché faccio sinergia, ho una rete efficiente, metto tutto in un punto solo e in quel punto c'è qualcuno che presidia.

Federa, per federare le credenziali di tutti gli enti e consentire l'accesso utilizzando una qualunque credenziale. Siamo abituati ad avere in tasca tante carte di credito ma anche tante carte di fidelizzazione, e questo è un problema. I Comuni stanno facendo una cosa analoga: se voglio accedere ai servizi del Comune di Bologna, ho le credenziali del Comune di Bologna, voglio accedere al Comune di Rimini, ho le credenziali di Rimini. Alla fine rischio che, se voglio accedere ai servizi di 50 Comuni diversi, ho almeno 50 credenziali diverse. Con Federa i Comuni riconoscono le credenziali degli altri Enti, quindi, quando voglio accedere ad un servizio del Comune di Modena posso farlo con le credenziali del Comune di Parma, questa è l'idea. È un modo per lavorare tutti insieme, ma riconoscere anche che le credenziali sono un effetto particolarmente strategico e da condividere con la finalità dell'accesso.

Self, un sistema per la formazione a distanza e **Conference**, un sistema per la videocomunicazione, che assieme costituiscono un meccanismo fattivo per limitare le trasferte ed aumentare la produttività, utilizzando in modo massiccio la telematica. **Multipler**, un sistema per creare una digital library con tutti i libri, i video, le foto, i documento

audio. I nostri enti hanno sviluppato moltissimi contenuti multimediali, che i nostri cittadini non vedono perché non sanno dove andare a reperire. Questo è il contenitore per consentire a tutti i contenuti di avere una loro visibilità e di essere fruiti con estrema semplicità.

Icarer, un sistema per lo scambio e la sincronizzazione dei dati tra i diversi enti, **LepidaTV** un sistema per portare anche sulla TV digitale terrestre i contenuti sia in termini di servizi che di audio/video prodotti o relativi alle pubbliche amministrazioni del nostro territorio, sfruttando il fatto che il televisore è uno strumento semplice e familiare. **Payer**, un gateway di pagamenti, perché in molti casi è necessario per la pubblica amministrazione avere uno strumento per consentire il pagamento online di servizi, quali ad esempio rette scolastiche, mense, tributi, evitando le code presso uffici.

Suaper, lo sportello delle attività produttive online, in modo da avere tutto il processo di autorizzazioni e concessioni a disposizione di aziende e cittadini, anche in ottemperanza alle recenti disposizioni di legge in materia, nell'ambito della semplificazione amministrativa. **Erretre**, la rete di emergenza per polizie comunali, polizie provinciali, sanità, protezione civile, che sta fortemente ampliando ed integrando la propria utenza.

I 10 servizi mostrati sono quelli che vengono lanciati oggi, sempre in un'ottica che la Regione Emilia-Romagna ci ha insegnato, che prima si fa, poi si racconta. Bene, li abbiamo fatti, oggi li raccontiamo, da domani sono a disposizione di tutti. Queste attività fanno parte di un piano strategico pluriennale, quanto vi presento è relativo al 2009, ma stiamo già lavorando al piano del 2010, cioè stiamo lavorando a quelli che saranno i servizi del futuro, lavorando al servizio dei nostri soci, soci che stanno diventando sempre di più.

PROF.SSA MONICA PALMIRANI*

Grazie molte Presidente, ringrazio anche per l'introduzione iniziale, che ha dettagliato la sinergia che da 5 anni ci vede, come Facoltà di Giurisprudenza, accompagnare, in alcuni momenti di ricerca, l'Assemblea legislativa, e ringrazio anche la dottoressa Voltan, che ha avuto questa intuizione di innescare una cooperazione fruttifera con la cattedra di Informatica Giuridica. Io, pur operando all'interno della Facoltà di Giurisprudenza, ho una formazione tecnica ibridata poi da lunghi anni di militanza all'interno della Facoltà di Giurisprudenza, e vorrei esporre una riflessione su un tema di ricerca a me molto caro, che ha visto proprio in questo connubio con l'Assemblea, in particolare con il Servizio legislativo e qualità della legislazione, un punto di incontro sulla possibilità progettuale di passare il bollettino regionale da una forma cartacea, tradizionale, a una forma telematica. Questo tema di ricerca ha dato spunto per percorrere una metodologia che è partita da una ricognizione del tema, molto caro e molto discusso a livello europeo. Quindi non soltanto in ambito nazionale e in ambito regionale, ma anche a livello delle istituzioni della Comunità Europea. Andremo quindi a vedere il panorama europeo in tema di pubblicazione telematica delle fonti cognitive del diritto - passatemi questo termine tecnico ma è importante - le sfide, le opportunità e i rischi, perché ancorché il concetto di dematerializzare una Gazzetta cartacea e portarla in un formato digitale possa essere intuitivo, in realtà nasconde una quantità di riflessioni e di principi giuridici, misti a quelli

* Professoressa della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Bologna.

tecnologici, che necessitano di una profonda analisi scientifica. Subito dopo, vorrei presentarvi l'esperienza della Gazzetta italiana, che forse non tutti conoscono, perché è recentissima. Dopo una carrellata di approfondimento sulle opportunità e sui rischi di questa dematerializzazione, sui quali non ci fermiamo, ma riflettiamo, per non trovarceli poi come delle barriere e trasformarli in leva innovativa, infine illustriamo i punti salienti della legge regionale 7/2009, che ha visto la sua luce il 6 luglio di quest'anno. In coda anche un commento sul decreto attuativo del Presidente della Giunta, che ha dato poi l'organizzazione operativa di questa iniziativa. Diciamo subito che questo discorso della dematerializzazione, non tanto del documento amministrativo, non tanto del documento che la pubblica amministrazione produce, ma proprio della fonte cognitiva del diritto, quindi della fonte principe deputata a veicolare l'atto giuridico, è un tema molto sentito, prima di tutto perché dà la possibilità con i mezzi telematici, non per ultimo abbiamo sentito le infrastrutture che reggono un territorio tramite la banda larga, di far accedere queste norme a un numero sempre maggiore di persone. Quindi c'è un tema forte dell'accessibilità alle fonti del diritto, cioè agli atti legislativi e a queste fonti, tramite la dematerializzazione. C'è inoltre un tema forte, caro al diritto, della conoscibilità del diritto. Se è vero che in tempi passati la conoscibilità del diritto era deputata ad ambiti strettamente tecnici ed estremamente chiusi, la possibilità di dematerializzare apre a nuove frontiere, quindi la possibilità di raggiungere una conoscenza diffusa, almeno dei principi base della regolamentazione di un certo territorio. Questo lo dico non solo perché il cittadino singolo può fruirne, ma

soprattutto perché aggregazioni di categoria o imprese traggono un grande beneficio nel conoscere in tempo reale l'aggiornamento della legge, per utilizzarlo come leva competitiva, specie in momenti in cui ci possono sussistere dei benefici per superare i momenti di crisi. C'è indubbiamente una maggiore partecipazione al processo democratico, perché c'è la possibilità di partecipare maggiormente, non solo alla fase ultima, ma anche nella fase propositiva, mi riferisco sempre a comitati, a gruppi di interesse. È ormai lontano il concetto della democrazia diretta alla Rodotà, dove si è visto che la vera partecipazione è fatta da gruppi di interesse che si confrontano e anche utilizzando la telematica, riescono a interagire proficuamente con proposte concrete verso i vari enti della pubblica amministrazione. Non per ultimo, la circolarità e la riusabilità di questi dati. Sono grata all'Assessore Campagnoli, che ha fatto un accenno al rapporto pubblico - privato, perché è quanto mai vero, che in tema di informazione pubblica e legislativa, non c'è l'accortezza della quantità di patrimonio che le pubbliche amministrazioni posseggano, e non sanno sfruttare. La Francia è riuscita invece, come vi dimostrerò, a sfruttare pienamente questa sinergia, mettendo in rete gratuitamente per il cittadino una forma di Gazzetta Ufficiale pienamente legale, cionondimeno si è riservata di fare atti di licenze con le case editrici e con il mercato, per poter investire su questa iniziativa a favore del cittadino. Questa è una esemplificazione sinergica bellissima, dove l'investimento della pubblica amministrazione rivolto al cittadino è stato recuperato tramite una vendita, una licenza di sfruttamento degli stessi contenuti, con un valore aggiunto maggiorato da parte delle case editrici, che ne hanno

fatto libri e commentari, però questo patrimonio è anche regolamentato dalla direttiva europea 98/2003, già dal 2006 da noi recepita con qualche rilievo da parte della Corte di Giustizia. Quindi, noi abbiamo già, all'interno del nostro ordinamento, la possibilità, come la Francia, di attuare queste sinergie pubblico - privato sullo sfruttamento dei dati pubblici. Ovviamente c'è un immediato risvolto, che è sottolineato anche all'interno dei molti documenti preparatori della legge 7/2009 della Regione Emilia Romagna, che è il contenimento della spesa per la pubblicazione in sé. Detto ciò, è sì vero che dobbiamo anche, in questo momento di dematerializzazione, cercare di preservare anche un po' delle garanzie tipiche di queste fonti di pubblicazione. Sicuramente dobbiamo preservare la certezza del diritto, l'inalterabilità del documento nel tempo, il passaggio dalla carta al digitale, l'autorevolezza e l'affidabilità del procedimento di formazione di questo progetto dematerializzato, che è composto di bit e quindi più vulnerabile a particolari modificazioni. Nel passaggio dalla carta al digitale, dobbiamo comunque avere sempre presente che alcuni principi fondanti della forma di pubblicità nell'atto legislativo devono essere assolutamente preservati. Questo lo fanno molto bene a livello europeo, dal 2004 esiste un forum di tutte le Gazzette Ufficiali a livello europeo, alla quale partecipano i Ministri deputati alla pubblicazione ufficiale della Gazzetta, gli organismi (nel nostro caso il Poligrafico di Stato) ragionano già dal 2004 su temi di grande portata, come rendere autentici gli atti dematerializzati, come renderli validamente legali, quindi non solo autentici ma con tutti gli effetti di legge, e pienamente sostitutivi del cartaceo, come renderli sicuri, accessibili, archiviabili a

lungo termine, perché il rischio è innegabile, fra 100 anni ci potremmo trovare con una tecnologia o comunque un approccio metodologico che non ha preservato nell'interezza la forma legale e la forma sostanziale dell'atto. Sono tutti temi di grande dibattito, sui quali si radunano ogni anno, si sono appena radunati per il sesto meeting a Londra il 10 e l'11 settembre, proprio per ragionare sul futuro della Gazzetta Ufficiale a livello europeo, e anche del business della riusabilità, per fare una rete e per fare anche direttive europee che incentivino sempre più il riuso e l'utilizzo, anche a livello commerciale, del dato pubblico e comunque per sostenere questo tipo di processo gratuito verso il cittadino. Questa è una mappa del 2008, che è ormai modificata, perché vedeva l'Italia e la Romania fuori da una distribuzione online della Gazzetta. Ora è aggiornata, tutta l'Europa e tutti gli Stati membri offrono online una forma di Gazzetta Ufficiale, in pdf o in html, gratuita o semi gratuita. La cosa che però mi preme osservare è che solo 16 di queste forme sono pienamente legali, le altre sono puramente informative, e affiancano la tradizionale pubblicazione cartacea, quindi assolvono il loro dovere di pubblicità e di legalità dell'atto amministrativo ancora con la forma cartacea. 14 forniscono invece dati con il consolidato, cioè la forma aggiornata del testo vigente legislativo. Questo è un dato che ci colloca, come Emilia-Romagna, tra i virtuosi, come si vede da questa mappa, con la banca dati Demetra, abbiamo già da tempo la legislatura in formato digitale e consolidato in tempo reale con le tecniche di norma in rete. Con questa nuova legge che andremo ad illustrare ci collochiamo nella fascia di questi virtuosi, che hanno deciso di dare pieno valore legale

alla forma digitale pubblicata online. Guardiamo in Europa quali sono i modelli che gli altri Paesi hanno adottato per transitare dal cartaceo al digitale. Ce ne sono 4, la tematica è molto spinosa. Alcuni Paesi hanno deciso di abolire totalmente il cartaceo e di abolire la primogenitura dell'atto, eleggendo l'atto digitale come unica fonte legale, ai sensi di legge, e il cartaceo diviene soltanto un supporto informativo. Un altro modello, invece, è stato più prudente, ha conservato entrambe le forme, entrambe paritetiche, sia cartacea, sia digitale. Un altro modello si propone di avere l'originale cartaceo, ma in poche copie, giusto per non scardinare certi impianti legislativi che avrebbero necessitato di una modifica costituzionale (è il caso dell'Italia), ma ha optato per fare una copia conforme digitale e di veicolare la copia conforme. L'Italia ha scelto questa via, dopo la vedremo. Oppure, i più poveri nel senso di impianto di robustezza giuridica, hanno scelto di mantenere la forma cartacea e di diffondere quella digitale solo a scopi informativi e di divulgazione. Però, capite che, per tutti quei servizi che sono stati così bene illustrati da Lepida, se non abbiamo poi gli strumenti giuridici di validità, è sì vero che gli strumenti non vengono fuori, perché nel momento in cui io devo poter usufruire della piena efficacia di legge di un atto digitale che mi viene dato tramite Lepida e questo non è possibile, è ovvio che il sistema si ferma, diventa un mezzo servizio, diventa solo un compilare i moduli da perfezionare poi allo sportello, perché manca il passaggio del kit giuridico, che avvala il passaggio finale, l'ultimo gradino della scala di interazione. Quindi, è ovvio che questo è il più debole, ma anche quello che porta meno frutti in termini di benefici. Questo invece è il

quadro della prima soluzione: Norvegia, Austria, Portogallo, Danimarca e Ungheria hanno optato per eliminare totalmente la carta; la carta non ha più valore legale, neanche di pubblicità, ha solamente un ruolo in caso di discrepanza fra la fonte *online*, verrà preso dalla cassaforte quell'elemento cartaceo che è stato l'ultimo passo procedimentale con le firme, i timbri e i sigilli, che ha testimoniato la chiusura di un processo legislativo, ma di per sé non è assolutamente fonte cognitiva a valore legale, è solo un testimone in caso di discrepanza con il mezzo telematico. Un caso di questo è quello dell'Austria, che per poter passare alla digitalizzazione ha digitalizzato perfino la Costituzione, delegificando il ruolo della pubblicazione a legge federale, e la legge federale include addirittura, nel nome dell'atto, il sito internet. Ora capite l'imbarazzo della scuola dei teorici del diritto, io vengo dai teorici del diritto e informatica giuridica, l'imbarazzo è enorme perché dentro una legge federale c'è scritto che la legge che passa dentro un sito è legge. Quindi mi viene da dire che tutti i bit che passano dentro quel sito sono legge. Questo è imbarazzante perché hanno confuso il mezzo di trasporto con la fonte cognitiva del diritto, cioè è come se io dicessi che la carta di per sé è fonte cognitiva; no, è la legge che è fonte cognitiva, messa in un mezzo. Questo loro lo hanno ammesso, e in un convegno messi alle strette, gli abbiamo chiesto che cosa firmano: loro firmano l'xml. Allora, il giudice, nel caso di discrepanza tra i diversi formato, cosa deve fare, aprire l'xml per avere la prova della legge? Sì, il giudice, per avere la fonte primaria della legge, così come statuito nella legge federale, deve aprirsi l'xml, perché ogni sua trasformazione fa perdere la sua primogenitura,

necessariamente è una trasformazione, e il giudice per verificare, cosa deve vedere? Cos'ha firmato il guardasigilli? Non ha firmato questo, che è una trasformazione, ma ha firmato l'xml. Capite che le tematiche iniziano a essere un po' complicate. Il secondo approccio è invece diretto a far convivere il cartaceo con l'elettronico. Molti hanno scelto questa strada per prudenza, qui io sono molto scettica perché a questo punto non sappiamo più quale delle due forme ha la preminenza. I giudici si lamentano molto perché hanno un problema di imbarazzo nella preminenza. Nel caso di problematica della discrepanza tra il cartaceo e il sito web, hanno un imbarazzo di tipo teorico per sciogliere questo problema di scelta. Questo è il caso della Francia con *Legifrance*, un portale molto importante, che vede il giornale ufficiale della Francia pubblicare il pdf anche con il formato di verifica online della firma digitale. Quindi l'utente, nel momento in cui apre il documento, verifica immediatamente la verità della firma, la sicurezza e la validità dell'atto davanti ai suoi occhi, e se vuole può aprire tutti i certificati di firma per verificare la correttezza della firma stessa e del certificato. L'Italia, come vi ho detto, a causa anche del fatto che avremmo dovuto innescare anche una modifica costituzionale per poter sovvertire l'ordine dalla carta al digitale, ha scelto una via pragmatica, a mio avviso molto brillante, che ha conservato il documento cartaceo nella sua forma (e qui ne ho una copia) in pochissime copie, in questo momento su richiesta, corredato da un marchio qui in fondo, che si chiama timbro digitale, e questa stessa copia ha la forma digitale e resa copia autentica. Quindi, ai fini dell'assolvimento come norma pienamente legale, è stato fatto quello che si doveva, dopodiché

il funzionario archivistica del Poligrafico dichiara la copia digitale esattamente conforme a questa, rendendola per le norme del CAD esattamente uguale, con pieni poteri e effetti di legge, alla forma cartacea. Fatto questo passaggio di conformità, il digitale viaggia ed è totalmente legale, con pieni effetti di legge. Non solo, ma questa forma consente anche, nel momento in cui io la scarico dal sito web del Poligrafico e la stampo, di andare in qualsiasi ufficio e, grazie a questo timbro digitale, avere uno strumento di verifica. Io stampo, ovviamente con certe accortezze di stampante, che deve essere di qualità, e anche la carta di qualità, mi presento a un ufficio, l'ufficio ha uno strumento di riconoscimento simile al codice a barre, che legge il contenuto di questo timbro, capisce che è una copia autentica della Gazzetta, e quindi assolve tutti gli obblighi di legge. È un'idea secondo me brillante, che ha risolto non solo il problema dematerializzazione, ma anche il problema rimaterializzazione, perché in un assetto di PA non completamente chiuso al digitale, non completamente perfetto, nel momento in cui rimaterializzo, avrò anche un momento nella mia catena in cui ho la necessità di ripeterlo su carta, con pieno valore legale rispetto a come è partito in tutta la catena di produzione. Qualcuno ci contesta questa cosa, non hanno capito il senso. Il file sotto viaggia in digitale, ha tutte le proprietà, ma si mantiene la forma di tutto un assetto vedo, firmo, elaboro, riproduco, e la catena della sostanza rimane valida. Questo è il caso della Grecia, che invece non ha adottato questo timbro digitale così forte, ma soltanto un codice a barre, ed è per questo che è soltanto un atto cognitivo, informativo, non pienamente legale, perché ha usato soltanto una forma molto

morbida, che è quella del codice a barre, più una sorta di timbro leggibile, ma non un timbro digitale. Come capite, ci sono notevoli problemi nello scegliere cosa firmare, cosa presentare, che formato di dati dobbiamo avere, come porci rispetto alla validità. Sicuramente ci sono dei problemi costituzionalisti, cionondimeno tutti sono d'accordo sul fatto che c'è un problema serio nel decidere poi quale forma prevale in una di quelle modalità che vi ho appena illustrato. È la carta, il digitale, tutte e due? Come sciogliere questo *deadlock*, questo ciclo? Quale misure, in caso di blackout, noi dobbiamo adottare? Non dimentichiamoci che questo è un principio fondante dei nostri sistemi di diritto, perché ogni giorno la Gazzetta deve poter uscire, è una libertà e un diritto assolutamente imprescindibile, non possiamo dire oggi la Gazzetta non può uscire perché c'è il *blackout*, è impensabile, va a ledere tutto un impianto, per cui dobbiamo attrezzarci per poter far fronte a questa cosa. C'è sicuramente anche un problema dei diritti fondamentali dell'uomo, l'abbiamo sentito anche nella presentazione di Lepida. Il *digital divide* è un problema per il passaggio totale alla forma digitale. L'Austria è stata coraggiosa nel passare totalmente, perché sottrae certamente all'accesso una certa fascia della popolazione affetta dal *digital divide*, vuoi infrastrutturale ma vuoi anche culturale, come abbiamo visto nella presentazione del collega. Quindi, se è vero che in Emilia Romagna abbiamo il 92,8% della popolazione raggiunta da Lepida, noi siamo in una situazione ottimale per poter fare questo impianto di progetto. Molto meno è la situazione nella complessità del quadro italiano. Poi c'è certamente un problema di certezza del diritto, cioè siamo di fronte a più copie paritetiche ma con mezzi diversi,

abbiamo l'imbarazzo di quale sia poi la fonte digitale originale, infatti c'è molta confusione anche nel parlato comune: ma tengo l'originale nella Raccolta Ufficiale, oppure tengo l'originale sopra l'archivio depositato; questi concetti di originale sono difficili. Abbiamo poi problemi dal punto di vista della teoria del diritto, come vi dicevo ce n'è uno in particolare che viene sollevato: il momento della pubblicazione dà origine, scatena una serie di inizi di effetti giuridici. Ora, se per la Gazzetta noi siamo abituati ad avere una data che fa fede e da lì calcoliamo i nostri giorni di *vacatio legis* o di inizio di vigore dell'atto, va da sé che, nel momento in cui pubblichiamo l'atto, farà fede il minuto, secondo della pubblicazione. Quindi, la stessa Gazzetta manifestava degli imbarazzi per la legge finanziaria dell'anno conclusivo, perché si era abituati a giocare sul margine dei minuti, con un meccanismo di questo tipo abbiamo una marca temporale che fa fede ad un principio di inalterabilità dell'atto, ma mi fa fede dal giorno della decorrenza della *vacatio legis*, dell'entrata in vigore, e quindi dell'efficacia. Dobbiamo ragionare bene, perché se per alcuni atti dobbiamo mettere l'efficacia imminente, c'è tutto un meccanismo da pensare, che non è banale. Poi, come vi dicevo, c'è un tema a me molto caro della persistenza della forma. Se io, che sono il guardasigilli, firmo l'atto che va in pubblicazione, questo non deve essere poi trasformato in una forma diversa che mi viene archiviata come la forma legale, perché io sto ponendo una firma, e con una firma sto dando adesione a quella forma, non posso dare una firma in bianco su una forma in trasformazione. Quindi, io devo vedere, devo firmare, devo poter elaborare, quindi deve essere una modalità elastica,

devo poter trasformare la stessa cosa che ho firmato, devo divulgare, archiviare e utilizzare sempre la stessa forma. Mi spiego meglio: se io firmo l'xml, firmo il pdf, uno varrà per l'elaborazione, l'altro per tutta la catena di processo che porta questo atto fino all'archiviazione, affinché sia durevole per i prossimi 100, 200 anni. Sorvolo i problemi tecnologici, perché comunque la tecnologia è pronta ad affrontare tutti questi temi, ci sono, vanno affrontati seriamente, ma la tecnologia è pronta. Molto meno pronta invece è la riflessione giuridica, come abbiamo visto. La legge regionale 7/2009 ha fatto tesoro di tutte queste riflessioni portate all'interno di un gruppo di lavoro, e ha come primo articolo posto il Bollettino Regionale Telematico come unico strumento di conoscenze e pubblicità legale per le leggi regionali, garantendone l'autenticità, l'integrità e la conservazione. Se posso muovere una piccola nota di miglioramento, diciamo che la forma della pubblicità legale forse poteva essere coraggiosamente estesa a una forma di piena efficacia a tutti gli effetti di legge. Dico questo perché la pubblicità legale non è forse sufficiente a coprire tutti gli effetti giuridici di legge, e non solo, ma la pubblicità legale di per sé è già garantita dal CAD, l'articolo 54 comma 4 bis, ma anche dalla più recente legge 69, che è molto nota, come legge di semplificazione di Brunetta, che impone che dall'1 gennaio tutti gli atti delle pubbliche amministrazioni, i provvedimenti amministrativi e qualsiasi altra pubblicazione aventi effetto di pubblicità legale vengano assolti tramite i siti web. Quindi, esorto la Regione a riflettere su questo, perché siamo a un punto che è già normato dalla legge regionale, se vogliamo fare un passo anche robusto, semmai, è bene trasformare questa pubblicità

legale in pieno effetto di legge, a tutela poi di tutto quello che succederà in seguito a livello normativo, anche nazionale. Proprio una sorta di salvaguardia anche del proprio investimento, perché investirà non solo nelle forze, ma anche nell'atto organizzativo. L'articolo 2 istituisce la gratuità del servizio, tutelando anche il *digital divide*, innescando dei processi di accompagnamento come l'URP, le biblioteche, l'ufficio stesso che può mandare su richiesta le stampe per posta, così come per tutti i Comuni della regione, avere un punto dove si possa stampare un'istanza cartacea e concreta del digitale. Se posso dare un suggerimento anche qui, nella legge si risente ancora dello stampo tradizionale, si parla ancora di copie, di stampe, di originali, quando invece sul digitale, tutti i digitali sono originali, non esiste più l'originale, la copia e la stampa, sono tutti originali, quindi limare meglio questo linguaggio aiuta la chiarezza futura del passaggio in un'epoca nuova della società dell'informazione. Così pure l'articolo 4 accenna al principio di pertinenza e non eccedenza nel trattamento dei dati personali, questo è un tema che tratto, molto caro, perché c'è un principio di pertinenza e non eccedenza, e *Legifrance* ha saputo essa stessa, nel processo di assestamento, mettere un freno; nel 2004 ha, con un emendamento, sottratto alla pubblicazione digitale tutti gli atti individuali. Quindi, gli atti individuali, con un elenco molto preciso, sono sottratti all'applicazione telematica, con un buon bilanciamento fra l'eccesso di pubblicità e il beneficio della società, proprio per preservare il diritto all'oblio degli individui. Poi abbiamo l'articolo 5, in cui si parla di una modalità operativa. Questa operatività è già stata adottata il 29 luglio con il decreto 226 del Presidente della Giunta,

anche qui un accenno fra originale e non, chi ha dato origine al procedimento legislativo, le copie, come vengono archiviate, forse aiuterebbe anche nel futuro a fare una pulizia mentale del processo che si deve realizzare informaticamente. Anche nel testo ritorna il discorso dell'originale e della copia, che crea un imbarazzo nell'interpretazione, quindi uno sforzo in questo senso sarebbe veramente ottimo. Infine c'è uno sforzo veramente apprezzabilissimo nel coniugare insieme la banca dati Demetra, costruita, come vi dicevo, tramite le tecniche xml in rete, con la fonte cognitiva del diritto telematico, in modo che una possa supportare e tracciare l'altra. Io auspico anche che, in un'evoluzione del Bollettino *online*, si possa poi dare validità piena, legale, anche al consolidato che viene fuori da questo procedimento. Quindi, è un auspicio questo che io faccio alla Regione, cioè che pian piano, fra i suoi obiettivi, non ci sia soltanto di rendere legale la fonte originale, così come è emanata, ma anche il consolidato, che in ultima istanza è quello che crea veramente la leva competitiva. Se io mi ritrovo *online* gratuitamente la legge regionale già aggiornata di 3, 4, 10 modifiche, io imprenditore so come agire, so come investire, so come muovermi e riesco a reagire anche più rapidamente ai mutamenti del mercato. In conclusione, ci sono alcuni problemi giuridici ancora da sciogliere e da formalizzare bene, in modo da fare chiarezza. Proprio il passaggio dalla carta al digitale impone una riflessione filosofico-giuridica dell'oggetto che ci troviamo davanti: cosa firmiamo, cosa diventa la fonte primaria, cosa quella secondaria e derivata. C'è bisogno di questa chiarezza tra gli originali, le copie, le stampe, perché poi, quando io ottengo una stampa, devo sapere che

cos'ho in mano, che cosa mi ritrovo dal punto di vista della spendibilità legale. Poi, ripeto, c'è bisogno anche di definire standard metodologici e tecnologici che preservino tutta la catena di autenticazione, in modo che fra 100 anni ci troviamo in mano un digitale, lo apriamo, e serenamente possiamo riconoscere ciò che ha detto l'Assemblea, ciò che ha detto il sistema informatico, ciò che ha apposto la biblioteca, e capire come hanno contribuito tutti gli attori. A me viene sempre in mente, quando faccio questo tipo di discorso, la glossa Magna di Accursio. Se uno prende i manoscritti del nostro grande giurista, che ha modellato tutto il Giustiniano con le glosse attorno, e ha dato origine al diritto moderno, che è nato qua a Bologna nella Facoltà di Giurisprudenza, se vedete questo manoscritto del 1100 circa, si nota immediatamente ciò che era del Giustiniano, ciò che è dato dall'Accursio, ciò che è dato dall'allievo di Accursio, e così strada facendo. Saremo in grado di assolvere la sfida del digitale, mantenendo questa stratificazione nel tempo, e non confondendo tutti i livelli? Questa è una sfida che noi dobbiamo invece cogliere come riflessione, perché se appunto nei manoscritti ne troviamo, sulle pergamene troviamo traccia della stratificazione, non si vede perché non dobbiamo prendercene cura con gli strumenti che abbiamo. Ultimo tema, bene la dematerializzazione, ma dobbiamo tener conto anche della rimaterializzazione. Mi stampo qualcosa, vado in Procura, devo darlo in cartaceo, ha pieno valore legale, il vigile passa, vede la DIA in digitale appesa al mio negozio, vuole il cartaceo. Allora, non torniamo indietro, curiamo anche l'ultima parte, la coda della realizzazione da digitale al cartaceo.

DOTT. ALESSANDRO PALANZA*

Il dibattito penso che sia importante dopo un lavoro di questa portata. Questo settimo rapporto sulla legislazione regionale è sicuramente un rapporto che si è molto articolato, e organizzato, anche nella presentazione, come attestano questi due importanti filoni che sono stati presentati dall'Ingegnere Mazzini, dalla professoressa Palmirani e, prima ancora, dall'Assessore Campagnoli, e che danno l'idea di qualcosa che merita una riflessione, che deve essere collettiva. Anche in base alla mia esperienza di principale promotore del rapporto sulla legislazione della Camera dei Deputati, (esperienza che è andata crescendo negli anni) trovo che l'eco che questo tipo di lavoro ha all'interno della mia stessa legislazione sia troppo poco rispetto allo sforzo di sintesi e di elaborazione della stessa attività istituzionale. Di fronte a un rapporto pienamente maturo, come questo che viene presentato, mi pongo lo stesso problema, cioè di trarre i risultati dalla riflessione e riportarli sull'operatività. Penso che questo punto sia critico, perché, appena si chiude il rapporto, si ritorna all'operatività, e, quindi, un momento di conoscenza collettiva, che vada oltre coloro che hanno fatto il rapporto, e coinvolga tutti gli altri che lavorano nella stessa amministrazione è utile (non dico i parlamentari, perché mi aspetto che la politica possa volare molto più alto rispetto a fatti di questo tipo, e debba avere il bisogno di una mediazione per potersi calare nei problemi che vengono da questo tipo di elaborazione). Questo lavoro, infatti, dice tantissime cose, a guardarlo con l'occhio professionale, e per professionale intendo riferirmi a chi, lavorando dentro un'Assemblea legislativa, si

* Vicesegretario generale della Camera dei Deputati.

occupa del funzionamento della stessa e del senso che l'istituzione legislativa assume, in una dinamica che è nel nostro sistema, ancora molto accentuata. Siamo in un sistema che non è arrivato a un punto di consolidamento e di stabilizzazione. Questo non significa che siamo in un sistema che non è interpretabile, ma che l'interpretazione del sistema richiede uno sforzo sui dati, sulle vicende, sulle tendenze che si manifestano. Quindi, io vedo una connessione diretta anche fra la situazione complessiva dell'ordinamento nel nostro Paese e l'importanza di questi rapporti, che ci portano a vedere minutamente come le cose si vanno evolvendo, e si evolvono secondo una certa direzione, che emerge da questo tipo di lavoro. Io vedo nel rapporto due versanti. Il primo, quello a cui mi riferivo all'inizio, è il versante interno; per cui penso che sia importante questa autocoscienza dell'amministrazione, per vedere i fatti che si sono andati modificando, gli elementi innovativi dell'esperienza anche procedurale interna dell'Assemblea. Qui vedo gli elementi rilevanti che ci sono sull'istruttoria legislativa, sulla posizione del relatore, le udienze conoscitive, la dinamica fra le commissioni, e il tipo di attività che svolgono; questa sorta di bilancio sociale viene fuori, non solo dal rapporto, ma anche dalle schede tecniche delle leggi e delle delibere Assembleari, che ci danno l'idea di come si articola il lavoro nelle commissioni.

Certo, venire in Emilia Romagna è una cosa che ti scalda il cuore, perché vedi una regione che funziona, le istituzioni che hanno una precisa direzione di marcia, e ciò si vede anche da questo rapporto, che è anche un rapporto di fine legislatura, quindi questo accentua l'importanza di quello che sto dicendo su tutti gli aspetti. Quindi, ora

bisogna tirare un po' le fila, perché questa è stata una legislatura importante, una legislatura post statutaria, una legislatura nella quale vediamo comparire il senso di un recupero pieno della funzione dell'Assemblea all'interno di questa forma di governo. Anche questa fa parte di una delle incognite del sistema che è stato messo in piedi, ormai in chiave costituzionale, perché abbiamo visto che spostarsi dalla forma di governo dell'elezione diretta è difficilissimo, quindi va assestata, perché questa è una forma di governo parlamentare. Con l'elezione diretta, resta una forma di governo parlamentare. Questo è un punto che non viene fuori dal dibattito generale, ma se si vanno a guardare le esperienze concrete, si vede che sta cominciando a delinearsi questo fatto della dinamica fondamentale. Io vedo, opportunamente citato nel rapporto, un punto chiave, che è quello dell'articolo 28 dello statuto, cioè quello relativo al ruolo dell'Assemblea, che è un ruolo di legittimazione dell'indirizzo della Regione. Questo è un punto chiave, che distingue fra l'elezione diretta del capo dell'esecutivo e la questione della legittimazione complessiva dell'azione, che ha bisogno del sostegno dell'Assemblea, in una forma o nell'altra. Quindi, l'arricchirsi del campo delle procedure, che si vede nettamente dal rapporto, significa che questo fenomeno di legittimazione politica dell'Assemblea si sta articolando nelle varie forme in cui si deve articolare, rispetto a un sistema che è profondamente cambiato, e qui mi sembra molto importante l'esperienza delle procedure di indirizzo e controllo. Vorrei, quindi, che aumentasse un po' il dibattito e l'approfondimento in merito alle clausole valutative, perché queste clausole, intese come un fatto interno e quasi accessorio alle singole

leggi, rischiano di essere sottovalutate. Questa è un'esperienza che abbiamo fatto anche noi; la Camera dei Deputati molte volte ha seguito l'esperienza delle Regioni, soprattutto su questi terreni di qualità, e di tecnica legislativa. Anche in questo campo abbiamo seguito l'esperienza delle Regioni e abbiamo fatto un'esperienza di valutazione dei risultati utilizzando tutte le tecniche di valutazione. Si è costituito un gruppo di lavoro, che ha scelto autonomamente una legge sulle adozioni internazionali. Questa bellissima ricerca è rimasta lì. Allora, il problema è che le clausole valutative contano e diventano un aspetto di quello che dicevo prima, cioè di un ruolo dell'Assemblea che si potenzia come fattore di legittimazione complessiva dell'indirizzo politico regionale nella formazione e nella sua attuazione, se si collega a procedure adeguate, procedure che la politicizzano e la leghino al modo di essere della legislazione in Emilia-Romagna, che è una legislazione di procedure, di obiettivi e dove la parte principale, quindi, è nell'attuazione. Una volta le leggi descrivevano diritti, benefici, e nella legge c'era la sostanza del fatto politico. Poi c'erano altri aspetti, come la copertura e l'attuazione amministrativa. Ma oggi, se noi leggiamo le leggi, vediamo che la cosa importante succede dopo, la legge è soltanto una legge di progettazione, ma quello che conta è il meccanismo che si apre, che si scatena, che dà vita a strumenti che hanno una vita propria. L'esempio è della società Lepida, di cui sono andato a cercare la legge di origine. Da questa piccola norma, scaturisce un mondo di attività per cui, se il Consiglio Regionale non riesce a starvi dietro, ne discende che quella legge che ha fatto è assolutamente prodromica, ha un impatto iniziale, ma poi, basta.

Mi piace, per esempio, la clausola che si usa per la legge per l'infanzia e i giovani. Sono andato a leggere l'articolo 46, in cui si definisce una funzione dell'Assemblea, che è di accompagnamento, di seguire, di guardare allo svolgersi di questo insieme di procedure, che non sono risultati. Prima di essere risultati, sono organizzazione, finalizzazione, scelte molto importanti e molto discrezionali nello svolgimento di questa legge, che hanno bisogno di questa legittimazione. Quindi, la clausola valutativa deve essere un percorso che accompagna un processo lungo, dove i risultati ci saranno a un certo punto ed andranno valutati, ma la questione non è così bruciante, qui c'è la legge, qui ci sono i risultati, come la teoria della valutazione spesso disegna. Noi siamo in un sistema. Qui chiamo in causa il professor Rescigno, perché qui abbiamo un problema di fondo. Prima però volevo dire due cose su questa faccenda delle tecnologie, che è stato un punto importante della discussione di oggi. Qua ci troviamo di fronte a un'altra grande frontiera, che è questa dell'uso della tecnologia. Io ho seguito con molta attenzione queste due presentazioni, non entro nel merito, vi porterò i materiali perché abbiamo bisogno di affiancarli. Fra l'altro volevo inserire anche le nostre notizie su questo, la Gazzetta Ufficiale, di cui lei ha già autonomamente detto, e contemporaneamente anche il nostro progetto 107, cioè il progetto di informatizzazione della legislazione vigente, ha preso vita e, attraverso un accordo che è stato siglato proprio l'altro ieri fra la Presidenza del Consiglio, con la Camera e il Senato e il Poligrafico dello Stato, abbiamo rimesso in moto tutto il progetto, con l'obiettivo di arrivare entro un anno all'informatizzazione della

legislazione vigente dal 1970 ad oggi. Questo è un passo importante. Se noi passiamo dalla Gazzetta Ufficiale a una ricostruzione informatica dell'ordinamento giuridico vigente, abbiamo creato uno strumento di razionalizzazione complessiva che è l'obiettivo più importante e sostanziale di questo passaggio dal privato al pubblico dello strumento informativo. Qui non si tratta di fare la concorrenza alla tecnica, perché il punto è che il pubblico ha bisogno di governare il sistema dell'informazione sulle fonti normative, ma questo strumento diventa immediatamente un fattore di razionalizzazione e organizzazione del sistema. Se noi riusciremo, come abbiamo detto tante volte, a marcare i testi normativi per poter condurre norme che si riferiscono agli stessi fenomeni a un punto di raccolta immediato, ipertestuale, costante e continuo, questo è un fattore di semplificazione della legislazione nella sua dinamica, ed è l'obiettivo di questo importante passaggio.

Quindi, io vedo collegati i processi relativi all'informatizzazione della Gazzetta Ufficiale al grado di certificazione di questi prodotti con la riorganizzazione del sistema normativo, e quindi è altrettanto importante che la società nel suo complesso si abitui a usare e ad avvalersi in tutto il suo complesso di questo sistema. Quindi, vedo complementari, ai nostri fini, i due discorsi che abbiamo ascoltato oggi. L'altra notizia che vi volevo dare riguardo alla tecnologia mi riporta al discorso di prima, cioè il fatto che oggi alle 14.00 si apre il nuovo sito Internet della Camera, che ha un'importante innovazione, che si riferisce al fatto di avere aperto una finestra nella home page che si intitola "temi dell'attività parlamentare". Questi temi dell'attività parlamentare hanno una esemplificazione in tre temi di attualità. La cosa importante è

quello che c'è sotto questo coperchio, cioè che tutta la documentazione della Camera dei Deputati sull'attività parlamentare, e quindi anche l'insieme di collegamenti che ha l'attività parlamentare, è organizzata per aree tematiche e per temi. Quindi, abbiamo uno strumento che esplora, attraverso una forma di informazione organizzata, l'insieme delle politiche pubbliche attive che fanno capo al Parlamento in questo momento. Cioè, è uno strumento di quelli che ci servono per guardare all'insieme della politica nazionale. Questo mi sembra un elemento molto importante che mi riporta al discorso che facevo nella prima parte, e cioè al funzionamento del sistema; dove il modo di funzionamento delle politiche pubbliche è decisivo, perché le politiche pubbliche sono andate molto più avanti che non il sistema costituzionale e istituzionale nel suo complesso, cioè si sono andate organizzando, con una serie di elementi nuovi, differenziandosi uno dall'altra, ciascuno in base al sistema di competenze che gli è proprio; un sistema di competenze che scaturisce dalla somma di fatti istituzionali di lontana origine, perché noi abbiamo un nostro sistema costituzionale, abbiamo avuto una legislazione di federalismo amministrativo, ma questo federalismo amministrativo è andato anche oltre la riforma costituzionale del 2001, che è continuata perché la legislazione di settore è andata a riformare, in base a proprie logiche, il sistema di competenze, a prescindere dalla riforma costituzionale. Poi, sono state le sentenze della Corte che hanno unito i due sistemi, ma nella legislazione che corre dal '93 - '94 al 2005 - 2006, noi abbiamo avuto filoni legislativi di riforma e di organizzazione delle politiche nel sistema che corre fra l'Unione Europea, lo Stato e gli enti locali, che

è andato in base a logiche proprie di ciascuna politica. Guardate la sanità. Il processo di riforma della sanità è cominciato prima della riforma costituzionale del 2001 ed è andato avanti tranquillamente, secondo una sua logica interna, e poi, siccome alla base dei queste trasformazioni ci sono ragioni profonde e materiali, esigenze profonde del nostro sistema costituzionale, questa vicenda va in modo convergente. Qui abbiamo il problema per il quale io vorrei chiamare in causa il professor Rescigno, che è stato un mio maestro fondamentale, anche per quello che riguarda il mio essere un funzionario parlamentare. Ho studiato sulle sue monografie mentre facevo la mia tesi di laurea sulle inchieste parlamentari, poi sono diventato funzionario alla Camera, e una delle nozioni che mi ha aiutato di più è stata quella di che cosa è un soggetto politico in rapporto al sistema costituzionale, istituzionale e alle procedure. Uno dei punti che mi ha aiutato ad essere un funzionario parlamentare in un certo modo, è stato appunto un chiarimento fondamentale, che cioè il soggetto politico, nell'ambito del sistema delle procedure previste dalla Costituzione, (nel caso che io mi ponevo, i regolamenti parlamentari), si comporta come un soggetto assolutamente libero nei fini, quindi un soggetto molto più simile al soggetto del diritto privato che non a quello del diritto amministrativo. Questa per me è stata una bussola in tutti gli anni in cui ho fatto il funzionario, e lo sono stato in modo molto diverso da molti miei colleghi, perché ho sempre pensato che la nostra funzione era quella di far funzionare le procedure, in modo che garantissero quello che dovevano garantire, ma lasciassero alla politica lo spazio di ricerca e di implementazione dei propri fini. Ciò ha molto

a che fare con il discorso che stavo facendo riguardo a questo nuovo grande sistema che dobbiamo interpretare, e qui vorrei fare a Ugo Rescigno un rimprovero, che rivolgo a lui ma anche un po' a tutti i costituzionalisti di questa fase. Per noi che operiamo dentro, infatti, la scienza costituzionalistica italiana in questa fase non ci ha aiutati a capire che cosa stava succedendo, qual era il sistema dentro cui ci muovevamo, quindi siamo andati alla cieca rispetto alla prassi che ci si è scatenata addosso. Il punto di collegamento è che noi abbiamo avuto un fenomeno come l'elezione diretta, in ambito comunale e regionale, poi abbiamo avuto questa legislazione di cui ho parlato, poi abbiamo avuto la riforma costituzionale, con tutto quello che è emerso. Allora, io dico che tutta questa questione del soggetto politico, di cui parlavo a proposito degli attori del processo parlamentare, si è scatenata in campo territoriale. Noi abbiamo creato dei soggetti politici fortissimi sul territorio, mentre contemporaneamente si indebolivano i partiti politici del sistema istituzionale. Questi si sono rafforzati di molto e hanno cominciato ad agire come soggetti politici forti, determinando un riassetto dei poteri reali e del modo di essere delle politiche. Il sistema italiano è un sistema che parte da problemi di unificazione fortissimi, fino a un certo anno, che tutti sapete benissimo qual è, e si è unificato attorno al sistema dei partiti, i grandi partiti nazionali che bene o male hanno tenuto insieme. Dopodiché si è unificato intorno a una rete di istituzioni, che è passata attraverso il presidio sul territorio delle istituzioni politiche, locali e regionali, e qui la combinazione delle istituzioni statali con l'Unione Europea. Se voi guardate i 15 anni che sono passati, vediamo che le grandi politiche hanno trovato un

equilibrio in molti casi, perché c'è stata da un lato una sorta di assorbimento dell'Unione Europea, che ha individuato obiettivi unificanti per la società nazionale, quindi noi abbiamo avuto qualcosa di più che un sistema. Questo sistema è un sistema nel quale i processi di governo si sono determinati secondo delle modalità che hanno trovato, secondo me, una loro lettura costituzionale attraverso la riforma del titolo V, quindi, la realtà costituzionale c'è sempre, c'è un rapporto complesso e difficile, ma è certo che il titolo V della Costituzione è veramente una fusione di una logica di moduli europeizzanti e di questo evidenziamento delle autonomie. Su questo il mio rimprovero. Questa riforma del titolo V è stata a lungo sfortunata. È vero che anche la nostra Costituzione ha avuto una storia complessa, dal '48 in poi ha avuto periodi di lunga fatica, e la sua attuazione è cominciata con un decennio di ritardo e anche più. Questo punto del titolo V ha avuto da un lato una difficoltà politica, che nasceva dal fatto che da destra e da sinistra il titolo V non è stato accettato, la sinistra lo considerava un cedimento alle ragioni della Lega, la destra lo ha contestato per il modo con cui era stato approvato, e anche la scienza costituzionalistica si è posta in termini complessivamente critici e non costruttivi. Adesso, tutto questo sta cambiando, e qui torniamo al rapporto della regione, al modo con cui esso ci descrive una serie di campi fondamentali, dove il titolo V si sta sviluppando. Noi qui abbiamo una serie di logiche che ci fanno capire come le cose si stiano sviluppando, soprattutto intorno a cerniere e a meccanismi di collegamento. Queste politiche pubbliche, di cui noi siamo attori, sono politiche pubbliche che non sono basate sulla separazione delle

competenze, come altri ordinamenti generali. Nel nostro caso la logica complessiva del nostro sistema richiama a una fortissima integrazione di livelli territoriali, e di questo si trovano le tracce nelle procedure che qui sono elencate, cioè l'importanza dei raccordi con l'Unione Europea (vediamo che più della metà, facendo la media di legislatura, degli atti del Consiglio Regionale, si raccordano a politiche che hanno la loro origine nell'Unione Europea). Vediamo che c'è un'ampissima quota di atti di programmazione, che a volte si riconducono direttamente a forme di legislazione comunitaria e statale. Contemporaneamente, si riferiscono principalmente al rapporto con gli enti locali, anche le due leggi di cui abbiamo parlato oggi. Vedevo qui il piano ambientale, il piano di azione, il nuovo piano sanitario, per dire due cose che investono la metà delle politiche pubbliche, perché quando uno dice nuovo piano sociale sanitario c'è dentro tutto. Se si guarda il titolo V così come siamo andati va leggerlo sulla base di queste osservazioni, noi vediamo che è veramente difficile trovare un caso in cui un livello territoriale, e all'interno di un livello territoriale un'istituzione, possa fare da sola, possa decidere da sola alcunché: non esiste perché le competenze dello Stato sono competenze pervasive, nel senso che entrano dentro a tutte le politiche pubbliche, riguardano il diritto civile, i livelli essenziali, ovvero le questioni della concorrenza, ovvero le questioni dell'ambiente, e dove si può sfuggire? C'è qualche settore che possa sfuggire a una contaminazione con questi aspetti? È chiaro che lo Stato interverrà sempre in forma concorrente. Che sia esclusiva, che sia concorrente o che sia residuale, è la struttura della competenza statale, così come è formulata, mutuando concetti e parole

dall'Unione Europea, che funziona così, per finalità pervasive, e non per competenze separate e contrapposte.

Quindi, in questo modulo circolare di decisione, per cui poi alla fine questo sistema funziona in modo così correlato, integrato, in cui ognuno rinvia all'altro e poi si creano questi snodi compatti, come la Conferenza Unificata, dentro al quale si canalizza tutto, noi abbiamo avuto processi reali e situazioni reali. Se si guarda la situazione di una singola regione, così come la viviamo qua, ci accorgiamo di come tutto questo sia in funzione, sia attivo, sia attuale, anche la digitalizzazione ci aiuta a organizzare delle procedure di completamento così complesse, dove però un sistema complessivo non c'è. Qui vediamo funzionare i singoli filoni di politica pubblica, con questo carattere intersettoriale vasto che hanno, ma non un sistema che abbia un capo e una coda. Qui è mancata la politica, è mancata, secondo me, anche la scienza costituzionalista, che non ci ha aiutato a costruire questo sistema, a darci una chiave che non fosse di critica di quello che succedeva, ma di ricostruzione di cosa succedeva, e anche la difesa della Costituzione si indebolisce quando noi, nel punto più dinamico e più di cambiamento siamo all'opposizione, perché se difendiamo questa Costituzione, la difendiamo così come è stata approvata dal popolo nel 2006, tutta insieme, con dentro il titolo V, che poi rappresenta il fatto di come questa Costituzione sia adeguata ad un sistema nuovo, in assenza di un sistema politico che avesse la capacità di unificazione nazionale che aveva quello precedente. Su questo mi scusate se dal vostro rapporto sono andato a trattare un

tema generale, ma avete messo il professor Rescigno in prima fila e io dovevo proporre un tema che lo riguardasse.

PROF. UGO RESCIGNO*

Mi avete tirato per i capelli. Per quanto riguarda la questione della pubblicazione telematica delle leggi, ci voglio un po' riflettere, perché non voglio improvvisare. Voglio soltanto far notare che il problema originale, dal punto di vista giuridico, è molto semplice, in realtà, perché il problema originale è se qualcosa è riferibile effettivamente alla persona che lo ha voluto, questo è il problema. L'originale di un contratto è quello che ho firmato, dove c'è la mia firma. Poi, se l'hanno falsificata si vedrà, eventualmente c'è una dichiarazione di annullamento. Allora, attualmente l'unico originale della legge è quell'atto che nessuno vede, perché bisogna andare all'Archivio di Stato, che il Presidente della Repubblica ha firmato a penna e che riporta la controfirma, sempre a penna, del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri competenti, normalmente, che controfirmano. Quello è l'originale, non ce ne sono altri. Anche quello può essere falsificato, il problema non è tanto questo, perché è molto improbabile, il vero problema è che qualche volta la pubblicazione non corrisponde al testo vero. Il nostro meccanismo è tale per cui può essere eventualmente dichiarata incostituzionale una legge dalla Corte Costituzionale e solo dalla Corte, perché la promulgazione non corrisponde al testo effettivamente scritto. La Corte accerta che la promulgazione è sbagliata, c'è una parola in più o in meno, una frase in più o in

* Componente della Consulta di garanzia statutaria della Regione Emilia-Romagna.

meno, la dichiara incostituzionale, ma per questo aspetto. Non è che la Corte Costituzionale può promulgare, l'unico che può promulgare è il Presidente della Repubblica. Questo è il sistema costituzionale, che cerca appunto di essere particolarmente garantista. In ogni caso c'è un originale, ma l'idea dell'originale non è il fatto materiale o fisico in sé e per sé, è qualcosa che mi deve ricondurre alla vera volontà di chi ha condotto l'atto, questo è l'originale, dal punto di vista concettuale. Come garantire poi che questo originale venga riprodotto, e sia sempre riprodotto? Nella stampa c'è la garanzia che una volta che tu hai fatto i caratteri tecnicamente, gli esemplari sono uguali, mentre in maniera informatica no. È vero che c'è un originale fisico, ma stiamo attenti, non è una cosa che non è materiale, solo che è uno strano materiale che si trasferisce continuamente. Io debbo garantire il contenuto concettuale, cioè quello che è scritto e che io leggo, tutto il momento tecnico deve scomparire, io quello di cui devo essere sicuro è che il testo non venga modificato. Dopodiché rifletterò su questi casi. Comunque, la Prof.ssa Palmirani ha fatto un bellissimo discorso, io sono rimasto indietro di moltissimo tempo, non seguo più moltissimo queste cose perché sono un pochino sfiduciato. Qui rispondo a Palanza. La razionalità si può introdurre, si può cercare di proporre, quando c'è, perché se non c'è non c'è niente da fare. Io posso fare un'operazione diversa, però dipende dalla forza che tu hai, dalla capacità della tua convinzione. Qui introduco qualcosa razionalizzando io, ma è una forzatura. Chi è che lo può fare? Io faccio solo un esempio. Perché il titolo V è stato così modificato? È pieno di buchi incredibili, di cose che non figurano. Solo la principale: si introduce il

principio della sussidiarietà, cioè questi riescono a introdurre una sussidiarietà verticale, e non riescono a capire che la sussidiarietà è un interruttore che funziona dal basso verso l'alto e dall'alto verso il basso, è un ascensore. Allora, in una materia regionale, il principio di sussidiarietà suggerisce l'idea che quella funzione amministrativa non debba spettare alle Regioni perché in realtà è di livello nazionale, quindi bisogna andare sul livello nazionale, e non c'è uno strumento nella Costituzione, che però si è inventato la Corte, con la famosa sentenza 303/2003. La Corte ha razionalizzato? Sì, ma attenzione, ha razionalizzato facendo il legislatore. Ha fatto un'operazione da legislatore. I professori universitari poi si sentono imbarazzati. La legge a questo punto sottrae la materia alle Regioni, e così infatti è stato. Quante sono le leggi statali che intervengono in materie regionali in nome del principio di sussidiarietà? D'altra parte, quella che ha dato luogo a quella sentenza è la legge sui grandi obiettivi, sostanzialmente. La Corte l'ha sostanzialmente salvata, dando come contentino alle Regioni l'intesa. Ma cos'ha fatto la Corte? Ha fatto un bilanciamento come se fosse il legislatore, ha riscritto quel pezzo di Costituzione. Se io leggo la Costituzione, per spiegarla devo scrivere una cosa che però non c'è nel testo ufficiale. Infatti, nei manuali viene inserito, ma perché l'ha scritto la Corte, poi sono tutti d'accordo e i parlamentari sono felici. Due commissioni fanno un'audizione su questo punto, con elogi a tutto spiano alla Corte. A questo punto, io lo chiamo impatto normativo, si crea qualcosa e anche questo è un modo: la Corte dice qualcosa perché ha l'autorità per dirlo, non ci sono obiezioni. Notate che potrebbero esserci obiezioni, la Corte non ha l'ultima parola, il

Parlamento se vuole può fare la revisione costituzionale, problema che è diventato attualissimo adesso con il lodo Alfano. Infatti, in un caso famoso, il Parlamento fece una legge di revisione costituzionale per contestare la Corte, e la Corte obbedì pienamente, il famoso caso dei pentiti e le loro dichiarazioni. La Corte sosteneva che anche le dichiarazioni rese fuori dal dibattimento erano valide, il Parlamento no, e con la legge di revisione ha fatto un nuovo articolo 111, dicendo che non era giusto, e che le prove si acquisiscono solo in dibattimento. I casi in cui non è così sono assolutamente eccezionali, numerati e riportati nello stesso articolo 111, e c'è quel comma fatto in polemica aperta e consapevole contro la Corte Costituzionale, costringendola a cambiare totalmente giurisprudenza *de plano*. Quindi, quando dico la Corte, non voglio dire che è la Corte che si sostituisce, qui è la Corte con il consenso delle forze politiche, cioè la Corte ha detto una cosa che si è sostanzialmente inventata, ha riscritto e inventato una parte della Costituzione, in Parlamento le forze politiche si sono dichiarate tutte soddisfatte e gli hanno dato diritto di validità, un modo curioso e strano di fare diritto. Quello che però oggi mi mette in crisi, e mi mettono in crisi anche queste questioni a cui io non credo più molto, è che quello che io vedo è un fenomeno rispetto al quale sono disarmato, non riesco a capirlo, non ho gli strumenti. Penso che tutti i giuristi siano disarmati, perché il diritto aveva sempre avuto l'idea di organizzatore unitario della società. L'economia si occupa dell'economia, non della famiglia, non degli affetti, il diritto si occupa di tutto, perché deve cercare di organizzare in modo pacifico e ordinato l'intera società. Io oggi vedo e non so dire

nulla, perché il fenomeno mi scavalca, che nel diritto è entrata prepotentemente la concorrenza. Oggi, chiunque ha un briciolo di potere lo usa quanto più gli è possibile. I centri di potere nell'Unione Europea ormai sono un numero straordinario, tutte le vecchie regole saltano continuamente, perché uno non fa in tempo a dire qualche cosa che uno subito dopo ne dice un'altra. Guardate il parossismo, le leggi durano due mesi, un mese, con la disperazione di tutti. La legge sul provvedimento amministrativo dice cose importantissime, due mesi dopo legge 80 del 2005 già cambiano. Questo a mio avviso è una cosa spasmodica, la concorrenza è terribile e cosa si può fare? Inseguì disperatamente quello che accade, ma non hai tempo per razionalizzare. Sono cose giuste, importanti, ma io ormai mi dedico a piccole cose, quelle che riesco ancora a governare, nel senso che sono cose circoscritte. Sul piano generale, come giurista non ho più niente da dire, lo dico sinceramente, il mondo va avanti.

DOTT. ALESSANDRO PALANZA

Le cose che ha detto Ugo sono molto importanti. Non so se ve ne siete accorti, ma c'è una divisione filosofica del diritto, che effettivamente crea dei problemi. Vorrei che mantenessimo una promessa fatta alla Presidente Donini, che prima di chiudere questa legislatura noi facessimo un'altra tappa qui a Bologna.

PRESIDENTE MONICA DONINI

Intanto, sempre perché così promuoviamo le varie attività, il 3 e 4 dicembre c'è una proposta di convegno nazionale per riflettere su

queste novità vecchie e nuove, è una comparazione tra i diversi sistemi a livello nazionale.

A me piacerebbe, e c'è la mia disponibilità, per aprire anche uno spazio formale per ascoltare riflessioni libere su questo tema, apparentemente senza la ricaduta sul piano del concreto, ma che ci fanno indagare sull'aspetto più prettamente culturale. Lo trovo interessante, quindi, facciamolo, professore. Non mi spaventa questo approccio alle cose, basta decidere un luogo in cui farlo.

Collana editoriale *Gli Speciali*

curata dalla Direzione generale dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna - Servizio legislativo e qualità della legislazione

Gli Speciali sono disponibili sul Sito Web dell'Assemblea legislativa al seguente indirizzo:

http://assemblealegislativa.regione.emilia-romagna.it/wcm/al/astud/pub/legislativo/index/pubblicazioni/gli_speciali.htm

- ❖ Atti relativi alla Presentazione del Settimo Rapporto sulla legislazione regionale e della relazione: “Le politiche di sostegno al cambiamento e all’innovazione per il territorio digitale” (VIII Legislatura - Anno 2008)
Aprile 2010

 - ❖ Sei anni dopo l’abolizione del libretto sanitario per gli alimentaristi in Emilia-Romagna: attuazione e ricadute della legge regionale 11 del 2003
Aprile 2010

 - ❖ Le politiche di sostegno al cambiamento e all’innovazione per il territorio digitale - *Nota sull’attuazione della l.r. 11/04*
Giugno 2009

 - ❖ Il Consiglio delle Autonomie Locali
Gennaio 2009
-

-
- ❖ *Atti relativi alla Presentazione del Sesto Rapporto sulla legislazione regionale e dell'allegato: "A cinque anni dalla riforma dei servizi sociali, una prima analisi" (VIII Legislatura - Anno 2007)*

Dicembre 2008

- ❖ *Diritto Comunitario e Regioni - Test di Sussidiarietà sulla proposta di Direttiva CE Servizi sanitari transfrontalieri*

Novembre 2008

- ❖ *La nuova legge n. 16 del 2008 per le attività comunitarie, internazionali ed interregionali della Regione Emilia-Romagna*

Novembre 2008

- ❖ *La popolazione anziana e disabile in Emilia-Romagna - Approfondimento statistico alla relazione "A cinque anni dalla riforma dei servizi sociali, una prima analisi. Relazione sullo stato di attuazione della l.r. 2/2003 Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"*

Ottobre 2008

- ❖ *Regolamento interno dell'Assemblea legislativa - Deliberazione assembleare 28 novembre 2007, n. 143 - Decreto della Presidente Monica Donini 4 dicembre 2007, n. 1*

Maggio 2008

-
- ❖ Atti relativi alla Presentazione del Quinto Rapporto sulla legislazione regionale - VIII Legislatura (anno 2006)

Dicembre 2007

- ❖ *Il filo di Arianna - 36 anni di Regione*

Marzo 2007

- ❖ *Demetra - Indicazioni su contenuti ed utilizzo*

Marzo 2007

- ❖ *Atti relativi alla Presentazione del Quarto Rapporto sulla legislazione regionale (VIII Legislatura: 16 maggio 2005 - 31 dicembre 2005)*

Gennaio 2007

- ❖ *Diritto Comunitario e Regioni - Il 2° Test di Sussidiarietà nel progetto pilota del Comitato delle Regioni*

Gennaio 2007

- ❖ *Diritto Comunitario e Regioni - La partecipazione regionale alla formazione ed attuazione del diritto comunitario. Applicazione delle leggi Buttiglione e la Loggia fino ai più recenti atti regionali in materia comunitaria*

Dicembre 2006

- ❖ *Sitografia (Repertorio di siti Web)*

Volume Primo - Volume Secondo - Volume Terzo

Luglio 2006

-
- ❖ *Ambiente, Istruzione, Lavoro e Sanità: le Regioni affrontano le nuove competenze*
Febbraio 2006

 - ❖ *Atti relativi alla Presentazione del Terzo rapporto sulla legislazione regionale (VII Legislatura: Anni 2000-2005)*
- 14 novembre 2005
Gennaio 2006

 - ❖ *Diritto comunitario e Regioni - Il test di Sussidiarietà nel progetto pilota del Comitato delle Regioni*
Gennaio 2006

 - ❖ *Diritto comunitario e Regioni*
 - La legge 4 febbraio 2005, n. 11
 - Le norme regionali di procedura, l'organizzazione interna dei Consigli e il rapporto con le Giunte*Dicembre 2005*

 - ❖ *L'Assemblea legislativa tra nuovo Statuto e Regolamento*
Ottobre 2005

 - ❖ *ConoscERE la legge (Emilia-Romagna) - Schede tecniche di leggi regionali*
Ottobre 2005

 - ❖ *Elezioni regionali - Raccolta normativa*
Marzo 2005
-

**Direzione generale dell'Assemblea legislativa della
Regione Emilia-Romagna -
Servizio legislativo e qualità della legislazione**

Responsabile del Servizio
Anna Voltan

Coordinamento redazionale
Daniela Biondi

Copertina:
Centro grafico dell'Assemblea legislativa
Viale Aldo Moro, 50 – 40127 Bologna
tel. 051 639 5639 – fax 051 639 5783