



F O N D A Z I O N E
CENTRO INTERNAZIONALE SU DIRITTO, SOCIETÀ E ECONOMIA

ANNALI
ANNALES
DELLA
DE LA
FONDAZIONE
FONDATION

1999



FONDAZIONE
CENTRO INTERNAZIONALE SU DIRITTO, SOCIETÀ E ECONOMIA

ANNALI
ANNALES
della
DE LA
FONDAZIONE
FONDATION

1999

Cura redazionale di Camilla Beria di Argentine

Progetto grafico copertina Franco Balan

ORGANI DELLA FONDAZIONE
LES ORGANES DE LA FONDATION

CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

Lodovico PASSERIN D' ENTREVES, *presidente*; Enrico FILIPPI, *vice presidente*, Carlo ARTAZ, Adolfo BERIA DI ARGENTINE, Pierluigi DELLA VALLE, Giuseppe DE RITA, Eligio MILANO, Lukas PLATTNER, Giuseppe ROMA, Roberto RUFFIER, Massimo TRUCHET

COMITATO SCIENTIFICO

Alberto PREDIERI, *presidente*; Fabio COURMOZ, Robert CRETON, Mario DEAGLIO, Laurent FERRETTI, Mauro FIORAVANTI, Giovanni Maria FLICK, Bruno GERMANO, Franzo GRANDE STEVENS, Pier Giusto JAEGER, Roberta MANGANONE, Giuseppe NEBBIA, Guido NEPPI MODONA, Livia POMODORO, Giuseppe SENA, Marco SINISCALCO, Aldo SOMMI, Tullio TREVES

COMITATO di REVISIONE

Renzo BENZO, Alessandro FRAMARIN, Giuseppe PIAGGIO, Domenico VEGLIO

Benedetto MASCARDI, *segretario generale*

INTRODUZIONE *INTRODUCTION*

La produzione scientifica della Fondazione di Courmayeur è raccolta anche per il 1999 negli Annali, al fine di consentire una diffusione più ampia della conoscenza delle attività che si sono svolte nella nostra Valle.

Vorrei ricordare le attività svolte a Courmayeur, sotto l'auspicio delle Nazioni Unite, in vista del 10° Congresso delle Nazioni Unite sulla presentazione del crimine e la giustizia penale che si svolgerà a Vienna nell'aprile del 2000.

Importante per l'attualità e gli aspetti innovativi l'approfondimento delle problematiche inerenti alle nuove tecnologie dell'informazione sviluppato in collaborazione con la Société de Legislation Comparée.

L'incontro con il Presidente della Camera dei Deputati ed il "Panorama di Mezzo Agosto" hanno consentito ad un pubblico ampio un contatto diretto con le istituzioni e con i responsabili di alcuni dei principali centri di ricerca economico - sociale del Paese.

La giustizia penale italiana nella prospettiva internazionale ha permesso di dibattere a Courmayeur il passaggio di competenze e di sovranità dalla sfera nazionale a quella sovranazionale mettendo in luce le grandi difficoltà ed arretratezze del nostro sistema.

L'Osservatorio sulla Montagna ha operato in ottica trasfrontaliera su temi di interesse comune. Tra questi di particolare interesse gli aspetti evolutivi della professione di guida alpina e l'architettura nel paesaggio di montagna come risorsa per il turismo.

Un ringraziamento a tutti coloro che hanno partecipato alle nostre iniziative e a coloro che hanno contribuito a realizzarle. Un grazie particolare ai Soci Fondatori - Regione Autonoma Valle d'Aosta, Censis, Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale, Comune di Courmayeur - ed ai Membri del Consiglio di Amministrazione, del Comitato Scientifico e dell'Osservatorio sulla Montagna per l'impegno che ha consentito alla Fondazione di realizzare i programmi approvati.

Lodovico Passerin d'Entrèves
Presidente
Fondazione Centro Internazionale
su Diritto, Società e Economia

ATTIVITA' SCIENTIFICA
ACTIVITÉ SCIENTIFIQUE
1999

XVI^{ÈMES} JOURNÉES JURIDIQUES ITALO-FRANÇAISES
XVI GIORNATE GIURIDICHE ITALO-FRANCESI

Courmayeur Mont Blanc, 10-13 juin 1999

LES NOUVELLES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION
LE NUOVE TECNOLOGIE DELL'INFORMAZIONE

organisées par/organizzate da
Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale
Fondazione Courmayeur

en collaboration avec/in collaborazione con
Société de législation comparée

- Programma dei lavori
- Premessa
- Compte-rendu par Mme Aliette Voinnesson
- Elenco dei partecipanti

PROGRAMME / PROGRAMMA

Vendredi, le 11 juin 1999

Séance d'ouverture / *Seduta di apertura*
Romano BLUA, *maire de Courmayeur*

Lodovico PASSERIN d'ENTREVES, *président de la Fondation Courmayeur*

Robert LOUVIN, *président du Conseil Régional de la Vallée d'Aoste*

Roland DRAGO, *ancien président de la Société de législation comparée*

Guido BRIGNONE, *segretario generale ff. del Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale*

1. La convergence du droit/ *La convergenza del diritto*

Président/Presidente

Enzo CHELI, *presidente dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

a) Le droit de l'audiovisuel/ *Il diritto dell'audiovisivo*

Rapporteurs/Relatori:

Isabelle FALQUE PIERROTIN, *maître des Requêtes au Conseil d'Etat*

Paolo CARETTI, *ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Firenze*

b) Le droit des télécommunications/ *Il diritto delle telecomunicazioni*

Rapporteurs/Relatori:

Pierre-Alain JEANNENEY, *directeur général de l'Autorité de régulation des télécommunications*

Maurizio MENSI, *responsabile del Servizio Affari Giuridici e Comunitari dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

Débat / *Dibattito*

Samedi, le 12 juin 19992.

2. L'harmonisation des règles européennes / *L'armonizzazione delle regole europee*

Président / *Presidente*

Paola MANACORDA, *commissario, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

Rapporteurs / *Relatori:*

Xavier LINANT de BELLEFONDS, *professeur à l'Université de Paris XII*

Luca RADICATI di BROZOLO, *ordinario di diritto internazionale nell'Università Cattolica di Milano*

Débat / *Dibattito*

3. Les garanties pour les usagers (la 'privacy', le droit d'auteur, la propriété intellectuelle, la protection des consommateurs, ...) / *Le garanzie per gli utenti (la 'privacy', il diritto d'autore, la proprietà intellettuale, la protezione dei consumatori, ...)*

Président / *Presidente*

Marie Anne GALLOT LE LORIER, *secrétaire général de la Société de législation comparée*

Rapporteurs / *Relatori:*

Michel VIVANT, *professeur à l'Université de Montpellier; membre du Conseil supérieur de la Propriété industrielle*

Gustavo GHIDINI, *ordinario di diritto industriale nell'Università LUISS di Roma*

Débat / *Dibattito*

Clôture des travaux / *Chiusura dei lavori*

La mondialisation, trait dominant de l'économie moderne, a pour support essentiel les nouvelles technologies de l'information qui ont tissé à travers le globe un ensemble complexe de réseaux de communication, mais par une interaction réciproque elle fait pression pour accélérer l'accès à toujours plus d'information, plus rapidement et à un moindre coût.

Ainsi la révolution technologique de la convergence des trois techniques des télécommunications de l'audiovisuel et de l'informatique, alliée à celle de la numérisation a créé avec le "multimédia" et les "autoroutes de l'information" de nouveaux outils d'informations et de communications électroniques essentiels à une économie planétaire, mais leur régulation doit faire l'objet d'analyses approfondies par l'ensemble des acteurs intéressés si l'on veut en obtenir les bénéfices économiques, politiques, sociaux attendus, dans un environnement des télécommunications pleinement libéralisé.

L'infrastructure mondiale de l'information qui se met en place ouvre un nouvel espace marchand où les produits de l'information vont être créés et diffusés et elle exige pour se développer un cadre juridique clair et favorable. La protection de la propriété intellectuelle, la protection des données de caractère personnel et de la vie privée, comme la sécurité des systèmes d'information, deviennent des problèmes cruciaux pour garantir la viabilité de ce marché. L'élaboration d'une législation assurant un degré suffisant de protection aux produits, donnant aux titulaires du droit d'auteur la possibilité de définir et faire appliquer les modalités et conditions dans lesquelles les oeuvres sont rendues disponibles à des prix capables d'attirer un grand nombre d'utilisateurs, doit être poursuivi.

Dans une économie globalisée, l'émergence des autoroutes de l'information ouvrant l'accès pour chacun à des produits et services disponibles dans le monde entier, pose aussi des enjeux économiques et industriels. La concurrence industrielle a poussé les opérateurs de télécommunications à des stratégies de fusions et d'alliances leur donnant une dimension mondiale. Si les marchés se mondialisent et si la déréglementation s'impose partout - elle est effective dans l'Union Européenne le 1er janvier 1998 - s'accompagnant de l'intervention d'acteurs tant privés que publics, le problème se pose de la surveillance et de la régulation des marchés au plan global. Le débat sur une autorité au niveau européen a été ouvert. Il doit l'être aussi sur une autorité au niveau mondial tant dans le domaine règlementaire que dans celui de la concurrence. Un large champ s'ouvre pour un droit de la coopération internationale afin d'optimiser l'accès aux réseaux, les principes d'interconnectivité, d'interopérabilité, de service universel, d'ouverture des réseaux.

La globalizzazione, caratteristica saliente dell'economia moderna, si fonda in maniera determinante sulle nuove tecnologie dell'informazione che hanno tessuto nel mondo un insieme complesso di reti di comunicazione, e che - attraverso un'interazione reciproca - preme per accelerare sempre di più, e sempre più rapidamente, e a costi minori, l'accesso ad una gamma sempre più vasta di informazioni.

Ne consegue che la rivoluzione tecnologica della convergenza delle tre tecniche delle telecomunicazioni dell'audiovisivo e dell'informatica, unitamente a quella della digitalizzazione, ha creato con la "multimedialità" e le "autostrade dell'informazione" nuovi strumenti d'informazione e di comunicazioni elettroniche indispensabili all'economia planetaria. Tuttavia la loro regolamentazione deve diventare oggetto di analisi approfondite da parte di tutti gli attori interessati se si vogliono ottenere i benefici economici, politici e sociali previsti, in un ambiente in cui le telecomunicazioni sono totalmente liberalizzate.

L'infrastruttura globale dell'informazione che ne deriva apre un nuovo spazio di mercato nel quale i prodotti dell'informazione vengono messi a punto e diffusi, ed

esige, per svilupparsi, un inquadramento giuridico chiaro e favorevole. La tutela della proprietà intellettuale, la protezione dei dati afferenti alla vita privata, nonché la sicurezza dei sistemi informatici sono tutti problemi cruciali per riuscire ad assicurare il corretto funzionamento di questo mercato. E' necessario perseguire la messa a punto di una legislazione che sia in grado di assicurare una adeguata tutela dei prodotti, che conferisca ai detentori del diritto d'autore la possibilità di definire e di fare applicare le modalità e le condizioni con le quali le opere vengono messe a disposizione con costi in grado di attirare un gran numero di fruitori.

In una economia globalizzata, l'avvento delle autostrade dell'informazione, che permettono a ciascuno di accedere a prodotti e servizi disponibili in tutto il mondo, pone anche delle sfide sul piano economico e industriale. La concorrenza industriale ha spinto gli operatori del settore delle telecomunicazioni verso strategie di fusioni e di alleanze in grado di conferire loro una dimensione mondiale. Se i mercati si globalizzano e se la deregolamentazione si impone ovunque - è entrata di fatto in vigore nell'Unione europea il 1° gennaio 1998 - con il contestuale intervento di attori sia pubblici che privati, si pone il problema del controllo e della regolamentazione dei mercati sul piano globale. Il dibattito per l'istituzione di una autorità a livello europeo è quindi aperto. Occorre pensare anche ad una autorità a livello mondiale nel settore sia della regolamentazione che della concorrenza. Ampie prospettive si schiudono per un diritto in materia di cooperazione internazionale al fine di ottimizzare l'accesso alle reti, i principi di interconnessione, di funzionamento integrato, di servizio universale, di apertura delle reti.

COMPTE-RENDU

ALIETTE VOINNESSON

secrétaire général adjoint de la Société de législation comparée

Les 16^{es} Journées juridiques franco-italiennes organisées par le Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale de Milan en collaboration avec la Société de législation comparée et avec l'appui de la Fondation Courmayeur, se sont tenues à Courmayeur du 10 au 13 juin sur le thème " Les nouvelles technologies de l'information ".

Le 11 juin, la séance solennelle s'est ouverte par le discours d'accueil de l'adjoint au Maire de Courmayeur chargé de l'Education, suivi du message de M. Lodovico Passerin d'Entreves, président de la Fondation Courmayeur, empêché de participer à la réunion. M. Robert Louvin, président du Conseil régional de la Vallée d'Aoste prend ensuite la parole. La Région de la Vallée d'Aoste est l'une des plus petites en Europe et c'est un argument dans le processus de transformation de nos sociétés car il convient de conserver certaines particularités. Il se fait l'écho de l'intérêt mais aussi des inquiétudes face aux problèmes des nouvelles technologies de l'information. Elles se situent à une nouvelle frontière de la science, du droit, de l'économie et de la politique. L'existence de cette révolution informatique touche au cadre de vie national et international. Une nouvelle représentation du fait se fait jour dans les milieux politiques et des craintes apparaissent dans nos sociétés. S'il y a un " Net " il y a aussi une araignée pour repousser une logique hyper libérale. Les Parlements des pays du Nord semblent en train d'abdiquer dans ces domaines et il faut trouver de nouvelles frontières entre le droit et la politique : cette recherche donne une dimension au droit comparé. Il conclut en lançant un appel devant les dangers majeurs qui sont la perte de l'identité culturelle de nos communautés et de nos langues en passe de devenir des dialectes.

Dans sa réponse au nom de la délégation française, M. le Professeur Drago, membre de l'Institut, ancien président de la Société de législation comparée, commence par remercier les autorités et les organisateurs italiens de leur accueil, avant de rappeler que ce sont les 16^{es} rencontres entre juristes français et italiens, toujours sur des thèmes d'actualité : que ce soit ceux de la presse, de la bourse, de l'audiovisuel ou de la supra constitutionnalité. Avec le thème des nouvelles technologies on passe le seuil des notions classiques pour atteindre à un droit nouveau qui trouve ses racines dans un droit existant. Et il évoque un certain nombre de problèmes qui se posent comme celui des instances de régulation. Enfin M. Guido Brignone, secrétaire général adjoint du Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale, se félicite de ce que la collaboration entre la Société et le Centro se poursuive après plus de 25 ans d'existence. Le thème choisi est actuellement un thème fort, vu l'influence des nouvelles technologies sur la vie de l'homme, puis il remercie la Fondation de Courmayeur et les autorités de la Vallée d'Aoste pour leur participation à l'organisation de cette rencontre.

Séances des travail. Les nouvelles technologies de l'information

M. Enzo Cheli, président de l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, préside la première séance de travail sur " *La convergence du droit* ". Il propose une courte réflexion sur la signification de la rapidité des innovations technologiques. Lorsque l'on parle de nouvelles technologies on se réfère à un ensemble de pro-

cessus par lesquels passent la révolution numérique et l'abandon des techniques de transmission analogique. Ce processus de numérisation génère une multiplication illimitée des canaux de transmission et des services offerts aux usagers, et conduit à une suppression des monopoles publics; il conduit également à une interactivité croissante dans les télécommunications ; enfin il produit une convergence des différents moyens de communication (voix, image, etc.) et une troisième génération de téléphones mobiles. Ces processus auront des retombées au niveau social, économique, etc. et modifieront le sens des rapports entre les citoyens et l'autorité publique. De nombreux Etats séparent les télécommunications de l'audiovisuel, mais puisque l'on parle de convergence pourquoi ne pas essayer une voie unique?

Mme Isabelle Falque-Pierrotin, maître des requêtes au Conseil d'Etat, aborde alors la problématique de la convergence telle que l'on a essayée de la comprendre en France. Cette expression de "convergence" est apparue avec le Livre vert du commissaire Martin Bangeman (DG XIII). Ce terme doit être manié avec prudence car il recouvre beaucoup de choses différentes. Grâce aux technologies de l'information on assiste à l'émergence d'une société en réseau qui bouleverse le droit traditionnel mais qui va au-delà et oblige à trouver de nouveaux modes de régulation de notre société. La réponse française au Livre vert est venue du Rapport du Conseil d'Etat remis au Premier Ministre français, en juillet 1998.

Ce phénomène de convergence induit une dissociation entre les supports et les contenus alors que jusque maintenant le régime des réseaux était largement fonction du contenu véhiculé. Le droit de la communication en France était articulée autour de deux notions: celle de correspondance privée (message vers un individu ou un groupe d'individus défini), ce sont les télécommunications et celle de la communication audiovisuelle (message vers un groupe d'individus indifférenciés), c'est l'audiovisuel. Ces deux mondes étaient disjoints (réseau téléphonique filaire et réseaux hertzien) avec cependant des passerelles (satellites). Les nouvelles technologies remettent en cause ce système, Internet donne accès à tout type de contenu et permet de développer tous types de services, ce qui rend difficile de lier un réseau à un service.

De plus les services ne sont plus aussi purs, ils sont mixtes, hybrides. Quand vous êtes sur un site de commerce électronique, celui-ci est ouvert à tous et relève de la communication au public. En revanche, lorsque le client passe commande il s'agit bien de correspondance privée. On voit bien que les concepts sont en train de se métisser.

Faut-il conclure de ces évolutions que l'on assiste à une convergence de tous les droits vers un droit unique minimal? C'est la solution préconisée par le commissaire Bangeman. Mme Falque Pierrotin estime qu'il faut imaginer quelque chose de plus créatif soit : 1) adapter les cadres législatifs et réglementaires existant ; 2) imaginer une autre structuration que ce qui existe. La France a rejeté la solution Bangeman et essaie de réfléchir à la refondation du droit autour de concepts neutres.

Les éléments de la réponse se trouvent dans une clarification des concepts existant et la substitution de la notion de communication au public à la notion de communication audiovisuelle. Celle-ci n'est qu'une partie de la communication au public qui englobe aussi le commerce électronique. En conséquence, le régime classique de la responsabilité en cascade, qui est celui de l'audiovisuel, ne peut être étendu à tous les services de communication au public, qui doivent, dès lors, être soumis à un régime de responsabilité de droit commun. Deuxième marche de la réponse : accroître la neutralité réglementaire dans le traitement des infrastructures (câble, satellite) et des services qui doivent être traités de la même manière quel que soit le mode d'accès. Troisième marche: réaffirmer les objectifs d'intérêt général,

protection de la dignité humaine, des mineurs... pour l'ensemble des services de communication au public. Quatrième marche: prendre en compte la spécificité de ce monde en réseau : les nouveaux opérateurs ont un rôle privilégié dans la diffusion de l'information et ne sont pour le moment soumis à aucune obligation particulière. Il semble, en France, légitime de les soumettre à un certain nombre d'obligations minimales : identifier leurs abonnés, conserver les données de connexion, responsabilité de droit commun et création d'un organe de corégulation.

Mais la réponse réglementaire n'est pas suffisante, la convergence appelle une réaction plus profonde des autorités et la mise en place de nouveaux modes de régulation, avec deux impératifs principaux : recourir à l'autorégulation des acteurs et intensifier l'action internationale. En France, beaucoup de débats ont lieu autour de cette idée d'autorégulation, qui ne remplace ni la loi, ni les juges; elle permet par des moyens nouveaux d'appliquer la loi dans un environnement nouveau. Il ne faut cependant pas ignorer qu'il y a des risques à cette autorégulation et il est essentiel que les Européens soient présents dans ces expérimentations. Ce concept d'autorégulation doit conduire à la création d'un organisme de corégulation, comme il est préconisé dans le rapport du Conseil d'Etat. Enfin dernier élément c'est la nécessité d'une coopération internationale plus active. Les vraies solutions sont à cette échelle. Mme Falque Pierrotin souhaite en conclusion que les négociations de l'OMC sur ces problèmes permettent à une approche européenne de se dégager.

M. Paolo Caretti, professeur à l'Université de Florence, dans son intervention sur le droit de l'audiovisuel en Italie, souhaite présenter quelques réflexions sur les réactions du monde juridique envers l'évolution technologique dans ce secteur. Cette évolution se traduit par trois facteurs : l'innovation technologique, un transfert entre intérêts publics et privés dans différents secteurs et une européanisation des problèmes. Cette innovation technologique a entraîné une obsolescence de la réglementation et même de certains articles de la Constitution. L'article 21 de la Constitution italienne édicte des normes bâties selon les modèles du passé : intérêt du communicateur et rôle négatif de l'Etat. Mais ce schéma a été profondément modifié grâce au rôle de la Cour constitutionnelle qui a fait évoluer cet article 21, en utilisant la notion de droit du citoyen à l'information ; c'est le destinataire et non l'expéditeur qui est protégé. La pluralité culturelle et sociale au niveau de la qualité est prise en compte par la Cour constitutionnelle. Ce cadre théorique est à la base du développement des normes après la fin des années 70. On est passé d'un modèle antitrust (fin des monopoles radio, télévision) à un autre modèle avec la dernière loi n° 249 de 1997, texte qui fixe des limites flexibles, souples, susceptibles de s'adapter à l'évolution du marché.

La seconde innovation a consisté dans certaines obligations dont les destinataires sont la radio et la télévision et portent sur le secteur public et les concessionnaires privés. Le problème actuel est celui du rôle de service public de la Radiotélévision - système mixte à la recherche d'identités nouvelles. La troisième innovation est l'introduction d'une manière différente d'exercer les activités administratives de garantie d'application des lois. Ce phénomène a connu des développements importants par la création d'une seule autorité pour tous les problèmes de communication sociale. La loi de 1997 prévoit une autorité organe de gestion du secteur qui a des pouvoirs forts de régulation du modèle, de réglementation et de contrôle. Une forte tendance existe en Italie d'ôter cette matière complexe pour qu'elle ne fasse plus partie de la responsabilité politique mais qu'elle soit confiée à des organes impartiaux. Cependant ceci pose le problème de la responsabilité de ces autorités, devant le juge administratif, une responsabilité politique ou création de comités d'usagers. Un autre aspect de la loi de 1997 est celui de la décentralisation territoriale et de la

délégation à des autorités régionales. Le rapporteur estime que ce processus est efficace.

M. Caretti conclut son exposé en exprimant son opinion sur la convergence. Sans aller jusqu'à dire qu'il faut repartir sur de nouvelles bases, il estime que le patrimoine de principes généraux existant est conforme et peut être appliqué et adapté aux nouveaux moyens. Il existe le problème de la gestion des réseaux, de la liberté d'accès et de construction des réseaux. En ce qui concerne Internet il n'existe pas de réglementation en Italie et avant de chercher des solutions il faudrait définir l'objet.

Le premier intervenant sur *le droit des télécommunications* est M. Pierre-Alain Jeanneney, directeur général de l'Autorité de régulation des télécommunications en France. Il a indiqué les conséquences sur l'activité du régulateur français de la convergence progressive des télécommunications et de l'audiovisuel.

L'Autorité de régulation des télécommunications a été créée par une loi du 26 juillet 1996. Comme l'Autorité italienne, elle constitue un organisme collégial, assisté de services qui préparent ses délibérations ; toutefois, à la différence de sa consœur transalpine, son champ de compétences ne s'étend pas au secteur de l'audiovisuel. Du fait d'une convergence progressive des réseaux et des services l'Autorité a rencontré certaines difficultés pour exercer sa mission de régulateur.

Jusqu'à ces dernières années, la distinction entre les télécommunications et l'audiovisuel paraissait simple et nette. D'un côté, les télécommunications, c'est-à-dire le service téléphonique et le transfert de données obéissaient au régime de la correspondance privée, et étaient protégées par la règle du secret des correspondances, en sorte que la question d'un éventuel contrôle du contenu ne se posait pas. Ces communications étaient acheminées sur des réseaux dédiés à ce seul usage, réseau téléphonique commuté ou liaisons louées. La régulation de ce secteur, du point de vue technique, économique et juridique, a été confiée en France à une autorité administrative spécialisée. De l'autre côté, l'audiovisuel, c'est-à-dire la radio et la télévision, est soumis à un contrôle particulier portant sur le contenu des messages afin de veiller au respect du pluralisme de l'information, de l'ordre public ou de l'exception culturelle. Les messages étaient diffusés sur des réseaux dédiés exclusivement à cet effet, de manière unilatérale de l'émetteur vers le téléspectateur ou l'auditeur. Là encore, une autorité administrative spécialisée, le Conseil supérieur de l'audiovisuel, est chargé tout à la fois d'accorder les autorisations, de délivrer les fréquences et de contrôler les contenus.

Mais cette distinction perd progressivement de sa netteté. Sous l'influence de la convergence des télécommunications, de l'audiovisuel et de l'informatique, elle-même favorisée par la numérisation, les limites antérieures s'estompent : des émissions de radio sont diffusées par internet et deviennent ainsi accessibles par le réseau téléphonique ; les réseaux câblés initialement destinés à la seule diffusion des programmes de télévision, sont modernisés pour offrir l'accès à internet à haut débit ainsi que le service téléphonique ; sur la boucle locale téléphonique, le transfert de données prend une part croissante au détriment de la voix et devrait représenter près de la moitié du trafic d'ici environ cinq ans.

C'est ainsi que l'Autorité, depuis maintenant plus de deux ans, a été conduite :

- dans les domaines des réseaux câblés, à proposer une unification des régimes d'établissement issus de la loi de 1986 sur la liberté de communication et de la loi de 1996 sur la réglementation des télécommunications;

- dans le domaine de contrôle déontologique des fournisseurs de services télématiques, à souligner la nécessité de mettre en place un régime de contrôle des contenus s'appliquant à l'identique pour tous les opérateurs, afin de ne pas fausser l'exercice de la concurrence;

- dans le domaine des décodeurs, à recommander la transposition rapide de la directive européenne sur les normes et signaux, afin d'éviter l'apparition ou le maintien de restrictions d'accès contraires à l'intérêt des consommateurs;
- dans le domaine de la boucle locale, à préconiser l'adoption de différentes formes de dégroupage du réseau de desserte et, plus généralement, à poser la question de la relation concurrentielle entre les opérateurs de réseau et les fournisseurs de contenu.

L'expérience du régulateur français même si elle est encore récente, peut ainsi conduire à formuler quelques recommandations plus générales.

Pour l'avenir, il convient de se référer non plus à une distinction entre l'audiovisuel et les télécommunications, mais à une distinction entre le contenant et le contenu, celui-ci pouvant selon le cas relever soit de la correspondance privée, soit de la communication au public. Il convient d'assurer progressivement une neutralité juridique et économique des règles applicables aux réseaux, indépendamment de la nature des messages qu'ils véhiculent. Au surplus la notion de contenant doit être comprise comme incluant non seulement les infrastructures physiques, mais aussi les logiciels et les données nécessaires au traitement et à l'acheminement des contenus.

Ainsi une adaptation pragmatique et progressive de la législation française paraît souhaitable, chaque fois que ce principe de neutralité est méconnu et constitue un obstacle au développement d'une concurrence équitable. Pour autant, les modifications nécessaires demeurent aujourd'hui d'une ampleur limitée. Elles ne doivent pas conduire à une remise en question de l'organisation institutionnelle actuelle, qui est encore récente et qui commence à faire preuve de son efficacité. Ainsi il s'agit de traiter le fond du droit, et non des problèmes d'organisation institutionnelle ou de partage des compétences.

M. Maurizio Mensi, directeur du Service juridique de l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, présente quelques réflexions sur le droit des télécommunications, les expériences italiennes et françaises étant assez semblables. L'Autorité italienne a pris position au vu d'une structure réglementaire claire. Un des aspects marquants de l'organisation italienne est l'abolition de la notion de concession et l'ouverture vers la concurrence (infrastructures et téléphone, le 1^{er} janvier 1998). On passe d'une démarche monopoliste à une situation où plusieurs concessionnaires sont en concurrence. L'Autorité italienne s'est posée des problèmes à propos de la concurrence (définition de la forme du marché, aspects de l'accès, garanties de l'accès, contenu, etc.). La plupart des initiatives de l'Autorité italienne se sont centrées sur le principe de l'accès: abolition progressive de droits séparés et attribution à chaque entreprise de fréquences. De ce point de vue la structure européenne a été très importante (art. 90 et 100A), avec un effet direct du contenu de la directive communautaire.

On peut se demander si les télécoms entrent encore dans la définition de service public. Dans l'interprétation de la directive 93/38 sur les marchés publics, la Commission a adopté le principe d'attribution de la concession sur la base du respect du marché public avec une nécessité de vérifier l'existence d'une pleine concurrence. En ce qui concerne le problème moyen-contenu c'est la question de l'organe compétent pour appliquer les règles qui se pose. Au sein de l'Autorité italienne deux commissions – réseaux et services - assurent la qualité du produit et du service. L'Autorité doit veiller au respect des obligations des exploitants de téléphonie fixe vis à vis des usagers. Le règlement 398 de 1997 attribue à l'Autorité des fonctions importantes pour la garantie d'accès. Les opérateurs sont mis en condition par la procédure adoptée par l'Autorité : celle du règlement. En contrepoint de

l'intervention de Mme Falque Pierrotin, le rapporteur précise que la réglementation italienne est asymétrique, c'est le résultat d'un parcours progressif et il évoque l'article 4 du règlement 118. Dans une deuxième phase de réglementation, il estime que la solution réside dans quelques règles claires appliquées avec souplesse.

Ouvrant la discussion M. Drago souhaite présenter quelques remarques : (1) il ressort des exposés qu'il existe une règle majeure en cette matière, c'est la dichotomie entre le support et le message. Ne conviendrait-il pas de faire une distinction absolue entre les deux ? (2) En ce qui concerne les problèmes de la concurrence, pour utiliser le langage des mathématiques, le concept de concurrence est un facteur commun. En France le CSA et ART renvoient au Conseil de la concurrence, qu'en est-il en Italie ? (3) M. Jeanneney a précisé, lors de son intervention, qu'il n'était pas favorable à une fusion CSA-ART, ce qui est vrai aujourd'hui ne l'était pas il y a dix ans lorsque la CNCL avait compétence aussi sur les télécoms, on a sans doute perdu beaucoup de temps. (4) La dernière remarque s'adresse à M. Caretti sur la responsabilité des instances de régulation autonomes et indépendantes de l'exécutif. En France, le Conseil constitutionnel considère que les autorités administratives indépendantes se rattachent à l'exécutif. En Italie l'organe régulateur a la personnalité juridique et peut donc être déclaré responsable, or en France il n'a pas cette personnalité juridique. En France on considère donc que le droit commun de ces autorités est le droit appliqué par les tribunaux judiciaires (Cour d'appel de Paris). M. le Professeur Nicolo Lipari, Université " La Sapienza " de Rome, estime que ce débat peut sembler hors du temps car l'Union européenne existe. Or ce débat est très utile, par exemple sur l'alternative entre contenu et contenant. Les interventions européennes sont concentrées sur les mécanismes du marché mais le message n'appartient pas au marché. L'évolution du système italien se concentre sur deux pôles, la protection de la vie privée et la garantie des systèmes de communication. Malgré une loi de 1997 on n'est pas encore en mesure de protéger le destinataire ; c'est un conflit entre l'intérêt marchand et celui des individus. Le destinataire qui est en état d'infériorité doit être protégé. M. Francesco Cocco, avocat de l'Etat, souligne que la convergence pose le problème d'une nouvelle réflexion sur le cadre réglementaire. En fait la notion d'Etat change, il doit devenir un fournisseur de services pour modifier les rapports entre l'administration et les citoyens. Un projet de liaison unitaire de l'administration publique est mis en œuvre : Intranet de l'administration publique italienne. Pour cela il faut adapter le cadre juridique aux nouvelles exigences, faire entrer le fait juridique dans le fait technique. Le décret 70 de 1999 précise que le support informatique est suffisant, inutile de transférer sur un support papier. C'est une avancée révolutionnaire.

M. Giovanni Buttarelli, secrétaire général de l'Autorité italienne, pense que les juristes ne sont pas encore conscients de la technicité de ces matières, ils doivent faire en sorte que l'on parle du rôle des opérateurs mais aussi de celui des consommateurs. L'émergence du droit, le problème de l'interactivité des normes, le problème européen sur la concurrence électronique tout cela risque de compliquer les choses. Par exemple, deux décrets italiens prévoient des clauses tout à fait différentes sur l'e-mail. Le dialogue entre les autorités indépendantes s'avère nécessaire mais le problème est celui de l'amélioration des relations entre ces autorités. M. Roberto Mastroianni, référendaire à la Cour de justice des Communautés, considère qu'en ce qui concerne les sources les approches nationales et communautaires sont insuffisantes, que dans le domaine de la convergence entre télécoms et télévision l'insuffisance européenne est flagrante, que devant l'apparition de nouvelles formes de communication audiovisuelle, comme le câble par exemple, il y a une nécessité d'accroître les infrastructures. Mme Falque Pierrotin précise, à propos de l'inquié-

tude sur les garanties pour le destinataire, que toute une série de mesures existent. Le débat sur la convergence est l'occasion de fixer les règles minimales à respecter. L'évolution du rôle du juriste est le point central de la discussion ; on est dans un système où il faut partager l'élaboration et l'application de la règle de droit et l'on doit maintenant travailler à l'international.

En conclusion de ces discussions le président Cheli estime que les pistes de réflexion sont nombreuses que ce soit la nature du processus de convergence ou la nature des autorités de régulation. L'intervention du marché ou des autorités publiques est la ligne directrice qui doit gérer ces processus.

Mme Paola Manacorda, commissaire à l'Autorité italienne, préside la séance sur *L'harmonisation des règles européennes*. Le rôle de l'Europe dans ce domaine est capital et déterminant, tout le système en place est modifié en conséquence, cependant il existe encore des différences très nettes entre la France et l'Italie. La convergence a plusieurs sens : technologique, des marchés, du contenu, des normes à poser.

Puis le président passe la parole à M. Xavier Linant de Bellefonds, professeur à l'Université de Paris XII, pour présenter le rapport français. Le rapporteur présente un tableau de l'état des recherches communautaires dans le domaine de la convergence pour pouvoir apprécier la cohérence technique de celles-ci. Il se propose de d'abord rassembler les connaissances à ce sujet, puis de vérifier si la réponse communautaire est valable, enfin de voir l'accueil réservé à cette réponse.

La Commission se préoccupe de ce problème de convergence depuis 1996 et elle a émit quatre directives et trois propositions. La convergence dans les techniques c'est d'abord des infrastructures, puis des tuyaux de communication, dans lesquels passe le fluide informationnel qui sera protégeable ou non selon le droit d'auteur et qui pourra être constitué d'éléments de transaction pour le commerce électronique et circulant aussi des messages visant à la sécurisation. C'est l'ordre dans lequel la Commission a entrepris ses travaux, et M. Linant de Bellefonds cite les principaux textes : directive du 10 avril 1997 relative à un cadre commun pour les autorisations générales et les licences individuelles dans le secteur des télécommunications, directive du 24 septembre 1998, modifiant 97/33 pour la portabilité du numéro et la présélection de l'opérateur, directive du 20 novembre 1998 concernant la protection juridique des services à accès conditionnel et des services d'accès conditionnel (le bouquet numérique), directive du 15 décembre 1997 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des télécommunications. Trois projets de directive viennent compléter ce dispositif : proposition du 21 janvier 1998 sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information, ceci comprend également le commerce électronique. Puis une proposition très technique du 16 juin 1996 concernant un cadre commun pour les signatures électroniques, enfin texte du 17 février 1997 sur la protection des consommateurs en matière de contrats à distance.

M. Linant de Bellefonds souhaite alors évaluer si cette philosophie unitaire est abordée sur un plan techniquement valable. Selon le Livre vert sur la convergence des secteurs de télécommunications, l'ordre juridique nouveau ne peut résulter que de la constatation que l'ensemble des technologies convergent. Pourquoi avoir attendu si longtemps ? On a d'abord l'impression que les autorités communautaires ont découvert le phénomène avec retard, et cependant ces mêmes autorités avaient déjà légiféré, par exemple sur la question des données personnelles. Deuxième découverte celle de la similitude de tout ce qui passe sur les réseaux, une vision glo-

bale aurait cependant pu être perçue plus tôt. Autre constat la Commission va maintenant trop vite, trop loin. Le rapporteur estime que ce n'est pas une bonne analyse technique.

Il entend enfin procéder à une évaluation technique de cet énorme effort législatif. L'aspect positif est celui d'un tableau complet et dans tous les domaines. On dispose d'un commun dénominateur de désignation technologique. Sa première critique porte sur le fait que le génie communautaire a plus envisagé ce travail comme un patchwork à l'époque du network. Deuxième inconvénient, le législateur communautaire a été amené à aborder des terrains qui ne sont pas les siens, par exemple le droit d'auteur, et il convient d'être vigilant. Dans les statuts réglementaires la Commission ne tient pas compte des traditions nationales. En conclusion le rapporteur estime que c'est un effort législatif indispensable pour aborder ce nouveau tournant technologique, mais qui comporte cependant certaines menaces pour des éléments de droit auxquels les pays sont attachés.

Pour M. Luca Radicati di Brozolo, professeur à l'Université catholique de Milan, le droit communautaire est un cadre de référence pour les télécommunications et tend vers une libéralisation rapide. Si l'on considère les travaux préparatoires l'idée est de mettre en place un système fort de télécommunications et d'appliquer la politique communautaire de liberté du commerce et de la concurrence. Les deux principes utilisés d'une manière simultanée s'entrecroisent : abolition des droits d'exclusivité et de compatibilité avec le traité. Ces droits exclusifs ne sont pas conformes au traité et ne se justifient que sur la base de l'article 90. Une fois l'élimination des droits exclusifs acquise on parle d'harmonisation des éléments nécessaire pour établir un système de marché.

Les règles communautaires sont destinées à la poursuite d'un intérêt général, les règles nationales doivent ne pas entraver ces principes. Cette philosophie très libérale réduit les possibilités nationales. Le marché des télécommunications est atypique par rapport à d'autres marchés. Les opérateurs ont un poids différent ce qui conduit à des mesures asymétriques. Les opérateurs dominants dans ce secteur sont moins libres que les autres et la législation nationale joue toujours un rôle du fait du principe de subsidiarité. Concernant l'audiovisuel, le contenu ne peut être laissé entièrement au législateur national, les principes communautaires de liberté de circulation doivent inspirer le législateur national. D'où la nécessité de l'harmonisation en tant que forme de prévention de situations qui ne sont pas mures.

Quant au rôle de l'autorité de régulation et sa marge de manœuvre cette matière n'est pas bien prise en compte dans la directive. Le rôle des autorités est de direction et d'intervention dans les conflits mais au vu des directives il est appelé à se réduire. Le marché des télécommunications devrait se libérer. Dans ce contexte il est assez difficile d'imaginer une centralisation des fonctions des autorités. Des signaux contradictoires existent et il est intéressant de voir si l'évolution va vers une autorité supranationale. Mais alors se posera le problème de la distribution des compétences entre les deux niveaux.

Pour traiter du problème des " *Garanties pour les usagers* ", Mme Marie-Anne Gallot Le Lorier, secrétaire général de la Société de législation comparée, prend la présidence de la séance. Si les nouvelles technologies de l'information constituent une formidable avancée, la majorité des spécialistes sont conscients des dangers qu'elles font courir pour le droit national et les libertés personnelles.

Dans son exposé M. Michel Vivant, professeur à l'Université de Montpellier, examine les nouvelles technologies de l'information et les garanties offertes aux utili-

sateurs. Toutes ces nouvelles technologies ont en commun le traitement de l'information. Mais il s'agit d'une information opératoire, directement active, qui agit sur le réel, intervient, construit. Cette information constitue un formidable pouvoir (puissance et rapidité du traitement de l'information, collision de l'espace et du temps) mais aussi un formidable danger (ainsi des "cookies" : logiciels mouchards). A cela on peut espérer des réponses d'ordre technique. Mais il est normal que le droit intervienne pour protéger les utilisateurs tant au niveau macro juridique (répartition des orbites, des canaux hertziens, droit de la concurrence) qu'à l'échelle micro juridique, celle des acteurs, où c'est dans le droit classique que l'on trouvera protection.

La question de la protection des utilisateurs devient vraiment intéressante quand les nouvelles technologies de l'information peuvent être considérées comme une source d'agression contre l'individu. La recherche contre cette source d'agression fut largement à la naissance du droit de l'informatique. En France la loi "Informatique et libertés" de 1998, loi d'encadrement très léger : déclaration pour le secteur privé, interdiction ponctuelle de certaines pratiques et de certains traitements, prolongée par l'action de la Commission Informatique et Libertés. Mais c'est avec la question de l'ouverture des frontières que l'efficacité de cette protection s'est posée. Une solution a consisté à "contractualiser" en quelque sorte la norme légale mais la question de l'impuissance du droit s'en trouve pas moins posée. De même si la Commission Informatique et Libertés a élaboré une déclaration spécifique, à la fois très fouillée et très flexible, pour Internet, on ne peut ignorer que le réseau peut être source d'espionnage et d'atteinte aux libertés. Où l'on trouve les "cookies". Bien entendu, on peut demander l'autorisation à l'utilisateur d'implanter de tels logiciels, mais l'accès au site peut être conditionné par l'acceptation du "cooky". Reste éventuellement le recours au droit pénal lorsque les autres ont défailli.

Second point évoqué par M. Vivant : celui des garanties offertes contre une technologie source cette fois-ci de fragilité. Nous devons faire face à la fois aux défis de la dématérialisation et à ceux de l'internationalisation.

En ce qui concerne la dématérialisation une question intéressante est celle de la responsabilité des intermédiaires mais, quant au fond il cite trois exemples : le statut de la création informatique où l'on a tendance à se tourner vers le droit d'auteur, mais cela introduit un élément d'incertitude. Le statut de la création véhiculée par les réseaux, ce qui suscite un débat planétaire avec la question de l'application des différents droits de propriété intellectuelle, et des interrogations de fond : qu'en est-il des exceptions au droit d'auteur ? Faut-il les reconnaître ou non ? Comment déterminer lorsqu'une œuvre est informationnelle, quelle est la part de la création ? Enfin, troisième illustration : on peut évoquer les questions des preuves, des écrits, de la signature, question de garantie et de sécurité pour les utilisateurs. Qu'en est-il d'un texte transmis par e-mail ? L'avant-projet de loi français joue le jeu de la dématérialisation.

Pour ce qui est de l'internationalisation le fait est que nous sommes alors dans un lieu qui n'a plus de réalité physique. Les différents droits donnent des réponses fermes mais inadéquates. Le droit international privé et le droit pénal international permettent de désigner la loi applicable. Mais cela ne suffit pas : ainsi si la question des noms de domaine abusivement choisis par un opérateur a pu être convenablement réglée à plusieurs occasions, le droit est loin de donner toujours des réponses adéquates ! M. Vivant présente l'exemple de la publicité sur les réseaux.

Il conclut cependant son exposé en remarquant que des usages convergents se mettent en place et créent un droit né de la pratique et il fait appel plus particulièrement à une "inspiration latine" qui n'occupe pas aujourd'hui la place qui devrait être la sienne.

M. Gustavo Ghidini, professeur à l'Université LUISS de Rome, traite des règles européennes pour la protection des consommateurs dans le domaine du commerce électronique. Peut-on tirer un cadre réglementaire de toutes ces propositions ? Le projet du 23 décembre 1998 a un objet limité, il vise à la réglementation du comportement de l'opérateur, c'est-à-dire le fournisseur d'accès le " *service provider* ". Les principes fondamentaux énoncés sont la transparence, l'identification des usagers, des entrepreneurs en ce qui concerne la responsabilité. Le fournisseur est responsable pour les données dans le réseau (distinction entre simple fournisseur d'accès et celui qui filtre : " *access provider* " et " *service provider* "). La responsabilité est différente selon qu'il s'agit d'une œuvre de prévention ou de contrôle : données illicites, exploitation des mineurs, il existe un devoir d'élimination des données et des sanctions. Le principe fondamental de la directive est l'identification de la loi applicable au " *service provider* ", le lieu où sont établis les appareils d'expédition, ce qui n'est pas trop difficile en Europe, mais le problème se pose lorsque l'opérateur se trouve dans un Etat tiers où les règles sont moins rigoureuses, alors la règle communautaire pourrait favoriser la délocalisation. Une alternative serait d'assujettir le " *service provider* " à la loi du pays de réception mais il faudrait alors connaître les lois de tous les pays concernés. Le rapporteur estime que dans ce projet de directive la Commission européenne n'a pas voulu affronter les problèmes de garantie pour les consommateurs.

La directive 7/97 sur les ventes à distance de mai 1999, reconnaît une obligation importante pour ce qui est du commerce électronique. Le commerce télématique permet que l'on puisse télécharger et imprimer une information, et reconnaît le droit de résiliation (10 jours lorsque l'information est conforme, 3 mois si elle est non conforme). De même pour le contrat de crédit avec une société pour l'achat d'un appareil à distance. Le délai est alors de 30 jours. Reste ouvert le problème de l'identification de la loi applicable et du tribunal compétent qui n'est pas prévu dans la directive. La loi applicable pourrait être celle de l'Etat où le consommateur a sa résidence habituelle, ceci découle du fait que ces conventions ont une application limitée aux parties contractantes ; en complétant la directive par des conventions complémentaires on peut arriver à une réglementation substantielle qui soit suffisante. Tout consommateur doit pouvoir recourir à sa loi nationale pour développer l'achat en ligne, c'est un moyen d'encourager l'utilisation d'une installation électronique.

La discussion s'ouvre alors sur les quatre rapports qui viennent d'être présentés. M. Drago se demande et il estime que tous les rapporteurs se sont aussi posé la question, si l'on est dans un domaine où la Communauté est compétente et intégralement compétente. M. Linant de Bellefonds a indiqué que certaines directives avaient abordé des terrains hors compétence de la Communauté, or on est amené à considérer que la Communauté est compétente dans tous les domaines alors qu'il conviendrait de vérifier dans le Traité si elle l'est. M. Radicati a justifié l'intervention des directives par la liberté de communication ou par le droit de la concurrence mais cela ne suffit pas. A chaque fois qu'il y a un problème communautaire une recherche préalable est-elle entreprise ?

M. Vivant apporte un témoignage sur ce point. A propos de l'avis de la Cour de Justice relatif à la compétence des communautés après les négociations sur le GATT lorsque les différents Etats membres se sont aperçus que la question de la compétence se posait. Dans la commission d'experts sur le marché informatique, où siège M. Vivant, la question de la compétence est rarement et mal posée. Cependant depuis une dizaine d'années lorsque la question de la compétence est posée on a tendance à dire que les communautés sont compétentes car lorsqu'il y a un

intérêt économique il y a une compétence communautaire. En fait il estime que la question mérite d'être posée, même si sa solution n'est pas très logique. Pour M. Mastroiani la compétence communautaire est une compétence renforcée, il existe des règles générales dans le Traité qui donnent cette compétence même si dans le cadre économique figure des éléments non économiques. La Cour de justice reconnaît la compétence sur des bases non normalisées ce qui conduit à une non reconnaissance du droit exclusif de reproduction et porte atteinte au droit d'auteur. M. Radicati considère que c'est une bataille contre le temps de penser que les Communautés ne sont pas compétentes, on ne peut plus raisonnablement rester ancré à des compétences nationales contraires à la création d'un marché unique. M. Drago comprend fort bien ce raisonnement mais se demande alors pourquoi on a consacré le principe de subsidiarité. L'article 3B, dont il convient qu'il est mal rédigé, prévoit une répartition des compétences. Mais avec le raisonnement précédent on arriverait à un système supranational, supra fédéral. Selon les lois fédérales comme par exemple l'Allemagne, il y a des compétences fédérales, locales et mixtes, la compétence de la Communauté serait alors mixte ce qui n'est pas conforme au Traité. M. Lipari estime qu'il convient de faire une différence entre les règles abstraites, sources de droit, et l'évolution au sens concret des marchés et des idées. Les choses ont changé depuis la signature du Traité, il faut raisonner en termes d'expérience. M. Traversa partage l'opinion de M. Lipari. Le principe de subsidiarité confirme le principe abstrait de la compétence et doit être évalué comme tel par la jurisprudence compétente pour résoudre ces problèmes.

Puis M. Silvio Traversa, commissaire à l'Autorité italienne, revient sur une des remarques de Mme Manacorda concernant la possible création d'une autorité de régulation européenne. Il estime qu'une autorité de régulation européenne verra vraisemblablement jour, mais le moment n'est pas venu, il faudrait auparavant redéfinir les règles constitutionnelles de la Communauté. Mais cette autorité pourrait-elle être indépendante et vis-à-vis de quel pouvoir européen ? Faudrait-il prévoir une rencontre annuelle des différentes autorités indépendantes avec la Commission pour définir une série de principes communs d'application des directives ? Répondant à M. Traversa, M. Jeanneney déclare qu'une modification des règles constitutionnelles de fonctionnement des Communautés suppose la signature de nouveaux traités, ce qui prendra longtemps. Par ailleurs il estime difficile d'envisager de regrouper à Bruxelles les différentes autorités nationales. Le mécanisme de l'harmonisation par usage des directives a conduit à des situations diverses dans les pays européens. En ce qui concerne la nécessité d'une action de coordination, il fait remarquer qu'en 1997 a été constitué un groupe de régulateurs indépendants - organisme informel - qui permet une forme de convergence des différents régulateurs, y compris des rencontres à haut niveau pour l'ensemble des régulateurs. Cette structure de règles adoptées au niveau de Bruxelles semble assurer un équilibre satisfaisant. Il conclut en déclarant que la Commission invoque la subsidiarité, soit lorsqu'il n'y a pas de possibilité d'accord, soit lorsque le problème est insoluble ; en fait c'est une approche plus pragmatique que juridique. Mme Stefania Bariatti, professeur à l'Université Luigi Bocconi de Milan, présente quelques observations techniques sur les rapports de MM. Vivant et Ghidini. Le nouveau texte de la Convention de Bruxelles, conclu fin avril 1999, prévoit que les conditions spécifiques des contrats de consommateurs seront inscrites dans un règlement. La Commission et le Conseil se sont renvoyés la balle à ce propos. Un alinéa révolutionnaire envisage que s'applique la loi de l'Etat de résidence du consommateur. Le problème fondamental est celui d'une période de décalage entre le texte et son application. M. Ghidini exprime sa méfiance vis-à-vis des codes de comportement élaborés par des associations pro-

fessionnelles. M. Cocco indique que dans le domaine de l'informatique il y a une nécessité de règles techniques et juridiques claires, par exemple en matière de signature électronique mais il a confiance dans l'adaptabilité des nouvelles technologies. Pour Mme Manacorda, la Commission européenne est un organe politique qui s'est donné un rôle politique, c'est le moteur de la création en Europe et la confiance de l'utilisateur doit être un des piliers de cette politique.

Mme Livia Pomodoro, secrétaire général du Centro nazionale dei prevenzione e difesa sociale, présente quelques réflexions en manière de conclusion à ce colloque et Mme Gallot Le Lorier, secrétaire général de la Société de législation comparée, remercie les rapporteurs de leur intéressantes présentations et se félicite de l'intérêt des discussions qui ont suivi.

ELENCO DEI PARTECIPANTI

STEFANIA BARIATTI	ordinario di diritto delle Comunità Europee nell'Università degli Studi di Milano Bicocca
CAMILLA BERIA DI ARGENTINE	direttore del Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale
GUIDO BRIGNONE	segretario generale f.f. del Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale
PAOLO CARETTI	ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Firenze; <i>relatore</i>
SETTIMIO CARMIGNANI CARIDI	Dipartimento di diritto pubblico, Università di Roma "Tor Vergata"
ENZO CHELI	presidente dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni
FRANCESCO COCCO	avvocato dello Stato; capo di Gabinetto del Presidente dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione
FILIPPO DONATI	ricercatore di diritto costituzionale nell'Università di Firenze
ROLAND DRAGO	Membre de l'Institut; professeur émérite à l'Université de Paris II; ancien président de la Société de législation comparée; <i>Président</i>
ISABELLE FALQUE PIERROTIN	Maître des requêtes au Conseil d'Etat; <i>rappor- teur</i>
Marie Anne GALLOT LE LORIER	Secrétaire général de la Société de législation comparée; avocat à la Cour de Paris
GUSTAVO GHIDINI	ordinario di diritto industriale nell'Università LUISS di Roma; <i>relatore</i>
PIERRE-ALAIN JEANNENEY	Directeur général de l'Autorité de régulation des télécommunications; <i>rapporteur</i>
XAVIER LINANT DE BELLEFONDS	Professeur à l'Université de Paris XII; <i>rappor- teur</i>
NICOLÒ LIPARI	ordinario di istituzioni di diritto privato nell'Università di Roma "La Sapienza"
PAOLA MANACORDA	commissario, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

PAOLO MARZANO	osservatorio di Proprietà Intellettuale delle Telecomunicazioni e della Concorrenza, Università LUISS di Roma
ROBERTO MASTROIANNI	referendario alla Corte di giustizia delle Comunità Europee
ALFONSO MASUCCI	ordinario di diritto amministrativo nell'Università di Napoli
MAURIZIO MENSI	responsabile del Servizio Affari Giuridici e Comunitari dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni; <i>relatore</i>
LIVIA POMODORO	segretario generale dell'Istituto Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale - presidente del Tribunale per i minorenni
MICHEL VIVANT	Professeur à l'Université de Montpellier; membre du Conseil supérieur de la Propriété industrielle <i>rapporteur</i>
LUCA RADICATI DI BROZOLO	ordinario di diritto internazionale nell'Università Cattolica di Milano; <i>relatore</i>
GIULIA ROSSANIGO	presidenza del Consiglio dei Ministri, Forum per la Società dell'Informazione
MARIO SAI	presidente della IV Commissione Politiche Fattori Orizzontali del CNEL
ENRICA TOCCI	presidenza del Consiglio dei Ministri, Forum per la Società dell'Informazione
SILVIO TRAVERSA	consigliere di Stato; commissario, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni
ALESSANDRA VALASTRO	docente di diritto dell'informazione nell'Università di Macerata
ALINETTE VOINNESSON	Secrétaire général adjoint de la Société de législation comparée

INCONTRO CON IL PRESIDENTE DELLA CAMERA
ON. LUCIANO VIOLANTE

Intervista condotta da Gad Lerner de "la Repubblica"

Courmayeur, 14 agosto 1999

— Resoconto dei lavori

RESOCONTO DEI LAVORI*

L'Incontro è stato aperto dal presidente della Fondazione Courmayeur che ne ha presentato i caratteri generali ricordando come si tratti di un appuntamento tradizionale nell'ambito dell'attività della Fondazione Courmayeur.

Nel suo saluto di benvenuto, il Sindaco di Courmayeur Romano Blua, ha, quindi, colto l'occasione per sottolineare alcune pressanti *emergenze* che coinvolgono il paese: «Signor Presidente della Camera dei Deputati, autorità civili e militari, signore e signori - ha dichiarato - è compito gradito per il Sindaco dare il benvenuto agli ospiti illustri che da noi giungono, onorandoci e consentendoci al tempo stesso di esprimere a loro il nostro impegno ma anche le nostre aspettative, i nostri desideri e le nostre difficoltà.

È questa la ragione per cui questo mio breve intervento non può che ricordare la problematica che maggiormente attira l'attenzione e le preoccupazioni dei miei concittadini e di numerosi ospiti affezionati da sempre a Courmayeur: l'evoluzione del turismo connessa con l'auspicabile ritorno del sistema dei traffici ed in particolar modo il trasferimento di prodotti e materie prime tra i diversi paesi dell'Unione Europea.

Come lei sa, signor Presidente, Courmayeur vive oggi le angosce originate da una tragedia, quella del Tunnel del Monte Bianco che, al di là del costo pagato dalle vite umane cancellate e le famiglie distrutte, pone seri e pesanti limiti al sereno dispiegarsi delle attività economiche; aziende in difficoltà, lavoratori posti in condizioni di precarietà, tessuto sociale negativamente condizionato dall'evento.

Non sia in proposito fuorviante l'immagine festosa e vacanziera che si presenta oggi ai nostri occhi.

Courmayeur ha veramente bisogno di aiuto; ne ha bisogno perché si giunga alla riapertura il più sollecita possibile della sua via di collegamento internazionale.

E ne ha bisogno affinché tale riapertura avvenga in condizioni di sicurezza, di rispetto ambientale, a quelle condizioni già indicate nel documento intergovernativo italo-francese che dovranno concretizzarsi in precise limitazioni di flussi di traffico e di tipologie di materie transitabili.

Il Sindaco di Courmayeur chiede a nome della sua comunità tutta gesti concreti, azioni progettate e condotte con rapidità, efficienza e rigore, normative indifferenti ed indispensabili per adeguare il sistema trasporti e il sistema turismo alle esigenze del mondo che cambia, secondo un modello che vede l'uno e l'altro interagire positivamente, con una difesa comune del nostro benessere e dell'ambiente che ci circonda.

Ritengo sia questo un compito specifico in cui anche le istituzioni parlamentari valorizzano le loro prerogative e le loro funzioni.

Nel rinnovarle, signor Presidente, il più cordiale benvenuto sono certo di un suo interessamento per quello che rappresenta il nodo forse più importante per lo sviluppo di Courmayeur e della Valle d'Aosta nell'immediato futuro.»

* a cura di Eligio Milano

Si è quindi aperta *l'intervista pubblica* che ha affrontato, come primo tema, quello delle *relazioni* tra le forze politiche oggi presenti in parlamento, fotografate da quel punto di osservazione particolare che può essere la Presidenza della Camera, anche alla luce di quell'esigenza, espressa sin dal suo insediamento dal presidente Violante, dell'apertura di una fase che portasse ad una normalizzazione di queste relazioni, in cui venisse superato quel clima di sfiducia reciproca, di delegittimazione reciproca tra le varie componenti.

Il presidente Violante ha sottolineato come per rispondere a un tale quesito sia necessario affrontare una questione di fondo e cioè se ci siano valori condivisi e comuni a tutte le forze politiche, in grado di rappresentare nel loro insieme il Parlamento e di porlo al centro della vita democratica del paese.

«A volte tali valori emergono - ha detto Violante - e, pur nelle differenziazioni, si respira un'aria di attenzione e responsabilità collettive in relazione a problemi vitali per l'intera Nazione; in molte occasioni, al contrario, prevale la *lacerazione* non solo tra le forze di maggioranza e opposizione, ma addirittura all'interno dello schieramento che sostiene il governo, e questi fatti determinano un'immagine di debolezza che si riflette su tutto il paese, ingenerando confusione e sfiducia tra i cittadini. Anche l'informazione ha le sue precise responsabilità, contribuendo ad alimentare il clima di disagio».

A tal proposito Gad Lerner ha chiesto al Presidente un'opinione su quali siano gli interessi su cui è impostato il *potere* e sulla liceità da parte dei *media* di indagare in tale senso.

Il presidente Violante ha valorizzato la forza critica della stampa e la necessità di mantenere sempre alta l'attenzione sulle reali motivazioni che stanno alla base dei comportamenti individuali e dei gruppi; tuttavia ha espresso l'opinione che spesso si esageri nel coltivare un clima di sospetto anche quando il Parlamento recupera appieno il suo ruolo e funziona in modo autenticamente democratico.

«Per esempio - ha affermato Violante - la riforma del Regolamento della Camera dei Deputati è stato frutto di un'intesa unanime tra i Gruppi e si è realizzata con il contributo responsabile dei maggiori esperti di tutte le forze politiche. Ciò avrebbe forse meritato qualcosa di più di un commento affrettato da parte dell'informazione».

«Forse ciò avviene - ha replicato Lerner, affrontando il secondo tema dell'Incontro - perché vi sono urgenze ed emergenze che coinvolgono maggiormente l'opinione pubblica. Tutti ormai percepiscono che *Mani Pulite* sia finita, nonostante che la corruzione prosegua. È stato difficile investigare, in una situazione così estesa ed intrecciata, ma ancora si stanno attendendo le sentenze definitive per la stragrande maggioranza dei casi. quante sentenze e quanta giustizia vi è in Italia?»

«Ogni 33 ore si arresta un latitante - ha, a sua volta ripreso il presidente Violante - ed i processi si svolgono secondo quanto previsto dalle leggi; personalmente ho molti dubbi sui processi *bandiera*, carichi di ideologia e di intenti moralizzatori. Non è compito della Magistratura *moralizzare* lo Stato, perché ciò rischia di essere antidemocratico, in quanto la *legittimità* può non essere più nella legge, bensì nel consenso dell'opinione pubblica del momento. Il bilancio dei costi e dei benefici di un grosso evento, quale quello di *Mani Pulite*, non si fa attraverso l'esito dei processi».

«Eppure - ha proseguito Lerner - lo stesso procuratore svizzero Carla Del Ponte ha affermato che da decenni si scontra con lo stesso meccanismo corruttivo»

«La corruzione esiste e sta crescendo - ha risposto Violante - anche a causa dell'eccesso di controlli che nel tempo si è realizzato in Italia. Purtroppo ogni controllo crea un'ulteriore occasione corruttiva e rallenta oltre il tollerabile la capacità di spesa pubblica. La Camera dei Deputati deve essere l'Autorità di controllo della corruzione, deve prevenirla attraverso un sistema legislativo semplice, che permetta rapidità nell'esecuzione delle opere, deve operare per realizzare velocemente la

confisca dei beni dei corrotti. La corruzione non può sparire del tutto, ma la *legalità* può restituire ciò che la corruzione ha sottratto. Anche nell'ambito dei tempi dei processi - ha proseguito il Presidente della Camera - occorre fare in modo che il giudizio sia giusto e serio e che le pene siano scontate effettivamente. La polizia abbia maggiori poteri di investigazione per eliminare quel vero e proprio scandalo che è la quotidianità del crimine; si usino pure le pene alternative, ma si garantisca un controllo costante del detenuto, per esempio attraverso nuovi strumenti ipotizzati quali possono essere i braccialetti elettronici, che ne segnalino la posizione».

«Ma ciò non è umanamente *degradante*?» ha chiesto Lerner.

«Si tratta di soggetti che hanno commesso dei reati e che per ciò sono stati puniti - è stata la replica di Violante - comunque nulla vieta che si possa applicare il braccialetto in via sperimentale e per un tempo definito; dopodiché si faranno le dovute considerazioni e si trarranno le dovute conclusioni. Comunque tali provvedimenti, a mio parere, devono essere presi a seguito della sentenza definitiva. Sono contrario all'esecuzione della sentenza, come da alcune parti si sta proponendo, dopo il giudizio di primo grado. Piuttosto occorre intervenire sulla Corte di Cassazione, che si è costituzionalmente trasformata, allungando a dismisura i tempi dei processi. Il riportare la Cassazione nei suoi termini costituzionali, accanto all'istituzione del Giudice Unico, può significare un radicale aumento della velocità del processo, mantenendo integre le garanzie dell'imputato. Ma il vero problema è quello che concerne la certezza della pena: occorre fissare il principio che chi sbaglia paga, qualsiasi sia il suo ruolo, il suo potere, la sua importanza».

Il terzo tema posto da Lerner ha riguardato i problemi sociali ed economici derivanti dalla mancanza di lavoro, in particolare relativamente all'area politico-culturale di appartenenza del Presidente della Camera.

«Il problema - ha risposto in proposito Violante - è enormemente grave; non esiste la sinistra se non è posta la *questione sociale*, che coinvolge sia il presente che il futuro delle prossime generazioni. Il Parlamento ha lavorato con intensità in questo settore, tanto che sono stati reperiti 6.000 miliardi per le politiche sociali e del lavoro; purtroppo, a tutt'oggi, soltanto 150 sono stati effettivamente investiti, a causa di una *macchina burocratica* che non riesce a seguire l'indirizzo politico».

«Ciò è motivo di sfiducia nei confronti dello Stato da parte del cittadino - ha replicato Lerner - tanto che alle mobilitazioni di massa degli anni passati oggi si è sostituita la ricerca di soluzioni individuali».

«Chi ha responsabilità politiche - ha risposto Violante - deve agire per tutti, deve avere obiettivi generali e non progetti particolari. La scuola in questo caso può divenire un volano che garantisce le competenze adeguate per mettere in moto l'occupazione, ma senza creare una frattura tra le generazioni, senza disperdere la ricchezza di conoscenze accumulate da coloro che sono occupati da molti anni. Oggi il rapporto tra le generazioni si è rotto proprio sulla questione sociale, perché vi è incertezza nelle prospettive e nel determinare gli investimenti necessari. Sicuramente il problema non si risolve tagliando le pensioni! Piuttosto occorre eliminare le iniquità, per esempio facendo in modo che la somma delle pensioni di anzianità non superi quella delle pensioni di vecchiaia; per esempio rivedendo il *Welfare* in tutti i suoi aspetti, ma spiegando nel contempo che cosa si vuole *garantire* a tutti».

L'Incontro si è concluso con domande da parte del pubblico concernenti i rapporti con i sindacati, le *recenti* elezioni amministrative (Bologna), la *par condicio*.

PANORAMA DI MEZZO AGOSTO:
ECONOMIA, SOCIETÀ, ISTITUZIONI

Courmayeur, 17 agosto 1999

organizzato da
Centro Einaudi
Censis
Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale

in collaborazione con
Fondazione Courmayeur

- Resoconto dei lavori
- Intervento di Giuseppe De Rita
- Intervento di Livia Pomodoro
- Intervento di Mario Deaglio
- Intervento di Domenico Siniscalco
- Intervento di Luisa Aureli Bergomi

SCENARI IN PIAZZA: L'ITALIA A UN BIVIO

“... Ho l'impressione che effettivamente si sia in una specie di strada a metà, diciamo su un ponte; da un lato ci si vuol lasciare alle spalle lo Stato assistenziale che tutto guarda e che a tutto provvede, e dall'altro però non c'è nessuna idea di come sia possibile governare anche l'individualismo, nell'ambito però di una forte idea politica e sociale...”

*Livia Pomodoro
in occasione dell'Incontro “Panorama di Mezza Estate”
della “Fondazione di Courmayeur” - agosto 1999*

Anche quest'anno, nel corso del mese di agosto, per iniziativa della Fondazione di Courmayeur, la piazza del paese ai piedi del Monte Bianco ha ospitato, per la seconda volta, un incontro nell'ambito del quale, come ha spiegato il presidente della Fondazione Courmayeur Lodovico Passerin d'Entrèves, “si vogliono offrire dei documenti, a partire dai quali sia possibile intravedere alcuni scenari, capire alcune tendenze e ascoltare alcune riflessioni su quanto ci aspetta prevalentemente sul piano nazionale, nel futuro immediato”.

Scenari a *breve termine*, perché puntati sull'immediato futuro dell'autunno-inverno (per noi che leggiamo addirittura in parte presente); scenari in piazza, (come sono stati definiti dagli stessi promotori dell'appuntamento), perché impostati a partire dalla volontà di rendere disponibili a quanta più gente possibile (alla piazza, appunto, dei cosiddetti non addetti ai lavori), dati, analisi, riflessioni, che generalmente costituiscono il fulcro di diversi incontri, convegni, seminari di esperti, che tradizionalmente hanno luogo durante il mese di settembre; scenari importanti perché chiavi di lettura della realtà in atto, che utilizzate come per un'analisi del quotidiano, possono diventare strumenti di crescente consapevolezza del singolo nel suo agire, pensare, progettare e scegliere di tutti i giorni.

Un appuntamento, quello di Courmayeur, nato da un'idea dell'economista Mario Deaglio che ha incontrato immediatamente l'adesione di Giuseppe De Rita e Livia Pomodoro e che anche quest'anno ha visto i tre studiosi (stimolati anche da alcuni interventi) impegnati a disegnare un quadro dei nodi cruciali che l'Italia sarà (o già è) chiamata ad affrontare nel futuro più o meno immediato.

a cura di Eligio Milano

IL MODELLO DI SVILUPPO ITALIANO: DALLE MOLECOLE ALLA AGGREGAZIONE

GIUSEPPE DE RITA
segretario generale del CENSIS

Il panorama che ci si presenta davanti per l'autunno ci illustra i modi cruciali che dovremo affrontare: le pensioni, la criminalità, il mezzogiorno, la sicurezza; un insieme di elementi che generano un deciso senso di incertezza.

Il punto di partenza sta nel fatto che noi ci troviamo di fronte ad una partita decisiva sul modo di interpretare il modello di sviluppo italiano.

Nel 1945 non vi era una vera e propria identità nazionale: il quesito al quale i Costituenti hanno dovuto dare delle risposte era come fare a dare una identità alla sabbia, a 57 milioni di granelli di sabbia, tanti quanti erano gli italiani.

Qualcuno pensava che fosse un'impresa impossibile, che "non si poteva dare un'identità alla sabbia".

Ma ciò non era vero, perché noi italiani abbiamo alle spalle 50 anni di crescita e di sviluppo e su questo modello si è costituita la nostra identità; oggi siamo un popolo, non più 57 milioni di granelli di sabbia, e abbiamo una identità che si è determinata grazie allo sviluppo, sviluppo a cui ha partecipato ogni italiano.

Perché e come è avvenuto questo?.

E' un processo che ha giocato su due componenti contraddittorie.

La prima è quella *molecolare*, individualista, per cui in Italia c'è un imprenditore ogni 16 abitanti; per cui abbiamo un alto tasso di lavoratori indipendenti e una forte realtà di piccola impresa che si basa su un alta voglia individuale di crescere della componente molecolare del sistema; si registra così una media di 6,2 addetti nell'industria e di 1,8 nel commercio.

La seconda è, invece, quella di una buona tendenza di aggregazione intermedia; basta pensare al ruolo dei partiti (o delle correnti di partito, e al fatto che, per anni, la partecipazione al voto degli italiani è stata vicina al 90%); o al fatto che siamo il paese più sindacalizzato del mondo (elemento che ci porta a riflettere sul senso di gruppo sociale e sulla voglia di fare patto, di creare dei rapporti pattizi); o, su altri fronti, dall'associazionismo del volontariato, a quello imprenditoriale (con le realtà dei distretti industriali come modello economico di grande capacità di aggregazione sul territorio).

Il *piccolo molecolare* è insomma aggregato in un *intermedio vitale* ed è questo il modello che ha fatto grande l'Italia.

Che, però, ha creato l'idea che si poteva anche non governare; perché la vitalità dei singoli creava una società civile che poteva andare avanti per conto proprio.

Dove insomma è mancata la cultura di governo. Sarebbe legittimo chiedersi: "perché non continuare così?" Il fatto è che oggi c'è la rottura di una componente.

Alcuni sostengono l'individualismo esasperato (tutte le posizioni contro lo Stato sociale), spingono perché si accentui la dimensione molecolare del sistema; dicono "basta con la spesa sanitaria, la scuola pubblica, i distretti industriali"; premono per una distruzione della dimensione intermedia, indicando in ciò la modernità, per cui "siano i singoli ad andare avanti, purché competitivi, capaci di stare sul mercato, regolato solo dai suoi meccanismi automatici".

E l'Europa ci spinge verso questo mercato, verso una competizione diretta tra i singoli; e sentiamo personaggi come Del Turco affermare "E' finito il secolo della protezione sociale. Sia il secolo dei singoli individui".

Ma mi chiedo: società dei singoli o dei separati? Questi che si stanno chiu-

dendo sono stati sette anni di follia e di transizione, e adesso la questione è: cosa vogliamo fare? Vogliamo mantenere il vecchio modello di sviluppo o vogliamo spaccare tutto? Questo è il nodo dei prossimi mesi.

Io ho paura di non avere una dimensione intermedia e tendo a rispondere che bisogna mantenere l'unità del modello.

Il modo con cui si farà la riforma delle pensioni, con cui si interverrà per lo sviluppo del mezzogiorno, con cui in generale si affronteranno i nodi da cui sono partito, dipende tutto dalla concezione di fondo che si ha, dalla scelta sul modello che si compie.

Oggi c'è un cambiamento di clima; un anno fa eravamo appagati dall'entrata in Europa; oggi si vuole stare meglio; nel mezzogiorno c'è voglia di impresa e si vede il ritorno di un gusto di fare filo d'erba, non prato.

E' però necessaria una cultura più attenta per un disegno generale e per un gioco. Una prospettiva collettiva; 57 milioni di granelli di sabbia non fanno, non possono elaborare una speranza collettiva di futuro.

SE LA SOLIDARIETÀ DIVENTA DESUETA: LE MOLECOLE DEBOLI ESISTONO

LIVIA POMODORO

presidente del Tribunale per i minorenni di Milano; segretario generale del Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale

Anch'io sono convinta che quella che abbiamo davanti è un'Italia al bivio e anch'io sono sulla scia di un non ottimismo, perché credo che il modello di sviluppo italiano di tutti questi anni in qualche modo ha garantito alcune possibilità di coesione sociale e ha consentito almeno alcune sicurezze.

Mi domando se il modello dello sviluppo economico molecolare abbia in sé la stessa forza di consentire identità sociale.

Credo che effettivamente ci sia l'esigenza di scegliere anche perché siamo in un contesto europeo, che induce a dover premiare in qualche modo l'individualismo e la capacità di crescere attraverso l'individuo.

Ma mi domando anche se la consapevolezza di essere in questa direzione occidentale precisa e chiara ci sia, al punto da garantire comunque a quelle famose molecole, a quei granelli di sabbia, tutti insieme, speranza per il futuro.

Ecco io credo che su questo, in questo momento non possiamo essere fiduciosi; ho come l'impressione che non ci sia consapevolezza di dover fare questa scelta da parte di chi deve indirizzare lo sviluppo italiano; e ho anche l'impressione che i cittadini, soprattutto, non ne siano del tutto consapevoli, frastornati come sono tra timori (qualche volta anche ingiustificati) di aggressioni e di violenze e di insicurezze cittadine; tra le continue sollecitazioni ad una realtà sempre più complessa e sempre più difficile in cui sempre più forte è l'esigenza di tutelare almeno i più deboli.

Mi domando se questi cittadini e tutti noi, tutti insieme, siamo consapevoli di dover affrontare scelte così forti.

E debbo dire anche questo: che tutti gli esempi di vivacità che da più parti ci vengono evidenziati, riguardano la classe imprenditoriale, le realtà di alcuni *corpi sociali* in particolare (le donne imprenditrici, la piccola e la media industria).

Ma mi domando: c'è uguale possibilità e capacità di rimettersi in gioco, di potersi costruire un futuro, per tutti quei milioni di cittadini italiani che queste opportunità non hanno, e che hanno trovato la via di riscatto alle proprie debolezze (in qualche modo la risposta a quelle solitudini forti che sono le solitudini esistenziali), attraverso quelle forme intermedie di aggregazione di cui si è parlato, e che in questo modo si sono sentiti in qualche modo protagonisti? Lo saranno ancora?

Io non credo che sia così, basterebbe guardare la realtà che abbiamo di fronte tutti i giorni.

Possiamo dire no ai partiti, no ai sindacati, no alle forme di associazionismo quali che esse siano, no alle forme di volontariato intese come solidarietà nei confronti degli altri o come aggregazione, ma le solitudini dei singoli non sono solo la solitudine dei singoli, e l'impossibilità di alcuni di reagire a questa solitudine potrebbe avere delle conseguenze molto gravi sul tessuto sociale.

Tessuto sociale che io guardo in questa dimensione di fine anno ma anche di fine millennio, perché questo è anche l'ultimo incontro che facciamo su questi temi in questo secolo.

Ed è una realtà che io vedo aggravata, vedo delle situazioni complesse e dei nodi irrisolti che sono quelli di sempre, ma sono anche quelle realtà sulle quali probabilmente non siamo riusciti a fare ulteriore attenzione; a creare ulteriore cultura.

Per questo voglio soffermarmi su due o tre temi che mi pare siano ferite aperte nel tessuto sociale - all'interno del quale (e dal quale) si ricava anche questa sensa-

zione di dover ripensare ad una cultura di attenzione agli individui - nonostante il discorso si sia spostato più in generale sul modello di sviluppo italiano. Ho pensato alla realtà che noi abbiamo sotto gli occhi tutti i giorni, che certo non cambia perché noi oggi ne parliamo.

Pensiamo alla realtà dello scontro generazionale, che per esempio sottende al problema delle pensioni e al problema occupazionale gravissimo di questo paese: non si possono mettere i padri contro i figli o creare situazioni per le quali ci siano delle intere fette di popolazione che vengono viste come un peso dalle nuove generazioni, perché dovranno per anni continuare a lavorare per farle sopravvivere; questo è assolutamente impensabile e credo che riporti ad una riflessione sui rapporti intergenerazionali che io vedo molto compromessi in questo momento; credo, anche, che saranno oggetto di attenzione nei prossimi mesi, perché i conflitti alla fine scoppiano, perché le contraddizioni alla fine ci sono.

Da molto tempo sentiamo parlare di politiche per la famiglia, per gli anziani, per i giovani, per i bambini, creando sempre più categorie.

Sarebbe giusto non ragionare per categorie, ma in fondo osserviamo che poi, quando si va a valutare che cosa si deve fare nell'interesse di questo o di quel gruppo sociale, si finisce per cadere nella categoria; e facendo ciò si crea quel problema gravissimo del conflitto tra le categorie che si sentono e si vedono contrapposte tra loro.

Ed io osservo che questo va, anche, tutto a discapito della cultura, o di quella realtà sociale profonda che nel nostro paese resta ancora la famiglia e sento che quella forma di società primaria sta subendo dei gravissimi colpi.

Credo, anche, che sia molto sbagliato continuare a pensare che tutto debba essere richiesto ad uno Stato che non è più in grado evidentemente di far fronte a dei bisogni che vengono evidenziandosi; però mi sembra che sia grave che non ci sia, come dire, una politica delle necessità.

Ho l'impressione che effettivamente si sia in una specie di strada a metà, diciamo su un ponte; da un lato ci si vuole lasciare alle spalle lo Stato assistenziale che tutto guarda e che a tutto provvede, e dall'altro però non ci sia nessuna idea (se non quella molecolare) di come sia possibile governare anche l'individualismo, nell'ambito però di una forte idea politica e sociale.

Ecco, questo francamente mi sembra che manchi moltissimo.

Si è così tanto *non investito* in cultura su questi temi che oggi, io credo, quasi nessuno di noi che siamo qui a confrontarci, ci abbia pensato o ci pensi; mi riferisco a tutte quelle situazioni che ogni giorno i giornali ci pongono sotto gli occhi, in cui evidentemente i conflitti generazionali, le crisi dei nostri ragazzi, le difficoltà per i giovani di pensare ad un futuro accettabile o comunque ad un futuro che dia loro speranza, diventano realtà. Naturalmente tutto questo è spaventevole perché avviene in un corpo sociale nel quale, io credo, certamente ci siano tutte quelle spinte positive di cui si è parlato. Ma non vorrei che questo andasse a detrimento della sicurezza di ognuno di noi e della collettività nel suo complesso; che andasse a detrimento, poi, di quelli che non sono in grado di difendersi da soli e che debbono necessariamente essere difesi da altri.

Mi impressiona moltissimo che quelle famose individualità ricche riescano a mettere insieme delle lobbies, dei gruppi che a loro volta sono in grado di difendersi dagli altri.

E a quel punto diventa preoccupante il sistema societario al quale stiamo andando incontro. Io ne avrai davvero una gran paura.

Già oggi vedo una società molto ripiegata su alcune questioni delicate e complesse, che anche l'anno scorso avevamo individuato e visto come questioni del nostro futuro, ma rispetto alle quali, però, non mi pare si siano fatti grossi passi

avanti. Sto pensando non solo alla questione dei giovani e delle bande giovanili che abbiamo visto riproporsi in questi tempi; sto pensando, anche, ai problemi del lavoro minorile che è diventato una realtà nel nostro paese.

Perché a questo proposito, è vero quello che abbiamo visto recentemente nelle pagine di cronaca, di bambini cinesi di cinque, sei anni, ritrovati a Torino, costretti a lavorare; ma quei bambini lavoravano per un'azienda italiana, una di quelle molecole che vogliono arricchirsi a tutti i costi. E anche questo, io credo, debba farci ragionare e debba farci pensare.

È vero che noi eravamo distratti dalle vacanze e dall'invasione di spettacolo sulle vacanze dei potenti; ma nei giorni di ferragosto ci sono stati due morti per infortunio sul lavoro; e questo non possiamo dimenticarlo; non possiamo dimenticare che noi abbiamo, nel nostro paese, luoghi insalubri, dove forse si accumula anche ricchezza, ma dove ci sono, anche, persone che muoiono di tumore.

Non possiamo non pensare che se abbiamo individuato la *sindrome degli edifici* malati (che ci consente di individuare luoghi all'interno dei quali lavorare diventa così pesante che dopo quarant'anni ci sono persone che si ritrovano con malattie professionali), all'interno di questi edifici bisogna lavorare.

E tutto questo è una realtà che noi abbiamo sotto gli occhi; abbiamo scenari pieni di chiaroscuri, neri, bianchi o bianchi e neri, come volete voi, ma assolutamente spaventosi.

Abbiamo certamente capacità imprenditoriale, abbiamo certamente possibilità di ottenere dei risultati e probabilmente di essere competitivi all'interno di una cultura europea della competitività, ma non possiamo dimenticare che cos'è la nostra realtà, non possiamo dimenticare le nostre fragilità; il fatto che, per esempio, non riusciamo a quantificare dati significativi sul lavoro minorile, che sappiamo benissimo non coinvolge soltanto cinesi o Rom, ma anche ragazzi italiani.

Allora io penso che - e credo che questo sia molto importante - se una società fa una scelta di modello di sviluppo economico, del tipo di quello che oggi ci è stato prospettato, è una società che però deve avere ben chiaro che chi governa questa società deve sapere dove si va e deve anche poter apprestare tutti gli strumenti necessari perché i cittadini si sentano più sicuri, perché la società possa funzionare in maniera adeguata per la tutela di tutti.

Detto questo, forse, abbiamo detto ancora poco ma certamente, a breve termine, noi avremo una serie di nodi irrisolti che saranno individuati e forse troveranno soluzioni soltanto parziali e non all'interno di una valutazione complessiva di uno sviluppo al quale si vuol fare riferimento.

Dico questo perché mi sembra che tante delle questioni che sono sul tappeto sono questioni che non possono essere risolte se non tornando a quel mondo sullo sfondo di cui si è parlato prima: che tipo di società vogliamo?

Si dice, e i dati credo lo confermino, che in Italia c'è una caduta di interesse per il volontariato; è un fatto significativo sul quale inviterei a riflettere: il volontariato in sé è una grande risorsa di capacità sociale all'interno di una società, ma se si occupa soltanto di individuare il proprio benessere individuale, io mi domando, che senso ha il volontariato?

Il volontariato non significa *fare beneficenza*, e io spero proprio che non si debba tornare a forme di beneficenza del tipo di quelle che un tempo i ricchi facevano nei confronti dei poveri per non sentirsi troppo oppressi dalla povertà che stava al di fuori dei loro castelli. Penso che il benessere debba essere diffuso; penso che si debba ripensare ad alcune questioni fondamentali che sono all'interno di una società che *si senta*, come dicevo prima, solidale.

Ho notato che la parola *solidarietà* non si usa più, non la si sente più pronunciare dai maestri e praticamente da nessuno; probabilmente perché è diventata desueta come molto spesso accade in questa nostra Italia distratta.

Ma solidarietà significa anche capacità di identificarsi con gli altri, significa anche trovare il modo di aggregarsi agli altri sentendosi un po' meno soli; e non è solo la solitudine del più debole; io credo che ci sia anche una grande solitudine del forte: il forte pensa di non essere solo, in realtà e più solo di quanto non si immagina.

E allora tutto questo non vorrei che venga vanificato da questa idea che tutto sommato "*si può fare da soli*".

Bene, forse si potrà anche fare da soli (e lo sviluppo economico sta in questo, e forse lo sviluppo sociale sta, anche, in questo), purché chi ha la responsabilità di governo di questa società, dell'Italia nel suo complesso, sappia che esistono anche dei rischi, ma molto grossi, in queste scelte di modello e sappia trovare le strade per aggregare e per difendere.

Voglio concludere con un'ultima brevissima osservazione: tra luglio e agosto, come sempre accade per la verità d'estate, siamo stati sommersi dalle notizie sui comportamenti delinquenti, su delitti commessi da coloro che sono stati già colpiti da procedimenti penali; ma soprattutto abbiamo verificato quanto la percezione dell'insicurezza sia forte all'interno delle nostre città; se quando siete in vacanza parlate con qualcuno, dopo un po' che avete affrontato questioni di carattere generale, uscirà fuori la considerazione che "certo tornare in città, con questa insicurezza, non poter uscire senza sentirsi in pericolo...".

Io credo che non valga la pena di enfatizzare questa sensazione di insicurezza: credo che valga la pena di ripensare ad alcuni modelli. Che sono evidentemente anche quelli di far scontare le pene a chi le deve scontare, di poter ottenere un'efficace controllo su tutto questo.

Credo, soprattutto, che molto stia nella capacità che i cittadini hanno di essere presenti e di essere aggregati, anche in questo caso, rispetto alle questioni di sicurezza sociale.

Credo che questo sarà un tema importante nel nostro futuro; credo che nei prossimi mesi ci occuperemo ancora molto di questo problema (che forse tanto estivo non è) perché le nostre città (ma anche i piccoli centri) continueranno ad avere i problemi di *percezione di insicurezza* o di insicurezza reale. Ma non tutto si può risolvere con le forze dell'ordine, non tutto si può risolvere con i controlli più o meno tecnologicamente sofisticati. E' necessario che il corpo sociale, che i cittadini siano capaci di essere presenti e vigili.

In fondo quello che mi ha fatto più impressione quest'estate è stato leggere o sentir dire che esiste una sola alternativa alla scuola che noi conosciamo; la scuola che insegna ad usare le armi, ad essere violenti ai ragazzini; a Gela o altrove.

Se veramente esiste questa scuola, questo è un segno terribile dei nostri tempi; perché significa che siamo arrivati a pensare che le prevaricazioni debbano essere insegnate ai ragazzi di 12 anni.

UN CAUTO OTTIMISMO SFUMATO: COL MERCATO POTREMMO FARCELA

MARIO DEAGLIO
Centro Einaudi

È difficilissimo parlare dopo due interventi così vibrati e così pieni di tensione morale ed è difficilissimo anche perché io sono stato dipinto in qualche modo come il campione dell'ottimismo ad oltranza.

In realtà il mio ottimismo è molto sfumato e molto circoscritto, molto legato alla mia professione e a delle questioni che, di fronte ai discorsi precedenti, possono sembrare aride perché sono questioni di cifre, di numeri, di dati che riguardano gli sviluppi dell'economia nei prossimi mesi.

Partirò quindi con questa *aridità* cercando poi di interagire con il più vasto discorso sociale che mi trova per altro in parte d'accordo.

Ebbene, dall'osservatorio degli economisti il prossimo anno si preannuncia più o meno come *una giornata accettabile dopo un ieri di deciso maltempo*; l'anno che abbiamo davanti - per quanto se ne possa dire oggi, facendo la tara su tutti gli avvenimenti eccezionali (e sono molti) che potrebbero arrivare - si preannuncia di questo tipo.

Partendo da lontano per spiegare il perché (d'altro canto i concetti della globalizzazione ci raccontano che se qualcosa accade nelle Filippine può portare delle conseguenze all'altro capo del mondo) vediamo dunque di arrivare all'Italia.

La grossa novità nel mondo, rispetto al nostro incontro dell'anno scorso, è che la crisi asiatica (una crisi grave, aperta, sanguinante, che giusto un anno fa ha rischiato di tirare a fondo tutte le borse del mondo e quindi di darci uno scenario di depressione mondiale) è stata tamponata. Come? In una maniera che vale la pena di ricordare, perché sono questi i modi folli in cui opera il capitalismo, che però in qualche modo si tiene su.

La crisi asiatica è stata tamponata perché gli americani si sono messi a consumare come pazzi; di fronte a valori di borsa che erano cresciuti così tanto che i capitali crescono da soli e non c'è più bisogno di risparmiare, gli americani è come se si fossero detti: "a noi piace moltissimo consumare e dunque andiamo e comperiamo tutto quello che c'è da comprare".

E hanno comprato soprattutto i prodotti, venduti a prezzi svalutati, dei paesi asiatici che dovevano uscire dalla crisi; questi ultimi hanno quindi ricominciato a produrre, a prendere fiato, hanno pagato parte dei debiti, hanno fatto delle ristrutturazioni dolorose in società tradizionali (un po' sul tipo di quelle che forse dovremo fare noi) e sono arrivati ad uno stato per cui, secondo me, forse non saranno mai più le tigri di prima, ma perlomeno saranno dei bei gattini che quantomeno vanno avanti, e dunque non sono più un buco nero nell'economia mondiale; anche il Giappone (in maniera molto misteriosa, come quasi sempre nell'economia giapponese) si è rimesso ad andare avanti invece che a frenare, e quindi il grosso quadro del capitalismo mondiale non presenta più quei pericoli imminenti che avevano prima.

E' comunque sempre un quadro molto precario perché, per fare questo tamponamento, di fatto, gli Stati Uniti hanno accumulato un deficit di bilancia dei pagamenti molto forte (e continuano ad accumularlo), la qual cosa vuole dire che siamo noi che gli finanziamo i consumi.

Un quadro precario dicevo, che può anche essere valutato come un normale grado di precarietà per questa società molto precaria, in cui tutti andiamo alla ricerca di certezze; che resta però (e vorrei che questo fosse chiaro) un orizzonte mondiale di una precarietà assoluta.

Basti pensare alla computerizzazione dell'economia, per cui se si fermano i computer si ferma tutto (per cui basta la stupidaggine del *millenium bug*, dei due zeri nella data, perché Blair ritiri 3000 uomini dal Kosovo per far fronte a esigenze d'ordine pubblico in Inghilterra, perché se va male la questione delle banche, se non riescono a tappare i conti, si prevede di tutto...) per avere un'idea del tipo di precarietà in cui ci muoviamo.

Bene, uno dei modi per ridurre questa precarietà è che l'Europa si espanda anch'essa e quindi in qualche modo bilanci il crescere dei consumi degli Stati Uniti.

L'Europa è stata il grande assente quest'anno sulla scena: tutti prevedevano un bello sviluppo, e *il bello sviluppo* con l'Euro, come sappiamo, è stato molto poco bello. Forse anche perché la crisi asiatica ci ha colpiti molto di più di quanto prevedevamo: soprattutto la crisi russa, perché ricordiamoci che l'Euro è una bella moneta che serve soprattutto per commerciare con i russi, per portare il petrolio e via dicendo; nel momento in cui i russi vanno in crisi noi abbiamo automaticamente dei problemi e infatti quest'anno ne abbiamo avuti.

Però, prima di parlar male di questa vecchia Europa, vale la pena di ricordare che questi paesi si sono dati una moneta unica ed è comunque una grossa operazione; si sono depurati dall'inflazione, e su questo ritorneremo; hanno, chi più chi meno, rimesso a posto i bilanci pubblici; stanno costruendo delle istituzioni comuni; e comunque c'è una parte dell'Europa che va bene. E penso a Spagna, Portogallo, Irlanda che pur non avendo buttato l'anima alle ortiche riescono ad avere dei buoni tassi di sviluppo, così come l'Olanda, la Danimarca, la Finlandia. Siamo noi italiani e i tedeschi il vero punto interrogativo.

Allora vediamo di parlare dell'Italia, ma vediamo di farlo mettendo in luce quelli che secondo me sono i fattori congiunturali e soltanto economici a livello macroeconomico, che mi fanno pensare a un periodo *autunno 1999/anno 2000*, che possa essere migliore di quello precedente.

Intanto, in questo clima mondiale un po' più assestato dal punto di vista della crisi asiatica, le nostre esportazioni dovrebbero minimamente riprendere; se, come si pensa generalmente, il clima economico in Europa migliora, l'acqua dell'Europa tirerà su anche l'Italia; che è un paese europeo, che va piuttosto lento, ma che ci prova, in questo scenario, prima sfavorevole ed oggi favorevole.

Poi c'è stata la guerra del Kosovo, che ha voluto dire, soprattutto per gli imprenditori del Nord-Est, un'archiviazione di sei mesi di tutti i piani di sviluppo aziendali; adesso questa guerra è finita, si può ragionevolmente sperare che questi piani vengano ripresi e che in qualche modo (essendo noi la potenza industriale più vicina), la ricostruzione e comunque il fatto che verrà affrontato il problema dei Balcani, diano spazio a una domanda di prodotti industriali italiani.

Terzo fattore favorevole è che il potere d'acquisto dei salari non è sceso, anzi è il solito: il numero degli occupati è aumentato, anche se poco, quindi non vedo dei pericoli di crolli nei consumi o di altre cose che sono poi la base su cui dobbiamo costruire.

Stiamo quindi mettendo qui una sorta di rete di paletti che devono tenere a galla la barca.

Ma c'è qualcosa che potrebbe farla galleggiare veramente; proprio a luglio, dalle normali cifre finanziarie dello Stato è emerso un fatto curioso, interessante, a cui forse i giornali non hanno dato tutta l'importanza dovuta.

Il Tesoro ha scoperto che lo Stato sta incassando molto di più dell'anno scorso; le imposte crescono addirittura troppo; cioè stanno dentro tutte le previsioni possibili con qualche decina di migliaia di miliardi in più.

In parte forse perché comincia a funzionare la rete anti evasione fiscale; in parte perché non c'è solo la produzione industriale che va maluccio, ma ci sono

anche altre componenti dell'economia che oggi pesano di più di una volta: fatto sta che il governo oggi ha in mano delle carte delle quali non sappiamo ancora l'esatta consistenza (e dobbiamo aspettare ancora un paio di mesi per conoscere con precisione quanto sia stagionale il fenomeno), ma che comunque sono almeno un paio di decine di miliardi di lire che pensava di non avere; e scusate se è poco di questi tempi. Quindi da quello che il governo farà di questi miliardi, potrà anche dipendere se daremo qualche soluzione ai problemi di cui hanno parlato Pomodoro e De Rita: se a partire da ciò riusciremo a fare dei discorsi di coesione sociale, che in qualche misura possa ripartire.

Io penso che lo Stato farebbe bene a spenderne pochi per conto suo, e a lasciare che siano gli italiani a spenderli; quindi che vengano restituiti.

Decidere sotto quale forma, potrebbe essere oggetto di un bel seminario, ma le possibilità sono diverse: sussidi, incentivazioni e via dicendo; se pensiamo alla rottamazione auto e agli effetti prodotti, si può immaginare di percorrere modelli di questo tipo, che magari siano anche socialmente aggregati e non semplicemente mirati al bilancio dei singoli.

Comunque abbiamo un quadro quantitativo che ci sembra ragionevolmente possibilista; non è certo puro ottimismo, non siamo in corsa per vincere il campionato della crescita, ma ricordandoci che siamo all'ultimo posto, possiamo giocare per non andare in serie B, ovvero per rimanere in questo contesto.

Se poi guardiamo ai segni qualitativi di questa Italia, rispetto all'anno scorso io vedo qualche segno di miglioramento; come sempre all'italiana, e cioè pasticciato, precario, senza mai sapere se ci riusciamo o meno, ma comunque di movimento.

Si possono fare una serie di esempi molto rapidi. Il vero simbolo della nuova Italia che emerge secondo me, con tutti i suoi difetti, è *Malpensa 2000*: questo paese che rischiava di rimanere emarginato totalmente dai traffici aerei (per cui gli italiani del nord andavano a prendere l'aereo a Francoforte o a Zurigo), ha deciso che si doveva fare un aeroporto, e, bene o male, lo ha fatto; come fa tutte le cose, e cioè con molti pasticci, senza i collegamenti, troppo rumoroso per cui gli abitanti dei paesi vicini scappano... ma l'aeroporto c'è; se volete, contro l'Europa, dando anche prova di una volontà (disperata se vogliamo) di rinnovamento industriale che è importante.

Secondo esempio che mi fa sperare in bene nonostante i risultati più recenti; la Ferrari, che non è soltanto *sport*, ma è anche un grosso fatto tecnologico; in Europa a fare auto di questo livello sono quattro o cinque paesi soltanto e l'Italia è uno di questi; due o tre anni fa rischiava di andare fuori dai campionati, oggi sta cercando, arrancando, di stare ai vertici; è un simbolo, dietro al quale c'è comunque un paese che si identifica moltissimo in queste cose, che cerca poi di venire fuori.

Terzo esempio, ancora di altro genere, è la città di Genova; sono stato a Genova in visita di studio un paio di mesi fa e sono rimasto sbalordito; questa città che era il buco nero del Nord Italia, il punto centrale della crisi, ha messo in moto dei meccanismi con cui questa crisi viene quantomeno combattuta; ha preso il vecchio porto, l'ha diviso a metà, è quindi entrata nel business delle crociere e dei traghetti, ha fatto l'ingegneria navale e quindi si è ritagliata una nicchia molto precisa, e, soprattutto, è stata teatro di un fatto straordinario, e cioè quello per cui, una delle corporazioni più dure e più difficili d'Italia, i *camalli*, gli scaricatori del porto di Genova, che avevano resistito a tutti i cambiamenti tecnologici, si è convertita. Adesso essi collaborano per fare del porto di Genova, che ha cominciato a riprendere quota tra gli scali europei, uno dei grandi scali del mondo; hanno recuperato in efficienza e vanno addirittura a cercarsi gli affari.

Quarto esempio sono alcune imprese municipalizzate a Roma e a Milano; sono andate sul mercato e si sono trovate dei nuovi lavori; attraverso le reti municipaliz-

zate passano poi i fili dell'elettronica: questa è la grossa cosa. I comuni hanno scoperto di avere dei tesori quando pensavano di avere soltanto delle aziende, punto e basta. E questa è una meraviglia: non era mai successo prima ed è importante.

Al quinto punto metterei anche l'episodio Telecom; senza entrare nel campo di giudizi di merito, dico solo che un episodio del genere sarebbe stato impensabile due o tre anni fa; è una prova di dinamicità, magari legata a criteri di basso arricchimento personale, comunque è una cosa che non avremmo pensato fosse possibile in Italia.

Sesto punto l'attività dell'impresa italiana all'estero; per la prima volta il numero delle imprese acquistate dagli italiani all'estero supera quello delle imprese acquistate dagli stranieri in Italia e questo è un grosso sviluppo, cioè significa che siamo entrati, come mentalità, nell'economia globale; i distretti ne soffrono in parte, in parte però si stanno adeguando; certamente il nostro modello, come dirò tra un momento, avrà bisogno di essere rivisto, ma ci sono dei segnali di vitalità.

Settimo, il mezzogiorno: da qualche mese, dà dei segnali di crescita imprenditoriale; piccola, minuscola, tutta da verificare, che però prima non c'era; questo vuol dire che, venuto meno l'ombrello assistenziale, qualche cosa si comincia a muovere e questo mi sembra estremamente importante.

Quindi io vedo un paese dove non tutto è disgregazione, e dove, per fortuna, abbiamo anche degli episodi che mi fanno pensare ad una aggregazione nuova.

Ciò mi porta a riflettere sul discorso dell'identità.

E' indubbio che l'economia globale esiste e su questo non possiamo farci nulla, non possiamo chiamarci fuori ma vediamo in qualche modo di entrare in contatto.

L'economia globale impone un cambiamento di questo modello italiano che De Rita ha così brillantemente ed efficacemente descritto; che era molto bello, ma ha procurato un debito pubblico superiore al PIL; era molto bello avere le congregazioni, gli ordini professionali, tutto il sistema di una società pacifica, ma questo sistema si mangiava i risparmi delle generazioni giovani, ed il problema è venuto fuori sulle pensioni.

Certo che non si possono lasciare i vecchi senza pensioni, ma si possono lasciare poi i giovani senza lavoro?

Come si fa a concordare su questo?

Io non lo so, ma direi che non tutto nel modello precedente era positivo, e ci siamo trovati con questo nodo, ci siamo trovati con l'inflazione, abbiamo dovuto fare, dal 1992 in poi, una *cura disintossicante*, perché non ce la facevamo più.

E proprio su questa *cura disintossicante*, a mio avviso, si sta costruendo la nuova identità italiana.

L'Italia che ha sofferto per i parametri di Maastricht e che ha pagato la tassa sull'Europa, è la nuova Italia che ha un'esperienza comune e che cerca - non è detto che ce la faccia, ma tenta - di fare qualche cosa per salvare i valori vecchi (in qualche modo, ancora largamente confuso, ancora largamente da costruire, giorno per giorno) e intanto prova a giocare una partita, un ruolo, come Italia, nel contesto europeo; come pezzo importante, fondativo dell'Europa per quanto riguarda l'economia globale.

Devo dire subito che non abbiamo nessuna certezza di riuscirci; come la Malpensa, come la Ferrari, siamo lì, ma abbiamo perlomeno sufficienti elementi per provarci.

RINNOVARE I LIVELLI INTERMEDI PER ACCOMPAGNARE L'EVOLUZIONE

DOMENICO SINISCALCO

direttore generale della Fondazione ENI Enrico Mattei

Anch'io, come Deaglio, vedo molti segni positivi, e vedo l'Italia su una specie di crinale; può cadere di qua, può cadere di là, a seconda di quello che riuscirà a fare, non dico in autunno ma diciamo nei prossimi due o tre anni, perché non sono cose che cambiano così in fretta.

Ma il punto che mi è piaciuto molto in questo dibattito è che l'Italia riuscirà a costruire o non una storia di successo, a seconda di come saprà evolvere il modello che De Rita descriveva. I due punti di vista, cioè, sono strettamente connessi.

A questo proposito non concordo completamente con la visione di De Rita, perché secondo me si è dimenticato l'ultimo pezzo della storia. Gli organi intermedi, secondo me, non sono un bene di per sé dove la gente si trova per non star da sola, ma sono delle organizzazioni che aggregano e organizzano determinati interessi e hanno determinati risultati.

Per esempio, questi organi intermedi, nel '92, quando c'è stata la manovra di Amato, fecero un lavoro egregio; ricordo Trentin, allora leader della CGIL, giocare un ruolo fondamentale nella concertazione degli accordi del 1992/93. Oggi (e non mi riferisco solo al sindacato ma anche alla Confindustria che chiede soltanto l'abbassamento dei tassi) io vedo un gioco in cui tutti questi ceti intermedi, concluso il risanamento ed entrati nell'Euro, giocano in realtà un gioco molto arroccato, nel quale, invece di perseguire gli interessi generali come avevano fatto per esempio nella vicenda '92/'93/'94', difendono la propria posizione.

E questo gioco, assommato al fatto che escludono molti (più che in passato, per fare un esempio tutti i giovani), può generare un esito non desiderabile, cioè potrebbe buttarci dalla parte sbagliata del crinale.

Secondo me la vera domanda non è tanto se convergiamo verso il mantenimento degli enti intermedi di per sé o se convergiamo verso un modello da libro di testo di mercato, in cui ci sono milioni di individui che competono dentro regole più o meno definite.

La vera domanda è come questi enti intermedi, Confindustria, Sindacati, organizzazioni professionali e così via, sapranno accompagnare questo tipo di evoluzione.

Se continuano a giocare un gioco arroccato finiamo male, perché sono sufficientemente forti da dare il giro a qualsiasi governo.

Se invece, come hanno fatto i *camalli* (e lì concordo con Deaglio, Genova è cambiata, sta diventando polo della logistica: sono piccole cose, ma è importante che si organizzino tre master di logistica in un anno, nei quali 100 persone studiano queste cose), gli enti intermedi italiani riescono a seguire quel tipo di modello e ad assecondare quel tipo di evoluzione, allora forse riusciamo a far quadrare il cerchio.

LUISA AURELI BERGOMI

giornalista

Il prof. De Rita, l'anno scorso aveva posto all'attenzione il nodo di un conflitto tra oligarchie e *animal spiritis* per cui l'aumento di potere delle prime aveva provocato un affievolimento dei secondi, che a loro volta per una serie di dinamiche molto complesse non erano certo propensi ad attivarsi, a riscattarsi.

Aveva addirittura parlato di una speranza da riporre nelle *vecchie zie*, cioè quelle realtà in cui è nato lo sviluppo italiano e “*che sono i titolari della nostra crescita: i distretti industriali, i localismi del Mezzogiorno, le Prato, le Biella, le Valenza Po, le Schio, le Tolentino, le Fabriano, le Fermo; tutte queste realtà hanno fatto l'Italia degli ultimi quarant'anni e oggi sembrano tutto sommato in grande difficoltà. Però rimane la speranza che si rimettano in gioco*” (dall'intervento all'incontro dell'estate 1998).

E il quadro fin qui presentato sembra far pensare che qualche *vecchia zia* effettivamente negli ultimi 12 mesi si sia messa in moto.

In questo panorama 1999 invece ha posto la preoccupazione per la sparizione dei *momenti intermedi* a favore di una crescita di *momenti individuali*, di realtà soggettive, e, per certi aspetti sembra descrivere una relazione strettamente connessa con quella posta l'anno passato, ma da un punto di vista diverso.

Viene da chiedersi se uno dei nodi della crisi del modello italiano non possa stare nel fatto che i livelli intermedi hanno finito per diventare essi stessi *oligarchie* (come in un certo senso ha indicato anche Siniscalco). Diventano essi stessi *soggetti e identità*, finiscono per essere l'unica possibilità di definizione di identità degli elementi che li compongono, e questi non sono più nulla se non associati; in questo senso matura una spinta di ribellione negli stessi elementi che tendono ad andarsene, ad abbandonare l'aggregazione intermedia. Si può pensare all'astensionismo registrato negli ultimi appuntamenti elettorali, che forse si può anche spiegare con un approccio di questa natura, che si basi cioè sul fatto che le istituzioni risultano autoreferenziali quando parlano tra istituzioni e non fra soggetti che rappresentano delle collettività; e gli elettori *se ne vanno*. Insomma sembra di poter dire che ormai è *l'insieme* che definisce i suoi elementi e l'elemento fuori dall'insieme non è nulla.

GIUSEPPE DE RITA

C'è una dimensione alta, oligarchica, statuale, del grande potere; una dimensione intermedia e una dimensione molecolare; personalmente ho cercato di concentrare la mia analisi sui rapporti tra la dimensione intermedia e la dimensione molecolare.

Perché ho fatto questo?

Perché in un anno, il problema della oligarchia, del potere è diventato, non dico meno importante, ma alla fine non ha dato neppure quei frutti avvelenati che si potevano dare.

Personalmente comincio a pensare che il Potere con la “P” maiuscola sia più ininfluente di quanto si pensi.

Il vero problema invece è nella capacità dei due poteri reali forti, quello intermedio e quello molecolare di stabilire un rapporto nuovo.

Perché dico che la logica oligarchica, la logica del grande potere diventa sempre meno influente?

Non perché non ci siano oligarchie, non ci siano uomini potenti, perché non ci sia uno Stato ancora molto invasivo; ma perché nei fatti il gioco resta sempre lì, interno, a somma zero.

Anche alcune cose che sembrano essere innovative, non è detto che lo siano.

Per esempio la storia di Telecom; non è una storia di innovazione, non si può dire che sia l'avventura del nuovo capitalismo italiano; c'era anche gente vecchia, vecchi centri di potere.

Certo dispiace che un'azienda che è stata comprata con un'OPA da 60.000 miliardi, che poi è diventata da 110.000, e che fa 18 mila miliardi di cassa all'anno, sia stata venduta dallo Stato per meno della cassa che fa in un anno; dove l'interesse collettivo non si sa chi l'abbia rappresentato. Dispiace, però fa parte di un mondo diverso.

Il vero problema dell'Italia è quello di com'è la concorrenza con *Bluetell* o con *Omnitel*, la concorrenza sulle tariffe (sulla quale la gente, io compreso, non capisce più niente, non sa dove conviene abbonarsi dall'anno prossimo).

Però e lì che si gioca la partita; non nel fatto che sia stata cambiata la proprietà; questo interessa poco, ed è ininfluenza nel gioco; sono le stesse oligarchie.

E ancora penso all'oligarchia Banca d'Italia (dentro e fuori, parlando di quelli che sono andati ad innervare la pubblica amministrazione): è molto meno influente di un anno fa.

Perciò io mi sono permesso quest'anno di non ritornare sul livello più alto; lo Stato, il potere, l'oligarchia. I poteri occulti ci sono, ma hanno molta meno influenza in questa contingenza rispetto al rapporto fra molecolare e livelli intermedi.

Ha ragione chi dice che il problema è se i livelli intermedi, il Sindacato come la Confindustria, saranno capaci di rinnovarsi, saranno capaci di fare il loro mestiere.

Perché loro sono nati nel 1890-95 (sono quasi coetanei) per due cose: per garantire la difesa degli interessi reali (il salario, l'orario ecc.) e per dare identità nel sottosistema.

Oggi quanto un sindacato fa queste due cose?

Molto spesso il Sindacato come la Confindustria non sanno nemmeno qual'è l'interesse reale da difendere, ma certamente non danno più identità. Come il partito; che è in crisi non perché abbia rubato, ma perché non sa più cosa proporre al paese e non dà più identità a coloro che si iscrivono al partito (sempre che ci sia ancora qualcuno che si iscriva al partito).

E allora il problema dell'identità diventa più articolato; pensiamo a tutte le città medie, quanto oggi siano rivitalizzate, che è uno dei segni di qualità di questo sistema che sta rinnovandosi.

E' qui che sta il punto cruciale; le dimensioni intermedie che non si rinnovano diventano arroccate e quindi regressive.

Quindi il problema non è nella relazione della dimensione intermedia verso il grande potere, non mi interessa affatto il rapporto fra Sindacato e Stato; mi interessa il rapporto fra Sindacato o Confindustria e i singoli e le *loro* molecole; questo è il punto su cui il mio pensiero si gioca i prossimi mesi di questo inverno.

E c'è in questo un inquinamento; c'è tutta una cultura collettiva che non aiuta questo processo complessivo per garantire libertà e vitalità di singoli soggetti e al tempo stesso dare una spinta alla dimensione intermedia.

L'opinione pubblica, quella forgiata dai giornali, ha già dato per scontato che la dimensione intermedia è fallita e bisogna buttarla lontano; la dimensione intermedia viene considerata qualcosa da Prima repubblica, la Seconda repubblica (o la Terza, quando verrà) è il rapporto diretto fra il potere e il cittadino, fra la molecola e il grande potere.

E' quindi una cultura referendaria; e allora faremo referendum tutti i giorni, magari in Internet, perché questo fa saltare la dimensione intermedia. La grande cultura collettiva è il presidenzialismo, perché permette a ciascuno di noi di riconoscersi nel Warren Beatty (noi non ne abbiamo per fortuna o purtroppo), e in qualche modo partecipare molecolamente a una condensazione di vertice.

La grande cultura collettiva è per una cultura dell'opinione, per il partito d'opinione, non per la struttura organizzata che fa sottoinsieme.

E questo è un punto cruciale nel senso che non è soltanto l'Europa, Monti, Deaglio, io stesso per certi versi, che spinge verso la molecolarità.

E' anche il gusto dell'opinione pubblica di dire: "andiamo verso la molecolarità".

Ma questo significa da una parte scordarsi della dimensione intermedia, addirittura colpevolizzarla. Cosa che a mio avviso è un assurdo, perché poi le migliori innovazioni, dalle municipalizzate alle medie città, dai porti di Genova a quello di Gioia Tauro, le troviamo ai livelli intermedi; le vere innovazioni le troviamo lì, non le troviamo nella singola molecola o nella grande opinione pubblica, che sostanzialmente, da molto tempo a questa parte, fa *manutenzione del luogo comune*.

Eppure la manutenzione del luogo comune, che è oggi l'opinione pubblica, ci spinge a valorizzare una dimensione molecolare, distruggendo tutte le altre dimensioni.

In questo senso, il giorno in cui arriveremo ad una riflessione pesante (come per esempio sulle pensioni), dovremo capire se il processo di colpevolizzazione che si sta facendo sul sindacato (così come sugli ordini professionali), è un processo che non cerca di dire a questi organi intermedi "ragazzi con la vostra cultura non ce la fate più, rinnovatevi", che sarebbe quello che io penso debba succedere e sia utile che succeda: è invece un dire "fuori dai piedi perché le *magnifiche sorti progressive del paese*, non solo non hanno bisogno di voi, ma hanno bisogno che scompariate". Così sul mezzogiorno una cosa è finanziare trenta patti territoriali fatti con la concertazione di industriali, sindacati, camera di commercio ecc., e un'altra è dire "c'è la legge 488 a pioggia, chi vuole il contributo lo venga a prendere, noi lo diamo".

Questo, ripeto, è uno dei punti cruciali.

Sono scelte profonde, che vanno in una direzione o in un'altra.

Che portano a dire "privilegiamo le molecole e ce ne fregiamo di tutto il resto", per cui se una molecola si pappa Telecom per un sesto del suo valore reale, chi se ne frega: non importa nulla che all'interesse collettivo non ci abbia badato nessuno, che la molecola faccia evasione fiscale; purché viva la molecola e questa dimensione molecolare. Poi la dimensione molecolare si esprimerà: attraverso i sondaggi, attraverso gli aereoplanini nel cielo, attraverso i referendum più o meno stravaganti, perché questa è la realtà della modernità, è l'accesso diretto della molecola al potere".

Ma questo non è affatto vero: 57 milioni di molecole, di granelli di sabbia non accederanno mai al potere: accederanno, caso mai, all'insolenza reciproca, che è il sentimento in crescita in questo paese. Ma non accederanno ad una dimensione coesa della società italiana.

Quindi i prossimi mesi, secondo me, si giocano molto su quello che diceva Siniscalco, e la responsabilità sarà dei Cofferati, dei D'Antoni, dei Fossa, dei Cipolletta: loro hanno la responsabilità di rinnovarsi, ma anche noi abbiamo la responsabilità di richiamarli a rinnovarsi, non di dire "non servite più", perché non sarebbe vero, non sarebbe giusto e sarebbe un disinvestimento.

LIVIA POMODORO

Sono questioni così delicate che richiedono, come è stato giustamente detto, una grande riflessione.

Ma mi domando: esiste la consapevolezza di queste questioni tra coloro che dovranno fare le scelte del futuro, certe che queste scelte condizioneranno considerevolmente gli scenari italiani?

Credo che una consapevolezza vera e propria non ci sia; ce la costruiamo giorno per giorno, perché questo paese per almeno trent'anni non ha pensato. Non ha pensato a se stesso, non ha pensato in termini progettuali a livello di paese. Questa è una carenza che ci riporta alle carenze della scuola e con le quali dobbiamo convivere purtroppo e dobbiamo cercare, nelle università o dove ci capita, di superare questa carenza.

Ma io volevo fare una piccolissima considerazione conclusiva, partendo da un episodio che sarà capitato a diversi di voi come è capitato a me. Molti, a febbraio, penso abbiano pagato il bollo auto e qualcuno di voi, come me, invece di andare alla posta credo sia andato dal tabaccaio.

Io sono rimasto sconvolto: non c'erano più moduli da compilare, ma semplicemente si doveva comunicare al tabaccaio il numero di targa della macchina; lui li metteva nella macchinetta del lotto: nel giro di 10 secondi il cervellone da Roma gli rispondeva che i dati erano esatti e quanto si doveva pagare.

Insomma che cosa succede? Che questo strano paese che ha tutte le reti ufficiali che funzionano male, le poste allo sfascio (per non parlare delle ferrovie), poi si ritrova, al momento buono, ad avere la rete del lotto che funziona, e attraverso questa ho visto che adesso alcuni comuni fan pagare le multe e altre cose.

Quindi ritengo che la nostra speranza sia che dietro ad uno sfascio organizzativo di un certo tipo, questo paese abbia ancora l'energia e la forza di fare qualcosa.

Neuvième Colloque Conjoint
du

COMITE INTERNATIONAL DE COORDINATION/CIC:

*ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DROIT PENAL
SOCIETE INTERNATIONALE DE CRIMINOLOGIE
SOCIETE INTERNATIONALE DE DEFENSE SOCIALE
POUR UNE POLITIQUE CRIMINELLE HUMANISTE
FONDATION INTERNATIONALE PENALE ET PENITENTIAIRE*

DELINQUANTS ET VICTIMES :
OBLIGATION DE RENDRE COMPTE ET EQUITE
DANS LE SYSTEME DE JUSTICE

*(thème 4 de l'ordre du jour provisoire du Dixième Congrès des Nations Unies
pour la prévention du crime et le traitement des délinquants)*

Courmayeur Mont Blanc, 24 -26 septembre 1999

organisé par

Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale

en collaboration avec
Fondazione Courmayeur

sous les auspices de
United Nations Organization

- Programma
- Comité international de coordination-CIC
- Resoconto dei lavori
- Recommendations
- Relazione del Professor Picca
- Relazione del Professor Hobe
- Elenco dei partecipanti

À partir de 1963 le *Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale* a agi - bien qu'informellement - en tant qu'organe de liaison parmi les quatre grandes Organisations non-gouvernementales dotées de statut consultatif auprès du Conseil économique et social des Nations Unies (Association internationale de droit pénal, Société internationale de criminologie, Société internationale de défense sociale, Fondation internationale pénale et pénitentiaire), à l'égard notamment de la collaboration scientifique conjointe aux Congrès quinquennaux des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants.

La ratification de cette collaboration est survenue en 1982 par la constitution d'un organe officiel de liaison - dénommé Comité international de coordination-CIC - dont membres de droit sont les Présidents et les Secrétaires généraux des quatre Organisations plus haut mentionnées.

Dans ce cadre se sont déroulés, à échéance régulière, initialement à Bellagio et par la suite à Courmayeur Mont Blanc (Italie), les Colloques inter-Associations toujours consacrés à un des cinq thèmes inscrits à l'ordre du jour provisoire des Congrès des Nations Unies: "Les délinquants anormaux mentaux" (1963); "Le sentencing" (1968); "La décriminalisation" (1973); "La privation de liberté dans les perspectives de la lutte contre le crime, particulièrement à l'égard des nouvelles formes" (1975); "Criminalité et abus de pouvoir: délits et délinquants au dessus de la loi?" (1980); "Jeunesse, Crime, Justice" (1984); "Action nationale et internationale efficace contre: a) le crime organisé; b) les activités terroristes criminelles" (1989); "Systèmes de justice pénale et de police: gestion et amélioration de la police et des autres services de répression, du parquet, des tribunaux et du système pénitentiaire et rôle des avocats" (1994).

PROGRAMME

Vendredi, 24.9. 1999

Séance d'ouverture
Messages de bienvenue de la part de

Romano BLUA
maire de Courmayeur

Lodovico PASSERIN d'ENTRÈVES
président de la Fondation Courmayeur Mont Blanc

Guido BRIGNONE
segretario generale f.f. del Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale

Chairman
Simone ROZES

Rapports soumis par:
Association Internationale de Droit Pénal
M. Cherif BASSIOUNI,
University of Chicago, USA (presented by Alfredo
NUNZI, *Scientific Director, ISISC*)

Société Internationale de Criminologie
Georges PICCA,
Cour de Cassation de France

Société Internationale de Défense Sociale pour une
Politique Criminelle Humaniste
Adolfo CERETTI,
University of Milan, Italy
Grazia MANNOZZI,
University of Pavia, Italy

Fondation Internationale Pénale et Pénitentiaire
Konrad HOBE, Former Councillor, Ministry of Justice
of Germany

Samedi, 25.9. 1999

Président
Jorge De FIGUEIREDO DIAS

Débat général

Président
Edmondo BRUTI LIBERATI

Débat général

Réunion du Comité International de Coordination/ CIC

Dimanche, 26.9.1999

Président
Livia POMODORO
Rapport final par les Rapporteurs des quatre Associations

Départ des délégués

Le Comité international de coordination-CIC

parmi les quatre Organisations internationales dotées de statut consultatif
auprès du Conseil économique et social des Nations Unies
The International Committee for Coordination -ICC

CHERIF BASSIOUNI (United States of America)

President of the International Association of Penal Law; Professor of Law, De Paul University; President, International Institute of Higher Studies in Criminal Sciences; ICC Chairman

HELMUT EPP (Austria)

Secretary-General of the International Association of Penal Law; Staatsanwalt , Austrian National Parliament

HANS JÜRGEN KERNER (Germany)

President of the International Society for Criminology; Professor at the University of Tübingen

GEORGES PICCA(France)

Secrétaire général de la Société internationale de criminologie; avocat général à la Cour de cassation de France

SIMONE ROZES (France)

Président de la Société internationale de défense sociale pour une politique criminelle humaniste; premier président honoraire de la Cour de cassation de France; ancien avocat général de la Cour des communautés européennes

EDMONDO BRUTI LIBERATI (Italie)

Secrétaire général de la Société internationale de défense sociale pour une politique criminelle humaniste; substitut du Procureur général près la Cour d'appel de Milan

JORGE DE FIGUEIREDO DIAS (Portugal)

Président de la Fondation internationale pénale et pénitentiaire; professeur à la Faculté de droit de l'Université de Coimbra

ANABELA MIRANDA RODRIGUES (Portugal)

Secrétaire général a.i. de la Fondation internationale pénale et pénitentiaire; professeur à l'Université de Coimbra

RESOCONTO DEI LAVORI*

Il Nono Colloquio Interassociativo del Comitato Internazionale di Coordinamento-CIC ha promosso la discussione ed il confronto delle conoscenze e degli studi più aggiornati in materia di giustizia riparativa. Il CIC, infatti, nell'ambito della propria funzione consultiva presso il Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite, è stato incaricato di promuovere l'approfondimento e la stesura di un documento dal titolo "Colpevoli e vittime: responsabilità ed equità nell'amministrazione della giustizia". Questo rappresenta uno dei quattro temi fondamentali all'ordine del giorno del Decimo Congresso delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e del trattamento degli autori di reato che si terrà a Vienna nell'aprile del 2000. Tali Congressi, organizzati con cadenza quinquennale dal 1955, rappresentano un luogo preferenziale per lo scambio di opinioni, esperienze, risultati di ricerche e programmi politici oltre che per la pianificazione di strategie d'intervento nell'ambito della giustizia penale.

Il lavoro dei partecipanti all'incontro ha tratto spunto dalle indicazioni elaborate nello Schema Guida per la Discussione (A/CONF. 187/PM. 1, 22 settembre 1998) fornito dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite al fine di individuare i possibili ambiti ed i limiti di applicazione degli strumenti tipici di quella che viene definita "giustizia riparativa".

Nel documento in questione si sottolinea come la giustizia penale debba essere vista come un modello integrato dove, accanto a misure sanzionatorie, siano previsti elementi tipici di un approccio riparativo, volti alla risoluzione del conflitto creatosi con la commissione del reato. La giustizia riparativa viene quindi indicata come uno strumento necessario per ristabilire l'armonia nel contesto sociale attraverso la riconciliazione di tutte le parti coinvolte nel dissidio (vittima, reo e società) e mediante il quale è possibile assicurare un equilibrio tra bisogni della vittima e diritti del colpevole.

In una tale prospettiva è di fondamentale importanza la responsabilità della comunità nella risoluzione dei conflitti e nell'affermazione di alternative agli attuali sistemi di giustizia penale. Il coinvolgimento della comunità può avere un diretto impatto sulle politiche di giustizia criminale, ma anche rappresentare uno strumento di prevenzione di episodi recidivanti attraverso il rafforzamento di legami sociali e l'acquisizione di un senso di giustizia nel soggetto che ha riconosciuto le proprie responsabilità. In questa direzione, l'impiego di strumenti tipici della giustizia riparativa possono portare, secondo quanto affermato dall'Assemblea delle Nazioni Unite, a notevoli benefici a livello economico e sociale. Riducendo, infatti, la popolazione carceraria, così come permettendo ai rei di mantenere i contatti con le proprie famiglie e di continuare le proprie attività sociali o professionali si impedisce, da un lato, la perdita di risorse umane e materiali e, dall'altro, si stimola lo sviluppo di attività economicamente produttive.

** a cura di Barbara Moretti*

Particolare attenzione dovrebbe inoltre essere attribuita alla predisposizione di un appropriato sistema di sostegno e riparazione a favore delle vittime, in tutte le situazioni in cui gli strumenti individuati dalle legislazioni nazionali non sono sufficienti come, per esempio, in casi di violazioni dei diritti umani commessi a livello internazionale.

I lavori del Colloquio Interassociativo si sono quindi concentrati sull'analisi di differenti aspetti relativi ai sistemi di giustizia riparativa e numerosi sono stati gli spunti di riflessione forniti riguardo ai possibili strumenti da impiegarsi sia a livello nazionale che internazionale.

È stato sottolineato come la giustizia riparativa, nata sia dalla crisi dei sistemi basati su principi repressivi e paradigmi autoritativi che dalla maggiore attenzione verso le vittime dei reati, venga attualmente considerata come una risposta autonoma alla commissione di atti illeciti, ma al tempo stesso complementare alla giustizia penale intesa nelle sue forme tradizionali. Si è da più parti sostenuto come non sia più possibile pensare unicamente in termini di gestione unica e centrale dei conflitti, poiché, vista l'attuale complessità sociale, possono aversi più soluzioni per uno stesso dissidio. In un sistema integrale di giustizia penale la risposta sanzionatoria tradizionale non può più essere considerata la sola ipotizzabile, ma deve coesistere con altri strumenti quale per esempio la giustizia riparativa. Quest'ultima non corrisponde a paradigmi tipici della giustizia distributiva o di quella preventiva basata sulla rieducazione del condannato, ma piuttosto all'esigenza che bisogni ed interessi della vittima acquistino un ruolo centrale, in un'ottica che si può definire di "restituzione".

La vittima del reato assume così una rilevanza primaria, ma il reo non rimane in una posizione marginale dal momento che, attraverso la propria attribuzione di responsabilità, diventa co-protagonista nella gestione del conflitto che lo vede coinvolto. Si può quindi parlare di giustizia riparativa nei termini di un processo dialettico, dove il dissidio esistente tra le parti viene trasformato in consenso con un intervento bi-direzionale; bi-direzionale perché equamente volto alla soddisfazione dei bisogni della vittima e all'acquisizione di un senso di responsabilità nell'autore del reato. Quest'ultima non è più vista come responsabilità *per* qualcosa, ma responsabilità *verso* qualcuno.

Diverse relazioni, sulla base di quanto indicato nello Schema Guida delle Nazioni Unite, hanno sottolineato l'importanza della comunità nei sistemi di giustizia riparativa in un'ottica di modifica del concetto di diritto penale. Quest'ultimo, infatti, deve avere come uno dei propri obiettivi principali il ritorno ad una situazione di equità tra le parti in causa in un conflitto, al fine di ristabilire quella che è stata definita come "solidarietà sociale" raggiungibile attraverso il reinserimento del colpevole e l'indennizzo morale e materiale della vittima.

Proprio per quanto riguarda la definizione di vittima, sono stati evidenziati problemi terminologici e metodologici sia a livello nazionale che internazionale. Problemi che emergono spesso anche per quanto riguarda l'intera disciplina normativa relativa alla gestione dei conflitti in un'ottica riparativa.

Particolare attenzione è stata attribuita all'analisi dei problemi inerenti all'applicazione della giustizia riparativa a livello internazionale in relazione ad episodi di violazione dei diritti fondamentali dell'uomo durante conflitti non-internazionali e di vittimizzazione da parte di regimi totalitari. Si è sottolineato come i genocidi, i crimini di guerra, quelli contro l'umanità e le torture siano reati sovranazionali che assumono il grado di *jus cogens* e dai quali derivano precisi doveri per la comunità internazionale, come l'obbligo di perseguire ed estradare i colpevoli, di fornire assistenza legale alle vittime, di rimuovere eventuali limitazioni alla loro repressione. Nella realtà, tuttavia, le ragioni della politica prevalgono spesso sui principi della giustizia e

l'immunità dei responsabili diventa il prezzo da pagare per porre fine ai conflitti o all'esistenza di regimi tirannici, svilendo così i diritti delle vittime al rango di mero oggetto di scambio politico.

È stato quindi evidenziato come, anche in questi casi, diventi fondamentale che gli imputati riconoscano le proprie responsabilità e che vi sia equità nella risposta giuridica da parte della comunità internazionale al fine di ristabilire la funzionalità e la credibilità dell'intero sistema giuridico penale.

Conclusasi l'esposizione delle relazioni e il successivo dibattito, i rappresentanti delle quattro associazioni partecipanti al Colloquio hanno redatto un documento conclusivo da presentare al prossimo Congresso delle Nazioni Unite. Per chiarezza espositiva si è scelto di seguire i suggerimenti per la discussione forniti dallo Schema Guida delle Nazioni Unite relativi ai seguenti tre punti.

a) Programmi implementati e misure adottate che prendono in considerazione i principi di giustizia riparativa in diversi stadi del sistema di giustizia penale

Il termine giustizia riparativa viene utilizzato nel descrivere programmi molto differenti per scopi e contenuti, ma accomunati da una particolare attenzione verso i bisogni delle vittime. Al fine di promuovere forme di restituzione, riparazione e riconciliazione, tali programmi coinvolgono i colpevoli, le vittime e la comunità, partendo dal presupposto che il reato è principalmente la rottura di una relazione e, solo secondariamente, un'offesa contro lo Stato e le sue leggi.

I programmi di giustizia riparativa promuovono la risoluzione collettiva del conflitto derivante dalla commissione di un reato attraverso molteplici strumenti, quali per esempio la mediazione, la compensazione, le differenti forme di restituzione morale e materiale e i lavori socialmente utili. Tali strumenti possono intervenire in diversi stadi del processo penale: prima del giudizio quando sia opportuno evitare al reo l'ingresso nel circuito penale, durante la fase processuale per garantire forme di riparazione ed infine nel corso dell'esecuzione della pena per coinvolgere la comunità nella rieducazione del reo. A seconda dei diversi modelli possono essere coinvolti adulti, minori, singoli individui o talvolta anche associazioni; allo stesso modo gli strumenti riparativi possono riguardare sia episodi bagatellari che crimini di notevole rilevanza.

b) Limitazioni all'applicazione della giustizia riparativa nel sistema penale e principi fondamentali necessari per mantenere in posizione di equilibrio i diritti e gli interessi di vittime, rei, società

Per quanto riguarda il presente punto, gli autori del documento hanno ritenuto opportuno distinguere tra l'applicazione dei principi di giustizia riparativa a livello nazionale da quello internazionale.

In relazione ai singoli contesti nazionali, è stato sottolineato come il mantenimento dell'ordine sociale non possa fondarsi unicamente sul reinserimento sociale e la riparazione del danno, ma è necessario prevedere anche forme di riprovazione e di dissuasione oltre che di strumenti atti ad impedire la ripetizione dell'illecito, quali per esempio misure di privazione della libertà. Attualmente non è possibile rinunciare alle classiche misure di limitazione della libertà individuale e quindi, a maggior ragione, risulta fondamentale preparare la liberazione del detenuto e il suo reinserimento attraverso la mediazione con la vittima.

Viene auspicata inoltre l'estensione dei principi di giustizia riparativa anche a

livello internazionale soprattutto per quanto riguarda possibili forme di restituzione nei confronti delle vittime. Alcuni passi in questa direzione sono già stati fatti con l'istituzione dei tribunali contro i crimini commessi in Jugoslavia ed in Ruanda oltre che con la stipulazione dello Statuto di Roma sulle Corti Penali Internazionali.

c) *Strumenti di promozione al fine di assicurare il soddisfacimento dei principi di equità e di responsabilità nei sistemi di giustizia penale*

Sono state formulate alcune raccomandazioni relative alla necessità di fornire particolare protezione a tutti i bisogni delle vittime, siano questi materiali, finanziari, emotivi o sociali e di non limitarsi a considerare la compensazione materiale quale unica forma di riparazione possibile.

Alla base del principio di responsabilità devono essere posti la necessità di fermare il conflitto tra le parti, l'imprescindibile volontarietà dell'intervento riparativo, la presa di coscienza della propria responsabilità individuale da parte del reo, il suo reinserimento sociale anche con la collaborazione della comunità, la protezione degli interessi di quest'ultima ed infine la limitazione dell'intervento della giustizia penale nelle sue forme tradizionali, con i costi ed i ritardi che queste comportano.

Attualmente si ritiene che l'intervento legislativo, sia a livello nazionale che internazionale, sia di fondamentale importanza, e quindi auspicabile, per regolamentare l'intera disciplina in materia di giustizia riparativa. Per quanto riguarda il piano internazionale in particolare, il documento finale ha evidenziato la necessità di garantire maggiormente i diritti umani e le leggi a tutela dell'umanità, facilitando l'accesso delle vittime a tutti gli strumenti a ciò preposti a livello civile, penale ed amministrativo. I principi di restituzione ed equità dovrebbero inoltre portare ad escludere qualunque forma di immunità nei casi di reati tutelati dallo *jus cogens* rispettato secondo il principio di universalità. Dovrebbe inoltre essere favorito il ritorno, ove possibile, allo *status quo ante* includendo in questo termine la reintegrazione dei diritti della vittima, del suo stato di cittadinanza, del ruolo sociale, delle proprietà, della residenza e di quant'altro danneggiato dal reato in oggetto.

Per essere credibili, gli strumenti di giustizia riparativa a livello internazionale, dovrebbero essere equi e basati sulla cessazione dei conflitti interni e dei processi di vittimizzazione, sulla prevenzione dal riaccendersi delle ostilità, sulla riabilitazione della società e la riconciliazione dei diversi gruppi esistenti al suo interno.

L'ultima parte del documento ha preso in considerazione i mezzi volti alla repressione di reati quali il genocidio, la tortura, la schiavitù, la violazione dei diritti umani. Si è così sottolineato che, se la persecuzione degli autori, a livello nazionale e sovranazionale, rappresenta uno dei possibili strumenti legislativi, le codificazioni internazionali dovrebbero prevedere anche altri meccanismi in un'ottica di giustizia riparativa. A questo proposito vengono indicate risposte ipotizzabili, l'istituzione di commissioni investigative nazionali e non, la rimozione dai propri incarichi dei colpevoli, la riparazione nei confronti delle vittime, l'impiego di rimedi civilistici previsti dalle singole legislazioni.

RECOMMENDATIONS:

OFFENDERS AND VICTIMS: ACCOUNTABILITY AND FAIRNESS IN THE JUSTICE PROCESS

The Colloquium concentrated on the subject of Restorative Justice. This subject was explained by the ISSD report «Restorative Justice. Theoretical Aspects and Applied Models» by Adolfo Ceretti and Grazia Mannozi.

In the light of the ISC report by Georges Picca and the IPPF Report «Délinquants et victimes: obligation de rendre compte et équité dans le système de justice. Les mesures privatives de liberté» by Konrad Hobe, the question arose about the appropriate location of the models of Restorative Justice within a comprehensive criminal justice system.

The implications of Restorative Justice on the international level were broadly discussed on the basis of the IAPL report «The Need for International Accountability and the Protection of Victim in the Context of International Humanitarian Law», prepared by M. Cherif Bassiouni and presented by Alfredo Nunzi.

The results of the Colloquium also reflect the excellent contributions of the participants and the in-depth discussions on all aspects that were covered.

Following the questions proposed in the UN Discussion Guide (A/CONF. 187/PM.1, Sept., 22nd, 1998) under IV, E, the results of the Colloquium can be summarised as follows.

(a) What practical measures and programmes have been implemented by States to incorporate the principles of Restorative Justice into the criminal justice system at its various stages, including the pre-trial, trial, and post-trial stages?

- The term Restorative Justice describes a phenomenon which is very wide in scope and contents. Restorative Justice involves the victim, the offender and the community in a search for solutions which promote repair, reconciliation and reassurance.
- All the definitions of Restorative Justice have as a common denominator their orientation towards the victim.
- According to Restorative Justice crime may be regarded as a break-down in relationships and only secondarily as an offence against the State and its law.
- Restorative Justice promotes the opportunity to resolve collectively the conflict originated by the commission of a crime and its implications for the future. «Implications» include making material amends for the damage, attention to the emotive needs of the victim, resolution of every conflict between the victim and the offender and, at a wider level, between the respective communities to which they belong.
- Restorative Justice includes not only mediation, but also, among others: community service, compensation, restitution, family group conferencing.
- Comparative experience has shown that restorative policies receive concrete application in many countries all around the world.
- Models of Restorative Justice are applied before trial, during trial and after trial.
- In the pre-trial phase Restorative Justice can have the effect of diverting from the criminal justice system.

- In the trial phase it can enable the case to be dealt with avoiding traditional responses and ensuring better reparation.
- In the post-trial phase, after judgement, it may support the restoration of social peace, involving the community.
- The beneficiaries are both juveniles and adult offenders, on the one hand, and victims, mainly individuals but sometimes corporations, on the other.
- Restorative Justice is more and more applied not only for petty crimes but also for serious crimes.
- In the case of serious, even the most serious crimes (i.e.: genocide, torture, war crimes), Restorative Justice measures are sometimes applied in addition to 'classical' criminal responses.

(b) What have been the limitations of implementing the means of Restorative Justice in the criminal justice systems? In what circumstances has their implementation been found to be inappropriate or unsuccessful? What basic principles should govern the implementation of Restorative Justice process so as to preserve the balance between the rights and interests of the victim, the offender and society?

Discussion on these issues concentrated on the question of the appropriate location of Restorative Justice in the penal law system, at the national and the international level.

National level :

- In the case of criminal behaviour, a system for maintaining social order cannot be founded solely upon the principles of social reintegration, restoration and mediation.
- In the interests of the victim this social concept should also be complemented by an expression of disapproval directed at the malefactor, if needs, as a measure of individual prevention, by measures to dissuade him from offending again or to put him into a position where he will be incapable of committing further offences.
- Disapproval, dissuasion and disablement to re-offend will involve, in some cases, recourse to measures depriving the subject of his personal freedom
- Similarly, retention in police custody and preventive detention should not be excluded from consideration
- In this social concept, given that the total renunciation of measures restricting personal freedom is not possible, the old conflicts will still remain
- The social concept lends support to the tendency, already under way, to curb the classical measures of deprivation of liberty
- Figuring among those measures moving towards replacing the classical forms of deprivation of liberty are electronic tagging and video surveillance
- Where the imposition of a classical measure of deprivation of liberty is unavoidable, it is necessary, *inter alia*, to prepare, by the use of mediation, for the future release of the prisoner.

International level :

- The "internationalization" of criminal justice and increased inter-State cooperation should extend to Restorative Justice, particularly those measures aimed at providing redress for victims and other healing mechanisms. The estab-

lishment of victims and witnesses units in the former Yugoslavia and Rwanda Tribunals was a positive development, as it was positive that the Rome Statute of the International Criminal Court has broadened the concept and obliged the Court "to establish principles relating to reparations to, or in respect of, victims, including restitution, compensation and rehabilitation".

(c) What can be done at the international and regional level regarding the promotion of Restorative Justice including technical assistance to ensure greater fairness and accountability within the criminal justice system?

The Colloquium made the following recommendations:

National level:

1. The Colloquium agreed that the objectives of Restorative Justice are:
 - (a) To attend fully to the victim's needs - material, financial, emotional and social (including the needs of those close to the victim who may be similarly affected);
 - (b) To prevent re-offending by reintegrating offenders into the community;
 - (c) To enable offenders to assume active responsibility for their actions;
 - (d) To re-create a working community that supports the rehabilitation of offenders and victims and is active in preventing crime;
 - (e) To provide a means of avoiding the escalation of legal justice and the associated costs and delays.
2. The protection of victims during trial should be improved.
3. Legislation should be reviewed as to who is to decide whether to bring a case into a Restorative Justice system or to the 'classical' criminal justice system.
4. Restorative Justice schemes should include but not be limited to the protection of the legally established values and interests of the community.
5. Steps should be taken to improve mediation as a means of inter-cultural conflict solution.
6. Any future legislation should maintain the principle that mediation can only work on a voluntary basis.
7. Methods of accountability to examine should include international and national criminal investigatory commissions; acknowledgement of responsibility through national mechanisms; national lustration; national civil remedies.
8. Victim compensation must not be limited to monetary compensation. Non-monetary forms of compensation should be developed, particularly where the economy is unable to sustain large monetary sums.
9. The fundamental principle of accountability must take into account the cessation of the conflict and related victimisation, prevention and deterrence of future conflicts, rehabilitation of the society and of the victims, and reconciliation between the different peoples and groups within the society.
10. States should respect and enforce international human rights and humanitarian law norms, ensuring that the appropriate and effective administrative and judicial mechanisms or other remedies are in place to enforce them.
11. The victim's right to a remedy should include his or her access to justice, such as judicial, administrative or other processes designed to provide access to justice and reparations.

12. Reparation should restore the *status quo ante*, including liberty, legal rights, social status, family life, citizenship, return to one's place of residence and restoration of employment and return of property.
13. Impunity for international crimes and for systematic and widespread violations of fundamental human rights should not be accepted.
14. Accountability and victim redress should figure prominently in post-conflict justice, for the re-establishment of a fair and functioning criminal justice system in the aftermath of conflicts will avoid impunity and ensure a lasting peace.

International level:

1. States must strengthen the normative framework of the three major categories of international crimes, namely genocide, crimes against humanity and war crimes – which have risen to the level of *jus cogens* - by carrying out the underpinning of the relative normative proscriptions: the duty to prosecute or extradite and the duty of States to cooperate with other States in the investigation, prosecution and adjudication of those charged with such crimes, and the punishment of those who are convicted of such crimes. Furthermore, statutes of limitations should not apply and there should be an obligation to eliminate immunities of superiors up to and including heads of States.
2. The practice of the States should not permit impunity for *jus cogens* crimes and the theory of universality should be universally recognized and applied. (This is supported by the establishment of a permanent international criminal court having inherent jurisdiction over these crimes)
3. International and national prosecutions are not the only methods of accountability. Other options that must be examined include:
 - (a) International and national criminal investigatory commissions, which include internationally established commissions, or designated individuals, assigned to collect evidence of criminality, in addition to other fact finding information of a more general nature;
 - (b) Acknowledgement of responsibility through national mechanisms, such as investigative and truth commissions and reconciliation hearings and findings, both national and international;
 - (c) National lustration, which is a purging process whereby individuals who supported or participated in violations committed by a prior regime may be removed from their positions and/or barred from positions of authority or elective positions;
 - (d) National civil remedies, which are the development, within civil legislation, of the right to bring suit by victims and their heirs, which enable them to obtain certain civil remedies. For example, individuals should be able to institute legal actions to compel the inclusion of a person in national criminal prosecution or in the category of those subject to lustration laws.
4. Victim compensation, when it is in the nature of a national or international program which allocates a certain amount to compensation, must provide for a fair administrative method to determine actual damages, as opposed to punitive damages. Monetary compensation should not be deemed the only outcome. Non-monetary forms of compensation should also be developed, particularly in societies where the economy is unable to sustain large monetary sums. (The United Nations adopted a General Assembly resolu-

- tion entitled “*Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*” and at the last Preparatory Committee meeting on the Establishment of an International Criminal Court held before the 1998 Rome Conference, a proposal was put forward by Egypt, stating the connection between victim compensation and the establishment of criminal liability).
5. Accountability mechanisms must be credible, fair, and as exhaustive of the truth as possible. The fundamental principle of accountability must take into account:
 - (a) the cessation of the conflict and thereby the ending of the process of victimisation;
 - (b) prevention of conflicts in the future;
 - (c) deterrence of conflicts in the future (particularly conflicts which may be initiated directly after the cessation of the conflict being addressed);
 - (d) rehabilitation of the society as a whole and of the victims as a group;
 - (e) reconciliation between the different peoples and groups within the society.
 6. The respect for and enforcement of international human rights and humanitarian law norms should be made an obligation for States, irrespective of whether the source is an international or regional treaty to which a State is a Party, the international customary law or its domestic law. States should ensure that the appropriate and effective administrative and judicial mechanisms or other remedies are in place to enforce them.
 7. The victim’s right to a remedy should include his or her access to justice, such as judicial, administrative or other processes designed to provide access to justice and reparations. States should facilitate access to information concerning remedies and reparations for victims and, during judicial or other proceedings, protect their privacy, as well as that of their families and witnesses from intimidation and retaliation.
 8. Whenever possible, reparation should restore the *status quo ante*, including liberty, legal rights, social status, family life, citizenship, return to one’s place of residence and restoration of employment and return of property.
 9. A more outcome-determinative consideration of the processes of peace and the prospects of justice should include limiting the discretion of leaders who are involved in political settlement processes that are intended to bring an end to conflicts. Impunity for international crimes and for systematic and widespread violations of fundamental human rights should be seen as a betrayal of human solidarity with the victims of conflicts.
 10. Accountability and victim redress should also be made fundamental to post-conflict justice, as the re-establishment of a fair and functioning criminal justice system in the aftermath of conflicts is the only means to avoid impunity and ensure a lasting peace, which only a viable criminal justice system can protect and guarantee.

LA JUSTICE RÉPARATIVE (RESTORATIVE JUSTICE). ASPECTS THÉORIQUES ET CONSIDÉRATIONS MÉTHODOLOGIQUES

GEORGES PICCA

secrétaire général de la Société internationale de criminologie

1. Le présent rapport préparatoire est relatif à la question du "traitement des victimes de violations des droits de l'homme et du droit humanitaire sur le plan international". Il a été rédigé en vue du X^{ème} Congrès mondial des Nations Unies (Vienne 10/17 avril 2000). Le thème traité s'inscrit dans la perspective du chapitre IV du projet de programme du X^{ème} Congrès pour la prévention du crime (doc.A. Conf. 187/PM1 du 22 septembre 1998, orig. anglais discussion guide).

On doit constater d'abord que depuis de nombreuses années une attention particulière est portée dans diverses régions du monde, aux victimes des crimes et délits à la fois dans les législations nationales ainsi qu'au niveau des instances internationales intéressées. En outre un puissant courant d'opinion et de recherche scientifique, s'est développé en faveur de la victimologie, cependant que nombreuses études sur la victimisation sont aujourd'hui connues et exploitées. En revanche la situation des victimes de violence des droits de l'homme a été moins exploitée jusqu'ici.

Il est cependant notoire que le concept des droits de l'homme s'est aujourd'hui imposé, tout au moins dans certaines parties du monde. De même, plus récemment, est apparu la notion de droit humanitaire sous la pression de circonstances politiques mais jusqu'ici insuffisamment conceptualisées sur le plan international. Il existe par voie de conséquence, à ce jour, un nombre important de recommandations internationales, contributions nationales et de recherches qui, sans entrer directement dans la question faisant l'objet de ce rapport peuvent y apporter d'utiles contributions. Il apparaît par voie de conséquence que, du fait même de ces nombreuses références, une clarification préalable s'impose sur le plan méthodologique. Ceci dans deux directions - d'une part, la recherche d'une plus grande précision dans les concepts utilisés - d'autre part la nécessité d'établir une relation utile entre les différents concepts afin de les rendre opérationnels. Cette première préoccupation rejoint les constatations du rapport de l'expert indépendant désigné par la Commission des droits de l'homme (doc.E/CN.4.1999/05.8 février 1999). "Étant donné les ambiguïtés conceptuelles et terminologiques multiples et complexes qui subsistent, l'expert insiste sur la nécessité d'effectuer un travail de recherche" considérable si l'on veut procéder à une révision substantielle des "directives demandées, à les harmoniser avec les lois et les procédures" déjà élaborées au plan international, régional et national ". De telle sorte que la première constatation du rapport de l'expert indépendant est "the terminology must be clarified" (doc.cit.supra).

2. La notion de victime est d'ailleurs rarement définie avec précision qu'il s'agisse des instruments juridiques internationaux ou des législations nationales.

On rappellera que la résolution du 11 décembre 1985 de l'Assemblée générale des Nations Unies a cependant consacré un certain nombre de principes fondamentaux en faveur des victimes de la criminalité et des victimes d'abus de pouvoir. Dans la perspective du présent rapport on peut admettre que devrait être considérée comme victime "une personne qui par suite d'une violation du droit international humanitaire a subi un préjudice, notamment une atteinte à "son intégrité physique ou mentale, une souffrance morale, ou une " perte matérielle ou une atteinte à ses droits fondamentaux " (Doc. restric. 1^{er} juin 1999 Prof.Bassiouni).

Toutefois cette reconnaissance de la notion de victime ne joue pas pour autant

le rôle qui peut être réservé à cette dernière dans un processus juridique, tel que celui existant généralement dans les systèmes de justice pénale ou de réparation civile. A fortiori sur le plan de la justice internationale. En outre des questions se posent, telles que l'identification exacte de la victime en cas de trouble collectif, l'évaluation du préjudice individuel subi, l'établissement de lien de causalité nécessaire entre le fait de l'auteur du délit, etc.... Autant de questions qui doivent être résolues pour établir une réparation équilibrée ainsi que la garantie d'un fondement moral du principe juridique de responsabilité.

Par ailleurs, caractériser une violation des droits de l'homme et du droit international humanitaire présuppose l'existence de normes préalablement définies et associées de sanctions. Ceci renvoie à la question de l'ordre juridique sur le pouvoir politique.

Mais c'est la notion même de réparation, associée au concept originel de "restorative justice", qui pour une question particulièrement équivoque de terminologie. Que faut-il entendre par-là à un niveau opérationnel?

La notion de réparation est bien connue des systèmes juridiques, mais c'est la diversité des interprétations que l'on peut donner à cette notion qui fait problème. Il est significatif, à cet égard qu'on a pu souligner dans les documents de travail (DOC. E/CN.4.1999/65 op.cit.supra) "que le terme de réparation remplace par souci de concision, la "formulation plus longue "restitution, indemnisation et réadaptation" "utilisée dans la résolution 1998/48 de la Commission des droits de l'homme. Dès lors en deçà des incertitudes inhérentes à la traduction du texte, c'est une question de fond qui est posée. Si la réparation totale (c'est-à-dire la remise en état, faisant comme si le dommage n'avait pas existé) est purement fictive il existe en effet beaucoup de possibilité allant de la réparation sociale (par la sanction de l'auteur du dommage) à la réparation pécuniaire (indemnisation) en passant par la compensation, voire la médiation civile (ou pénale).

Il apparaît par suite que le choix du mode de réparation appelle à l'évidence des précisions.

On doit admettre que le Projet de principes fondamentaux (Doc.precitée 1er juin 1999) ne peut constituer une référence utile dans la mesure où il est limité sur la rubrique "modes de réparation" à un simple inventaire indicatif.

On répondra à ce propos que les législations nationales prévoient en général dans ce domaine, outre des mesures d'assistance médico psychologiques, soit l'indemnisation de la victime par l'état, ou par l'auteur du dommage, voire les deux. En outre il est généralement de principe que le montant de la réparation doit être proportionnel à la gravité de la violence et au préjudice subis

3. Mais les incertitudes de terminologie ne s'arrêtent pas là. On doit relever également que les diverses références à la notion de "restorative justice" (doc. Nations Unies A. Conf.187.PM. 22 septembre 1998) même communément admises aujourd'hui en doctrine sont tout aussi confuses. Elles recouvrent en effet à la fois des stratégies sociales et des procédures différentes en l'état des législations et, qui risquent par suite, de se révéler source de confusions dans le débat d'idées comme dans l'échange d'expériences ou de recherches.

Il est bien évident que les concepts de "réparation", de "médiation" et de "réinsertion sociale" traduisent des méthodes d'action et des objectifs très différents qu'il importe de distinguer. Doit-on (ou non) les inclure totalement ou partiellement dans cette notion plus générale? On retiendra que le document précité (supra) semble retenir comme objectif essentiel la "solution des conflits entre la victime, le délinquant et la Communauté" soit en insistant davantage sur "la satisfaction des besoins et l'apaisement plutôt que sur une action punitive de la part de l'État.

Il faut voir là une recherche vers de nouvelles voies pour la justice pénale,

d'ailleurs plus ou moins exploitées déjà depuis plusieurs années dans divers États. Mais ce sont aussi des voies qui traduisent une certaine tolérance à l'égard de nombreux comportements anti-sociaux en raison de l'incapacité du système pénal de les traiter. Or s'il est parfaitement justifiable de mettre l'accent sur la situation des victimes, cette prise en considération ne peut que conduire, par le biais de la réparation à faire l'économie de la sanction. Ce serait en effet confondre l'intérêt de la victime et les exigences de la loi et de l'ordre public. La "restorative justice" se situe par suite davantage au niveau des individus que des procédures judiciaires classiques.

Par ailleurs quel que soit le nombre et l'autorité des instruments juridiques internationaux existants. L'application des principes des droits de l'homme et du droit humanitaire soulèvent des difficultés d'ordre politique et diplomatique qui posent d'autres questions au regard de concepts tels que l'équité ou la réparation. La question du traitement des victimes de violation des droits de l'homme ou du droit humanitaire, suppose non seulement des procédures juridiques supranationales (ou admissibles sur le plan international) mais également, la mise en œuvre de moyens propres à assurer le respect et la sanction des droits des victimes réclamant réparation. Un tel objectif semble encore loin d'être atteint.

Jusqu'ici les propositions figurant dans les documents préparatoires de l'Assemblée générale et de la Commission des droits de l'homme en vue du Xème Congrès des Nations Unies de Vienne (avril 2000), relèvent des déclarations d'intention. Il est dit notamment (doc.A.Conf.187/PM1. Guide de discussion) que le "Xème Congrès "pourrait faciliter l'échange d'informations et de données d'expérience "sur les divers systèmes de justice alliant réparation et réinsertion sociale "ayant fait la preuve de leur efficacité, en insistant sur les moyens "d'établir un équilibre approprié entre les intérêts des victimes et des "droits des délinquants".

Il a été relevé également (doc.E/CN4. 1999/65 du 8 février 1999 de la Commission des droits de l'homme) que "la partie du statut de la Cour "pénale internationale qui traite de l'indemnisation due aux victimes est "beaucoup moins ambitieuse que la déclaration des principes fondamentaux de justice ou que les Directives Van Boven et Jolnet, relatives à cette question.

S'agissant du droit international humanitaire beaucoup reste à faire en ce qui concerne la définition des normes pouvant servir de fondement juridique à des poursuites pour violation de ces normes. Ces dernières présupposent en effet, des accords supra-internationaux, relatifs aux principes qui peuvent fonder, à un niveau politique, un droit d'ingérence sur le territoire d'une nation ou une région du monde portant atteinte aux principes de souveraineté des États jusqu'ici consacrés par le droit international public, mais remis en cause sur le territoire de l'ex Yougoslavie.

On ne peut, compte tenu de l'ensemble de ces observations, qu'approuver les conclusions générales du rapport de l'expert (doc.cit.supra) constatant les "ambiguïtés conceptuelles et terminologiques multiples et complexes qui subsistent".

4. Dans la perspective du Xème Congrès des Nations Unies, on retiendra plus particulièrement le "Point D" (coopération internationale en matière de justice fondée sur la réinsertion sociale et la réparation) du Chapitre IV du document A./Conf.187 PM.1- 22 septembre 1998. Discussion guide) servant de document de travail pour le présent rapport pour formuler les observations finales suivantes.

Ce document suggère quelques pistes de réflexion:

- une première suggestion relève de la pure déclaration d'intention, à savoir "faciliter l'échange d'informations et de données d'expérience sur les divers systèmes de justice alliant réparation et réinsertion sociale, ayant fait la preuve de leur efficacité, en insistant sur les moyens d'établir un équilibre approprié entre les intérêts des victimes et les droits des délinquants".

Si une telle orientation ne peut qu'être encouragée dans son principe, on doit

toutefois souligner que les intérêts des victimes et les droits (?) des délinquants ne constituent pas les seuls éléments à prendre en considération dans la mesure où un délit ou une violation des droits des victimes sont constatés. Ceci apparaît en effet incompatible avec les principes qui doivent gouverner l'État de droit et le renforcement de la justice pénale (traité au chapitre 1 du discussion guide).

Il est également proposé de mettre "des moyens internationaux appropriés de recours et de réparation à la disposition des victimes qui ont épuisé les recours nationaux par exemple dans le cas d'infraction transnationale".

Cette suggestion qui s'inscrit à l'inverse de la précédente dans une perspective juridictionnelle prend en compte l'existence d'une infraction pénale (d'ailleurs à caractère transnational) L'exigence d'avoir épuisé les recours nationaux est dans son esprit semblable au système juridique communautaire européen. Toutefois la référence à un "médiateur international" confirme le caractère de réparation en faveur de la victime. Quant à la référence au Tribunal pénal international elle conduit à évoquer une perspective, davantage orientée vers des poursuites pénales et des sanctions.

5. Sur un plan plus général, il apparaît par conséquent que le Point D, relatif à "une International cooperation ou restorative justice" renvoie à une interprétation du concept de "restorative justice". Or celui-ci appelle d'inévitables précisions, compte tenu des observations présentées supra, s'agissant en particulier d'application à la justice internationale.

On se référera sur ce point à une décision du Tribunal pénal international du 29 nov. 1996 (Drazen Erdemovic résumé établi par les Services du T.P.I.) qui a retenu dans ses attendus "qu'à travers les textes fondateurs du Tribunal pénal "international les objectifs envisagés par le Conseil de Sécurité, à savoir "la dissuasion, la réprobation, la rétribution, ainsi que la réconciliation collective s'insèrent dans l'objectif plus large du Conseil de sécurité du "maintien de la paix et la sécurité en ex-Yougoslavie".

On notera également que la décision en cause a cru devoir rappeler en tant que de besoin que "les finalités et fonctions recherchées par les systèmes pénaux nationaux sont souvent difficiles à identifier avec précision" (op.cit).

Cette décision du T.P.I fait par suite ressortir la difficulté qu'il pourrait y avoir à apprécier suivant des critères comparables les procédures suivies d'une part dans les législations nationales à la l'encontre des délinquants et d'autre part l'exercice de la justice internationale, les objectifs de la sanction sont en effet différents.

Dès lors la question qui se pose en définitive est de savoir si le concept de "restorative justice" peut être applicable au niveau de la justice internationale

Il apparaît en conclusion que la nécessité de clarification évoquée dans le présent rapport est tout aussi nécessaire sur un plan méthodologique, s'agissant de l'application de ce concept à la justice internationale comme dans les systèmes juridiques nationaux. Mais, au-delà de ce préalable d'ordre méthodologique les orientations proposées par le recours à une "restorative justice" impliquent également une augmentation du niveau de tolérance des opinions publiques face à la criminalité. Elles se révèlent, en outre, inopérantes à l'encontre des manifestations les plus dangereuses de la criminalité organisée, du terrorisme et plus généralement des violations des droits de l'homme et du droit humanitaire.

LE CONCEPT SOCIAL ET LES MESURES PRIVATIVES DE LIBERTÉ

KONRAD HOBE

ancien Conseiller, Ministère de la Justice, Allemagne

Si j'ai bien compris le sujet proposé par les Nations Unies et les explications données dans le document "Guide à la discussion", il s'agit d'un changement du concept du droit pénal.

On veut s'éloigner d'un concept d'orientation punitive, sans l'abandonner totalement, et on veut se rapprocher d'un autre concept qui mette l'accent sur la solution de conflits, c'est-à-dire sur la restauration de l'harmonie sociale. Les deux piliers de ce concept seraient la réinsertion sociale du délinquant et la réparation, le dédommagement de la victime. Le but serait de parvenir à une équité entre le délinquant et la victime. On tend à satisfaire les intérêts du délinquant, de la victime et - on doit l'ajouter - de la société. Je l'appellerai ici le concept social.

La Fondation internationale pénale et pénitentiaire - FIPP - s'occupe de préférence des mesures privatives de liberté, soit la garde à vue, la détention préventive, la prison ou une mesure privative de liberté comme la mise hors d'état de nuire. Ainsi, pour la FIPP, se pose la question suivante: quel est le rôle des mesures privatives de liberté dans un tel système de solution des conflits sociaux ?

En parcourant les explications du "Guide à la discussion" une observation me semble nécessaire. On ne peut pas construire un concept, qui entend plus ou moins remplacer le concept pénal traditionnel, seulement sur les principes de réinsertion et de réparation, décrits dans le Guide. Il faut l'élargir. Mais comment?

Pour répondre à cette question prenons une vue plus générale comme point de départ.

L'Etat établit, par ses organes concernés, de préférence sous forme de lois, l'ordre de la communauté. Ce faisant, il doit, tout en prenant en considération la nature de l'homme, envisager les risques de la non-observance de ses règles. Il s'en suit que l'Etat qui pose des règles doit prévoir, avant tout, des mesures pour prévenir la non-observance.

Il y a pour cela de nombreuses mesures. Je cite le contrôle par la voie administrative et la pertinence du droit civil, par exemple par des formalités ou des droits d'information adéquats et conséquents. Je parle, je le répète, des mesures avant coup visant à éviter l'infraction des règles.

Ce complexe - prévention avant coup - n'est pas l'objet de nos considérations. Le prochain Congrès des Nations Unies le traitera sous le chapitre "*Prévention efficace de la criminalité: comment suivre le rythme des innovations*". Et je me permets d'ajouter que la FIPP avait organisé à Berlin un Colloque sur ce sujet. Mais *après coup*? Qu'est-ce que l'Etat doit faire dans le cas d'une infraction - nous ne parlons que des infractions graves - aux règles établies?

Il faut envisager deux aspects. Le premier se situe sur le plan social. En ce qui concerne le délinquant il faut prévoir des mesures pour sa réinsertion, c'est-à-dire des mesures médicales, thérapeutiques, pédagogiques, d'adaptation sociale, etc. Tout le monde connaît cette liste de mesures qu'on retrouve aussi dans le "Guide à la discussion".

Visant la victime, il faut prévoir des mesures de réparation, c'est-à-dire de dédommagement matériel et moral. Un dédommagement d'abord du côté du délinquant. Mais une part de dédommagement incombe à l'Etat responsable de n'avoir pas pu prévenir le délit.

De plus, pour atténuer le conflit social, il faut la médiation - dans l'intérêt du délinquant, de la victime et de la communauté.

Voici les mesures mentionnées aussi dans le "Guide à la discussion". Elles ont leur place dans ce concept. Mais: ne faut-il pas en ajouter d'autres?

Considérons le cas de la victime. La réparation et la médiation décrites dans le "Guide à la discussion" ne suffisent pas. Il faut ajouter une mesure de dédommagement sur le plan moral. La victime a perdu toute confiance dans l'efficacité des lois. Pour regagner cette confiance, l'Etat doit exprimer sa désapprobation en faisant payer le délinquant, dans certains cas en lui infligeant une privation de liberté.

Conclusion: même dans le concept social une mesure privative de liberté n'est pas à exclure.

Le deuxième aspect est l'aspect de la prévention.

Les mesures d'insertion sociale mentionnées ci-dessus, servant aussi à la prévention, peuvent être non nécessaires ou inutiles.

Il faut, pour prévenir après coup, avoir à disposition encore une mesure de dissuasion et une mesure de mise hors d'état de nuire, ce que peuvent être des mesures privatives de liberté.

En somme, le concept social, ainsi complété, doit prévoir aussi des mesures privatives de liberté qui expriment la désapprobation. Ces mesures, en tant que mesures de prévention individuelle, doivent dissuader et mettre hors d'état de nuire.

Ces mesures sont de même nécessaires sous l'aspect de la prévention générale. Même si l'on écarte le concept de punition il faut prévoir les mesures de prévention de liberté, mentionnées ci-dessus. De même la garde à vue et la détention préventive demeurent nécessaires.

Dans le nouveau système complété réapparaissent les anciens conflits entre l'incarcération d'un côté et les mesures de réinsertion sociale de l'autre; entre les mesures privatives de liberté, comme mesures de désapprobation et de sécurité d'un côté, et les mesures de réparation matérielle et morale et de médiation de l'autre.

On pourrait conclure que le concept social, décrit dans le "Guide à la discussion", qui prétend restreindre les mesures privatives de liberté, ainsi complété, les intègre.

Mais on peut, dans ce système, remarquer *une tendance* qui vise à atténuer les deux conflits en *restreignant* l'application des mesures privatives de liberté.

Cette tendance renforce l'attitude déjà existante, y compris sur le plan punitif, de diminuer les mesures privatives de liberté et, cela, en faisant peser d'autres arguments.

Les raisons en sont fort bien connues.

Les chances de réussite des mesures de réinsertion, appliquées pendant le temps de l'incarcération, sont réduites. Les coûts de la prison sont prohibitifs. En cas de surpeuplement il est difficile de maintenir les droits de l'homme fondamentaux.

J'ajoute un autre argument. Je considère les mesures privatives de liberté, particulièrement la prison, de nos jours, dans maintes cas, comme des actes de brutalité, inhumains et superflus.

La prison date d'un autre temps, dans lequel elle a représenté un pas remarquable vers l'humanisation des peines. La prison a été l'endroit où le malfaiteur, repent, pouvait se reconcilier avec Dieu et retrouver ainsi son équilibre. Ce concept n'existe plus. L'esprit de la prison a bien changé. Aujourd'hui la prison sert à priver le détenu d'un bien, de sa liberté. Et cet esprit, toujours actuel, semble, dans beaucoup de cas, être dépassé. D'où les tendances à restreindre l'application des mesures privatives de liberté.

Cette tendance doit prévoir, autant que possible, d'autres mesures, toutes quand-même privatives de liberté, mais non carcérales. On peut établir des mesures

qui, sans abolir totalement les mesures classiques privatives de liberté, répondent à l'idée de désapprobation, de dissuasion et de mise hors d'état de nuire.

Prenons des mesures de restriction, au premier rang, d'autres biens. Par exemple la suppression du permis de conduire, l'interdiction d'une profession ou le travail d'intérêt général. Tout cela peut servir à exprimer la désapprobation, aider à dissuader et à mettre hors d'état de nuire.

Il en est de même avec la surveillance électronique et avec la surveillance par vidéo.

Je ne veux pas entrer ici dans les arguments pour et contre ces mesures: les risques d'atteinte à la dignité humaine dans le cas de la surveillance électronique ou de la protection des données dans le cas de surveillance électronique, touchant aussi d'autres personnes.

Comparées avec les prisons, ces vastes fortifications, il me semble que ces mesures sont plus adaptées à l'esprit - le bon esprit - de nos jours.

Mais, répétons-le, toutes ces mesures ne peuvent pas totalement exclure l'application des mesures classiques privatives de liberté. Il nous reste à discuter de l'impact du concept social, dont je parle - complété - dans les cas où la prison est inévitable.

Le "Guide à la discussion" mentionne avec raison le travail utile et rémunéré en tant que réparation.

Je veux ajouter une autre mesure qui, me semble-t-il, exprime mieux l'esprit de ce concept social. C'est la médiation entre le délinquant et la victime avant la libération du délinquant détenu.

Dans beaucoup de cas la victime, ainsi que plusieurs autres personnes, craignent la revanche et le comportement du délinquant après la libération. Ici la médiation peut aider à atténuer cette situation difficile.

Je m'arrête ici et j'essaie de résumer mes réflexions dans quelques conclusions.

Conclusions

1. Un système de maintien de l'ordre social ne peut pas, dans le cas de la délinquance, se baser seulement sur les principes de réinsertion sociale, de réparation et de médiation.
2. Il faut ajouter à ce concept social pour le compte de la victime, une mesure de désapprobation, en ce qui concerne le délinquant, comme mesure de prévention individuelle, des mesures de dissuasion et de mise hors d'état de nuire.
3. La désapprobation, la dissuasion et la mise hors d'état de nuire, dans quelques cas, impliquent le recours aux mesures privatives de liberté.
4. De même la garde à vue et la détention préventive ne sont pas à exclure non plus.
5. Dans ce concept social - étant donné l'impossibilité de renoncer aux mesures privatives de liberté - les anciens conflits demeurent.
6. Le concept social apporte un soutien à la tendance déjà amorcée de restreindre les mesures classiques privatives de liberté.
7. Parmi les mesures tendant à remplacer les mesures classiques privatives de liberté figuraient la surveillance électronique et la surveillance par vidéo.
8. Dans le cas où l'application d'une mesure classique privative de liberté est inévitable il est, le cas échéant, entre autres nécessaire de préparer la libération du détenu par la médiation.

ELENCO DEI PARTECIPANTI

CAMILLA BERIA DI ARGENTINE	Direttore del Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale
GUIDO BRIGNONE	Segretario generale f.f. del Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale
EDMONDO BRUTI LIBERATI	Secrétaire général de la Société internationale de défense sociale pour une politique criminelle humaniste; substitut du Procureur général près la Cour d'appel de Milan
FRANCIS CASORLA	Premier président de la Cour d'appel d'Orléans
ADOLFO CERETTI	Secrétaire général adjoint de la Société internationale de défense sociale pour une politique criminelle humaniste; Professeur de criminologie à l'Université de Milan- Bicocca; <i>rapporteur</i>
NESTOR COURAKIS	Professor of Criminology and Penology
PEDRO R. DAVID	Juez de la Cámara Nacional de Casación Penal; presidente de la Asociación Inter-Iberoamericana de Ciencias Sociales
PIERO DE CRESCENZO	Consigliere Corte d'appello; magistrato Ufficio Legislativo del Ministero di Grazia e Giustizia
JORGE DE FIGUEIREDO DIAS	Président de la Fondation internationale pénale et pénitentiaire; professeur à la Faculté de droit de l'Université de Coimbra
KONRAD HOBE	Former Councillor at the Ministry of Justice, Germany, <i>Rapporteur</i>
MARIA GRAZIA MANNOZZI	Chercheur en droit pénal à l'Université de Pavie; <i>co-rapporteur</i>
ANABELA MIRANDA RODRIGUEZ	Secrétaire général a.i. de la Fondation internationale pénale et pénitentiaire; Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Coimbra
Barbara MORETTI	Specialista in criminologia clinica presso l'Università Statale di Milano-Bicocca; Ufficio Studi del CNPDS
Alfredo NUNZI	Scientific Director, International Institute of Higher Studies in Criminal Sciences/ISISC

LIVIA POMODORO	Segretario generale dell'Istituto Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale; presidente del Tribunale per i minorenni di Milano
SIMONE ROZES	Président de la Société internationale de défense sociale pour une politique criminelle humaniste; premier président honoraire de la Cour de cassation ; ancien avocat général de la Cour des Communautés européennes
DENIS SALAS	Magistrat; maître de Conférences à l' Ecole Nationale de la Magistrature, France
GIOVANNI TAMBURINO	Magistrato di cassazione; direttore dell'Ufficio centrale studi, ricerche legislazione e automazione, Dip.to dell'Amministrazione penitenziaria, Ministero di Grazia e Giustizia
ROY WALMSLEY	Research and Statistics Department, Home Office, United Kingdom

XXII Convegno su
LA GIUSTIZIA PENALE ITALIANA
NELLA PROSPETTIVA INTERNAZIONALE

Courmayeur, 8-10 ottobre 1999

- Programma
- Resoconto dei lavori
- Relazione del cancelliere Michele de Salvia
- Relazione del professor Roland Riz
- Elenco dei partecipanti

PROGRAMMA

Il Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale, fin dal 1953, nel fervore degli studi per una riforma dei codici penali, ha promosso l'approfondimento dei relativi problemi con due Convegni sulle riforme più urgenti della procedura penale e del diritto penale, tenuti rispettivamente nel 1953 (sui temi: indagini preliminari e polizia giudiziaria; intervento della difesa nell'istruttoria; la custodia preventiva; indagini sulla personalità dell'imputato e della persona offesa dal reato nell'istruttoria; la perizia; unificazione dell'istruzione nel procedimento penale) e nel 1958 (sui temi: funzione e criteri di determinazione della pena; riforma dell'ergastolo; la responsabilità oggettiva con particolare riguardo alla partecipazione a reato diverso da quello voluto e alla nuova disciplina dei reati commessi a mezzo della stampa; il concorso di cause; il problema della causalità nel concorso di cause; la disciplina del tentativo). Tali Convegni furono presieduti da Enrico de Nicola - divenuto successivamente presidente del Centro - infaticabile guida e illuminato maestro, con fecondi risultati dovuti in gran parte alla sua appassionata capacità nel dirigere e indirizzare i dibattiti.

Scomparso Enrico de Nicola, il Centro volle onorarne la memoria promuovendo annualmente Convegni di studio in materia di diritto e di procedura penale intitolati al suo nome. In attuazione di tale iniziativa, e nella predisposizione di un sistematico programma, la Commissione scientifica permanente per i Convegni di studio Enrico de Nicola - problemi attuali di diritto e procedura penale - pose in discussione argomenti di particolare attualità, i cui aspetti giuridici meritano di essere studiati per la loro complessa problematica di ordine giuridico, politico e sociale. Nelle finalità del Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale il diritto - e in specie quello penale - è infatti considerato regola di vita sociale e la sua disciplina indice del costume e delle esigenze della vita sociata.

A questi criteri di particolare attualità scientifica e sociale si ispirano, anche, i temi dei Convegni successivi (pene e misure di sicurezza - modificabilità e suoi limiti; problemi giuridici della prevenzione e della repressione in materia di spettacolo; problemi della corte d'Assise; criteri direttivi per una riforma del processo penale; la disciplina penale dell'impresa pubblica; azione civile e processo penale; il diritto penale delle società commerciali; la testimonianza nel processo penale; le misure di prevenzione; connessione di procedimenti e conflitti di competenza; pene e misure alternative nell'attuale momento storico; segreti e prova penale; problemi penali della legislazione bancaria; disfunzioni del processo penale e difesa della società: i provvedimenti provvisori; la legislazione premiale; verso una nuova giustizia penale; mercato finanziario e disciplina penale; il pubblico ministero oggi; prospettive di riforma del codice penale e valori costituzionali; i reati associativi).

Nel solco della tradizione dei Convegni Enrico de Nicola, questo XXII Convegno ha affrontato il tema della giustizia penale italiana nella prospettiva internazionale, proposto dalla Commissione de Nicola nella riunione dell'11 ottobre 1997.

Venerdì, 8 ottobre 1999

Indirizzi di saluto

Virginio ROGNONI
presidente del Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale

Romano BLUA
sindaco di Courmayeur

Lodovico PASSERIN d'ENTRÈVES
presidente della Fondazione Courmayeur

Robert LOUVIN
presidente del Consiglio Regionale della Valle d'Aosta

Introduzione
Giovanni CONSO
componente della Presidenza della Commissione de Nicola

Relazioni su

- La «nuova» Corte europea dei diritti dell'uomo fra continuità e riforma
Michele de SALVIA
cancelliere, Corte europea dei diritti dell'uomo
- L'armonizzazione dei sistemi processuali penali
Stefano MANACORDA
incaricato di diritto penale europeo nell'Università di Parigi 1 Panthéon-Sorbonne; ricercatore di diritto penale nell'Università di Napoli

Sabato, 9 ottobre 1999

Relazioni su

- Unificazione europea e presidi penalistici
Roland RIZ
ordinario di diritto penale nell'Università di Padova
- Verso uno spazio giuridico europeo
Paolo TONINI
ordinario di procedura penale nell'Università di Firenze
- La Comunità internazionale di fronte alla criminalità globale
Paolo BERNASCONI
avvocato; Università di San Gallo e di Zurigo

Relazioni su:

- Le giurisdizioni penali internazionali
Antonio CASSESE
Università di Firenze; giudice del Tribunale penale internazionale per i crimini della ex-Iugoslavia
- Linee evolutive della cooperazione giudiziaria in materia penale
Mario CHIAVARIO
ordinario di diritto processuale penale nell'Università di Torino
- Ordinamento processuale penale e convenzioni internazionali
Angelo GIARDA
ordinario di diritto processuale penale Università Cattolica di Milano

Dibattito

Riunione della Commissione Enrico de Nicola

Domenica, 10 ottobre 1999

Seguito del dibattito

Relazione conclusiva
Giovanni CONSO
componente della Presidenza della Commissione de Nicola
Giorgio MARINUCCI
ordinario di diritto penale nell'Università di Milano

RESOCONTO DEI LAVORI*

Il CNPDS, fedele al proprio costume di rigore scientifico, ha inteso dar conto, nel programma del Convegno, di tre grandi aree tematiche intorno alle quali ruota lo sviluppo della giustizia penale nell'ambito della prospettiva internazionale.

La prima area tematica, più generale, ha interessato diversi argomenti di diritto penale sostanziale e processuale accomunati dal processo di armonizzazione del diritto europeo, con particolare riferimento alla creazione di un diritto penale di fonte comunitaria e alla istituzione di autorità giurisdizionali operanti in tutta la Comunità europea. Una prospettiva più empirica è stata seguita nell'affrontare la seconda area tematica, che ha proposto uno sguardo alla struttura e alle modalità operative di organi giurisdizionali sovranazionali quali la nuova Corte europea per i diritti dell'uomo e il Tribunale penale internazionale per i crimini della ex-Jugoslavia; attraverso l'esperienza di chi vi opera quotidianamente sono state individuate notevoli peculiarità di tali organi giurisdizionali, i quali costituiscono il momento di confronto di culture giuridiche diverse ed esercitano un'influenza reciproca. La terza area tematica si è, infine, occupata di un'urgenza sentita unanimemente da tutto il Convegno, quella di una risposta globale e uniforme alla criminalità transnazionale, che per le sue caratteristiche e le sue modalità operative impone l'adozione di strumenti di contrasto globali.

Il Convegno si è aperto con la sottolineatura della particolarità del tema prescelto che si caratterizza per una "prospettiva" culturale più ampia di quella solitamente nazionale per indagare realtà normative e giudiziarie sovranazionali, in particolare a livello comunitario. Si tratta, invero, di un'esigenza, quella di superare i confini nazionali, comunemente sentita dai partecipanti al Convegno, che talvolta è stata indicata come un'assoluta necessità. Alle croniche deficienze giudiziarie italiane, infatti, si aggiunge oggi una accresciuta esigenza dell'aggiornamento nel campo giuridico che giustifica, ed anzi impone, una maggiore attenzione teorica e pratica per tali tematiche.

L'attuale prevalenza del diritto internazionale, in particolare di fonte comunitaria, il passaggio di competenze e di sovranità dalla sfera nazionale a quella sovranazionale attraverso un complesso processo di armonizzazione pongono il sistema penale e processualpenalistico italiano di fronte ad una verifica della rispondenza dei principi comunitari nel nostro sistema che, se da un lato ne mette in luce le grandi difficoltà ed arretratezze, dall'altro costituisce un'utile comparazione, una sollecitazione, un allargamento delle prospettive.

** a cura di Alberto Nosenzo*

Il fenomeno di armonizzazione dei sistemi penali europei, inteso come tecnica normativa che porta all'avvicinamento di sistemi giuridici, è stato considerato dai partecipanti al Convegno come un fondamentale momento del processo di unificazione dello spazio giuridico comunitario. Numerose sono state le indicazioni convergenti dei relatori nel senso di un percorso metodologico verso tale obiettivo che passi attraverso la ratifica di convenzioni di settore da stipulare su singole categorie di reati (delitti contro l'umanità, discriminazione razziale, tratta di schiavi e riduzione in schiavitù, tratta di donne e di minori, commercio e trasporto abusivo di persone, pirateria aerea e marittima, falsificazione di monete e di carte di pubblico credito, commercio e spaccio di stupefacenti, criminalità internazionale organizzata ed associata, pedofilia, migrazione clandestina, associazioni sovversive e di stampo mafioso). Lo strumento convenzionale per aree di tutela penalistica è stato ritenuto più adeguato di una convenzione *omnibus* che contenga una sorta di parte generale del diritto penale che difficilmente incontrerebbe il favore e l'adesione di tutti gli Stati membri.

A fianco dello sviluppo e dell'allargamento delle competenze dei sistemi istituzionali sovranazionali si verifica, inoltre, un fenomeno di armonizzazione "indotta" attraverso l'influenza e l'incidenza dei vincoli posti dagli organismi sovranazionali sui sistemi giuridici penali nazionali. È stato sottolineato, per quanto direttamente interessa l'ordinamento italiano, che gli atti normativi dell'Unione Europea, pur non potendo creare direttamente norme penali, possono rendere inoperanti le norme incriminatrici dei paesi membri che siano con esse in contrasto, nonché obbligare gli Stati membri ad introdurre nel loro ordinamento norme, anche penali, che abbiano sufficiente capacità dissuasiva (obbligo che deriva sia dai Trattati, sia da sentenze della Corte di giustizia CE). Proprio la Corte di giustizia CE ha avuto modo, basandosi sulla preminenza del diritto comunitario, di sancire che i giudici penali di tutti i paesi membri, nel caso di contrasto fra norme comunitarie con efficacia diretta e leggi interne, devono "disapplicare" direttamente le norme penali contrastanti.

Tra gli strumenti attraverso i quali si realizza l'influenza del sistema sovranazionale europeo sul diritto penale italiano, particolare attenzione è stata dedicata dai partecipanti al Convegno alla Convenzione europea sui diritti dell'uomo. I principi posti da tale Convenzione, attraverso l'opera della giurisprudenza comunitaria, vengono, infatti, a trovare applicazione concreta nel diritto interno degli Stati membri e "per riflesso", ancorché nei soli limiti delle materie che rientrano nell'ambito del potere decisionale della Corte di giustizia, acquistano efficacia preminente e diretta in tutti gli Stati membri che nel loro ordinamento penale e nell'applicazione delle pene devono tener conto della Convenzione stessa. Vi è stato tra i relatori chi ha criticato il rango assegnato dalla Corte costituzionale alla Convenzione nell'ambito delle fonti dell'ordinamento italiano. La Corte ha, infatti, ritenuto che si tratti di disposizioni di carattere ordinario. Ma così, si è sostenuto, non si riesce a cogliere la reale importanza delle regole poste dalla Convenzione, le quali invece dovrebbero, secondo tale impostazione, entrare nell'ordinamento allo stesso livello degli altri diritti individuali riconosciuti dalla Costituzione (in particolare attraverso l'art. 2 Cost., che sancisce l'inviolabilità dei diritti dell'uomo).

Si è, infine, ritenuto che il processo di armonizzazione, avvenga attraverso convenzioni di settore o sia "indotto" da principi più generali, risponde essenzialmente ad una duplice fondamentale esigenza: necessaria universalizzazione dei diritti umani che diventano patrimonio comune dell'umanità (con la configurazione di fattispecie a carattere "universale" quali genocidio, razzismo, tortura); risposta alla globalizzazione della criminalità organizzata che si attua attraverso la frammentazione e la moltiplicazione degli ambiti in cui operano le organizzazioni stesse (tema, questo, ricorrente nelle diverse posizioni espresse nel Convegno).

Sotto il profilo del diritto penale sostanziale è emerso dal Convegno come tale processo conduca alla estensione della incriminazione mediante l'introduzione di nuove fattispecie che puniscono comportamenti che in certi Stati in precedenza non venivano perseguiti. In proposito è emersa dalle diverse relazioni una posizione che, in parte ridefinendo il percorso di un processo di armonizzazione europeo, ha inteso sottolineare che le scelte in ordine all'incriminazione rimangono in ogni caso appannaggio del singolo Stato. Si è portato l'esempio dell'Austria, che non ha provveduto ad adeguarsi alle indicazioni europee inserendo nel proprio ordinamento penale una norma che configurasse la fattispecie del riciclaggio ed è pertanto incorsa soltanto nel procedimento comunitario di infrazione. Ciò dovrebbe indurre a non enfatizzare eccessivamente ed in modo fuorviante la prospettiva comunitaria in materia penale sostanziale, poiché, se nessuno dei relatori ha negato l'importanza e l'influenza di tale prospettiva sul nostro ordinamento, è tuttavia necessario tenere presente che il legislatore nazionale rimane, allo stato attuale, l'unico competente in materia penale. E' rimasta, invece, minoritaria la posizione di chi ha ritenuto già avvenuto un parziale passaggio della produzione normativa in materia penale di competenza statale a favore degli organismi comunitari; in particolare, il riferimento è alle disposizioni previste nel Trattato di Amsterdam (ad esempio, la possibilità di adottare decisioniquadro di armonizzazione in materia penale, prive di efficacia diretta, vincolanti quanto al risultato, salva la competenza delle autorità nazionali in merito alle forme e ai mezzi di intervento). L'anima maggioritaria del Convegno ha tuttavia respinto la riportata interpretazione che ritiene già compiuto un seppur parziale passaggio di competenze.

Si è, infatti, ribadito che la creazione di un diritto penale europeo, ancorché auspicabile, è ancora lontana dalla sua realizzazione e sono emersi dal dibattito alcuni ostacoli sul percorso di tale unificazione. In primo luogo, molti Stati prevedono nella loro costituzione quali siano le fonti legali del proprio diritto penale; nel nostro ordinamento, l'art. 25, 2° e 3° comma Cost. che pone il principio della riserva di legge, rappresenta, nella sua formulazione come principio di carattere assoluto, un limite invalicabile. In tutti i paesi dell'Unione si nega che i trattati abbiano conferito agli organi comunitari, che oggi difettano di rappresentatività, competenza in materia penale; manca, in campo comunitario, la fonte di produzione di norme penali. Anche nel Trattato di Maastricht, infatti, gli Stati membri non hanno mostrato alcuna disponibilità a restringere le loro attribuzioni in campo penale, limitandosi a disciplinare solo la "cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni" (Titolo VI). Un secondo ostacolo emerso nei lavori del Convegno è dato dai diversi ordinamenti giuridici che presentano ciascuno una propria individualità se non eterogeneità (soprattutto del diritto penale anglosassone da quello continentale), sia sotto il profilo del diritto penale sostanziale sia sotto quello processuale.

Alla luce delle riportate prese di posizione da parte dei relatori, unanimemente concordi sulla fondamentale importanza del processo di unificazione europea anche in materia penalistica, grande attenzione è stata dedicata dal Convegno al progetto elaborato nel 1997 da un gruppo di esperti, comunemente denominato *Corpus Juris*, che prefigura l'introduzione di regole comuni a tutti gli Stati dell'Unione europea in materia di repressione delle frodi comunitarie (reati di frode, corruzione, abuso d'ufficio, infedeltà patrimoniale, rivelazione di segreti d'ufficio, nonché riciclaggio, ricettazione ed associazione a delinquere, inerenti a tali reati). Il progetto, diviso in due sezioni (la prima contiene disposizioni di carattere sostanziale e la seconda di carattere processuale), prevede che ad indagare e a valutare la necessità di presentare un'accusa per un reato di frode comunitaria provvederà un organo sovranazionale denominato "pubblico ministero europeo"; ad emettere la decisione saranno invece gli organi giurisdizionali dei singoli Stati sulla base di norme penali e proces-

suali comuni. A tal fine il *Corpus Juris* pone tre principi fondamentali: il principio di "territorialità europea", in base al quale un ufficio unitario del pubblico ministero agisce con identici poteri; il principio della "garanzia giudiziaria", che sottopone le richieste di provvedimenti coercitivi al controllo del giudice; il principio del "processo in contraddittorio", che prevede un nucleo fondamentale di garanzie processuali comuni.

L'anima maggioritaria del Convegno ha sottolineato l'importanza pratica ma anche dottrinale del *Corpus Juris*, che non sta soltanto nelle esigenze di difesa del bilancio comunitario. Se gli strumenti e lo schema prefigurato entreranno in vigore nell'ambito della materia della frodi comunitarie, potranno successivamente essere estesi con i dovuti adattamenti ad altri gravi delitti che mettono in pericolo interessi fondamentali dell'Unione, secondo quel processo di armonizzazione procedente per convenzioni di settore che si è già accennato e sul quale si è trovata concorde la maggioranza dei relatori intervenuti. La validità del progetto è stata rinvenuta nell'opera di individuazione di principi generali, nel rispetto delle diverse tradizioni nazionali in settori lacunosi sotto il profilo penale. Si è ritenuto, infine, che gli strumenti unitari progettati potranno avere una forza "trainante" sui singoli Stati, che saranno indotti a procedere alla armonizzazione dei loro ordinamenti penali e processuali verso una possibile soluzione unificante in materia di giustizia penale. In tal senso il *Corpus Juris* è stato, dagli stessi ideatori, definito "la strada dell'unificazione".

L'impostazione del progetto del *Corpus Juris* è stata tuttavia da taluno ritenuta allo stato attuale di difficile realizzazione: trattandosi di un progetto "d'avanguardia" che porterebbe ad una radicale innovazione del sistema penale vigente, gli Stati membri non hanno mostrato, fino ad oggi, propensione a farlo proprio e a modificare in tal senso le previsioni del Trattato di Maastricht; ciò a dimostrazione che l'obiettivo di una unificazione della materia penalistica, pur essendo un traguardo possibile, è strettamente connesso con il percorso di unificazione politico-sociale dell'area europea. Ed anzi, si è rilevato come spesso il campo giudiziario e quello economico-sociale procedono a velocità diverse, più rapido questo, più lento quello.

Con il *Corpus Juris* viene in discussione non solo il criterio di necessaria legalità sotto l'aspetto dello Stato quale fonte esclusiva della fattispecie penale (posto che per le fattispecie previste dal progetto dovrebbe comunque essere dismesso il principio di statualità del diritto penale), ma dovrebbe essere, con l'istituzione del Pubblico Ministero Europeo, abbandonato anche il criterio di necessaria legalità sancito dalla Costituzione in ordine alla imputazione, alla titolarità dell'azione penale e all'esercizio dell'azione stessa. Proprio la figura del proposto pubblico ministero europeo è stata uno degli aspetti del progetto maggiormente approfonditi dal Convegno per le gravi difficoltà di adattamento che essa presenta. Si è ritenuto che l'azione esercitata da tale organo sarebbe un'*azione penale europea*, anche se esercitata davanti ai giudici nazionali; con la conseguenza che essa andrebbe valutata in base a principi di carattere europeo non sempre compatibili con i principi processuali dell'ordinamento italiano ed anzi talvolta apertamente in conflitto (principi contenuti appunto nel *Corpus Juris*, ad esempio in tema di obbligatorietà dell'azione penale e di assunzione delle prove, cosiddetta *prova europea*).

Ulteriore profilo del progetto che pone problemi di compatibilità, sul quale le posizioni espresse nel Convegno sono risultate discordanti, è quello relativo alla previsione nello stesso di forme di responsabilità penale delle persone giuridiche. Si tratta, in effetti, di questione da lungo tempo dibattuta nell'ordinamento italiano, anche in considerazione della comparazione con le scelte operate in altri paesi membri di segno favorevole alla previsione della responsabilità penale degli enti, che riceve nuovo stimolo dall'impostazione contenuta nel *Corpus Juris*. Non tanto la

diversità di vedute si è manifestata sulla possibilità di tale forma di responsabilità (ritenuta da tutti i relatori ammissibile), quanto in ordine alla necessità di una modifica costituzionale del disposto dell'art. 27, 1° comma Cost.. Secondo una prima posizione, infatti, sarebbe necessaria una modifica costituzionale che integri tale norma, poiché la natura personale della responsabilità penale da essa sancita implica che solo *alla persona* si possa muovere il rimprovero di aver posto in essere la condotta tipica. La posizione contraria non ritiene che le disposizioni previste nel *Corpus Juris* costituirebbero un ostacolo alla sua introduzione nell'ordinamento italiano, tanto più che in numerose convenzioni ratificate dall'Italia esistono già tali forme di responsabilità; d'altra parte si è affermato che i principi costituzionali in tema di responsabilità penale non costituiscono un impedimento, anche nella loro formulazione attuale.

Una prospettiva più orientata alla concreta esperienza giudiziaria è stata seguita nell'affrontare la seconda area tematica, quella relativa alla struttura e alle modalità operative di due particolari organi giurisdizionali sovranazionali: la nuova Corte europea per i diritti dell'uomo e il Tribunale penale internazionale per i crimini della ex-Jugoslavia.

La recente riforma della Corte europea è stata dettata da una duplice esigenza: accelerare il procedimento attraverso una trattazione dei ricorsi più spedita; sottrarre al Comitato politico la competenza decisoria riducendo gli organi da due ad uno, la sola Corte appunto. Si è osservato come timori per eccessive ingerenze per quanto riguarda settori sensibili quali la politica giudiziaria e l'amministrazione stessa della giustizia, marcato distacco di parte della classe politica di certi Stati dall'idea stessa che una giustizia sovranazionale possa e debba incidere sulle scelte giurisprudenziali delle Corti supreme nazionali, hanno per lungo tempo impedito che il sistema di garanzia collettiva imperniato sulla Commissione e la Corte europea dei diritti dell'uomo fosse effettivamente operante. Soltanto alla fine degli anni ottanta si è avuto un mutamento di percezione in ordine all'importanza di un quadro unico di riferimento per quanto riguarda i diritti dell'uomo. Il numero dei ricorsi, infatti, è salito regolarmente di anno in anno determinando la necessità di una modifica del sistema (alla data del 30/09/1999 erano 11498 i ricorsi pendenti davanti alla Corte). Dal Convegno è emerso che, per il numero di ricorsi presentati, la situazione più macroscopica di disfunzionamento dell'amministrazione della giustizia a livello nazionale è rappresentata dal problema degli eccessivi ritardi per quanto riguarda i processi (in particolare nell'ordinamento italiano ma anche in altri paesi). In effetti, se è vero che l'Italia è seconda per il numero di ricorsi (1651 pendenti) soltanto alla Turchia e che non è mai stata condannata per violazione dei diritti umani, risulta anche che una preponderante parte di tali ricorsi riguarda proprio il problema dei tempi processuali. La verifica dell'esperienza comunitaria, attraverso l'esame della giurisprudenza della Corte in termini quantitativi e qualitativi, ha, quindi, costituito per i partecipanti al Convegno, come per le altre aree tematiche affrontate, un importante momento di confronto delle difficoltà e delle arretratezze della giustizia italiana con la situazione degli altri Stati membri.

Grande attenzione è stata dedicata dal Convegno anche alle giurisdizioni penali internazionali, in particolare al Tribunale penale internazionale per i crimini della ex-Jugoslavia. Si è osservato che tali organi giurisdizionali rispondono ad un bisogno crescente di giustizia penale internazionale dettato da ragioni storico-politiche, soprattutto la fine della Guerra Fredda con il conseguente aumento di conflitti interni ed esplosione di rivalità etniche e religiose a lungo represses e dalla diffusione della tutela dei diritti umani favorita da un mutamento di sensibilità a livello globale.

Si tratta di organi giurisdizionali che, pur rispondendo a fondamentali esigenze di giustizia pongono numerosi problemi connessi con la loro stessa natura di istitu-

zioni sovranazionali e con il delicatissimo ruolo di risoluzione giudiziaria, ma anche di composizione politica che spesso sono, nei fatti, chiamati a svolgere. Un primo problema è stato individuato nel carattere rudimentale dello stesso diritto penale internazionale; vi sono, infatti, pochissime norme e manca una parte generale. Non vi era, inoltre, fino al 1994, un "codice di procedura penale internazionale" che facesse da comune denominatore rispetto a tradizioni giuridiche anche molto lontane tra loro. Un ulteriore aspetto di difficoltà, evidenziato da diversi interventi nel dibattito, è costituito dalla lontananza, nello spazio e nel tempo, delle sentenze del Tribunale dal *locus commissi delicti*. Il Tribunale internazionale, infatti, promuove indagini e pronuncia sentenze da eseguirsi nel territorio di uno Stato sovrano che mantiene la propria autonomia e decide in modo indipendente la collaborazione necessaria. Tale collaborazione assume un'importanza determinante, in considerazione del fatto che il Tribunale non dispone di propri investigatori o di una polizia giudiziaria, ma deve dipendere per tali aspetti della sua attività dallo Stato interessato; saranno gli organi investigativi e di polizia nazionali a portare ad esecuzione i provvedimenti emessi (si è rilevato come spesso gli stessi mandati di cattura non vengano eseguiti). Un ultimo profilo problematico è rappresentato dalla eterogenea provenienza culturale dei giudici che compongono il Tribunale e dalla conseguente difficoltà di incorporare elementi culturali del sistema inquisitorio in un contesto che ha visto la prevalenza della tradizione dei paesi con un sistema accusatorio. Nel corso degli anni ci si è tuttavia resi conto che in questo contesto internazionale il processo di tipo accusatorio "puro" ha mostrato notevoli limiti, soprattutto per quanto riguarda i tempi processuali. Da tale constatazione sono derivate alcune modifiche che hanno portato alla creazione di un sistema processuale atipico, maggiormente sensibile alle esigenze di celerità, che deriva dalle molteplici esperienze e soluzioni degli ordinamenti processuali nazionali: udienza preliminare con l'individuazione delle prove e delle testimonianze ed eventuale riduzione delle stesse ad opera del giudice; possibilità di accorciamento dei tempi processuali; ammissibilità della dichiarazione giurata scritta da parte del testimone, salva la facoltà dell'altra parte di opporsi e di richiederne l'audizione (cosiddetto *affidavit*); unificazione delle fasi della valutazione della colpevolezza e della valutazione del grado di colpevolezza, stante l'assenza nella struttura del Tribunale internazionale della giuria.

Vi è stato chi ha apertamente criticato la prevalenza accordata dal Tribunale internazionale alle esigenze di celerità del procedimento sul rispetto delle forme. Si è parlato di giustizia fondata sulla prudente valutazione del giudice, caratterizzata da una disapplicazione abbastanza costante del principio del contraddittorio nella formazione della prova. Mancherebbe, inoltre, una definizione precisa delle fattispecie sostanziali che spesso comporta che un fatto venga punito più volte in base a norme diverse (stante anche l'assenza di una parte generale del diritto penale). Tutto ciò, si è osservato nel dibattito, se è innegabile che risponda ad esigenze di giustizia sostanziale, suscita perplessità proprio perché proviene da un tribunale che dovrebbe servire da esempio e da modello.

La terza area tematica affrontata dal Convegno ha riguardato la globalizzazione della criminalità organizzata che per le sue caratteristiche e le sue modalità operative impone con urgenza l'adozione di strumenti di contrasto altrettanto globali. Si tratta di una criminalità che, varcati i confini nazionali, si avvale di nuove tecnologie e di nuovi canali finanziari per estendere la propria attività illecita su scala regionale o mondiale. La risposta istituzionale degli ultimi anni a tale grave sviluppo della criminalità organizzata si è tendenzialmente manifestata in modo coordinato, congiunto, multiforme ed ha riguardato sia l'ambito penale che quello extra-penale. Si è osservato, infatti, che la "risposta globale" non è più affidata soltanto ai tradizionali organismi di indagine, ma a tutti gli operatori economici e ai soggetti istituzionali che

regolano tale settore, che sono chiamati a fornire un apporto collaborativo di tipo preventivo. Anche lo strumento normativo tradizionale della legge non è più l'unico attraverso il quale si sviluppano strategie di contrasto: sono altrettanto essenziali raccomandazioni e linee di condotta, regolamenti delle autorità amministrative, intese e protocolli di cooperazione giudiziaria tra le autorità investigative nazionali e sovranazionali. In particolare, la stipulazione di intese tra autorità investigative è emersa dal dibattito come la via seguita anche nell'ordinamento italiano dalla Direzione Nazionale Antimafia, la quale, in seguito all'invio di una relazione a tutte le ambasciate italiane, ha concluso numerosi accordi di collaborazione per lo scambio di dati e di informazioni su strutture criminali che operano in più di uno Stato. E' stata, inoltre, ritenuta fondamentale dai relatori la globalizzazione della vigilanza amministrativa mediante l'estensione della cooperazione internazionale e dei collegamenti tra autorità amministrative (nei settori della vigilanza sulle banche e sulla borsa; tra autorità amministrative antiriciclaggio e anticorruzione; in materia doganale e fiscale).

Per quanto attiene più strettamente all'intervento penale è emerso dal Congresso che anche in questo settore la risposta globale è stata multiforme e complessa. Essa ha riguardato, in primo luogo, l'armonizzazione delle norme penali nazionali in particolari materie (riciclaggio, partecipazione alla criminalità organizzata, corruzione di funzionari di organizzazioni internazionali e di Stati esteri, traffico di armi vietate) e la contestuale previsione di meccanismi di monitoraggio consistenti in rapporti nazionali e conferenze periodiche delle Parti contraenti delle relative Convenzioni. In settori particolarmente a rischio, quali la tenuta del bilancio e della contabilità, la prevenzione dell'*insider trading* e della corruzione, si è direttamente proceduto con una regolamentazione internazionale. Mentre nei casi di reati tipicamente internazionali sono state introdotte misure di agevolazione delle indagini, quali, ad esempio, l'abolizione dell'anonimato per le relazioni bancarie o l'estensione degli obblighi antiriciclaggio al settore finanziario non bancario.

In secondo luogo, è stato evidenziato un processo di estensione, in grande sviluppo, delle ipotesi in cui la legge penale è applicabile a reati commessi al di fuori del territorio nazionale e che, per la loro gravità e il loro grado di coinvolgimento globale, offendono la comunità internazionale (traffico di stupefacenti, tratta di persone a scopo di prostituzione, abuso sessuale di minorenni); nonché l'estensione della competenza giurisdizionale nazionale anche a reati collegati a reati commessi al di fuori del territorio nazionale (riciclaggio del provento di reati commessi in territorio estero; partecipazione ad organizzazioni criminose che commettono reati in territorio estero).

Infine, si è assistito ad una significativa ed importante riduzione degli ostacoli all'esecuzione della cooperazione internazionale in materia penale, che si è concretizzata secondo linee di sviluppo molteplici: applicazione del principio della trasmissibilità dei mezzi di prova "potenzialmente utili"; rinuncia per determinati settori alla condizione di "doppia punibilità"; ammissione della cooperazione spontanea (art. 10 della Convenzione antiriciclaggio del 1990); costituzione di autorità di indagine sovranazionale (significativo è il modello del pubblico ministero europeo proposto nel *Corpus Juris*).

LA NUOVA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO FRA CONTINUITA' E RIFORMA

MICHELE DE SALVIA

cancelliere, Corte europea dei diritti dell'uomo

1. Con l'entrata in vigore il 1° novembre 1998 del protocollo n° 11 che ha riformato il sistema di controllo giudiziario della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), si è chiuso un capitolo importante nella storia dell'Europa, almeno per quanto riguarda la tutela dei diritti fondamentali.

Per comprendere come si è giunti a tale riforma, in che modo funziona la nuova Corte e quali sono i problemi cui è confrontata, occorre premettere una breve sintesi storica del passato più recente del sistema di protezione giudiziaria dei diritti dell'uomo, sistema questo che è frutto di una volontà di cooperazione e di responsabilità collettiva affermatasi nell'immediato dopoguerra in seno al Consiglio d'Europa.

Per lungo tempo, infatti, il sistema di Strasburgo ha rappresentato un *unicum* nel contesto della cooperazione europea, anche se per lungo tempo tale sistema è stato alquanto sconosciuto e spesso poco influente a livello interno per buona parte degli Stati contraenti.

Timori per eccessive ingerenze per quanto riguarda settori sensibili quali la politica giudiziaria e l'amministrazione stessa della giustizia, marcato distacco di parte della classe politica di certi Stati dall'idea stessa che una giustizia sovranazionale possa e debba incidere sulle scelte giurisprudenziali delle Corti supreme nazionali, hanno per lungo tempo impedito che il sistema di garanzia collettiva imperniato sulla Commissione e la Corte europea dei diritti dell'uomo potesse ricomprendere tutti o quasi tutti i sistemi giuridici europei. Da ciò, assenza di ratifiche e mancato riconoscimento del diritto di ricorso individuale o della giurisdizione della Corte.

2. Un mutamento fondamentale di percezione si è avuto alla metà degli anni settanta. Tutti gli Stati europei non facenti parte della zona d'influenza sovietica avvertirono allora l'importanza di un quadro unico di riferimento per quanto riguarda i diritti dell'uomo. Tale movimento apparve più marcato dopo i mutamenti in chiave democratica degli ultimi regimi autoritari dell'Europa occidentale.

A partire dalla metà degli anni ottanta¹, un'ulteriore spinta è venuta dal fatto che il sistema di garanzia aveva, grazie ad una giurisprudenza ricca ed ispirata degli organi della CEDU ed ad una migliore conoscenza di tale sistema da parte soprattutto degli operatori del diritto, acquisito un'importanza tale da non poter essere più sottovalutata.

Alla fine degli anni ottanta, il ricorso individuale a Strasburgo rappresentava per molti cittadini europei l'unica possibilità - e quasi un atto dovuto - per denunciare violazioni dei diritti fondamentali riguardanti situazioni che non avevano trovato a livello nazionale soluzioni soddisfacenti². Il numero dei ricorsi è salito regolarmente di anno in anno anche grazie all'accresciuto numero degli Stati contraenti dovuto alle sempre più numerose adesioni al Consiglio d'Europa degli Stati appartenenti all'ex blocco sovietico³.

¹ Al 31 dicembre 1985, 17 Stati avevano ratificato la CEDU e riconosciuto il diritto di ricorso individuale. Nel corso dell'anno, erano stati registrati 596 ricorsi, di cui 112 riguardanti il Regno Unito, 104 la Germania, 70 la Francia, 64 la Svezia e 53 l'Italia.

² Al 31 dicembre 1990, gli Stati contraenti che avevano riconosciuto il diritto di ricorso individuale erano saliti a 22. Nel corso dell'anno, erano stati registrati 1657 ricorsi, di cui 248 contro la Francia, 236 contro il Regno Unito, 159 contro l'Austria e 154 contro l'Italia.

³ Alla fine del 1995, gli Stati contraenti erano divenuti 31. Nel corso dell'anno erano stati registrati 3481 ricorsi, di cui 554 contro l'Italia, 471 contro la Francia, 413 contro il Regno Unito 223 contro la Germania e 222 contro la Polonia.

Per il numero dei ricorsi, la situazione più macroscopica di disfunzionamento dell'amministrazione della giustizia a livello nazionale era ed è rappresentata dal problema degli eccessivi ritardi per quanto riguarda i procedimenti civili, penali ed amministrativi (in Italia soprattutto ma anche per quanto riguarda altri paesi).

3. Ad onore del vero, i governi degli Stati membri si erano da tempo resi conto che il sistema di protezione istituito agli inizi degli anni cinquanta per assicurare il rispetto degli impegni da loro assunti mostrava segni di cedimento ed appariva inadeguato per far fronte all'accresciuto numero di ricorsi.

Occorre ricordare che il sistema era imperniato su due organi giurisdizionali: la Commissione, organo di filtro avente natura quasi giudiziaria e compiti in materia di ricevibilità, di componimento amichevole e di accertamento dei fatti; la Corte europea, organo giudiziario cui spettava il compito di decidere in via definitiva sulla sussistenza di una violazione e, eventualmente, di accordare un'equa soddisfazione alla parte lesa.

Di questi due organi, la Commissione, organo essenziale e necessario del precedente sistema, era quello di gran lunga più oberato di lavoro in quanto destinatario di tutti i ricorsi statuali ed individuali. Del resto, solo un piccola parte dei ricorsi erano deferiti alla "prima" Corte, la maggior parte dei ricorsi dichiarati ricevibili ed istruiti da Commissione essendo decisi nel merito dal secondo organo di decisione previsto dalla CEDU, il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa cui spettava anche il compito di sorvegliare l'esecuzione delle sentenze della Corte.

Un protocollo n° 8 fu allora elaborato al fine di accelerare il lavoro della Commissione. Entrato in vigore il 1° gennaio 1990, esso tendeva a permettere alla Commissione di istituire Comitati, per esaminare ricorsi manifestamente irricevibili, e Sezioni (Camere) per decidere nel merito ricorsi che non sollevavano gravi problemi di interpretazione della CEDU.

Ma un'altra - più ambiziosa - opera era già stata messa in cantiere. Essa riguardava la riforma di un sistema divenuto via via complesso e di difficile comprensione. Si pensi ai quattro regolamenti di procedura (uno per la Commissione, due per la Corte ed uno per il Comitato dei Ministri), alle lungaggini procedurali dovute al "doppio grado" di giurisdizione a livello sovranazionale ed alla moltiplicazione da parte dei governi delle eccezioni di irricevibilità di fronte alla Corte. A ciò si deve aggiungere che la procedura di fronte alla Corte ed al Comitato dei Ministri era lungi dall'essere equa per l'individuo, dato che il ricorrente non aveva, di fronte alla Corte, lo stesso *locus standi* del governo e nessun *locus standi* di fronte al Comitato dei Ministri, la cui competenza a decidere in via giurisdizionale una controversia individuale era stata del resto da più parti aspramente criticata e contestata.

4. Iniziata nella metà degli anni ottanta, l'opera di riforma si è tradotta nell'elaborazione di un protocollo, il n° 11, firmato nel maggio 1994 ed entrato in vigore, come si è detto, il 1° novembre 1998, tredici mesi dopo il compimento della procedura di ratifica da parte di tutti gli Stati contraenti della CEDU⁴. Lo scopo dichiarato del protocollo è di far fronte adeguatamente ai compiti assegnati al sistema di protezione nell'ambito della CEDU, compiti consistenti, fra l'altro, nell'elaborazione di un diritto europeo dei diritti dell'uomo valido per oltre quaranta sistemi giuridici. Tutto ciò al fine di accelerare la procedura di esame dei ricorsi e di evitare lungaggini anche a livello sovranazionale.

Tale scopo doveva essere realizzato principalmente - per mezzo di una semplificazione delle strutture di decisione, riunendo in un unico organo, la nuova Corte, i due precedenti organi giurisdizionali, Commissione e "prima Corte"; - sottraendo al

⁴ L'Italia è stato l'ultimo Stato ad aver ratificato il protocollo, il 1° ottobre 1997.

Comitato dei ministri, organo politico, la competenza a decidere nel merito ricorsi individuali e statuali.

Se accelerare la procedura è stato il primo compito assegnato alla riforma, questa ha avuto anche come obiettivo quello di dare concretezza ed efficacia all'opera della Corte, rafforzandone il ruolo ed il prestigio sia nei confronti degli organi giudiziari nazionali, sia con riferimento ad altri organi di giustizia sovranazionali, fra cui la Corte europea di giustizia di Lussemburgo.

È stato previsto in primo luogo che la competenza contenziosa della Corte sarebbe discesa *ispo facto* dall'aver uno Stato ratificato la CEDU (e non più a seguito di un atto esplicito dello stesso, facoltativo e del resto revocabile).

La riforma ha previsto, inoltre, che la Corte avrebbe, a differenza dei due precedenti organi, carattere permanente nel senso che sarebbe stata composta da giudici che avrebbero avuto come sola attività professionale quella di giudice alla Corte e con obbligo di residenza a Strasburgo.

Queste essendo, per sommi capi, le linee direttrici della riforma, vedremo quali sono le strutture attuali della Corte con riferimento alla procedura di esame dei ricorsi, cercando di tracciare un bilancio, anche se molto sommario, dei primi dieci mesi di attività.

5. La nuova Corte è composta da tanti giudici quante sono le Parti contraenti. Attualmente essa comprende 41 giudici. I giudici sono eletti dall'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa a maggioranza dei voti espressi su una lista di tre candidati presentata da ciascuna Parte contraente (governo). Gli attuali giudici sono stati eletti nel gennaio e nell'aprile (per 39 di loro) e nel giugno di quest'anno (il giudice georgiano). L'ultimo giudice, il giudice russo, è stato appena eletto nello scorso settembre. La durata del mandato è di sei anni (ma la metà dei giudici dovrà, solo per la prima volta, essere rinnovata dopo tre anni). Essi sono rieleggibili.

La procedura di elezione è stata messa a punto dall'Assemblea parlamentare allo scopo di rendere il più trasparente possibile la designazione dei candidati da parte dei loro governi rispettivi. Si è auspicato, ad esempio, che i *curricula vitae* siano armonizzati e che venga rispettata una quota proporzionale ragionevole fra i sessi. L'elemento forse più qualificante di tale procedura è rappresentato dalle audizioni dei candidati che si svolgono di fronte ad un sotto - comitato della Commissione per gli affari giuridici e i diritti dell'uomo dell'Assemblea. Spetta in seguito a tale comitato formulare le proposte su cui si esprimerà l'Assemblea plenaria. Tutto ciò rafforza quella legittimità parlamentare europea dei giudici che è una delle caratteristiche principali della Corte.

Per quanto riguarda la durata del mandato, che è come si è detto di sei anni, diverse opinioni erano state espresse in favore, ad esempio, di un mandato di durata più lunga, di nove anni, non rinnovabile.

6. Come si è già visto, la riforma ha sostanzialmente innovato per quanto riguarda la natura e la composizione delle formazioni di giudizio della Corte.

L'organo centrale di tutta la procedura è la *Camera*, organo collegiale inserito in una Sezione, composta da sette giudici e comprendente necessariamente il giudice nazionale⁵. Il ricorso, individuale o statale che sia, è trattato da tale organo che ha piena competenza sia in materia di ricevibilità che di componimento amichevole e di accertamento dei fatti e, beninteso, anche per quando riguarda il merito del ricorso. La Camera può dunque decidere che vi è stata violazione della CEDU ed accordare un'equa soddisfazione.

⁵ Dal punto di vista amministrativo, i giudici sono divisi quattro Sezioni di dieci giudici. Le camere si costituiscono all'interno della Sezione.

In seno alla Sezioni sono istituiti più *Comitati* di tre giudici, il Comitato essendo la formazione di giudizio più ristretta. Tali Comitati hanno il compito di esaminare (e respingere se vi è unanimità fra i giudici) ricorsi manifestamente irricevibili⁶.

La terza formazione di giudizio è quella che ha sollevato più interrogativi. Si tratta della cosiddetta Grande Camera, formazione allargata rispetto alla Camera, composta da diciassette giudici, presieduta dal Presidente della Corte.

La Grande Camera non ha una competenza originaria, nel senso che può solo esaminare i ricorsi che le sono deferiti sia per rimessione da parte di una Camera⁷, sia per rinvio ad opera di una delle parti, dopo la sentenza emessa da una Camera, ed entro il termine di tre mesi dalla pronuncia della sentenza⁸.

Sono fra l'altro membri di diritto di tale formazione il Presidente della Camera che ha pronunciato la sentenza "impugnata" ed il giudice nazionale, membro di diritto di qualsiasi Camera nei casi in cui vengono esaminati ricorsi diretti contro lo Stato di cui è cittadino o a cui titolo egli è stato eletto⁹.

Come si evince chiaramente da quanto disposto dalla CEDU, il ruolo assegnato alla Grande Camera è di poter offrire una "seconda riflessione" su problemi di primaria importanza che investono sia l'interpretazione della CEDU che situazioni particolarmente complesse. Rimessione e rinvio sono i due strumenti giuridici attraverso i quali si è cercato di appianare i dissensi fra le Parti contraenti quando si sono delineate le grandi linee della riforma: Corte unica o doppio grado di giurisdizione, anche se snellito rispetto al precedente sistema (Commissione e "prima Corte").

In verità, la possibilità di "rimessione" esisteva già nel vecchio sistema, sia di fronte alla Commissione che di fronte alla Corte. Esso era però il frutto di una riflessione, diciamo così, endogena, cioè proveniente dagli stessi organi di decisione.

L'elemento nuovo è costituito senza alcun dubbio dal "rinvio" su richiesta delle parti, dalla possibilità cioè di un riesame di un caso all'interno della Corte, ma da parte di un organo diverso con una composizione allargata. E' anche vero, però, che tale riesame è subordinato all'accettazione della possibilità stessa di un riesame da parte di un collegio di cinque giudici¹⁰.

La possibilità di chiedere il rinvio è stata interpretata dalla dottrina come una concessione, necessaria anche se criticabile, al fine di realizzare quel compromesso senza del quale non sarebbe stato possibile por mano alla riforma. Ma essa è stata anche largamente criticata sotto il profilo di una pretesa "non parzialità" strutturale dell'organo preposto al riesame, vale a dire la Grande Camera. Infatti, data la sua composizione, comprendente necessariamente due giudici che avevano già avuto modo di trattare il caso e si erano già espressi nel merito delle controversie, tale organo non sarebbe apparso esente da preconcetti e dunque non avrebbe potuto apparire "imparziale". A sostegno di tale assunto, è stata anche invocata la giurisprudenza della Corte in tema di imparzialità "oggettiva" dell'organo giudicante sulla base di quanto è prescritto dall'articolo 6 CEDU¹¹.

Ed è per questo che, molto oculatamente, il Regolamento della Corte ha appor-

⁶ Si tratta di un sistema già in vigore per la Commissione europea dei diritti dell'uomo e previsto dal protocollo n° 8.

⁷ Se l'oggetto del ricorso all'esame di una Camera solleva gravi problemi di interpretazione della CEDU o se la sua soluzione rischia di dar luogo a contrasto con una precedente sentenza della Corte (vedasi art. 30 della CEDU).

⁸ È l'ipotesi prevista al par. 1 CEDU: "entro un termine di tre mesi...ogni parte alla controversia può, in situazioni eccezionali, chiedere che il caso sia rinviato dinanzi alla Grande Camera."

⁹ Art. 27, par. 3 CEDU.

¹⁰ Art. 43, par. 2 CEDU.

¹¹ Giurisprudenza consacrata fra l'altro nelle sentenze De Cubber e Piersack.

tato un correttivo, sempre però entro i limiti tracciati dal testo convenzionale. E' stato previsto, infatti, che il collegio di cui all'articolo 43 CEDU è composto dal Presidente della Corte, dai Presidenti o vice Presidenti di sezioni diverse da quella che ha costituito la Camera che ha trattato il caso e da un giudice supplementare, designato per rotazione tra i giudici diversi da quelli che hanno trattato il caso nella Camera¹².

Con ciò si è inteso, con ogni probabilità, evitare che i due giudici membri di diritto, in quanto uno Presidente della Camera che aveva già esaminato il ricorso e l'altro giudice nazionale, potessero avere un peso anche nel momento della decisione sulla possibile accettazione o meno del "rinvio" proposto dalle parti.

Per quanto riguarda la procedura di esame di un ricorso, il Regolamento della Corte si è largamente ispirato a quanto previsto nel Regolamento della Commissione ed, in parte, in quello della "prima" Corte.

Vorrei soffermarmi su taluni aspetti particolari che attengono allo svolgimento della procedura e riguardanti: la pubblicità delle procedure, il regime linguistico, le misure cautelari, il giudice relatore, l'intervento di terzi, le udienze e il regolamento amichevole.

7. Importante novità rispetto al precedente sistema, almeno per quanto riguardava la procedura iniziale di fronte alla Commissione, la pubblicità della procedura è una esigenza che discende direttamente dal testo convenzionale¹³. Una sola eccezione è prevista: quella riguardante la procedura di regolamento amichevole¹⁴. Nel precedente sistema, in cui la Commissione prima ed il Comitato dei Ministri poi esaminavano e decidevano oltre il 95% dei ricorsi senza l'intervento della "prima" Corte, la regola era quella della confidenzialità della procedura¹⁵. Confidenzialità posta soprattutto a tutela degli interessi (e della suscettibilità) dello Stato convenuto. Invero, erano soprattutto i governi i più interessati a mantenere un riserbo sui procedimenti pendenti a Strasburgo al fine di poter presentare le loro tesi al riparo da eccessive interferenze da parte dell'opinione pubblica. Ciò che preme sottolineare è che, in sede di riforma, sono stati gli stessi governi a voler rinunciare alla regola di confidenzialità, imposta dal testo convenzionale del 1950, in quanto non più rispondente ai criteri di trasparenza per tutto ciò che è suscettibile di interessare il pubblico. Si tratta evidentemente di un elemento estremamente positivo a livello di principi, ma che pone alla cancelleria della Corte non pochi problemi pratici. Infatti, i ricorsi pendenti di fronte alla Corte sono dell'ordine delle migliaia, con fascicoli a volte molto voluminosi. Un sistema di totale apertura al pubblico degli archivi della Corte condurrebbe a risultati incompatibili con una sana gestione delle risorse umane e finanziarie. Il Regolamento ha inteso ovviare, ma solo parzialmente, a tale inconveniente, prevedendo che i documenti depositati in cancelleria sono accessibili al pubblico solo "dopo la registrazione del ricorso"¹⁶.

8. Per quanto riguarda il regime linguistico, quantunque in apparenza immutato rispetto al precedente, il regolamento della Corte ha introdotto qualche novità di rilievo. Se il testo ufficiale della CEDU è redatto nelle due lingue ufficiali del Consiglio d'Europa, il francese e l'inglese, nulla è ivi previsto per quanto riguarda il regime linguistico della Corte. Il regime applicabile alla procedura di fronte alla Commissione ed alla "prima Corte" si basava sul bilinguismo: francese, inglese. Di fronte alla "prima Corte" e con un carico non eccessivo soprattutto nei primi anni di esistenza, il

¹² Art. 26 par. 6 del Regolamento della Corte.

¹³ L'art. 40 par. 2 CEDU prevede che "I documenti depositati presso l'ufficio di cancelleria sono accessibili al pubblico a meno che il presidente della Corte non decida diversamente."

¹⁴ A termini dell'art. 38 par. 3 CEDU tale procedura "è riservata".

¹⁵ Si veda l'art. 33 del testo iniziale CEDU.

¹⁶ Art. 33 par. 3 del regolamento della Corte.

bilinguismo era strettamente osservato; tutti i documenti di lavoro erano tradotti in tutte e due le lingue ufficiali.

Di fronte alla Commissione, il regime era alquanto differente. Non solo la corrispondenza con il ricorrente si svolgeva nella sua lingua nazionale, ma tutta la documentazione esisteva solo nella lingua nazionale (circa trenta lingue). La procedura di fronte alla Commissione obbediva al principio del cosiddetto "bilinguismo alternato": il francese e l'inglese essendo utilizzati alternativamente senza che vi fosse una traduzione nell'altra lingua¹⁷.

La nuova Corte, confrontata a problemi di carico di lavoro e di bilancio, ha optato per un sistema che assicura, da un lato, per quanto riguarda la fase iniziale della procedura il libero accesso del ricorrente alla Corte e, dall'altro, nelle fasi più avanzate tende a facilitare l'esame del ricorso da parte delle formazioni di giudizio.

Fermo restando che "le lingue ufficiali della Corte sono il francese e l'inglese"¹⁸, il Regolamento ha previsto che anteriormente alla decisione di ricevibilità le comunicazioni con il ricorrente "devono essere effettuate o redatte in una delle lingue ufficiali delle Parti contraenti se non sono effettuate o redatte in una delle lingue ufficiali della Corte"¹⁹. Tale disciplina è applicabile in oltre il 90% dei ricorsi, in quelli cioè non dichiarati ricevibili (meno del 10% del totale).

Dopo la dichiarazione di ricevibilità, il regime applicabile è il seguente²⁰. Le comunicazioni al ricorrente e le sue osservazioni debbono essere redatte in una delle lingue ufficiali "a meno che il Presidente della Camera non autorizzi l'uso della lingua ufficiale di una Parte contraente". In tal caso, la cancelleria provvede all'interpretazione o alla traduzione. Se è il governo convenuto a chiedere di poter utilizzare una lingua non ufficiale spetta a quest'ultimo assumerne i relativi costi. Inoltre, il governo può essere invitato a fornire una traduzione delle osservazioni nella lingua nazionale qualora queste sono state presentate in una delle lingue ufficiali e ciò "al fine di facilitarne la comprensione al ricorrente".

Come si vede, il regime è piuttosto complesso. Esso tende da una parte a semplificare il regime linguistico dell'organo giudicante - e a facilitare la comprensione del contenuto dei fascicoli da parte dei giudici - mantenendo il principio, caro alla Commissione, del libero accesso del ricorrente all'organo sovranazionale e, dall'altra, a ridurre i costi delle traduzioni e dell'interpretazione mettendo a carico dei governi le relative spese.

Rimane un problema di non agevole soluzione e che riguarda la rappresentanza del ricorrente. Dispone il Regolamento²¹ che "l'avvocato o altra persona incaricata dal ricorrente, nonché quest'ultimo se richiede l'autorizzazione ad assumere personalmente la difesa dei propri interessi, devono conoscere sufficientemente una delle lingue ufficiali della Corte". Anche se "il Presidente della Camera può autorizzare l'uso di una lingua non ufficiale" ciò tuttavia non esime il rappresentante o il ricorrente ad avere una sufficiente conoscenza di una delle lingue ufficiali dato che, in caso di udienza, le dichiarazioni che l'agente del governo può fare in una delle lingue ufficiali non sono in via di principio tradotte nella lingua nazionale del ricorrente.

¹⁷ È facile capire perché la Commissione abbia adottato un sistema pragmatico e non rigido. In primo luogo, al fine di poter assicurare l'efficacia del diritto di ricorso individuale, permettendo al cittadino di presentare il ricorso nella lingua nazionale. In secondo luogo, per ragioni di rapidità e di bilancio. Tradurre il contenuto dei fascicoli, a volte di centinaia di pagine, in entrambe le lingue ufficiali avrebbe ancor più rallentato la procedure e avrebbe provocato costi non sostenibili.

¹⁸ Art. 34 par. 1 del Regolamento della Corte.

¹⁹ Art. 34 par. 2 del Regolamento della Corte.

²⁰ Si veda l'art. 34 par. 3 del Regolamento della Corte.

²¹ Art. 36 par. 5 del Regolamento della Corte.

9. La possibilità per la Corte di adottare misure cautelari non discende da una norma convenzionale. I redattori del protocollo n° 11 non hanno innovato rispetto al testo precedente della CEDU, anche perché la “prima Corte” aveva adottato un orientamento eccessivamente prudente, se non negativo, circa la sussistenza al riguardo di un obbligo specifico a carico degli Stati²². Come si sa, la prassi di adottare misure cautelari era stata sviluppata in modo pragmatico dalla Commissione la quale aveva, in seguito, inserito una specifica disposizione nel proprio Regolamento²³. Tale prassi era sostanzialmente condivisa dai governi che, nelle stragrande maggioranza dei casi, avevano sempre osservato le indicazioni che la Commissione rivolgeva loro²⁴.

L'attuale Corte ha mantenuto tale prassi. Le misure cautelari possono essere dunque adottate dalla Camera o dal suo Presidente, su istanza di parte oppure d'ufficio, “nell'interesse delle parti o della corretta conduzione del procedimento”. Il Regolamento ha altresì previsto (e si tratta di una novità di una certa importanza) che il Comitato dei Ministri deve essere informato dell'adozione delle misure cautelari²⁵. Con ciò la Corte ha inteso coinvolgere l'organo politico per eccellenza del Consiglio d'Europa, e che rappresenta la collettività degli Stati, in un controllo indiretto della condotta dei singoli governi in una materia sensibile ma che non può sfuggire ad una disciplina da parte di un organo giudicante come è la Corte.

10. Per quando riguarda lo svolgimento della procedura, il Regolamento si è ispirato alla prassi della Commissione ed ha introdotto la figura del giudice relatore. Ogni ricorso, sia esso statale o individuale, viene attribuito ad un giudice che agisce in qualità di relatore. Di regola, il ricorso è assegnato alla Sezione in cui siede il giudice nazionale. Il giudice relatore è dunque designato dal Presidente della Sezione fra uno dei giudici della propria Sezione. Il Regolamento disciplina in modo preciso i compiti del giudice relatore, facendone il vero e proprio motore della procedura²⁶. Globalmente spetta a tale giudice, per mezzo di domande rivolte alla parti: completare il fascicolo acquisendo con ciò agli atti tutti gli elementi mancanti; decidere in via di principio che il ricorso venga esaminato da un Comitato in quanto manifestamente irricevibile; presentare proposte in materia di ricevibilità e circa la procedura da seguire in un dato caso. E' dunque il giudice relatore che si fa carico, con l'assistenza dei referendari della Corte, dei progetti di decisione e di sentenza. Dato il suo ruolo, centrale e delicato, il nome del giudice relatore non è reso pubblico al fine di garantirne l'imparzialità e proteggerlo da eventuali pressioni soprattutto da parte dell'opinione pubblica.

11. L' intervento di terzi, esistente nel precedente sistema solo per quanto riguardava la procedura di fronte alla “prima” Corte e disciplinato dal Regolamento di quest'ultima, è ora espressamente inserito nel testo convenzionale. Esso prevede un diritto di intervento per la Parte contraente il cui cittadino sia ricorrente ed una facoltà di intervento, a discrezione del Presidente della Corte. Nella prima ipotesi, il governo ha il diritto di presentare osservazioni per iscritto e di partecipare alle udienze. Nella seconda ipotesi è il Presidente che decide se occorre, “nell'interesse di una corretta amministrazione della giustizia”, invitare ogni governo interessato od ogni persona interessata diversa dal ricorrente, a presentare osservazioni per iscritto o a partecipare alle udienze²⁷.

²² Si veda la sentenza Cruz Varas

²³ Il “celebre” art. 36.

²⁴ Soprattutto in materia di espulsione o di estradizione.

²⁵ Art. 39 del regolamento della Corte.

²⁶ Si veda l'art. 48 per i ricorsi statuali e l'art. 49 per quelli individuali.

Al riguardo, il Regolamento ha previsto che le domande di autorizzazione ad intervenire “devono essere debitamente motivate” oltre che ad essere presentate in una delle lingue ufficiali “in un termine ragionevole dopo la fissazione del procedimento scritto”. Ciò permetterà al Presidente di operare un controllo circa la pertinenza e l’interesse per la procedura delle domande presentate.

L’intervento di terzi, un vero e proprio intervento in causa, se utilizzato e disciplinato in modo da evitare che la procedura si dilunghi e si complichino inutilmente, permetterà ai governi ed alle istituzioni interessate alla soluzione di una controversia (in special modo alle organizzazioni non governative) di illuminare e sensibilizzare la Corte sulle conseguenze e ripercussioni che la sentenza nel merito può avere su situazioni simili a quelle oggetto del ricorso. Le parti interessate potranno così influenzare concretamente il contenuto di una pronuncia giurisprudenziale che può valere per altre fattispecie ed altri sistemi giuridici europei.

12. La procedura di fronte alla Corte è, almeno nella stragrande maggioranza dei casi, esclusivamente scritta. L’udienza è riservata ai casi più complessi ed importanti. Il testo convenzionale prevede semplicemente che l’udienza è pubblica a meno che la Corte non decida diversamente a causa di circostanze eccezionali²⁸. Il che lascia ampio spazio alla Corte per decidere se, ed in quale caso, si debba tenere un’udienza. Nel sistema precedente se di fronte alla “prima” Corte, visto il numero non eccessivo dei casi da trattare, l’udienza era quasi d’obbligo, di fronte alla Commissione l’udienza era l’eccezione. Solo 35 udienze al massimo erano tenute ogni anno dalla Commissione a fronte di centinaia di ricorsi comunicati ai governi o ricevibili.

Nella procedura davanti alla nuova Corte, l’udienza è necessaria in caso di ricorsi statuali sia allo stadio della ricevibilità che nel merito, qualora una o più Parti ne facciano richiesta (oppure se la Camera decide in tal senso d’ufficio)²⁹. Ciò che sembra prevalere per tali ricorsi è la volontà che i governi possono manifestare affinché alla procedura scritta si affianchi una procedura orale per situazioni obiettivamente delicate quali sono quelle che attengono ai ricorsi statuali.

Per quanto riguarda i ricorsi individuali, l’udienza è facoltativa allo stadio della ricevibilità ed è decisa, sia su istanza di parte che d’ufficio, dalla Camera³⁰.

Per quanto riguarda il merito un’udienza ha luogo solo se la Camera lo decide d’ufficio o, se nessuna udienza vertente anch’essa sul merito abbia avuto luogo allo stadio della ricevibilità³¹, su istanza di parte. La Camera può decidere, *in via eccezionale*, che non necessita alcuna udienza per il compimento delle proprie funzioni³².

Questo è quanto prevede il Regolamento in ossequio al principio secondo il quale l’udienza delle parti è essenziale per un corretto funzionamento della giustizia. Occorre però aggiungere subito che, nei fatti, tale principio subisce parecchie deroghe e che le eccezionali considerazioni cui si riferisce il Regolamento (“in via eccezionale”) per decidere di non tenere un’udienza fanno sì che l’udienza è riservata ad un numero ristretto di casi, come succedeva in passato per la procedura di fronte alla Commissione³³.

²⁷ Art. 36 CEDU e art. 61 del Regolamento della Corte.

²⁸ Art. 40 CEDU.

²⁹ Art. 51 par. 5 e art. 58 par. 2 del Regolamento della Corte.

³⁰ Art. 54 par.4 del regolamento della Corte.

³¹ Occorre precisare che una udienza allo stadio della ricevibilità di regola verte e sulla ricevibilità e sul merito del ricorso.

³² Art. 59 par. 2 del Regolamento della Corte.

³³ Si tratta di una prassi dettata da criteri di speditezza e di razionale gestione delle risorse finanziarie.

13. Gli artefici della riforma hanno esplicitamente mantenuto nel testo convenzionale la possibilità di chiudere un caso per mezzo di un componimento amichevole. La Corte, del pari che la Commissione nel precedente sistema, deve dopo la dichiarazione di ricevibilità porsi a disposizione degli interessati al fine di pervenire a tale componimento³⁴. I redattori del protocollo n° 11 hanno espressamente indicato di voler continuare la prassi seguita dalla Commissione al fine di favorire la conclusione di un accordo fra le parti. Questa prassi consisteva, fra l'altro, nell'esprimere subito dopo la ricevibilità un parere provvisorio sul merito del ricorso, opinione portata a titolo confidenziale a conoscenza delle parti per permettere loro di soppesare i pro e i contro di un eventuale componimento. E' ovvio che tale prassi facilitava il compito dell'agente del governo che poteva in tal modo far presente alle proprie autorità l'interesse a chiudere il caso mediante un accordo con il ricorrente, evitando così una condanna certa o quasi certa ed, in ogni caso, una pubblicità eccessiva data al ricorso.

La situazione è mutata con la nuova Corte. Il Regolamento non prevede, ad esempio, come succedeva per la Commissione, che il parere che essa può adottare³⁵ possa essere portato in seguito a conoscenza delle parti. A termini di Regolamento il cancelliere, su istruzioni della Camera o del Presidente, "si mette a disposizione delle parti al fine di pervenire ad una composizione amichevole". E' anche previsto che "la Camera adotta tutte le misure necessarie per facilitare la conclusione di tale composizione"³⁶.

Da tale regolamentazione risulta evidente che la Corte la quale, a differenza dalla Commissione, è un organo pienamente giudiziario³⁷, non ha inteso assumere un ruolo che non sembra addirsi ad un organo giudiziario. Non si è ritenuto opportuno, dunque, che tale organo il cui compito è di pronunciarsi definitivamente nel merito della controversia possa rivelare alle parti in anticipo, anche se a titolo confidenziale, un parere anche se solamente provvisorio.

Come si vede, si tratta nella fattispecie di una procedura *sui generis* che non riprende quella della Commissione ma che fa perno quasi esclusivamente sul cancelliere cui spetta, in qualche modo, di far "capire" alle parti quali *potrebbe essere l'esito* della controversia alla luce specialmente della giurisprudenza e della prassi. E' questo un compito delicato e che solo la futura prassi potrà chiarire.

14. Si può a distanza di soli dieci mesi tracciare un primo bilancio dell'attività della nuova Corte? Il compito non è agevole, perché complesse sono state le situazioni cui essa è stata confrontata e imprevedibili le condizioni poste al suo funzionamento.

In primo luogo occorre sottolineare che la nuova Corte non si è trovata nella situazione di poter organizzare il proprio lavoro in funzione del contenzioso che le sarebbe stato trasmesso. Essa non si è trovata nella condizione di poter plasmare in qualche modo, mediante opportuni adattamenti, le procedure di esame dei ricorsi tenendo conto delle esigenze di un corretto funzionamento del sistema. In altri termini, la Corte non ha potuto beneficiare di un periodo di rodaggio per accumulare esperienze e riflessioni.

Si pensi al carico di lavoro della Corte quale risultava alla data del 1° novembre 1998, carico costituito essenzialmente, secondo quanto previsto dalle disposizioni

³⁴ Art. 38 par. 1 b CEDU.

³⁵ Si veda ad esempio l'art. 49 par. 4 c) del Regolamento della Corte.

³⁶ Art. 62 par. 1 del Regolamento della Corte.

³⁷ La Commissione era anche definita come un organo quasi-giudiziario quasi a sottolineare che se la decisione di irricevibilità era definitiva, non più soggetta a ricorso, essa non aveva nessuna competenza per definire il merito della controversia.

transitorie, dai ricorsi pendenti di fronte alla Commissione, ad eccezione dei ricorsi dichiarati ricevibili (circa 500) che quest'organo avrebbe dovuto esaminare nell'arco di un anno.

I ricorsi pendenti erano più di 6 700; i fascicoli provvisori aperti circa quarantamila.

Occorre anche sottolineare che altre disposizioni transitorie previste dal protocollo n° 11, quelle riguardanti cioè la procedura d'esame dei ricorsi deferiti alla "prima" Corte e non trattati da questa (87 ricorsi alla data del 1° novembre 1998), ricorsi che debbono essere trattati obbligatoriamente dalla Grande Camera, hanno reso più difficile l'organizzazione dei lavori della nuova Corte. Questa, infatti, ha dovuto consacrare tempo ed energie per esaminare ricorsi più o meno importanti secondo una procedura meno snella, non foss'altro che per il numero dei giudici implicati nella procedura, di quella della Camera.

Inoltre, il fatto di aver prolungato l'esistenza della Commissione per un anno non ha facilitato il compito della Corte dato che una parte degli agenti della cancelleria (giuristi e assistenti amministrativi) hanno dovuto assistere i membri della Commissione e non hanno potuto, perciò, mettersi a disposizione dei giudici della Corte. Tutto ciò ha inevitabilmente ritardato la trattazione dei ricorsi da parte della Corte.

Si deve aggiungere altresì che la nuova Corte ha suscitato molte speranze che si sono tramutate in altrettanti ricorsi. Da ciò un aumento del contenzioso di oltre il 25% in pochi mesi³⁸.

Ad aggravare un quadro non proprio sereno occorre anche sottolineare che uno dei problemi più gravi cui la Corte è confrontata riguarda il bilancio di funzionamento messo a sua disposizione, bilancio che è parte del generale del Consiglio d'Europa.

In un periodo di ristrettezze e di bilancio a crescita "zero", come si suol dire, le conseguenze di un bilancio che non prevede nessun aumento può creare alla Corte problemi che possono incidere seriamente sulla credibilità di un sistema il quale non è così in messo in condizione di poter assolvere al compito che gli è stato assegnato. Più di un problema tecnico, si tratta di un problema squisitamente politico e che spetta agli Stati di risolvere in modo soddisfacente.

Tuttavia, nonostante le obiettive difficoltà, si può che la Corte ha affrontato con serietà e determinazione i compiti assegnatili dalla CEDU cercando di razionalizzare e semplificare le procedure, al fine di accelerare il trattamento dei ricorsi. Ma tutto ciò ha un limite invalicabile nella volontà di mantenere, per quanto riguarda i contenuti giurisprudenziali, il livello qualitativo raggiunto nel precedente sistema dalla Commissione e dalla "prima" Corte.

Al riguardo, si può affermare sin da ora che la Corte non solo ha mantenuto *l'acquis jurisprudentiel* dei precedenti organi, ma ha sviluppato tendenze che, ampliandone i contenuti, confermano i principi su cui poggia il diritto europeo dei diritti dell'uomo.

³⁸ Le cifre sono eloquenti. Per il periodo fra il 1 novembre 1998 e il 14 settembre 1999 erano stati registrati 6618 ricorsi. Nello stesso periodo la Corte ha dichiarato irricevibili o cancellato dal ruolo 2108 ricorsi, comunicato ai governi 863 ricorsi, dichiarato ricevibili 452 ricorsi, proceduto al componimento di 11 ricorsi e pronunciato 60 sentenze nel merito. I ricorsi pendenti alla data del 14 settembre erano 11387.

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME / EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Tab. 1. Tableau statistique par pays pour la période du 01.11.98 au 30.09.99 | *Statistical table by country for the period 01.11.98 to 30.09.99*

Etat	Dossiers provisoires ouverts	Requêtes enregistrées	Requêtes déclarées irrecevables ou rayées du rôle	Requêtes déclarées recevables	Requêtes communiquées au Gouvernement	Arrêts règlement amiable	Arrêts sur le fond	Requêtes Pendantes le 30.09.99*
State	Provisional files opened	Applications registered	Applications declared inadmissible or struck off	Applications declared admissible	Applications referred to Government	Friendly settlement Judgments	Judgments on merits	Applications Pending on 30.09.99*
Albanie/ <i>Albania</i>	4	0	0	0	0	0	0	2
Allemagne/ <i>Germany</i>	1469	435	238	0	8	0	2	450
Andorre/ <i>Andorra</i>	0	1	1	1	0	1	0	1
Autriche/ <i>Austria</i>	305	210	111	7	9	0	0	449
Belgique/ <i>Belgium</i>	237	121	20	5	3	0	1	147
Bulgarie/ <i>Bulgaria</i>	336	174	35	2	4	0	1	226
Chypre/ <i>Cyprus</i>	22	12	3	2	2	0	1	19
Croatie/ <i>Croatia</i>	139	89	12	0	1	0	0	92
Danemark/ <i>Denmark</i>	121	52	50	1	5	0	0	38
Espagne/ <i>Spain</i>	267	203	102	5	9	1	1	237
Estonie/ <i>Estonia</i>	36	22	5	1	0	0	0	21
Finlande/ <i>Finland</i>	158	137	58	3	9	0	0	265
France/ <i>France</i>	2282	678	195	47	103	2	9	884
Georgie/ <i>Georgia</i>	6	0	0	0	0	0	0	0
Grèce/ <i>Greece</i>	151	121	50	12	23	1	2	128
Hongrie/ <i>Hungary</i>	191	70	23	1	1	0	1	130
Irlande/ <i>Ireland</i>	33	18	4	3	1	0	0	35
Islande/ <i>Iceland</i>	5	3	3	2	2	0	0	10
Italie/ <i>Italy</i>	2669	915	171	311	537	0	13	1651
Lettonie/ <i>Latvia</i>	60	31	12	0	1	0	0	22
Liechtenstein/ <i>Liechtenstein</i>	1	1	1	0	0	0	0	3

* Y compris des affaires pendantes lors de l'entrée en vigueur du Protocole N° 11.

* *Including cases already pending when Protocol No. 11 entered into force.*

Etat	Dossiers provisoires ouverts	Requêtes enregistrées	Requêtes déclarées irrecevables ou rayées du rôle	Requêtes déclarées recevables	Requêtes communiquées au Gouvernement	Arrêts règlement amiable	Arrêts sur le fond	Requêtes Pendantes le 30.09.99*
State	Provisional files opened	Applications registered	Applications declared inadmissible or struck off	Applications declared admissible	Applications referred to Government	Friendly settlement Judgments	Judgments on merits	Applications Pendants on 30.09.99*
Lituanie/ <i>Lithuania</i>	115	68	27	3	13	0	0	55
Luxembourg/ <i>Luxembourg</i>	21	13	7	0	2	0	0	23
ERY Macédoine/ <i>FYRO Macedonia</i>	24	11	8	0	0	0	0	8
Malte/ <i>Malta</i>	11	4	0	1	1	0	2	6
Moldova/ <i>Moldova</i>	95	20	5	0	1	0	0	24
Norvège/ <i>Norway</i>	37	17	7	1	0	0	1	47
Pays-Bas/ <i>Netherlands</i>	252	175	106	1	10	1	1	179
Pologne/ <i>Poland</i>	2656	530	308	1	25	0	2	1040
Portugal/ <i>Portugal</i>	134	97	13	19	17	5	2	160
Roumanie/ <i>Roumania</i>	729	192	14	2	20	0	1	361
Royaume-Uni/ <i>United Kingdom</i>	919	422	173	26	40	0	6	742
Russie (Fed)/ <i>Russia (Fed)</i>	1470	761	191	0	2	0	0	615
Saint-Marin/ <i>San Marino</i>	1	1	1	1	1	0	1	13
Rép. Slovaque/ <i>Slovak Rep.</i>	187	116	27	3	10	0	2	172
Slovénie/ <i>Slovenia</i>	93	71	24	0	1	0	0	92
Suède/ <i>Sweden</i>	261	179	93	1	4	0	0	208
Suisse/ <i>Switzerland</i>	266	135	67	0	2	0	0	176
Rép. Tchèque/ <i>Czech Rep.</i>	220	126	59	4	8	0	0	153
Turquie/ <i>Turkey</i>	423	619	133	48	131	0	17	2248
Ukraine/ <i>Ukraine</i>	697	358	155	4	2	0	0	366
TOTAL	17103	7208	2512	518	1008	11	66	11498

* Y compris des affaires pendantes lors de l'entrée en vigueur du Protocole N° 11.

* Including cases already pending when Protocol No. 11 entered into force.

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Tab. 2. Requêtes pendantes | *Pending applications*

État	En attente d'un examen par la cour	En cours d'examen	Total
<i>State</i>	<i>Waiting to go before the Court</i>	<i>In the course of examination</i>	
Albanie/ <i>Albania</i>	2	0	2
Allemagne/ <i>Germany</i>	420	30	450
Andorre/ <i>Andorra</i>	1	0	1
Autriche/ <i>Austria</i>	391	58	449
Belgique/ <i>Belgium</i>	125	22	147
Bulgarie/ <i>Bulgaria</i>	210	16	226
Chypre/ <i>Cyprus</i>	12	7	19
Croatie/ <i>Croatia</i>	82	10	92
Danemark/ <i>Denmark</i>	25	13	38
Espagne/ <i>Spain</i>	196	41	237
Estonie/ <i>Estonia</i>	17	4	21
Finlande/ <i>Finland</i>	227	38	265
France/ <i>France</i>	650	234	884
Georgie/ <i>Georgia</i>	0	0	0
Grèce/ <i>Greece</i>	77	51	128
Hongrie/ <i>Hungary</i>	127	3	130
Irlande/ <i>Ireland</i>	30	5	35
Islande/ <i>Iceland</i>	5	5	10
Italie/ <i>Italy</i>	561	1090	1651
Lettonie/ <i>Latvia</i>	21	1	22
Liechtenstein/ <i>Liechtenstein</i>	1	2	3
Lituanie/ <i>Lithuania</i>	38	17	55
Luxembourg/ <i>Luxembourg</i>	16	7	23
ERY Macédoine/ <i>FYRO Macedonia</i>	8	0	8
Malte/ <i>Malta</i>	3	3	6
Moldova/ <i>Moldova</i>	23	1	24
Norvège/ <i>Norway</i>	38	9	47
Pays-Bas/ <i>Netherlands</i>	151	28	179
Pologne/ <i>Poland</i>	958	82	1040
Portugal/ <i>Portugal</i>	107	53	160
Roumanie/ <i>Roumania</i>	300	61	361
Royaume-Uni/ <i>United Kingdom</i>	547	195	742
Russie (Fed)/ <i>Russia (Fed)</i>	613	2	615
Saint-Marin/ <i>San Marino</i>	8	5	13
Rép. Slovaque/ <i>Slovak Rep.</i>	150	22	172
Slovénie/ <i>Slovenia</i>	88	4	92
Suède/ <i>Sweden</i>	184	24	208
Suisse/ <i>Switzerland</i>	155	21	176
Rép. Tchèque/ <i>Czech Rep.</i>	133	20	153
Turquie/ <i>Turkey</i>	1282	966	2248
Ukraine/ <i>Ukraine</i>	358	8	366
TOTAL	8340	3158	11498

UNIFICAZIONE EUROPEA E PRESIDII PENALISTICI

ROLAND RIZ

ordinario di diritto penale nell'Università di Padova; professore emerito della Pontificia Università Lateranense

Capitolo I

La mancanza di un diritto penale comunitario

1. *Premessa.* Il nostro Convegno riprende il dialogo sul tema della giustizia penale italiana nella prospettiva europea cercando di chiarire i limiti entro i quali si può prevedere uno sviluppo dei presidi penalistici nella prospettiva dell'unificazione europea.

Certo nell'ultimo decennio abbiamo visto fiorire convegni e monografie in cui si considerava quasi realizzato il «diritto penale europeo» o il «diritto penale comunitario», creando false aspettative ed inutili entusiasmi.

In realtà, la creazione di un diritto penale europeo o di un diritto penale comunitario, ancorché auspicabile, è ancora lontana dalla sua realizzazione.

Vediamo gli ostacoli che si presentano alla auspicata unificazione:

2. *Primo ostacolo: l'ordinamento interno con il principio di legalità e la riserva di legge.* Molti Stati prevedono nella loro costituzione quali siano le fonti legali del proprio diritto penale. In tal caso la «norma costituzionale sulle fonti» si traduce in una «norma sulle norme» (Kelsen la chiamava *Grundnorm*). Nel nostro ordinamento una norma sulle norme è l'art. 25 Cost., il quale, al comma 2°, sancisce che «nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso», aggiungendo al comma 3° che «nessuno può essere sottoposto a misure di sicurezza se non nei casi previsti dalla legge».

Già prima dell'entrata in vigore della Costituzione (1° gennaio 1948) il codice penale aveva sancito nell'art. 1 che «nessuno può essere punito per un fatto che non sia espressamente preveduto come reato dalla legge, né con pene che non siano da essa stabilite» e nell'art. 199 che «nessuno può essere sottoposto a misure di sicurezza che non siano espressamente stabilite dalla legge e fuori dei casi dalla legge stessa preveduti».

Siamo di fronte a due disposizioni del codice penale che - pur avendo solo carattere di legge ordinaria - sono state da sempre riconosciute quali principi dell'ordinamento.

Se la Costituzione avesse però taciuto su questo punto, sarebbe sorta la domanda se in un ordinamento a costituzione rigida, su un punto così essenziale, possano valere principi non previsti, né formalmente riconfermati in sede costituzionale (v. emendamenti Bettiol e Leone n. 896 e n. 898). Questa fu la vera ragione che spinse l'Assemblea costituente a ribadire *expressis verbis*, nell'art. 25 Cost. il principio di «riserva di legge» in materia penale.

Va subito chiarito che il *principio di legalità* di cui agli artt. 1 e 199 c.p. e il *principio di riserva di legge* di cui all'art. 25 commi 2° e 3° Cost., ancorché collegati, presentano ciascuno una propria portata.

Perché il *principio di legalità* risulti soddisfatto, è sufficiente che il fondamento della punibilità - e il parallelo limite negativo - sia riconducibile ad una previa legge formale o ad un atto avente forza di legge. Tale principio può trovare applicazione e rispetto anche in un sistema a costituzione flessibile (v. art. 1 c.p. e Statuto albertino).

L'istituto della *riserva di legge*, invece, impone lo stesso principio (art. 25 comma 2° Cost.: «Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso»), ma presuppone in aggiunta una rigidità costituzionale garantita dal sindacato sulle leggi, che nell'ordinamento costituzionale vigente è esercitato dalla Corte Costituzionale.

Ecco perché il passaggio dallo statuto albertino alla Costituzione repubblicana ha segnato un arricchimento qualitativo del principio della riserva di legge.

Vigente lo Statuto albertino (costituzione flessibile), il principio di legalità non costituiva che un'autolimitazione per il legislatore ordinario, conseguendone la piena legittimità di qualsivoglia rinvio a disposizioni di natura regolamentare anche tale da rimettere a detta fonte secondaria il potere di stabilire quali tra i comportamenti che andrà a disciplinare saranno penalmente sanzionati.

Con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, la riserva di legge in materia penale assurge ad *eterolimitazione* nei confronti del legislatore ordinario e costituisce un freno ad ogni atto che volesse intaccare la statualità del diritto penale.

Si tratta a questo punto di individuare l'esatta portata della riserva di legge, siccome dettata dai commi 2° e 3° dell'art. 25 Cost., verificando se la riserva abbia carattere *assoluto*, e come tale imponga al legislatore di disciplinare esaustivamente la materia a lui riservata dalla suddetta disposizione costituzionale, oppure carattere *relativo*, risultando sufficiente a soddisfarla che il legislatore ordinario metta a fuoco nella sua disposizione i principi cardine della peculiare materia a lui riservata, essendogli consentito rinviare, per il completamento della ulteriore disciplina, a fonti subordinate che verrebbero a svolgere il loro compito nell'osservanza dei criteri fissati dal legislatore ordinario medesimo.

Se il dato letterale di cui al disposto costituzionale *de quo agitur* di per sé non ci consente di pervenire ad una risposta definitiva al quesito circa la natura assoluta o relativa della riserva di legge, occorre a questo punto verificare se questo obiettivo possa essere conseguito attraverso un'indagine sulla ratio che presiede alla riserva stessa.

La collocazione dell'art. 25 nella parte I della Carta costituzionale dedicata ai «diritti e doveri dei cittadini» e precisamente nel Titolo I che riguarda i rapporti civili, impone di leggere l'intero art. 25 (compreso senza dubbio, il comma 1°) come illuminato da una *ratio* non di mera certezza (che risulterebbe soddisfatta persino da un'integrale disciplina della materia oggetto di riserva a cura di una fonte regolamentare sulla base di una disposizione di legge che si limiti ad un'attribuzione di competenza), bensì di garanzia della sfera della libertà personale del destinatario della disposizione penale - suscettibile come tale di essere colpito da sanzione criminale - dal pericolo di arbitrarie limitazioni da parte dei poteri dello Stato.

Strumenti integranti le condizioni necessarie e sufficienti per il conseguimento dell'obiettivo dell'assolvimento di detta esigenza di garanzia sono, da un lato, la dialettica maggioranza-minoranza in sede di effettuazione delle scelte parlamentari di politica legislativa, e dall'altro, il controllo di legittimità costituzionale ex artt. 134 e 136 Cost. a cura della Corte Costituzionale e l'istituto referendario a carattere abrogativo di cui all'art. 75 Cost. (Delitala).

La Corte Costituzionale, sulla scia delle dominanti opinioni dottrinali sopra esposte, ha ormai stabilmente affermato la natura tendenzialmente assoluta della riserva di legge (a partire dalla sentenza n. 26/1966).

Secondo i criteri elaborati dalla Corte Costituzionale, la natura assoluta della riserva si esprime tanto con riferimento alla fattispecie significativa quanto con riferimento alla conseguenza sanzionatoria (sia questa pena o misura di sicurezza), ma con diversi parametri.

Quanto alla fattispecie significativa, detta sentenza ha precisato che la riserva risulta soddisfatta qualora «sia una legge (o un atto equiparato dello Stato) - non importa se

proprio la medesima legge che prevede la sanzione penale o un'altra legge - a indicare con sufficiente specificazione i presupposti, i caratteri, il contenuto e i limiti dei provvedimenti dell'autorità non legislativa, alla trasgressione dei quali deve seguire la pena».

Per quel che riguarda la conseguenza sanzionatoria, la Corte Costituzionale ha introdotto un parametro ben più rigoroso, nel senso che il principio di riserva di legge «esige che sia soltanto la legge (o un atto equiparato) dello Stato a stabilire con quale misura debba essere repressa la trasgressione dei precetti che vuole sanzionati penalmente».

3. *Secondo ostacolo: Gli ordinamenti degli altri Stati della comunità.* Il secondo limite è dato dagli ordinamenti giuridici vigenti nella maggior parte degli Stati membri dell'UE che presentano ciascuno una propria individualità e dei vincoli interni, che non sono facili da superare.

Tutto ciò a prescindere dalla ben nota eterogeneità del diritto penale anglo-sassone e continentale. Per ora l'unificazione sembra ostacolata, per non usare un termine ancor più preclusivo da quello che Bettiol chiamava «*pragmatismo penalistico del mondo anglo-sassone e in parte scandinavo* che ... segue da secoli una sua storia e non è pensabile che esso possa confluire con il diritto penale continentale, anche solo in parte, per portare un sicuro contributo alla causa della unificazione del diritto penale europeo».

Questa osservazione è tuttora valida e non ha bisogno di ulteriore commento.

4. *Terzo ostacolo:* Il Trattato di Roma della CEE (1957) e il Trattato di Maastricht della CE (1992) non consentono agli Organi comunitari la produzione di norme penali, dato che in campo comunitario manca la fonte di produzione di norme penali.

Giustamente Giacomo Delitala osserva, e le sue considerazioni sono tuttora valide ed attuali, che la «ragione che giustifichi la scelta del potere legislativo come unico detentore del potere normativo in materia penale, risiede nella rappresentatività di quel potere, nel suo essere espressione non di una stretta oligarchia, ma dell'intero popolo, che attraverso i suoi rappresentanti si attende che l'esercizio avvenga non già arbitrariamente, ma per il suo bene e nel suo interesse» (G. Delitala, *Cesare Beccaria e il problema penale*, 1964).

Com'è noto, nei Trattati di Roma (25 marzo 1957), gli Stati aderenti alla CEE si sono riservati espressamente la potestà legislativa in sede penale, dando alla CEE la sola potestà di salvaguardare gli interessi comunitari con sanzioni amministrative pecuniarie ed altre sanzioni amministrative-repressive.

Anche nel Trattato sull'Unione Europea, sottoscritto a Maastricht il 7 febbraio 1992, gli Stati membri non hanno mostrato alcuna disponibilità a restringere le loro attribuzioni in campo penale, limitandosi a disciplinare solo la «cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni» (Titolo VI).

Per dirla in parole semplici: agli Organi dell'Unione Europea (Parlamento e Consiglio compresi) manca la legittimazione democratica per varare norme penali. In sostanza sarebbe necessario stipulare uno specifico Trattato che attribuisca al Parlamento europeo quel potere legislativo, che attualmente gli manca. Purtroppo, però, siamo ancora lontani da un tale Trattato.

Stanti queste difficoltà l'UE è costretta a tutelare i beni giuridici comunitari con quelle sanzioni che le sono attribuite dai Trattati, cioè esclusivamente con «sanzioni amministrative», e lo può fare con una certa ampiezza visto che la previsione di sanzioni amministrative è consentita alle istituzioni comunitarie anche quando ciò non sia esplicitamente previsto nei trattati istitutivi, purché ciò risulti necessario per il raggiungimento di quelli obiettivi comunitari che l'UE deve perseguire (CGCE causa n. 240/90).

CAPITOLO II

L'influenza delle normative CE sul diritto penale interno degli Stati membri

5. *Gli atti normativi dell'Unione Europea possono avere effetti abrogativi o sollecitativi sul diritto penale degli Stati membri.* È importante rilevare a questo punto che gli *atti normativi* (norme dei «Trattati», «regolamenti» e delle «direttive *self executing*») dell'Unione Europea (UE) non possono creare norme penali, ma possono - il che è ben diverso - rendere inoperanti le norme penali dei paesi membri che siano con essi in contrasto, nonché obbligare gli Stati membri ad introdurre nel loro ordinamento norme, anche penali, che abbiano sufficiente capacità dissuasiva. Questo obbligo deriva sia dai Trattati, sia dal dovere di fedeltà comunitaria, sia da sentenza della Corte di Giustizia CE che a questi principi si richiamano.

Come detto, nei Trattati di Roma (25 marzo 1957), gli Stati aderenti alla CEE si sono riservata la potestà legislativa in sede penale, dando alla CEE la sola potestà di salvaguardare gli interessi comunitari con sanzioni amministrative pecuniarie ed altre sanzioni amministrative-repressive ed anche nel Trattato di Maastricht gli Stati membri non hanno mostrato alcuna disponibilità a limitare le loro attribuzioni in campo penale, limitandosi a disciplinare solo la «cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni» (Titolo VI).

Ma è altrettanto certo che i regolamenti dell'UE e le sue direttive di applicazione immediata possano determinare un'implicita abrogazione, ovvero una modifica di disposizioni penali degli Stati membri.

È perfettamente inutile - e non serve certo a salvare la sovranità penale dello Stato - sostenere, come fa una parte della dottrina, che si tratti solo di «inapplicabilità della norma penale italiana», ovvero rifugiarsi dietro a cause di giustificazione di varia natura («esercizio di un diritto», «adempimento di un dovere» o altro).

La verità è che, se la norma penale dello Stato è in contrasto con un «regolamento» comunitario o con direttive *self executing* della Comunità, *la stessa norma è implicitamente abrogata.*

Fra gli innumerevoli casi di abrogazione implicita ne citiamo solo due che chiariscono il concetto.

- La l. 9 ottobre 1964 n. 991 vietava la produzione ed il commercio di aceto (o prodotti contenenti acido acetico) non proveniente dalla fermentazione del vino e del vinello, impedendo così la produzione ed il commercio di aceto di mele. La Corte di giustizia CE, con la sentenza 26 giugno 1980, causa n. 788/79 (*Gilli e Andres*), ha dichiarato che la nozione di «misure di effetto equivalente alle restrizioni quantitative all'importazione», di cui all'art. 30 del Trattato CEE, va intesa nel senso che rientra in questa norma il divieto sancito da uno Stato membro di importare o di porre in commercio aceto di mele, qualora si tratti di aceto legalmente prodotto e messo in commercio in altro Stato membro.

- La l. 4 luglio 1967 n. 580 art. 29 vietava la produzione ed il commercio di paste secche *fatte con grano tenero anziché con grano duro*. La Corte di giustizia CE con la sentenza 14 luglio 1988, causa n. 407/85 (*Drei Glocken*), ha dichiarato che «l'estensione ai prodotti importati di un divieto di vendere pasta prodotta con grano tenero o con una miscela di grano tenero e di grano duro, come quello contenuto nella legge italiana sulle paste alimentari, è incompatibile con gli artt. 30 e 36 del Trattato».

Basandosi sul principio della *preminenza del Diritto comunitario* sulle norme penali degli Stati membri e seguendo una ormai costante interpretazione dell'art. 189 Trattato CEE, la Corte di giustizia CE ha inoltre sancito che «qualsiasi giudice nazionale, adito nell'ambito della sua competenza, ha non solo l'obbligo di applicare inte-

gralmente il diritto comunitario e di tutelare i diritti che questo attribuisce ai singoli», ma anche il correlativo obbligo di «disapplicare immediatamente e direttamente le disposizioni eventualmente contrastanti della legge interna, sia anteriore sia successiva alla norma comunitaria» («obbligo del giudice di disapplicare di propria iniziativa»: CGCE, sent. 13 marzo 1997, causa n. C-358/95, *Morellato*, in *Foro it.*, 1997, IV, p. 266; sent. 16 dicembre 1981, causa n. 269/80, *Tymen*, in *Racc.* 1981, p. 3079; sent. 9 marzo 1978, causa n. 106/77, *Simmenthal*, in *Racc.* 1978, p. 629).

In sostanza partendo da principi essenziali ed irrinunciabili dell'efficacia immediata ed uniforme delle norme comunitarie in ciascuno degli Stati membri, si pervenga alla necessaria conclusione che tali principi debbano trovare attuazione da parte dei giudici penali di tutti i Paesi membri, i quali, nel caso di contrasto fra norme comunitarie con efficacia diretta e leggi interne, devono «disapplicare» direttamente le norme penali contrastanti.

L'affermazione più limpida di questa esigenza di principio, peraltro costantemente ripetuta, la si è avuta già molti anni fa nella sentenza *Simmenthal* (CGCE, sent. 9 marzo 1978, causa n. 106/77, in *Racc.* 1978, p. 629), là dove la Corte di giustizia CE ha precisato che «le disposizioni comunitarie direttamente applicabili devono esplicitare, a dispetto di qualsivoglia norma o prassi interna degli Stati membri, piena, integrale ed uniforme efficacia negli ordinamenti di questi ultimi, anche al fine della garanzia delle situazioni giuridiche soggettive create in capo ai privati. Ne consegue che la portata di dette norme va intesa nel senso che eventuali disposizioni nazionali successive, con esse contrastanti, vanno immediatamente disapplicate». Sulla base di questa situazione, la Corte di giustizia CE ha invitato, nel caso di specie, il Pretore penale di Susa a disapplicare la legge interna italiana, contrastante con la prevalente normativa comunitaria, facendo richiamo all'art. 189 Trattato CEE che obbliga tutti i soggetti di diritto e tutti gli organi degli Stati membri (e quindi tutti i giudici nazionali) ad osservare la norma comunitaria vigente.

In sostanza, la Corte di giustizia CE impone al giudice penale nazionale, quando rilevi un contrasto fra la normativa comunitaria e quella statale, di decidere direttamente il caso secondo la regola della preminenza del diritto comunitario e della prevalenza nella sua sfera di applicazione materiale, speciale e personale su ogni contraria indicazione di norma interna. Non solo, ma è tenuto a farlo con «immediatezza». In termini perentori la Corte di giustizia CE dichiara che, di fronte a norme comunitarie aventi contenuto dispositivo ed effetti diretti, eventuali disposizioni interne con esse contrastanti, ancorché successive, debbano essere dal giudice «immediatamente» disapplicate, senza attendere la loro rimozione ad opera del legislatore nazionale attraverso l'istituto dell'abrogazione.

A maggior ragione questi principi valgono quando *la Corte di giustizia CE abbia già accertato con una sua decisione che la norma penale violi la normativa comunitaria*. All'uopo viene messa in rilievo l'immediata efficacia delle statuizioni risultanti dalle sentenze interpretative della Corte di giustizia CE che implica, per le autorità nazionali, l'assoluto divieto di applicare una disposizione di diritto interno dichiarata incompatibile col Trattato CEE e l'impossibilità, per gli Stati membri, di opporvisi, sia pure in base a norme di livello costituzionale.

6. La tutela comunitaria di diritti fondamentali. Un discorso particolare merita il caso in cui la norma penale, sostanziale o processuale, contrasti non solo con la normativa comunitaria, ma anche *con diritti fondamentali* che la Corte di giustizia CE mira a tutelare.

Va precisato, a questo proposito, che la Corte di giustizia CE riconosce agli Stati membri il potere di porre restrizioni all'esercizio di diritti fondamentali nei limiti in cui ciò sia richiesto da un «interesse sociale» dello Stato o della Comunità.

Di conseguenza, lo Stato membro può limitare i diritti del cittadino con sanzioni penali solo quando ricorrano esigenze di tutela di un interesse superiore della collettività.

In sostanza, è la stessa Corte di giustizia CE ad operare un bilanciamento degli interessi, basandosi su un criterio di «proporzionalità», che implica un'indagine sulla sussistenza di reali esigenze per la restrizione dei diritti della persona che subisce la sanzione, in relazione ai limiti dettati dalla difesa dell'interesse sociale.

Quest'ultimo, in particolare, è un aspetto che la Corte di giustizia CE ha messo in luce in molte delle sue sentenze, nelle quali ha rilevato che la sanzione comminata, o prevista, appariva eccessiva, cioè «sproporzionata» in rapporto al fatto contestato, venendo a ledere quindi un diritto fondamentale.

Questo criterio è stato applicato non solo con riferimento alle sanzioni penali degli Stati membri, ma anche in ordine alle sanzioni amministrative disposte dagli organi comunitari o dagli Stati membri.

Già a metà degli anni settanta la Corte di giustizia CE aveva richiamato l'osservanza della *tutela dei diritti fondamentali* nell'ambito comunitario, richiamandosi a diritti fondamentali diversi da quelli espressamente previsti dai Trattati comunitari, ispirandosi inizialmente alle «tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri (CGCE nella sent. 13 dicembre 1979, causa n. 44/79, *Hauer*, in Racc. 1979, p. 3727 e la sent. 14 maggio 1974, causa n. 4/73, *Nold*, in Racc. 1974, p. 491).

Successivamente la Corte di giustizia CE ha fatto richiamo anche alla *Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (l. 4 agosto 1955 n. 848), che in ordine a reati e pene stabilisce condizioni minime di trattamento. In base all'accettazione, espressa il 23 luglio 1973 dal Governo italiano, delle clausole facoltative contenute negli artt. 25 e 46 della Convenzione, l'Italia ha reso possibile con decorrenza dall'1° agosto 1973, anche la presentazione di ricorsi individuali davanti alla Commissione europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo).

Tale Convenzione acquista però rilevanza in sede comunitaria solo in due limitate ipotesi:

- in primo luogo, quando una norma comunitaria derivata o un atto della Comunità sia con essa in contrasto;
- in secondo luogo, quando una norma nazionale sia confliggente con una norma comunitaria e sia, nel contempo, lesiva dei principi ai quali è ispirata la Convenzione.

In altre parole, la Corte di giustizia CE, quando è chiamata ad applicare le norme comunitarie con i relativi principi generali che stanno a fondamento del diritto comunitario (artt. 169, 170 e 173 Trattato CEE), od ad interpretare tali norme (art. 177 Trattato CEE), deve tener conto anche dei «principi» cui si ispira la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, purché le stesse siano connesse con l'atto della Comunità CE o con la normativa comunitaria oggetto della decisione (il tema *decidendum* deve rientrare, cioè, nell'ambito dei Trattati comunitari).

In tal modo in principi generali della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ratificata da tutti i Paesi della Comunità, cominciarono ad essere considerati fonti di cognizione in tutto l'ambito della UE (CGCE, sent. 28 ottobre 1975, causa n. 36/75, *Rutili*, in Racc. 1975, p. 1219). Attraverso il giudizio della Corte di giustizia CE, essi vengono, infatti, a trovare applicazione concreta nel diritto interno degli Stati membri e «per riflesso», ancorché nei soli *limiti* delle materie che rientrano nell'ambito del potere decisionale della Corte di giustizia CE, acquistano efficacia preminente e diretta in tutti gli Stati membri che nel loro ordinamento penale e nell'applicazione delle pene devono tener conto della Convenzione stessa (CGCE, sent. 28 ottobre 1975, causa n. 36/75, *Rutili*, in Racc. 1975, pp. 1219 e 1232; CGCE, sent. 10 luglio 1984, causa n. 63/83, *Kirk*, in Racc. 1984, p. 2689; CGCE, sent. 15 maggio 1986, causa n. 222/84, *Johnston*).

7. *Principi generali enunciati in Convenzioni ratificate da Paesi dell'Unione Europea.* Negli anni successivi al 1980 la Corte di giustizia CE ha statuito che, oltre a quelli enunciati nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, anche i *principi generali enunciati in altre Convenzioni*, purché siano stati ratificati da tutti i Paesi membri della Comunità europea, trovano applicazione attraverso le sentenze della Corte di giustizia CE.

Nel caso Rinkau (C. giust. CE, sent. 26 maggio 1981, causa n. 157/80, in Racc. 1981, p. 1391), ad esempio, sono state affrontate dalla Corte di giustizia CE sia una questione di diritto penale sostanziale (vertente sul concetto di reato e di infrazione volontaria), sia una questione di diritto penale processuale (vertente sui limiti del diritto di difesa). Entrambe le questioni sono state decise facendo riferimento all'art. II del Protocollo annesso alla Convenzione 27 settembre 1968, concernente la competenza giurisdizionale, firmata da tutti i Paesi membri della Comunità europea (ratificata e resa esecutiva in Italia con l. 21 giugno 1971, n. 804).

Sorge a questo punto la domanda se a tal fine si debbano applicare i criteri di *maximum standard* o quelli di *minimum standard*. La tendenza, nelle più recenti sentenze della Corte di giustizia CE, va nella direzione di prendere a base il *maximum standard*.

Per non creare equivoci va precisato che deve trattarsi di un concreto collegamento fra la violazione della normativa comunitaria e la violazione dei diritti fondamentali. In tal senso la Corte di giustizia CE ha stabilito, con sentenza 13 giugno 1996, causa n. C-144/95, Maurin, di non essere competente a pronunciarsi su un'eventuale violazione, dei principi relativi alla violazione di diritti fondamentali, quali il diritto di difesa ed il rispetto del contraddittorio, da parte di una normativa nazionale, quando la questione esuli dal campo di applicazione del diritto comunitario. Identica decisione nel caso Kremzow, sentenza 29 maggio 1997, C-299/95.

L'importanza del nostro discorso non sta però solo nel fatto che principi generali, posti da varie Convenzioni internazionali a tutela dei diritti fondamentali, siano presi in considerazione dalla Corte di giustizia CE, quanto, piuttosto, nel fatto che, in seguito alla pronunzia pregiudiziale espressa dalla Corte di giustizia CE ai sensi dell'art. 177 Trattato CEE, il giudice nazionale debba uniformarsi, nella decisione del caso concreto, immediatamente e direttamente, al principio espresso dalla Corte stessa e quindi, in sostanza, anche ai principi generali sanciti dalle Convenzioni ratificate dai Paesi membri della Comunità.

In altre parole, attraverso la sentenza della Corte di giustizia CE si introducono con valenza immediata, nei Paesi membri, le norme delle Convenzioni internazionali.

In tal modo, sempre a condizione che si tratti di una questione rientrante nel campo di applicazione del Diritto comunitario, vengono superate le difficoltà di applicazione che tali Convenzioni trovano davanti alla «Commissione europea dei diritti dell'uomo» e davanti alla «Corte europea dei diritti dell'uomo», cioè di non poter essere prese in considerazione qualora non siano esaurite le vie di gravame interne e la decisione del giudice nazionale sia divenuta definitiva (art. 26 Convenzione europea dei diritti dell'uomo).

8. *Esigenza di ragionevolezza e razionalità della norma penale.* In tema di diritti fondamentali, rientranti nel potere decisionale della Corte di giustizia CE, cioè collegati alla materia comunitaria, la Corte stessa ha avuto occasione di trattare anche la questione della proporzionalità delle sanzioni penali, precisando che la pena non deve superare i limiti della ragionevolezza e della razionalità.

Per fare un esempio: in tema di inosservanza di formalità richieste per l'accertamento del diritto di soggiorno di un individuo tutelato dal diritto comunitario, gli Stati membri non possono comminare sanzioni sproporzionate che cree-

rebbero ostacolo alla libera circolazione delle persone (caso di pena detentiva: CGCE, sentenza 18 dicembre 1989, causa n. C-265/88, *Messner*). nello stesso senso si veda la sentenza della Corte di giustizia CE, 17 ottobre 1995, causa n. 83/94, che riafferma il suo potere di esercitare il sindacato di proporzionalità sulla pena alla stregua del diritto comunitario, precisando che la Corte esercita direttamente il sindacato, determinando se la sanzione è proporzionata o no (dubbi sorgevano invece per le precedenti decisioni in cui tale determinazione era rimessa al giudice a quo). Interessante è anche l'ambito di scelta fra sanzione penale e sanzione amministrativa che la Corte di giustizia CE ha cercato varie volte di stabilire, fissando il confine fra l'illecito di rilevanza penale e quello di rilevanza amministrativa ed individuando sin dagli anni settanta i relativi criteri di selezione (CGCE, sent. 15 dicembre 1976, causa n. 41/76, *Donckerwolche*, in Racc. 1976, p. 1936; sent. 30 novembre 1977, causa n. 52/77, *Cayrol/Rivoira*, in Racc. 1977, p. 2279).

9. *I limiti della norma penale che tocca interessi comunitari.* In sostanza si può dire che nel campo di applicazione del Diritto comunitario, i singoli Stati membri della Comunità esercitano la loro potestà legislativa in campo penale (principio del giudice naturale e statutale) con tre limiti:

- la legge penale non deve essere in contrasto con l'ordinamento comunitario (cioè con trattati, regolamenti e direttive *self executing*) e con le decisioni della Corte di giustizia CE;

- la legge penale non deve essere in contrasto con le Convenzioni internazionali ratificate dagli Stati membri dell'UE;

- la legge penale deve essere adeguata al diritto comunitario per rendere il più possibile omogeneo il diritto penale nell'ambito dell'UE.

In quest'ultimo senso anche il Consiglio dei Ministri dell'UE in data 30 novembre 1993, in tema di frodi, ebbe ad invitare gli Stati membri ad esaminare "le misure da prendere per realizzare una maggiore compatibilità tra le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri, nella lotta alle pratiche fraudolente a danno degli interessi finanziari delle Comunità».

E, sempre nello stesso senso la Corte di giustizia CE ha sollecitato i Paesi membri di adeguarsi (CGCE, sent. 5 aprile 1979, causa n. 148/78, *Ratti*, in Racc. 1979, p. 1629), imponendo agli Stati membri di sanzionare in maniera efficace ed adeguata le violazioni del diritto comunitario. Dopo la nota sentenza nell'*affaire del mais greco* (C. giust. CE, sent. 21 settembre 1989, causa n. 68/88, in Racc. 1989, p. 2965), sono intervenute una serie di altre decisioni in tal senso (ultima: C. giust. CE, sent. 23 febbraio 1995, causa n. 358/93, *Bordessa*).

Un classico esempio di adempimento da parte degli Stati membri in tale direzione è dato dagli artt. 316*bis* (Malversazione a danno dello Stato) e 640*bis* c.p. (Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche), introdotti nell'ordinamento penale italiano dall'art. 3 della L. n. 86/1990 e dall'art. 22 l. n. 55/1990, che richiamano quale parte lesa anche le Comunità europee. In particolare l'art. 640*bis* c.p. dispone: «La pena è della reclusione da uno a sei anni e si procede d'ufficio se il fatto di cui all'articolo 640 riguarda contributi, finanziamenti, mutui agevolati ovvero altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati da parte dello Stato, di altri enti pubblici o delle Comunità europee».

In questa sede interessa rilevare che tale disposizione di legge considera aggravata la truffa commessa «in danno delle Comunità europee», per cui ai fini della legge penale la CE (ora UE) deve essere considerata come una istituzione dell'ordinamento italiano, oltre che di quello comunitario.

CAPITOLO III

Il tentativo di creare un diritto penale comunitario attraverso il «corpus juris»

10. *Le premesse e il contenuto della proposta.* Partendo dal presupposto, che per la tutela dei beni giuridici dell'Unione Europea non è sufficiente prevedere solamente sanzioni amministrative, ma che è necessario creare un «diritto penale unitario» degli Stati membri dell'Unione e nel contempo anche uno «spazio giudiziario unico», è stato presentato il progetto comunemente denominato «*corpus juris*». Esso consiste di 35 articoli, divisi in due sezioni: la prima (artt. da 1 a 17) ha contenuto sostanziale e prevede otto fattispecie penali, tutte inerenti ad interessi finanziari dell'Unione Europea (in particolare reati di frode, corruzione, abuso d'ufficio, infedeltà patrimoniale, rivelazione di segreti d'ufficio, nonché riciclaggio, ricettazione ed associazione a delinquere, inerenti a tali reati); la seconda (artt. da 18 a 35) ha natura processuale e vuole creare nell'intero territorio dell'Unione Europea uno spazio giudiziario unico. A tale fine si propone un «Pubblico Ministero Europeo» che rappresenti la comunità, che eserciti l'azione penale e che svolga le indagini relative con il potere di impartire in merito anche direttive alle Autorità degli Stati membri. Alla fine delle indagini l'imputato verrebbe giudicato da un giudice nazionale.

11. *Le difficoltà di ottenere il consenso dei Paesi membri.* Un progetto chiaro, ben concepito, giustamente definito dalla prof.ssa Delmas-Marty «la strada della unificazione».

Essendo però un progetto d'avanguardia, che porterebbe ad una radicale innovazione del sistema vigente, gli Stati membri non hanno mostrato, fino ad oggi, propensione di aderirvi e di modificare in tal senso le previsioni del Trattato di Maastricht (per essere operanti le modifiche dovrebbero essere ratificate da «tutti gli Stati membri»).

Con il «*corpus juris*», infatti, viene in discussione non solo il criterio di necessaria legalità sotto l'aspetto dello Stato quale fonte esclusiva della fattispecie penale (visto che per le otto fattispecie previste dal «*corpus juris*» dovrebbe comunque essere dismesso il principio di statualità del diritto penale), ma dovrebbe essere, con l'istituzione del Pubblico Ministero Europeo, abbandonato inoltre anche il criterio di necessaria legalità sancito dalla Costituzione in ordine alla imputazione, alla titolarità dell'azione penale e all'esercizio dell'azione stessa.

12. *Sulla responsabilità penale delle persone giuridiche.* Il «*corpus juris*» prevede, inoltre, che siano rese penalmente responsabili anche le persone giuridiche. Questo è un punto della proposta che non ci sembra essere insormontabile.

Alcuni Autori sostengono che nel sistema penale italiano una riforma del genere non possa essere attuata poiché il nostro ordinamento sarebbe saldamente ancorato al suaccennato principio *societas delinquere non potest*.

Che tale principio fosse caro ai romani non significa che, attraverso una riforma del codice penale ed attraverso un adattamento della Costituzione (da attuare nei modi previsti dall'art. 138 Cost.), non si possa introdurre una simile modifica.

La questione è del tutto diversa. Non di impossibilità si tratta, ma di vagliare l'opportunità ed il metodo di una tale riforma legislativa.

A ben vedere, le persone giuridiche agiscono solo attraverso i propri organi, e solo a questi può essere mosso il rimprovero di aver tenuto condotte contrarie all'ordinamento penale e di avere, quindi, coscientemente violato la norma penale e colpevolmente causato offesa al bene giuridico protetto dalla norma. E, sempre a ben vedere, le pene pecuniarie e quelle che limitano l'attività delle persone giuri-

diche colpiscono spesso persone fisiche innocenti, quali i dipendenti ed i piccoli azionisti, del tutto estranei al fatto commesso dagli organi dirigenti e di controllo che, soprattutto nelle grosse imprese e nelle grandi società per azioni, lavorano in modo del tutto indipendente e senza possibilità di una seria ingerenza dei piccoli soci (in particolare quelli di minoranza). Lo stesso vale per gli associati e gli appartenenti ad enti morali. Bisogna quindi stare molto attenti. Responsabilizzare penalmente le persone giuridiche significa spesso colpire persone diverse da quelle che hanno ideato, preparato o commesso il reato.

Al riguardo vi è poi tutta la problematica in ordine a quali dovrebbero essere in concreto le società e gli enti da colpire con sanzioni penali. In particolare ci si chiede se anche per gli enti territoriali quali Stato, Regioni, Province, Comuni, Consorzi e gli altri enti pubblici è possibile prospettare la questione della responsabilità penale. Certo essi sono fra i maggiori responsabili del territorio, omesso controllo tecnico nella costruzione di dighe, permessi di costruzioni in aree a rischio, inquinamento delle acque e dell'aria, disboscamento delle zone montane che causa frane e smottamenti, e via dicendo. Volendo colpire penalmente gli enti morali, bisogna tener conto anche degli enti territoriali che comunque «enti» sono e che, per rispetto del principio di eguaglianza, non dovrebbero essere esclusi da ogni responsabilità penale delle persone giuridiche (qualora questa venisse introdotta).

Esaminiamo, quindi, l'ipotesi che il legislatore voglia in futuro introdurre nell'ordinamento la responsabilità penale di società ed enti o altre sanzioni. Quali iniziative legislative dovrebbe prendere?

Vi è, anzitutto, nell'ordinamento italiano, da superare un ostacolo di natura costituzionale, al quale vogliamo brevemente accennare. Si tratta dell'ostacolo costituito dall'art. 27 comma 1° Cost., il quale sancisce che la responsabilità penale è personale, norma che, quindi, dovrebbe essere parzialmente riformata. La tesi contraria, secondo cui il disposto dell'art. 27 Cost. sarebbe riferito non solo alla *persona umana*, ma anche alla *persona giuridica*, non ha pregio. La natura personale della responsabilità penale implica che solo *alla persona* si possa muovere il rimprovero di aver posto in essere la condotta tipica, risultando così quanto meno dubbio se si possa, allo stato della normativa costituzionale, colpevolizzare e rendere penalmente responsabile, oltre ai dirigenti, e/o amministratori, e/o sindaci, anche la *persona giuridica* alla quale essi sono preposti. Certo non è facile (anche se non impossibile) introdurre nel nostro ordinamento costituzionale nuove ipotesi di reato senza colpevolezza. Per dare spazio alla responsabilizzazione penale delle persone giuridiche, occorrerebbe dunque una legge di revisione costituzionale (art. 138 Cost.) che integri il comma 1° dell'art. 27 Cost., precisando che il rimprovero per aver commesso un reato e la conseguente responsabilità non tocca solo le persone fisiche, ma anche le persone giuridiche (e quindi la responsabilità penale non è più personale). Comunque si tratterebbe - come detto - di una riforma costituzionale non facile, ma fattibile.

Non costituisce, invece, un ostacolo costituzionale, ad un'eventuale responsabilizzazione delle persone giuridiche, il disposto dell'art. 27 comma 3° Cost. e, in particolare, la previsione che le pene devono tendere alla rieducazione del condannato. Come ovvio, nei confronti delle persone giuridiche non è ipotizzabile una pena detentiva che in sostanza, almeno in teoria, è l'unica pena che consenta l'adozione di metodi di effettiva risocializzazione o *rieducazione del condannato*.

Le altre pene, invece, hanno nei confronti di una persona giuridica gli stessi effetti che hanno sulla persona fisica. In altre parole, lo scopo e la finalità delle pene non detentive e di quelle accessorie e la loro funzione preventiva e dissuasiva, nonché la loro forza repressiva (si pensi alle pene pecuniarie, all'incapacità di contrattare con la pubblica Amministrazione, alla sospensione o ritiro della licenza com-

merciale), resterebbe invariata anche se il reato fosse attribuito ad una persona giuridica. Se tutte queste pene principali ed accessorie sono oggi considerate compatibili con l'art. 27 Cost. per le persone fisiche, potranno essere considerate tali, un domani, anche per le persone giuridiche.

Aggiungiamo che la previsione di pene detentive nel codice e nelle leggi speciali non costituisce un ostacolo insormontabile per la responsabilizzazione penale delle persone giuridiche. D'accordo che i reati tipici per le persone giuridiche sono quelli che riguardano la fede pubblica, il patrimonio, il pericolo comune mediante frode, cioè tutti reati che sono normalmente puniti con pene detentive. Ma l'ostacolo è facile da superare: basterebbe prevedere che per le persone giuridiche la pena detentiva si intende commutata in pena pecuniaria.

Detto questo dobbiamo però aggiungere che la responsabilizzazione delle persone giuridiche incontra ben altre difficoltà e non è certo di facile attuazione.

Le difficoltà derivano dal fatto che tutta l'impostazione del sistema punitivo nell'ordinamento penale vigente è improntata sulla *personalità e gradualità* della pena. Pensiamo solo al disposto dell'art. 133 c.p., nella parte in cui prevede che, nell'esercizio del potere discrezionale, il giudice deve tener conto della gravità del reato desunta *dalla intensità del dolo o dal grado della colpa* e della capacità a delinquere del colpevole, desunta dai motivi a delinquere e dal carattere del reo, dalla condotta contemporanea o susseguente al reato e dalle condizioni di vita individuale, familiare e sociale del reo stesso. È ben difficile comprendere come si possano far combaciare tutte queste disposizioni del codice penale vigente, improntate sulla responsabilità personale del colpevole, con la incriminazione delle persone giuridiche.

La verità è che, se il legislatore volesse arrivare ad una previsione di *responsabilità penale* delle persone giuridiche, egli sarebbe costretto a seguire un percorso obbligato, cioè nell'ambito di una riforma globale del codice penale, così come ha fatto coerentemente il legislatore francese. In aggiunto e nel contempo dovrà operare, come detto sopra, una modifica dell'art. 27 comma 1° Cost., con una legge di revisione costituzionale adottata a sensi dell'art. 138 Cost.

Qualora, invece, anziché responsabilizzare penalmente le persone giuridiche, si volesse raggiungere solo lo scopo di togliere al patrimonio delle società e degli enti morali quegli utili che essi possano aver incamerato grazie alla violazione di norme penali consumate dai loro organi (illeciti spesso commessi in concorso con la criminalità organizzata internazionale), la strada da percorrere è molto più semplice. Questo risultato può essere raggiunto con un meccanismo altrettanto efficace, attraverso una piccola riforma, che tenda a:

- rendere più incisivo l'art. 197 c.p., cioè l'istituto del civilmente obbligato per la pena pecuniaria, prevedendo che, oltre ai presupposti già richiesti da tale disposizione, le persone giuridiche debbano essere chiamate d'ufficio nel processo penale quali responsabili civili e condannate in solido insieme alla persona fisica;

- stabilire che, per le restituzioni e il risarcimento dei danni possono essere dichiarati solidalmente obbligati nella stessa sentenza penale il reo e la persona giuridica nel cui interesse il reo ha agito;

- aumentare le pene pecuniarie, quando il reato sia stato commesso nell'interesse di una persona giuridica, in misura comunque superiore all'utile conseguito per combattere la criminalità emergente in questo settore e dichiarare la persona giuridica obbligata al pagamento in via solidale con il condannato (attualmente è tenuta al pagamento solo nel caso di insolvenza: art. 197 c.p.);

- prevedere, attraverso una peculiare disposizione di legge, che le persone giuridiche devono avere un dirigente *penalmente responsabile*. Visto che si è trovata un'adeguata soluzione nel campo della sicurezza sul luogo di lavoro (d.lgs. 19 settembre 1996 n. 626) e di reati di stampa (direttore responsabile di stampa periodica:

art. 57 c.p.), non dovrebbe creare difficoltà varare una disciplina legislativa che imponga l'indicazione del dirigente penalmente responsabile che, in presenza di reato, coinvolga anche la persona giuridica da lui rappresentata. In tal modo potrebbe essere evitata pure quell'odiosa ricerca della persona responsabile che rende spesso difficoltoso il processo penale contro società ed enti morali. E non importa che la società possa, d'accordo con la persona fisica, scegliere una persona di comodo, visto che essa, se si dovesse scegliere la strada di considerarla sempre quale responsabile civile, subirebbe in fondo gli effetti della condanna.

In sostanza non è certo la prevista responsabilizzazione delle persone giuridiche che frena l'attuazione di un diritto penale comunitario, ma è il fatto che prima di ogni altra cosa sarà necessario avere uno specifico Trattato che modifichi il Trattato di Roma ed il Trattato di Maastricht, attribuendo al Parlamento europeo quel potere legislativo in campo penale, che attualmente manca.

In un sistema basato su principi di democrazia e di stato di diritto è necessario che la norma penale, che è comunque restrittiva della libertà dei cittadini, sia varata dal potere legislativo. Solo così si possono rispettare i canoni fondamentali della riserva di legge e della legalità.

Ci rendiamo, però, conto che una soluzione globale e soprattutto unitaria di questa spinosa questione, sarà difficile da raggiungere.

CAPITOLO IV

Gettare le basi del «diritto penale europeo» attraverso convenzioni internazionali limitate a singoli settori

13. L'esigenza di attuare per settori norme penali comuni. Di fronte a queste difficoltà ed a questi limiti sta però un dato certo: l'Unione Europea si amplia. Essa ha attuato l'unione monetaria e lentamente marcia verso un'unione anche politica, ancorché di quest'ultima non si riesca ancora ad individuare la vera forma istituzionale. Quando sorgeranno gli Stati Uniti d'Europa (Stato federale o Stato unitario articolato in regioni) sarà risolta anche la questione del diritto penale europeo.

Certo è una data non vicina, per cui è necessario realizzare al più presto una «comune tutela penale» in quei campi in cui i singoli Paesi europei hanno un interesse ad armonizzare le norme penali.

Bisogna attivare il dialogo per settori e trovare in ambito europeo, con accordi internazionali, la creazione di norme comuni (precepto e pena), in particolare, per la repressione dei delitti contro l'umanità, della discriminazione razziale, della tratta di schiavi e riduzione in schiavitù, della tratta di donne e di minori, del commercio e trasporto abusivo di persone, della pirateria aerea e marittima, della falsificazione di monete o di carte di pubblico credito, del commercio e spaccio di stupefacenti, della criminalità internazionale organizzata ed associata, della pedofilia, della migrazione clandestina, dello sfruttamento di minori, delle associazioni sovversive e di stampo mafioso, ecc.

Come si vede si tratta di valori che vanno molto al di là della sola «protezione penale degli interessi finanziari dell'Unione Europea». Infatti, oggi la questione va vista in dimensioni più ampie, cercando di gettare le basi di un «diritto penale europeo» anche in settori non prettamente finanziari.

È chiaro che nel contempo non bisogna dimenticarsi del diritto comunitario, e che la UE è in attesa della ratifica della «Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari della Comunità», che pur essendo stata sottoscritta nel 1995 non è stata ancora ratificata da tutti i Paesi membri.

14. *Pensare al diritto penale europeo.* Quelle che ci preme dire è che non basta più procedere con la tecnica dell'assimilazione o con quella della armonizzazione alla sola tutela degli interessi finanziari della Comunità.

Oggi l'esigenza di una tutela penale degli interessi lesi in campo europeo va molto più in là. Si tratta di gettare le basi per un diritto europeo anche in altri settori che hanno assunto particolare rilevanza ed attualità a cui abbiamo accennato.

Questa tutela si può attuare solo attraverso convenzioni da stipulare su singole categorie di reati; meglio ancora su singole fattispecie penali, evitando convenzioni *omnibus* che alla fine trovano sempre qualche ostacolo nella loro ratifica.

Solo costruendo pietra su pietra si potrà arrivare a gettare le basi di un diritto penale europeo. È una marcia lunga, che richiede trattative internazionali su ogni fattispecie penale, e molta pazienza, ma è l'unica strada che porta alla costituzione di un nucleo di norme penali omogenee che costituiranno alla fin fine il fondamento di un «diritto penale europeo».

15. *Convenzioni settoriali e convergenza col diritto comunitario.* Se queste convenzioni toccheranno anche interessi finanziari o comunque di competenza dell'Unione Europea sarà meglio ancora.

Si sa che le convenzioni firmate da tutti gli Stati membri acquistano rilevanza in sede comunitaria solo in due limitate ipotesi:

- in primo luogo, quando una norma comunitaria derivata o un atto della Comunità sia con essa in contrasto;
- in secondo luogo, quando una norma nazionale sia confliggente con una norma comunitaria e sia, nel contempo, lesiva dei principi ai quali è ispirata la Convenzione.

In altre parole, la Corte di giustizia CE, quando è chiamata ad applicare le norme comunitarie con i relativi principi generali che stanno a fondamento del diritto comunitario (artt. 169, 170 e 173 Trattato CEE), o ad interpretare tali norme (art. 177 Trattato CEE), deve tener conto anche dei «principi» cui si ispirano le Convenzioni europee, purché le stesse siano connesse con l'atto della Comunità o con la normativa comunitaria oggetto della decisione (il tema *decidendum* deve rientrare, cioè, nell'ambito dei Trattati comunitari).

In tal modo non solo la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ma anche i *principi generali enunciati in altre Convenzioni*, purché siano stati ratificati da tutti i Paesi membri della Comunità europea, trovano applicazione attraverso le sentenze della Corte di giustizia CE.

Nel caso *Rinkau* (C. giust. CE, sent. 26 maggio 1981, causa n. 157/80, in Racc. 1981, p. 1391), ad esempio, sono state affrontate dalla Corte di giustizia CE sia una questione di diritto penale sostanziale (vertente sul concetto di reato e di infrazione volontaria), sia una questione di diritto penale processuale (vertente sui limiti del diritto di difesa). Entrambe le questioni sono state decise facendo riferimento all'art. 11 del Protocollo annesso alla Convenzione 27 settembre 1968, concernente la competenza giurisdizionale, firmata da tutti i Paesi membri della Comunità europea (ratificata e resa esecutiva in Italia con l. 21 giugno 1971, n. 804).

In sostanza possiamo felicemente constatare che in campo europeo abbiamo fatto passi da gigante, che trent'anni fa nessuno si sarebbe sognato.

Si tratta ora di continuare su questa strada, senza fermarci.

ELENCO DEI PARTECIPANTI

SILVIA ALLEGREZZA	dottoranda di ricerca in procedura penale nell'Università di Bologna
MARCO ANGELINI	ricercatore di diritto penale nell'Università di Perugia
ARMANDO BARTULLI	ordinario di diritto penale nell'Università Cattolica di Milano
PAOLA BARZELLONI	dottoranda di ricerca
GIOVANNI BERETTA	avvocato in Milano
CAMILLA BERIA DI ARGENTINE	direttore del Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale
PAOLA BERNARDI	dottoranda di diritto penale nell'Università di Torino; avvocato
PAOLO BERNASCONI	avvocato in Lugano, professore nelle Università di San Gallo e Zurigo, <i>relatore</i>
LAURA BERTOLÉ VIALE PAPI	sostituto procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Milano, vice segretario generale dei Convegni de Nicola
RODOLFO BETTIOL	associato di istituzioni di diritto e procedura penale nell'Università di Padova
MARCO BIGNAMI	giudice del Tribunale di Varese
PAOLA BIONDOLILLO	laureata in procedura penale presso l'Università di Pavia
ROMANO BLUA	sindaco di Courmayeur
RINALDO BONTEMPI	presidente del Centro di Iniziativa per l'Europa del Piemonte, già parlamentare europeo
GUIDO BRIGNONE	segretario generale f.f. del Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale
ALESSANDRA CACI	studentessa in scienze politiche
MICHELE CAIANIELLO	dottorando di ricerca in procedura penale nell'Università di Bologna
LUIGI PIETRO CAIAZZO	consigliere della Corte d'appello di Milano

ANTONINO CARUSO	componente della Commissione giustizia del Senato della Repubblica
ANNA MARIA CARUSO SIMONI	sostituto procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Milano
ANTONIO CASSESE	Università di Firenze, giudice del Tribunale penale internazionale per i crimini della ex-Jugoslavia, <i>relatore</i>
ANDREA R. CASTALDO	associato di diritto penale nell'Università di Salerno
STEFANIA RITA CECI	avvocato, Servizio consulenza legale della Banca d'Italia
MAURO CECCHI	cultore di diritto penale presso l'Università di Torino
FRANCESCO CENTONZE	cultore della materia di diritto penale nell'Università di Milano
MARIO CHIAVARIO	ordinario di diritto processuale penale nell'Università di Torino, componente della Commissione de Nicola, <i>relatore</i>
VITTORIO CHIUSANO	avvocato in Torino, componente della Commissione de Nicola
GIOVANNI CONSO	componente della Presidenza della Commissione de Nicola, <i>relatore</i>
LUIGI CONTI	presidente on della Corte di Cassazione, componente della Commissione de Nicola
ANGELO CURTO	procuratore aggiunto della Repubblica presso il Tribunale di Milano
ANDREA ANTONIO DALIA	ordinario di procedura penale nell'Università di Salerno
GIANFRANCO DALLA CHIARA	consigliere della Corte d'appello di Milano
MARCELLO DANIELE	dottorando di ricerca in procedura penale
LUCA D'AURIA	cultore della materia di diritto e procedura penale comparato; avvocato in Milano
PIERLUIGI DELLA VALLE	componente del Consiglio di amministrazione della Fondazione Courmayeur
MARIA DEL SAVIO BONAUDO	procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Aosta

MICHELE de SALVIA	cancelliere della Corte europea dei diritti dell'uomo, <i>relatore</i>
GIANCARLO DE VERO	ordinario di diritto penale nell'Università di Messina
EMILIO DOLCINI	ordinario di diritto penale nell'Università di Milano, componente della Commissione de Nicola
ANDREANA ESPOSITO	dottoranda di ricerca in diritto penale internazionale nell'Università di Napoli
FRANCESCO FALLETTI	presidente on. della Corte di Cassazione
VITTORIO FANCHIOTTI	straordinario di diritto processuale penale comparato nell'Università di Genova
MARZIA FERRAIOLI	ordinario di procedura penale nell'Università di Salerno
PAOLO FERRUA	ordinario di procedura penale nell'Università di Torino
ENRICO FORMENTO	capo servizio legislativo, presidenza della Giunta Regionale della Valle d'Aosta
EMANUELA FRONZA	dottoranda di ricerca nell'Università di Teramo
PAOLA GAETA	incaricato di diritto penale internazionale nell'Università di Firenze
PIERO GAMACCHIO	giudice di Corte di assise presso il Tribunale di Milano
MARIO GARAVELLI	presidente del Tribunale di Torino
ANGELO GIARDA	ordinario di diritto processuale penale nell'Università Cattolica di Milano, componente della Commissione de Nicola, <i>relatore</i>
FULVIO GIONGO	giudice onorario presso il Tribunale per i minorenni di Milano
LORENZO GRADONI	dottorando di ricerca in diritto delle comunità europee nell'Università di Bologna
VITTORIO GREVI	ordinario di procedura penale nell'Università di Pavia, componente della Commissione de Nicola
PIERO GUALTIERI	associato di procedura penale nell'Università di Urbino

GIULIO ILLUMINATI	ordinario di procedura penale nell'Università di Bologna, componente della Commissione de Nicola
TAMARA LANARO	studentessa in giurisprudenza
GIORGIO LICCI	docente di diritto comparato nell'Università di Torino
UMBERTO LOI	già procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Milano
ANDREA LOLLINI	dottorando di ricerca all'Ecole des hautes études en sciences sociales, Parigi
SIMONE LONATI	dottorando di ricerca in procedura penale nell'Università di Pavia
PASQUALE LONGARINI	sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Aosta
ROBERT LOUVIN	presidente del Consiglio Regionale della Valle d'Aosta
CLAUDIO MAIONE	avvocato in Aosta
STEFANO MANACORDA	incaricato di diritto penale europeo nella Università di Paris 1 Panthéon-Sorbonne, ricercatore di diritto penale nell'Università di Napoli, <i>relatore</i>
CARMEN MANFREDDA	procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Vigevano
GIORGIO MARINUCCI	ordinario di diritto penale nell'Università di Milano, componente della Commissione de Nicola, <i>relatore</i>
DORIANA MARTINI	avvocato in Milano
FEDERICO AUGUSTO MAZZA	giudice del Tribunale di Genova
CHANTAL MELONI	collaboratrice dell'Istituto di diritto penale nell'Università di Milano
CARLO MELZI D'ERIL	dottorando di ricerca in procedura penale nell'Università di Pavia
GIULIANA MEROLA	giudice del Tribunale di Milano
GIUSEPPINA MIGLIORE	tesista di procedura penale nell'Università di Torino

CONCETTA MIUCCI	collaboratrice Istituto di diritto processuale penale comparato nell'Università di Milano
ELIO MORSELLI	ordinario di diritto penale nell'Università di Perugia
ANDREA NAVONE	tesista di diritto penale nell'Università di Torino
GUIDO NEPPI MODONA	giudice della Corte costituzionale
ALBERTO NOSENZO	cultore della materia presso la cattedra di criminologia dell'Università di Milano-Bicocca
RENATO PALMIERI	associato di diritto penale commerciale nell'Università di Bologna
GUSTAVO PANSINI	ordinario di procedura penale nell'Università di Urbino
LODOVICO PASSERIN d'ENTRÈVES	presidente della Fondazione Courmayeur
ANTONIO PATRONO	vice capo Ufficio legislativo del Ministero della Giustizia
PAOLO PATRONO	associato di diritto penale nell'Università di Verona
ANNAMARIA PECCIOLI	dottoranda di ricerca in diritto e procedura penale nell'Università di Genova
GAETANO PECORELLA	deputato al Parlamento, associato di istituzioni di diritto e procedura penale nell'Università di Milano
ANDREA PERINI	professore a contratto di diritto penale tributario nell'Università di Torino
VALERIO PEROTTI	dottore di ricerca in diritto penale
PATRICK PERRIER	laureando in giurisprudenza
MARCO PETISSERO	ricercatore di diritto penale nell'Università di Torino
DAVIDE PETRINI	associato di diritto penale del lavoro nell'Università di Torino
LORENZO PICOTTI	ordinario di diritto penale nell'Università di Verona
VITO PIGLIONICA	consigliere della Corte d'appello di Milano
FRANCESCO PINTUS	procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Cagliari, componente della Commissione de Nicola

ANTONIO PIZZI	procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Busto Arsizio
LIVIA POMODORO	presidente del Tribunale per i minorenni di Milano, segretario generale dell'Istituto Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale, componente della Commissione de Nicola
FRANCESCO PONZETTA	laureato in giurisprudenza
DOMENICO PULITANO ¹	ordinario di diritto penale nell'Università di Milano-Bicocca, componente della Commissione de Nicola
NICO REBECCHI	avvocato in Aosta
MAURIZIO RIVERDITI	dottorando di ricerca in diritto penale
ROLAND RIZ	ordinario di diritto penale nell'Università di Padova, componente della Commissione de Nicola, <i>relatore</i>
VIRGINIO ROGNONI	presidente del Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale
ANDREA SACCUCCI	dottorando di ricerca in diritti umani nell'Università di Palermo
ANNALISA SANTAGOSTINO	funzionario dell'Ufficio giuridico e documentazione, Servizio giuridico-legislativo, Direzione generale presidenza della Giunta Regionale Lombardia
ANTONIO SCAGLIONE	associato di procedura penale nell'Università di Palermo
LICIA SCAGLIONE RUSSO	ricercatore e professore supplente di diritto e procedura penale nell'Università di Palermo
SIMONA SILVANI	dottoranda di ricerca in diritto penale italiano e comparato nell'Università di Pavia
GIOVANNI SIMONI	sostituto procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Milano
SALVATORE SINAGRA	sostituto procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Milano
EZIO SINISCALCHI	presidente di Corte di assise presso il Tribunale di Milano

MARCO SINISCALCO	ordinario di diritto penale nell'Università di Torino, componente della Commissione de Nicola
CARLO SOTIS	dottorando di ricerca in diritto penale comparato nell'Università di Pavia
UGO SPAGNOLI	vice presidente emerito della Corte Costituzionale, componente della Commissione de Nicola
GIUSEPPE SPAGNOLO	ordinario di diritto penale nell'Università di Bari
GIOVANNI TAMBURINO	direttore dell'Ufficio centrale studi, ricerche e legislazione del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Ministero della Giustizia
PAOLO TONINI	ordinario di procedura penale nell'Università di Firenze, <i>relatore</i>
STEFANO TORRACA	associato di diritto penale nell'Università del Sannio, Benevento
VALERIA TORRE	dottoranda di ricerca in diritto penale nell'Università di Trento
GIOVANNI TRANCHINA	ordinario di procedura penale nella Università di Palermo
MARIO TRAPANI	straordinario di diritto penale nell'Università di Roma-Tre
GIULIO UBERTIS	ordinario di diritto processuale penale e direttore del Dipartimento per lo studio dei sistemi giuridici ed economici dell'Università di Milano-Bicocca
GIOVANNI VERDE	vice presidente del Consiglio Superiore della Magistratura
MARIA ELENA VISCONTI	sostituto procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Milano
FAUSTO ZUCCARELLI	sostituto procuratore nazionale antimafia

OSSERVATORIO SULLA
MONTAGNA

Incontro su
ARCHITETTURA NEL PAESAGGIO
RISORSA PER IL TURISMO?

Aosta, 30 ottobre 1999

— Programma

— Resoconto dei lavori

PROGRAMMA

sabato, 30 ottobre 1999

Presentazione
Lodovico PASSERIN d'ENTREVES
presidente della Fondazione Courmayeur

Relazione su

- L'architettura come qualificazione
Giuseppe NEBBIA

LA DOMANDA TURISTICA

- Verso uno spaesamento
- Ricerca di spazi non omologati
- Diverso rapporto fra le persone
- Diverso rapporto con l'ambiente

Relatori: Giuseppe ROMA
Nicolò TAMBOSCO
Claudio CORIASCO
Piero ROULLET

L'OFFERTA TURISTICA

- L'architettura ed il paesaggio spontanei e tradizionali, non soggetti a pressione turistica
- L'evoluzione degli insediamenti tradizionali (nuovi sviluppi e recuperi)
- Le nuove stazioni turistiche :
 - pianificate
 - integrali
 - a sviluppo incontrollato

Relatori: Bruno LUGAZ
Guy REY-MILLET
Antonio DEROSI

LE PROSPETTIVE

- L'integrazione tra turisti e residenti
- L'immagine della montagna
- Il recupero dell'architettura e del paesaggio
- L'evoluzione del gusto nel tempo

Relatori: Emanuele LEVI MONTALCINI
Aimaro OREGLIA d'ISOLA

RESOCONTO DEI LAVORI*

L'Incontro su "*Architettura del paesaggio. Risorsa per il turismo?*" ha affrontato un tema di grande rilevanza in un contesto di tipo regionale. L'Incontro ha visto la partecipazione di diversi esperti italiani e stranieri.

La prima parte dell'Incontro ha affrontato la questione della relazione fra ambiente naturale e ambiente costruito, cercando di evidenziare come tale legame sia, in molti casi, indissolubile e di notevole complessità. Infatti, come sottolinea l'architetto Nebbia nella sua relazione introduttiva, in particolari contesti naturali il costruito diventa elemento predominante dell'ambiente naturale. È necessario, dunque, valutare se l'architettura può veramente costituire una risorsa naturale per sollecitare lo sviluppo del turismo.

Questo Incontro-dibattito è stato organizzato con l'obiettivo di sviscerare, nel limite del possibile, tale legame.

L'Incontro si sviluppa con un primo intervento dell'architetto Giuseppe Roma, direttore del CENSIS. Il suo contributo al dibattito ha come obiettivo quello di valutare il ruolo dell'architettura nel paesaggio, il rapporto fra paesaggio e turismo, partendo da quella che è *l'analisi della domanda*.

Bisogna essere coscienti, sottolinea l'architetto Roma, che il turismo è un fattore trainante dell'economia del nostro paese. Noi viviamo un'epoca di grande trasformazione, di globalizzazione dell'economia, delle conoscenze, tuttavia il turismo rimane un campo in continua espansione. Dai dati CENSIS (*indagine del settembre 1999*) compare che gli italiani mettono al quarto posto delle loro spese i viaggi e le vacanze.

Un altro aspetto importante di tale indagine risiede nel diverso modo di spendere nel settore del turismo; la domanda si evolve, è necessario quindi, fare evolvere l'offerta. Oggigiorno, sottolinea sempre il direttore del CENSIS, le tendenze del turismo sono principalmente quattro:

1. *L'aumento di specializzazione* (diversificazione della domanda che colpisce immaginari diversi). Per esempio il turismo enologico-gastronomico;
2. *il turismo alternativo*, legato alla natura, allo sport, ecc;
3. *i sistemi di prenotazione*. L'applicazione delle nuove tecnologie dell'informazione al turismo. Ad esempio la prenotazione con l'ausilio di "internet";
4. *forte competitività rispetto al turismo tradizionale*, tramite, per esempio, l'accesso ai luoghi di vacanza tramite i collegamenti multimediali.

Tutto ciò crea una sorta di "terremoto" nelle quote di mercato turistico tradizionale.

In un'altra indagine, condotta sempre dal CENSIS, in cui si tentava di classificare le tipologie del turismo in Italia, in base alla motivazione della domanda (*ossia le tre grandi motivazioni, la curiosità di essere presente in un altro luogo, la conoscenza e il fare*) compare che il modello Valle d'Aosta è un modello sostanzialmente del *fare (lo sciare, l'escursionismo)*.

* a cura di Patrick Therisod

In Valle d'Aosta la motivazione della domanda riferita "al fare" è ben presente, ma "l'esserci" ed il "conoscere" devono essere viste come due aree di possibile intervento.

Riassumendo, l'architetto Roma sottolinea come il turismo sia un'attività economica vincente, e che la domanda è, attualmente, molto forte.

Ma che cosa succede oggi in Valle d'Aosta?

In primo luogo possiamo dire che in Valle la domanda, in termini di arrivi, non è cambiata rispetto a qualche anno fa; ma è semplicemente diminuita in termini di pernottamenti; la gente sta dunque meno in termini di durata. Cambia, dunque, il tempo di fruizione (dai 5-6 giorni di qualche anno fa ai 3-4 giorni attuali).

È, inoltre, diminuita l'affezione ad una determinata località. Il turista che ritorna nello stesso luogo di vacanza è un'eccezione. Inoltre, sottolinea il direttore del CENSIS, abbiamo una tendenza in Valle "all'internazionalizzazione", e cioè alla presenza di molti stranieri.

Cosa centra in tutto questo l'architettura?

Centra perché se abbiamo un turismo molecolare, dobbiamo anche capire e centrare il momento della scelta, che è un momento immaginario. La scelta è qualcosa d'impalpabile, che comporta una certa immaginazione e, quindi, il paesaggio va considerato globalmente, nel suo insieme. In Valle d'Aosta, certamente, c'è la prevalenza di natura e di ambiente, ma c'è anche il costruito. Il costruito, l'architettura, deve fare parte dell'immaginario.

Abbiamo, dunque, acquisito che il paesaggio vuole dire anche "bio-diversità"; assume, dunque, rilevanza non il valore delle singole particelle ma il valore dell'insieme delle parti. E, allora, noi dobbiamo andare incontro anche ad "archi-diversità", alla capacità di mettere insieme architetture diverse, dal tradizionale, fino alla modernità.

Per fare ciò abbiamo sostanzialmente due modi:

1. Attraverso *l'architettura mimetica*, che consiste sostanzialmente nel preservare le diversità ma lo si fa sulla base di un'ipotesi di mimetismo. Poniamo, dunque, in primo piano l'aspetto paesistico e consideriamo il costruito come un fatto accidentale;

2. *accettazione della rottura tra architettura ed urbanistica*. L'architetto Roma sottolinea come oggi non ci sia più la necessità di pianificare spazi aperti dove l'urbanista pianifica l'area e poi l'architetto interviene puntualmente.

Il punto su cui dobbiamo ragionare è, se oggi, grazie a una nuova cultura più sensibile alla salvaguardia del paesaggio, non sia possibile realizzare un paesaggio che accetta la diversità, non solo dal punto di vista ambientale, ma anche da quello architettonico, e, se al posto di un mimetismo architettonico, non sia possibile agire con nuove capacità progettuali in grado di offrire una buona architettura.

Un'ulteriore contributo alla valutazione della domanda turistica viene dall'intervento del dottor Nicolò Tambosco, conoscitore del turismo valdostano.

Il dott. Tambosco sottolinea come l'interrelazione fra architettura e turismo è stata molto studiata in questi anni. Il turismo è stato senz'altro influenzato dalle soluzioni architettoniche sia dei privati promotori (nella fase di concezione) sia nella fase di approvazione da parte degli enti pubblici (poiché hanno la potestà pianificatoria e di controllo).

Tutte le teorie sul turismo sono concordi nel dire che l'immaginario che la meta suscita è fondamentale per la scelta della meta stessa. Detto questo, bisogna evidenziare come non sia facile trovare un parametro valido per misurare la forza d'attrazione dell'architettura dal punto di vista turistico. In alcuni casi (ad esempio Saint-Moritz, Verbier, Mégève) la qualità e l'omogeneità dell'edificazione, lo sviluppo

contenuto e rispettoso del costruito hanno avuto ruolo rilevante nello sviluppo del turismo.

L'importanza dell'attività dell'architetto rispetto all'ambiente si sviluppa soprattutto nella fase di gestazione e di sviluppo del progetto. Inoltre, sottolinea sempre il relatore, è aumentata in questi ultimi anni, in maniera rilevante, l'attenzione della clientela verso l'ambiente.

Trovare, dunque, dei principi validi per ogni caso è particolarmente complesso, poiché le scelte dell'architetto sono influenzate anche da fattori di tipo tecnico, giuridico, ambientale che rendono impossibile disegnare schemi astratti.

Può essere interessante, invece, fare alcune considerazioni sulla progettazione delle stazioni montane.

Le osservazioni che seguono sono da riferirsi al contesto dell'arco alpino, che è caratterizzato da una scarsa presenza di territori edificabili. Per l'analisi svolta il criterio importante è quello di tipo fisico-ambientale che separa due tipi di stazione: quello dove l'entità progettata va a insistere su di una zona dove nulla preesisteva e quella in cui il progetto s'inserisce in un nucleo preesistente con l'obiettivo di potenziarlo turisticamente.

Nella prima conformazione le stazioni sono prevalentemente invernali e si trovano ad altezza elevata (oltre 1500 m).

Nel caso, invece, di intervento all'interno di una preesistenza la vocazione può essere sia estiva che invernale e la collocazione altimetrica è più bassa.

Nel primo caso c'è sicuramente maggiore libertà progettuale (un esempio possono essere le "stazioni integrali" presenti soprattutto in Francia). In questo caso il progettista non deve essere vincolato a tipologie tipiche dell'architettura rurale. Inoltre, deve cercare di intervenire il meno possibile sull'ambiente naturale in termini di spazi edificati per destinarlo a quei servizi ormai indispensabili per le stazioni turistiche. Inoltre, il conseguimento dell'obiettivo economico è sempre più subordinato al fatto che l'intervento progettuale non riproduca uno stile cittadino.

Nel secondo tipo di ipotesi, il compito del progettista è ancora più complesso (scenario preesistente). È fondamentale, in primo luogo, che gli interventi volumetrici non vadano a portare sostanziali alterazioni alle preesistenze. I nuovi volumi dovranno essere concepiti soprattutto per i servizi.

Inoltre, sottolinea il dott. Tambosco, i nuovi edifici non dovrebbero ispirarsi troppo alla ripetizione di elementi caratterizzanti degli edifici preesistenti. Dunque, il compito del professionista risulta molto complesso; da una parte deve intervenire su una preesistenza, introducendo elementi architettonici nuovi, dall'altra deve farlo in modo tale da non apportare evidenti anomalie architettoniche.

La realizzazione di queste due tipologie deve però essere assicurata da regole formulate dagli enti di controllo, attraverso norme di tipo urbanistico. È fondamentale inoltre, sempre per la buona riuscita dell'intervento progettuale, la professionalità del singolo architetto.

Il dott. Tambosco, sottolinea, come possono essere le stesse Amministrazioni a fornire linee d'indirizzo per i privati producendo architetture di edilizia pubblica di soddisfacente qualità.

La fase di stasi di molte località turistiche può essere vista, anche, in una crescita edilizia troppo impetuosa, disordinata e incontrollata che ha determinato volgarità estetica. In tale contesto il dott. Tambosco fa riferimento al nuovo Piano Territoriale Paesistico della Regione Autonoma della Valle d'Aosta che si pone come obiettivo una migliore organizzazione del territorio.

Sempre nell'ambito della domanda turistica interviene il dottor Claudio Coriasco, responsabile delle relazioni esterne del marketing di "Eurotravel", che

sostituisce il Signor Cleto Benin, Presidente di “Eurotravel”. La prima valutazione del dott. Coriasco è sull’immagine della Valle d’Aosta nelle nuove generazioni di turisti.

“Eurotravel” è, attualmente, al terzo posto di passeggeri trasportati in ambito nazionale. Ma, come sottolinea il dott. Coriasco, l’attenzione di “Eurotravel” è sempre rivolta alla Valle d’Aosta con due cataloghi specializzati: uno su Aosta (*Aosta tutto l’anno*) e l’altro sulla Valle D’Aosta (*per lo sci e soggiorni estivi*).

Se la tradizione è importante, così lo è l’evoluzione. Evolversi non è mutare, ma crescere maturando l’esperienza del passato. La montagna ha subito negli ultimi decenni grandi evoluzioni. Negli anni ’60 era la naturale alternativa al soggiorno balneare. Le strutture presenti in Valle erano prevalentemente di tipo alberghiero. Dagli anni ’70 c’è stata una crescita; si è iniziato a costruire. I Piani Regolatori Generali Comunali erano, spesso, molto superficiali e non presentavano tante norme edificatorie attente al paesaggio.

Negli anni ’80, nonostante le rare nevicate, il “boom” della montagna non si è interrotto. I turisti arrivavano nelle mete di montagna con la propria automobile, e quindi, sono stati costruiti nuovi parcheggi, nuovi servizi per la clientela.

Ciò ha cambiato l’aspetto dei piccoli borghi. Le stazioni sciistiche di prima generazione sono state il risultato della conversione di borghi preesistenti (ad esempio Cortina); quelli di seconda generazione hanno cercato di integrarsi con l’ambiente preesistente (Cervinia, Sestriere). Verso la fine degli anni ’80 si è vista la nascita delle stazioni di terza generazione, più integrate nel preesistente e più rispettose delle tradizioni (ad esempio Saint-Moritz).

La domanda che sorge spontanea è: il futuro cosa ci chiede?

Il futuro, sottolinea il dott. Coriasco, chiede alla montagna di attrezzarsi in maniera precisa. Si può prendere spunto da località straniere che hanno cercato di essere se stesse. Paesi vicino a noi come ad esempio Mégève e Val d’Isère hanno saputo nel loro momento di sviluppo limitare la cementificazione degli anni 70-80 e dare più spazio alla natura nel senso lato del termine. Qui c’è stata, inoltre, la capacità di riconvertire gli impianti sciistici invernali nel periodo estivo. E, dunque, in quest’ottica anche l’estate inizia ad assumere un peso rilevante e quindi l’architettura deve essere fruibile anche nel periodo estivo.

Il cliente moderno chiede un *resort* attrezzato che possa assicurare tranquillità anche mentale che deriva da una sistemazione *all inclusive*. C’è sempre meno tempo per organizzare la vacanza e c’è sempre più desiderio di partire. Andare verso il futuro significa capire ciò che i clienti richiedono, per cercare di offrire risposte concrete. Non ci deve essere snaturamento della tradizioni, ma innovazioni tecnologiche per creare *resort* comodi.

L’ultimo intervento con riferimento alla domanda turistica viene dal sig. Piero Roullet. Il turismo in montagna è stato più una scoperta della domanda che una proposta dell’offerta. Tra le due guerre, sottolinea il sig. Roullet, il milanese, il torinese del ceto medio alto ha scoperto la Valle, è la resa “alla moda”. L’offerta turistica si era rapidamente adeguata alla domanda cercando di copiare il modello architettonico delle grandi città. Purtroppo però, sottolinea il sig. Roullet, si sono persi di vista le autentiche qualità che facevano della Valle d’Aosta una meta di soggiorno.

Per anni l’obiettivo primario è stato più quello di ispirarsi ad un modello cittadino, che quello di veicolare le tradizioni del paese. Dobbiamo, quindi, puntare sull’unicità che contraddistingue la montagna, e sulle emozioni, le sensazioni che questa può dare al turista. Solo in questo modo possiamo divenire competitivi in un’Europa così grande.

La Valle d’Aosta ha da sempre attratto i turisti per le sue caratteristiche ambientali, gastronomiche, architettoniche, ecc. Purtroppo però, troppo spesso, il valdo-

stano ha preferito offrire al turista modelli cittadini da sostituire a quelli derivanti dalla storia culturale. E così le abitazioni, gli abiti, la gastronomia, i balli folkloristici sono stati in parte sostituiti dai modelli provenienti dalle città. Inoltre, ad aggiungersi a questa parziale incapacità di salvaguardia delle peculiarità della Valle d'Aosta, si aggiungono delle limitazioni di tipo legislativo, fiscale, igienico-sanitario che vanno a creare veri e propri sbarramenti al mantenimento delle tradizioni.

Il sig. Rouillet, sottolinea però, come tipicità non consiste nel ripetere all'infinito stereotipi di un certo periodo storico. E evidente che è necessario riprendere tali elementi di tipicità e riproporli in maniera più moderna ed adatta alle nuove funzioni ed alle nuove esigenze.

Tale modo di concepire le cose può così essere applicato sia all'architettura, che alla gastronomia, che al modo di vestirsi. È dunque altresì evidente che tipicità segue il progresso con l'evoluzione dei materiali e delle scelte. La soluzione potrebbe essere quella di prendere coscienza di quegli elementi di tipicità valdostani per poi suggerirli in una chiave più moderna.

Non è possibile competere con il resto dell'Europa da un punto di vista quantitativo. La Valle d'Aosta presenta dei limiti notevoli che la pongono in una condizione svantaggiata rispetto agli altri paesi; basti pensare ai trasporti e ci si rende subito conto di come la Valle d'Aosta si presenti con gravi handicap rispetto ad altre stazioni turistiche con sistemi di comunicazione efficacissimi.

La seconda parte dell'Incontro è più concentrata *sull'offerta turistica* e si pone come obiettivo quello di sviluppare alcune riflessioni sull'evoluzione degli insediamenti tradizionali e sulle nuove stazioni turistiche.

Nell'intervento dell'architetto Bruno Lugat direttore del *Conseil d'Architecture d'aménagement des territoires* del dipartimento della Savoia è emersa la situazione dell'Architettura e del Turismo in una realtà diversa dalla nostra. La Savoia rappresenta a tutt'oggi il più grande dipartimento turistico della Francia.

L'architetto Lugat, ha cercato, in primo luogo, di indagare sulla capacità di tali architetture, legate in prevalenza allo sci, di adattarsi alle nuove esigenze turistiche, alle nuove richieste che i fruitori di tali architetture pongono in maniera sempre più pressante.

Il relatore ha cercato, inoltre, di fare emergere come ogni contesto ambientale, ogni stazione turistica, ha una propria architettura, una propria specificità architettonica, e come non sia corretto pensare di unificare tali architetture all'interno di uno stesso contesto. In questa direzione, sottolinea Lugat, si adopera lo stesso *Conseil d'Architecture* nei confronti della collettività locale e delle Pubbliche Amministrazioni cercando di evitare l'adesione ad uno stile architettonico unificato. Certamente, come sottolinea lo stesso architetto, a complicare il dibattito sull'uniformità dell'architettura alpina si pone la domanda del turista che va spesso a condizionare il legame particolare che ogni stazione turistica ha con il proprio costruito, certamente diverso dagli altri contesti.

A quest'interrogativo si dovrà certamente trovare una corretta interpretazione se vogliamo salvaguardare il nostro patrimonio architettonico. Purtroppo, speculazioni edilizie, la ricerca di una "moda architettonica", una volontà di trasformazione del proprio patrimonio architettonico in un uno stile diverso, ha determinato la distruzione di patrimoni architettonici presenti sul territorio francese.

Compiendo una panoramica fra le stazioni turistiche francesi emergono legami, di volta in volta diversi, fra architettura e paesaggio naturale. Si percepisce con relativa facilità come in alcuni contesti turistici tale legame sia inesistente mentre in altri sia forte e pregnante di significati. L'architetto Lugat sottolinea come, ad esempio nel caso di Tignes, una precisa volontà politica abbia determinato un legame forte fra

architettura e turismo; qui, infatti, la volontà di ottenere una stazione turistica senza automobili ha incentivato un'architettura legata ai parcheggi sotterranei che ha avuto la capacità di modificare sostanzialmente il modo di fare turismo in tale contesto.

L'architetto Lugat conclude il suo intervento sottolineando come la domanda turistica sia in continua evoluzione e come diventi sempre più importante adeguare in tempi rapidi le proprie infrastrutture turistiche e come l'architettura possa divenire un traino per lo stesso turismo.

Il secondo intervento di questa seconda parte dell'Incontro è dell'architetto Antonio Derossi ricercatore presso la Facoltà di architettura del Politecnico di Torino. L'architetto Derossi sviluppa alcune riflessioni su iniziative progettuali che hanno determinato uno sviluppo turistico di alcune località. L'architetto sottolinea come le più rinomate stazioni turistiche valdostane abbiano subito uno straordinario sviluppo turistico a seguito d'iniziative progettuali rilevanti. Si evidenzia come proprio negli anni '30 con l'elaborazione, ad esempio, del *Piano Olivetti* per la città di Aosta si accentui un'attenzione sempre più spiccata per la progettazione a grande scala e, dunque, un'attenzione più particolare al fattore ambiente.

Lo stesso architetto si sofferma sulle differenze fra tradizione e modernità all'interno di un contesto di architettura di montagna, rilevando come ci siano degli esempi, in Valle d'Aosta, dove si è riuscito a conciliare modernità e tradizione in maniera esemplare. Per contro l'architetto Derossi pone anche l'attenzione su esempi eclatanti di architetture moderne certamente poco rispettose dell'ambiente naturale. Esempi quali le stazioni di Pila (Gressan) e di Cielo Alto (Cervinia) rappresentano certamente interventi a vasta scala dove la speculazione edilizia ha avuto un ruolo dominante.

Il problema di base di tali interventi, sottolinea Derossi, non è solamente a livello di una forte speculazione edilizia certamente verificatesi, ma di un'incapacità della cultura architettonica di compiere una riflessione di tipo urbanistico. Al di là, infatti, della bruttezza della singola architettura è mancata la capacità di costruire i luoghi e il paesaggio.

Gli anni '70 sono certamente caratterizzati da una nuova sensibilità al paesaggio; l'architettura tende a fare proprie queste nuove esigenze. Questa nuova stagione vede, inoltre, a livello regionale la nascita di un apparato normativo teso a dare centralità all'unicità dell'architettura. Basti pensare alla legge di sovvenzionamento dei tetti in lose, la legge sui balconi tradizionali, ai finanziamenti legati alle stalle locali; tutte normative che pongono come obiettivo primario il mantenimento di quella "tipicità valdostana".

L'architetto Derossi pone, inoltre l'attenzione sulla strutturazione dei moderni Piani Regolatori Comunali. E sempre più comune l'idea che la qualità architettonica si ottenga inserendo all'interno dei vari Piani Regolatori delle percentuali obbligatorie di materiali tradizionali (legno e pietra). Questo espediente certamente mette al riparo le varie Amministrazioni dai rischi di architetture fuori luogo ma, sottolinea sempre l'architetto Derossi, questa adesione ad un modello prestabilito rischia di portare a dei processi di omologazione tali da comportare una perdita di quelle specificità ancora presenti nell'architettura tradizionale.

Il problema centrale è che, al di là di avere delle belle o brutte architetture, sia necessario un ripensamento ed una ricostruzione dei luoghi e del paesaggio che tenga conto delle caratteristiche vere di quei luoghi.

L'intervento di Emanuele Levi Montalcini mette in evidenza come da sempre l'architettura ha rappresentato un elemento di sviluppo del turismo. Basta pensare alle stazioni termali e si capisce come l'architettura ha da sempre cercato di dare delle risposte alle esigenze del turismo.

Anche a livello del paesaggio l'architettura ha cercato di fornire risposte alle varie scale, ai vari problemi inerenti al pendio, al rapporto con l'esistente, contrapponendosi o integrandosi alle preesistenze.

L'apporto della cultura ingegneristica ha apportato forti impronte nel paesaggio con la costruzione di strade, autostrade, gallerie, condotte, impianti a fune. Anche tali opere assumono, per la loro capacità di inserirsi nel paesaggio, caratteristiche di architettura del paesaggio.

Si potrebbe dire che turismo ed architettura sono in stretta collaborazione.

L'architetto Levi Montalcini rileva, inoltre, come l'ambiente montano sia particolarmente fragile. Tutte le opere che modificano l'assetto del suolo assumono qui un peso particolare e concorrono insieme a disegnare il paesaggio siano essi edifici o strade, terrapieni o gallerie. L'architetto sottolinea, inoltre, come i progetti tecnologicamente più avanzati siano oggi soggetti a verifiche di congruità da parte di numerosi soggetti (politici, architetti, ingegneri, geologi, pianificatori, costruttori, opinione pubblica ecc...). Questa logica di verifica porta, nella maggioranza dei casi, a dover rispondere, contemporaneamente, a troppe logiche contrastanti e, nonostante la presenza di strumenti di controllo e di coordinamento, la qualità finale dei manufatti, sottratta alla responsabilità di un unico progettista, può risultare impoverita. Il peso di tali interventi nel paesaggio è molto evidente; per la Valle d'Aosta basti pensare alla situazione nel fondo Valle dove pressoché l'intero territorio pianeggiante disponibile è occupato da strade e ferrovia.

Oggi c'è una tendenza in atto che è quella di nascondere il più possibile quello che di nuovo si costruisce. Tale tendenza coinvolge anche l'architettura con l'obiettivo di dissimularla sul territorio. Tale tentativo può avvenire in molti modi: per riduzione della scala degli interventi, mimetizzazione nell'ambiente, adattamento all'andamento del terreno quasi a nascondersi nelle sue pieghe, imitazione e mimetizzazione rispetto agli insediamenti esistenti, ecc. Per non creare una sorta di "fastidio" architettonico si tende a mascherare una nuova costruzione con l'utilizzo di stilemi classici dell'architettura tradizionale. Questi mascheramenti nascono anche dal bisogno di esorcizzare fatti che risalgono ad un passato relativamente recente. Di fronte agli errori del passato si tende a preferire interventi di riuso che anche se vanno a modificare qualche preesistenza mantengono la forma esteriore; e come non preferire una certa unicità di intervento dovuto all'utilizzo di materiale tipici?

Questa paura di sbilanciarsi ha determinato un arretramento ed una rinuncia da parte dell'architettura a portare avanti un dibattito, che negli anni '60, era particolarmente vivo. La fine di una stagione di sperimentazione dell'architettura montana ha comportato anche la fine di una ricerca da parte degli architetti del costruire in montagna. Il rinchiudersi difensivo all'interno di una presunta cultura della tradizione ha prodotto un'involuzione progressiva che ha allontanato l'architettura dalle proprie radici.

Siamo di fronte, rileva l'architetto Levi Montalcini, ad un risultato d'insieme che ci comunica un'impressione di falso. È vero che oggi l'atteggiamento degli architetti nei confronti del falso è sicuramente diverso rispetto agli architetti razionalisti, ma siamo di fronte, in alcuni casi, ad una sorta di presepe; un ambiente fuori del tempo nel quale tutti gli elementi e i personaggi devono concorrere a ricostruire una scena idealizzata attraverso il ricorso a stereotipi. Questo linguaggio rappresenta, infatti, il prodotto dell'elaborazione da parte di architetti, geometri, costruttori dell'idea di architettura di montagna.

Tentare di contrapporsi a questa tendenza di falso architettonico implica una sorta di rivoluzione culturale che trascende i compiti dell'architettura. Tuttavia l'architettura ha una forte responsabilità autonoma all'interno del discorso in quanto è responsabile del prodotto finale e visibile della trasformazione del paesaggio.

L'architettura può, entro certi limiti, portare il proprio contributo al discorso cercando di ridare un senso al proprio operare al di là di facili concessioni al gusto dominante o a pressioni economiche.

Quali prospettive per il futuro? A tale interrogativo s'interroga l'architetto Aimaro Oreglia d'Isola che si sofferma sul concetto d'architettura di montagna per sottolineare come, forse, non sia corretto parlare di un'architettura tipicamente di montagna, come branca separata dell'architettura.

Sicuramente stimolante, sottolinea Aimaro d'Isola, è il concetto di paesaggio ed il rapporto fra turismo e paesaggio e fra paesaggio e natura. Spesso si fa una grande confusione fra questi due ultimi concetti che, all'apparenza, si equivalgono. Alla radice di ogni buon progetto ci dev'essere la comprensione e la coscienza del concetto di paesaggio rispetto a quello di natura.

La differenza fra tali concetti risiede prevalentemente nel fatto che paesaggio non è natura, ma è la natura contemplata esteticamente. Per parlare di paesaggio devo estraniarmi da essa per poi rimmergermi.

Il turismo che cosa c'entra all'interno della nozione di paesaggio. Il turismo per Aimaro d'Isola è un viaggio nel quale lascio la mia casa per contemplare il paesaggio.

L'architetto sottolinea come nelle opere da lui progettate, con l'architetto Gabetti, ci sia stato il tentativo di fare entrare il paesaggio all'interno del costruito.

Ma allora che differenza c'è fra l'opera di un architetto ed un pittore? Aimaro d'Isola evidenzia come il risultato del lavoro dell'architetto sia più concreto rispetto al pittore. Quest'ultimo non ha l'esigenza di confrontarsi con altri soggetti come avviene per l'architetto. Aimaro d'Isola definisce, infatti, l'architettura come un lavoro *sporco* soggetto a mille compromessi che ne determinano e influenzano il prodotto finale; la nascita di soggetti esterni all'architettura preposti al controllo del prodotto finale vanno ad inserirsi in quel legame esistente fra architettura e paesaggio.

L'intervento dell'architetto Aimaro Oreglia d'Isola si conclude con una carrellata di diapositive di architetture da lui progettate, sempre in collaborazione con l'architetto Gabetti, con lo scopo di fare emergere il loro tentativo di rapportarsi al paesaggio.

LA GUIDA ALPINA
UNA PROFESSIONE PER TUTTO L'ANNO?

Courmayeur Mont Blanc, 12 - 13 novembre 1999

organizzato da
Fondazione Courmayeur
Società delle Guide di Courmayeur

in collaborazione
Associazione Amici della Montagna

— Programma dei lavori

PROGRAMMA

Sabato, 13 novembre 1999

Interventi di saluto

Romano BLUA
sindaco di Courmayeur

Lodovico PASSERIN D'ENTREVES
presidente della Fondazione Courmayeur

Dino VIÉRIN
presidente della Regione Valle d'Aosta

TIPOLOGIA DEL CLIENTE DELLA GUIDA

- Claudio REMONDAZ
sociologo
- Brice LEFEBRE
*ricercatore presso l'Università di Parigi 11
Centro di Ricerca sulle Culture sportive*

ATTIVITÀ EMERGENTI NELLA PROFESSIONE DELLA GUIDA

- Alberto RE
*Presidente del Collegio Nazionale delle Guide
Alpine Italiane*
- Didier MILLE
Agenzia Allibert Chapareillan
- Romolo NOTTARIS
Guida Alpina
- Agostino DA POLENZA
*EV-K2-CNR-Ricerche Scientifiche e Tecnologiche
in alta quota*

MARKETING E COMUNICAZIONE DEL "PRODOTTO GUIDA"

- Giovanni BRUNAZZI
*docente di teoria e tecnica della promozione
d'immagine, Università Cattolica di Milano*
- Carlo MALERBA
Società Linea S.r.l.

DIBATTITO

Presiede

- Luciano CAVERI
*Deputato al Parlamento
Presidente Associazione "Amici della Montagna"*

2002 “ANNO INTERNAZIONALE DELLE MONTAGNE”

Il 10 novembre 1998 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha proclamato l'Anno 2002 “Anno Internazionale delle Montagne”. In adesione ed in accoglimento dei valori e degli obiettivi indicati dalle Nazioni Unite è stato costituito un Comitato italiano per il 2002 - Anno Internazionale delle Montagne, con lo scopo di promuovere, preparare ed attivare, con tutte le iniziative necessarie, le manifestazioni atte a celebrare in Italia il predetto evento.

Enti promotori di questo Comitato sono il Gruppo “Amici della Montagna” del Parlamento, la Fondazione Courmayeur, il Comitato Ev-K2-CNR, la Fondazione Giovanni Angelini - Centro Studi sulla Montagna, il Museo Nazionale della Montagna “Duca degli Abruzzi” ed il Festival Internazionale Film della Montagna e dell'Esplorazione “ Città di Trento”.

La Fondazione Courmayeur, attraverso il suo Osservatorio sulla Montagna, ha in programma di organizzare come prima iniziativa nell'ambito del 2002 “Anno Internazionale delle Montagne” e a 10 anni dalla Conferenza di Rio su Ambiente e Sviluppo, una Conferenza internazionale che abbia l'obiettivo di:

- fare una rilettura critica della Dichiarazione di Rio, in particolare per le aree montane (Capitolo 13 dell'Agenda 21);
- analizzare l'evoluzione sul piano tecnico e giuridico degli strumenti adottati dalla Conferenza e verificarne l'eventuale recepimento nelle normative nazionali;
- elaborare un nuovo documento (Dichiarazione/Convenzione) specifico per le aree montane sinora trascurate dal diritto internazionale.

PROGRAMMA DI ATTIVITÀ PER IL 2000
PROGRAMME D'ACTIVITÉ POUR L'ANNÉE 2000

Convegno su
Letture sociologiche del multiculturalismo
Courmayeur, 3-4 maggio 2000

Presentazione della ricerca
Cooperazione economica in Valle d'Aosta
Aosta, 27 maggio 2000

Seminario su
Montagna e ambiente: dieci anni dopo Rio
in preparazione della Conferenza internazionale da tenersi nel 2002 "Anno Internazionale delle Montagne"
Courmayeur, 16-17 giugno 2000

Convegno su
La Guida alpina: la montagna nel futuro dei giovani nel 3° millennio
Courmayeur, giugno 2000

Convegno su
L'amministrazione pubblica di fronte alla sfida della globalizzazione dei mercati
Courmayeur, 30 giugno 2000

Incontro con
Il Presidente della Camera Luciano Violante
Courmayeur, 14 agosto 2000

Incontro su
Panorama di mezzo agosto: economia, società, istituzioni
Courmayeur, 17 agosto 2000

XV Riunione di coordinamento della Rete degli Istituti ONU per il Programma di prevenzione della criminalità
Courmayeur, settembre 2000

VII Sessione Plenaria dell'International Scientific and Professional Advisory Council of the United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme - ISPAC
Courmayeur, settembre 2000

Conferenza internazionale delle Nazioni Unite su
Lotta al terrorismo tramite il rafforzamento della cooperazione internazionale
Courmayeur, 20-24 settembre 2000

Presentazione della ricerca
La Valdigne: un distretto turistico
settembre 2000

Convegno su
Architettura nel paesaggio. Seconda Conferenza-Dibattito
Aosta, 11 novembre 2000

Seminario UNESCO su
I problemi della formazione dell'infanzia in un contesto di globalizzazione
Courmayeur, 1-2 dicembre 2000

ATTIVITÀ ISTITUZIONALE
ACTIVITÉ INSTITUTIONNELLE

Riunioni del Consiglio di Amministrazione

- 13 marzo 1999
- 2 aprile 1999
- 28 agosto 1999
- 27 novembre 1999

Riunioni del Comitato Scientifico

- 13 marzo 1999
- 28 agosto 1999

HANNO PARTECIPATO ALL'ATTIVITA' DELLA FONDAZIONE NELL'ANNO 1999:
ONT PARTICIPÉ AUX ACTIVITÉS DE LA FONDATION AU COURS
DE L'ANNÉE 1999:

SILVIA ALLEGREZZA	dottoranda di ricerca in procedura penale nell'Università di Bologna
MARCO ANGELINI	ricercatore di diritto penale nell'Università di Perugia
ARMANDO BARTULLI	ordinario di diritto penale nell'Università Cattolica di Milano
STEFANIA BARIATTI	ordinario di diritto delle Comunità Europee nell'Università degli Studi di Milano Bicocca
PAOLA BARZELLONI	dottoranda di ricerca
GIOVANNI BERETTA	avvocato in Milano
CAMILLA BERIA DI ARGENTINE	direttore del Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale
PAOLA BERNARDI	dottoranda di diritto penale nell'Università di Torino; avvocato
PAOLO BERNASCONI	avvocato in Lugano, professore nelle Università di San Gallo e Zurigo
LAURA BERTOLÉ VIALE PAPI	sostituto procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Milano, vice segretario generale dei Convegni de Nicola
RODOLFO BETTIOL	associato di istituzioni di diritto e procedura penale nell'Università di Padova
MARCO BIGNAMI	giudice del Tribunale di Varese
PAOLA BIONDOLILLO	laureata in procedura penale presso l'Università di Pavia
ROMANO BLUA	sindaco di Courmayeur
RINALDO BONTEMPI	presidente del Centro di Iniziativa per l'Europa del Piemonte, già parlamentare europeo
GUIDO BRIGNONE	segretario generale f.f. del Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale

EDMONDO BRUTI LIBERATI	secrétaire général de la Société internationale de défense sociale pour une politique criminelle; substitut du Procureur général près la Cour d'appel de Milan
ALESSANDRA CACI	studentessa in scienze politiche
MICHELE CAIANIELLO	dottorando di ricerca in procedura penale nell'Università di Bologna
LUIGI PIETRO CAIAZZO	consigliere della Corte d'appello di Milano
PAOLO CARETTI	ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Firenze
SETTIMIO CARMIGNANI CARIDI	Dipartimento di diritto pubblico, Università di Roma "Tor Vergata"
ANTONINO CARUSO	componente della Commissione giustizia del Senato della Repubblica
ANNA MARIA CARUSO SIMONI	sostituto procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Milano
FRANCIS CASORLA	premier président de la Cour d'appel d'Orléans
ANTONIO CASSESE	Università di Firenze, giudice del Tribunale penale internazionale per i crimini della ex-Jugoslavia
ANDREA R. CASTALDO	associato di diritto penale nell'Università di Salerno
STEFANIA RITA CECI	avvocato, Servizio consulenza legale della Banca d'Italia
MAURO CECCHI	cultore di diritto penale presso l'Università di Torino
FRANCESCO CENTONZE	cultore della materia di diritto penale nell'Università di Milano
ADOLFO CERETTI	secrétaire général adjoint de la Société internationale de défense sociale pour une politique criminelle; professeur de criminologie à l'Université de Milan-Bicocca
ENZO CHELI	presidente dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni
MARIO CHIAVARIO	ordinario di diritto processuale penale nell'Università di Torino, componente della Commissione de Nicola

VITTORIO CHIUSANO	avvocato in Torino, componente della Commissione de Nicola
FRANCESCO COCCO	avvocato dello Stato; capo di Gabinetto del Presidente dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione
GIOVANNI CONSO	componente della Presidenza della Commissione de Nicola
LUIGI CONTI	presidente on della Corte di Cassazione, componente della Commissione de Nicola
NESTOR COURAKIS	Professor of Criminology and Penology
ANGELO CURTO	procuratore aggiunto della Repubblica presso il Tribunale di Milano
ANDREA ANTONIO DALIA	ordinario di procedura penale nell'Università di Salerno
GIANFRANCO DALLA CHIARA	consigliere della Corte d'appello di Milano
MARCELLO DANIELE	dottorando di ricerca in procedura penale
LUCA D'AURIA	cultore della materia di diritto e procedura penale comparato; avvocato in Milano
PEDRO R. DAVID	juez de la Cámara Nacional de Casación Penal; president de la Asociación Inter-Iberoamericana de Ciencias Sociales
PIERO DE CRESCENZO	consigliere Corte d'appello; magistrato Ufficio Legislativo del Ministero di Grazia e Giustizia
JORGE DE FIGUEIREDO DIAS	président de la Fondation internationale pénale et pénitentiaire; professeur à la Faculté de droit de l'Université de Coimbra
PIERLUIGI DELLA VALLE	componente del Consiglio di amministrazione della Fondazione Courmayeur
MARIA DEL SAVIO BONAUDO	procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Aosta
MICHELE DE SALVIA	cancelliere della Corte europea dei diritti dell'uomo
GIANCARLO DE VERO	ordinario di diritto penale nell'Università di Messina
EMILIO DOLCINI	ordinario di diritto penale nell'Università di Milano, componente della Commissione de Nicola

FILIPPO DONATI	ricercatore di diritto costituzionale nell'Università di Firenze
ROLAND DRAGO	membre de l'Institut; professeur émérite à l'Université de Paris II; ancien président de la Société de législation comparée
ANDREANA ESPOSITO	dottoranda di ricerca in diritto penale internazionale nell'Università di Salerno
FRANCESCO FALLETTI	presidente on. della Corte di Cassazione
ISABELLE FALQUE PIERROTIN	maître des l'Institut; professeur émérite à l'Université de Paris II; ancien président de la Société de législation comparée
VITTORIO FANCHIOTTI	straordinario di diritto processuale penale comparato nell'Università di Genova
MARZIA FERRAIOLI	ordinario di procedura penale nell'Università di Salerno
PAOLO FERRUA	ordinario di procedura penale nell'Università di Torino
ENRICO FORMENTO	capo servizio legislativo, presidenza della Giunta Regionale della Valle d'Aosta
EMANUELA FRONZA	dottoranda di ricerca nell'Università di Teramo
PAOLA GAETA	incaricato di diritto penale internazionale nell'Università di Firenze
MARIE ANNE GALLOT LE LORIER	secrétaire général de la Société de législation comparée; avocat à la Cour de Paris
PIERO GAMACCHIO	giudice di Corte di assise presso il Tribunale di Milano
MARIO GARAVELLI	presidente del Tribunale di Torino
GUSTAVO GHIDINI	ordinario di diritto industriale nell'Università LUISS di Roma
ANGELO GIARDA	ordinario di diritto processuale penale nell'Università Cattolica di Milano, componente della Commissione de Nicola
FULVIO GIONGO	giudice onorario presso il Tribunale per i minorenni di Milano
LIVIA GIULIANI	ricercatore di procedura penale nell'Università di Pavia

LORENZO GRADONI	dottorando di ricerca in diritto delle comunità europee nell'Università di Bologna
VITTORIO GREVI	ordinario di procedura penale nell'Università di Pavia, componente della Commissione de Nicola
PIERO GUALTIERI	associato di procedura penale nell'Università di Urbino
KONRAD HOBE	Former Councillor at the Ministry of Justice, Germany
GIULIO ILLUMINATI	ordinario di procedura penale nell'Università di Bologna, componente della Commissione de Nicola
XAVIER LINANT DE BELLEFONDS	professeur à l'Université de Paris XII
TAMARA LANARO	studentessa in giurisprudenza
GIORGIO LICCI	affidatario di diritto penale comparato nell'Università di Torino
NICOLÒ LIPARI	ordinario di istituzioni di diritto privato nell'Università di Roma "La Sapienza"
UMBERTO LOI	già procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Milano
ANDREA LOLLINI	dottorando di ricerca all'Ecole des hautes études en sciences sociales, Parigi
SIMONE LONATI	dottorando di ricerca in procedura penale nell'Università di Pavia
PASQUALE LONGARINI	sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Aosta
ROBERT LOUVIN	presidente del Consiglio Regionale della Valle d'Aosta
CLAUDIO MAIONE	avvocato in Aosta
PAOLA MANACORDA	commissario, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni
STEFANO MANACORDA	incaricato di diritto penale europeo nella Università di Paris 1 Panthéon-Sorbonne, ricercatore di diritto penale nell'Università di Napoli
CARMEN MANFREDDA	procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Vigevano

MARIA GRAZIA MANNOZZI	chercheur en droit pénal à l'Université de Pavie
GIORGIO MARINUCCI	ordinario di diritto penale nell'Università di Milano, componente della Commissione de Nicola
DORIANA MARTINI	avvocato in Milano
PAOLO MARZANO	osservatorio di Proprietà Intellettuale delle Telecomunicazioni e della Concorrenza, Università LUISS di Roma
ROBERTO MASTROIANNI	referendario alla Corte di giustizia delle Comunità Europee
ALFONSO MASUCCI	ordinario di diritto amministrativo nell'Università di Napoli
FEDERICO AUGUSTO MAZZA	giudice del Tribunale di Genova
CHANTAL MELONI	collaboratrice dell'Istituto di diritto penale nell'Università di Milano
CARLO MELZI D'ERIL	dottorando di ricerca in procedura penale nell'Università di Pavia
MAURIZIO MENSI	responsabile del Servizio Affari Giuridici e Comunitari dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni
GIULIANA MEROLA	giudice del Tribunale di Milano
GIUSEPPINA MIGLIORE	tesista di procedura penale nell'Università di Torino
ANABELA MIRANDA RODRIGUEZ	secrétaire général a.i. de la Fondation internationale pénale et pénitentiaire; professeur à la Faculté de droit de l'Université de Coimbra
CONCETTA MIUCCI	collaboratrice Istituto di diritto processuale penale comparato nell'Università di Milano
BARBARA MORETTI	specialista in criminologia clinica presso l'Università Statale di Milano-Bicocca; Ufficio Studi del CNPDS
ELIO MORSELLI	ordinario di diritto penale nell'Università di Perugia
ANDREA NAVONE	tesista di diritto penale nell'Università di Torino
GUIDO NEPPI MODONA	giudice della Corte costituzionale
ALBERTO NOSENZO	cultore della materia presso la cattedra di criminologia dell'Università di Milano-Bicocca

ALFREDO NUNZI	Scientific Director, International Institute of Higher Studies in Criminal Sciences/ISISC
RENATO PALMIERI	associato di diritto penale commerciale nell'Università di Bologna
GUSTAVO PANSINI	ordinario di procedura penale nell'Università di Urbino
LODOVICO PASSERIN d'ENTRÈVES	presidente della Fondazione Courmayeur
ANTONIO PATRONO	vice capo Ufficio legislativo del Ministero della Giustizia
PAOLO PATRONO	associato di diritto penale nell'Università di Verona
ANNAMARIA PECCIOLI	dottoranda di ricerca in diritto e procedura penale nell'Università di Genova
GAETANO PECORELLA	deputato al Parlamento, associato di istituzioni di diritto e procedura penale nell'Università di Milano
ANDREA PERINI	professore a contratto di diritto penale tributario nell'Università di Torino
VALERIO PEROTTI	dottore di ricerca in diritto penale
PATRICK PERRIER	laureando in giurisprudenza
MARCO PETISSERO	ricercatore di diritto penale nell'Università di Torino
DAVIDE PETRINI	associato di diritto penale del lavoro nell'Università di Torino
LORENZO PICOTTI	ordinario di diritto penale nell'Università di Verona
VITO PIGLIONICA	consigliere della Corte d'appello di Milano
FRANCESCO PINTUS	procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Cagliari, componente della Commissione de Nicola
ANTONIO PIZZI	procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Busto Arsizio
LIVIA POMODORO	presidente del Tribunale per i minorenni di Milano, segretario generale dell'Istituto Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale, componente della Commissione de Nicola
FRANCESCO PONZETTA	laureato in giurisprudenza

DOMENICO PULITANO'	ordinario di diritto penale nell'Università di Milano-Bicocca, componente della Commissione de Nicola
LUCA RADICATI DI BROZOLO	ordinario di diritto internazionale nell'Università Cattolica di Milano
NICO REBECCHI	avvocato in Aosta
MAURIZIO RIVERDITI	dottorando di ricerca in diritto penale
ROLAND RIZ	ordinario di diritto penale nell'Università di Padova, componente della Commissione de Nicola
VIRGINIO ROGNONI	presidente del Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale
GIULIA ROSSANIGO	presidenza del Consiglio dei Ministri, Forum per la Società dell'Informazione
SIMONE ROZES	président de la Société internationale de défense sociale pour une politique criminelle humaniste; premier président honoraire de la Cour de cassation; ancien avocat général de la Cour des Communautés européennes
ANDREA SACCUCCI	dottorando di ricerca in diritti umani nell'Università di Palermo
MARIO SAI	presidente della IV Commissione Politiche Fattori Orizzontali del CNEL
DENIS SALAS	magistrat; maître de Conférences à l'Ecole Nationale de la Magistrature, France
ANNALISA SANTAGOSTINO	funzionario dell'Ufficio giuridico e documentazione, Servizio giuridico-legislativo, Direzione generale presidenza della Giunta Regionale Lombardia
ANTONIO SCAGLIONE	associato di procedura penale nell'Università di Palermo
LICIA SCAGLIONE RUSSO	ricercatore e professore supplente di diritto e procedura penale nell'Università di Palermo
SIMONA SILVANI	dottoranda di ricerca in diritto penale italiano e comparato nell'Università di Pavia
GIOVANNI SIMONI	sostituto procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Milano

SALVATORE SINAGRA	sostituto procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Milano
EZIO SINISCALCHI	presidente di Corte di assise presso il Tribunale di Milano
MARCO SINISCALCO	ordinario di diritto penale nell'Università di Torino, componente della Commissione de Nicola
CARLO SOTIS	dottorando di ricerca in diritto penale comparato nell'Università di Pavia
UGO SPAGNOLI	vice presidente emerito della Corte Costituzionale, componente della Commissione de Nicola
GIUSEPPE SPAGNOLO	ordinario di diritto penale nell'Università di Bari
GIOVANNI TAMBURINO	direttore dell'Ufficio centrale studi, ricerche legislazione e automazione, Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Ministero della Giustizia
ENRICA TOCCI	presidenza del Consiglio dei Ministri, Forum per la Società dell'Informazione
PAOLO TONINI	ordinario di procedura penale nell'Università di Firenze
STEFANO TORRACA	associato di diritto penale nell'Università del Sannio, Benevento
VALERIA TORRE	dottoranda di ricerca in diritto penale nell'Università di Trento
GIOVANNI TRANCHINA	ordinario di procedura penale nella Università di Palermo
MARIO TRAPANI	straordinario di diritto penale nell'Università di Roma-Tre
SILVIO TRAVERSA	consigliere di Stato; commissario, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni
GIULIO UBERTIS	ordinario di diritto processuale penale e direttore del Dipartimento per lo studio dei sistemi giuridici ed economici dell'Università di Milano-Bicocca
ALESSANDRO VALASTRO	docente di diritto dell'informazione nell'Università di Macerata
GIOVANNI VERDE	vice presidente del Consiglio Superiore della Magistratura

LUCIANO VIOLANTE	presidente della Camera dei deputati
MARIA ELENA VISCONTI	sostituto procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Milano
MICHEL VIVANT	professeur à l'Université de Montpellier; membre du Conseil supérieur de la Propriété industrielle
ALIETTE VOINESSON	secrétaire général adjoint de la Société de législation comparée
ROY WALMSLEY	Research and Statistics Department, Home Office, United Kingdom
FAUSTO ZUCCARELLI	sostituto procuratore nazionale antimafia

INDICE TABLE DES MATIERES

— Organi della Fondazione..... <i>Les organes de la Fondation</i>	pag. 5
— Introduzione del presidente della Fondazione Lodovico Passerin d'Entrèves <i>Introduction par le président de la Fondation</i> <i>Lodovico Passerin d'Entrèves</i>	pag. 7

Attività scientifica/Activité scientifique 1999

— XVI ^{èmes} Journées juridiques italo-françaises sur “Les nouvelles technologies de l’information” <i>XVI Giornate giuridiche italo-francesi su “Le nuove tecnologie dell’informazione”</i>	pag. 11
— Incontro con il presidente della Camera on. Luciano Violante	pag. 31
— Panorama di mezzo agosto: economia, società, istituzioni	pag. 35
— Neuvième Colloque sur “Délinquants et victimes: obligation de rendre compte et équité dans le système de justice”	pag. 53
— XXII Convegno su “La giustizia penale italiana nella prospettiva internazionale”	pag. 77

Osservatorio sulla montagna

— Incontro su “Architettura nel paesaggio. Risorsa per il turismo?” ..	pag. 123
— Incontro su “La guida alpina: una professione per tutto l’anno?” ...	pag. 133

Programma di attività per il 2000 Programme d’activité pour l’année 2000

— Attività istituzionale/ <i>Activité institutionnelle</i>	pag. 138
— Collaboratori all’attività della Fondazione nell’anno 1999 <i>Les collaborateurs aux activités de la Fondation au cours de l’année 1999</i>	pag. 139

Finito di stampare
nel mese di marzo 2000
presso le
Industrie Grafiche Editoriali Musumeci S.p.A.
Quart (Valle d'Aosta)

