



Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO

n. 565

Resoconti

Allegati

**GIUNTE E COMMISSIONI**

Sedute di martedì 31 gennaio 2012

## I N D I C E

### Commissioni permanenti

1 <sup>a</sup> - Affari costituzionali:		
<i>Plenaria</i> . . . . .	<i>Pag.</i>	5
<i>Ufficio di Presidenza (Riunione n. 136)</i> . . . . .	»	16
<i>Sottocommissione per i pareri</i> . . . . .	»	17
2 <sup>a</sup> - Giustizia:		
<i>Plenaria (antimeridiana)</i> . . . . .	»	20
<i>Plenaria (pomeridiana)</i> . . . . .	»	26
3 <sup>a</sup> - Affari esteri:		
<i>Plenaria</i> . . . . .	»	35
5 <sup>a</sup> - Bilancio:		
<i>Plenaria</i> . . . . .	»	42
6 <sup>a</sup> - Finanze e tesoro:		
<i>Plenaria</i> . . . . .	»	45
7 <sup>a</sup> - Istruzione:		
<i>Plenaria</i> . . . . .	»	51
8 <sup>a</sup> - Lavori pubblici, comunicazioni:		
<i>Plenaria</i> . . . . .	»	153
9 <sup>a</sup> - Agricoltura e produzione agroalimentare:		
<i>Plenaria</i> . . . . .	»	161
<i>Ufficio di Presidenza (Riunione n. 137)</i> . . . . .	»	164
10 <sup>a</sup> - Industria, commercio, turismo:		
<i>Plenaria</i> . . . . .	»	165
11 <sup>a</sup> - Lavoro:		
<i>Plenaria</i> . . . . .	»	174

---

*N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Coesione Nazionale: Grande Sud-SI-PID-Il Buongoverno: CN:GS-SI-PID-IB; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Per il Terzo Polo (ApI-FLI): Per il Terzo Polo: ApI-FLI; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano, Partito Socialista Italiano): UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-P.R.I.*

12 <sup>a</sup> - Igiene e sanità:		
<i>Plenaria</i> . . . . .	<i>Pag.</i>	179
<i>Ufficio di Presidenza (Riunione n. 169)</i> . . . . .	»	184
13 <sup>a</sup> - Territorio, ambiente, beni ambientali:		
<i>Ufficio di Presidenza (Riunione n. 79)</i> . . . . .	»	185
<i>Plenaria</i> . . . . .	»	185

### **Commissioni bicamerali**

Indirizzo e vigilanza dei servizi radiotelevisivi:		
<i>Ufficio di Presidenza (Riunione n. 73)</i> . . . . .	<i>Pag.</i>	192
Inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere:		
<i>Plenaria</i> . . . . .	»	193
Inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti:		
<i>Plenaria</i> . . . . .	»	195
Per l'infanzia e l'adolescenza:		
<i>Ufficio di Presidenza</i> . . . . .	»	197
Per l'attuazione del federalismo fiscale:		
<i>Ufficio di Presidenza</i> . . . . .	»	198

---



**AFFARI COSTITUZIONALI (1<sup>a</sup>)**

Martedì 31 gennaio 2012

**Plenaria****351<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*

VIZZINI

*indi della Vice Presidente*

INCOSTANTE

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il presidente del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia, Maurizio Franz, accompagnato da Mario Vigni, segretario generale, e il presidente dell'Assemblea regionale siciliana, Francesco Cascio, accompagnato da Giovanni Tomasello, segretario generale.*

*Intervengono i sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Malaschini e per l'ambiente e la tutela del territorio e del mare Fanelli.*

*Interviene il ministro dell'interno Anna Maria Cancellieri, accompagnata dal prefetto Elisabetta Belgiorno, capo dell'ufficio legislativo del Ministero dell'interno.*

*La seduta inizia alle ore 12,40.*

**SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE**

Il PRESIDENTE riferisce l'esito della riunione dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari che si è appena conclusa. Si è convenuto che, al fine di accelerare l'*iter* dei disegni di legge in materia di Carta delle autonomie (nn. 2259 e connessi) e di quelli in materia di polizia locale (nn. 272 e connessi), durante la prossima settimana tali argomenti saranno oggetto di apposite sedute della Commis-

sione; in proposito è stato espresso l'auspicio che il Governo si pronunci quanto prima sui testi che sono all'esame della Commissione. Inoltre, è stata ribadita l'opportunità di avviare al più presto l'esame dei disegni di legge costituzionale di riforma della disciplina del *referendum* (nn. 83 e connessi).

La Commissione prende atto.

*IN SEDE CONSULTIVA*

**(3110) Conversione in legge del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività**

(Parere alla 10<sup>a</sup> Commissione, ai sensi dell'articolo 78, comma 3, del Regolamento. Esame e rinvio)

Il presidente VIZZINI (*UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI*), relatore, riferisce sui motivi di necessità e urgenza del decreto-legge e ne illustra i contenuti.

Esso reca, anzitutto, norme generali sulle liberalizzazioni, conformemente ai principi costituzionali e comunitari di libertà individuale ed economica e di concorrenza. Si dispone l'abrogazione delle norme che prevedono limiti numerici, autorizzazioni, licenze, nulla osta, preventivi, atti di assenso delle amministrazioni per l'avvio di un'attività economica, non giustificati da un interesse generale, incompatibili o irragionevoli o non proporzionati rispetto alle esigenze di tutela dei valori costituzionali. Inoltre, viene istituito il Tribunale delle imprese che, attraverso sezioni specializzate e tenuto conto dell'elevato tasso di tecnicità, assume una specifica competenza in materia di contenzioso d'impresa. Vengono introdotte norme per favorire i giovani di età inferiore a 35 anni nella costituzione di società e a tutela dei consumatori contro le clausole vessatorie nei contratti tra professionisti e consumatori, per rendere efficace la *class action* e per tutelare le microimprese da pratiche commerciali ingannevoli.

Il Capo III (Servizi professionali) abroga le tariffe delle professioni regolamentate nel sistema degli ordini e interviene sulle modalità di corresponsione del compenso per le prestazioni professionali e di durata del tirocinio per l'accesso alle professioni. Inoltre, si introducono norme per potenziare il servizio di distribuzione farmaceutica e di incremento del numero dei notai.

Il Capo IV detta norme in materia di energia, di sviluppo di risorse energetiche e minerarie nazionali strategiche, nonché di liberalizzazione nella distribuzione dei carburanti; vengono introdotte misure per accrescere la sicurezza, l'efficienza, la trasparenza e la concorrenza sui mercati dell'energia elettrica e del gas e per l'accelerazione delle attività di disattivazione e smantellamento dei siti nucleari.

Il Capo V è diretto a promuovere e potenziare la concorrenza nei servizi pubblici locali: le Regioni organizzano il loro svolgimento in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, individuati in riferimento a dimensioni comunque non inferiori ai limiti del territorio provinciale e tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio. Vengono introdotte nell'ordinamento alcune norme relative alle società *in house* (tra l'altro, è previsto l'assoggettamento al patto di stabilità interno, al codice dei contratti pubblici e ai principi di reclutamento per le pubbliche amministrazioni).

Il Capo VI contiene norme per la promozione della concorrenza in ambito bancario e assicurativo, mentre il Capo VII regola la materia dei trasporti, assicurando uniformità e coerenza al regime di liberalizzazione, con l'affidamento della regolazione all'Autorità per l'energia e il gas, nelle more della istituzione di una Autorità indipendente nel settore dei trasporti.

Infine, il Capo VIII dispone in tema di ulteriori liberalizzazioni (pertinenze delle strade, edicole, carta d'identità elettronica).

Il Titolo II individua, nei settori chiave delle infrastrutture, dell'edilizia e dei trasporti, l'ambito dal quale innescare un processo di crescita e di ripresa economica attraverso l'apertura dei cantieri e la creazione di nuovi posti di lavoro. Il Titolo III contiene norme per l'armonizzazione dell'ordinamento interno con quello dell'Unione europea al fine di risolvere le procedure d'infrazione avviate nei confronti del nostro Paese per quanto riguarda i diritti aeroportuali, la sperimentazione clinica, la commercializzazione dei prodotti medicinali, la residenza fiscale dei soggetti che esercitano imprese commerciali.

Conclude proponendo di esprimere un parere favorevole sulla sussistenza dei presupposti costituzionali.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

**(3111) Conversione in legge del decreto-legge 25 gennaio 2012, n. 2, recante misure straordinarie e urgenti in materia ambientale**

(Parere alla 13<sup>a</sup> Commissione, ai sensi dell'articolo 78, comma 3, del Regolamento. Esame e rinvio)

Il presidente VIZZINI (*UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI*), relatore, ricorda i motivi di necessità e urgenza del decreto-legge, con particolare riguardo alla tutela e alla salvaguardia dell'ambiente.

Anzitutto, l'esigenza di fronteggiare le criticità del sistema di recupero e smaltimento finale dei rifiuti nella regione Campania. Inoltre, si è ritenuto necessario prorogare il termine per l'eliminazione dal commercio dei comuni sacchetti della spesa, nelle more dell'adozione di un decreto interministeriale che risolverà le incertezze interpretative e il relativo contenzioso comunitario.

Infine, viene introdotta una norma interpretativa dell'articolo 185, comma 1, lettere *b*) e *c*), e comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ritenuta necessaria per garantire omogeneità applicativa.

Conclude, proponendo di esprimere un parere favorevole sulla sussistenza dei presupposti costituzionali.

Il senatore SANNA (*PD*), intervenendo sull'ordine dei lavori, esprime alcune perplessità sulla natura di norma di interpretazione autentica attribuita alla disposizione di cui all'articolo 3 del decreto-legge. Auspica che, in sede di espressione del parere di costituzionalità, siano formulate alcune osservazioni in proposito.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*La seduta, sospesa alle ore 12,55, riprende alle ore 13,10.*

#### *SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

Il PRESIDENTE avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata mediante l'impianto audiovisivo. Inoltre, della stessa procedura sarà pubblicato il resoconto stenografico.

La Commissione prende atto.

#### *PROCEDURE INFORMATIVE*

**Indagine conoscitiva in materia di composizione delle assemblee delle Regioni a statuto speciale: audizione dei Presidenti del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia e dell'Assemblea regionale siciliana**

Il PRESIDENTE introduce i temi oggetto dell'indagine conoscitiva.

Maurizio FRANZ richiama i contenuti del disegno di legge di modifica dello Statuto della regione Friuli Venezia Giulia, presentato dal Consiglio regionale (Atto Senato n. 3057), allo scopo di realizzare un corretto dimensionamento di quell'assemblea e un conseguente contenimento dei relativi costi di funzionamento. La proposta tiene conto della necessità di rappresentare la complessità delle componenti etniche e linguistiche della Regione, nonché di assicurare l'esercizio delle articolate funzioni legislative e amministrative. Il disegno di legge propone una riduzione del 20 per cento del rapporto tra eletti e abitanti risultanti dalla rilevazione annuale dell'ISTAT: in tal modo il consiglio risulterebbe composto di 49 consiglieri, una cifra assimilabile a quella fissata, per il Friuli Venezia Giulia, dal disegno di legge n. 2976.



Si apre il dibattito.

Il senatore SANNA (*PD*), relatore alla Commissione sui disegni di legge nn. 2923 e connessi, riconosce che il numero di consiglieri indicato in cifra assoluta dal disegno di legge n. 2976 è assimilabile a quello immaginato dal Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia sulla base del rapporto tra elettori ed eletti. Inoltre, chiede se il Consiglio stesso intenda esprimere il prescritto parere sul disegno di legge d'iniziativa parlamentare n. 2976 e se la legge elettorale regionale preveda un premio di maggioranza tale da incidere sul limite massimo del numero di consiglieri. Infine, chiede al presidente Franz di esprimersi sull'ipotesi di una norma elettorale transitoria che anticipi gli effetti della riduzione del numero dei consiglieri nelle more dell'approvazione della legge di attuazione delle modifiche statutarie.

Il senatore SARO (*PdL*), relatore alla Commissione sui disegni di legge nn. 2923 e connessi, domanda se siano state valutate le proposte per introdurre nella legge elettorale regionale del Friuli Venezia Giulia norme dirette a garantire la rappresentanza della minoranza slovena, tenuto conto che disposizioni analoghe vigono nella vicina Slovenia in favore delle minoranze italiana e ungherese.

In secondo luogo, chiede se vi siano i tempi tecnici perché la riduzione del numero di consiglieri regionali sia operativa in tempi utili per la sua applicazione in occasione delle elezioni che si svolgeranno il prossimo anno.

Il senatore PETERLINI (*UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI*) condivide le considerazioni svolte dal presidente Franz a proposito dell'opportunità di consentire un'adeguata rappresentanza delle minoranze etniche e linguistiche nelle Regioni a statuto speciale.

Interviene per la replica Maurizio FRANZ, in primo luogo confermando che il numero di consiglieri fissato dal disegno di legge n. 3057 è idoneo a consentire lo svolgimento delle funzioni legislativo-amministrative del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia. Ricorda, inoltre, che la legge elettorale per quella regione non contempla un premio di maggioranza, ma fissa la proporzione tra seggi assegnati alla maggioranza e seggi assegnati all'opposizione, al fine di assicurare la governabilità. Quanto all'ipotesi di introdurre garanzie di rappresentanza per la minoranza slovena, la questione è all'esame delle forze politiche, che, tuttavia, intravedono anche il rischio che misure in tal senso possano determinare un sacrificio delle componenti politiche minori, a danno proprio della minoranza slovena.

Infine, conviene sulla necessità di una valutazione tecnica per fare in modo che le modifiche statutarie siano applicabili già in occasione delle prossime elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale.

Il PRESIDENTE dà quindi la parola a Francesco Cascio, Presidente dell'Assemblea regionale siciliana.

Francesco CASCIO sottolinea il rilievo che la Sicilia attribuisce all'accoglimento del disegno di legge n. 3073, avanzato dall'Assemblea regionale siciliana. La proposta di ridurre il numero di deputati regionali consentirà di risparmiare circa 35 milioni di euro in una legislatura e di migliorare la funzionalità dell'Assemblea. Il numero di 70 membri riflette un rapporto tra eletti e abitanti in media con quello che si riscontra in altre Regioni e assicura il pluralismo e la rappresentanza di tutte le Province siciliane. Ricorda che il disegno di legge prevede una disciplina transitoria diretta ad anticipare gli effetti delle modifiche statutarie in occasione delle prossime elezioni regionali.

Conclude, auspicando la tempestiva approvazione del disegno di legge.

Si apre il dibattito.

Il senatore BIANCO (*PD*) esprime apprezzamento per la proposta approvata a larga maggioranza dall'Assemblea regionale siciliana su proposta di Giovanni Barbagallo. Ricorda che la proposta contenuta nel disegno di legge n. 2962, di cui è firmatario, prospetta una più significativa riduzione del numero dei deputati senza pregiudicare tuttavia la funzionalità di quell'assemblea. D'altro canto, a suo avviso, è opportuno tenere conto del mantenimento di una certa omogeneità del rapporto fra eletti e abitanti in tutte le Regioni. Assicura, in conclusione, l'impegno del suo Gruppo per una rapida approvazione del provvedimento.

Il senatore SANNA (*PD*), relatore alla Commissione sui disegni di legge nn. 2923 e connessi, domanda se la Regione siciliana intenda esprimere il parere sui disegni di legge d'iniziativa parlamentare e se la previsione di un premio di maggioranza possa determinare un aumento del numero massimo dei deputati regionali.

Il senatore SALTAMARTINI (*PdL*) ricorda che lo Statuto della Regione siciliana è stato adottato prima della entrata in vigore della Costituzione della Repubblica italiana: proprio un approfondimento sulla vicenda storica e legislativa dell'approvazione dello Statuto della Regione siciliana, a suo avviso, potrebbe consentire di chiarire i complessi rapporti fra le autonomie speciali e lo Stato.

Interviene per la replica Francesco CASCIO, ricordando, in primo luogo, che il disegno di legge presentato dal senatore Bianco sarà esaminato, entro breve termine, dalla competente commissione dell'Assemblea regionale siciliana. Il parere su quell'iniziativa non potrà che essere contrario, visto che la riduzione a 50 del numero dei deputati non è ritenuta compatibile per assicurare la funzionalità dell'Assemblea e la rappresen-

tanza di tutte le province regionali. Inoltre, nell'illustrare il sistema elettorale regionale, sottolinea che l'attribuzione del premio di maggioranza non comporta aumento del numero massimo dei deputati.

Il senatore BATTAGLIA (*PdL*) rivolge al presidente Cascio un saluto di benvenuto e sottolinea il senso di responsabilità della classe dirigente siciliana che ha avanzato spontaneamente una proposta di riduzione del numero dei deputati dell'Assemblea regionale.

Il PRESIDENTE ringrazia il Presidente del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia e dell'Assemblea regionale siciliana per il contributo fornito e avvisa che la documentazione presentata sarà resa disponibile per la pubblica consultazione.

Informa che il Presidente del Consiglio regionale della Sardegna non è potuto intervenire a causa degli impegni connessi alla discussione della legge finanziaria. Esprime il rammarico per il fatto che non siano state tenute in considerazione le esigenze di garbo istituzionale che avrebbero dovuto consigliare la partecipazione almeno di un componente dell'Ufficio di Presidenza di quell'assemblea.

Il senatore SANNA (*PD*) invita il Presidente a reiterare l'invito ai rappresentanti del Consiglio regionale della Sardegna i quali, se ancora impegnati nella discussione della legge finanziaria, potranno comunque inviare una delegazione con il compito di esprimere l'avviso dell'Assemblea regionale sui disegni di legge costituzionale all'esame della Commissione.

Il PRESIDENTE condivide tale proposta e si riserva quindi di reiterare l'invito.

Il seguito della procedura informativa è quindi rinviato.

#### **Seguito del dibattito sulle comunicazioni del Ministro dell'interno in merito agli indirizzi programmatici del Dicastero**

Riprende il dibattito sulle comunicazioni del Ministro dell'interno in merito agli indirizzi programmatici del Dicastero, sospeso nella seduta del 6 dicembre scorso.

Il senatore PALMA (*PdL*) chiede notizie in merito ad alcune indiscrezioni di stampa secondo le quali il Governo si appresterebbe a trasferire alcune importanti funzioni relative alle libertà civili dal Ministro dell'interno a quello per la cooperazione e l'integrazione, compreso l'utilizzo, attraverso l'istituto dell'avvalimento, di strutture e risorse umane. Osserva che tale ipotesi sarebbe in contrasto con gli articoli 95 e 97 della Costitu-

zione e con le disposizioni legislative che regolano il funzionamento dell'amministrazione dell'interno. Inoltre, chiede chiarimenti in merito alla proroga del contratto relativo alla fornitura dei bracciali elettronici che si sono rivelati inefficaci e eccessivamente costosi; peraltro, essendo stato modificato l'oggetto del contratto, a suo avviso sarebbe esclusa la possibilità di proroga.

Il senatore SAIA (*CN:GS-SI-PID-IB*) esprime preoccupazione per alcune dichiarazioni del Ministro, che avrebbe prospettato l'ipotesi di un ulteriore approfondimento dei contenuti del provvedimento, all'esame della Commissione, in materia di riforma della polizia locale. Ricorda che il confronto anche con gli altri soggetti istituzionali interessati ha consentito di individuare un punto di equilibrio e auspica che il Governo favorisca la definitiva approvazione di disposizioni molto attese. Inoltre, chiede chiarimenti in merito ad alcune recenti dichiarazioni dello stesso Ministro secondo le quali la realizzazione di un centro di identificazione ed espulsione nella regione Veneto non sarebbe urgente.

Il senatore BENEDETTI VALENTINI (*PdL*) osserva che la posizione, politicamente rilevante, a favore della soppressione delle province espressa dal Governo è in contrasto con l'ipotesi di concentrare presso l'Ufficio territoriale del Governo le funzioni delle amministrazioni periferiche dello Stato. Inoltre, chiede l'opinione del Ministro a proposito dell'ipotesi di accorpamento dei comuni che, sulla base di una discutibile forma di neocentralismo regionale, sarebbe disposta autoritativamente e unilateralmente dalle regioni.

Il senatore BARBOLINI (*PD*) condivide le sollecitazioni del senatore Saia al fine di una conclusione tempestiva dell'*iter* di riforma della polizia locale, anche per dare una risposta legislativa alle censure, espresse dalla Corte costituzionale, relativamente alle ordinanze di polizia emanate dai sindaci.

Il presidente VIZZINI (*UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI*) ricorda che l'articolo 3 del decreto-legge n. 1 del 2012 (liberalizzazioni) introduce la possibilità, per il giovani al di sotto dei 35 anni, di costituire società semplificate a responsabilità limitata con atto costitutivo redatto privatamente e depositato all'ufficio del registro. Oltre al rischio che soggetti anziani assumano il ruolo di amministratori, non essendo previsto che amministratori debbano essere solo i soci, esprime perplessità sulla totale abrogazione della forma pubblica e sulla conseguente eliminazione di controlli di legalità; in particolare, verrebbero meno i controlli anticiclaggio con il rischio che la criminalità organizzata dia luogo alla costituzione di società fittizie che opererebbero come schermo per attività illegali.

Interviene per la replica il ministro Anna Maria CANCELLIERI. Dopo aver confermato la volontà di interagire con gli organismi parlamentari e di ascoltare il contributo di opinioni e suggerimenti della Commissione, si sofferma sui quesiti che hanno avuto per oggetto l'adeguamento della legge 121 del 1981. Ne sottolinea la validità e la modernità e ricorda le modifiche introdotte, che nel tempo hanno consentito una evoluzione rispetto ai mutamenti intervenuti. Condivide, tuttavia, la proposta di un'indagine conoscitiva, per verificare l'attualità di quella legge rispetto al contesto internazionale e agli obiettivi strategici dell'Unione europea nonché rispetto all'esigenza di un più efficace coordinamento delle forze di polizia. Conferma, inoltre, che vi è la massima condivisione delle informazioni a disposizione delle forze di polizia attraverso il sistema informativo centrale.

Svolge, quindi, alcune considerazioni sulla Direzione Investigativa Antimafia e sui rapporti con le forze di polizia e ricorda la direttiva impartita per estendere l'iniziativa del questore di Roma per il controllo delle sale da gioco, al fine di contrastare il gioco d'azzardo con particolare riguardo al coinvolgimento dei minori. Inoltre fornisce risposte in merito al *turn over* del personale delle forze dell'ordine e alla liquidazione dei patrimoni sequestrati alle associazioni criminali.

Rispondendo al senatore Saltamartini, informa che è stato predisposto uno schema di decreto di attuazione della banca dati nazionale del dna, nonché un disegno di legge che recepisce uno schema di decreto-legge precedente recante misure per la tutela delle manifestazioni pubbliche, e conferma che, dal 1° aprile 2010, è attivo il sistema informativo per la ricerca delle persone scomparse; in proposito dichiara la massima disponibilità a valutare le modifiche necessarie per consentire l'ulteriore corso del disegno di legge che è all'esame della Camera dei deputati (AC 4568). Inoltre, sottolinea l'attenzione alla specificità della funzione delle forze dell'ordine, di cui si terrà conto anche in materia pensionistica.

Sottolinea l'opportunità di anticipare alcune norme del codice antimafia, in particolare quelle per il rilascio della relativa documentazione e si riserva di fornire informazioni dettagliate a proposito dei procedimenti pendenti per il reato di immigrazione clandestina, delle espulsioni eseguite e sul numero degli stranieri detenuti.

Dopo aver fornito chiarimenti a proposito delle nuove norme che regolano l'impiego delle auto di servizio da parte delle amministrazioni pubbliche, dà conto delle iniziative finalizzate a ridurre i costi per la locazione degli uffici.

A proposito dell'esame dei disegni di legge in materia di Carta delle autonomie, ricorda che il disegno di legge n. 2259, approvato dalla Camera, ha subito una serie di modifiche per effetto di altri interventi normativi, con particolare riguardo alla modifica delle funzioni delle province, tema su cui la Camera dei deputati ha avviato l'esame di alcune proposte di revisione costituzionale e ordinaria. Ricorda anche il tema dell'esercizio obbligatorio in forma associata di alcune funzioni e l'attività della Commissione speciale paritetica, costituita nell'ambito della Confe-

renza unificata, che ha il compito di elaborare una proposta di riordino istituzionale in senso federale che valorizzi l'autonomia dei territori. Un'ulteriore riflessione deve compiersi anche a proposito del riordino dell'Ufficio territoriale del Governo, nell'ambito di una complessiva razionalizzazione degli Uffici del Governo sul territorio, dell'ottimizzazione della spesa e di una più razionale presenza dello Stato. Infine, deve essere attentamente valutata la proposta di introdurre una norma relativa allo scioglimento dei comuni per mafia.

Dopo aver sottolineato che il completamento della delega sul federalismo fiscale costituisce un dovere di attuazione costituzionale, ricorda che è stato attivato un tavolo tecnico per coordinare i decreti legislativi attuativi del federalismo fiscale con la manovra economica, anche attraverso il coinvolgimento delle Commissioni parlamentari interessate e precisa che la questione relativa al coordinamento delle attività dei comuni assegnata alle province dall'articolo 23, comma 14, del decreto-legge n. 201 del 2011, è aperto un confronto in seno alla già richiamata Commissione speciale paritetica.

Quanto ai disegni di legge in materia di polizia locale, ricorda che il testo predisposto dai relatori è il frutto di un confronto articolato sui temi della sicurezza urbana, delle politiche locali e integrate per la sicurezza e dei poteri di ordinanza dei sindaci, anche alla luce della citata sentenza della Corte costituzionale sull'articolo 54 del Testo unico sugli enti locali. La Complessità dei temi, a suo avviso, richiede un'approfondita riflessione per individuare un giusto punto di equilibrio delle competenze dei diversi livelli istituzionali.

Si sofferma quindi sui quesiti posti in relazione ai temi dell'integrazione e della cittadinanza. Dopo aver fornito chiarimenti in merito all'attuazione dell'accordo di integrazione, conferma che a tal fine è stato autorizzato il rinnovo dei contratti di lavoro di 650 unità di personale a tempo determinato e si sta valutando la possibilità di un'ulteriore proroga. Con riguardo al riconoscimento della cittadinanza per i figli degli immigrati nati in Italia, assicura che non vi è alcuna chiusura, né tuttavia un'apertura incondizionata, trattandosi di un orizzonte che muterà la struttura socio-culturale del Paese: la concessione della cittadinanza non potrà dunque avvenire per mero automatismo, ma dovrà essere inserita in un processo di reale integrazione caratterizzato da una serie di fattori, quali la residenza del nucleo familiare in Italia per un certo periodo di tempo e il completamento di una parte degli studi nel nostro Paese. Quanto alla proposta del senatore Peterlini di prevedere per gli immigrati residenti nella provincia di Bolzano che l'esame per il rilascio del permesso di soggiorno sia sostenuto in lingua tedesca, precisa che ciò è stabilito nel regolamento sull'accordo di integrazione.

Fornisce quindi risposta ai quesiti dei senatori Bianco, Saltamartini e D'Alia a proposito della collocazione nell'ambito del Ministero dell'interno del sistema della protezione civile. In proposito ricorda che la Presidenza del Consiglio ha sistematicamente delegato il Ministro dell'interno. Si rimette, quindi, alle decisioni che saranno assunte dal presidente

Monti. Inoltre, dà conto degli stanziamenti riservati alle strutture e alle attività del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, riservandosi ogni possibile azione nel perseguimento degli obiettivi strategici ai fini del mantenimento delle capacità operative del Corpo.

Si sofferma quindi sugli interventi di contrasto al *racket* e all'usura, anche attraverso l'assistenza alle vittime di tali reati; in particolare, fornisce risposta al senatore Lauro in merito alla pubblicazione dei dati sull'attività del Comitato di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura, assicurando la disponibilità, se necessario, a riprendere la divulgazione attraverso il sito istituzionale. Inoltre, ricorda che è stata decisa la costituzione di un gruppo di lavoro ristretto che ha assunto un ruolo di coordinamento di gruppi analoghi regionali e ha indirizzato la propria azione sul territorio con un approccio operativo di forte concretezza per facilitare l'accesso al credito di imprenditori e cittadini. Sullo stesso argomento, ricorda l'attività dei Confidi, finanziati attraverso il fondo per la prevenzione dell'usura alla gestione del quale, con la legge n. 3 del 2012, è stato chiamato anche il Ministero dell'interno.

Il senatore BIANCO (*PD*), prendendo atto della replica del Ministro a proposito dell'*iter* legislativo dei disegni di legge in materia di Carta delle autonomie, ricorda che si è determinata una larga convergenza delle forze politiche che il Governo dovrebbe tenere nella dovuta considerazione ai fini di una sollecita approvazione del provvedimento.

Il senatore CALDEROLI (*LNP*), condividendo l'osservazione del senatore Bianco, sottolinea che il testo approvato dalla Camera dei deputati ha visto il consenso e l'apporto di tutti gli attori istituzionali interessati. Pertanto, appare inopportuno, a suo avviso, il rinvio alle determinazioni della Commissione speciale paritetica che è stata costituita successivamente alla definizione dell'accordo parlamentare.

Quanto all'attuazione del federalismo fiscale, osserva che le rassicurazioni più volte espresse dal presidente Napolitano e dal presidente Monti sono contraddette dalle recenti misure economiche che hanno introdotto norme fiscali e istituzionali di natura centralista.

Il presidente VIZZINI (*UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI*) ritiene che l'esecutivo debba tenere conto della volontà convergente delle forze politiche di concludere tempestivamente l'*iter* dei disegni di legge in materia di Carta delle autonomie e di riforma della polizia locale. Pertanto, invita il Governo a partecipare attivamente ai lavori della Commissione su quei due argomenti, eventualmente presentando ulteriori proposte emendative o avanzando rilievi e osservazioni.

Il senatore PALMA (*PdL*) rileva che il Ministro non ha fornito risposta ai quesiti da lui posti nella seduta odierna e auspica che una replica possa essere resa successivamente, anche in forma scritta.

Il ministro Anna Maria CANCELLIERI assicura che farà pervenire in forma scritta le sue risposte ai quesiti posti nella seduta odierna.

Il senatore LAURO (*PdL*) sottolinea l'opportunità di pubblicare le delibere del Comitato di solidarietà alle vittime dell'usura, in modo da far conoscere gli importi erogati e le motivazioni di quei provvedimenti.

Il senatore SALTAMARTINI (*PdL*) domanda se rispondono al vero le notizie di stampa secondo le quali il Ministro si appresterebbe a una sostituzione dei vertici delle forze di polizia.

Il ministro Anna Maria CANCELLIERI precisa che non tutte le notizie dei stampa corrispondono a verità.

Il senatore SAIA (*CN:GS-SI-PID-IB*), condividendo le considerazioni svolte dal senatore Bianco, sottolinea che in sede parlamentare e presso il Ministero dell'interno sono stati compiuti tutti gli approfondimenti necessari sui disegni di legge in materia di riforma della polizia locale. Sollecita quindi il Governo a riservare l'attenzione dovuta al lavoro svolto in sede di esame.

Il PRESIDENTE ringrazia il Ministro dell'interno per il contributo informativo fornito nella discussione sulle comunicazioni.

Dichiara quindi conclusa la procedura informativa.

*La seduta termina alle ore 15,50.*

### **Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari**

**Riunione n. 136**

*Presidenza del Presidente*  
**VIZZINI**

*Orario: dalle ore 12,55 alle ore 13,10*

*PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI*



**Sottocommissione per i pareri****184<sup>a</sup> Seduta***Presidenza del Presidente***BATTAGLIA**

*La seduta inizia alle ore 15,50.*

**(2124-B) BERSELLI ed altri. – Modifiche dei circondari dei tribunali di Pesaro e Rimini**, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati  
(Parere alla 2<sup>a</sup> Commissione. Esame. Parere non ostativo)

Il relatore BATTAGLIA (*PdL*), dopo aver illustrato le modifiche apportate dalla Camera dei deputati al disegno di legge in titolo, propone di esprimere un parere non ostativo.

La Sottocommissione conviene.

**(3107) Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di riconoscimento degli studi, titoli e diplomi di istruzione media, diversificata e professionale per il proseguimento degli studi di istruzione superiore, tra i Governi della Repubblica italiana e della Repubblica Bolivariana del Venezuela, sottoscritto a Caracas il 27 luglio 2007**, approvato dalla Camera dei deputati  
(Parere alla 3<sup>a</sup> Commissione. Esame. Parere non ostativo)

Il relatore BATTAGLIA (*PdL*) illustra il disegno di legge in titolo, proponendo di formulare un parere non ostativo.

Concorda la Sottocommissione.

**(2735) SCARPA BONAZZA BUORA ed altri. – Semplificazione della normativa agricola ed agroalimentare**

**(2778) DI NARDO ed altri. – Disposizioni in materia di semplificazione della normativa agricola ed agroalimentare**

**(2842) PIGNEDOLI ed altri. – Misure di semplificazione a sostegno della competitività e della responsabilizzazione delle imprese agricole e deleghe al Governo per il riordino della normativa agricola e per la riduzione degli enti vigilati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali**

(Parere alla 9<sup>a</sup> Commissione su testo unificato ed emendamenti. Esame. Parere non ostativo con osservazioni sul testo unificato; in parte non ostativo con osservazioni, in parte non ostativo sugli emendamenti)

Il relatore BATTAGLIA (*PdL*), dopo aver esaminato il testo unificato riferito ai disegni di legge in titolo, propone di esprimere, per quanto di competenza, un parere non ostativo, osservando, in primo luogo, che, al-

l'articolo 1, al comma 1, capoverso 2, e al comma 2, le disposizioni ivi previste appaiono lesive delle competenze regionali in materia di impresa agricola. In proposito, al comma 2, ritiene opportuno che sia introdotta l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni in sede di adozione del decreto ministeriale che disciplina le modalità di accertamento del possesso dei requisiti di cui all'articolo 1 del decreto legislativo n. 99 del 2004.

Quanto all'articolo 2, comma 1, capoverso 3-ter, reputa necessario un coinvolgimento delle Regioni nella definizione delle modalità con le quali si procede alle assunzioni congiunte dei lavoratori dipendenti presso le aziende agricole.

Osserva poi che, all'articolo 5, comma 1, capoverso 13-bis, lettera a), sembra configurarsi una possibile disparità di trattamento tra lavoratori a tempo indeterminato e lavoratori a tempo determinato, in riferimento al regime degli obblighi relativi alla sorveglianza sanitaria.

Soffermandosi quindi sull'articolo 6, comma 1, lettera b), rileva che la disposizione ivi prevista interviene sull'articolo 29 del decreto legislativo n. 81 del 2008. In particolare, il relativo comma 7 individua le aziende alle quali non è consentito effettuare la valutazione dei rischi sulla base di procedure standardizzate. A suo avviso, la norma in questione, che consente alle aziende agricole, in deroga al regime generale, di accedere a tali procedure standardizzate, appare affetta da profili di irragionevolezza.

Osserva, infine, che, all'articolo 30, comma 1, la disposizione ivi prevista interviene sull'articolo 30 del decreto-legge n. 112 del 2008, concernente la semplificazione del sistema dei controlli. In particolare, il comma 3 prevede che siano individuati, con regolamento, le tipologie dei controlli e i relativi ambiti di applicazione. La disposizione in questione, invece, prevede che il regime semplificato si applichi direttamente a specifiche categorie di controllo, tra le quali quelle relative all'ambito igienico-sanitario. Tale soluzione, a suo avviso, appare incongrua, in ragione della particolare complessità di tali attività e in riferimento alle esigenze costituzionali di tutela della salute e dell'ambiente.

Illustra, quindi, gli emendamenti riferiti al testo unificato.

In riferimento all'emendamento 20.2, propone di formulare un parere non ostativo, segnalando la possibile lesione dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle Regioni, in quanto la proposta mira a trasformare, da facoltà in obbligo, l'attività di promozione e di stipula degli accordi e dei contratti di programma previsti all'articolo 20.

Sull'emendamento 31.0.2 propone di esprimere un parere non ostativo, invitando la Commissione di merito a valutare, al comma 1, lettera c), se la pubblicazione dell'anagrafe patrimoniale dei componenti degli organi amministrativi e dei dirigenti degli enti vigilati dal Ministero delle politiche agricole sia compatibile con le esigenze di tutela del diritto costituzionale alla riservatezza.

Si sofferma poi sugli emendamenti 32.0.2, 32.0.3 e 32.0.100, per i quali propone di formulare un parere non ostativo, osservando che le disposizioni ivi previste, per il loro carattere di eccessivo dettaglio, possono essere lesive delle competenze riconosciute in materia agli enti locali.

Propone, infine, di esprimere un parere non ostativo sui restanti emendamenti.

La Sottocommissione conviene.

*La seduta termina alle ore 16,10.*

**GIUSTIZIA (2<sup>a</sup>)**

Martedì 31 gennaio 2012

**Plenaria**

**285<sup>a</sup> Seduta (antimeridiana)**

*Presidenza del Presidente*

**BERSELLI**

*indi del Vice Presidente*

**CENTARO**

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 46 del Regolamento, il sottosegretario per la giustizia, professor Salvatore Mazzamuto e, ai sensi dell'articolo 47 del Regolamento, il capo del dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, dottor Luigi Birritteri, accompagnato dalla dottoressa Claudia Petrelli.*

*La seduta inizia alle ore 12.*

*SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

Il presidente CENTARO comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione radiofonica, e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Poiché non vi sono osservazioni, tali forme di pubblicità sono dunque adottate per il prosieguo dei lavori.

Avverte, inoltre, che della procedura informativa sarà redatto il resoconto stenografico, che sarà reso disponibile in tempi brevi.

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Comunicazioni, ai sensi dell'articolo 46 del Regolamento, del Sottosegretario per la giustizia e audizione, ai sensi dell'articolo 47 del Regolamento, del Capo del dipartimento dell'organizzazione giudiziaria sull'attuazione dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148, di conversione del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante la delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari**

Il presidente CENTARO introduce le audizioni in titolo, dando conto brevemente del contenuto della delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari.

Il sottosegretario MAZZAMUTO sottolinea preliminarmente come su tali tematiche lo scorso 25 gennaio abbia già riferito alla Commissione giustizia della Camera dei deputati. In quella sede era stata peraltro sollecitata l'audizione di rappresentanti della Commissione ministeriale chiamata a predisporre gli schemi di decreti legislativi attuativi della delega. Tale richiesta non è stata accolta in quanto si tratta di un organismo di natura meramente consultiva del quale si avvale il Ministero chiamato unicamente ad identificare, sulla base dei criteri di delega, il modello del tribunale ideale nell'ambito dei diversi tribunali e sezioni distaccate. La decisione circa l'individuazione dei tribunali da sopprimere o le modifiche da apportare è di esclusiva competenza del Ministero.

Si sofferma quindi sui limiti e criteri ai quali la realtà governativa si sta attenendo in sede di attuazione della delega. In primo luogo non è possibile procedere alla soppressione dei tribunali siti nei capoluoghi di provincia. In secondo luogo nell'esercizio della delega ci si deve attenere alla «regola del tre» per la quale presso ogni corte d'appello deve essere salvaguardata la presenza di almeno tre tribunali. Nell'esercizio della delega poi il Ministero si sta uniformando al criterio del riequilibrio, per il quale ogni decisione sarà comunque calibrata sulla base delle varie realtà territoriali. Un importante intervento riguarderà le sezioni distaccate. Conclude ribadendo la disponibilità dell'Esecutivo a confrontarsi e ad adeguarsi alle indicazioni del Parlamento, espresse non solo in sede informativa ma anche in sede di esame consultiva dei singoli schemi di decreto legislativo attuativi della delega.

Il presidente BERSELLI dopo aver ringraziato il sottosegretario Mazzamuto per l'estrema chiarezza e sinteticità, dà la parola al dottor Birritteri.

Il dottor BIRRITTERI si sofferma dapprima sulla questione afferente la revisione degli uffici giudiziari del giudice di pace. Al riguardo osserva come i parametri scelti siano riferiti ad un bacino di utenza classificato in centomila abitanti come unità minima dell'ufficio del giudice di pace e sulla base dei carichi di lavoro medi di ciascun giudice di pace. L'intervento è stato radicale e profondo. La legge, ricorda l'oratore, prevede co-

munque l'obbligo giuridico della salvezza dell'ufficio del giudice di pace soppresso a condizione che il comune o il consorzio di comune interessati si facciano carico delle spese e del personale. Si sofferma poi sulle questioni concernenti la soppressione, l'accorpamento e il riordino dei tribunali e delle sezioni distaccate. Al riguardo segnala i criteri seguiti dal Ministero sottolineando come la media di resa di ciascun tribunale sia stata calcolata tenendo conto dell'obbligo di salvaguardia dei centotré tribunali provinciali ad esclusione dei cinque tribunali metropolitani. Il modello di riferimento così individuato è comunque calibrato sulle varie realtà territoriali. Affronta indi la problematica connessa alla revisione delle sezioni distaccate. La valutazione dei risparmi di spesa sarà demandata al concerto con l'Agenzia del demanio con la quale è stato attivato un tavolo tecnico. Un importante fattore di risparmio è da ravvisarsi nella dismissione passiva degli immobili.

Si apre il dibattito.

Il senatore CENTARO (*CN:GS-SI-PID-IB*) chiede al rappresentante del Governo che torni a riferire alla Commissione anche in occasione della predisposizione dello schema di decreto legislativo per la riorganizzazione dei tribunali. Pone poi quesiti in ordine ai criteri seguiti nell'individuazione degli uffici dei giudici di pace da sopprimere.

Il sottosegretario MAZZAMUTO si riserva di riferire al Ministro della giustizia in ordine alla prima richiesta del senatore Centaro.

Il dottor BIRRITTERI fornisce chiarimenti in ordine ai criteri seguiti nella revisione degli uffici del giudice di pace. Come ricordato i parametri scelti sono riferiti ad un bacino di utenza individuato in centomila abitanti. Si è poi proceduto all'individuazione del rendimento medio nazionale di ciascun giudice di pace, ravvisato in 568,3 sentenze all'anno. Tale valore è stato moltiplicato successivamente per il numero di giudici di pace in servizio presso ciascuna sede. In questo contesto e con questi parametri di riferimento sono stati individuati gli uffici potenzialmente sopprimibili. È comunque fatta salva la possibilità, con il coinvolgimento degli enti locali, di evitare la soppressione degli uffici dei giudici di pace individuati quali sopprimibili.

Il senatore DIVINA (*LNP*) ritiene che la valutazione dei possibili risparmi di spesa derivante dalla riorganizzazione sul territorio degli uffici giudiziari debba essere effettuata in una prospettiva interdisciplinare, tenendo conto dell'esigenza dei territori e della necessità di evitare fenomeni di inurbamento e spopolamento tali da interessare anche i singoli operatori giuridici. Dopo aver svolto talune considerazioni sul sistema dei tavoli di concertazione con gli enti locali, chiede al rappresentante del Governo se sia stata valutata fra le altre, in un'ottica di contenimento e di migliore efficienza, la possibilità di unificare le cancellerie dei giudici

di pace e dei tribunali, laddove i carichi di lavoro lo consentano. Si ritiene rasserenato dal fatto che sia comunque preservata la possibilità per gli enti locali di garantire la sopravvivenza degli uffici dei giudici di pace ritenuti da sopprimere.

Il senatore BENEDETTI VALENTINI (*PdL*) svolge preliminarmente considerazioni critiche sulla tendenza alla *iper* specializzazione delle realtà giudiziarie, che rischia peraltro di influire ulteriormente sulla mobilità dei magistrati. Si sofferma poi sulla composizione della commissione ministeriale, rilevando criticamente la presenza del solo presidente del Consiglio dell'ordine degli avvocati di Roma. Tale composizione rischia di non tenere in adeguato conto le esigenze dei territori più piccoli.

Per quanto concerne la legge delega sottolinea come i criteri e i parametri in essa individuati siano il punto di estremo equilibrio individuato. Dopo aver svolto considerazioni sulla cosiddetta regola del tre e sull'esigenza di un riequilibrio territoriale esprime perplessità sulla decisione di escludere ai fini della media i soli tribunali metropolitani e non anche quelli dei capoluoghi di distretto. In merito alla revisione degli uffici del giudice di pace, osserva come l'Esecutivo si sia attenuto ad una linea rigida. Domanda se anche con riguardo ai tribunali il Governo intenda seguire tale *trend*.

Il senatore MARITATI (*PD*), riallacciandosi alle considerazioni dei colleghi Divina e Benedetti Valentini, osserva come il criterio della razionalizzazione del sistema non può essere meramente demografico, ma debba tener conto delle specificità del territorio e dei suoi bisogni, e ciò deve valere non solo nel senso di mantenere in vita presidi giudiziari necessari pur se piccoli, ma anche nel senso opposto di non farsi condizionare da tradizioni storiche o da dimensioni non troppo ridotte dell'ufficio da sopprimere allorquando le caratteristiche geografiche, demografiche ed economiche dell'area interessata lo rendano comunque ormai superfluo, così come avviene, secondo la sua esperienza, per diversi tribunali pugliesi che, certamente di antica tradizione storica e dimensioni non minime, sono però a brevissima distanza dal tribunale capoluogo di provincia, sicchè la loro unificazione al tribunale principale potrebbe produrre positive economie di scala.

Il senatore LI GOTTI (*IdV*) si sofferma in primo luogo sull'articolo 2 dello schema di decreto legislativo relativo alla riduzione degli uffici del giudice di pace, rilevando l'incongruità della possibilità ivi prevista di istituire sezioni distaccate dell'ufficio stesso, che appare in contrasto con i criteri che presiedono alla riduzione.

Si sofferma poi sull'articolo 4 osservando come non risulti ben chiaro se il personale amministrativo dei comuni assegnato agli uffici del giudice di pace a norma della procedura di cui ai commi 2, 3 e 4 dell'articolo 3, ritorni nella disponibilità dell'ente locale richiedente nel caso della soppressione dell'ufficio del giudice di pace a norma dell'articolo 5, sempre

del comma 3, ovvero sia fra quello assegnato alla sede di tribunale e di procura.

Con riferimento poi al redigendo schema di decreto legislativo sulla riorganizzazione delle circoscrizioni giudiziarie, si sofferma sul criterio di delega che consente di mantenere in vita alcuni tribunali minori senza la procura della Repubblica corrispondente, istituendo così delle procure della Repubblica intercircondariali. Nell'esprimere una perplessità di principio su tale criterio, apparendo a suo parere inopportuna e squilibrata l'esistenza di un tribunale senza procura della Repubblica, anche perché si crea una situazione in cui le procure distrettuali antimafia, che attualmente si avvalgono per l'attività sul territorio della collaborazione della procura circondariale competente, sarebbero prive di un supporto fondamentale, raccomanda comunque che il Governo, in sede di esercizio della delega, corregga l'errore in essa contenuto che attribuisce alle procure intercircondariali la competenza, nei tribunali privi di procura, per le sole funzioni requirenti, senza far parola delle funzioni inquirenti.

Il senatore CHIURAZZI (*PD*) condivide le considerazioni svolte dai senatori Divina e Benedetti Valentini circa la necessità di una valutazione degli effetti economici della cosiddetta razionalizzazione del sistema delle circoscrizioni giudiziarie non tenga semplicemente conto dei risparmi, peraltro a suo parere piuttosto modesti, che potranno derivare dall'eliminazione di una serie di sedi giudiziarie e dalla concentrazione delle relative risorse, ma anche dei maggiori oneri gravanti sui cittadini per l'accesso al servizio giustizia, oneri che risultano certamente più pesanti nelle aree del paese più periferiche, spopolate e caratterizzate da un'orografia complessa. Egli chiede quindi al dottor Birritteri chiarimenti e rassicurazioni sui criteri che presiederanno alla riorganizzazione degli uffici, in particolare se anche tra i tribunali si ha intenzione di applicare i criteri, a suo parere troppo brutalmente meccanicistici che sono stati adottati dallo schema di decreto legislativo sui giudici di pace, e che fanno riferimento da un lato alla popolazione minima e dall'altro alla produttività media pro capite.

Nel condividere tali valutazioni, il senatore CARDIELLO (*PdL*) chiede di sapere se fra i criteri che verranno adottati vi sia quello della valutazione della presenza sul territorio della criminalità organizzata, e a tale proposito illustra l'esempio della provincia di Salerno, dove la sezione distaccata di Eboli, appartenente al circondario del tribunale di Salerno, presenta, in particolare nel penale, un carico di attività superiore a quello assommato dai due tribunali di Vallo della Lucania e Sala Consilina.

Il dottor BIRRITERI si sofferma in primo luogo brevemente sui criteri che hanno presieduto alla proposta di razionalizzazione dei giudici di pace. Per quanto riguarda l'osservazione del senatore Li Gotti in ordine all'articolo 2 del decreto legislativo, egli fa presente che questi interviene in forma di novella sull'articolo 2 della legge 21 novembre 1991, n. 374,



che, istituendo appunto i giudici di pace prevedeva la possibilità, che nella pratica ha avuto pochissime applicazioni, di creare sezioni distaccate; la novella introdotta con il decreto legislativo non poteva estendersi fino alla soppressione di tale possibilità, perché ciò avrebbe rappresentato un eccesso di delega.

In ogni caso il criterio adottato per la soppressione degli uffici è stato quello di assumere come dimensione minima dell'ufficio la media della produttività di ogni singolo giudice di pace, ma il Governo ha tenuto chiaramente presente la necessità di rispondere al bisogno di prossimità della giurisdizione espresso dal territorio, e quindi ha lasciato la possibilità ai comuni di valutare l'opportunità del mantenimento in astratto anche di tutti gli uffici del giudice di pace oggi esistenti, con un'assunzione di partecipazione agli oneri che avrà sicuramente l'effetto di responsabilizzare le comunità locali nella ponderazione tra i costi e i benefici.

Assicura poi che l'articolo 4 non può che essere interpretato nel senso che l'eventuale soppressione di un ufficio del giudice di pace mantenuto su richiesta dei comuni determinerà il ritorno del personale amministrativo alle amministrazioni locali di provenienza.

Per quanto riguarda la questione, sempre sollevata dal senatore Li Gotti, delle procure intercircondariali, egli osserva che tale disposizione non appare assolutamente come una norma eccentrica, ma si inserisce in una tendenza che ha avuto inizio con l'istituzione delle procure distrettuali antimafia, e che è nel senso di attribuire sempre di più la competenza per l'esercizio dell'azione penale nei confronti dei reati più gravi, indipendentemente dal circondario competente per il giudizio, a poche Procure della Repubblica maggiori dimensioni, in modo da favorire la specializzazione e l'ottimizzazione delle risorse.

Peraltro va considerato che la nozione di «micro ufficio» si riferisce proprio all'esperienza delle procure, nel senso che sono molti i piccoli tribunali in cui il pur ridotto numero di magistrati giudicanti assegnati è sufficiente a svolgere i compiti di istituto, ma che si trovano in difficoltà a far funzionare una procura costituita spesso unicamente dal titolare e uno o due sostituti. Nell'assicurare il senatore Benedetti Valentini che sarà valutata la sua proposta di escludere i tribunali capoluogo di distretto dal computo della dimensione media dei tribunali aventi sede nei capoluoghi di provincia cui parametrare le dimensioni dei tribunali da tenere in vita, ribadisce le argomentazioni precedentemente fornite circa la natura meramente tecnico-statistica della Commissione istituita dal ministro Palma e circa il fatto che tutte le valutazioni puntuali ai fini della redazione del decreto legislativo verranno svolte in sede tecnico-politica.

Il presidente BERSELLI ringrazia gli oratori intervenuti e dichiara conclusa la procedura informativa.

*La seduta termina alle ore 14,15.*

**Plenaria****286<sup>a</sup> Seduta (pomeridiana)***Presidenza del Presidente***BERSELLI**

*Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Zoppini.*

*La seduta inizia alle ore 14,40.*

**IN SEDE CONSULTIVA**

**(3110) Conversione in legge del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività**

(Parere alla 10<sup>a</sup> Commissione. Esame e rinvio)

Il relatore GALPERTI (PD) riferisce sul disegno di legge in titolo, il quale, assegnato in sede referente alla Commissione 10<sup>a</sup>, prevede la conversione in legge del decreto-legge, approvato dal Consiglio dei Ministri lo scorso 20 gennaio, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività.

Nel merito il provvedimento si compone di 98 articoli.

Si procede quindi alla disamina unicamente delle norme afferenti a questioni di rilievo per la Commissione giustizia, soffermandosi dapprima sull'articolo 2 del decreto-legge, il quale, attraverso modifiche al decreto legislativo n. 168 del 2003, istituisce il cosiddetto «Tribunale delle imprese», con l'obiettivo di ridurre i tempi di definizione delle controversie che vedono coinvolte le società. A ben vedere l'eccessiva durata di tali processi rappresenta uno dei principali limiti alla competitività economica del Paese.

Rifacendosi alle già istituite sezioni specializzate in materia di proprietà industriale, il legislatore introduce ulteriori sezioni specializzate attribuendo ad esse la cognizione delle controversie in materia societaria, di quelle aventi ad oggetto contratti pubblici di appalto di lavori, servizi o forniture di rilevanza comunitaria e delle azioni di classe. Tali norme trovano applicazione ai giudizi instaurati dopo il novantesimo giorno dall'entrata in vigore del decreto. La disposizione prevede infine un aumento del contributo unificato dovuto per le cause devolute alla cognizione di tali sezioni. Il maggior gettito derivante da tale aumento viene assegnato al fondo per la realizzazione di interventi urgenti in materia di giustizia. Al riguardo si esprime in senso fortemente critico sulla distribuzione geografica delle sezioni specializzate in materia di impresa, limitata a soli dodici tra i tribunali aventi sede in capoluoghi di distretto, con conseguenze aberranti, come quella di costringere le imprese e i cittadini sardi a rivol-

gersi alla sezione specializzata di Roma, o quella di lasciare privo di sezione specializzata il tribunale di Brescia, capoluogo del secondo distretto di Corte d'appello per numero di imprese iscritte alle camere di commercio.

Illustra poi l'articolo 3 del decreto-legge, il quale reca norme volte a garantire l'accesso dei giovani alla costituzione di società a responsabilità limitata. Con l'inserimento nel codice civile dell'articolo 2463-*bis*, è istituita a favore dei soggetti con età inferiore a 35 anni la «società semplificata a responsabilità limitata», sottoposta ad un regime agevolato sia per quanto riguarda l'ammontare del capitale (minimo di un euro) che le formalità di costituzione. Invita la Commissione a riflettere sulla compatibilità di tali previsioni con quanto stabilito dalla normativa antiriciclaggio e antimafia. L'esclusione dell'atto notarile pubblico rischia di influire negativamente anche in termini di controlli sulla nascita di tali società. Qualora la ragione dell'esclusione dell'atto notarile fosse da rinvenirsi nell'esigenza di abbattere i costi, si potrebbe ipotizzare l'introduzione di una tariffa fissa di non elevata entità eventualmente anche commisurata al numero di soci. Invita inoltre a valutare l'opportunità di estendere il limite di età a 45 anni nei casi in cui i soci siano beneficiari da un tempo congruo di ammortizzatori sociali.

Fra gli interventi a tutela dei consumatori di competenza della Commissione segnala in primo luogo l'articolo 5, il quale prevede una tutela amministrativa contro le clausole vessatorie. La norma inserisce nel Codice del consumo l'articolo 37-*bis* che, posto dopo l'articolo 37 in tema di azione inibitoria concessa alle associazioni dei consumatori nei confronti dei professionisti che utilizzano condizioni generali di cui sia accertata l'abusività, offre un'ulteriore tutela amministrativa contro la vessatorietà delle clausole inserite nei contratti tra professionisti e consumatori. In particolare si attribuisce all'Autorità garante per la concorrenza e il mercato, previo accordo con le associazioni di categoria, la competenza ad accertare, d'ufficio o su denuncia dei consumatori interessati, la eventuale vessatorietà di clausole contrattuali. La disposizione riconosce anche alle imprese la facoltà di interpello preventivo dell'Autorità in merito alla vessatorietà delle clausole che intendono utilizzare nei propri rapporti commerciali con i consumatori.

L'articolo 6 apporta, poi, modificazioni all'articolo 140-*bis* del Codice del consumo, rimuovendo taluni limiti soggettivi e procedurali nell'esercizio della cosiddetta *class action*. In particolare si segnala la sostituzione del requisito della «identità» del diritto per il quale si agisce, con quello della «omogeneità».

Il relatore MUGNAI (*PdL*) riferisce sul decreto-legge soffermandosi sulle norme in materia di servizi professionali.

Illustra dapprima l'articolo 9, il quale dispone l'abrogazione delle tariffe delle professioni regolamentate. Nel caso di liquidazione da parte di un organo giurisdizionale, si prevede che il compenso del professionista sia determinato con riferimento a parametri stabiliti con decreto del mini-

stro vigilante. Inoltre è demandato ad un successivo decreto del Ministero della giustizia, da adottarsi di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, la fissazione anche dei parametri per oneri e contribuzioni alle casse professionali e agli archivi precedentemente basati sulle tariffe. La disposizione precisa, al riguardo, che tali parametri non possono in ogni caso costituire la base per la pattuizione del compenso tra professionista e cliente, pena la nullità della relativa clausola. La norma impone che il compenso per le prestazioni professionali sia pattuito al momento del conferimento dell'incarico professionale. Il professionista deve inoltre rendere noto al cliente il grado di complessità dell'incarico, fornendo tutte le informazioni utili circa gli oneri ipotizzabili dal momento del conferimento alla conclusione dell'incarico e deve altresì indicare i dati della polizza assicurativa per i danni provocati nell'esercizio dell'attività professionale. È data facoltà al cliente di chiedere un preventivo. La disposizione in esame interviene anche in materia di accesso dei giovani all'esercizio delle professioni. In particolare, tra i principi di carattere organizzativo che disciplinano l'autonomia delle università, è introdotta la possibilità di prevedere, nei rispettivi statuti e regolamenti, che lo studente possa svolgere il tirocinio o la pratica, finalizzati all'iscrizione negli albi professionali, nel corso dell'ultimo biennio di studi per il conseguimento del diploma di laurea specialistica o magistrale. Il tirocinio o la pratica sono equiparati a quelli previsti per l'iscrizione agli albi professionali.

Lamenta al riguardo la lacunosità di tale disposizione nella parte in cui, in primo luogo, non risulta ancora adottato il decreto sulla cui base i giudici devono procedere alla liquidazione degli onorari. In ogni caso sarebbe stata opportuna la previsione di una disciplina di carattere transitorio. Analoghe criticità desta la norma nella parte in cui impone l'obbligo di redigere un preventivo. Come è noto a coloro che svolgono l'attività forense risulta tecnicamente impossibile quantificare gli oneri per le attività da svolgersi al momento dell'incardinamento del giudizio. Parimenti censurabile sono i commi relativi al tirocinio professionale. È inaccettabile a suo parere che si consenta lo svolgimento di un tirocinio professionale nel corso degli anni di studio. Rileva peraltro criticamente la soppressione dell'obbligo di corresponsione da parte dell'avvocato al praticante di un equo rimborso. Sempre in materia di professioni l'articolo 10 dispone l'estensione ai liberi professionisti della possibilità di partecipare al patrimonio dei confidi. La disposizione è finalizzata ad integrare il comma 7 dell'articolo 39 del decreto-legge n. 201 del 2011, che prevede che al capitale sociale dei confidi e delle banche possano partecipare imprese non finanziarie di grandi dimensioni, con la previsione della possibilità anche per i liberi professionisti di poter partecipare al capitale sociale con i medesimi limiti societari previsti per i predetti enti. Al riguardo osserva come tale equiparazione risulti del tutto parziale tenuto conto che, ad esempio, alle società di professionisti non si applicano determinate detrazioni fiscali.

L'articolo 12 infine aumenta di 500 posti la pianta organica dei notai, da coprirsi attraverso l'indizione di un concorso entro il 31 dicembre

2014. E' inoltre assicurata all'utenza un rapporto più diretto ed immediato con il professionista, attraverso, fra le altre, la previsione di un incremento del numero di giorni di assistenza obbligatoria del notaio nella sua sede e la facoltà di aprire uffici secondari nel distretto notarile di appartenenza.

Un ulteriore gruppo di norme di rilievo per la Commissione giustizia è ricompreso fra le misure in materia di servizi bancari e assicurativi di cui al Capo VI del decreto-legge.

Segnala all'uopo in primo luogo l'articolo 29, il quale oltre a modificare talune disposizioni del codice delle assicurazioni private, introducendo il criterio dell'efficienza produttiva e del controllo dei costi nel sistema di risarcimento diretto, introduce la possibilità per le compagnie assicurative di offrire il risarcimento in forma specifica, riducendo, nel contempo, del trenta per cento l'ammontare del risarcimento per equivalente, qualora questo sia accompagnato da idonea garanzia, in relazione alle riparazioni eseguite di validità non inferiore a due anni. Al riguardo rileva il carattere vessatorio di tale previsione che determina un'iniqua disparità di trattamento ed una lesione del diritto degli utenti al risarcimento danni.

L'articolo 30 interviene in materia di repressione delle frodi, prevedendo l'obbligo, a carico delle imprese assicuratrici autorizzate ad esercitare il ramo responsabilità civile, a trasmettere a cadenza annuale una relazione all'ISVAP, recante informazioni dettagliate sul numero dei sinistri per i quali si è ritenuto di svolgere approfondimenti in relazione al rischio di frodi, oltre ad altre informazioni che pongano l'organo di controllo in grado di valutare l'adeguatezza dell'organizzazione aziendale e dei sistemi di liquidazione dei sinistri nell'ottica di contrasto alle frodi.

Ulteriori misure per contrastare le frodi in campo assicurativo sono previste dagli articoli 31 e 33. La prima disposizione dispone la progressiva dematerializzazione dei contrassegni e la sostituzione o integrazione degli stessi con sistemi elettronici o telematici anche in collegamento con le banche dati. Si prevede inoltre l'utilizzo, ai fini dei relativi controlli, dei dispositivi o mezzi tecnici di controllo e rilevamento a distanza delle violazioni delle norme del codice della strada.

L'articolo 33 interviene sulla materia delle false certificazioni relative agli stati di invalidità conseguenti ad incidenti stradali, da cui derivi l'obbligo del risarcimento del danno a carico delle società assicuratrici, disponendo che agli esercenti una professione sanitaria e ai periti assicurativi, che accertino falsamente un'invalidità, si applicano, oltre che le pene previste al comma 1 dell'articolo 55-*quinquies*, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (reclusione da uno a cinque anni e multa da euro 400 ad euro 1.600) anche le sanzioni disciplinari di cui al comma 3 dello stesso articolo (radiazione dall'albo/licenziamento).

Afferiscono a profili di competenza della Commissione giustizia i commi da 2 a 4 dell'articolo 39, in materia di diritto d'autore.

Al fine di favorire la creazione di nuove imprese nel settore della tutela dei diritti degli artisti interpreti ed esecutori, il comma 2 sancisce la libertà della attività di amministrazione e intermediazione dei diritti connessi al diritto d'autore. A tutela dei titolari dei diritti d'autore, il legisla-

tore d'urgenza demanda ad un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, la fissazione di requisiti minimi necessari ad un razionale e corretto sviluppo del mercato degli intermediari. La disposizione fa comunque salve le funzioni assegnate alla SIAE.

Fra le norme rilevanti segnala, infine, l'articolo 43, il quale consente il ricorso all'istituto della finanza di progetto per la realizzazione e la gestione delle infrastrutture carcerarie. È rimesso ad un decreto del ministro della giustizia, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e dell'economia e delle finanze, la disciplina delle condizioni, modalità e limiti di attuazione dell'istituto. Al concessionario, la norma riconosce, a titolo di prezzo, una tariffa comprensiva dei costi di investimento e di gestione dell'infrastruttura e dei servizi connessi ad esclusione della custodia.

Si sofferma concludendo sull'obbligo imposto all'utente di tenere nel caso di richiesta di risarcimento danni a cose il veicolo a disposizione del perito per cinque giorni consecutivi. Tale previsione rischia di compromettere il diritto dell'utente stesso di poter beneficiare del proprio automezzo, con evidenti ricadute negative nel caso in cui tale veicolo sia necessario per l'espletamento di attività lavorative.

Si apre quindi la discussione generale.

Il senatore LI GOTTI (*IdV*) si sofferma, dapprima criticamente sull'articolo 2, lamentando l'inadeguatezza del numero di sezioni istituite. Appare peraltro incomprensibile come tale operazione possa non comportare ulteriori oneri. In merito, nel segnalare i rischi di una possibile fuga dalla giurisdizione, si sofferma sul l'aumento del contributo unificato dovuto per le cause devolute alla cognizione di tali sezioni. Pur considerando condivisibili le finalità dell'articolo 3, ritiene che la norma così come delineata rischia di ratificare prassi criminogene. In particolare osserva come la disposizione preveda unicamente un capitale minimo ma nulla dica circa l'ammontare massimo. Ciò potrebbe rappresentare uno strumento per favorire il riciclaggio anche di ingenti somme di denaro. Relativamente al limite di età esprime perplessità sulla previsione di soci a tempo, che rischia di condizionare lo stesso assetto dei rapporti societari.

Fortemente critico è il proprio giudizio sul comma 2 dell'articolo 9. A ben vedere infatti la mancata adozione del decreto ministeriale da parte del Ministero vigilante, sta determinando la sostanziale paralisi dell'attività giurisdizionale, impedendo ai magistrati di liquidare gli onorari spettanti. Sempre con riguardo all'articolo 9 esprime profonde perplessità sull'obbligatoria previsione di un preventivo. La norma così come redatta rischia di determinare un incontrollabile aumento del contenzioso tra gli avvocati e le parti.

Il sottosegretario ZOPPINI fa presente che il Governo sta valutando la predisposizione di una norma di carattere transitorio la quale in ogni caso riguarderà i rapporti giuridici non ancora sorti.

Il senatore CALIENDO (*PdL*) condivide le osservazioni del relatore Galperti e del senatore Li Gotti circa l'irrazionale estensione ai nuovi tribunali delle imprese recati dall'articolo 2 della competenza territoriale che era stata stabilita, in via assolutamente sperimentale, per le sezioni specializzate di cui al decreto legislativo n. 168 del 2003, e ritiene che, se si vuole fornire un servizio agli operatori economici italiani in condizioni di parità, occorre almeno istituire una sezione specializzata presso ogni tribunale avente sede in capoluogo di distretto.

Esprime poi viva preoccupazione per il nuovo istituto della società semplificata a responsabilità limitata, il cui regime di pubblicità deve essere assolutamente ricondotto a quello previsto dal codice civile, anche perché il requisito per la costituzione di tali società è esclusivamente anagrafico e se, come è stato osservato, un euro è il conferimento minimo, nulla vieta che con tale strumento giuridico siano fondate anche società con elevata capitalizzazione. che sfuggirebbero a numerosi controlli.

Appare poi assolutamente irrazionale la previsione di cui al sesto comma dell'articolo 2463-*bis* che viene inserito nel codice civile, che prevede l'esclusione dei singoli soci non appena raggiungano l'età di 35 anni; sarebbe invece logico prevedere che quando tutti i soci che hanno costituito la società abbiano superato l'età che dà diritto al regime di favore, debbano obbligatoriamente optare tra la trasformazione della società o il suo scioglimento.

Per quanto riguarda la questione già sollevata dal Relatore e dal senatore Li Gotti sull'articolo 9, il senatore Caliendo fa presente al sottosegretario Zoppini che qui non è in questione l'approvazione di una norma di coordinamento in sede di conversione del decreto-legge, che comunque avrebbe effetto solo con la conversione del decreto stesso, lasciando irrisolto il problema in cui oggi si dibattono magistrati e avvocati nell'impossibilità di applicare una disposizione che è già vigente; l'unico modo di uscire da questa situazione è dunque che il Ministro adotti immediatamente, questa settimana stessa, il decreto di cui al comma 2 dell'articolo 9 recante i parametri per la commisurazione dei compensi.

Nell'associarsi poi alle critiche da più parti formulate in ordine alla praticabilità della redazione del preventivo di cui al comma 3, sempre all'articolo 9, e alle conseguenze della mancanza di tale preventivo, il senatore Caliendo preannuncia che su tale disposizione, qualora ciò non venga considerato in contrasto con la disciplina di gruppo, esprimerà voto contrario.

Esprime infine viva perplessità sull'articolo 43 relativo alla realizzazione e gestione delle infrastrutture carcerarie in regime di *project financing*, rilevando l'ambiguità della formulazione che esclude dalle attività svolte in concessione dalla società che ha costruito il carcere esclusivamente, la mera attività di custodia.

Interloquisce brevemente il senatore LI GOTTI (*IdV*) osservando come appaia del tutto irrealistico che un privato possa costruire un'infrastruttura carceraria confidando unicamente nella remunerazione derivante dalla gestione dei servizi in concessione, qualora la concessione stessa non preveda anche la corresponsione di un corrispettivo dell'ammortamento degli investimenti effettuati.

Il senatore CENTARO (*CN:GS-SI-PID-IB*) manifesta un orientamento fortemente critico sulle disposizioni recate dal decreto-legge in materia di competenza della Commissione giustizia, osservando come il tenore di alcune di esse non si possa spiegare se non attribuendo ignoranza o malafede a chi le ha redatte. In primo luogo egli sottolinea che la società a responsabilità limitata è per sua natura una società di capitali, in mancanza dei quali non si comprende a cosa si riferisca la limitazione della responsabilità.

È comunque estremamente preoccupante il fatto che si consenta a dei soggetti esclusivamente perché giovani di costituire e modificare imprese in forma societaria eludendo le normali garanzie di pubblicità.

Nell'associarsi alle considerazioni dei colleghi sulla gravità della situazione che si è determinata a seguito dell'entrata in vigore dell'articolo 9 del decreto-legge, che rende attualmente impossibile la liquidazione da parte del giudice dei compensi dei professionisti, nonché sulla impraticabilità del preventivo di cui al comma 3 dello stesso articolo 9, sottolinea come le nuove norme sul tirocinio professionale rischino di compromettere l'utilità del periodo di formazione dei giovani professionisti.

Egli ritiene comunque che la norma in assoluto più grave recata dal decreto-legge sia quella che dispone l'automatica riduzione del risarcimento per gli assicurati che non si avvalgono per i preventivi e le riparazioni delle officine indicate dalla compagnia assicuratrice.

Dopo alcune considerazioni critiche sull'articolo 43, il senatore Centaro ritiene che la Commissione non possa formulare un parere favorevole se non con l'indicazione di puntuali e stringenti condizioni.

Rispondendo a una domanda della senatrice Della Monica, il PRESIDENTE fa presente che qualora la Commissione intenda attribuire un maggiore peso alle condizioni e osservazioni che vorrà formulare, potrà conferire ai relatori l'incarico di illustrarle alla Commissione di merito, osserva poi che sarebbe opportuno, proprio in considerazione del particolare rilievo degli argomenti delle questioni che stanno emergendo nel corso del dibattito, approvare il parere entro la giornata di domani, in modo di consentire alla Commissione di merito un tempo congruo per valutarlo e approfondirlo prima del termine per la presentazione degli emendamenti che, a quanto risulta, è stato fissato dalla Commissione stessa al 10 febbraio.

Egli invita pertanto i senatori iscritti in discussione generale a contenere i tempi dei loro interventi.



Il senatore BALBONI (*PdL*) ritiene auspicabile lo stralcio dell'articolo 9, in ordine al quale rileva l'assoluta mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza che giustificano la sua adozione con lo strumento del decreto-legge; egli osserva infatti che il comma 1 è di per sé privo di portata innovativa, dal momento che le tariffe professionali regolamentate sono già state abolite con il cosiddetto decreto Bersani, sicché la disposizione di cui al comma 2 ha unicamente l'effetto di bloccare fino all'adozione dei decreti ministeriali la liquidazione giudiziaria delle parcelle dei professionisti.

Il senatore PERDUCA (*PD*) nel condividere le considerazioni del senatore Balboni sul fatto che molte delle disposizioni del decreto-legge non rispondano ai requisiti della necessità e dell'urgenza di cui all'articolo 77 della Costituzione, osserva però come tale rilievo possa essere esteso alla maggior parte dei provvedimenti d'urgenza presentati nel corso di questa legislatura.

Egli si sofferma poi sull'articolo 43, deplorando in primo luogo l'oscurità e la farraginosità della formulazione del comma 1, e osservando che tale norma, mentre istituisce uno strumento assolutamente innovativo e foriero di rischi e perplessità come l'uso del *project financing* nella realizzazione di strutture carcerarie, ne rinvia totalmente la disciplina di dettaglio ad un decreto ministeriale, sottraendola di fatto all'approvazione del Parlamento.

Rileva poi l'estrema ambiguità dell'esclusione dalla concessione di cui al comma 2 delle sole attività di custodia, una formulazione talmente vaga da non poter in ipotesi nemmeno escludere che consenta di affidare le attività di direzione del carcere alla società concessionaria.

L'oratore si sofferma quindi sull'articolo 39, osservando che mentre ai commi 2 e 3 si dispone lodevolmente la liberalizzazione dell'attività di amministrazione e intermediazione dei diritti concessi al diritto d'autore, al comma 4, con palese contraddizione si fanno salve le funzioni, che a questo punto appaiono del tutto incomprensibili, assegnate in materia alla SIAE, un ente che fino ad oggi si è segnalato per la capacità di promuovere, al di fuori di qualunque controllo, gli interessi dei propri dirigenti e della conservazione delle proprie strutture, e non certo quelli degli autori e degli editori.

Il senatore DIVINA (*LNP*) esprime in primo luogo un certo imbarazzo per la difficoltà ad esercitare il ruolo di opposizione in un contesto in cui l'intera maggioranza ha espresso critiche pesanti e definitive sulle norme recate dal decreto-legge in materie di interesse della Commissione giustizia.

In primo luogo, si sofferma sull'articolo 3, osservando come un provvedimento di urgenza che si presenta diretto a stimolare la crescita economica del Paese, da un lato faccia venire meno lo strumento della contabilità semplificata in presenza di requisiti minimi, che ha finora egregiamente servito a consentire il funzionamento delle cosiddette micro im-

prese, e dall'altro istituisce strumenti giuridici di vantaggio a favore di società di giovani che, con tutta probabilità, non vedranno mai la luce.

Si associa poi alle critiche formulate dai colleghi in ordine all'articolo 9.

La senatrice ALBERTI CASELLATI (*PdL*), nell'associarsi alle critiche formulate dai colleghi all'articolo 9, deplora la scelta del Governo di non tenere conto del lavoro svolto dal Parlamento nel corso del lungo e complesso dibattito sulla riforma della professione forense, in particolare per quanto riguarda le norme recate dal comma 5 in materia di accesso alle professioni.

Il senatore BENEDETTI VALENTINI (*PdL*), nell'associarsi alle considerazioni dei colleghi sull'articolo 9, si sofferma sull'articolo 2; fa presente come già nel corso della XIV legislatura egli avesse avuto un vivace confronto con l'allora sottosegretario Vietti sull'istituzione delle sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale, facilmente prevedendo che tale iniziativa avrebbe aperto la strada ad una mostruosa concentrazione di competenze presso alcune sezioni di pochi tribunali, con un radicale sconvolgimento dei vigenti criteri di competenza territoriale.

Nel prendere atto di come oggi tutte le parti politiche rappresentate in Commissione concordino nel criticare la formulazione dell'articolo 3, egli ritiene che la strada maestra per ritornare ad un sistema rispettoso dei principi costituzionali in materia di giudice naturale sarebbe quella di abrogare *sic et simpliciter* le sezioni specializzate istituite con la legge n. 168 del 2003 o, in via di mera ipotesi subordinata, di ampliarne la presenza sul territorio limitandone la competenza alla esclusiva materia dei marchi e dei brevetti secondo l'originaria richiesta dell'Unione europea.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 16,25.*

**AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE (3<sup>a</sup>)**

Martedì 31 gennaio 2012

**Plenaria****164<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
DINI

*Interviene il sottosegretario di Stato per gli affari esteri De Mistura.*

*La seduta inizia alle ore 15,05.*

**SULLA SCOMPARSA DEL SENATORE A VITA OSCAR LUIGI SCALFARO**

Il presidente DINI esprime il cordoglio per la scomparsa del Presidente Oscar Luigi Scalfaro. Tra gli incarichi ricoperti dapprima quale componente dell'Assemblea Costituente poi come deputato, come Presidente della Camera dei deputati, come Capo dello Stato e da ultimo come senatore a vita, ricorda l'appartenenza per molti anni, a partire dalla Terza legislatura e, continuativamente, dal 1999 alla legislatura in corso, alla Commissione Affari esteri. Ne richiama l'indipendenza di giudizio e l'attaccamento ai valori costituzionali.

I senatori TONINI (PD) e BETTAMIO (PdL) si associano alle espressioni di lutto.

**SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE**

Il senatore MANTICA (PdL) richiama il considerando contenuto nella mozione approvata dal Senato lo scorso 25 gennaio in occasione del dibattito sulla politica fiscale comune dell'Unione europea, per il quale si è ritenuto indispensabile rafforzare in ciascun Paese il rapporto fra Go-

verni e Parlamenti, e, in Italia, non solo assicurare un'informazione sistematica e tempestiva del Parlamento da parte del Governo nell'attuale fase negoziale ma rafforzare e rendere più efficace e sistematico il raccordo ordinario nelle materie europee anche accelerando la conclusione dell'*iter* del progetto di riforma della legge n. 11 del 2005 e avviando la revisione dei regolamenti parlamentari.

Ritiene quindi che, a fronte del consistente numero di progetti di normativa comunitaria all'esame del Senato, occorra meglio definire criteri certi di assegnazione che rispettino le competenze di tutte le Commissioni di merito coinvolte. In particolare, rileva l'urgenza di una riforma della legge Buttiglione e un'azione positiva che fissi le attribuzioni primarie delle Commissioni Affari esteri, Difesa, Bilancio e Politiche comunitarie.

Il presidente DINI prende atto della problematica segnalata dal senatore Mantica, rilevando le competenze consultive ad ampio raggio sui progetti di atti comunitari che sono assegnate alla Commissione Affari europei rispetto alle singole Commissioni di merito.

Il senatore TONINI (*PD*) condivide le considerazioni testé svolte dal senatore Mantica, rilevando come al di là dell'individuazione di funzionali modalità di analisi dei progetti di normativa comunitaria sia imprescindibile operare nel merito a tutela dell'interesse nazionale. Il Parlamento deve divenire sempre più, a proprio avviso, elemento di salvaguardia dell'adeguatezza tra costi e benefici dell'elevato numero di progetti normativi elaborati in sede di Unione e occorre pertanto predisporre strumenti procedurali adeguati.

Il senatore BETTAMIO (*PdL*) sottolinea a sua volta la necessità di un approfondimento dell'analisi politica del rapporto tra l'Unione europea nel suo complesso e i singoli Stati membri. Ciò è tanto più vero ove si consideri l'evoluzione della *governance* economica europea che porta i cittadini a percepire il ruolo delle autorità europee come sempre più incisivo.

La senatrice CONTINI (*Per il Terzo Polo:Apl-FLI*) fa osservare che le Commissioni Affari esteri e Affari europei presentano delle distinte specificità, laddove i profili generali di politica estera si confrontano con prerogative prevalentemente tecniche.

Il senatore MANTICA (*PdL*) richiama l'assetto assunto dall'attuale Esecutivo, ove il Ministro degli affari europei ha ricevuto una specifica delega. Ciò impone, a proprio avviso, un'interlocuzione politica, oltre che tecnica, con tutte le controparti parlamentari competenti.

Il presidente DINI assicura la propria attenzione sul punto e che si farà tramite delle istanze testé espresse dalla Commissione.

## IN SEDE CONSULTIVA

**(3110) Conversione in legge del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività**

(Parere alla 10<sup>a</sup> Commissione. Esame. Parere non ostativo con osservazioni)

Il relatore MANTICA (*PdL*) illustra il provvedimento in esame, il quale si inserisce in una strategia complessiva del Governo per affrontare la crisi finanziaria internazionale, introducendo misure di liberalizzazione per sostenere lo sviluppo e la crescita economica.

Ricorda che le valutazioni delle istituzioni economiche internazionali (OCSE, Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale) hanno evidenziato per l'Italia la precisa necessità di sostegno all'iniziativa economica privata. I settori dell'economia italiana che risentono meno della concorrenza internazionale sono tutti quelli diversi dal manifatturiero, e che rappresentano più della metà del valore complessivo. In tali ambiti (commercio, trasporti, credito e assicurazioni, costruzioni, elettricità, gas, acqua, hotel e ristoranti, professioni) è intenzione del Governo eliminare barriere all'entrata o limitazioni all'esercizio per favorirne lo sviluppo.

Reputa in proposito indispensabile avviare un'approfondita riflessione sull'assetto e sulle opportunità offerte dal mercato unico europeo. All'interno dello stesso, infatti, sussistono differenti gradi di liberalizzazione in particolare dei servizi. Quindi, una comparazione tra la situazione italiana e quella dei principali *partner* europei costituisce una premessa indispensabile per valutare il livello di liberalizzazione che deve essere introdotto anche in Italia, onde individuare il punto di equilibrio per garantire l'ingresso del mercato di nuovi operatori che si traduca in una crescita competitiva.

Per quanto concerne i profili di competenza della Commissione, richiama quindi l'articolo 40, recante disposizioni in materia di carta di identità e in materia di anagrafe della popolazione residente all'estero. L'amministrazione finanziaria attribuirà d'ufficio il codice fiscale ai cittadini italiani iscritti all'AIRE, ai quali non risulta già attribuito, previo allineamento dei dati anagrafici in possesso degli uffici consolari e delle AIRE comunali.

Ricorda in proposito che la problematica fondamentale in materia di AIRE è il mancato aggiornamento della stessa. Poiché la comunicazione delle variazioni di indirizzo all'estero non comporta alcuna conseguenza né operativa né sanzionatoria, si verifica l'esistenza di una preoccupante quota di cittadini italiani che non più in alcun modo rintracciabili. Ciò determina particolari difficoltà per il corretto espletamento delle operazioni di voto per corrispondenza in occasione delle consultazioni elettorali.

Il senatore BETTAMIO (*PdL*) fa presente che occorre tenere distinti gli interventi di privatizzazione da quelli di liberalizzazione dei servizi. L'economia italiana si caratterizza infatti, a proprio avviso, per un pecu-

liare assetto dell'azionariato statale. Condivide peraltro la necessità prospettata dal relatore rispetto ad una previa analisi comparativa del livello di liberalizzazione dei mercati negli altri Paesi europei.

Il senatore MICHELONI (*PD*) fa presente che sarebbe necessario procedere ad una riforma complessiva dell'AIRE. L'obiettivo, infatti, di un aggiornamento preciso della stessa, al di là della problematica dell'allineamento dei dati con le anagrafi comunali, è di difficile conseguimento. Suggestisce l'istituzione di una distinta anagrafe degli elettori residenti all'estero quale base di riferimento per individuare l'elettorato attivo per i parlamentari della circoscrizione Estero.

Il senatore LIVI BACCI (*PD*) richiama le difficoltà operative di una verifica all'estero delle residenze degli elettori mentre, per quanto riguarda le osservazioni testé svolte dal senatore Bettamio, fa presente che la presenza della mano pubblica nel settore dei servizi essenziali è maggiore rispetto all'Italia in importanti Paesi europei. Ciò non costituisce un elemento di criticità ove si consideri l'esigenza di garanzia delle prestazioni assistenziali primarie.

Il senatore TONINI (*PD*) osserva che il settore delle liberalizzazioni costituisce un ambito di intervento nella politica economica in cui è essenziale che si verifichi una convergenza tra politiche nazionali e politiche dell'Unione europea. Condivide l'operato del Governo il quale ha agito tanto sul fronte dei conti pubblici quanto sul versante della crescita: peraltro la crescita economica non può essere perseguita nell'attuale congiuntura con politiche espansive della spesa pubblica, ragion per cui è apparsa una via obbligata quella di agire con misure di apertura dei mercati e di modernizzazione della disciplina delle attività produttive. Emblematico è il caso dell'approvvigionamento di gas.

La sinergia tra politica economica interna e comune ritiene sia virtuosa e che il mercato unico possa fornire importanti opportunità di crescita, coinvolgendo tutta l'Unione europea e, quindi, anche il Regno Unito, e non solo la zona euro.

Il sottosegretario DE MISTURA osserva come il disposto di cui all'articolo 40 del decreto-legge in materia di attribuzione automatica del codice fiscale ai cittadini italiani iscritti all'AIRE, ai quali non risulta già attribuito, costituisca una misura di semplificazione che andrà valutata in concreto nella fase attuativa.

Il relatore MANTICA (*PdL*) prende atto e condivide le osservazioni svolte nel corso del dibattito.

Dopo che è stata verificata la presenza del numero legale, la Commissione conferisce al relatore il mandato a redigere un parere non osta-

tivo con le osservazioni emerse nel corso del dibattito sul provvedimento in titolo.

*IN SEDE REFERENTE*

*(3107) Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di riconoscimento degli studi, titoli e diplomi di istruzione media, diversificata e professionale per il proseguimento degli studi di istruzione superiore, tra i Governi della Repubblica italiana e della Repubblica Bolivariana del Venezuela, sottoscritto a Caracas il 27 luglio 2007*

(Esame e rinvio)

Il relatore BETTAMIO (*PdL*) illustra il disegno di legge in titolo che reca la ratifica ed esecuzione dell'Accordo di riconoscimento degli studi, titoli e diplomi di istruzione media, diversificata e professionale, tra Italia e Venezuela, fatto a Caracas nel 2007.

Esso colma una lacuna a livello bilaterale di un sistema di riconoscimento reciproco a livello legale dei titoli di studio. Tale mancanza di veste giuridica dei diplomi conseguiti presso istituti italiani in Venezuela rischia di determinare un calo delle iscrizioni e un minore livello di diffusione della lingua italiana, a fronte di una consistente comunità di origine italiana nel Paese.

L'Accordo consente pertanto agli studenti italiani, in possesso del diploma di maturità nelle scuole italiane, di iscriversi alle università venezuelane senza sostenere ulteriori prove, tranne un esame di conoscenza della lingua spagnola. Una specifica disciplina è dedicata all'ipotesi di frequenza di un'annualità aggiuntiva di scuola superiore presso le istituzioni scolastiche italo-venezuelane o locali che determina un esonero dalla prova di conoscenza linguistica.

È fatta salva l'autonomia didattica degli atenei, poiché l'Accordo si limita a riconoscere i titoli che consentono l'accesso alle prove d'ingresso delle istituzioni universitarie dei due Paesi, senza che ciò comporti l'obbligatoria ammissione dei candidati.

Viene infine prevista l'istituzione di una Commissione mista per l'attuazione dell'Accordo. Essa è composta da due rappresentanti dei Ministeri dell'istruzione e da un rappresentante scelto di comune accordo tra le Parti che ne coordina l'attività.

Per quanto attiene agli oneri da porre a carico del bilancio dello Stato, essi ammontano a 5.100 euro annui ad anni alterni a decorrere dal 2012 (anno in cui la Commissione si riunirà in Venezuela).

Il sottosegretario DE MISTURA auspica una sollecita approvazione del disegno di legge, poiché da parte venezuelana si è già provveduto alla ratifica nell'ottobre del 2010 e poiché essa contribuirà a rafforzare la collaborazione bilaterale a livello culturale, scientifico e tecnologico.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*ESAME DI ATTI PREPARATORI DELLA LEGISLAZIONE COMUNITARIA***Proposta di direttiva del Consiglio sulla tutela consolare dei cittadini dell'Unione all'estero (n. COM (2011) 881 definitivo)**

(Esame, ai sensi dell'articolo 144 del Regolamento, dell'atto comunitario sottoposto al parere motivato sulla sussidiarietà, e rinvio)

Il relatore GIORDANO (*PdL*) illustra la proposta in esame che viene incontro all'esigenza per i cittadini dell'Unione che viaggiano o si trovano in un Paese terzo in cui il loro Stato membro non ha né ambasciata, né consolato, di godere della tutela consolare da parte delle autorità di un qualsiasi altro Stato membro.

Tale necessità si è rivelata tanto più evidente a seguito degli episodi registratisi nelle recenti crisi ad esempio in Libia, Egitto, Bahrein ovvero in Giappone dopo il terremoto.

La proposta tende quindi ad attuare pienamente gli indirizzi indicati nella «Relazione 2010 sulla cittadinanza dell'Unione – eliminare gli ostacoli all'esercizio dei diritti dei cittadini dell'Unione» considerando la tutela consolare parte integrante della politica europea sui diritti dei cittadini. È stata effettuata peraltro una consultazione di tutte le parti interessate.

A livello contenutistico, la proposta chiarisce il campo di applicazione personale, per cui il cittadino dell'Unione si considera non rappresentato quando l'ambasciata o il consolato nazionali non sono accessibili. Ciò si verifica ove il cittadino non può recarsi e tornare nel luogo di partenza con ordinari mezzi di trasporto entro lo stesso giorno, salve le deroghe per i casi di urgenza. I cittadini di paesi terzi familiari di cittadini dell'Unione sono egualmente tutelati secondo il principio di reciprocità.

I cittadini dell'Unione possono rivolgersi alla rete consolare di qualsiasi altro Stato membro, salva la conclusione di accordi specifici. L'assistenza è prevista per arresto o detenzione, reati, incidente o malattia grave, decesso, aiuto e rimpatrio in caso di difficoltà, necessità di documenti di viaggio provvisori. Vengono altresì disciplinate le situazioni di crisi e le procedure semplificate di rimborso.

Il sottosegretario DE MISTURA, premessa una valutazione nel complesso positiva della proposta in esame, per i casi di protezione consolare ordinaria, richiama tuttavia e condivide i rilievi critici che sono già stati espressi da altri Stati europei sulla parte relativa all'assistenza in caso di crisi, la quale rischia di risultare eccessivamente dettagliata nel definire i compiti dei singoli Stati.

Il presidente DINI pone l'accento a sua volta sui profili di problematicità che possono investire il sistema di rimborso delle spese sostenute dallo Stato membro che abbia prestato assistenza come descritto nella proposta in esame.



Il senatore MICHELONI (*PD*) richiama l'impegno e la serietà dell'operato italiano nell'assistenza dei cittadini extracomunitari in Svizzera e auspica un'attenta valutazione della proposta in titolo, a tutela delle positive prassi nazionali.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 16,20.*

**BILANCIO (5<sup>a</sup>)**

Martedì 31 gennaio 2012

**Plenaria****638<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
**AZZOLLINI**

*La seduta inizia alle ore 15,10.*

**IN SEDE CONSULTIVA**

**(3075) Conversione in legge del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 212, recante disposizioni urgenti in materia di composizione delle crisi da sovraindebitamento e disciplina del processo civile**

(Parere all'Assemblea su emendamenti. Seguito dell'esame e rinvio. Parere in parte non ostativo ed in parte contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione)

Riprende l'esame sospeso nella seduta del 26 gennaio scorso.

Il senatore FLERES (*CN:GS-SI-PID-IB*), in sostituzione della relatrice Bonfrisco, integra la relazione svolta nella seduta n. 637 del 26 gennaio scorso, soffermandosi sugli ulteriori emendamenti trasmessi dall'Assemblea. Per quanto attiene alla proposta 16.0.2, segnala la necessità di acquisire elementi volti ad escludere l'insorgenza di effetti onerosi, mentre gli emendamenti X1.1 e X1.0.250, recanti la delega per la nomina elettiva dei giudici di pace, appaiono suscettibili di determinare maggiori oneri. Osserva poi che non vi sono rilievi sui restanti emendamenti.

Il presidente AZZOLLINI si sofferma, quindi, sulla proposta emendativa 1.3, rilevando la necessità di correggere il comma 5 dell'articolo 6, al fine di subordinare l'efficacia degli accordi di ristrutturazione dei debiti al pagamento dei crediti dovuti alla totalità delle amministrazioni pubbliche.

Per quanto riguarda, poi, l'emendamento 2.6, evidenzia come esso non garantisca il pagamento di quei creditori privilegiati che non abbiano optato per la rinuncia all'esercizio del loro diritto.

Il senatore LEGNINI (*PD*) si sofferma, quindi, sugli emendamenti 6.1 e 6.2, soppressivi dell'intero articolo 6, sottolineando come il venir meno del comma 5 del suddetto articolo renda incerta l'efficacia dell'accordo di ristrutturazione dei debiti.

Il PRESIDENTE osserva, successivamente, come l'emendamento 10.3 sia suscettibile di una valutazione non ostativa, in quanto il rinvio alla normativa sulla mediazione extragiudiziale non comporta oneri a carico della finanza pubblica.

In merito, poi, all'emendamento 12.12, fa presente che la modifica nella ripartizione del potere di determinazione delle indennità spettanti agli organismi di mediazione risulti irrilevante sotto il profilo finanziario.

Il senatore VACCARI (*LNP*) sottolinea, tuttavia, come la costruzione normativa dell'emendamento 12.12 rischi di comportare effetti finanziari negativi, in quanto verrebbe espunta la previsione – di cui all'articolo 8, comma 5, del decreto legislativo n. 28 del 2010 – sul versamento all'entrata del bilancio dello Stato di un importo pari al contributo unificato per le spese di giustizia.

Il PRESIDENTE, alla luce di un ulteriore approfondimento, concorda con il rilievo critico formulato dal senatore Vaccari.

Passa, poi, all'esame della proposta 12.0.1 (testo 2), in tema di diritto all'equa riparazione per l'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari, rilevando profili di criticità per quanto concerne la fissazione di un indennizzo minimo e la soppressione del tetto di spesa contenuto nella vigente legge n. 89 del 2001.

Il senatore MORANDO (*PD*) osserva come la soppressione del tetto di spesa comporti indubbe conseguenze negative sotto il profilo finanziario.

Il senatore LEGNINI (*PD*) chiede poi chiarimenti sull'emendamento 13.8, ove si prevede la possibilità di portare in compensazione il contributo unificato versato nelle controversie pendenti dinanzi ai giudici amministrativi e tributari.

Il PRESIDENTE fornisce alcuni chiarimenti in materia, facendo presente che l'approvazione di tale emendamento comporterebbe la possibilità di portare in deduzione o in detrazione dalla dichiarazione dei redditi i contributi versati in tali tipologie di giudizi.

Si sofferma, quindi, sull'emendamento 14.0.6, rilevando che la riduzione della quota del fondo unico della giustizia da versarsi all'entrata del bilancio dello Stato determina inevitabilmente l'aumento delle spese correnti, facendo venir meno, parallelamente, economie di spesa.

Il senatore FLERES (CN:GS-SI-PID-IB), in sostituzione della relatrice BONFRISCO (PdL), propone, pertanto, l'approvazione di un parere del seguente tenore: «La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminati gli emendamenti relativi al disegno di legge in titolo, esprime, per quanto di competenza, parere contrario, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, sugli emendamenti 1.3 (limitatamente al capoverso "Articolo 6", comma 5), 2.6, 6.1, 6.2, 6.203, 6.11, 6.204, 12.12, 12.0.1 (testo 2), 13.8, 14.0.1, 14.0.2, 14.0.3 e 14.0.6.

Il parere è non ostativo su tutti i restanti emendamenti fino all'articolo 14, nonché sugli emendamenti volti ad inserire articoli aggiuntivi alla medesima disposizione.

L'esame è sospeso sugli emendamenti a partire da quelli riferiti all'articolo 15, nonché sui subemendamenti 1.1000/260 (testo 2), 13.0.300/3, 13.0.300/4, 13.0.300/5, 13.0.300/6, 13.0.300/7 e 13.0.300/8».

La Commissione approva.

Il seguito dell'esame dei restanti emendamenti è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 16,15.*

**FINANZE E TESORO (6<sup>a</sup>)**

Martedì 31 gennaio 2012

**Plenaria****321<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
**BALDASSARRI**

*Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Fabrizio Saccomanni, direttore generale della Banca d'Italia, accompagnato dal dottor Andrea Generale e dal dottor Roberto Rinaldi.*

*La seduta inizia alle ore 14,40.*

**SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI**

Il presidente BALDASSARRI fa presente che è pervenuta la richiesta, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, di attivazione dell'impianto audiovisivo, nonché di trasmissione del segnale audio con diffusione radiofonica, in modo da consentire la speciale forma di pubblicità prevista, e avverte che, ove la Commissione convenga nell'utilizzazione di tale forma di pubblicità dei lavori, il Presidente del Senato ha preannunciato il proprio assenso.

Non facendosi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per lo svolgimento della procedura informativa prevista nella seduta odierna.

**PROCEDURE INFORMATIVE**

**Seguito dell'indagine conoscitiva sui rapporti tra banche e imprese con particolare riferimento agli strumenti di finanziamento: audizione del Direttore generale della Banca d'Italia**

Prosegue l'indagine conoscitiva rinviata nella seduta del 23 novembre 2010.

Il presidente BALDASSARRI introduce l'odierna audizione.

Ha quindi la parola il dottor SACCOMANNI, il quale si sofferma in primo luogo sulle ragioni e le finalità della raccomandazione dell'Autorità bancaria europea (EBA) dell'8 dicembre 2011, concernente numerose banche europee, tenute a portare entro il prossimo giugno al 9 per cento il rapporto tra capitale di qualità più elevata e attività ponderate per il rischio. Ciò allo scopo di ridurre il rischio percepito sulla solidità delle banche e di consentire alle stesse di fare fronte a eventuali ulteriori grandi difficoltà, continuando a finanziare l'economia reale. Specifica inoltre che il provvedimento dell'EBA ha natura eccezionale e temporanea e mette in evidenza come le banche europee abbiano dovuto affrontare un rapido peggioramento delle condizioni di mercato, legato al peggioramento del quadro del debito sovrano, tale da rendere necessaria una risposta coordinata a livello europeo. Il Governo italiano e la Banca d'Italia sono attualmente attivi affinché nel Consiglio europeo previsto nel prossimo marzo venga effettuata un'analisi dell'impatto della raccomandazione dell'EBA sull'erogazione del credito.

Prosegue ricapitolando le principali osservazioni critiche riguardanti il provvedimento dell'EBA: non sussisterebbero particolari preoccupazioni circa la temuta riduzione dell'incentivo all'investimento in titoli pubblici e l'insufficiente riduzione della propensione verso attività tossiche. Vi è invece un adeguato livello di attenzione rispetto al verificarsi di possibili discriminazioni tra i diversi Paesi nel calcolo delle attività ponderate per il rischio.

Quanto alle implicazioni della raccomandazione per le cinque banche italiane interessate, osserva che il processo di rafforzamento patrimoniale, particolarmente intenso, è ormai in atto da tempo, mentre l'ulteriore rafforzamento patrimoniale richiesto dovrà essere ottenuto tramite il capitale privato e solo in subordine con il supporto pubblico. Fa poi presente che gli istituti di credito italiani hanno già trasmesso alla Banca d'Italia i piani elaborati per il raggiungimento dell'obiettivo prefissato, i quali sono adesso oggetto di attenta valutazione, anche riguardo alla possibilità di ingresso di azionisti esteri nel capitale delle banche medesime.

Passando al tema specifico delle riforme necessarie per conseguire l'obiettivo di una maggiore stabilità del sistema finanziario, rileva la centralità dell'accordo di Basilea 3, anche alla luce della necessità di accrescere gli oneri regolamentari a carico dei soggetti maggiormente orientati alla finanza, piuttosto che alle forme più tradizionali di intermediazione. Le analisi già svolte a livello internazionale mostrerebbero del resto la complessiva convenienza economica delle più recenti previsioni. Dopo aver svolto alcune considerazioni circa la rilevanza per il sistema bancario italiano delle attività per imposte anticipate, richiama l'attenzione sull'impegno della Banca d'Italia finalizzato al riconoscimento internazionale delle specificità dei modelli operativi degli intermediari italiani, nonché alla convergenza delle prassi di misurazione dei rischi dei sistemi bancari.

Trattando più specificamente delle condizioni delle banche italiane nell'attuale congiuntura, rileva l'elevato livello di resistenza agli effetti della crisi finanziaria internazionale, dovuto ai caratteri strutturali del sistema bancario italiano, che tuttavia non ha potuto impedire la diminuzione del flusso di credito verso l'economia reale, mentre una compensazione alla contrazione della raccolta è stata individuata nell'accresciuto ricorso all'Eurosistema, con una sostenuta crescita della quota di rifinanziamento. Conclude rilevando come i segnali positivi mostrati dal sistema italiano sui piani della solidità del sistema bancario e della finanza pubblica debbano integrarsi in un quadro europeo maggiormente caratterizzato da regole e procedure armonizzate.

Interviene il senatore LANNUTTI (*IdV*) il quale, dopo aver lamentato che le iniziative della Banca d'Italia non sembrano trovare rispondenza rispetto all'attività delle banche italiane, i cui costi per la clientela sono tra i più alti in Europa, sottolinea che esse continuano a non erogare le risorse necessarie alle imprese e alle famiglie, pur potendo contare sulle notevoli risorse messe a disposizione dalla Banca centrale europea. Anche il recente aumento di capitale da parte di Unicredit, utilizzato per riacquistare le obbligazioni, dimostra la volontà delle banche di agire non nell'interesse dei consumatori.

Sottopone poi al rappresentante della Banca d'Italia la questione della elevatezza del tasso effettivo globale medio rispetto ai tassi soglia ai fini della legge antiusura, nonché l'atteggiamento fortemente restrittivo verso l'erogazione del credito ormai diffuso in molte banche. Pur auspicando che il quadro in parte positivo delineato dalla Banca d'Italia possa essere confermato, da un lato, ritiene che le banche italiane abbiano comunque subito pesantemente gli effetti della crisi, dall'altro, sollecita l'istituto di vigilanza ad una maggiore attenzione sulle modalità di valutazione del merito di credito dei singoli clienti al fine di sostenere l'economia reale.

Conclude rilevando polemicamente il differenziale tra il basso costo del finanziamento presso la BCE e i tassi di interessi medi praticati per i prestiti alla clientela italiana.

A giudizio del senatore COSTA (*PdL*) la relativa solidità del sistema bancario italiano, confermata dalla minore leva finanziaria dei 5 gruppi italiani rispetto alle altre grandi banche europee, avrebbe dovuto consigliare maggiore cautela alla autorità bancaria europea o, quanto meno, avrebbe dovuto indurre tale autorità a prevedere criteri differenziati di definizione del cuscinetto finanziario (buffer) per tener conto delle specificità e delle peculiarità delle banche italiane.

A giudizio della senatrice LEDDI (*PD*) l'audizione odierna conferma ampiamente il miglior posizionamento del sistema bancario italiano, al quale sono affluite risorse pubbliche in misura minore, rispetto alle banche straniere. E tuttavia, in tale scenario la raccomandazione dell'EBA – al di là dell'opacità della decisione assunta – costituisce un dato di fatto che

incide pesantemente sul sistema bancario italiano, con effetti prociclici che si riverberano nonostante il carattere una tantum e eccezionale della decisione stessa. A suo parere, occorre quindi che in ogni sede, tecnica e politica, siano messi a fuoco degli strumenti in grado di incidere in maniera più efficace per tutelare le specificità del sistema creditizio italiano.

Dopo avere insistito nella descrizione degli effetti prociclici delle misure di ricapitalizzazione poste in essere o in itinere, esprime preoccupazione per la tendenza delle banche italiane a privilegiare solo gli investimenti interni. Chiede quindi un chiarimento circa i piani di ricapitalizzazione presentati dai singoli istituti e il rapporto con i limiti alla distribuzione dei dividendi: chiede se tali limiti coinvolgeranno anche le fondazioni bancarie che traggono le risorse per la loro operatività soprattutto dalla redditività degli investimenti bancari.

Il senatore FANTETTI (*PdL*) chiede di specificare le ragioni del mancato effetto sull'erogazione del credito all'economia reale delle recenti misure di immissione di liquidità da parte della Banca centrale europea. Chiede inoltre di valutare il dibattito in corso in alcuni ordinamenti circa la necessità di separare nettamente l'attività delle banche commerciali da quelle d'affari.

Il senatore CONTI (*PdL*) sottolinea la circostanza che, a fronte della condizione di crisi dell'economia reale e della restrizione nell'erogazione del credito, permangono intrecci finanziari e di partecipazione tra fondazioni bancarie, banche e Cassa depositi e prestiti, in operazioni, di carattere eminentemente finanziario e speculativo, finalizzate all'acquisizione di partecipazioni di aziende pubbliche operanti nel settore delle *utilities*, a loro volta messe sul mercato per esigenze di finanza pubblica. Chiede quali strumenti possiede la Banca d'Italia per intervenire su tale fronte.

Chiede inoltre di specificare quali cessioni di attività delle banche sono possibili ai fini della raccomandazione EBA.

Il presidente BALDASSARRI, dopo aver ricostruito lo scenario nel quale si inserisce la raccomandazione dell'EBA, sottolinea come dall'audizione emerga con maggiore chiarezza il ruolo della Banca d'Italia in tema di ricapitalizzazione delle banche e, soprattutto, come la maggiore attenzione all'andamento dell'economia reale dell'istituto di vigilanza costituisca un presupposto certamente positivo. Rileva peraltro che, in assenza di una strategia complessiva per stabilizzare il sistema creditizio europeo, l'unico fattore di orientamento e guida appare l'azione di iniezione di liquidità da parte della Banca centrale europea.

D'altro canto, appare evidente che le banche possono utilizzare le risorse così acquisite per comprare titoli di Stato, realizzandosi quindi, loro tramite, quel sostegno agli Stati e la funzione di pagatore di ultima istanza, non ancora attribuito esplicitamente alla Banca centrale europea. In tale condizione si inserisce la raccomandazione dell'EBA e la valutazione in termini di patrimonializzazione delle banche dei titoli di Stato



da esse detenuti. Appare quindi di tutta evidenza una certa contraddittorietà tra le due istituzioni comunitarie, da sciogliere e risolvere in tempi rapidi. Formula quindi un quesito circa la portata delle affermazioni contenute nella Comunicazione della Commissione europea sull'analisi annuale per la crescita per l'anno 2012 relativamente alle proposte che verranno formulate dall'EBA. Condivide poi la preoccupazione per gli effetti permanenti di una decisione eccezionale ed *una tantum*, sottolineando che il sommarsi della difficile congiuntura dei prossimi mesi, della contrazione del PIL, dello stallo nell'erogazione del credito, possa realizzare le condizioni per il verificarsi delle pessimistiche stime del Fondo monetario. Appare chiaro che in tale prospettiva il compito della politica è quello di porre mano con decisione alle riforme strutturali ormai improcrastinabili, nella consapevolezza che la finestra temporale a disposizione è piuttosto ristretta. Del resto, i dati citati sull'erogazione del credito a dicembre sono piuttosto allarmanti e impongono una valutazione estremamente equilibrata delle esigenze di solidità delle banche e quelle dell'economia reale. Si ripropone quindi anche nell'ambito più strettamente finanziario lo stretto sentiero tra il rigore e la crescita, tra le riforme strutturali e il sostegno all'economia, passando attraverso una revisione drastica dei meccanismi di spesa, con particolare riferimento alle voci dei sussidi alle imprese e le spese correnti per acquisti di beni e servizi.

Il dottor SACCOMANNI risponde ai quesiti con una valutazione preliminare sulla natura e le caratteristiche della crisi finanziaria in atto, divenuta ormai sistemica e continentale con aspetti di straordinarietà e eccezionalità senza precedenti, coinvolgendo nello stesso tempo sia il debito sovrano che la solvibilità delle banche. Riepiloga quindi analiticamente tutti i passi compiuti dalle autorità comunitarie e dalla BCE dal marzo 2010 ad oggi, insistendo sul valore innovativo delle decisioni assunte dalla Banca centrale europea a partire dal 21 dicembre scorso. In particolare, sottolinea come sia stato necessario rimuovere una certa ritrosia da parte delle banche a ricorrere alle risorse poste a disposizione dalla Banca centrale, sottolineando che si tratta di uno strumento emergenziale il cui utilizzo non autorizza certe conclusioni e ipotesi circa la solvibilità delle banche stesse.

D'altro canto, a suo parere gli effetti positivi si vanno gradualmente manifestando, rimarcando a tale proposito l'inversione della curva dei tassi di interesse a breve rispetto a quelli relativi ai titoli a medio e lungo termine. Non senza negare la cesura rappresentata dal mese di dicembre rispetto a un andamento del credito bancario in Italia nel 2011 più sostenuto rispetto al resto dell'Europa, sottolinea la positività dell'andamento delle ultime settimane. Per quanto riguarda le stime per l'anno in corso, sottolinea come la Banca d'Italia abbia formulato diversi scenari, con prospettive dissimili rispetto alle previsioni del Fondo monetario, nella convinzione che l'effetto combinato dei provvedimenti di rigore sul fronte pubblico e di decisioni in ambito europeo possa riportare i tassi su livelli meno anormali.

Per quanto riguarda le sollecitazioni del senatore Lannutti sottolinea l'attività della Banca d'Italia, finalizzata alla tutela dei consumatori in relazione all'applicazione dei tassi annui effettivi praticati alla clientela. Rispetto all'aumento di capitale di Unicredit ritiene che la decisione di riacquistare dal mercato le passività della banca possano costituire una opportunità per i detentori delle obbligazioni.

In risposta al senatore Costa, puntualizza che il tasso di indebitamento globale del sistema creditizio italiano non deve essere comparato con i dati di bilancio delle singole banche, ma si dichiara fiducioso nella possibilità che, dopo la ricapitalizzazione, le banche potranno riesperire la propria attività. Per quanto riguarda invece la raccomandazione dell'EBA, non esclude la possibilità di una revisione delle prescrizioni ivi previste. Per quanto riguarda il senatore Fantetti, sottolinea come il dibattito relativamente alla separazione tra banca commerciale e banca d'affari interessa relativamente il sistema creditizio italiano. In relazione agli intrecci tra banche, fondazioni e Cassa depositi e prestiti, l'oratore puntualizza che si tratta, in parte, di enti non soggetti alla vigilanza: rimarca tuttavia che l'operatività di tali organismi nel settore degli investimenti infrastrutturali potrà rivelarsi fruttuosa, soprattutto in una stagione nella quale le riduzioni della spesa pubblica hanno riguardato prevalentemente le spese in conto capitale.

Il presidente BALDASSARRI, prima di dichiarare conclusa l'audizione, puntualizza che l'equilibrio tra il rigore finanziario e il sostegno alla crescita passa attraverso una costante e ferma riduzione della spesa di natura corrente e che l'azzeramento del *deficit* nel 2013 potrà essere raggiunto solo a condizione di adottare una precisa politica di riforme strutturali nei prossimi mesi.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è pertanto rinviato.

*La seduta termina alle ore 16,35.*

**ISTRUZIONE (7<sup>a</sup>)**

Martedì 31 gennaio 2012

**Plenaria****349<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
POSSA

*Interviene il sottosegretario di Stato per l'istruzione, l'università e la ricerca Elena Ugolini.*

*La seduta inizia alle ore 14,30.*

**SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI**

Il PRESIDENTE avverte che è stata avanzata la richiesta, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, di attivazione dell'impianto audiovisivo e del segnale audio per la procedura informativa all'ordine del giorno della seduta di oggi; il Presidente del Senato, previamente interpellato, ha fatto conoscere il proprio assenso e pertanto, ove la Commissione convenga, tale forma di pubblicità sarà adottata per il seguito della seduta.

Conviene la Commissione.

**PROCEDURE INFORMATIVE**

**Seguito dell'indagine conoscitiva sugli effetti connessi all'eventuale abolizione del valore legale del diploma di laurea: esame del documento conclusivo e rinvio**

Il presidente relatore POSSA (*PdL*) illustra uno schema di documento conclusivo, pubblicato in allegato al presente resoconto, rammentando anzitutto le date in cui è stata avviata la procedura e le modalità con cui è stata svolta. Rammenta in particolare le dieci sessioni di audizione e gli approfondimenti effettuati, riportati in appendice al documento.

Egli dà indi conto dell'articolazione del documento in cinque capitoli.

Il capitolo 1 è introduttivo.

Il capitolo 2 è suddiviso in quattro paragrafi. Il primo presenta gli elementi principali riguardanti il diploma di laurea oggi in Italia, sottolineando la caratteristica ormai di massa della formazione universitaria, non più solo elitaria come qualche decennio fa, segnalando altresì l'enorme estensione delle discipline oggetto d'insegnamento universitario, evidenziando infine la strutturazione dei corsi di laurea in classi di laurea le cui discipline sono obbligatorie almeno per il 50 per cento. Il secondo paragrafo presenta in sintesi lo sviluppo del sistema universitario italiano, evidenziando al riguardo il fondamentale ruolo dello Stato, atteso che le università private hanno avuto in Italia finora un ruolo limitato. Il terzo paragrafo è dedicato all'esame del nodo centrale dell'indagine: il valore legale della laurea. Al riguardo, il Presidente relatore riferisce che nel nostro ordinamento legislativo non si rinviene una specifica norma che conferisca direttamente valore legale alla laurea. Il valore legale della laurea emerge invece indirettamente, perché alcune leggi o atti aventi forza di legge ricollegano al possesso di questo titolo determinati effetti giuridici, tanto che taluni giuristi parlano a proposito di «valore legale indiretto». Il valore legale della laurea è in particolare rintracciabile in quelle leggi che prescrivono il possesso del diploma di laurea come condizione necessaria per accedere a determinate possibilità. Tra queste: il diploma di laurea triennale è necessario per accedere alla laurea magistrale; il diploma di laurea è richiesto per l'iscrizione all'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio delle professioni «regolamentate»; diplomi di laurea sono richiesti per legge per l'iscrizione a determinati albi professionali; specifici diplomi di laurea sono richiesti per legge per l'accesso a numerosi tipi di concorso per l'entrata nella pubblica amministrazione. Nel nostro Paese la laurea rappresenta dunque, prosegue il Presidente relatore, una certezza legale circa il possesso da parte del laureato di una data preparazione culturale e professionale, risultante dalla conformità del corso di studi seguito con profitto dal laureato agli *standard* fissati dall'ordinamento didattico nazionale. Tale certezza legale opera non solo nell'ordinamento didattico, consentendo il proseguimento degli studi, ma anche in tutto l'ordinamento giuridico nazionale permettendo la partecipazione a pubblici concorsi.

Riprendendo l'illustrazione del documento, egli si sofferma indi sul quarto paragrafo del capitolo 2, che presenta brevemente cinque iniziative predisponenti o proponenti l'abolizione del valore legale della laurea: il documento della Commissione ministeriale guidata dal professor Guido Martinotti nel 1997; una disposizione in senso abolizionista del programma elettorale del Popolo della Libertà per le elezioni politiche dell'aprile 2008; il disegno di legge n. 1252 presentato al Senato il 17 gennaio 2007, primo firmatario il senatore Quagliariello, dal titolo «Ordinamento del sistema universitario nazionale. Delega al Governo per l'abolizione del valore legale del diploma di laurea»; la proposta di legge n. 2250 presentata alla Camera dei Deputati il 27 febbraio 2009, primo firmatario l'onorevole Garagnani (PdL), dal titolo «Delega al Governo per l'abolizione

del valore legale del diploma di laurea»; il disegno di legge n. 2480 presentato al Senato il 1° dicembre 2010 a firma del senatore Lauro (PdL), dal titolo «Delega al Governo per l'abolizione del valore legale del titolo di studio».

Passando al capitolo 3, esso contiene sinteticamente le considerazioni svolte dagli auditi sia verbalmente nel corso delle audizioni sia tramite documenti scritti consegnati in Commissione al momento dell'audizione. Nell'impossibilità di sintetizzare in poche parole la varietà e la complessità delle opinioni manifestate dagli auditi, il Presidente relatore rimanda per questo al testo del capitolo. In complesso, tuttavia, riferisce che l'orientamento della maggioranza degli auditi è stato di perplessità se non di contrarietà alla prospettata abolizione del valore legale della laurea almeno nell'attuale situazione in cui non è ancora operativa una efficiente e tempestiva struttura di accreditamento e di valutazione non solo delle università ma anche dei corsi di laurea.

Il capitolo 4 è dedicato, nei primi due paragrafi, alla illustrazione, inevitabilmente sintetica, della struttura dei sistemi universitari in due Paesi in cui la laurea non ha valore legale: Stati Uniti e Regno Unito. Al riguardo, il Presidente relatore evidenzia che in entrambi questi sistemi (pur nelle loro diversità), a fronte della maggiore autonomia universitaria, sono tuttavia attivi nell'ordinamento enti e procedure di valutazione volte ad assicurare qualità all'insegnamento universitario. Il terzo paragrafo di questo capitolo è dedicato allo scenario europeo, in cui emerge con forza la volontà dell'Unione europea di assicurare piena libertà di circolazione dei lavoratori. Tale fondamentale volontà politica si è manifestata in questi decenni con molta chiarezza in varie importanti iniziative tra cui la Convenzione di Lisbona dell'11 aprile del 1997 e il Processo di Bologna iniziato nel 1999. La dinamica è di una progressiva armonizzazione dei sistemi di alta formazione nei Paesi membri e della strutturazione di Agenzie nazionali di valutazione dei processi di alta formazione, coordinati da una apposita Agenzia europea (ENQA). La recente istituzione in Italia dell'ANVUR risponde a questa dinamica di armonizzazione europea dei corsi di alta formazione. L'idea di fondo è che una volta che i corsi di laurea siano effettivamente valutati con serietà dalle Agenzie nazionali, a loro volta valutate e coordinate dall'ENQA, diverrà possibile il riconoscimento automatico della validità in tutti i Paesi dell'Unione europea di un titolo di studio rilasciato dall'università di un Paese.

Il capitolo 5 è dedicato alle considerazioni conclusive. Nel primo paragrafo viene presentato il quadro sommario dell'attività svolta nel corso dell'indagine conoscitiva. Il secondo paragrafo presenta le considerazioni conclusive sotto forma di dodici osservazioni. Innanzitutto, si rileva come il valore legale della laurea in Italia sia strettamente legato al fatto che il sistema universitario nel nostro Paese è stato ed è tuttora prevalentemente un sistema statale. Tutti gli osservatori concordano peraltro nel ritenere che l'attuale qualità media della formazione universitaria italiana è insoddisfacente. Vengono quindi elencate le cause di questo mal funzionamento. Si osserva che tale situazione non è più tollerabile per molte ra-

gioni, in particolare perché nella sempre più accentuata concorrenza internazionale è essenziale che la formazione del capitale umano nel nostro Paese abbia la qualità necessaria. Si passa indi ad analizzare gli aspetti positivi, certamente suggestivi e attraenti, di un eventuale provvedimento di abolizione del valore legale della laurea. Si sottolinea comunque che tale provvedimento dovrebbe avvenire contestualmente ad un forte potenziamento dell'ANVUR, pena una diffusa anarchia. È ragionevole peraltro prevedere che tale abolizione promuoverebbe una concorrenza virtuosa tra le università. Perché il *feed back* di mercato possa realizzarsi, dovrebbe tuttavia essere pienamente garantito agli studenti il diritto allo studio (anche nel senso del diritto di accedere alla università ritenuta migliore). Purtroppo la situazione delle residenze per studenti nelle università e in generale del diritto allo studio non configura realizzabile nel breve periodo questo obiettivo. Si segnala poi un altro aspetto positivo della prospettata abolizione del valore legale della laurea: un assai più pronto adeguamento dell'insegnamento universitario alle sempre più mutevoli esigenze del sistema produttivo e della società. Al riguardo, si evidenziano tuttavia i possibili rischi, tra cui ad esempio quello di rendere difficili le valutazioni dell'ANVUR e di generare confusione nelle scelte degli studenti. Si sottolinea indi come l'abolizione del valore legale della laurea sarebbe un'operazione giuridicamente complessa, perché le leggi da modificare sono molte. Le modifiche non sarebbero affatto banali, dovendo delineare con saggezza un nuovo impianto normativo per l'alta formazione. Un'altra osservazione evidenzia l'attuale situazione di stress del sistema universitario italiano, per le complesse dinamiche di implementazione delle innovative disposizioni della legge n. 240 del 2010. L'eventuale abolizione del valore legale della laurea aggiungerebbe certamente nuovo stress. Dopo aver rimarcato le imprescindibili implicazioni del processo di armonizzazione in corso in Europa nei sistemi di alta formazione, una successiva osservazione sottolinea la complessità dei sistemi universitari nei Paesi in cui il diploma di laurea non ha valore legale (Stati Uniti d'America e Regno Unito), in cui sono presenti organismi e procedure di valutazione che in qualche modo limitano e indirizzano l'autonomia universitaria, al fine di promuovere la qualità dei corsi di studio. Secondo le ultime tre osservazioni, allo stato attuale, pesati i pro e i contro, non appare opportuno procedere all'abolizione del valore legale del titolo di studio. Appare invece più urgente potenziare il ruolo dell'ANVUR in modo da far esprimere a questa struttura la sua grande potenzialità in ordine al miglioramento della qualità del sistema universitario. In un futuro anche non troppo lontano, se l'ANVUR avrà raggiunto una capacità di tempestiva e accurata valutazione della formazione universitaria italiana, se quindi sarà stata posta in essere tra le nostre università una virtuosa competizione meritocratica, avendo a disposizione adeguate risorse per il sostegno del diritto allo studio, si potrà effettivamente procedere senza troppi stress all'abolizione del valore legale della laurea.

Il senatore RUSCONI (*PD*) chiede ragguagli al Presidente circa la conclusione dell'esame del documento conclusivo, anche alla luce della attualità conquistata dal tema nel dibattito politico degli ultimi giorni. Ritiene infatti essenziale che il Governo tenga conto dei lavori della Commissione nell'ambito della discussione che ha avviato sull'argomento.

Il PRESIDENTE conviene sull'opportunità di concludere rapidamente l'esame del documento, onde fornire il prima possibile al Governo un atto ufficiale che esprima la posizione della Commissione.

Il senatore ASCIUTTI (*PdL*) rammenta che l'anno scorso l'allora maggioranza aveva promosso l'indagine conoscitiva in titolo, partendo da posizioni sostanzialmente favorevoli all'abolizione del valore legale. L'allora opposizione criticò tale iniziativa e votò addirittura contro l'avvio dell'indagine. Approfondita la questione, la Commissione si ritrova ora su una posizione più prudente, a testimonianza che non vi era alcuna tesi preconcepita di partenza. Poiché il Governo pare adesso imboccare un percorso analogo, animato da entusiasmi che ricordano quelli del Centro-Destra l'anno scorso, è importante che la Commissione concluda al più presto i suoi lavori ed offra all'Esecutivo il frutto delle sue riflessioni.

Per quanto riguarda il suo Gruppo, egli anticipa fin d'ora un giudizio pienamente favorevole sul documento illustrato dal Presidente relatore, a cui non ritiene necessario apportare alcuna modifica. Sollecita piuttosto una celere votazione, già a partire dalla seduta di domani, tanto più che le conclusioni vanno incontro alle preoccupazioni a suo tempo manifestate dall'allora opposizione.

Nel dibattito interviene indi la senatrice DE FEO (*PdL*), la quale suggerisce anzitutto di rafforzare le osservazioni conclusive eventualmente trasformandole in condizioni. Si dichiara poi a favore dell'invocato potenziamento dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR). Osserva tuttavia che la composizione dell'Agenzia risulta squilibrata dal punto di vista territoriale, atteso che i sette membri del consiglio di amministrazione sono tutti esponenti di atenei centro-settentrionali. Teme quindi che un suo rafforzamento possa andare a detrimento delle università meridionali, accentuando lacerazioni già acute. A titolo di esempio, rammenta come l'università di Napoli Federico II, nonostante la sua conclamata esperienza in materia, sia stata esclusa dagli studi idrogeologici relativi al sito archeologico di Pompei, commissionati invece agli atenei di Milano e Genova.

Il senatore PITTONI (*LNP*) ringrazia il Presidente relatore per l'ottimo lavoro di sintesi compiuto. Manifesta tuttavia il timore che le considerazioni conclusive possano restare velleitarie, tanto più in assenza di adeguati finanziamenti. Suggerisce quindi di inserire qualche considerazione più concreta, come ad esempio l'invito a ridurre, nei bandi dei concorsi pubblici, il punteggio attribuito ai titoli di studio, a favore di prove

pratiche di valutazione. Allo stato attuale, il giudizio conclusivo dei cicli di studio risulta infatti fortemente disomogeneo sul piano territoriale e non può quindi assumere una valenza unitaria.

La senatrice SOLIANI (*PD*) ringrazia a sua volta il Presidente relatore per l'importante contributo reso all'indagine conoscitiva. Ella rammenta poi che la procedura informativa è stata a suo tempo avviata in un clima quasi ideologico. Reputa perciò interessante comprendere come si sia arrivati ora a conclusioni diverse da quelle di partenza. Registra comunque con soddisfazione la centralità acquisita dalla qualità del titolo, nonché dagli strumenti per realizzarla. La conclusione dell'indagine avviene peraltro in un momento in cui il tema è balzato al centro del dibattito politico, pur seguendo un percorso diverso. La Commissione ha infatti affrontato la questione dall'ottica del sistema universitario. Oggi, invece, il tema si lega al dinamismo impresso dal Governo su molteplici fronti ai quali l'abolizione del valore legale del titolo di studio risulta connessa. Considerata l'accelerazione voluta dal Governo, ella conviene quindi sull'opportunità di concludere rapidamente i lavori. Auspica tuttavia che sia possibile recuperare almeno in parte il contesto esterno alla questione, inserendo il tema nella dialettica economica in corso. Benché la Commissione abbia a suo tempo audito i rappresentanti di Confindustria e di altri segmenti economici della società, non può infatti non rilevarsi come all'epoca non vi fosse quel contesto dinamico avviato ora dal Governo Monti. Manca quindi, nella stesura illustrata dal Presidente relatore, quel rapporto fra valore legale e vita economica e sociale dei giovani, ivi compreso l'accesso al mondo del lavoro, che potrebbe acquisire ora. Invitando quindi a raccordare le conclusioni dell'indagine con le dinamiche interagenti, ricorda che il valore legale del titolo di studio corrisponde a un concetto di uguaglianza delle opportunità insito nel nostro impianto costituzionale. Il diploma conclusivo dei cicli di studio deve quindi sancire un percorso di uguaglianza di cui, tuttavia, per disfunzioni interne, non sempre ha garantito la qualità. Invita pertanto a rafforzare, nel documento conclusivo, i pur presenti accenni al diritto allo studio, riaffermando il tema dell'uguaglianza sottinteso al valore legale. Indubbiamente, la risposta alla lotta contro le disuguaglianze non risiede più nel riconoscimento del valore legale. In un'ottica di revisione dei percorsi, occorre tuttavia, a suo avviso, ribadire in sede politica il valore sociale della coesione.

La senatrice Mariapia GARAVAGLIA (*PD*) condivide pienamente le osservazioni della senatrice Soliani, rammentando peraltro di appartenere ad una generazione che, a suo tempo, ha chiesto l'abolizione del valore legale nella convinzione che ciò servisse ad accrescere l'uguaglianza sostanziale. Oggi, invece, ritiene che siffatta misura si limiterebbe ad aggirare l'ostacolo, senza riuscire a garantire all'istruzione quel ruolo di «ascensore sociale» che le è connaturale. Nel nostro Paese, infatti, la laurea non consente ancora ai giovani di sottrarsi al destino delle famiglie di provenienza, tant'è vero che solo il 15 per cento dei giovani svolge un'at-



tività diversa da quella familiare. Occorre dunque prendere atto che la trasformazione dell'università da luogo di formazione di *élite* in luogo di formazione di massa impone strumenti diversi per assicurare un'alta qualità diffusa. In questo senso, ella condivide i suggerimenti avanzati dalla senatrice Soliani, esprimendo comunque pieno apprezzamento per lo sforzo di sintesi compiuto dal Presidente relatore. In particolare, concorda con la necessità di un potenziamento dell'ANVUR al fine di rimuovere le differenze fra università e si compiace per le affermazioni del ministro Profumo a favore di un innalzamento complessivo della qualità dell'istruzione universitaria, piuttosto che del perseguimento dell'eccellenza apicale di singoli atenei.

Giudica infine riduttivo il contesto del decreto-legge sulle semplificazioni nel quale il Governo ha affrontato un tema così complesso e si associa all'auspicio di una rapida conclusione della procedura informativa affinché l'Esecutivo possa disporre al più presto delle riflessioni della Commissione.

La senatrice Vittoria FRANCO (*PD*) apprezza che il Governo abbia deciso una pausa di riflessione su questo tema, senza lasciarsi prendere dall'onda dell'entusiasmo. Si tratta infatti di questioni molto delicate, come ha dimostrato l'indagine conoscitiva condotta dalla Commissione, anche alla luce della particolare conformazione del sistema formativo italiano. Ella nega peraltro che la qualità del sistema sia insufficiente. All'estero infatti i giovani laureati italiani sono molto apprezzati e richiesti. Concorda comunque sull'importanza di approvare rapidamente il documento conclusivo affinché la voce autorevole di un ramo del Parlamento possa essere d'ausilio al Governo anche rispetto ai risultati di una consultazione *on line* di cui non sono ancora chiari i contorni.

Ella si compiace poi che il Presidente relatore abbia riconosciuto che l'abolizione del valore legale non è una priorità in questo momento. A suo avviso, essa risulterebbe addirittura dannosa per il sistema universitario, che ne uscirebbe depresso. Né, in assenza di adeguati strumenti e risorse, essa potrebbe creare competizione fra atenei. Condivide quindi il potenziamento dell'ANVUR ma ritiene altrettanto indispensabile che le università siano messe in condizione di operare nelle condizioni migliori. Inoltre, occorre rafforzare del diritto allo studio affinché siano garantite eguale cittadinanza ed eguali opportunità a tutti gli studenti, a prescindere dalle condizioni familiari di provenienza. In quest'ottica dichiara di non condividere il suggerimento avanzato dal senatore Pittoni che prefigura un'abolizione di fatto del valore legale.

Chiede conclusivamente al Presidente relatore di modificare nell'osservazione conclusiva n. 11 il riferimento ad una presunta formazione universitaria insufficiente, che finirebbe per anticipare l'attività di valutazione dell'ANVUR.

Il senatore ASCIUTTI (*PdL*) osserva che l'insufficiente preparazione fornita dagli atenei italiani è testimoniata dal loro basso piazzamento nelle

graduatorie internazionali. Conferma quindi di non ritenere necessario alcun cambiamento al documento predisposto dal Presidente relatore. Piuttosto, coglie l'occasione per segnalare al Governo come i recenti limiti al pagamento degli stipendi in contanti rischia di penalizzare i percettori delle già scarse borse di studio.

Il senatore PETERLINI (*UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI*) evidenzia come il tema dell'abolizione del valore legale del titolo di studio sia stato affrontato dal Governo nell'ambito del processo di liberalizzazioni, con il quale l'Esecutivo si propone di aprire la società al mercato e alla concorrenza sperando di accrescere la qualità e far diminuire i prezzi. A suo avviso, tale approccio deve tuttavia incontrare alcuni limiti, fra cui il bene sociale – come ad esempio l'educazione – e la qualificazione, che deve sempre essere accertata. Concorda quindi che l'abolizione del valore legale sarebbe non solo inutile ma anche dannosa, contribuendo ad eliminare obiettivi importanti della formazione, che danno pregnanza allo studio stesso.

Piuttosto, egli invita il Governo ad imboccare la strada delle vere liberalizzazioni facendo piazza pulita degli esami addizionali richiesti per accedere a determinate professioni. In questo caso, sarebbe infatti a suo avviso preferibile che a scegliere fosse il mercato, mentre l'attuale sistema di esami di Stato serve solo a restringere l'ambito della concorrenza nelle diverse categorie.

La senatrice Mariapia GARAVAGLIA (*PD*) riprende brevemente la parola per associarsi all'auspicio di una riforma degli esami di Stato che, a suo avviso, non devono essere svolti dalle medesime università che hanno conferito il diploma di laurea.

Riprende la parola anche il senatore PITTONI (*LNP*) per precisare di non aver mai suggerito l'abolizione completa del punteggio conseguente al titolo di studio, ma solo un suo riequilibrio a favore di prove pratiche.

Il PRESIDENTE, preso atto che nessun altro chiede di intervenire in discussione generale, si riserva di valutare i suggerimenti avanzati nel dibattito e si augura che il documento conclusivo possa essere votato nella seduta di domani. Rinvia indi il seguito dell'esame.

#### *IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO*

#### **Proposta di nomina dell'ambasciatore Ludovico Ortona a Presidente della Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo (ARCUS Spa) (n. 133)**

(Parere al Ministro per i beni e le attività culturali, ai sensi dell'articolo 10, comma 6, della legge 8 ottobre 1997, n. 352. Esame e rinvio)

Riferisce alla Commissione anzitutto la correlatrice COLLI (*PdL*), la quale – dopo aver ripercorso la genesi della Società – si sofferma sulla

*mission* dell'ente: sostenere in modo innovativo progetti importanti e ambiziosi concernenti il mondo dei beni e delle attività culturali, anche nelle sue possibili interrelazioni con le infrastrutture strategiche del Paese.

Nella *mission* di Arcus, sostenere progetti significa individuare iniziative importanti, aiutarne il completamento progettuale, intervenire negli aspetti organizzativi e tecnici, partecipare – ove opportuno o necessario – al finanziamento del progetto, monitorarne l'evoluzione, contribuire ad una conclusione felice dell'iniziativa.

La Società interviene dunque a sostegno organizzativo e finanziario su progetti di rilievo, mentre in nessun modo è assimilabile ad un'agenzia di erogazione di fondi, né può essere annoverata fra i «distributori a pioggia» di fondi pubblici o privati.

Al riguardo la correlatrice rammenta come diverse polemiche siano sorte negli anni scorsi circa la gestione dei fondi, tanto da indurre l'ex Presidente alle dimissioni. Nel sottolineare come queste accuse non abbiano giovato certo al prestigio della Società, ella rileva peraltro che da quando, nel luglio 2010, è subentrato alla presidenza l'ambasciatore Ludovico Ortona, esse sono state per fortuna sopite. L'impegno del quale si è fatto carico l'ambasciatore Ortona è stato certamente gravoso e non privo di difficoltà. Il suo mandato si è contraddistinto per una grande collaborazione con le istituzioni e la massima trasparenza, insieme alla necessaria indipendenza e imparzialità di giudizio. Egli è dunque riuscito a ridare ad Arcus un'immagine rassicurante, quando prima appariva forse controversa e confusa, ed ha garantito innovazione progettuale ed efficienza gestionale, nonostante la congiuntura economica non favorevole.

Al fine di far recuperare prestigio all'immagine della Società, egli ha altresì promosso un'azione di trasparenza rinnovandone il sito *web* e pubblicando tutti gli atti necessari alla sua comprensione.

Il presidente Ortona si è anche fatto promotore nel consiglio di amministrazione di attuare alcune iniziative strategiche per generare futuri benefici alla Società, come la costituzione dell'APGI (Associazione Parchi e Giardini d'Italia). Questa associazione, senza scopi di lucro, è finalizzata a raccogliere l'adesione delle diverse istituzioni pubbliche e private attive in Italia, onde rappresentare il nostro Paese in seno alla Federazione europea per i parchi e i giardini.

Un'ulteriore iniziativa degna di lode è stata la realizzazione di un progetto pilota con l'archivio di Verona, in collaborazione con la Direzione generale per gli archivi del Ministero, che costituirà un modello per lo sviluppo della strategia evolutiva degli archivi in Italia.

Circa l'efficienza gestionale, il presidente Ortona si è reso certamente protagonista nel coordinare al meglio le attività del consiglio di amministrazione in modo da esaminare ed approvare il maggior numero di progetti possibili.

Oltre alle ottime attività svolte durante il mandato, egli è del resto in possesso di competenze e capacità che il suo *curriculum* testimonia. Tra le diverse mansioni svolte, sempre nella piena collaborazione con le istituzioni nazionali, ha infatti ricoperto la carica di ambasciatore a Lisbona,

Teheran e a Parigi, oltre ad essere stato insignito all'onorificenza con la Gran Croce dell'Ordine al Merito della Repubblica.

Infine, la correlatrice reputa come un elemento positivo che in un organismo così importante possa esserci una continuità di lavoro, al fine di proseguire sulla buona strada intrapresa e per raggiungere ulteriori e significativi risultati. Pertanto, sia per l'ottima attività svolta nel precedente mandato che per il profilo umano e professionale dimostrato nell'arco della sua vita sempre a sostegno del nostro Paese e in difesa del suo prestigio, raccomanda la conferma del presidente Ortona alla guida della Società.

Riferisce indi il correlatore MARCUCCI (*PD*), il quale precisa che le perplessità del suo schieramento politico sulla Società ARCUS riguardano principalmente i suoi primi anni di attività quando, in assenza di adeguati strumenti di indirizzo, gli interventi sono stati effettivamente «a pioggia». Indi, con il tempo, la situazione è migliorata e la gestione del presidente Ortona è stata sicuramente positiva. Il Partito democratico si interroga sulla oggettiva esigenza di una società per gli interventi a favore dei beni e delle attività culturali. Tuttavia, onde non rischiare di perdere i fondi che per questo canale giungono alla cultura, rinuncia a mettere in discussione l'assetto societario e, sulla presidenza Ortona, dà un giudizio certamente favorevole, in quanto ha compiuto un grande sforzo di trasparenza e di chiarezza. Occorre tuttavia, a giudizio del suo schieramento politico, che sia confermata anche la capacità di dialogo con le istituzioni e di valutazione *ex post* sull'attività svolta. Auspica pertanto incontri ricorrenti con il Presidente finalizzati al confronto sulle iniziative intraprese.

Il correlatore pone indi l'accento sul momento particolare della vita di ARCUS, atteso che il suo consiglio di amministrazione risulta scaduto. La scelta del Governo di proporre la conferma dell'ambasciatore Ortona alla presidenza dell'ente induce a ritenere che sia stata scartata l'ipotesi del commissariamento. A questo punto, occorre tuttavia ricostituire anche il consiglio. La nomina del presidente non è infatti sufficiente a restituire alla Società condizioni ottimali di lavoro.

La senatrice SOLIANI (*PD*) prende atto che la nomina in titolo, prevista per la seduta di domani, è stata anticipata ad oggi. Ciò ha evidentemente impedito al Governo di essere presente. Tuttavia, si augura che le indicazioni testè espresse dai relatori giungano all'attenzione del Ministero affinché ne faccia tesoro.

Il seguito dell'esame è rinviato.

#### *ESAME DI ATTI PREPARATORI DELLA LEGISLAZIONE COMUNITARIA*

**Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione (2014-2020) – Orizzonte 2020 (n. COM (2011) 809 definitivo)**

**Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole di partecipazione e di diffusione nell'ambito del programma quadro di ricerca e di innovazione «Orizzonte 2020» (2014-2020) (n. COM (2011) 810 definitivo)**

**Proposta di decisione del Consiglio che stabilisce il programma specifico recante attuazione del programma quadro di ricerca e innovazione (2014-2020) – Orizzonte 2020 (n. COM (2011) 811 definitivo)**

**Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – Programma quadro di ricerca e innovazione «Orizzonte 2020» (COM (2011) 808 definitivo) (n. 82)**

**Proposta di regolamento del Consiglio sul programma di ricerca e formazione della Comunità europea dell'energia atomica (2014-2018) che integra il programma quadro di ricerca e innovazione «Orizzonte 2020» (COM (2011) 812 definitivo) (n. 83)**

(Seguito dell'esame congiunto, ai sensi dell'articolo 144 del Regolamento, degli atti comunitari sottoposti al parere motivato sulla sussidiarietà nn. COM (2011) 810 definitivo e COM (2011) 811 definitivo, congiunzione con l'esame congiunto dell'atto comunitario sottoposto al parere motivato sulla sussidiarietà n. COM (2011) 809 definitivo e degli atti comunitari nn. 82 e 83 e rinvio)

Riprende l'esame, sospeso – per quanto riguarda gli atti comunitari nn. COM (2011) 810 definitivo e COM (2011) 811 definitivo – nella seduta del 18 gennaio scorso.

Il presidente relatore POSSA (*PdL*) comunica che sono stati assegnati alla Commissione gli atti comunitari nn. COM (2011) 809 definitivo, 82 e 83. Tenuto conto dell'omogeneità della materia trattata, ne propone la congiunzione con gli atti comunitari nn. COM (2011) 810 definitivo e COM (2011) 811 definitivo.

Conviene la Commissione.

Il presidente relatore POSSA (*PdL*) illustra indi l'atto n. 83, sottolineando come il programma di ricerca della Comunità europea dell'energia atomica si riferisca, per disposizione del Trattato di Roma, ad un arco temporale di cinque anni, a differenza degli altri programmi comunitari che coprono invece un settennato. Il prossimo programma si riferisce quindi al periodo 2014-2018, pur afferendo a sua volta al Programma quadro «Orizzonte 2020», il cui periodo di riferimento è il settennio 2014-2010. Esso si articola in due tronconi, di cui uno relativo all'energia nucleare da fusione e l'altro all'energia nucleare da fissione. I programmi relativi a quest'ultima riguardano peraltro solo la radioprotezione e la sicurezza, riferita sia agli impianti che ai furti di materiale radioattivo per attività terroristiche. Le azioni si inseriscono nei tre macro obiettivi di «Orizzonte 2020»: eccellenza scientifica, *leadership* industriale e sfide per la società. Per la prima volta, il programma Euratom è attuato mediante un unico regolamento, che stabilisce tutte le disposizioni necessarie per la realizzazione di attività di ricerca nucleare. Il progetto ITER è tut-

tavia oggetto di una decisione a parte perché il suo finanziamento esula da questo quadro finanziario. Con riguardo a tale progetto, il Presidente relatore stigmatizza peraltro il considerando n. 7 allo schema di regolamento, laddove si ipotizza una tabella di marcia ambiziosa ma realistica per arrivare alla produzione di elettricità entro il 2050.

La dotazione finanziaria del programma è pari a circa 1.788 milioni di euro, così ripartiti: circa 710 milioni per azioni indirette per la fusione; circa 355 milioni per azioni indirette per la fissione e circa 724 milioni per azioni dirette. La percentuale massima per le spese amministrative della Commissione è stata fissata al 13,5 per cento.

Il regolamento disciplina poi le forme di partenariato pubblico-privato e pubblico-pubblico, nonché la cooperazione con Paesi terzi, la partecipazione delle piccole e medie imprese, il controllo e la valutazione. Quanto a quest'ultima, il Presidente relatore auspica che sia davvero indipendente e terza. Dopo aver riferito che tutte le attività di ricerca svolte nell'ambito di questo programma dovranno rispettare i principi etici, egli si sofferma infine sugli allegati allo schema di regolamento, che recano le modalità di gestione dei macro progetti. Al riguardo, egli manifesta il timore che si tratti più di buone intenzioni che di procedure effettivamente operative.

Il seguito dell'esame congiunto è rinviato.

#### *SULL'ATTIVITÀ AUTONOMA DEGLI ORCHESTRALI*

La senatrice Vittoria FRANCO (*PD*) lamenta che una recente circolare amministrativa limiti fortemente le attività di lavoro autonomo dei dipendenti delle Fondazioni lirico-sinfoniche. Pur nella consapevolezza che tale normativa discende dal decreto-legge n. 64 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 100, in assenza del contratto collettivo nazionale di lavoro, ritiene che le limitazioni siano eccessive e si risolvano fra l'altro a danno di scuole di musica prestigiose come quella di Fiesole. Nell'annunciare di aver già presentato un'interrogazione a riguardo, si augura di registrare la sensibilità trasversale di tutta la Commissione al riguardo.

Si associano i senatori VITA (*PD*), DE FEO (*PdL*) e GIAMBRONE (*IdV*).

#### *SCONVOCAZIONE DELLA SEDUTA ANTIMERIDIANA DI DOMANI*

Il PRESIDENTE avverte che la seduta antimeridiana di domani, mercoledì 1° febbraio, già convocata alle ore 8,15, per il seguito del dibattito sulle comunicazioni del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ri-

cerca, rese nella seduta dell'11 gennaio 2012, sulle linee programmatiche del suo Dicastero, non avrà luogo.

Prende atto la Commissione.

*La seduta termina alle ore 16,30.*

## **PROPOSTA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI CONNESSI ALL'EVENTUALE ABOLIZIONE DEL VALORE LEGALE DEL DIPLOMA DI LAUREA**

### **CAPITOLO 1**

#### PRESENTAZIONE

Questo documento presenta i risultati dell'indagine conoscitiva sugli effetti connessi all'eventuale abolizione del valore legale del diploma di laurea in Italia, svolta dalla 7<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato della Repubblica (Istruzione pubblica, Beni culturali, Ricerca scientifica, Spettacolo e Sport).

La Commissione ha deliberato la proposta di avvio di tale indagine nella riunione del 2 febbraio 2011. Il Presidente del Senato, onorevole senatore Renato Schifani, ne ha firmato la prescritta autorizzazione il successivo 8 febbraio. L'indagine si è protratta quindi per tutto il corso del 2011 e si è conclusa con l'approvazione di questo documento nella riunione della Commissione del \_\_\_\_\_.

L'abolizione del valore legale del diploma di laurea è un'ipotesi considerata da tanto tempo nel dibattito sociale e politico italiano, come evidenza, ad esempio, lo scritto di Luigi Einaudi dal titolo «Per l'abolizione del valore legale del titolo di studio» dal testo «Scuola e Libertà» (1955).

Su questo eventuale cospicuo cambiamento dell'attuale ordinamento del nostro Paese, riguardante la cerniera tra gli studi universitari e il mondo del lavoro, l'indagine conoscitiva ha sviluppato una approfondita analisi, mirante in particolare a chiarire i seguenti punti principali:

- obiettivi dell'abolizione del valore legale del diploma di laurea e sua sostituzione con meccanismi di accreditamento dei corsi di laurea
- fondamento legislativo del valore legale del diploma di laurea
- struttura attuale del sistema universitario in Italia e rilevanza in esso del valore legale del diploma di laurea
- accettabilità sociale della prospettata abolizione
- documenti di Governo, proposte di legge e proposte politiche presentate al riguardo
- l'esperienza di altri Paesi (USA e Regno Unito) dove il diploma di laurea non ha valore legale
- processo di armonizzazione in atto dei sistemi di alta formazione nei Paesi membri dell'Unione Europea.



Per lo svolgimento dell'indagine conoscitiva sono stati utilizzati due metodi diversi (peraltro tra loro sinergici):

1) l'audizione, in apposite riunioni presso la 7<sup>a</sup> Commissione del Senato, di autorevoli rappresentanti di enti e istituzioni italiane in qualche modo toccati dall'eventuale provvedimento di abolizione del valore legale del diploma di laurea, tra cui il Presidente della Conferenza dei rettori delle università, i principali sindacati operanti nelle università, esponenti di importanti ordini professionali e Ministri del Governo;

2) un approfondito studio dell'argomento sia con il supporto dell'Ufficio Studi del Senato, sia tramite la vasta documentazione ormai facilmente accessibile con Internet.

In particolare, sono stati auditi:

- la Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI);
- il Consiglio nazionale degli ingegneri (CNI);
- Il Consiglio nazionale forense (CFN);
- Confindustria;
- i rappresentanti delle sigle sindacali FLC CGIL, CISL Università, UIL P.A.-UR, CISAL Università, SNALS CONFESAL, UGL, ANDU, CNU, ADU, APU, CNRU, ADI, RDB-CUB, SUN, Rete29<sup>a</sup>prile, COMPASS, CIPUR, USPUR e SAUR;
- il Consiglio universitario nazionale;
- la Federazione nazionale degli ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri (FNOMCeO);
- il Ministro pro tempore dell'istruzione, dell'università e della ricerca, onorevole Mariastella Gelmini;
- il Ministro pro tempore per la pubblica amministrazione e l'innovazione, onorevole Renato Brunetta.

Il presente documento è così articolato:

## **Capitolo 1 – Presentazione**

### **Capitolo 2 – Il sistema universitario italiano. La laurea e il suo valore legale. Le iniziative per la sua abolizione**

- 2.1 Il diploma di laurea oggi in Italia
- 2.2 Cenni sullo sviluppo storico del sistema universitario italiano
- 2.3 Il valore legale della laurea
- 2.4 Recenti iniziative a livello governativo, politico e parlamentare in qualche modo predisponenti o promuoventi l'abolizione del valore legale della laurea

## **Capitolo 3 – Sintesi delle audizioni effettuate**

- 3.1 Audizione della Conferenza dei rettori delle università italiane
- 3.2 Audizione del Consiglio nazionale degli ingegneri
- 3.3 Audizione del Consiglio nazionale forense
- 3.4 Audizione di Confindustria

- 3.5 Audizione dei rappresentanti delle sigle sindacali
- 3.6 Audizione del Consiglio universitario nazionale
- 3.7 Audizione della Federazione nazionale degli ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri
- 3.8 Audizione del Ministro *pro tempore* dell'istruzione, dell'università e della ricerca, onorevole Mariastella Gelmini
- 3.9 Audizione del Ministro *pro tempore* per la pubblica amministrazione e l'innovazione, onorevole Renato Brunetta

**Capitolo 4 – L'esperienza negli Stati Uniti e nel Regno Unito in cui la laurea non ha valore legale. I processi di armonizzazione in atto nei sistemi di alta formazione dei Paesi membri dell'Unione europea**

- 4.1 Stati Uniti d'America
- 4.2 Regno Unito
- 4.3 Lo scenario europeo

**Capitolo 5 – Conclusioni**

- 5.1 Quadro dell'indagine conoscitiva svolta
- 5.2 Considerazioni conclusive

Gli atti dell'indagine conoscitiva includeranno:

- il presente documento;
- le seguenti appendici:

*Appendice n. 1 – Elenco delle università italiane abilitate a rilasciare diplomi di laurea al 31 ottobre 2011*

*Appendice n. 2 – Elenco delle attuali classi di laurea*

*Appendice n. 3 – Resoconti stenografici delle audizioni effettuate (in ordine di tempo)*

*Appendice n. 4 – Documenti presentati dagli auditi*

*Appendice n. 5 – Iniziative governative, politiche e parlamentari per l'abolizione del valore legale della laurea*

*Appendice n. 6 – DPR n. 76 del 2010 recante il regolamento sulla struttura e sul funzionamento dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR)*

*Appendice n. 7 – Dossier del Servizio Studi del Senato dal titolo «Il valore legale del titolo di studio – Contesto europeo ed elementi di legislazione comparata», Roma, marzo 2011*

*Appendice n. 8 – Bibliografia essenziale sul valore legale del titolo di studio e sulla sua eventuale abolizione*

In particolare, i documenti presentati nelle appendici (ove non sia già specificato) sono i seguenti:

*Appendice n. 3 – Resoconti stenografici delle audizioni effettuate (in ordine di tempo)*

- *Appendice 3.1 – Audizione del Presidente della Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI), professor Marco Mancini (04/05/2011)*
- *Appendice 3.2 – Audizione del consigliere del Consiglio nazionale degli ingegneri (CNI), ingegner Giovanni Bosi (05/05/2011)*
- *Appendice 3.3 – Audizione del Presidente del Consiglio nazionale forense (CFN), professor Guido Alpa (18/05/2011)*
- *Appendice 3.4 – Audizione del direttore per l'education – area politiche industriali, economia della conoscenza, Europa e internazionalizzazione di Confindustria, dottor Claudio Gentili e della dottoressa Chiara Papaduli della direzione rapporti istituzionali (25/05/2011)*
- *Appendice 3.5 – Audizione dei seguenti rappresentanti di organizzazioni sindacali:*
  - *il responsabile delle politiche per l'università e il segretario nazionale della FLC CGIL, rispettivamente dottor Claudio Franchi e dottor Francesco Sinopoli (7/06/2011);*
  - *il coordinatore nazionale docenti per la CISL Università, professor Gaetano Dammacco (7/06/2011);*
  - *i membri della segreteria nazionale della UIL P.A.-UR, dottor Enrico Sestili, dottor Agostino Severo e dottoressa Piera Patassini (7/06/2011);*
  - *il segretario confederale per il pubblico impiego ed il segretario nazionale della CISAL Università, rispettivamente dottor Massimo Blasi e dottor Giuseppe Polinari (7/06/2011);*
  - *il coordinatore nazionale del settore universitario ed il responsabile nazionale dei ricercatori dello SNALS CONFESAL, rispettivamente dottor Santo Crisafi e dottor Giuseppe Chisari (7/06/2011);*
  - *il segretario confederale e due dirigenti confederali della UGL, rispettivamente dottoressa Ivette Cagliari, dottoressa Adele Cifani e dottor Fiovo Bitti (7/06/2011);*
  - *un membro dell'esecutivo nazionale per il pubblico impiego-scuola ed un membro dell'esecutivo nazionale per il pubblico impiego-università della USB, rispettivamente professoressa Barbara Battista e dottor Pietro Di Gennaro (7/06/2011);*
  - *il segretario nazionale dell'ADU, professor Leo Peppe (7/06/2011);*
  - *il coordinatore nazionale ed un membro dell'esecutivo nazionale dell'ANDU, rispettivamente professor Nunzio Miraglia e professoressa Paola Mura (7/06/2011);*
  - *il coordinatore nazionale ed un membro del CNRU, rispettivamente professor Marco Merafina e professoressa Rossella Di Federico (7/06/2011);*
  - *il presidente ed il segretario del CNU, rispettivamente professor Francesco Indiveri e professor Paolo Gianni (7/06/2011);*
  - *il coordinatore nazionale del CoNPAss, professor Calogero Massimo Cammalleri (7/06/2011);*

- *i portavoce nazionali della Rete29<sup>a</sup>prile, professor Giovanni Piazza e professor Massimiliano Tabusi (7/06/2011);*
- *il presidente nazionale e il responsabile dell'ufficio studi del CI-PUR, rispettivamente professor Vittorio Mangione e professor Alberto Incoronato (8/06/2011);*
- *un membro della giunta nazionale dell'USPUR, professor Rosario Nicoletti (8/06/2011);*
- *il segretario generale del SAUR, professor Dario Sacchi (8/06/2011).*

- *Appendice 3.6 – Audizione del presidente e del segretario generale/consigliere del Consiglio universitario nazionale (CUN), rispettivamente professor Andrea Lenzi e professor Fabio Naro (15/06/2011)*

- *Appendice 3.7 – Audizione del direttore generale, del consigliere del comitato centrale e del funzionario dell'ufficio legislativo della Federazione nazionale degli ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri (FNOMCeO), rispettivamente dottor Marco Cavallo, dottor Ezio Casale e dottor Marcello Fontana (22/06/2011)*

- *Appendice 3.8 – Audizione del Ministro pro tempore dell'istruzione, dell'università e della ricerca, onorevole Mariastella Gelmini (5/07/2011)*

- *Appendice 3.9 – Audizione del Ministro pro tempore per la pubblica amministrazione e l'innovazione, onorevole Renato Brunetta (20/07/2011)*

#### *Appendice n. 4 – Documenti presentati dagli auditi*

- *Appendice 4.1 – Documento presentato dalla CRUI: «Appunto sul valore legale dei titoli di studio»*

- *Appendice 4.2 – Documento presentato dal Consiglio nazionale degli ingegneri*

- *Appendice 4.3 – Documento presentato dal Consiglio nazionale forense: «Osservazioni in merito alla possibile abolizione del valore legale del titolo di laurea»*

- *«Appendice 4.4 – Documento presentato da Confindustria: «Indagine conoscitiva sugli effetti connessi all'eventuale abolizione del valore legale del diploma di laurea»*

- *Appendice 4.5 – Documento presentato in maniera unitaria dalle sigle sindacali ADU, ANDU, CISAL – Docenti universitari, CISL – Università, CNRU, CNU, CoNPAss, FLC CGIL, LINK, RETE29Aprile, SNALS-Università, UDU, UGL-Università, UIL P.A.-UR, USB Pubblico impiego: «Comunicato unitario sul valore legale del titolo di studio letto e consegnato alla Commissione istruzione del Senato»*

- *Appendice 4.6 – Documento presentato autonomamente dalla sigla sindacale CISAL: «Risposta ai quesiti sull'indagine conoscitiva sull'abolizione del valore legale del titolo di studio»*

- *Appendice 4.7 – Documento presentato autonomamente dalla sigla sindacale CISL: «Valore legale del titolo di studio»*

– Appendice 4.8 – Documento presentato autonomamente dal COSAU (ADU, CIPUR, CISAL, CNRU, CNU, SNALS): «La posizione del COSAU, ADU, CIPUR, CISAL, CNRU, CNU, SNALS sul valore legale dei titoli di studio»

– Appendice 4.9 – Documento presentato autonomamente dalla sigla sindacale CoNPAss: «Memoria del CoNPAss per l'indagine conoscitiva del Senato della Repubblica sul valore legale della laurea»

– Appendice 4.10 – Documento presentato autonomamente dalla sigla sindacale RETE29Aprile: «Appunti sugli effetti connessi all'eventuale abolizione del valore legale del diploma di laurea»

– Appendice 4.11 – Documento presentato autonomamente dalla sigla sindacale UGL «Risposta ai quesiti sull'indagine conoscitiva sull'abolizione del valore legale del titolo di studio»

– Appendice 4.12 – Documento presentato autonomamente dalla sigla sindacale USB: «Risposta ai quesiti sull'indagine conoscitiva sull'abolizione del valore legale del titolo di studio»

– Appendice 4.13 – Documento presentato dalla sigla sindacale CIPUR: «Considerazioni sul valore legale delle lauree»

– Appendice 4.14 – Documento presentato dalla sigla sindacale SAUR: «Risposta ai quesiti sull'indagine conoscitiva sull'abolizione del valore legale del titolo di studio»

– Appendice 4.15 – Documento presentato dalla sigla sindacale USPUR: «Valore legale dei titoli di studio universitari – Abolizione?»

– Appendice 4.16 – Documento presentato dal CUN: «Appunti della discussione interna al CUN svolta in previsione della audizione»

– Appendice 4.17 – Documento presentato dalla Federazione nazionale degli ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri: «Risposta ai quesiti sull'indagine conoscitiva sull'abolizione del valore legale del titolo di studio»

Appendice n. 5 – Iniziative governative, politiche e parlamentari per l'abolizione del valore legale della laurea

– Appendice 5.1 – Rapporto conclusivo della Commissione Martinotti (1997)

– Appendice 5.2 – Disegno di legge n. 1252 presentato al Senato della Repubblica il 17 gennaio 2007, a prima firma del senatore Quagliariello, dal titolo «Ordinamento del sistema universitario nazionale. Delega al Governo per l'abolizione del valore legale del diploma di laurea»

– Appendice 5.3 – Estratto dal Programma del Popolo della Libertà per le elezioni politiche del 13 e 14 aprile 2008

– Appendice 5.4 – Proposta di Legge n. 2250 presentata alla Camera dei Deputati il 27 febbraio 2009, a prima firma del deputato Garagnani, dal titolo «Delega al Governo per l'abolizione del valore legale del diploma di laurea»

– Appendice 5.5 – Disegno di legge n. 2480 presentato al Senato della Repubblica il 1° dicembre 2010, a firma del senatore Lauro, dal ti-

*tolo «Delega al Governo per l'abolizione del valore legale del titolo di studio».*

## CAPITOLO 2

### IL SISTEMA UNIVERSITARIO ITALIANO. LA LAUREA E IL SUO VALORE LEGALE. LE INIZIATIVE PER LA SUA ABOLIZIONE

#### 2.1 IL DIPLOMA DI LAUREA OGGI IN ITALIA

Per esaminare l'opportunità dell'abolizione del valore legale della laurea è indispensabile che vi sia piena consapevolezza della enorme rilevanza che la formazione universitaria ha ormai raggiunto nel nostro Paese, come in tutti i Paesi sviluppati.

L'odierna università è una struttura fondamentale della società moderna, società, come sappiamo, basata sulla conoscenza quale nessun'altra in passato. All'università è affidata l'importantissima fase conclusiva della preparazione al lavoro di una parte cospicua dei giovani con il trasferimento ad essi di una vasta gamma di approfondite conoscenze sia professionalizzanti sia di alta formazione.

L'università svolge funzioni vitali per la società, quali in particolare:

- la trasmissione ai giovani nelle varie professioni sia di conoscenze immediatamente operative, sia di fondamentali conoscenze di base che danno identità e consentono l'apprendimento lungo tutto il corso della vita
- la formazione dei quadri tecnici in un'estesa gamma di discipline, in rapporto fecondo con il mondo delle imprese e del lavoro
- la rapida interiorizzazione della nuova conoscenza prodotta nel mondo e la sua pronta ed efficace trasmissione ai giovani
- la formazione degli intellettuali, degli uomini di alta cultura, delle *élite* della società (giuristi, filosofi, professori universitari, ricercatori, alti funzionari, eccetera)
- il supporto alla ricerca tecnologica e all'innovazione industriale tramite approfondite conoscenze professionali di decine di migliaia di professori e ricercatori e sofisticate strumentazioni
- il supporto alla competitività scientifica e tecnica del Paese nel processo in atto di globalizzazione delle economie mondiali
- lo svolgimento di ricerca scientifica di base a livello internazionale in specifici settori di punta
- il sostegno all'indipendenza e vitalità della comunità scientifica nazionale, che svolge funzioni poco conosciute ma di grande delicatezza e rilevanza in molti settori
- un importante stimolo allo sviluppo del territorio in particolare là dove le carenti condizioni sociali ed economiche lo rendono opportuno

L'importanza assunta dal sistema universitario in Italia balza all'occhio anche da un solo dato: nell'anno solare 2009, l'ultimo per cui sono

disponibili statistiche complete, sono stati conferiti dalle università italiane ben 293.034 diplomi di laurea. I giovani di una generazione che conseguono una laurea sono ormai oltre il 40 per cento (i giovani nati nel 1984 che hanno raggiunto 25 anni nel 2009 sono circa 560.000).

In pochi decenni l'università italiana si è trasformata da università di *élite*, che aveva come scopo principale quello di formare la classe dirigente del Paese (medici, avvocati, ingegneri, professori, alti funzionari della pubblica amministrazione) a università di massa. Nel 1961, cinquant'anni fa, i laureati erano stati appena 23.019, meno di un decimo dei laureati del 2009.

Il diploma di laurea attesta l'avvenuto percorso con profitto di un determinato *iter* di formazione e apprendimento universitario, il corso di laurea. L'offerta formativa in Italia di corsi di laurea è particolarmente ricca.

Un primo motivo di tale grande varietà è da ascrivere alla attuale compresenza di tre diversi ordinamenti dei corsi di studio. Siamo in una fase di transizione, cioè di passaggio dal vecchio ordinamento, in cui ciascun corso di laurea aveva la propria durata, di 4, 5 o 6 anni, al nuovo ordinamento introdotto con il DM n. 509 del 1999, in cui per molti insegnamenti – ma non per tutti – sono state attivate le lauree di primo livello o triennali (con 180 crediti formativi), a carattere professionalizzante, le lauree specialistiche (con 300 crediti formativi complessivi), a carattere specialistico, a cui si accede dopo la laurea triennale, e il dottorato di ricerca, a cui si accede avendo una laurea specialistica o equivalente; a questo nuovo ordinamento, il DM 270 del 2004 del ministro Moratti ha apportato alcune modifiche, fra cui l'introduzione della laurea magistrale (con 120 crediti formativi autonomi) in luogo della laurea specialistica. Al riguardo può essere indicativo il seguente prospetto che si riferisce ai laureati 2009:

- Corsi di laurea vecchio ordinamento (27.797 laureati)
- Corsi di diploma vecchio ordinamento (158 laureati)
- Scuole dirette a fini speciali (Si tratta delle vecchie scuole per assistenti sociali) (4 laureati)
- Corsi di laurea triennali nuovo ordinamento – DM 509 del 1999 (170.380 laureati)
- Corsi biennali di laurea specialistica nuovo ordinamento – DM 509 del 1999 (73.532 laureati)
- Corsi di laurea specialistica a ciclo unico nuovo ordinamento – DM 509 del 1999 (13.559 laureati)
- Corsi di laurea nuovo ordinamento – DM 270 del 2004 (1.142 laureati)
- Corsi biennali di laurea magistrale nuovo ordinamento – DM 270 del 2004 (496 laureati)
- Corsi di laurea magistrale a ciclo unico nuovo ordinamento – DM 270 del 2004 (5.966 laureati).

Ma la grande varietà dei corsi di laurea dell'offerta formativa italiana è soprattutto dovuta ai contenuti delle discipline insegnate e apprese. Al riguardo va sottolineata l'enorme estensione del patrimonio di conoscenze disponibile per l'insegnamento universitario, patrimonio che viene inoltre ogni anno potentemente arricchito dalle ricerche in svolgimento in tutto il mondo. Tale patrimonio è ormai suddiviso in migliaia e migliaia di complesse discipline scientifiche, tecniche e umanistiche.

Per comprensibili motivi gestionali, tale gigantesco patrimonio è stato inquadrato dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca in 14 grandi aree scientifiche. In ciascuna di esse sono stati individuati un certo numero di settori scientifico-disciplinari, ognuno caratterizzato da un proprio ambito di competenza. Vi sono settori scientifico-disciplinari che raggruppano centinaia di discipline. Il professore di università è nominato professore in un determinato settore scientifico-disciplinare.

Le 14 grandi aree scientifiche sono elencate nel seguito (tra parentesi il numero dei settori scientifico-disciplinari afferenti).

- 1. Scienze matematiche e informatiche (10)
- 2. Scienze fisiche (8)
- 3. Scienze chimiche (12)
- 4. Scienze della Terra (12)
- 5. Scienze biologiche (19 + 2 presenti in area 6)
- 6. Scienze mediche (52)
- 7. Scienze agrarie e veterinarie (30)
- 8. Ingegneria civile e architettura (25)
- 9. Ingegneria industriale e dell'informazione (38)
- 10. Scienze dell'antichità, filologico - letterarie e storico - artistiche (77)
- 11. Scienze storiche, filosofiche, pedagogiche, psicologiche (32 + 2 presenti in area 6)
- 12. Scienze giuridiche (21)
- 13. Scienze economiche e statistiche (19)
- 14. Scienze politiche e sociali (14)

In tutto i settori scientifico-disciplinari sono 369.

Come abbiamo detto, la principale differenza tra i vari corsi di laurea della complessiva offerta formativa italiana è nei contenuti disciplinari insegnati e appresi. Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, per indirizzare opportunamente le possibilità formative in relazione ai bisogni della società, ha definito un certo numero di percorsi *standard*, denominati «classi di laurea». Ciascuna classe di laurea è caratterizzata da determinati contenuti disciplinari obbligatori conteggiati in termini di crediti formativi. I crediti formativi vincolati di una determinata classe di laurea sono attualmente il 50 per cento dei crediti formativi che caratterizzano il corso di laurea. Ciò significa che due corsi di laurea di una stessa classe di laurea, svolti, ad esempio, uno in una università e l'altro in un'altra università, possono differire nei contenuti disciplinari fino ad un massimo del 50 per cento dei crediti formativi. Anche due studenti nella



stessa classe di laurea nella stessa università possono avere corsi di studio marcatamente diversi se scelgono insegnamenti opzionali differenti.

Le classi di laurea sono state definite ai sensi del DM MIUR 270 del 2004 (vedi Appendice n. 2). Le classi di laurea triennale (con 180 crediti formativi) sono 43 (tra cui, ad esempio, L-30 «Scienze e tecnologie fisiche»). Le classi di laurea magistrale sono in tutto 98, suddivise in tre tipi: n. 2 a ciclo unico di 6 anni, con 360 crediti formativi (la LM-41 «Medicina e chirurgia» e la LM-46 «Odontoiatria e protesi dentaria»); n. 5 a ciclo unico di 5 anni con 300 crediti formativi (tra cui LMG/01 «Giurisprudenza» e LM-42 «Medicina veterinaria»); e infine n. 91 biennali, con 120 crediti formativi. Ultimamente (rispettivamente con il decreto interministeriale 19 febbraio 2009 e con il decreto ministeriale 8 gennaio 2009) sono state definite le classi di laurea delle professioni sanitarie: 4 triennali (tra cui, ad esempio, L/SNT1 «Classe delle lauree in professioni sanitarie infermieristiche e professione sanitaria ostetrica») e 4 magistrali (tra cui, ad esempio, LM/SNT1 «Classe delle lauree in Scienze infermieristiche e ostetriche»).

Va tenuto presente un ulteriore elemento di diversificazione, costituito dalla suddivisione di molte delle suddette classi di laurea in «indirizzi».

I corsi di laurea (e perciò i diplomi di laurea) possono differire, oltre che per la tipologia del corso di laurea (triennale, magistrale, eccetera), oltre che per la diversa classe di laurea, oltre che per il diverso indirizzo all'interno di una data classe di laurea, oltre che per gli insegnamenti opzionali scelti dallo studente, anche per l'università in cui i corsi vengono svolti.

Il sistema universitario italiano è costituito da 95 università (vedi Appendice n. 1), in grande prevalenza università statali. Nel Paese opera inoltre un limitato numero di università non statali. In questi ultimi anni infine sono state create e poi accreditate presso il MIUR alcune università telematiche private, che svolgono la docenza unicamente per via telematica, i cui diplomi di laurea hanno lo stesso valore legale di quelli rilasciati dalle università statali (alcune delle quali accanto alla docenza tradizionale offrono anche la possibilità di usufruire della docenza telematica).

La diversità dei corsi di laurea svolti nelle varie università, pur limitata dai vincoli delle classi di laurea sopraindicati, ha fondamento nell'autonomia universitaria. Tale autonomia è un valore costituzionalmente protetto. Il comma 6 dell'articolo 33 della Costituzione così recita: «Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato.» Una legge molto importante per la definizione di tali limiti è la recente legge n. 240 del 2010.

Un ultimo elemento di particolare rilievo per l'indagine conoscitiva è costituito dal grado di aspettative che il conseguimento del diploma di laurea suscita sia nel diretto interessato sia nella sua famiglia, che assai frequentemente deve sobbarcarsi spese importanti per il mantenimento agli studi del figlio. Le aspettative più rilevanti riguardano ovviamente la pos-

sibilità di ottenere in breve tempo dopo la laurea un posto di lavoro ragionevolmente retribuito e con buone prospettive di carriera, senza doversi allontanare troppo dal territorio in cui si è vissuto. Per svariati tipi di laurea (ad esempio, per le lauree in ingegneria industriale) tali aspettative fino a una generazione fa erano abbastanza soddisfatte. La situazione attuale è invece assai meno favorevole per le seguenti ragioni:

- l'accresciuto numero di laureati in competizione tra loro sul mercato del lavoro;

- la diversa fisionomia assunta dal sistema universitario, ora non più ristretto e di eccellenza, rivolto ad un'*élite* destinata a diventare la futura classe dirigente, ma relativo ad una cospicua frazione dei nostri giovani, per soddisfare una domanda di conoscenza per così dire «di massa»;

- la conseguente mutata qualità del sapere trasmesso da questo nuovo sistema universitario, ritenuto spesso insufficiente dal mercato del lavoro, tanto da spingere le nuove generazioni di laureati ad ulteriori azioni formative (come *master*, corsi di perfezionamento, eccetera).

Ma i genitori riflettono nelle loro aspettative più l'esperienza da loro avuta in gioventù che non le effettive possibilità del presente, inevitabilmente da loro poco conosciute; tendono cioè ad essere in ritardo sui tempi.

## 2.2 CENNI SULLO SVILUPPO STORICO DEL SISTEMA UNIVERSITARIO ITALIANO

Nel precedente paragrafo è stata messa in evidenza l'attuale complessa articolazione del sistema universitario italiano. Per rispondere pienamente alle esigenze di approfondimento dell'indagine conoscitiva, è ora opportuno accennare alle linee portanti dello sviluppo storico di tale sistema.

Le prime università si sono costituite nel nostro Paese già nel tardo Medioevo, nei secoli XI, XII e XIII, promosse e sostenute dalle rigogliose vitalità comunali allora esistenti. le università attualmente in funzione costituite prima del 1500 sono le seguenti 16, in ordine di data di costituzione: l'Università di Bologna «Alma Mater Studiorum» (anno di fondazione 1088), l'Università degli Studi di Modena (1175), l'Università degli Studi di Padova (1222), l'Università degli Studi di Napoli «Federico II» (1224), l'Università degli Studi di Siena (1240), l'Università degli Studi di Macerata (1290), l'Università degli Studi di Roma «La Sapienza» (1303), l'Università degli Studi di Perugia (1308), l'Università degli Studi di Firenze (1321), l'Università degli Studi di Camerino (1336), l'Università degli Studi di Pisa (1343), l'Università degli Studi di Pavia (1361), l'Università degli Studi di Ferrara (1391), l'Università degli Studi di Torino (1404), l'Università degli Studi di Catania (1434), l'Università degli Studi di Genova (1481).

Successivamente, dal 1500 al 1850 sono state costituite altre 8 università: l'Università degli Studi di Urbino (1506), l'Università degli Studi di Messina (1548), l'Università degli Studi di Sassari (1562), l'Università

degli Studi de L'Aquila (1596), l'Università degli Studi di Cagliari (1626), l'Università degli Studi di Napoli «L'Orientale» (1732), l'Università degli Studi di Palermo (1805), la Scuola Normale Superiore di Pisa (1810).

Nei settant'anni dal 1850 al 1920 sono state costituite 6 università statali: il Politecnico di Torino (1859), l'Università degli Studi di Parma (1859), il Politecnico di Milano (1863), l'Università di Venezia «Ca'Foscari» (1868), l'Università per Stranieri di Siena (1917) e l'Università degli Studi di Napoli «Parthenope» (1919), nonché 2 università private: l'Istituto Universitario Suor Orsola Benincasa di Napoli (1864) e l'Università Commerciale «Luigi Bocconi» di Milano (1902).

Dal 1920 al 1940, nel periodo «fascista», sono state costituite 5 università statali: l'Università degli Studi di Milano (1923), l'Università degli Studi di Trieste (1924), l'Università degli Studi di Bari (1925), l'Università per stranieri di Perugia (1925), l'Istituto Universitario di Architettura di Venezia (1926) e 2 università private: l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano (1921), che poi ha costituito sedi in varie altre città d'Italia, e la Libera Università Santa Maria Assunta di Roma – LUMSA (1939).

Nel secondo dopoguerra (dal 1945 ad oggi) sono state costituite 33 università statali (vedi Appendice n. 1), 10 università private e tutte le 11 università telematiche.

Le caratteristiche principali dell'attuale sistema universitario del nostro Paese sono state determinate in particolare dalle vicende di questi ultimi 150 anni. In tale periodo la dinamica più importante è stata quella della complessa transizione prodottasi con la creazione del Regno d'Italia nel 1861, con il passaggio da una piuttosto disordinata costellazione di sedi universitarie a base prevalentemente regionale esistente prima del 1861 ad un sistema universitario organico nazionale. Nel periodo hanno operato sul sistema universitario anche fortissime pressioni di cambiamento esterne, quali le necessità di realizzazione delle infrastrutture del Paese e del suo sistema industriale (a cui sono associate, ad esempio, le costituzioni per regio decreto del Politecnico di Torino nel 1859 e del Politecnico di Milano nel 1863), le esigenze di estensione a tutto il territorio nazionale di una Pubblica Amministrazione centralizzata di tipo sabauda, l'enorme rapido sviluppo delle conoscenze scientifiche e tecniche, nonché, in questi ultimi decenni, lo straordinario aumento delle necessità di alta formazione dei nostri giovani per via della mutata struttura sociale ed economica del Paese.

Per quanto qui interessa è opportuno soffermarsi in particolare sul complesso rapporto tra università e Stato centrale. Al riguardo la prima fondamentale impostazione fu quella data dalla legge Gabrio Casati del 1859 («Legge sul riordinamento della pubblica istruzione»), varata in occasione della fusione immediata di Lombardia e Piemonte. L'assetto dato all'istruzione superiore da questa legge fu caratterizzato dal monopolio statale (non erano ammesse università private) e da un forte accentramento ministeriale, mitigato da margini di libertà accademica sia nell'organizzazione della didattica, sia nella libera concorrenza tra i docenti, sia nella

libertà riconosciuta agli studenti di regolare «l'ordine degli studi» e degli esami, pur in presenza di un piano di studi ufficiale. L'ispirazione statalista fondata sul principio del monopolio dello Stato nell'istruzione superiore della legge Casati fu riaffermata nella successiva riforma voluta da Carlo Matteucci nel 1862. Questa riforma portò avanti anche un disegno di riduzione degli atenei allora esistenti. Gli atenei italiani vennero suddivisi in due classi. Nella prima classe – a pieno finanziamento statale – furono inserite solo le 6 sedi universitarie di Bologna, Napoli, Palermo, Pavia, Pisa, Torino. Matteucci si oppose all'introduzione in Italia di «università libere» da affidare all'iniziativa dei municipi, delle province ed anche di private associazioni, convinto che le università avessero bisogno dell'intervento dello Stato per superare le difficoltà economiche e per conseguire l'obiettivo della formazione di una *élite* dirigente moderna, efficiente e uniforme. Vi erano però eccezioni al principio monopolistico: tra queste i 4 atenei a governo autonomo di Camerino, Ferrara, Perugia e Urbino, tutti negli Stati già pontifici.

L'orientamento statalista e accentratore riguardante l'insegnamento superiore, scaturito dalle leggi Casati e Matteucci, è rimasto prevalente fino alla fine del XIX secolo. Tuttavia si è progressivamente affievolito il principio della competenza esclusiva dello Stato ad impartire l'istruzione superiore per mezzo di istituti suoi propri ed è stata altresì superata la distinzione voluta da Matteucci delle università in due categorie con il pareggiamento (raggiunto nel 1902) di tutti gli atenei.

La prima importante apertura alle università private venne realizzata con una legge del 1902, che riconobbe il rango di università con diritto a rilasciare lauree alla Scuola di studi commerciali Luigi Bocconi di Milano. Un simile riconoscimento venne conferito nel 1922 all'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

Una grande importanza nella storia del nostro ordinamento universitario ha avuto la riforma Gentile (settembre 1923). Tale riforma (che ha riguardato in modo organico tutta la formazione scolastica) per quanto attiene alle università ha puntato a sviluppare un'alta qualità della formazione, seguendo il modello von Humboldtiano di università (caratterizzato da docenti capaci di essere contemporaneamente grandi ricercatori e grandi didattici). Coerentemente con tale finalità la riforma Gentile ha teso ad operare un drastico ridimensionamento del numero degli istituti universitari. Gli atenei sono stati classificati in due categorie, quelli della Tabella A, completi di tutte le Facoltà, con finanziamento in gran parte a carico dello Stato (Bologna, Cagliari, Genova, Napoli, Padova, Palermo, Pisa, Roma e Torino) e gli altri inseriti nella Tabella B (tra cui Bari, Firenze e Milano), con diritto a ricevere dallo Stato solo un contributo parziale. Per gli atenei in Tabella A la riforma Gentile ha previsto adeguate risorse sia per gli stipendi dei professori e del personale tecnico-amministrativo, sia per il finanziamento della ricerca scientifica (iscrivendo a bilancio un apposito stanziamento).

Il forte indirizzo centralista e statalista del sistema universitario italiano disegnato dalla riforma Gentile (sostanzialmente confermato dalla

successiva riforma Bottai del 1939) ha trovato la sua manifestazione più evidente nelle pervasive competenze del Ministero: è il Ministero che fissa le discipline da insegnare, che attribuisce le risorse finanziarie, che definisce le modalità di reclutamento dei docenti e dei ricercatori, che indica i temi e i campi della ricerca scientifica, che stabilisce le modalità di gestione, che approva la costituzione di nuove università, che approva l'apertura di nuove facoltà e perfino l'attivazione di nuove cattedre. Tale forte indirizzo centralista caratterizza anche l'epoca repubblicana fino alla fine degli anni '80, quando viene in parte mitigato dal progressivo riconoscimento dell'autonomia delle università, disposta dall'articolo 33 della Costituzione.

L'autonomia viene resa possibile in via legislativa in tre passi successivi: prima con il riconoscimento agli atenei dell'autonomia statutaria e regolamentare (mediante la legge n. 168 del 1989), poi con il riconoscimento dell'autonomia didattica (mediante la legge n. 341 del 1990) e infine con il riconoscimento dell'autonomia finanziaria (mediante l'articolo 5 della legge n. 537 del 1993).

Negli anni successivi tuttavia non poche università commettono abusi nell'esercizio dei loro diritti di autonomia, ad esempio moltiplicando eccessivamente le sedi universitarie distaccate, attivando un numero sovrabbondante di corsi di laurea, espandendo fuori misura le spese correnti e indebitando troppo l'ateneo. Recentemente si è reso perciò necessario un ulteriore riordino del sistema universitario, attuato con la legge n. 240 del 2010, che tra l'altro introduce per le università l'obbligo di una *governance* duale (consiglio di amministrazione e rettore) e prevede un generale ricorso a procedure di valutazione del funzionamento degli atenei (tramite l'ANVUR) e degli stessi docenti.

Questo breve *excursus* storico mette in evidenza come il sistema universitario nazionale che si è strutturato nel nostro Paese dopo la creazione del Regno d'Italia, sia stato in gran parte un sistema basato sullo Stato, sia pure *sui generis*, in particolare perché in tutte le sue principali caratteristiche gestito centralmente dal Ministero competente e perché a finanziamento statale nettamente prevalente.

Le ragioni per cui a partire dall'avvento del Regno d'Italia l'alta formazione è stata ritenuta compito fondamentale dello Stato sono innanzitutto ideologiche, strettamente connesse alle filosofie politiche che hanno ispirato l'arte del governare in buona parte dei 150 anni della storia d'Italia. Ma non sono affatto trascurabili le ragioni economiche: l'istruzione universitaria richiede cospicui investimenti patrimoniali (aule, laboratori di ricerca, biblioteche, eccetera), nonché rilevanti spese correnti (per gli stipendi dei professori e del personale dedicato). Solo lo Stato può disporre di queste risorse con la necessaria continuità. Il capitalismo italiano per gran parte della sua storia non ha avuto risorse tali da potersi permettere di finanziare in proprio università private. La Chiesa Cattolica avrebbe avuto nel nostro Paese la disponibilità di adeguate risorse, ma le note vicende politiche del nostro Risorgimento hanno impedito per lungo tempo

iniziative di questo tipo e solo nel 1921 le è stato consentito di attivare l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

Dal carattere centralista e statalista del moderno sistema universitario italiano discende direttamente l'attribuzione di un identico valore ai diplomi di laurea rilasciati dalle varie università statali (e non statali riconosciute): non è evidentemente pensabile che lo Stato introduca discriminazioni tra diplomi di laurea di università che controlla in tutto e per tutto. Va tuttavia notato che perfino nella Riforma Gentile le università sono state abilitate a conferire lauree «aventi esclusivamente valore di qualifiche accademiche». L'accesso agli uffici e alle professioni era previsto avvenire attraverso meccanismi di controllo, abilitazioni e soprattutto esami di Stato, a cui Gentile affidava il compito di «controllare energicamente l'opera dell'università».

Questa centralità dello Stato nello sviluppo dei sistemi universitari nazionali, che abbiamo visto presente nella storia dell'università italiana, caratterizza la maggior parte degli Stati europei. L'unica importante eccezione è costituita dal Regno Unito, in cui lo Stato, al contrario, rimane più ai margini del sistema universitario; lo sviluppo di tale sistema nel Regno Unito è sensibile alle esigenze del mercato, attraverso forme di accreditamento da parte di organismi privati.

### 2.3 IL VALORE LEGALE DELLA LAUREA

Il diploma di laurea è un documento rilasciato da una università, autorizzata per legge ad emettere questo tipo di documento, che certifica l'avvenuta frequentazione con profitto di un determinato corso di studi inserito tra quelli appartenenti ad una delle classi di laurea previste dall'ordinamento.

Il diploma di laurea, indicando che il laureato ha acquisito nella frequentazione nel suo percorso universitario un complesso di conoscenze, competenze, abilità, capacità in un determinato settore, ha innanzitutto un valore sostanziale, un valore (ovviamente non abolibile) molto importante per l'inserimento nel mondo del lavoro, per i suoi effetti sociali, per l'azione di consolidamento dell'identità personale.

L'indagine conoscitiva riguarda il valore legale del diploma di laurea. Per prima cosa è importante sottolineare che tale valore deriva dalla natura di solenne certificato ufficiale emesso da una istituzione dello Stato (come sono le università «statali», pur nella loro autonomia) o emesso da una università privata riconosciuta dallo Stato (riconoscimento che consegue ad una rigorosa istruttoria e a continue verifiche della sussistenza dei requisiti minimi per tale riconoscimento). Le università possono rilasciare tale certificato perché abilitate per legge a tale emissione. Non a caso le attuali disposizioni (derivate dal regio decreto 4 giugno 1938, n. 1269, il cosiddetto Regolamento studenti, vedi in particolare l'articolo 48) prevedono che le lauree e i diplomi conferiti dalle università conten-

gano esplicitamente la dicitura «Repubblica Italiana» e «in nome della Legge».

Il diploma di laurea attesta il superamento con profitto da parte del laureato di un corso di studi pluriennale in cui le discipline sono state insegnate da professori ordinari o associati reclutati dall'università secondo disposizioni di legge. Le discipline insegnate ed apprese sono tutte quelle caratterizzanti la classe di laurea a cui il diploma si riferisce. La classe di laurea è definita per legge, come dalla legge è determinato il totale dei crediti formativi richiesti ad uno studente, in termini di attività di apprendimento, per l'acquisizione di un'adeguata preparazione in un corso di studi e per il conseguimento di una determinata laurea.

Per quanto riguarda il valore «legale» del diploma di laurea, va puntualizzato subito che nel nostro ordinamento legislativo non si rinviene una specifica norma che conferisca «direttamente» valore legale alla laurea. Di questo avviso è, ad esempio, un autorevole giurista come il professor Sabino Cassese, che in particolare ricorda quanto stabilisce il regio decreto 30 settembre 1923, n. 2102 (la riforma Gentile), e poi conferma il regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592, articolo 172: « I titoli di studio rilasciati dalle università hanno esclusivamente valore di qualifiche accademiche.» Il valore legale della laurea emerge invece «indirettamente», perché alcune leggi o atti aventi forza di legge ricollegano al possesso di questo titolo determinati effetti giuridici. Cassese parla al proposito di «valore legale indiretto».

Va altresì sottolineato che a livello costituzionale non è presente nessuno specifico riferimento al valore legale della laurea. Le disposizioni costituzionali riguardanti l'università sono contenute nell'articolo 33 della Costituzione. In particolare in esso viene sancita al comma 1 la libertà di insegnamento della scienza (e dell'arte), viene ribadito al comma 2 il diritto di ciascun cittadino a formarsi presso l'istituzione ritenuta più idonea, viene prescritto al comma 5 l'esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole e per la conclusione di essi (ma non per la conclusione degli studi universitari). Viene infine prescritto, sempre al comma 5, l'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio professionale. Obiettivo di tale esame di Stato è verificare che la formazione di chi esercita professioni suscettibili di incidere su diritti costituzionalmente garantiti o riguardanti interessi generali meritevoli di specifica tutela, sia adeguata alla bisogna. Per tali delicate professioni (avvocati, medici, ingegneri, eccetera) lo Stato abilita all'esercizio esclusivamente i laureati che superano un apposito esame, di uniforme difficoltà su tutto il territorio nazionale. Nelle intenzioni dei Padri costituenti un obiettivo di tale esame era anche quello di esercitare un controllo sulla qualità della preparazione accademica delle singole università. Ma l'efficacia di questo controllo si è dimostrata nei fatti piuttosto limitata, probabilmente perché gli esami di Stato di abilitazione all'esercizio professionale sono in maggioranza condotti dagli stessi professori dell'università che ha rilasciato il diploma di laurea. Il valore legale della laurea è invece rintracciabile, nel nostro ordinamento, in quelle leggi ordinarie che prescrivono il possesso del diploma di laurea

come condizione necessaria per accedere a determinate possibilità. In particolare:

– il diploma di laurea è richiesto per legge per l'iscrizione agli esami di Stato per l'abilitazione all'esercizio delle professioni «regolate»; si tratta delle professioni che, incidendo su diritti costituzionalmente garantiti o riguardando interessi generali, sono meritevoli di specifica tutela da parte dello Stato;

– il diploma di laurea è richiesto per legge per l'iscrizione a determinati albi professionali;

– specifici diplomi di laurea sono richiesti per legge per l'accesso a numerosi tipi di concorso per l'accesso alla Pubblica Amministrazione, in sostanza là dove si è ritenuto che il diploma di laurea fosse importante per garantire competenza e qualità nell'esercizio di professioni e di pubblici uffici, ad esempio, per l'accesso ai concorsi per l'entrata in Magistratura, per l'accesso ai concorsi per l'entrata nella carriera diplomatica, per l'accesso ai concorsi per il notariato, per l'accesso ai concorsi per la docenza nelle scuole di ogni ordine e grado.

Il principio del valore legale dei titoli universitari è espresso, indirettamente, nel Testo unico delle leggi sull'istruzione superiore (R.D. 31.8.1933, n. 1592, articolo 167) dove si stabilisce che le università e gli istituti superiori conferiscono, in nome della legge, le lauree e i diplomi determinati dall'ordinamento didattico.

Una esplicita conferma del principio del valore legale dei titoli universitari è presente nella riforma universitaria realizzata con il DM 509/1999 del MIUR, che ha introdotto i nuovi titoli accademici di «laurea triennale» e di «laurea specialistica». In questo decreto ministeriale si afferma all'articolo 4 che i titoli conseguiti al termine dei corsi di studio dello stesso livello, appartenenti alla stessa classe, hanno identico valore legale.

Il medesimo principio è stato ribadito nella riforma universitaria realizzata mediante il DM 270 del 2004 («Modifiche al regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei, approvato con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica 3 novembre 1999, n. 509»), dove all'articolo 4 si prescrive ancora una volta la parità di valore legale tra titoli universitari appartenenti alla stessa «classe».

In una stessa «classe» sono raggruppati a cura del MIUR i corsi di studio dello stesso livello, comunque denominati dagli atenei, aventi gli stessi obiettivi formativi qualificanti e le stesse conseguenti attività formative. Le «classi» di laurea sono individuate dal MIUR (con il parere consultivo del CUN) in base al loro progetto formativo centrale tramite appositi decreti ministeriali.

L'attività di controllo e garanzia esercitata dal MIUR (per conto dello Stato) nell'ambito della formazione universitaria con la verifica che i singoli corsi di studio delle varie università soddisfino i criteri prescritti per le diverse classi di laurea, giustifica e legittima la parità di valore legale



tra titoli universitari della stessa «classe» di laurea emanati dalle diverse università.

Il DPR 328 del 2001 recante «Modifiche ed integrazioni della disciplina dei requisiti per l'ammissione all'esame di Stato e delle relative prove per l'esercizio di talune professioni, nonché della disciplina dei relativi ordinamenti» di fatto determina un ulteriore riconoscimento di valore legale alla laurea nel settore delle libere professioni, stabilendo uno stretto collegamento tra l'accesso alla libera professione e la laurea posseduta. Tale decreto, infatti, individuando le classi di laurea necessarie per l'accesso alle varie professioni, considera separatamente laurea triennale e laurea specialistica (ora magistrale). Ad esempio, nel caso della professione di ingegnere, il relativo albo è suddiviso in due sezioni, una riservata a coloro che hanno conseguito una laurea di durata complessiva pari a 5 anni, l'altra riservata a coloro che hanno conseguito una laurea triennale.

Per quanto riguarda il settore del pubblico impiego, un tempo ancorato al sistema del valore legale della laurea nell'ambito della disciplina delle assunzioni e degli avanzamenti di carriera, oggi va registrata una significativa evoluzione. La materia ha subito, infatti, un progressivo processo di delegificazione, sia per la privatizzazione di vari settori che, nel passato, ricadevano nell'ambito del pubblico impiego, sia per il frequente rimando alla contrattazione sindacale per la determinazione degli avanzamenti di carriera di coloro che fanno parte dei pubblici uffici. In molti casi, il requisito del titolo di studio non è più così essenziale, soprattutto per gli avanzamenti di carriera, dove contano maggiormente altri criteri, quali l'esperienza precedentemente acquisita e l'aver ricoperto, di fatto o per incarico temporaneo, funzioni superiori.

Come nel pubblico anche nel privato la laurea costituisce un titolo fondamentale per le neo-assunzioni. Ma nel privato la laurea non viene valutata tanto per il suo valore legale, quanto per il suo contenuto sostanziale: le imprese considerano diversamente il titolo e il voto di laurea a seconda dell'università che lo ha rilasciato. Ovviamente per assunzioni successive alla prima o alle prime contano più che la laurea soprattutto l'esperienza maturata e le competenze acquisite nel settore di interesse.

In conclusione si può affermare che in Italia, a differenza di altri Paesi, il titolo di studio non è un semplice titolo accademico, che attesta il felice superamento di un corso di studi, bensì un vero e proprio certificato pubblico, rilasciato «in nome della Legge» dall'autorità accademica nell'esercizio di una potestà pubblica.

Il valore legale del titolo di studio rappresenta una certezza legale circa il possesso, da parte dei soggetti che ne siano provvisti, di una data preparazione culturale o professionale, risultante dalla conformità del corso di studi seguito agli *standard* fissati dall'ordinamento didattico nazionale. Tale certezza legale opera non solo nell'ordinamento didattico, consentendo il proseguimento degli studi, ma in tutto l'ordinamento giuri-

dico nazionale, permettendo, ad esempio, la partecipazione a pubblici concorsi o l'esercizio di un corso di studi.

I principali studi relativi all'argomento del valore legale del diploma di laurea in Italia e alla sua eventuale abolizione sono indicati nella bibliografia essenziale riportata nell'Appendice n. 8

#### 2.4 RECENTI INIZIATIVE A LIVELLO GOVERNATIVO, POLITICO E PARLAMENTARE IN QUALCHE MODO PREDISPOSTI O PROMOVENTI L'ABOLIZIONE DEL VALORE LEGALE DELLA LAUREA

Negli anni recenti si sono avute in Italia diverse iniziative a livello politico, governativo e parlamentare in qualche modo predisponenti o promuoventi l'abolizione del valore legale della laurea.

Tra queste iniziative va innanzitutto ricordato il Rapporto finale (ottobre 1997) del gruppo di lavoro, guidato dal professor Guido Martinotti, istituito nell'ambito dell'allora Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica (MURST) sul tema «Autonomia didattica e innovazione dei corsi di studio di livello universitario e post-universitario». Tale Rapporto, nel riaffermare la filosofia generale dell'autonomia universitaria, sottolinea tuttavia che autonomia non significa pura e semplice *de-regulation*, e che finché il sistema universitario italiano rimane pubblico finanziato con risorse nazionali, oltre a possedere alcuni requisiti comuni minimi, deve puntare ad una «graduale sostituzione di un valore formale del titolo di studio... con un sistema di certificazioni *a posteriori* o accreditamento». Tale accreditamento nazionale «si pone come garante della qualità dell'istruzione offerta» e dovrebbe basarsi «su tre criteri, valore culturale del titolo proposto, sua rispondenza a esigenze sociali o economiche e adeguatezza delle risorse messe a disposizione dagli atenei». In sostanza un sistema universitario basato sull'autonomia richiede «una regolazione più sofisticata», da realizzarsi mediante l'adozione di meccanismi di valutazione. «Maggiore è l'autonomia, più stringente deve essere l'obbligo da parte dei soggetti di confrontarsi con una valutazione anche esterna del proprio funzionamento».

Una visione, per così dire, «abolizionista» è stata in qualche modo espressa nel Programma elettorale del Popolo della Libertà per le elezioni politiche del 13 e 14 aprile 2008, là dove si ritiene «fondamentale affrontare il tema del valore legale del titolo di studio, giacché tale istituto oggi sembra esser superato da una realtà in cui conta soprattutto poter fornire agli studenti, alle famiglie, ai datori di lavoro dati certi sulla qualità dei corsi e delle strutture». La proposta del Pdl nel suo progetto di governo nel settore si incentra «sull'introduzione di un meccanismo di accreditamento teso a garantire il valore sostanziale dei titoli rilasciati dagli atenei, superando una concezione formalistica che è anche causa non ultima di alcune degenerazioni del sistema».

Dal 2007 ad oggi sono ben tre i disegni di legge presentati al Parlamento comportanti l'abolizione del valore legale della laurea.

Il primo tra questi è il disegno di legge n. 1252 presentato al Senato il 17 gennaio 2007, su iniziativa dei senatori Quagliariello, Asciutti, Alberti Casellati, Cantoni, Mauro e Sacconi, dal titolo «Ordinamento del sistema universitario nazionale. Delega al Governo per l'abolizione del valore legale del diploma di laurea.»

Si tratta di una complessa proposta di riforma dell'università, mirante a sviluppare qualità degli studi, flessibilità e attenzione alle esigenze del mercato, ispirata ai seguenti principi:

- riconoscimento dell'autonomia dell'attività di insegnamento e della libertà di ricerca;
- libertà di scelta del percorso formativo da parte degli studenti, da coniugarsi tuttavia con la consapevolezza delle esigenze del sistema economico e delle possibilità occupazionali del mondo del lavoro;
- garanzia dell'effettivo diritto allo studio, da inquadrare tuttavia nella promozione dell'eccellenza, eliminando ogni connotazione di carattere assistenziale;
- garanzia da parte dello Stato di un'adeguata attività di valutazione dell'operato delle istituzioni universitarie secondo criteri oggettivi di efficacia ed efficienza;
- trasparenza e meritocrazia nel sistema di reclutamento dei docenti.

«Per garantire un sistema che valorizzi e faccia propri questi principi, che sono alla base di un'università di qualità – si precisa nella presentazione del disegno di legge – è necessario intervenire su alcuni snodi decisivi. Col sistema attuale, in cui tutti i diplomi sono eguali tra loro e ciò che premia è quindi la facilità con cui acquisirli, si è creato un meccanismo di concorrenza al ribasso, piuttosto che di eccellenza. L'unico modo per spezzare questo meccanismo e avviare una virtuosa competizione per la qualità è l'abolizione del valore legale del titolo di studio». Il disegno di legge prevede questa misura come obiettivo di medio termine (entro 36 mesi), durante i quali va attuata una riforma graduale del sistema, in particolare introducendo un efficiente sistema di valutazione della qualità dell'attività delle singole università. Tale valutazione deve riguardare prima di tutto la fase di avvio dell'attività di nuove università, da accreditarsi sulla base di parametri oggettivi, e deve poi avere per oggetto la qualità del funzionamento delle università accreditate, sia della didattica, sia della ricerca, tenendo in debito conto il rapporto con il sistema produttivo e il mercato del lavoro. Le disposizioni riguardanti l'abolizione del valore legale del diploma di laurea sono inserite nell'articolo 15. Tale articolo prevede la delega al Governo per l'emanazione entro 36 mesi di uno o più decreti legislativi riguardanti tra l'altro «l'abrogazione delle disposizioni di legge in vigore che conferiscono valore legale al diploma di laurea e a tutti i diplomi universitari» (comma 2, lettera a)). Non viene data alcuna indicazione circa le suddette disposizioni di legge da abrogare.

Un'altra proposta di legge riguardante l'abolizione del valore legale della laurea è stata presentata alla Camera dei deputati il 27 febbraio 2009 dai deputati Garagnani, Barbieri, Biasotti, Carlucci, Ceccacci Rubino, Di Centa, Palmieri, Pelino e Raisi (tutti del PdL). Si tratta di una proposta di legge n. 2250, avente per titolo «Delega al Governo per l'abolizione del valore legale del diploma di laurea», composta da un solo articolo, riguardante appunto la delega al Governo per l'emanazione entro un anno di un decreto legislativo riguardante tra l'altro «l'abrogazione delle disposizioni di legge in vigore che conferiscono valore legale al diploma di laurea e a tutti i diplomi universitari» (comma 2, lettera a)). Nella presentazione della proposta di legge si sostiene che «la legge italiana conferisce »valore legale«, cioè il potere di produrre effetti giuridici, ai titoli di studio che rispondono agli *standard* nazionali normativamente previsti.» Il principio del valore legale dei titoli universitari è attribuito all'articolo 167 del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore, di cui al regio decreto 31 agosto 1933 n. 1592. Le finalità che la legge si propone sono così riassumibili:

- ottenere un'offerta formativa di qualità e la promozione del merito, da cui una maggiore efficienza dell'università italiana;
- consentire un accertamento più rigoroso delle competenze professionali di ciascun soggetto, finora considerate comunque acquisite in base al possesso del diploma di laurea, e promuovere nell'accesso alla pubblica amministrazione bandi concorsuali e selezioni del personale basati sul merito e non sul «pezzo di carta», non su votazioni troppo alte ottenute presso istituti scolastici ed universitari poco scrupolosi nel valutare l'effettiva preparazione degli allievi;
- eliminare il rischio per le università di diventare mere «fabbriche di titoli» e sviluppare tra gli atenei una concorrenza virtuosa.

Sullo stesso argomento il 1° dicembre 2010 è stato presentato al Senato il disegno di legge n. 2480, firmato dal senatore Lauro (PdL), avente il titolo «Delega al Governo per l'abolizione del valore legale del titolo di studio». Il testo di questo disegno di legge è identico a quello precedente. Diversa invece la presentazione del disegno di legge. In essa si richiama l'ordine del giorno Grimoldi n. 9/1966/56 presentato l'8 gennaio 2009 in sede di conversione del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, in cui il rappresentante del Governo accettava il dispositivo (riformulato) dell'odg e cioè accettava che il Governo si impegnasse per «un graduale superamento del valore legale del titolo di studio». Il disegno di legge, secondo il presentatore, riprende l'impostazione liberale einaudiana e la aggiorna rispetto all'evoluzione della società e del mercato. Abbraccia comunque la scelta «abolizionista», che si rifà in sostanza al modello statunitense, dove non vi è alcun controllo statale sugli studi svolti, ma vi è piena competizione tra istituzioni formative e la valutazione del valore dei titoli è affidata interamente al mercato.

## CAPITOLO 3

### SINTESI DELLE AUDIZIONI

Vengono presentate nel seguito le sintesi degli interventi fatti nel corso delle varie audizioni. Per maggiori dettagli si rimanda ai resoconti stenografici delle audizioni e ai documenti presentati dagli auditi, (vedi le Appendici n. 3 e n. 4)

#### 3.1 AUDIZIONE DELLA CONFERENZA DEI RETTORI DELLE UNIVERSITÀ ITALIANE

La prima audizione dell'indagine conoscitiva, tenutasi il giorno 04/05/2011, ha riguardato il neo Presidente della Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI), professor Marco Mancini.

Il Presidente ha iniziato chiarendo che il complesso argomento dell'abolizione del valore legale della laurea, pur da parecchi anni oggetto di riflessione tra i componenti della CRUI, non è stato ancora posto all'ordine del giorno di dibattiti della Conferenza. Non è stata perciò raggiunta all'interno della CRUI una opinione formalmente condivisa. Sull'argomento il professor Mancini ha manifestato alcune preoccupazioni circa le conseguenze che potrebbero derivare dall'abolizione del valore legale della laurea.

In due ambiti in cui il valore legale della laurea assume primaria rilevanza, ossia nell'accesso alle libere professioni e nell'accesso ai concorsi pubblici, la sua abolizione avrebbe serie conseguenze negative: comporterebbe la perdita dell'attuale collegamento tra laurea ed iscrizione agli albi professionali, con conseguente ridimensionamento della funzione degli stessi Ordini professionali (perdita di tutela e garanzia) e determinerebbe una minor sicurezza di selezione meritocratica nei concorsi pubblici, per cui la laurea costituisce oggi uno dei più importanti requisiti di ammissione.

L'abolizione del valore legale della laurea potrebbe anche comportare la decadenza delle complesse e articolate procedure legislative, di attuazione ministeriale, previste attualmente per la costituzione di nuove università rilascianti titoli riconosciuti nel nostro ordinamento. Solo le università che hanno superato con successo l'esame severo di queste procedure hanno il diritto di esercitare alta formazione e di rilasciare diplomi di laurea aventi valore legale. Una volta che fossero abrogate tali procedure, chiunque potrebbe facilmente attivare istituti universitari, senza offrire agli utenti le garanzie di serietà che in qualche modo le attuali procedure esercitano.

Infine, ad avviso della CRUI, l'abolizione del valore legale della laurea indebolirebbe nelle università la funzione di garanzia della qualità dell'insegnamento offerto. Sarebbe un grave errore pensare che tocchi al mercato del lavoro con le sue scelte valutare questa qualità. Sono le univer-

sità, i soggetti deputati e qualificati per l'alta formazione, ad avere la prima responsabilità sulla qualità della loro azione formativa.

Circa l'accreditamento delle università in base a *ranking*, come in uso nel mondo anglosassone, il professor Mancini ha espresso perplessità e dubbi: i parametri indicatori usati per questi *ranking* non sono sempre condivisibili; lo «sgranamento» delle università (per usare le sue parole), che deriverebbe da questa classifica della qualità, sarebbe difficilmente gestibile in un sistema universitario come quello italiano sostanzialmente basato su università statali.

Nella situazione attuale, secondo il Presidente della CRUI, la scelta dell'abolizione del valore legale della laurea non appare né necessaria né opportuna. È assai più conveniente cogliere l'importante occasione offerta dalla legge 240 del 2010, la riforma Gelmini, che all'articolo 5, comma 3, lettera a), prevede un accreditamento periodico delle sedi e dei corsi di studio universitari, fondato sull'utilizzazione di specifici indicatori definiti *ex ante* dall'ANVUR. Questi indicatori dovranno verificare il possesso da parte degli atenei di idonei requisiti didattici, strutturali, organizzativi, di qualificazione dei docenti e delle attività di ricerca, nonché di sostenibilità economico – finanziaria. Tale accreditamento, se applicato in maniera rigorosa, trasparente e seria, responsabilizzerà le università e promuoverà la qualità e l'efficienza delle offerte formative, senza tuttavia stravolgere il sistema universitario esistente. Il suddetto accreditamento delle università, ha sottolineato il professor Mancini, se serio e tempestivo, avrebbe anche il merito di informare gli studenti e le famiglie circa l'effettiva qualità dell'offerta formativa delle singole università, cosa utilissima per orientare una scelta universitaria consapevole.

Il Presidente Mancini ha osservato inoltre che nel mercato del lavoro è già presente una sorta di «accreditamento popolare» indicante la qualità migliore di alcune università rispetto ad altre. La maggior parte della aziende si orienta ormai, nella ricerca del personale, a preferire i laureati degli atenei riconosciuti dalla generalità come i più preparati per il tipo di competenza ricercata; questa realtà rimane estranea solo alla Pubblica amministrazione. Tali diffuse prassi di selezione e assunzione del personale verranno certamente rafforzate dall'introduzione del suddetto meccanismo di accreditamento e potranno ancora di più in competizione gli atenei, ma ciò non spaventa in nessun modo le università italiane. La CRUI auspica comunque che gli indicatori che saranno stabiliti dall'ANVUR per questo meccanismo di accreditamento siano sganciati da logiche di mercato, giacché gli atenei, prima di confrontarsi serenamente con quest'ultimo, devono essere «verificati» all'interno, ovvero per l'attività da loro svolta nell'ambito della stessa realtà universitaria.

Il professor Mancini ha peraltro manifestato l'opinione che l'abolizione del valore legale della laurea potrebbe essere considerata la meta finale di un percorso graduale, la cui prima tappa sarebbe appunto la sperimentazione del suddetto meccanismo di accreditamento delle sedi e dei corsi di studi basato sugli indicatori ANVUR.

In ogni caso, va tenuto ben presente, ha continuato il professor Mancini, il quadro globale di riforma dei sistemi universitari europei che va sotto il nome di Processo di Bologna. Tale processo prevede una progressiva convergenza dei corsi di studi di alta formazione europei (e internazionali), onde rendere i titoli di studio sempre più compatibili. L'introduzione del *Diploma Supplement* rende già ora comprensibili a livello internazionale i percorsi di studio dei singoli laureati. Il Processo di Bologna richiede l'istituzione da parte dei Paesi che vi partecipano di Agenzie nazionali per la valutazione indipendente delle università (come per l'Italia è appunto l'ANVUR) e il loro coordinamento generale mediante l'ENQA (*European Quality Assurance*), l'associazione europea per l'assicurazione della qualità dell'alta formazione. È evidente che una eventuale iniziativa legislativa per l'abolizione del valore legale della laurea dovrebbe raccordarsi con questo quadro europeo (e non solo europeo) in avanzata via di costituzione.

Per quanto concerne il riconoscimento dei titoli di studio per facilitare ai cittadini dell'Unione europea il diritto di circolazione per lavoro nei territori dell'Unione, il professor Mancini ha ammesso la difficoltà della CRUI nel paragonare corsi di studi di sistemi d'istruzione superiori stranieri molto diversi dai nostri (in particolare quelli del Regno Unito), generati da tradizioni culturali sostanzialmente diverse.

Un ultimo punto su cui il Presidente Mancini si è espresso ha riguardato la anomala proliferazione di corsi di laurea verificatasi nel recente passato. Il problema, a suo avviso, si sta ridimensionando attraverso «un'autoregolazione» del sistema, con vari effetti positivi (tra cui anche una maggiore facilitazione del riconoscimento reciproco dei titoli con gli altri Stati). Un'ulteriore riduzione dei corsi di laurea potrebbe essere determinata da alcune norme della legge 240/2010, tra cui in particolare l'introduzione del meccanismo di accreditamento di cui si è detto sopra, che porterà a chiudere i corsi di laurea che non rispettano i requisiti minimi stabiliti dagli indicatori ANVUR.

### 3.2 AUDIZIONE DEL CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

L'audizione del Consiglio nazionale degli ingegneri (CNI) si è tenuta il giorno 5/5/2001. In rappresentanza del Consiglio è intervenuto il consigliere ingegner Giovanni Bosi, su mandato del Presidente, ingegner Rolando. La comunicazione dell'ingegner Bosi ha integrato il documento allegato in appendice presentato dal CNI. I punti principali toccati sono stati i seguenti:

- una forte critica dell'attuale formazione accademica degli ingegneri;
- un'analisi critica dell'attuale esame di Stato per l'abilitazione alla professione di ingegnere;
- il gradimento nei confronti di procedure di accreditamento dei corsi di laurea in ingegneria in sostituzione del valore legale della laurea;

– la libera circolazione degli ingegneri nel territorio dell’Unione europea.

Circa il primo punto l’ingegner Bosi ha dichiarato che la professione dell’ingegnere sta risentendo di un’offerta formativa universitaria decisamente carente. Ciò a suo avviso è da attribuire a varie cause, tra cui la recente introduzione del ciclo di studi 3+2, la proliferazione nel territorio del Paese di troppe facoltà d’ingegneria e l’apertura di vari nuovi corsi di laurea in ingegneria privi di seria connessione con esigenze di mercato. In particolare la riforma cosiddetta 3+2 ha comportato la compressione della parte propedeutica, quella formativa generale, relativa agli studi di matematica, geometria, meccanica razionale, fisica e chimica, studi approfonditi e severi che determinavano l’acquisizione di una caratteristica *forma mentis*, fondamentale per la capacità di affrontare problemi. Ma a soffrire è stata anche la didattica professionalizzante, ridotta nei corsi di 3 anni ad un solo anno. Gli Ordini auspicano al riguardo una disponibilità del Ministero all’introduzione di due corsi formativi distinti per le discipline di ingegneria: il ciclo unico di 5 anni, in particolare per la formazione degli ingegneri professionisti, e un ciclo breve (3 anni) rivolto ai «tecnici d’ingegneria», con competenze in ambiti più ristretti, orientati al lavoro dipendente.

Una forte critica è stata espressa dal CNI anche sull’attuale configurazione dell’esame di Stato per l’abilitazione alla professione d’ingegnere. Tale esame, pur migliorato dalla regolamentazione del DPR 328/2001, resta essenzialmente incentrato sulla verifica delle conoscenze teoriche e scolastiche del candidato (che può presentarsi all’esame anche immediatamente dopo la laurea). L’esame è gestito da commissioni in cui la presenza di professionisti è minoritaria rispetto alla componente accademica. Manca la previsione dello svolgimento di un periodo di tirocinio propedeutico all’accesso all’esame (tirocinio invece necessario in vari altri Paesi, ad esempio negli Stati Uniti). Altro difetto dell’attuale regolamentazione è la possibilità di accesso all’esame, proprio per «il valore legale» del titolo accademico, di laureati che hanno frequentato corsi fornenti conoscenze e competenze molto differenziate, con disomogeneità accresciute negli ultimi anni. In complesso l’attuale forma dell’esame di Stato non risponde più in modo adeguato alle sue finalità costituzionali.

Circa il terzo punto il CNI si è dichiarato favorevole all’abolizione del valore legale della laurea a condizione della sua sostituzione con opportuni meccanismi di accreditamento del contenuto dei corsi di studio. L’ingegner Bosi ha insistito molto che gli eventuali processi di certificazione e accreditamento sostitutivi del valore legale del titolo siano riferiti non alle università e nemmeno alle facoltà o ai dipartimenti, ma ai singoli corsi di laurea. Solo così si produrrà un innalzamento della qualità dei programmi e una loro migliore rispondenza alle esigenze del mercato del lavoro e in parallelo verranno eliminati i corsi meno validi. Ed ha citato recenti contatti dell’Ordine degli ingegneri con la Conferenza dei presidi delle facoltà d’ingegneria, che sta per l’appunto studiando procedure



di accreditamento di corsi di laurea, anticipando iniziative legislative. Il CNI ritiene inoltre che all'Ordine degli ingegneri, proprio per la funzione svolta (a garanzia pubblica della rettitudine morale e della capacità professionale dei propri iscritti) dovrebbe esser riconosciuto uno specifico ruolo nei meccanismi di accreditamento (come avviene per l'ABET nel Regno Unito).

Quanto al tema della libera circolazione degli ingegneri in ambito europeo, l'ingegner Bosi ha sottolineato che la professione dell'ingegnere è una professione regolamentata e in quanto tale in quasi tutti gli Stati il suo esercizio è soggetto a regole e tutele. In Italia un ingegnere dell'Unione Europea che eserciti la professione nel nostro Paese in modo saltuario ed occasionale, non è soggetto all'iscrizione all'albo italiano, basta quella del Paese d'origine; se invece l'esercizio della professione diventa stabile, l'ingegnere straniero deve iscriversi all'albo in Italia, iscrizione automatica per *curricula* simili a quelli italiani e successiva invece a un tirocinio di 6 mesi se il percorso formativo dell'ingegnere straniero presenta significative lacune rispetto a quello italiano. Il CNI è comunque pienamente favorevole al diritto di circolazione entro l'Unione Europea degli ingegneri professionisti, anche perché la categoria non teme concorrenza, data la preparazione degli ingegneri italiani.

### 3.3 AUDIZIONE DEL CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

Il parere del Consiglio nazionale forense (CNF) sul tema oggetto dell'indagine conoscitiva è stato espresso dal suo Presidente, professor Guido Alpa, nel corso dell'audizione del 18 maggio 2011. Nell'occasione il Presidente Alpa ha anche consegnato agli uffici un documento del CNF dal titolo «Osservazioni in merito alla possibile abolizione del valore legale del titolo di laurea» (riportato in Appendice n. 4.3).

I punti principali emersi in questa audizione possono essere così riassunti:

- analisi critica dell'attuale formazione degli aspiranti avvocati nei corsi di laurea in giurisprudenza e nelle successive scuole di formazione professionale (le scuole di specializzazione legale e le scuole istituite dagli ordini forensi);
- parere del CNF in merito all'abolizione del valore legale del titolo di laurea;
- analisi dell'attuale esame di Stato per l'abilitazione alla professione di avvocato.

Circa il primo punto il professor Alpa ha tenuto a sottolineare che ormai il mercato in cui deve svolgersi l'azione professionale dell'avvocato è diventato europeo, anzi internazionale. Di ciò devono tenere debito conto sia i piani di studio della facoltà di giurisprudenza sia la successiva formazione professionale e pratica. È ormai richiesta all'avvocato, qualunque sia la sua nazionalità, una formazione che non sia circoscritta soltanto

all'ordinamento interno. Ciò non solo per le sempre più frequenti transazioni commerciali sul mercato internazionale, ma anche per la grande espansione verificatasi del diritto comunitario e del diritto internazionale, a livello di formule, termini, prassi contrattuali e modelli organizzativi e normativi.

*En passant* il professor Alpa ha segnalato la complessità della comparazione tra le due grandi tradizioni della professione forense esistenti nei Paesi dell'Unione Europea, quella continentale, tendenzialmente codificata, a cui appartiene la tradizione italiana, e la tradizione di *common law* del Regno Unito. In questa ultima tradizione, assai diversa dalla nostra, gli avvocati sono divisi in due categorie: *solicitor* e *barrister*. La categoria che si avvicina maggiormente ai nostri avvocati è quella dei *barrister*. Anche all'interno della tradizione continentale si registrano cospicue differenze. Il professor Alpa ha ricordato, ad esempio, il ben diverso numero degli avvocati ammessi alla difesa alle corti superiori in Francia (98) e in Italia (almeno 15 mila, di cui almeno 2000 praticanti).

Il parere del CNF circa l'abolizione del valore legale del titolo di laurea è negativo. Vi è piena consapevolezza dei gravi difetti dell'attuale sistema, quali l'assenza di una reale concorrenza virtuosa tra gli atenei, le cospicue differenze di preparazione nelle varie università (che tuttavia non possono essere considerate nell'accesso alle pubbliche amministrazioni, proprio per il valore legale della laurea), l'eccessiva proliferazione degli atenei e corsi di laurea a scapito della qualità, l'eccesso di controllo pubblico sul sistema universitario. Tra gli atenei si è anzi innescata a suo giudizio una concorrenza perversa, una corsa al ribasso che si manifesta nella semplificazione eccessiva dei contenuti didattici, nella banalizzazione delle verifiche di apprendimento, nella rinuncia all'innovazione didattica. Ciò è stato dovuto, oltre alla naturale tendenza degli studenti a preferire i corsi di studio meno impegnativi, anche ai criteri adottati fino ad ora in sede ministeriale per l'assegnazione delle risorse pubbliche alle università, basati sul numero assoluto degli studenti iscritti, sulla percentuale di studenti in regola con gli esami, sul basso numero di fuori corso. Il CNF non ha dubbi sull'assoluta necessità di contrastare in maniera risoluta questi gravi difetti, ma ritiene che l'abolizione del valore legale della laurea sarebbe una misura destabilizzante. La garanzia pubblica (o di strutture equiparate a quelle pubbliche) sul livello delle conoscenze apprese dal laureato andrebbe al contrario rafforzata e resa più affidabile e veritiera, anche con un sistema di *rating* degli atenei. Il professor Alpa ha in particolare criticato l'esperienza delle piccole sedi universitarie e delle università telematiche, spesso prive di biblioteche, mancanti di vero contatto con il corpo docente, riducenti ogni esame ad un adempimento più formale che sostanziale. In conclusione il CNF auspica che l'accesso alle professioni venga reso più equo tramite una selezione accademica più rigorosa e ritiene che la conservazione del valore e dell'effetto legale del titolo di laurea consenta di rafforzare il controllo di qualità su tale titolo.

Il professor Alpa ha inoltre tenuto a sottolineare che il nostro ordinamento pone anche degli ostacoli di principio alla realizzazione di un intervento così incisivo sul valore certificativo del titolo di studio come quello della sua abolizione. Il primo tra questi vincoli è di natura costituzionale. All'articolo 33 la Costituzione prevede l'obbligo per lo Stato di garantire un sistema di istruzione completo. La logica conseguenza è che gli istituti pubblici, tanto scolastici quanto universitari, debbano certificare l'avvenuta impartizione e verifica degli insegnamenti nei modi loro propri, ossia con atti pubblici. Il titolo di studio pertanto non può considerarsi un'entità che vive di vita propria, ma costituisce la rappresentazione giuridica dell'avvenuto assolvimento della funzione formativa dello Stato o degli istituti ad esso collegati.

Il professor Alpa ha infine ribadito il dovere di garanzia spettante alla mano pubblica sull'esame di abilitazione all'esercizio della professione di avvocato, una delicata professione regolamentata. Al riguardo ha ricordato la specifica formazione fornita sia dalle scuole di specializzazione legale *post* laurea, sia dalle scuole istituite dagli ordini forensi (che ad oggi sono 80, collegate con gli ordini presenti in tutte le regioni, anzi più esattamente in tutti i distretti). Ed ha concluso esprimendo l'avviso che sia assolutamente necessario prevedere e mantenere un sistema nazionale e accentrato di selezione all'accesso agli albi professionali, senza possibilità per le Regioni di stabilire diverse modalità d'ingresso nell'esercizio professionale.

#### 3.4 AUDIZIONE DI CONFINDUSTRIA

Il punto di vista di Confindustria sul tema dell'indagine conoscitiva è stato presentato il 25 maggio dal dottor Claudio Gentili, Direttore *Education* dell'Associazione, e può essere così riassunto (1).

---

(1) La posizione di Confindustria, oltre che nel documento preparato per l'audizione, presentato in appendice, è stata delineata in vari documenti recenti, tra cui il «Rapporto Aurieri», edito nel luglio 2009, e il documento «Priorità». In quest'ultimo documento tra le priorità di interventi per il rilancio del Paese, si segnalava nell'ambito dei temi «Ricerca, Innovazione ed Istruzione» il superamento del valore legale del titolo di studio attraverso meccanismi europei di accreditamento delle Università.

La posizione di Confindustria nei riguardi del valore legale della laurea e di una sua eventuale abolizione, era già stata espressa il 21 gennaio 2010 in un'audizione svoltasi presso la 7<sup>a</sup> Commissione del Senato in merito all'allora disegno di legge di riordino dell'università (poi conclusosi nella legge n. 240 del 2010).

In quella occasione il dottor Gianfelice Rocca, Vice Presidente di Confindustria per *Education*, dopo aver evidenziato l'importanza del ruolo delle università «nella creazione dei vantaggi competitivi di territori e settori industriali, ponendosi come pilastri della società in quanto concorrono alla preparazione accademica di risorse umane essenziali e sono motori della ricerca e dell'innovazione, contribuendo in modo decisivo alla costruzione del futuro dei nostri giovani e del loro benessere spirituale e materiale...», sintetizzava in alcuni punti quali fossero le «leve» su cui la riforma universitaria avrebbe dovuto puntare per migliorare la qualità degli atenei ed inseriva, tra questi, «la sostituzione del valore legale dei titoli di studio con l'accREDITAMENTO delle sedi e dei corsi di laurea».

Il dottor Gentili ha iniziato ricordando brevemente l'introduzione nel nostro ordinamento del valore legale del titolo di studio (un regio decreto del 1933). L'intenzione del legislatore era quella di istituire un «marchio di qualità»: lo Stato garantiva una identica qualità della formazione in tutte le università, imponendo vincoli generali e regole omogenee sulle materie da insegnare, sul reclutamento degli insegnanti, sul loro numero, sul tipo dei corsi di laurea, eccetera. In tal modo lo Stato tutelava non solo le famiglie e gli studenti, ma anche la società tutta, dagli utenti dei servizi dei professionisti, alle imprese e alle pubbliche amministrazioni che assumono laureati. L'esperienza di tutti questi anni, tuttavia, secondo Confindustria non è stata così positiva. Gli effetti auspicati per l'introduzione del «marchio di qualità» sono stati spesso sovvertiti, perché l'istituto del valore legale della laurea, usato in termini formalistici, ha ridotto la concorrenza tra università, ha esercitato un'azione antimeritocratica, ha determinato un abbassamento della qualità degli studi, ha allontanato i programmi di studio dalle esigenze del mercato del lavoro.

Vi sono stati ulteriori effetti distorsivi. Ad esempio, il valore legale della laurea ha reso più difficile attrarre nelle nostre università studenti stranieri di valore. Per incrementare questa attrattività occorrerebbe poter realizzare corsi completamente in inglese che non siano la riproduzione di corsi che già esistono in italiano. Ma tali corsi in inglese non sono realizzabili, perché sarebbero vietati da inevitabili sentenze dei TAR che impedirebbero corsi di laurea aventi valore legale nel nostro Paese non somministrati in italiano.

Secondo Confindustria quindi il valore legale del titolo di studio va superato. Ma non con una abolizione *tout court*, che lascerebbe posto ad un inaccettabile *Far West*, bensì con la sostituzione del valore legale con rigorosi strumenti di certificazione e accreditamento affidati ad agenzie indipendenti, che assicurino la verifica del «valore reale» dei corsi di studio universitari.

Al riguardo il dottor Gentili ha citato l'esperienza molto positiva dell'agenzia indipendente QAA (*Quality Assurance Agency*), creata nel 1997 nel Regno Unito, finanziata dalle università inglesi e dagli organi centrali. Ha anche espresso un vivo apprezzamento per il Processo di Bologna, che prevede uno Spazio europeo dell'educazione superiore in cui le università siano soggette a forme rigorose di accreditamento, che rendano pubbliche qualità, riconoscibilità e spendibilità dei titoli di studio. Ha anche menzionato positivamente a livello europeo la ENQA (*European Association for Quality Assurance in Higher Education*). Come esempio di organismi di accreditamento, ha citato l'Agenzia per l'accREDITamento dei corsi di laurea in ingegneria, istituita quest'anno dalla CRUI (in collaborazione con Confindustria) sul modello di certificazione EUR ACE, che rilascerà un «bollino di qualità» agli atenei che ne faranno richiesta e che siano in possesso dei requisiti previsti dal regolamento internazionale.

In attesa dell'entrata in funzione di questi auspicati sistemi di certificazione e accreditamento Confindustria vede molto positivamente l'introduzione (recentemente operata dalla legge n. 240 del 2010) delle sistema-

tiche valutazioni dell'ANVUR, unitamente alla rigorosa verifica del rispetto da parte delle università dei «requisiti minimi» definiti dal MIUR: un passo importante nella giusta direzione. Tuttavia, per poter svolgere appieno tale delicata funzione, l'ANVUR andrebbe adeguatamente potenziata.

In conclusione il dottor Gentili ha tenuto a sottolineare che l'istituto del valore legale del titolo di studio, mentre non interferisce affatto sulle imprese, che sono libere di scegliere i collaboratori ritenuti più idonei, influisce purtroppo ancora, in termini importanti, nell'ambito della pubblica amministrazione, dove continua a prevalere la cultura della legittimità della procedura, a scapito di quella dell'efficienza. Quanto alle famiglie e agli studenti, invece, è a suo avviso ormai diffusa la consapevolezza che quello che conta non è il valore legale del titolo di studio, ma il valore sostanziale. Contano cioè le conoscenze, le competenze, le abilità effettivamente acquisite nel corso di studi.

### 3.5 AUDIZIONE DEI RAPPRESENTANTI DELLE SIGLE SINDACALI

L'audizione dei sindacati dei lavoratori operanti nelle università si è tenuta in due giorni distinti, il 7 e l'8 giugno 2011.

Il 7 giugno sono stati auditi in seduta comune i rappresentanti dei seguenti sindacati: FLC CGIL, CISL Università, UIL P.A.-UR, CISAL Università, SNALS CONFSAI, UGL, ANDU, CNU, ADU, APU, CNRU, ADI, RDB-CUB, SUN, Rete29<sup>a</sup> aprile e COMPASS.

L'8 giugno sono stati auditi in seduta comune i rappresentanti dei sindacati CIPUR, SAUR e USPUR.

Gli interventi fatti nel corso dell'audizione del 7 giugno possono essere così riassunti.

All'inizio dell'audizione il professor Nunzio Miraglia, coordinatore nazionale dell'ANDU, ha letto un documento sottoscritto da gran parte dei sindacati presenti e anche da alcuni non presenti (vedi il resoconto stenografico), le cui considerazioni principali sono le seguenti:

– il valore legale della laurea rappresenta «un elemento di certezza indispensabile nel nostro Paese e una funzione di garanzia dello Stato» sui contenuti formativi forniti dalle università;

– l'abolizione del valore legale della laurea non risulterebbe coerente con le linee di riforma dell'università adottate nella recente legge 240/2010 (che affida all'ANVUR la verifica della qualità dei corsi di studio) e determinerebbe con tutta probabilità un incremento delle «diseguaglianze economiche e sociali»;

– l'abolizione del valore legale della laurea non rispetterebbe la raccomandazione del Consiglio Europeo del 16 maggio 2007, che sottolinea «la responsabilità pubblica nell'istruzione superiore» e che tassativamente esclude l'affidamento ai privati delle funzioni essenziali di tale istruzione, quali in particolare le attività di valutazione.

Sono poi seguiti gli interventi dei vari rappresentanti sindacali presenti, la maggior parte dei quali ha anche consegnato agli Uffici della Commissione documenti illustranti le proprie posizioni (vedi le Appendici da n. 4.5 a 4.15).

Il dottor Claudio Franchi, responsabile delle politiche per l'università della FLC CGIL, ha espresso seria preoccupazione per l'iniziativa dell'indagine conoscitiva, perché esamina un'ipotesi (l'abolizione del valore legale della laurea) assolutamente non praticabile nell'attuale contesto, caratterizzato dalla «difficilissima fase di attuazione» della riforma universitaria introdotta dalla legge 240 del 2010. Il dottor Franchi ha escluso inoltre nel modo più fermo che i sindacati possano avere un ruolo nell'ambito della struttura di accreditamento dei corsi di studio che dovrebbe intervenire nel caso di abolizione del valore legale della laurea.

Il professor Gaetano Dammacco, coordinatore nazionale docenti della CISL – Federazione università, ha innanzitutto tenuto a confermare la «forte contrarietà» nei confronti dell'ipotesi dell'abolizione del valore legale del diploma di laurea espressa nel documento comune sopra citato. «La nostra società, se vuole essere moderna, non può fare a meno del riconoscimento del valore legale del titolo di studio», che certifica un «livello minimo di competenze, di professionalità, di capacità di acquisire e di impartire». L'abolizione del valore legale della laurea non favorirebbe la competizione tra università, non renderebbe il mercato più agile; al contrario, produrrebbe anarchia, poiché verrebbero eliminati punti fermi essenziali per far funzionare il mercato. L'abolizione del valore legale si porrebbe anche in contrasto con il Processo di Bologna, in cui l'Italia ha assunto l'impegno formale di far circolare i titoli di studio riconosciuti come validi da tutti i Paesi europei. Il professor Dammacco ha poi osservato che l'accREDITAMENTO non si contrappone al valore legale della laurea, ma, al contrario, la rafforza, perché certifica l'effettiva capacità formativa dei corsi di studi.

Per la UIL Pubblica amministrazione – Università e Ricerca, è intervenuto il dottor Enrico Sestili, membro della segreteria nazionale. Il dottor Sestili ha prima di tutto ribadito la contrarietà della sua organizzazione nei riguardi dell'ipotesi di abolizione del valore legale della laurea. La tesi che a tale abolizione consegua un incremento della qualità degli studi a suo avviso non appare fondata. Occorrerebbe invece inquadrare in modo nuovo il rapporto tra valore legale del titolo di studio e qualità. Il valore legale dovrebbe garantire il possesso dei requisiti minimi di conoscenza e competenza, necessari per ricoprire una serie di ruoli professionali. Tali requisiti minimi andrebbero ben individuati e definiti, onde tutelare gli interessi generali della collettività in particolare per l'accesso alle professioni regolamentate e per il reclutamento del personale nella P.A.. Il mercato del lavoro, ha sottolineato il dottor Sestili, per funzionare bene ha bisogno di controlli, di verifiche e di informazioni. L'abolizione *sic et simpliciter* del valore legale della laurea sarebbe un intervento avventato, che

rischierebbe di creare problemi, non di risolverli. Quanto agli organismi di accreditamento, il dottor Sestili ha tenuto a sottolineare l'esigenza che siano pubblici e effettivamente dotati di indipendenza e terzietà. L'esperienza di agenzie private di accreditamento, sviluppata in altri Paesi (ad esempio nei Paesi anglosassoni), non è replicabile in Italia in cui il contesto è completamente differente. Nell'attività di accreditamento i sindacati non devono ricoprire alcun ruolo, in quanto la loro funzione di tutela degli interessi dei lavoratori e dei cittadini è incompatibile con impegni gestionali. Il dottor Sestili ha concluso il suo intervento auspicando una regolamentazione più severa e orientata alla qualità in sede di prima autorizzazione delle istituzioni formative, un maggior investimento nella ricerca e un deciso contrasto al fenomeno della precarizzazione nelle università.

Per la CISAL Università è intervenuto il dottor Massimo Blasi, segretario confederale per il pubblico impiego. In premessa il dottor Blasi ha dichiarato di aderire pienamente al documento letto dal professor Miraglia all'inizio dell'audizione. Ha poi osservato che la visione dello Stato propria della sua organizzazione prevede che l'offerta dei servizi in settori strategici per la società (come appunto l'alta formazione) deve rimanere in mano pubblica, per garantire sia la parità di accesso, sia i livelli minimi della qualità. Non è con l'abolizione del valore legale della laurea che si combatte il peggioramento della qualità media del sistema universitario, ma con altri interventi, quali la limitazione di un'eccessiva proliferazione degli atenei e dei corsi di laurea, un ripensamento del cosiddetto sistema «3 + 2», che non sta dando i risultati sperati, un deciso freno ai «diplomifici» (tutti privati) sempre più presenti nella scuola media superiore. Servono anche esami di Stato più rigidi, più seri e più selettivi per l'abilitazione all'esercizio delle professioni regolamentate, criteri più severi per l'iscrizione agli ordini professionali e concorsi più meritocratici per l'accesso alla Pubblica Amministrazione. Questi concorsi andrebbero reintrodotti anche per le società a partecipazione pubblica. Ai nostri giovani va dato un messaggio meritocratico: chi sceglie il percorso universitario deve studiare ed impegnarsi per avere un futuro davanti a sé.

Per lo SNALS CONFESAL è intervenuto il dottor Santo Crisafi, coordinatore nazionale del settore universitario. Il dottor Crisafi ha tenuto subito a precisare che la posizione comune del Coordinamento organizzazioni e sindacati autonomi dell'università (COSAU, a cui appartiene lo SNALS CONFESAL) verrà poi riferita dal professor Indiveri, presidente del Comitato nazionale universitario (CNU). Comunque l'opinione del COSAU è che l'abolizione del valore legale della laurea non sia di facile attuazione e non abbia alcuna urgenza. Ciò che risulta urgentemente necessario è invece migliorare la qualità degli studi; occorre per questo una procedura che consenta l'accreditamento del singolo corso di laurea (non l'accreditamento dell'università). Più in dettaglio, tale accreditamento dovrebbe comprendere una valutazione della proposta didattica (per fare in modo che la laurea abbia un contenuto davvero all'altezza di quello che

richiedono i tempi) e una valutazione delle risorse disponibili, valutazioni da effettuarsi da parte dell'ANVUR.

Occorre, inoltre, che le soluzioni adottate per il miglioramento del sistema formativo non entrino in contrasto con i processi di reciproco riconoscimento dei titoli a livello europeo.

Per l'UGL è intervenuta la dottoressa Ivette Cagliari, segretario confederale. Dopo aver apprezzato l'opportunità offerta ai sindacati di esprimere al Parlamento i propri punti di vista, la dottoressa Cagliari ha osservato che i tempi attuali non sono maturi per accogliere *tout court* l'ipotesi di abolizione del valore legale del titolo di studio universitario. Tale riforma, in particolare, aggraverebbe lo squilibrio Nord - Sud, mentre, al contrario c'è bisogno di una maggiore uniformità territoriale nell'alta formazione del nostro Paese. A suo avviso un modo utile per pervenire ad un miglioramento del sistema universitario sarebbe quello dell'introduzione sperimentale di buone prassi, da effettuarsi con modalità partecipative, coinvolgendo il sindacato e tutte le parti sociali, comprese le forze studentesche, muovendosi con una prudente azione di cambiamento verso il sistema anglosassone, la cui eventuale adozione oggi tuttavia determinerebbe un danno enorme al sistema scolastico.

Per l'USB pubblico impiego - scuola è intervenuta la professoressa Barbara Battista, membro dell'esecutivo nazionale. Anch'essa si è dichiarata contraria all'ipotesi di abolizione del valore legale della laurea. Oltre alle considerazioni svolte dai colleghi che l'hanno preceduta, la professoressa Battista è preoccupata per la possibile estensione che l'abolizione in questione potrebbe avere nei confronti del valore legale dell'esame di terza media e dell'esame di maturità. Al riguardo ha segnalato che nelle scuole secondarie private paritarie (in notevole sviluppo in Italia a partire dal 2000), scuole secondarie responsabili secondo l'OCSE di una formazione di mediocre livello, è proprio il vincolo del riconoscimento legale del titolo di studio, attuato tramite esami sostenuti di fronte a docenti della scuola pubblica, che ha esercitato (finché ha potuto) una funzione di argine nei confronti della tendenza ad una formazione scadente. Un'altra osservazione della professoressa Battista ha riguardato la formazione professionale, che rientra, come sappiamo, nelle competenze delle Regioni e che lascia piuttosto a desiderare quanto a qualità formativa. Qui i sindacati, che giustamente, secondo la professoressa Battista, non intendono inserirsi nelle eventuali strutture di accreditamento delle università, sono invece presenti in modo diretto. La professoressa Battista ha concluso il suo intervento esprimendo la più viva preoccupazione per le modalità di reclutamento del personale docente nella scuola, che presenta a suo avviso deleterie caratteristiche di regionalizzazione, precarizzazione ed eccessiva privatizzazione, a grave danno della qualità dell'azione formativa e contro lo spirito e la lettera della Costituzione secondo cui la formazione e l'istruzione sono un diritto e una funzione dello Stato.



Per l'Associazione docenti universitari (ADU) è intervenuto il professor Leo Peppe, segretario nazionale. Il professor Peppe si è per prima cosa dichiarato sorpreso di essere stato convocato al Senato in audizione sul tema dell'abolizione del valore legale della laurea, che considera irrilevante. A suo avviso, infatti, il valore legale della laurea è un istituto consolidato e non messo in discussione in tutti gli altri Paesi Europei (ad eccezione del Regno Unito). In aggiunta a quanto hanno già rilevato i colleghi che l'hanno preceduto, ha osservato che, come i documenti europei ribadiscono, l'alta formazione non deve guardare solo al mercato, ma anche «in modo altrettanto rilevante, alla formazione democratica e personale del cittadino». Il professor Peppe ha inoltre tenuto a sottolineare l'altissimo valore non solo simbolico della laurea nel nostro Paese, dove i laureandi sono ancora prevalentemente di prima generazione e dove il valore legale della laurea continua a svolgere le funzioni sociali di conferimento di pari opportunità e di mobilità sociale.

Per l'Associazione nazionale docenti universitari (ANDU) è intervenuto il professor Nunzio Miraglia, coordinatore nazionale. Al contrario del professor Peppe, il professor Miraglia non si è detto sorpreso dal tema dell'audizione: l'abolizione del valore legale della laurea è infatti a suo avviso un'azione in linea con la legge di riforma dell'università (la 240 del 2010), come evidenzia il fatto che sia vista con favore da Confindustria, partiti politici e professori economisti, cioè dagli stessi soggetti che hanno voluto la suddetta legge. Invece di pensare ad abolire il valore legale della laurea sarebbe stato più opportuno a suo avviso occuparsi di «come difendere e valorizzare il valore del titolo di studio». Ci si sarebbe cioè dovuti occupare del sistema 3+2, della didattica, della ricerca, dell'autonomia universitaria, dello smantellamento del potere baronale, delle tasse universitarie (che purtroppo vengono aumentate, con pregiudizio del diritto allo studio). Il professor Miraglia ha concluso il suo intervento rammaricandosi che il Ministro dell'Istruzione abbia finora dato ai sindacati pochissime opportunità di confronto.

Per il Coordinamento nazionale ricercatori universitari (CNRU) è intervenuto il professor Marco Merafina, coordinatore nazionale. Anche per il professor Merafina sembra inopportuno parlare dell'eventuale abolizione del valore legale della laurea oggi, quando l'università è nel pieno delle difficoltà connesse all'applicazione della legge 240/2010, permangono gravi i problemi del precariato e dell'inserimento dei giovani ed è in atto un pesante definanziamento del settore. Comunque, per il professor Merafina il valore legale della laurea, pur fondamentale, non è da considerare qualcosa di assolutamente inamovibile, a meno che la sua abolizione non significhi una totale «*deregulation*» (a cui sarebbero inevitabilmente associate conseguenze quali un indiscriminato aumento delle tasse universitarie e una diminuzione dei diritti all'interno dell'università). Il discorso sarebbe diverso se si passasse ad un sistema di accreditamento condotto da un soggetto terzo e pubblico (l'alta formazione deve rimanere prerogativa pubblica). Tale sistema di accreditamento non dovrebbe limi-

tarsi a garantire il possesso dei requisiti minimi di conoscenza del laureato, ma dovrebbe assicurare i requisiti minimi dei corsi di laurea, al contrario di quanto avviene a suo avviso oggi, ad esempio in alcune università telematiche. Vi dovrebbe cioè essere una certificazione di qualità dei corsi di laurea, che tenesse conto dei requisiti quali aule, biblioteche, laboratori, alloggi, mense, livello dei corsi, svolgimento in prima persona delle lezioni da parte dei docenti, valutazione *ex post* dei laureati. Solo a queste condizioni si potrebbe cominciare a parlare di abolizione del valore legale della laurea. Diversamente, il professor Merafina ribadisce la sua totale contrarietà all'abolizione in questione.

Per il Comitato nazionale universitario (CNU) è intervenuto, anche a nome del Coordinamento organizzazioni e sindacati autonomi dell'università (COSAU), il professor Francesco Indiveri, presidente del CNU. Il professor Indiveri ha espresso subito la propria contrarietà all'ipotesi di abolizione del valore legale della laurea, in particolare perché l'università è attualmente molto impegnata nel difficile transitorio di riordino determinato dalla legge 240 del 2010 (che prevede l'emanazione di ben 47 decreti attuativi, di cui al momento non si ha notizia) e perché non crede affatto che abolendo il valore legale del titolo di studio si possa migliorare l'efficienza dell'università. Il valore legale della laurea andrebbe anzi sostenuto attraverso, ad esempio, l'accreditamento dei corsi di laurea (come ha sostenuto il professor Merafina). Ma non basta: occorrerebbe anche una valutazione *ex post*. Ad avviso del professor Indiveri, inoltre, è fondamentale che alle università siano forniti i mezzi per effettuare ricerca, senza cui non si può fare una buona didattica universitaria. Purtroppo oggi «la ricerca nelle università statali è praticamente abolita». A questo proposito, il professor Indiveri ha segnalato di aver espresso due mesi fa, in qualità di referente di progetti di ricerca del bando PRIN 2009, il proprio parere su ricerche proposte quattro o cinque anni fa! Un assurdo. Il professor Indiveri ha osservato inoltre che le università italiane sono a parole autonome, ma molto irregimentate nei fatti, ad esempio, per i piani didattici. Perché quindi abolire il valore legale di titoli di studio conseguiti in corsi di laurea caratterizzati dagli stessi piani didattici?

Per il Coordinamento nazionale dei professori associati (CoNPAss) è intervenuto il professor Calogero Massimo Cammalleri, responsabile del Coordinamento nazionale. Il professor Cammalleri ha iniziato contestando la correttezza delle domande poste nella lettera di invito all'audizione del Presidente della Commissione. È improprio, a suo avviso, parlare di confronto della nostra condizione con il mondo anglosassone, perché tale mondo anglosassone (a riguardo del valore del titolo di studio) non esiste; esistono invece, e sono cospicuamente diversi tra loro, i mondi anglosassoni di Regno Unito, di una parte del Canada, degli Stati Uniti e dell'Australia. Inoltre anche nel Regno Unito, nonostante sia un Paese di *common law*, è riconosciuto un valore legale del titolo di studio. Il confronto con il mondo anglosassone è improprio anche per vari altri aspetti. Da noi, os-

serva il professor Cammalleri, il titolo di studio universitario da un lato nel mercato del lavoro privato non ha alcun valore legale (a parte rare eccezioni), perché non esistono norme che possano limitare l'autonomia contrattuale dell'imprenditore, dall'altro serve a garantire «l'omogeneità, la libertà e l'equo accesso dei cittadini a tutta la pubblica amministrazione». Nel mondo anglosassone invece la Pubblica Amministrazione viene interpretata in modo assai differente ed è completamente diverso rispetto all'Italia anche il settore delle professioni. Nei Paesi anglosassoni i soggetti che conferiscono l'abilitazione partecipano all'accreditamento dei corsi di laurea, gestiscono le professioni e si assumono la responsabilità della loro qualità. Invece il nostro «sistema ordinistico» e il nostro sistema di abilitazione, ad esso legato, costituiscono «terribili barriere» «esiziali per la concorrenza e il mercato». Il valore legale della laurea, conclude il professor Cammalleri, è essenziale al mantenimento di due valori fondamentali presenti nella nostra Costituzione, espressi negli articoli 9 e 33, di cui in particolare rimarca la responsabilità pubblica non abdicabile da parte dello Stato per l'istruzione e la formazione, nonché la funzione inclusiva, non selettiva, né succube alle esigenze del mercato della formazione. Il titolo di studio deve quindi continuare ad avere valore legale e tale valore legale deve anzi divenire maggiormente incisivo attraverso l'introduzione di meccanismi di valutazione e opportuni perfezionamenti della normativa.

Per la Rete 29<sup>a</sup>prile sono intervenuti i portavoce nazionali professor Giovanni Piazza e professor Massimiliano Tabusi. Anch'essi si sono espressi contro l'abolizione del valore legale della laurea e contro organismi di accreditamento privati, essendo profondamente convinti della difesa del carattere pubblico dell'università. Ritengono che l'abolizione in questione «acuirebbe maggiormente le sperequazioni sociali e territoriali già in atto» nel nostro Paese, «significherebbe dare maggiori opportunità a chi le ha già per nascita e per classe sociale di appartenenza», «acuirebbe le tensioni sociali che già esistono». Colgono l'occasione per manifestare la loro contrarietà anche alla legge di riordino dell'università recentemente approvata (n. 240 del 2010), di cui sottolineano gli attuali gravi problemi di applicazione. Comunque, sono dell'avviso che, se si volesse davvero abolire il valore legale della laurea, l'indispensabile organismo sostitutivo di accreditamento dei corsi di laurea potrebbe essere costituito dall'ANVUR, un organismo pubblico. Sarebbe impensabile che questa funzione venisse delegata ad un soggetto privato: è lo Stato il tutore e il garante dell'interesse pubblico.

Gli interventi fatti nel corso dell'audizione del 8 giugno possono essere così riassunti.

Per il CIPUR sono intervenuti il professor Vittorio Mangione, presidente nazionale, ed il professor Alberto Incoronato, responsabile dell'ufficio studi. Il Presidente Mangione ha iniziato segnalando che il CIPUR aderisce al COSAU, di cui ieri è stato illustrato da parte del professor In-

diversi un documento, che condivide. Ricorda poi che non esiste nel nostro ordinamento giuridico una definizione di valore legale del titolo di studio. Si tratta di un concetto strutturatosi a seguito di una sovrapposizione normativa (di cui cita ad esempio il DM 509 del 1999 e il DM 270 del 2004). L'architettura introdotta da questi interventi normativi è a suo avviso di «una rigidità estrema» e restringe «lo spettro dei titoli riconoscibili in Italia». Intervenire in tale situazione irrigidita con un provvedimento di piena liberalizzazione (quale sarebbe l'abolizione del valore legale della laurea) potrebbe essere pericoloso nell'ambito del settore pubblico, ad esempio, nell'organizzazione della ricerca scientifica di base (compito primario dell'università). Nel mondo del lavoro privato invece i problemi dovuti alla rigidità del sistema universitario italiano sono stati superati o aggirati. Il professor Mangione ha auspicato poi un intervento ministeriale per l'abolizione dell'obbligo, imposto alle università, dell'istituzione della laurea triennale per tutte le classi, salvo quelle protette in ambito europeo. Considera «nefasta» questa laurea triennale, che peraltro il mercato non apprezza affatto (il mercato, ad esempio, non sa che farsene di matematici o di laureati in scienze politiche triennalisti). Ha segnalato infine che manca nel nostro ordinamento un riconoscimento formale e un obbligo di consultazione dei sindacati che rappresentano il personale docente delle università (mentre questo riconoscimento è pienamente presente per i sindacati che rappresentano il personale contrattualizzato) e ha auspicato che il Ministero e il Parlamento formulino indicazioni per superare tale carenza (particolarmente grave per la medicina universitaria). La presentazione dell'opinione del CIPUR è stata completata dal professor Incoronato, che, in particolare, ha tenuto a sottolineare la necessità di una netta separazione delle due funzioni di accreditamento e di valutazione, per le quali andrebbero previste norme di incompatibilità. Il professor Incoronato ha altresì raccomandato che nell'eventualità dell'introduzione di riforme importanti nel sistema universitario, come quella dell'abolizione del valore legale della laurea, non si perda mai di vista né il contesto europeo, sempre più imprescindibile, né la finalità fondamentale dell'università, quella di formare persone capaci non solo di fare ma anche di pensare («*thinker*») e perciò capaci di adattarsi con successo alle mutevoli esigenze del mercato.

Per il SAUR è intervenuto il professor Dario Sacchi, segretario generale. Il professor Sacchi ha espresso «un giudizio non particolarmente favorevole» sull'ipotesi di abolizione del valore legale della laurea, che considera «una fuga in avanti», indotta da una serie di errori compiuti nelle scelte di politica universitaria negli ultimi 15 anni. Tra questi errori cita il proliferare di piccole sedi universitarie in tutta Italia e il privilegiare, nei finanziamenti, le università che riescono a laureare il numero più elevato di studenti che si immatricolano (la qual cosa ha determinato una concorrenza al ribasso e la penalizzazione delle sedi più severe e selettive). Si constata ora che l'eguaglianza del valore dei titoli conseguiti nelle varie sedi è soltanto nominale. Ma l'abolizione indiscriminata del valore

legale del titolo di studio «sarebbe un salto nel buio». Occorrerebbero strutture di accreditamento capaci di valutare i laureati. Non vi sono però sul tappeto proposte concrete in tal senso. Il SAUR si vede perciò costretto a non esprimere un giudizio sull'ipotesi in esame dell'abolizione del valore legale della laurea. Il professor Sacchi ha osservato inoltre che, anche se nel mercato del lavoro privato si è già verificata da tempo una sorta di abolizione del valore legale della laurea, tuttavia non si è registrato alcun effetto di una competizione virtuosa tra atenei (uno dei motivi principali per cui si sostiene tale scelta abolizionista) e nemmeno si sono stipulati accordi tra università e rappresentanze del mondo del lavoro (commercio, industria) per realizzare corsi di laurea specifici. In sostanza, non ci sono prove di effetti positivi determinati dall'abolizione del valore legale della laurea. C'è anzi da paventare che tale riforma produrrebbe «una differenziazione netta tra università per ricchi e università per poveri». Ad avviso del professor Sacchi sarebbero opportuni, se non necessari, per arginare lo scadimento della qualità della formazione universitaria, provvedimenti quali: la rivisitazione del meccanismo del 3+2, una graduale riduzione del numero delle università, l'uso dei conseguenti risparmi per rifinanziare sia le carriere sia i fondi di ricerca, lo sviluppo di forme di integrazione università/mondo del lavoro, lo sviluppo della formazione permanente per l'aggiornamento e la qualificazione dei laureati; la promozione della qualità dei diplomati della scuola media superiore che accedono alle università.

Per l'USPUR è intervenuto il professor Rosario Nicoletti, membro della giunta nazionale. Il professor Nicoletti ha iniziato osservando che nel tempo vi è stata una continua erosione del valore legale del titolo di studio, attualmente richiesto unicamente per l'accesso a buona parte dei concorsi per assunzione nella P.A. e per l'accesso agli esami di abilitazione alle professioni regolamentate. Tra le cause di tale erosione vi è «un continuo slittamento verso una disomogeneità ed una disuniformità» dei corsi di laurea, dovuto sia all'autonomia delle università, sia anche alla proliferazione delle materie e all'aumento del sapere complessivo. Il valore legale permane, ma gli insegnamenti sottostanti si sono diversificati e spesso polverizzati. Per rimediare a questa situazione, tuttavia, l'abolizione del valore legale della laurea senza varare misure di contorno produrrebbe più danni che vantaggi. L'USPUR si dichiara assolutamente favorevole all'accredimento dei corsi di laurea, ad un accreditamento, però, che riguardi la qualità dell'insegnamento. Al riguardo le associazioni sindacali potrebbero svolgere un ruolo importante, contribuendo all'individuazione delle procedure e degli strumenti più adatti per l'accredimento. Il professor Nicoletti ha sottolineato inoltre la necessità di rivedere le leggi che determinano i controlli per l'accesso agli esami per l'abilitazione all'esercizio delle professioni, nonché i criteri di accesso agli ordini professionali («che si preoccupano molto di prevenire la concorrenza, ma scarsamente del livello di competenza dei propri iscritti»). In conclusione, il professor Nicoletti ha osservato che il nostro sistema universitario, con oltre 90 università operanti nel territorio del Paese, può elevare la qualità

solo nella direzione di una rilevante differenziazione relativamente all'offerta formativa proposta. Per pervenire a questo risultato l'abolizione del valore legale della laurea può dare un importante impulso, a condizione tuttavia che sia accompagnata dalla sistematica valutazione delle conoscenze e delle capacità acquisite dai laureati che escono dalle università.

### 3.6 AUDIZIONE DEL CONSIGLIO UNIVERSITARIO NAZIONALE

Per l'audizione del Consiglio universitario nazionale, svoltasi il 15 giugno 2011, è intervenuto il Presidente, professor Andrea Lenzi, accompagnato dal professor Fabio Naro, segretario generale e consigliere.

In apertura il professor Lenzi ha consegnato agli uffici della Commissione un documento di sintesi del dibattito svoltosi all'interno del CUN in previsione dell'audizione (vedi Appendice n. 4.16)

La comunicazione del professor Lenzi ha riguardato i seguenti punti principali:

- il fondamento giuridico del valore legale della laurea nel nostro ordinamento;
- le conseguenze negative dell'eguaglianza dei titoli di studio, qualsiasi sia la qualità del corso di studi seguito;
- le condizioni per rendere praticabile l'ipotesi di abolizione del valore legale del titolo di studio.

Circa il primo punto, il professor Lenzi ha ricordato le autorevoli considerazioni del professor Sabino Cassese: in Italia non esiste una legge specifica che conferisca direttamente valore legale ai titoli di studio. Tuttavia tale valore legale è stato introdotto nel nostro ordinamento in modo indiretto a favore dei titoli conseguiti negli atenei statali o autorizzati dallo Stato. Ad esempio nel DM n. 270 del 2004 si stabilisce che i titoli conseguiti al termine dei corsi di studio dello stesso livello, appartenenti alla stessa classe, hanno «identico valore legale». Il valore legale del titolo di studio si esplica nel rendere possibile ai suoi possessori la partecipazione a determinate importanti procedure concorsuali, in particolare a quelle dell'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio delle professioni regolamentate e a quelle dei concorsi per assunzione nella Pubblica Amministrazione.

Quanto al secondo punto, ad avviso del CUN nel dibattito sull'argomento dell'abolizione del valore legale della laurea non è chiaro se si vuole passare ad una concezione totalmente privatistica del titolo di studio, oppure all'assegnazione di un *ranking* al titolo di studio in base alla sua qualità. Comunque sia, le diverse opinioni concordano nel ritenere che il sistema universitario italiano ha bisogno di una maggiore competitività tra gli atenei e che l'attuale attribuzione di valore indifferenziato ai titoli di laurea ottenuti nelle varie università, spesso caratterizzati da percorsi di studio assai diversi, determina seri inconvenienti. Tra questi: una maggiore difficoltà nella selezione dei migliori laureati per la pubblica

amministrazione (obbligata a valutare nello stesso modo ogni titolo di studio), la deresponsabilizzazione delle università nella scelta dei docenti e dei ricercatori (dato l'identico valore formale del titolo rilasciato) e le erronee valutazioni degli studenti (e delle loro famiglie), indotti a credere che qualunque sia l'università che rilascia il titolo le possibilità di impiego saranno le medesime, e portati così a scegliere le università più comode o più facili.

Quanto al terzo punto, secondo il CUN oggi non è pensabile un'abolizione *tout court* del valore legale del titolo di studio, ma è solo possibile l'introduzione di un sistema di accreditamento dei corsi di laurea da parte di un soggetto terzo. In qualche modo la legge 240 del 2010, che affida all'ANVUR compiti di valutazione e accreditamento delle università e dei corsi di laurea, si è avviata su questa strada. Solo dopo che il funzionamento di tale sistema di accreditamento sarà stato messo a punto e ben verificato, il che richiederà certamente un congruo periodo di tempo, si potrà eventualmente pensare ad abolire il valore legale della laurea. Va comunque evitato che, relativamente alle professioni regolamentate, siano gli ordini professionali ad assumere il ruolo di ente accreditatore. In ogni caso le università, a differenza di quanto comunemente si pensa, non temono una verifica esterna, ma la auspicano, per dimostrare la loro competenza. Il professor Lenzi, anche a seguito dei contatti avuti con colleghi di altri Paesi europei, ha prospettato con favore l'idea di un sistema di accreditamento a livello europeo. Si tratterebbe di una certificazione riconosciuta e «spendibile» in tutta l'Unione europea, una sorta di patente o di «bollino blu» che, oltre a presentare le massime garanzie di terzietà e modernità nella valutazione, consentirebbe all'occorrenza ai nostri laureati di potersi collocare senza difficoltà sul mercato del lavoro europeo.

Il professor Lenzi ha tenuto infine a sottolineare che l'abolizione del valore legale della laurea comporterebbe necessariamente anche la liberalizzazione delle rette studentesche, perché un'università per competere deve disporre di maggiori fondi onde riuscire a reclutare sul mercato le migliori risorse didattiche e di ricerca. Ma la liberalizzazione della tassazione universitaria sarebbe consentibile solo se esistesse un ottimo sistema di diritto allo studio, che con adeguate borse di studio e simili provvidenze garantisse anche agli studenti meritevoli meno abbienti di poter frequentare i corsi di laurea di più elevata qualità. Accanto all'introduzione di un buon meccanismo di accreditamento (auspicabilmente di natura europea) va quindi previsto anche un efficace sistema di tutela del diritto allo studio.

### 3.7 AUDIZIONE DELLA FEDERAZIONE NAZIONALE DEGLI ORDINI DEI MEDICI CHIRURGHI E DEGLI ODONTOIATRI

Il giorno 22 giugno 2011 si è svolta l'audizione della Federazione nazionale degli ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri, rappresentata dal dottor Marco Cavallo, direttore generale, dal dottor Ezio Casale, con-

sigliere del comitato centrale e dal dottor Marcello Fontana, funzionario dell'ufficio legislativo.

Dopo una breve introduzione del dottor Cavallo, a presentare l'opinione della Federazione sul tema dell'indagine conoscitiva è stato il dottor Casale, che ha seguito e commentato un documento elaborato per l'occasione dalla Federazione (allegato Appendice n. 4.17). In particolare i punti esaminati nell'audizione sono stati i seguenti:

- parere della Federazione circa l'abolizione del valore legale della laurea;
- fondamento legislativo del valore legale della laurea;
- valutazione dell'attuale formazione universitaria dei medici e degli odontoiatri;
- i problemi dell'accesso alle facoltà di medicina e odontoiatria dovuti alla determinazione del numero programmato di studenti e alle loro modalità di selezione;
- possibili miglioramenti del processo formativo universitario, tra cui in particolare la revisione dell'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione di medico e odontoiatra;
- gli effetti dell'abolizione del valore legale della laurea in medicina e odontoiatria sulla libera circolazione professionale nell'Unione europea dei medici e degli odontoiatri italiani.

L'opinione dei rappresentanti della Federazione su questi punti può essere così riassunta.

La Federazione ha manifestato forti dubbi circa l'opportunità dell'abolizione del valore legale della laurea e dell'adozione nel nostro Paese del modello «abolizionista» vigente nel mondo anglosassone. Si temono le conseguenze del venir meno, dal punto di vista giuridico, della certezza di un titolo che certifica la conclusione di un percorso formativo compiuto secondo la normativa vigente, condizione necessaria per l'accesso all'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione, nonché per la partecipazione a concorsi banditi nella pubblica amministrazione e per l'inquadramento in precisi profili funzionali lavorativi.

La Federazione ha tenuto a sottolineare che nel nostro Paese il valore legale del titolo di studio non è «normato» da una specifica legge o regolamento, ma risulta affermato in alcune disposizioni legislative, tra cui in particolare le seguenti:

– *«Le denominazioni di università, ateneo, politecnico, istituto di istruzione universitaria, possono essere usate soltanto dalle università statali e da quelle non statali riconosciute per rilasciare titoli aventi valore legale a norma delle disposizioni di legge»* (articolo 10 della legge 30 novembre 1973, n. 766)

– *«I titoli di studio universitari conseguiti al termine dei corsi di studio dello stesso livello, appartenenti alla stessa classe, hanno identico valore legale ai fini dell'ammissione agli esami di Stato»* (articolo 7, comma 1, del DPR 5 giugno 2001, n. 328)



– «I titoli conseguiti al termine dei corsi di studio dello stesso livello, appartenenti alla stessa classe, hanno identico valore legale» (articolo 4, comma 3, del DM 22 ottobre 2004, n. 270).

– Infine la Federazione ha menzionato l'obbligo derivante dal diritto comunitario (vedi in particolare la direttiva 7 settembre 2005, n. 2005/36/CE, recepita nel nostro ordinamento con il decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206) del previo conseguimento di un determinato titolo di studio per l'accesso ad alcune professioni, tra cui quelle qui considerate.

Quanto al sistema formativo universitario, la Federazione ha rilevato per prima cosa l'attuale fase di progressiva difficoltà, attribuita ai seguenti principali fattori:

– una significativa riduzione dei docenti universitari del settore (da 13.319 nel 2006-2007 a 12.107 nel 2010-2011);

– la mancata applicazione delle norme di cui al decreto legislativo 517/1999, riguardanti la strutturazione del sistema formativo medico nel tessuto sanitario, e in particolare il lento sviluppo dell'istituzione delle Aziende Ospedaliere – Universitarie (che in numerosi casi non hanno nemmeno redatto l'Atto aziendale esplicitante la loro missione formativa);

– la scarsa applicazione delle reti formative degli Ospedali per l'operatività dei Corsi delle Scuole di Specializzazione (previste dai Protocolli di intesa tra Regioni e Università);

– la mancanza di accordi strutturati per assicurare ai Corsi di laurea e alle Scuole di Specializzazione un collegamento con la Medicina territoriale;

– il troppo modesto investimento pubblico (e privato) italiano in ricerca scientifica nel settore biomedico, essenziale per lo sviluppo di un'alta qualità nelle attività diagnostiche e terapeutiche.

Comunque, a parere della Federazione, la formazione universitaria per le lauree magistrali in medicina e odontoiatria offre ancora sufficienti garanzie di una preparazione professionale conforme agli *standard* di alta qualità previsti dall'ordinamento didattico nazionale. Attualmente nelle diverse sedi universitarie sono tenuti 46 corsi di laurea in medicina e 35 in odontoiatria. I contenuti del programma di studio attengono a tre grandi aree di conoscenze: le scienze di base, la pratica medica e la metodologia, le scienze umane. Vi è grande attenzione all'integrazione di scienze di base e discipline cliniche, con precoce coinvolgimento clinico degli studenti, subito orientati ad un corretto approccio con il paziente. Particolare importanza viene data alla conoscenza della metodologia medico-scientifica. All'acquisizione di tale conoscenza è affiancata la formazione umanistica indispensabile per l'intero processo formativo scientifico-professionale, onde sviluppare la sensibilità necessaria per interagire con l'uomo malato. Alla luce di tale complessa e ricca realtà, la Federazione non ritiene che l'abolizione del valore legale della laurea in medicina e odontoiatria garantirebbe un miglioramento del percorso formativo. L'assenza

di controllo prodotta da tale abolizione rischierebbe, viceversa, di determinare un declino della qualità formativa, fatto grave in una materia tutelata dalla Costituzione relativa al grande valore da salvaguardare della salute dei cittadini.

Un altro punto su cui è intervenuta la Federazione è quello dell'accesso alle facoltà di medicina e odontoiatria. Per tale accesso la legge n. 264 del 1999 prevede un numero di posti programmato, definito ogni anno dal MIUR. La Federazione ritiene che il vigente metodo di selezione degli studenti presenti gravi difetti, quali l'assenza di valutazione delle attitudini e delle motivazioni dei candidati, la mancata valorizzazione del voto del diploma di scuola media superiore (comunque da normalizzare sui valori dell'area di riferimento) e la discutibile scelta delle prove di selezione effettuata dal Ministero, prove consistenti in 80 quiz a risposta multipla, spesso relativi ad ambiti nozionistici e di cultura generale non pertinenti alla specifica selezione. La Federazione ha anche criticato l'attuale modalità di determinazione del numero di medici e odontoiatri annualmente necessari: per l'anno accademico 2011-2012 il numero dei posti richiesti dalle Regioni è di 10.586 posti per la professione medica e di 850 posti per la professione odontoiatrica. Tali numeri non tengono in adeguato conto, secondo la Federazione, né dell'elevato numero di pensionamenti di medici e odontoiatri previsto nei prossimi anni, né delle prevedibili future trasformazioni dei modelli di assistenza sanitaria.

Ad avviso della Federazione esistono comunque ampi spazi di miglioramento del sistema formativo nelle discipline sanitarie di propria competenza. In primo luogo potrebbero essere apportate opportune modifiche ai criteri per la valutazione delle università, onde sviluppare una competizione virtuosa tra atenei e un miglior impiego dei finanziamenti pubblici per l'attività di ricerca. Ma una sostanziale possibilità di miglioramento dell'intero sistema formativo universitario sarebbe rappresentata da una profonda revisione dell'esame di Stato per l'abilitazione professionale. Tale esame è attualmente regolamentato dal DM 19 ottobre 2001, n. 445, e consiste in un tirocinio di tre mesi, avente carattere esclusivamente valutativo e non formativo, nonché in una prova scritta consistente nella risposta a 180 quiz, estratti a sorte da un monte di circa 5.000 quiz incrementati ogni anno di circa 400 quiz. Secondo la Federazione l'esame andrebbe totalmente riformato e configurato in una prova da cui effettivamente emergano le capacità del candidato di diagnosi e terapia in situazioni concrete. Inoltre la valutazione dovrebbe essere affidata a commissioni prive di conflitto di interesse, in cui le professioni, e non l'università, valutino i risultati della formazione universitaria e rilascino l'abilitazione.

Infine, l'abolizione del valore legale della laurea in riferimento alla libera circolazione dei professionisti medici all'interno dell'Unione europea, (regolata dal decreto legislativo n. 368 del 1999, che recepisce le direttive 93/16/CEE, 97/50/CE, 98/63/CE e 99/46/CE, nonché dal decreto legislativo n. 206 del 2007, che recepisce la direttiva 2005/36/CE e la di-

rettiva 2006/100/CE), secondo la Federazione, andrebbe a stravolgere lo stato attuale del riconoscimento dei titoli italiani a livello europeo nel settore, nonché andrebbe a scontrarsi con le norme (sempre riconosciute a livello europeo) in tema di organizzazione, deontologia, controllo e responsabilità in ordine ad un bene tutelato dalla Costituzione quale è quello della salute della collettività.

### 3.8 AUDIZIONE DEL MINISTRO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA

L'audizione del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca *pro tempore*, onorevole avvocato Mariastella Gelmini, si è tenuta il 5 luglio 2011. Si è ritenuto di riportare integralmente, qui di seguito, il contenuto del resoconto stenografico della seduta per la parte relativa alle dichiarazioni del Ministro sul tema.

*«Signor Presidente, onorevoli senatori, per quanto riguarda l'abolizione del valore legale del titolo di studio vorrei precisare che stiamo lavorando a uno dei provvedimenti di attuazione della legge di riforma dell'università più importanti, quello che riguarda l'accreditamento. Pur essendo personalmente favorevole all'abolizione del valore legale del titolo di studio, credo che questo sia un punto di arrivo e non di partenza cui si giunge attraverso l'accreditamento, cioè spostando il concetto di laurea dal cosiddetto «pezzo di carta», ovvero dal provvedimento meramente amministrativo, alla verifica della qualità e dell'omogeneità della qualità dei corsi delle diverse università. Su questo il professor Schiesaro, unitamente al dottor Livon, il nuovo direttore generale per l'università, lo studente e il diritto allo studio universitario, sta lavorando in accordo con la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI), i cui rappresentanti incontrerò domani nell'ambito del tavolo che sta conducendo una riflessione sulle modalità dell'accreditamento. La scelta che è stata compiuta per mettere mano a questo problema prevede quindi di istituire un sistema di accreditamento delle università e dei corsi. Conto di poter portare all'attenzione del Consiglio dei Ministri il relativo schema di decreto legislativo alla fine di luglio o al massimo all'inizio di settembre.*

*Nell'ambito di tale provvedimento vengono istituite rigorose modalità di valutazione e accreditamento periodico dei corsi e delle sedi, nonché un sistema che dovrebbe partire da subito per i nuovi corsi e le nuove sedi ed entrare a regime, una volta completata la valutazione di tutte le sedi e di tutti i corsi già esistenti, nell'arco di cinque anni.*

*Ritengo che anche il nostro Paese potrà pervenire all'abolizione del valore legale del titolo di studio, ma allo stato non è questo il principale obiettivo che ci prefiggiamo. Oggi cerchiamo di innalzare la qualità della ricerca e della didattica all'interno delle nostre università, al Nord come al Sud, attraverso criteri di valutazione omogenei che capitalizzano il lavoro svolto precedentemente dal Comitato di indirizzo per la valutazione*

della ricerca (CIVR) e dal Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU), ma che devono diventare sistematici e stabili nel tempo; è proprio questo il processo che il Presidente dell'ANVUR, il professor Fantoni, e tutti i componenti dell'ANVUR stanno portando avanti».

### 3.9 AUDIZIONE DEL MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E L'INNOVAZIONE

L'audizione del Ministro *pro tempore* per la pubblica amministrazione e l'innovazione, professor Renato Brunetta, si è tenuta il 20 luglio 2011.

Il Ministro ha esordito osservando che le profonde trasformazioni della società italiana intervenute negli ultimi decenni (in particolare l'università non più di *élite* ma di massa, i cambiamenti del mercato del lavoro e delle modalità del suo accesso, la progressiva internazionalizzazione competitiva delle economie) hanno reso sempre meno valido ed utile il principio del valore legale del titolo di studio, principio basato su una copiosa normativa stratificatasi negli ultimi 80 anni e affermatosi in un contesto molto diverso da quello attuale. Le norme sono rimaste le stesse, mentre sono cambiate la società, la scuola, l'università e il mercato del lavoro. Tale disallineamento di regole e società va evidentemente superato. Ma si tratta di un cambiamento non da poco, ha sottolineato il Ministro. La modifica del principio del valore legale del titolo di studio infatti determinerà profonde conseguenze in ambiti di grande rilevanza, quali il sistema universitario, il mercato del lavoro e l'accesso per concorso ai pubblici uffici.

A questo riguardo, ha continuato il ministro Brunetta, la riforma universitaria introdotta dal ministro Gelmini con la legge 240/2010 definisce linee di intervento molto apprezzabili. L'obiettivo è di passare dal concetto di valore legale a quello di valore sostanziale del titolo di studio. Si tratta cioè di fare in modo che la laurea garantisca davvero il conseguimento di un certo livello di formazione culturale, certifichi cioè correttamente l'investimento in capitale umano che il titolo di studio fa credere. Per questo occorre che il titolo venga rilasciato da una istituzione riconosciuta, accreditata da organismi pubblici coordinati e vigilati da un soggetto terzo (in Italia il MIUR). La riforma dell'università realizzata mediante la legge Gelmini opera su queste linee. Il sistema di accreditamento delle università da essa introdotto qualifica i centri di insegnamento, tende a strutturare di fatto un *ranking* tra le università e afferma i principi di trasparenza e meritocrazia nell'accesso al finanziamento pubblico.

Per quanto riguarda la Pubblica Amministrazione, per la partecipazione ai concorsi di assunzione la normativa vigente richiede che il candidato sia in possesso di determinati titoli accademici o di istruzione superiore, aventi valore legale. Abrogare *tout court* tale valore legale significherebbe consentire l'accesso ai concorsi pubblici a chiunque, indipen-

dentemente dal *curriculum* formativo, cosa evidentemente priva di senso. Un accesso selettivo ai concorsi è indispensabile. Se si vuole abrogare il valore legale del titolo di studio, occorre quindi prevedere meccanismi sostitutivi che siano in grado di assicurare alla selezione preconcorsuale livelli qualitativi adeguati.

Il ministro Brunetta ha tenuto inoltre a sottolineare che il valore legale della laurea mostra i suoi limiti anche con riferimento alla sempre più importante dimensione globale internazionale del mercato del lavoro. In un numero crescente di casi i bandi di concorso per assunzioni nella Pubblica Amministrazione devono essere formulati in modo da consentire l'accesso anche a lavoratori provenienti dall'estero, che in genere sono dotati di titoli di studio non conferiti da università italiane, non aventi quindi valore legale.

Comunque, ha osservato il ministro Brunetta, il percorso delineato con la riforma dell'università promossa dal ministro Gelmini si muove nella direzione giusta: la legge 240/2010, con l'introduzione di un meccanismo di accreditamento delle università e di un sistema coerente di incentivi, appare in grado di predisporre un contesto di qualità e di spingere le università ad una competizione virtuosa. Ciò consentirà l'adozione di passi successivi in grado di affrontare anche il nodo dell'abolizione del valore legale della laurea, un obiettivo da perseguire, ma a lungo termine. Ma, per eliminare gradualmente la concrezione di norme esistente entro cui si colloca il valore legale della laurea (che il ministro Brunetta ha definito «sedimentazione preindustriale»), non basta l'intervento sulla normativa universitaria: occorre anche modificare le leggi che disciplinano l'organizzazione e l'accesso alle pubbliche amministrazioni, nonché le leggi e i regolamenti riguardanti l'accesso agli Ordini professionali.

Il ministro Brunetta ha concluso il suo intervento evidenziando l'esperienza molto positiva verificata nel suo Ministero con l'adozione di moderne tecniche informatiche di selezione del personale in recenti concorsi per assunzione di dipendenti pubblici. Le prove di selezione consistono in insiemi di domande a risposta multipla (tipicamente varie decine di domande) a cui rispondere per iscritto (con una crocetta) in tempi assai limitati (in cui è assai difficile copiare). L'esame delle risposte è effettuato automaticamente mediante *computer* (rendendo impossibile l'influenza delle raccomandazioni). Con tali tecniche si possono esaminare popolazioni di candidati assai numerose in poco tempo e a costi contenuti. Se le domande sono ben congegnate, le prove individuano molto bene i candidati meglio preparati. La selezione diviene così davvero basata su criteri di valutazione sostanziali, svincolandosi dalle poco meritocratiche logiche formali. In concorsi pubblici che adottino queste modalità di prova, dove non si tiene in alcun conto il voto di laurea, il valore legale della laurea ha unicamente la funzione di limitare il numero delle domande di partecipazione. La laurea svolge quindi solo il compito di individuare i soggetti potenzialmente idonei a ricoprire i profili ricercati.

## CAPITOLO 4

### L'ESPERIENZA NEGLI STATI UNITI E NEL REGNO UNITO IN CUI LA LAUREA NON HA VALORE LEGALE. I PROCESSI IN CORSO DI ARMONIZZAZIONE DEI SISTEMI DI ALTA FORMAZIONE DEI PAESI EUROPEI

Si è ritenuto opportuno completare l'indagine conoscitiva sull'eventuale abolizione in Italia del valore legale della laurea fornendo sintetiche informazioni:

- sui sistemi universitari di due importanti Paesi in cui il diploma di laurea non ha valore legale, gli Stati Uniti d'America e il Regno Unito;
- sui processi di armonizzazione dei sistemi di alta formazione in atto nei Paesi europei.

#### 4.1 STATI UNITI D'AMERICA

Il sistema universitario degli Stati Uniti d'America è uno dei meglio sviluppati nel mondo. I dati del suo successo sono incontrovertibili: una elevata quota di laureati nella popolazione, bassi tassi di abbandono dell'università, cospicua tutela del diritto allo studio degli studenti capaci e meritevoli ma privi di mezzi, effettiva collocazione di lavoro ben allineata con gli studi fatti, apprezzamento della formazione universitaria da parte dei datori di lavoro, marcata correlazione positiva tra laurea, reddito di lavoro e prospettive occupazionali.

Il sistema universitario degli Stati Uniti è caratterizzato da un'ampia autonomia normativa, amministrativa e didattica, che consente incessanti adeguamenti e variazioni dell'offerta formativa a seconda della richiesta e dei bisogni delle comunità. Questa libertà in un Paese così vasto e multiculturale è fondamentale per dare pronta e adeguata risposta ai continui cambiamenti sociali ed economici. La libertà di diffusione della cultura (o meglio «delle culture») è garantita dalla Costituzione, il cui primo emendamento tutela e promuove pienamente la libertà di parola e di opinione. Contrasterebbe a tale fondamentale principio l'imposizione da parte del governo federale di percorsi di studio o materie obbligatorie.

Le regole sono un po' differenti nel settore dell'educazione scolastica. In questo settore, in base alla Costituzione, al governo federale spetta solo la definizione delle linee programmatiche e delle caratteristiche generali del sistema educativo (relative ad elementi importanti quali i fondi, i contratti degli insegnanti, la loro certificazione, i libri di testo e le biblioteche). Nel quadro di tali direttive generali ciascuno Stato decide poi con ampia autonomia le proprie linee programmatiche operative mediante uno specifico organismo decisionale denominato *State Board of Education* (comitato scolastico statale). I membri di questo comitato sono eletti dai cittadini e nominano il provveditore agli studi (*Superintendent of Schools*). Le decisioni prese dallo *State Board of Education* ven-

gono applicate localmente dai comitati dei distretti scolastici (*Local School Board*), responsabili in materia di politica scolastica e di programmi di studio. I distretti scolastici sono negli USA 15.500.

Le università sono libere di fondarsi e libere di scegliersi una *mission* che individui il loro carattere distintivo, la cultura da rappresentare, i bisogni della comunità e degli studenti da servire. In virtù del loro inserimento nel piano generale dell'offerta formativa, esse ricevono in vari modi sovvenzioni da parte degli Stati e sono soggette a forme di controllo pubblico sull'attività esercitata e sulla rispondenza a *standard* tecnico-qualitativi. La sopravvivenza delle università statunitensi dipende dalla credibilità che esse si guadagnano attraverso il complesso sistema di accreditamento e attraverso il superamento dei controlli di qualità a livello statale necessari per ottenere finanziamenti pubblici.

Il sistema universitario americano, al contrario di quello italiano, è decentrato. In esso non prevale l'università privata (contrariamente a quello che molti ritengono), ma quella pubblica, almeno in termini di numero degli atenei (gli atenei privati sono 2.285 sul totale di 7.000 università e *colleges* presenti sul territorio statunitense). Le più prestigiose università statunitensi sono tuttavia private (Yale, Harvard, Princeton, MIT, Stanford, eccetera).

Le università, anche per via della rilevanza dei propri patrimoni e degli investimenti che riescono a calamitare, sono gestite in modo simile alle aziende con criteri manageriali e imprenditoriali. La struttura della *governance* è duale, basata sulla negoziazione tra la *faculty* (il corpo docente), che propone (con la mediazione del *dean*, il rettore), e il consiglio di amministrazione, che decide ed ha in generale un gran peso.

Lo stile «aziendale» di gestione delle università americane riguarda senza grandi differenze sia le università private sia le università statali, tutte ormai simili a medie o grandi imprese con un'amministrazione managerialmente competente e un'accurata gestione dei bilanci. Tra le università statali e le università private non vi sono importanti differenze nemmeno sotto altri aspetti, quali il reclutamento del personale docente, le regole burocratiche, le infrastrutture di base (aule e biblioteche), eccetera. Il «mercato» dei professori è unico, con facili transizioni da università statali a università private e viceversa, perché per lunga tradizione accademica la docenza in questi due tipi di università ha sempre presentato le stesse caratteristiche.

La maggiore differenza tra il mondo universitario statunitense e quello europeo è costituita dal fatto che negli USA la formazione superiore non è ritenuta una funzione di diretta responsabilità statale. A tale formazione partecipano in piena concorrenza sia le università statali sia le università private. Il valore dei titoli di studio rilasciati alla fine dei corsi di laurea dipende esclusivamente dalla loro qualità e, precisamente, da come essa viene apprezzata dagli studenti e dai sistemi di accreditamento (in genere operati da Organismi provenienti dal mercato del la-

vorò). Non vi è alcun riconoscimento di valore legale per i titoli di studio rilasciati al termine dei corsi.

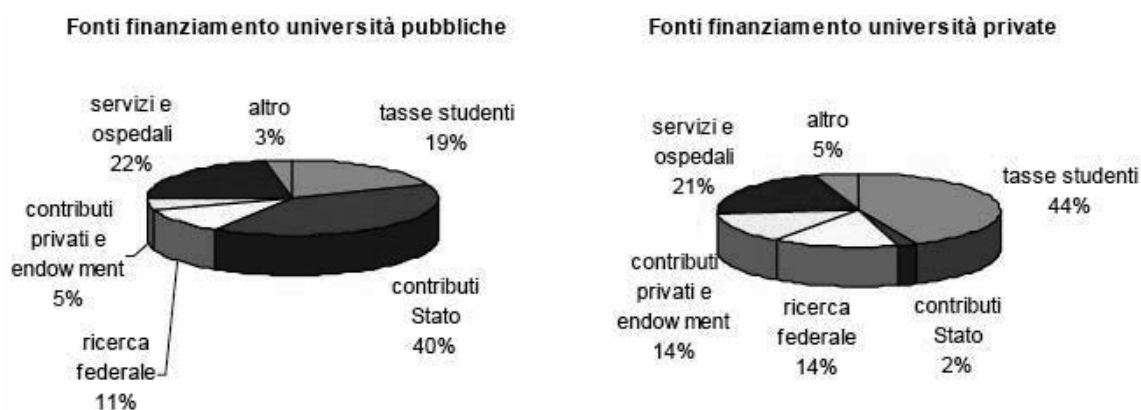
Per comprendere meglio il funzionamento del sistema accademico statunitense (e le ragioni del prestigio mondiale di alcune sue università), è opportuno approfondire l'aspetto del finanziamento.

Il finanziamento delle università statunitensi dipende da diverse fonti, così raggruppabili:

- tasse d'iscrizione degli studenti (*tuition e fees*, esclusi i pagamenti di servizi tipo vitto e alloggio);
- contributi del governo statale (e degli enti locali nel caso dei *community colleges*);
- finanziamento di ricerche da parte di agenzie governative federali;
- donazioni e finanziamenti privati alla ricerca;
- rendite del patrimonio (*endowment*);
- utili da vendite, servizi, attività ausiliarie, ospedali (incluse le tariffe dei servizi di vitto e alloggio per studenti e docenti).

Nell'analisi della diversa importanza di questi finanziamenti nei bilanci delle università, è opportuno distinguere tra università pubbliche e private (la maggior parte delle quali sono formalmente istituzioni *non-profit*), come mostra il seguente grafico.

Grafico



Come si vede, il finanziamento delle università dovuto alle tasse studentesche raggiunge il 44 per cento nel caso delle università private, contro il 19 per cento nel caso delle università statali. Il finanziamento delle università dovuto ai contributi statali, pari ad appena il 2 per cento nelle università private, sale al 40 per cento per le università statali. Il finanziamento delle università dovuto ai contratti di ricerca non è molto diverso nei due tipi di università (11 per cento nelle università statali contro il 14 per cento nelle università private). Il finanziamento delle università dovuto alle donazioni dei privati e alle rendite del patrimonio è nettamente maggiore nelle università private (14 per cento, contro appena il 5 per cento nelle università statali).



Questi dati si riferiscono all'intero sistema universitario statunitense e sono perciò dati medi; ovviamente vi possono essere notevoli variazioni da una università all'altra. Ad esempio, le migliori *research universities* (le università USA si dividono in «*research universities*», dove oltre all'insegnamento si fa ricerca, e le «*teaching universities*», dove si fa soprattutto insegnamento) ottengono in genere rispetto alle *teaching universities* maggiori contributi per le ricerche e molto superiori flussi di donazioni e rendite da patrimonio (soprattutto nelle università private), il che permette a questi atenei di ridurre l'incidenza complessiva delle tasse studentesche.

Per quanto riguarda le tasse d'iscrizione, va sottolineato che il 62 per cento circa del loro ammontare complessivo è in realtà a sua volta sostenuto «a monte» dai governi statali tramite borse di studio (per un 11 per cento circa) e prestiti a tassi agevolati a studenti e ai loro genitori (per il restante 51 per cento). Un ulteriore 24 per cento dell'ammontare delle tasse d'iscrizione è poi restituito immediatamente dalle università stesse agli studenti meritevoli e bisognosi in forma di borse di studio.

Le università statali ricevono dallo Stato di appartenenza contributi quasi interamente costituiti dal finanziamento delle spese generali (ovviamente a carico della fiscalità dello Stato). Una modesta frazione del finanziamento di provenienza statale (circa il 2 per cento) è invece diretto a sostenere specifici progetti di ricerca o a compensare attività di servizio svolte dall'università. Questo tipo di contributo è presente anche nel caso delle università private.

La ricerca è anche in parte finanziata da privati, tramite contratti e donazioni. I contratti di ricerca stipulati con le imprese riguardano tipicamente il finanziamento di particolari progetti di ricerca di cui le imprese sono interessate a sfruttare i risultati.

Le donazioni date «in cambio di nulla» sono una pratica molto diffusa negli Stati Uniti, anche perché incentivata fiscalmente. Oltre che alla ricerca, le donazioni possono essere fatte per altri obiettivi, quali il miglioramento delle strutture didattiche, la costruzione di edifici e il finanziamento di borse di studio e di cattedre. I donatori sono, tipicamente, fondazioni benefiche ed ex-studenti (noti come *alumni*) che hanno fatto fortuna e sono rimasti affezionati al loro *college*, riconoscendone l'importanza per il loro successo. Le donazioni sono una fonte di finanziamento assai praticata in tutte le università statali e private, grandi e piccole. Tuttavia le università più prestigiose fanno la parte del leone, anche perché i loro ex-studenti sono più frequentemente persone di successo.

Molte università hanno accumulato nel corso del tempo, per merito delle donazioni, un cospicuo patrimonio (detto *endowment*). Questo patrimonio viene oculatamente investito in modo da conservare (e possibilmente incrementare) il proprio valore e fornire anche rendite annue, che l'università poi utilizza come una forma di auto-finanziamento (tipicamente per borse di studio, fondi di ricerca e stipendi delle cattedre dette *endowed*).

Le università più prestigiose hanno patrimoni molto elevati. La più ricca è Harvard, dotata di un patrimonio complessivo di quasi 19 miliardi di dollari (senza eguali nel mondo). Seguono, piuttosto distanziate, Yale, con circa 10 miliardi di dollari, e poi Stanford e Princeton, con circa 8 miliardi.

Anche le università statali possono essere dotate di patrimonio (*endowment*), che però è mediamente più esiguo dei patrimoni delle università private. Ad esempio, l'università del Michigan ha un patrimonio di oltre 3 miliardi di dollari, l'università di Berkeley (California) di poco più di 2 miliardi di dollari.

I meccanismi di finanziamento sopra descritti sono per molti aspetti legati alla qualità della «prestazione» dell'università, determinando così un forte incentivo economico per il suo comportamento «virtuoso», fatto di ovvia grande importanza per il funzionamento globale del sistema universitario nazionale statunitense.

Particolare nelle università statunitensi è anche il rapporto tra l'università e lo studente. Il fatto che le tasse d'iscrizione rappresentino una quota rilevante del finanziamento complessivo dell'università e siano elevate, comporta che negli USA più che altrove si stabilisca un rapporto università-studente molto simile a quello impresa-cliente. La soddisfazione dei propri studenti e laureati è un elemento considerato molto importante dagli atenei. Gli stessi studenti, dati gli ingenti costi della loro formazione, sono molto esigenti circa il buon funzionamento della didattica.

Un altro incentivo economico al buon funzionamento delle università è relativo alla ricerca e riguarda soprattutto le *research universities*. Poiché l'acquisizione di finanziamenti per progetti di ricerca costituisce una significativa fonte di finanziamento dell'università, vi è un forte incentivo per gli atenei ad assumere docenti che siano anche bravi ricercatori. Inoltre, una ricerca di alto livello costituisce per gli atenei un ottimo biglietto di presentazione per attrarre donazioni e finanziamenti privati.

Il sistema universitario statunitense è per gli studenti fortemente meritocratico. Rigorosamente meritocratico, specie nelle università prestigiose, è il vaglio all'ammissione. Per accedere all'università lo studente deve allegare alla domanda di ammissione una varietà di documenti, tra cui una lettera di presentazione, il programma di studi e l'indicazione di come il candidato intende finanziare il primo anno di studi, e deve inoltre superare con adeguato punteggio, 12 mesi prima dell'inizio dell'anno accademico, impegnativi test nazionali di valutazione. La lettera di presentazione contiene un giudizio dei professori della scuola secondaria sulle capacità dello studente negli studi prescelti, sulla sua maturità, sull'attitudine allo studio, sulle sue motivazioni. Nel caso in cui lo studente abbia già avuto delle esperienze di lavoro significative, potrà presentare anche una lettera del datore di lavoro. Nel programma di studi deve essere ben evidenziata la spinta motivazionale del candidato al percorso universitario che vuole intraprendere. Il merito viene poi premiato in vari modi in tutto il corso di studio.

Negli Stati Uniti, oltre all'assenza di riconoscimento del valore legale della laurea, non è previsto alcun sistema di controllo diretto sull'educazione universitaria. Conseguentemente, le caratteristiche e la qualità dei corsi offerti dai vari atenei possono essere sensibilmente diversi. Tuttavia, per assicurare all'offerta formativa un minimo livello comune accettabile, è stata introdotta la pratica dell'accREDITAMENTO, disciplinata dal *Titolo 34, capo VI, paragrafo 602 del Code of federal Regulation (il Codice delle norme emanate dall'Esecutivo e dalle Agenzie federali statunitensi)*.

In base a tale disposizione il Dipartimento federale dell'educazione, pubblica periodicamente l'elenco delle Agenzie di accREDITAMENTO riconosciute. Tali Agenzie sono associazioni private che elaborano criteri di valutazione delle istituzioni educative e verificano che tali criteri siano rispettati. Esse vengono inserite nel suddetto elenco quando il Governo ritiene che esse siano autorità affidabili per valutare la qualità della formazione offerta dalle istituzioni educative che si accREDITANO. Oltre che al Dipartimento federale dell'educazione, il potere di autorizzare le Agenzie di accREDITAMENTO è riconosciuto anche ad un soggetto privato, il *Council for Higher Education Accreditation (CHEA)* che rappresenta circa 3.000 università degli Stati Uniti. Il sistema dell'accREDITAMENTO non consiste in un *ranking*; si limita ad assicurare che il corso di studi o l'istituzione che si vogliono accREDITARE rispondano a determinati *standard* di qualità.

Il sistema di accREDITAMENTO è articolato su due livelli: uno, più generico, volto ad una certificazione dell'istituto formativo nel suo complesso, e un secondo, più settoriale, svolto da soggetti professionisti nelle discipline di interesse, mirante ad accREDITARE singoli corsi di studio. Quest'ultimo ha la funzione di consentire agli studenti possessori di diplomi di laurea in corsi accREDITATI di essere ammessi (soprattutto dagli Ordini professionali) a concorrere per il rilascio delle abilitazioni all'esercizio delle professioni.

A titolo di esempio degli enti accREDITATORI di settore negli Stati Uniti, si descrive, qui di seguito, una delle più importanti organizzazioni di accREDITAMENTO nelle discipline ingegneristiche/tecnologiche: l'AccREDITATION Board for Engineering Technology (ABET).

L'ABET, fondata nel 1932, è un'Agenzia privata specializzata nell'accREDITAMENTO di programmi relativi a corsi di studio universitari nelle discipline ingegneristiche. La sua «certificazione» riguarda programmi universitari e post-universitari, ma non si estende ai dipartimenti e alle università. Formalmente è una società privata non profit. Conta tra i suoi membri 31 associazioni professionali, specializzate in vari settori dell'ingegneria.

L'ABET svolge la sua *mission* non solo sul territorio statunitense, ma anche nel mondo. Riceve frequenti richieste di accREDITAMENTO anche da parte di università straniere, disposte ad attendere diversi anni pur di ottenere l'esame di questa organizzazione.

La procedura di accREDITAMENTO dell'ABET su un determinato corso si articola in due fasi. La prima fase è di indagine e di esame ed è condotta da un *team* di valutazione. La seconda fase si svolge presso una

delle 4 Commissioni operative e si conclude con il giudizio di accreditamento. Le 4 Commissioni, ciascuna competente nel proprio ambito, sono: «*Applied Science Accreditation Commission*», «*Computing Accreditation Commission*», «*Engineering Accreditation Commission*» e la «*Technology Accreditation Commission*». L'assegnazione del corso di studi a una delle Commissioni è determinata dall'ABET non sul «nome letterale» con cui ciascuna università presenta il proprio corso, ma in base ad una verifica sull'effettivo contenuto dei programmi e sulle competenze che si desiderano trasmettere agli studenti.

La prima valutazione della procedura di accreditamento dell'ABET consiste nella verifica dell'*eligibility*, ovvero dell'idoneità dell'istituto formativo ad essere oggetto di esame. Negli Stati Uniti l'*eligibility* è comunemente soddisfatta, se l'università è già stata esaminata dalle Agenzie nazionali o regionali di accreditamento riconosciute dal Dipartimento federale. Invece per gli istituti universitari fuori dal territorio degli USA occorre una apposita verifica di idoneità, che viene compiuta in base al documento «*Request for Approval*», compilato dagli istituti.

L'istituto formativo che richiede l'accREDITamento di un proprio corso di studio deve preparare un *report* dettagliato sul programma del corso, rispondendo alle domande del questionario «*Self Study Questionnaire*» elaborato dall'ABET (e disponibile sul suo sito).

L'ABET provvede poi a designare un *team* di indagine (a cui viene trasmessa tutta la documentazione di cui sopra), *team* che l'istituto formativo deve accettare (a meno di conflitti di interesse in uno o più membri). Il *team* di indagine conduce l'esame recandosi direttamente nella sede dell'istituto alle date concordate, in generale nel periodo da settembre a dicembre, quando i programmi sono «in sessione». Questa fase del procedimento si conclude con un *meeting* con il rettore, in cui vengono comunicati i risultati dell'esame effettuato. Da questo momento decorrono 6 giorni in cui l'università può compiere contro-deduzioni sulle valutazioni espresse dal *team* nel suddetto *meeting*. Scaduto questo termine, il *team* riassume la sua valutazione in una bozza di comunicazione detta «*Draft Statement*». L'istituto formativo ha a disposizione ulteriori 30 giorni per rispondere criticamente a quanto contenuto nel «*Draft Statement*», dopodiché viene redatto il «*Final Statement*». Questo documento viene sottoposto, unitamente ad altro materiale sui programmi fornito dal *team* e dall'università stessa, ad una delle 4 Commissioni di valutazione competente per settore. La Commissione, esaminata tutta la documentazione messa a disposizione, decide sul rilascio dell'accREDITamento e comunica il risultato all'istituto.

Può essere infine utile un cenno circa l'articolazione dei titoli di studio universitari negli USA.

Il titolo di studio universitario più diffuso è il cosiddetto «*bachelor's degree*». Richiede 4 anni di studio a tempo pieno (con l'eccezione di architettura che richiede 5 anni) e viene perciò conseguito di norma a 21-22 anni. Il *bachelor* viene ottenuto nelle università e nei *colleges*.

In generale, gli insegnamenti da seguire per il *bachelor* possono essere raggruppati in tre categorie principali: *general education* (riguardanti cultura generale e abilità di base); *field of concentration* o *major* (relativi alla disciplina in cui lo studente ha deciso di specializzarsi o ad essa propedeutici); e *electives*, ossia insegnamenti a scelta libera.

Il corso di *bachelor* è diviso in due bienni, detti «*lower division*» (in cui i due anni sono denominati *freshman e sophomore years*) e «*upper division*» (*junior e senior years*). Durante la *lower division*, di norma si fanno studi più di base e ad ampio spettro. Durante la *upper division*, invece, ci si concentra sulla disciplina in cui lo studente vuole specializzarsi.

Alcune specificazioni sul tipo di studi fatti per conseguire il *bachelor* sono incluse nella denominazione completa del titolo: i *bachelor* più comuni sono il *Bachelor of Arts*, indicato con la sigla B.A. (o talvolta A.B.), e il *Bachelor of Science*, indicato con la sigla B.S. (o S.B.).

I *major* possibili in un B.A. includono tutte le discipline non professionali, come ad esempio letteratura, storia, economia (nel senso di studio della teoria economica, che non coincide quindi con la disciplina professionale del *business administration*), fisica, matematica, eccetera, o più raramente anche quelle professionali. Il titolo di B.S. di solito indica invece studi che hanno un maggior grado di specializzazione; è un titolo non comune per le discipline umanistiche, mentre è abbastanza frequente per le discipline scientifiche e per le scienze sociali (che quindi possono essere offerte sia come B.A. che come B.S.), soprattutto per tutte le discipline di tipo tecnico-professionale, come ad esempio l'ingegneria. Alcune università, soprattutto nel caso di studi a maggiore valenza professionale, inseriscono nel nome ulteriori specificazioni, come ad esempio *Bachelor of Science in Engineering* (B.S.E.), ma lo specifico *major* prescelto (per esempio, *chemical engineering*) solo di rado viene incluso nel nome del titolo.

Per alcune discipline professionali, in luogo di B.A. e B.S., vengono usate denominazioni più specifiche, come ad esempio *Bachelor in Architecture* (B.Arch., che è anche l'unico che richiede 5 anni) oppure *Bachelor in Business Administration* (B.B.A.).

Una percentuale minore ma comunque ampia di giovani si orienta per un titolo di studio più breve, noto come «*associate degree*», che richiede solo due anni.

I titoli di *Associate of Arts*, indicato con A.A., e *Associate of Science* (A.S.) prevedono una quota prevalente (50-70 per cento) di *general education*, con lo spazio residuo destinato a insegnamenti a scelta e ad un modesto approfondimento di una disciplina. Questo titolo ha una sua validità di mercato autonoma, ma spesso è acquisito solo come passo intermedio per poi proseguire gli studi verso il *bachelor* presso un altro istituto. Infatti, il titolo di *associate* si consegue presso *colleges* «biennali» che di solito sono di facile accesso e a costo relativamente basso. Una volta conseguito il titolo biennale, lo studente potrà cercare di essere ammesso presso un college «quadriennale» e vedersi riconosciuto il primo biennio di studi compiuti. Oltre a questi diplomi a carattere culturale, esi-

stono poi titoli come l'*Associate of Applied Science*, indicato come A.A.S., o altri titoli di *associate* denominati direttamente con la disciplina di specializzazione, che hanno per obiettivo una formazione che consenta l'occupazione immediata in un ambito tecnico o semi-professionale. I corsi di questo tipo contengono solo una quota ridotta (tipicamente intorno al 25 per cento) di *general education*, mentre il resto è focalizzato sulla disciplina prescelta, e quindi sono poco adatti a proseguire gli studi.

Gli studi per il *bachelor* o per l'*associate degree* sono detti di livello *undergraduate*, che vuol dire «prima della laurea». Esistono poi diverse tipologie di titoli di studio di livello più avanzato del *bachelor*. La maggior parte di questi è di livello *graduate* (ossia «per laureati»: per accedervi bisogna aver conseguito prima il *bachelor*). Un aspetto interessante del passaggio dal livello *undergraduate* a quello *graduate* è la facile mobilità disciplinare, cioè l'ampia possibilità per gli studenti di iscriversi a corsi di livello *graduate* anche in una disciplina del tutto diversa da quella studiata per il *bachelor*.

Complessivamente, i titoli di livello più avanzato del *bachelor* possono essere raccolti in tre categorie principali: *i master's degrees*, *i first-professional advanced degrees* e *i doctor's degrees*.

Il *master's degree* è il titolo di studio di livello *graduate* più diffuso, essendo conseguito da circa un terzo dei detentori di *bachelor*. La sua durata è tipicamente compresa tra 1 e 2 anni a tempo pieno dopo il *bachelor* (per essi è quindi richiesto un totale di 5-6 anni di studi universitari). Contrariamente ai *bachelor*, i *master* sono sempre focalizzati su un argomento specifico e spesso anche orientati ad uno sbocco professionale preciso. Nelle discipline scientifiche e umanistiche è spesso offerto il *Master of Arts* (M.A.) o il *Master of Science* (M.S.) che corrispondono ad un corso di perfezionamento di tipo accademico, che a volte prevede anche una limitata attività di ricerca.

In ambito professionale i *master* sono spesso dei titoli dal notevole valore di mercato. Tra questi, uno dei più diffusi, con ben retribuiti sbocchi occupazionali, è il *Master in Business Administration* (M.B.A.), solitamente biennale, che forma quadri e manager aziendali. Un altro *master* importante per diffusione è il *Master of Education* (M.Ed.) relativo all'insegnamento scolastico. Nell'ingegneria, sono diffusi sia il M.S., con un taglio più scientifico, sia il *Master of Engineering* (M.Eng.), più orientato all'attività professionale. Tra i *master* «professionali» sono da citare, inoltre, il *Master of Architecture* (M.Arch.) (che dura fino a 3-4 anni, se si entra con un *bachelor* completamente scorrelato) e che apre la strada alla professione di architetto (per chi non possiede già il B.Arch.), il *Master of Music* (M.M.) e in *Musical Arts* (M.M.A.), che sono titoli professionali in esecuzione o composizione musicale, il *Master of Fine Arts* (M.F.A.), che è un titolo professionale in una delle «belle arti», il *Master of Journalism* (M.J.), che apre alla carriera di giornalista, il *Master of Social Work* (M.S.W.), relativo all'assistenza sociale, e i *Master of Public Administration* (M.P.A.) e *Public Policy* (M.P.P.), relativi alla pubblica amministrazione.

I titoli della categoria *first-professional advanced degrees* corrispondono al primo livello di studi necessario per accedere ad alcune importanti professioni di alto livello, tra cui quelle mediche e quelle legali, per le quali non esiste un *bachelor* professionale. Essi sono offerti nelle cosiddette *professional schools*, che spesso sono delle facoltà all'interno di università, ma che possono anche essere istituti specialistici autonomi. Un corso *first-professional*, in generale, prevede almeno 2 anni di studi *undergraduate* prima dell'ammissione e almeno 6 anni di studi universitari complessivi (compresi i 2 anni *undergraduate*), ma queste specifiche cambiano da un titolo all'altro. L'esame di ammissione è spesso molto selettivo, soprattutto per le professioni mediche e legali.

Dopo il *first-professional degree*, molte scuole professionali offrono corsi «*post-graduate*», spesso detti anch'essi «*master*», pur trattandosi in realtà di corsi molto più avanzati dei *master* già discussi. Questi titoli sono per lo più di natura accademica. Le specializzazioni cliniche professionali caratteristiche delle discipline mediche sono invece dette *residencies* (che hanno una durata compresa da 3 a 7 anni e portano ad una prima specializzazione) e *fellowship* (che possono durare altri 1-3 anni e portano ad una specializzazione ancora più spinta). Si tratta in effetti di periodi di tirocinio retribuito, non collegati ad un titolo accademico (ma accreditati formalmente), da svolgersi in ospedali anche non universitari. Anche per le altre libere professioni (avvocato, architetto, ingegnere, farmacista, ecc.), l'abilitazione tipicamente richiede, oltre all'acquisizione di un titolo universitario adeguato, lo svolgimento di un tirocinio professionale e a volte il superamento di un esame di Stato.

Al livello accademico più elevato, infine, si trovano i titoli di dottorato, detti *doctor's degrees* oppure *doctorates*, che prevedono la conduzione di studi avanzati e di ricerca originale nella disciplina di specializzazione dello studente. Nella maggioranza delle discipline, il titolo di dottorato è denominato *Doctor of Philosophy*, ed è indicato con la sigla Ph.D. In alcune discipline professionali è usata invece una dizione specifica, come ad esempio il titolo di *Doctor of Juridical Science* (J.S.D.), il titolo di *Doctor of Education* (Ed.D.), il titolo di *Doctor of Musical Arts* (D.M.A.), il titolo di *Doctor of Business Administration* (D.B.A.) e il titolo di *Doctor of Engineering* (D.Eng. oppure D.E.S.) (ma per indicare studi di tipo scientifico anche in ingegneria è usato il Ph.D.). Ciò nonostante, nella maggioranza dei casi non vi sono differenze sostanziali nelle caratteristiche di questi titoli rispetto al Ph.D. L'accesso ad un corso di Ph.D. prevede il possesso del *bachelor* e, talvolta, anche di un *master* o un titolo professionale nella stessa disciplina in cui ci si intende specializzare o in una disciplina affine.

Durante il Ph.D., lo studente segue corsi avanzati, sostiene esami generali e conduce ricerca autonoma con la supervisione di un professore. Al termine del Ph.D., il candidato deve scrivere e discutere una tesi sui risultati della propria ricerca (nota come *dissertation*). Il Ph.D. ha una durata che varia tipicamente tra i 4 e i 7 anni a seconda dell'università e della disciplina.

## 4.2 REGNO UNITO

Nel Regno Unito prima del 1988 la competenza in materia di istruzione e anche di alta istruzione era delegata per aspetti importanti alle autorità locali. Ciò ha reso i sistemi universitari presenti nelle varie Regioni (Inghilterra, Galles, Scozia, Irlanda del Nord) differenti tra loro in alcune parti. Tuttavia l'*Education Act* (emanato nel 1988) e alcune leggi successive, trasferendo in materia poteri al governo centrale, hanno prodotto nel Regno Unito una cospicua uniformizzazione sia del sistema scolastico, sia del sistema universitario. Alcuni esempi: si sono resi uniformi gli ordinamenti scolastici; è stato istituito il *National Curriculum* (che specifica il contenuto e i livelli di competenza richiesti a tutti gli scolari in una serie di materie obbligatorie e prevede la verifica da parte dello Stato dell'effettivo apprendimento mediante *test* nazionali); la riforma del sistema dei finanziamenti; l'istituzione dei meccanismi di valutazione e controllo delle istituzioni formative.

Gli atenei del Regno Unito (circa 200 strutture tra *universities* e *higher education colleges*) si configurano come istituzioni autonome e senza fini di lucro, assimilabili alle fondazioni private, e sono in prevalenza privati. Il loro finanziamento proviene in buona parte da fondi pubblici (dallo Stato). Lo Stato però non possiede gli *asset* delle università e i dipendenti delle università, siano essi docenti o personale tecnico e amministrativo, non fanno parte del settore pubblico. La qual cosa consente autonomia retributiva alle singole amministrazioni universitarie. Il finanziamento pubblico delle università britanniche avviene in larga parte attraverso gli HEFC (*Higher Education Funding Councils*). Con la riforma del sistema di finanziamento delle università, sempre più sotto il controllo del governo centrale, a partire dagli anni '90 sono nati i primi sistemi di valutazione della didattica (qualità e contenuti). La valutazione è riferita a determinati *standards*. Più ci si avvicina agli *standards*, più è probabile ottenere maggiori fondi e una apprezzata immagine sociale (le classifiche vengono pubblicate sui principali quotidiani del Paese). Nel 1997 è stata istituita la QAA (*Quality Assurance Agency*, con un sistema di *auditing* esterno), che ha portato nel 2001 alla creazione del *National Qualifications Framework*. Alla base di questi programmi c'è la volontà di orientare l'offerta formativa verso le esigenze economiche della società. Le università, quindi, nonostante la loro autonomia, devono tener conto della corrispondenza dei loro programmi a tali *standard*: eventuali valutazioni negative (espresse con la formula *non confidence*), influirebbero negativamente sull'accesso ai *funding councils*. Va inoltre segnalato che al finanziamento delle università contribuiscono anche gli studenti, che a partire dal 1998 pagano non irrilevanti tasse universitarie (in proporzione al reddito familiare). Tali tasse, in base ad una decisione del Governo Cameron, subiranno un consistente aumento a partire dall'anno accademico 2012-2013 (a meno di improbabili dietrofront). Non poche università britanniche intendono diminuire la dipendenza dal Governo, diversificando i finanziamenti, in particolare promuovendo l'attività di ricerca per conto terzi. Si



distinguono in questo le università più prestigiose (come quelle di Oxford, Cambridge e Warwick).

La condizione di discreta autonomia delle università britanniche è testimoniata da una certa libertà di fondare atenei, consentita grazie alla riforma sull'istruzione superiore del 1992, attuata mediante «*The Further and Higher Education Act*». Secondo questa legge tutti gli istituti hanno la facoltà di richiedere l'autorizzazione necessaria a conferire autonomamente i propri «*degrees*», cioè diplomi e certificati, e di aggiungere al loro nome la qualifica «*university*», purché garantiscano nei loro corsi determinati *standard* educativi. Gli istituti, infatti, assumono direttamente il proprio personale, programmano i corsi, accettano gli studenti e conferiscono i titoli accademici in maniera autonoma, anche se esistono, come sopra anticipato, dei sistemi di controllo sulla qualità dei corsi e dell'insegnamento, mirati ad assicurare un certo grado di uniformità sul territorio nazionale. Questi controlli sono gestiti dalla *Quality Assurance Agency for Higher Education* (QAA) ed i risultati possono essere visionati sul sito di questo ente.

Una caratteristica del sistema universitario britannico è di essere improntato ad un modello fortemente meritocratico, soprattutto per quanto concerne l'accesso agli istituti universitari. In tutte le facoltà, infatti, non vi è ammissione automatica. Il numero degli studenti ammessi è limitato (con un sistema di numero chiuso abbastanza articolato) e inferiore al numero delle domande. Per essere ammessi occorre superare una selezione (severa per le università prestigiose), operata dagli «*Admission Tutors*», sulla base dei risultati degli esami sostenuti al termine dell'istruzione secondaria superiore, di lettere di presentazione di professori, di colloqui e, in certi casi, di prove scritte. Per i *Tutors* è molto importante la lettera di motivazione scritta dallo studente, che deve convincere l'università della sua serietà e delle sue intenzioni. Le domande di ammissione ai corsi di laurea non vanno inoltrate alle singole università, ma ad un organismo centralizzato denominato UCAS (*Universities and Colleges Admissions Service*). L'ufficio UCAS provvede a fare da tramite fra le università scelte ed indicate nell'apposito modulo ed i richiedenti. L'UCAS ha una funzione puramente amministrativa: le decisioni sull'ammissione restano interamente a discrezione delle università. La selezione all'ammissione è piuttosto severa.

Il limitato numero di studenti in ciascuna università, conseguente a questa rigorosa selezione, determina un rapporto numerico docenti-studenti ottimale, consente al *tutor* di lavorare con profitto con i propri studenti, in sostanza fa ben funzionare le università, permettendo agli studenti di usufruire appieno delle ampie risorse messe a disposizione in ogni ateneo. L'adeguato ambiente di studio delle università e l'elevata motivazione degli studenti a seguire il corso scelto fanno in modo che vi sia un'alta percentuale di studenti che portano a termine con successo il proprio corso di studi (85 per cento).

Nel Regno Unito il diploma di laurea non ha alcun valore legale. Il conseguimento di un titolo di studio universitario non garantisce, di per sé, uno *status* particolare o l'accesso ad una professione. L'apprendimento formale costituisce soltanto la prima tappa del percorso di formazione professionale, in genere articolato in tre segmenti («*education, training and experience*»). L'esperienza pratica ha una rilevanza decisiva; solo il suo completamento consente il riconoscimento dell'abilitazione all'esercizio della professione. Infatti, nonostante siano previsti esami di Stato presso gli Ordini o presso le università, a seconda delle professioni, l'esercizio di esse è soprattutto condizionato allo svolgimento (che deve essere certificato) di tirocini mediante contratti di formazione (vedi ad esempio il percorso formativo della professione legale, che richiede un contratto di formazione presso studi legali, di quella medica, che richiede un contratto di formazione presso aziende ospedaliere, di quella di ingegnere, che richiede un contratto di formazione presso studi o società del settore).

Una caratteristica del sistema inglese dell'alta formazione è la grande frammentazione e varietà dell'offerta formativa. L'istruzione superiore viene impartita non soltanto nelle università, ma anche nelle scuole tecniche post-secondarie (mentre i politecnici sono stati recentemente assimilati alle università). Ciò permette una risposta pronta e flessibile alla varietà della domanda di istruzione superiore proveniente dal mondo delle imprese (al contrario della rigidità dell'offerta formativa dei Paesi caratterizzati da monopolio accademico come l'Italia), ma crea non pochi problemi nel riconoscimento internazionale della grande varietà dei *curricula* formativi offerti.

La formazione universitaria viene offerta da due tipi di istituti:

– *Colleges e Institutes of Higher Education*: si tratta di Istituti di Istruzione Superiore (in Scozia chiamati *Scottish centrally-funded Institutions*) che abbinano una formazione di livello universitario a un'esperienza lavorativa;

– *Universities*: che, in quanto organismi autonomi, hanno facoltà di istituire e rilasciare titoli accademici.

Gli *Institutes of Higher Education* offrono un percorso formativo di 2 anni, che si conclude con il rilascio di un *Foundation Degree*. Al corso si può accedere anche in mancanza dei requisiti d'ammissione necessari per l'iscrizione alle *Universities* e al termine è possibile frequentare il 3° anno di un *Honours Degree* presso le università che riconoscono questa tipologia di certificato. Il *Foundation Degree* nasce dalla collaborazione tra le università, che garantiscono uno *standard* formativo elevato, e il mondo dell'impresa, che fornisce agli studenti gli strumenti più idonei per affrontare la vita professionale. Per questo motivo, la formazione offerta risulta essere immediatamente spendibile nel mercato del lavoro.

Le *Universities* offrono percorsi accademici di durata variabile strutturati in tre livelli (*First* o *Undergraduate Degree*; *Higher Degree* o *Postgraduate Degree* o *Master*; *Doctorate of Philosophy* – PhD/Dphil):

1) *First* o *Undergraduate Degree* (laurea di primo livello): sono corsi a tempo pieno della durata di 3 o 4 anni, al termine dei quali si ottiene il titolo di *Bachelor*. Alcune discipline, come architettura, odontoiatria, medicina o veterinaria, prevedono una durata dei corsi da 5 a 7 anni. Ogni percorso di studio si articola secondo diversi piani didattici, consentendo agli studenti di rendere compatibili le proprie esigenze con l'impegno previsto per gli studi. E' possibile infatti specializzarsi in una o più materie di studio, scegliendo tra le seguenti opzioni:

– *Honours Degree*, per lo studio approfondito di una sola materia. Il corso dura solitamente 3 anni, a volte 4, soprattutto in Scozia. I corsi in architettura, medicina, odontoiatria e veterinaria durano 5/7 anni;

– *Joint Honours Degree*, per lo studio di due materie in maniera meno approfondita. La durata del corso è di 3/4 anni (4 in Scozia);

– *Combined Honours Degrees*, per lo studio di tre o più materie a livello meno avanzato. Il corso dura 3/4 anni (4 in Scozia);

– *Ordinary* o *General Pass Degree*, per lo studio non approfondito di una o più materie;

– *Sandwich Course*, corso accademico di 4/5 anni integrato con almeno un anno di esperienza lavorativa o all'estero.

Alcuni fra i più comuni *First Degrees* conseguibili sono: BA – *Bachelor of Arts*; BSc – *Bachelor of Science*; BEd – *Bachelor of Education*; BEng – *Bachelor of Engineering*; LLB – *Bachelor of Laws*; MB – *Bachelor of Medicine*.

2) *Higher Degree* o *Postgraduate Degree* o *Master* (laurea magistrale): si consegue, dopo il *First Degree*, al termine di un periodo di studio da concludersi con una tesi di ricerca. Tra i più comuni *Master Degrees* che si possono ottenere, segnaliamo: MA – *Master of Arts*; MSc – *Master of Science*; MBA – *Master of Business Administration*; LLM – *Master of Laws*; Mphil – *Master of Philosophy*; Mlit – *Master of Literature*.

3) *Doctorate of Philosophy* – PhD/Dphil: si può conseguire a completamento di un *Higher Degree*, dopo un minimo di 3 anni di ricerca e rappresenta il massimo livello di studio raggiungibile in una determinata materia.

Il sistema inglese dell'alta formazione ha per obiettivo una valutazione sostanziale di tale titolo, ottenuta mediante una «verifica della qualità» dell'offerta formativa e un meccanismo di «accreditamento» dei corsi universitari. Queste due funzioni, «verifica della qualità» e «accreditamento», hanno precisi significati, ben diversi tra loro, radicati da una consolidata tradizione.

La «verifica della qualità» riguarda l'insieme delle procedure e dei provvedimenti atti ad accertare che la qualità dell'offerta formativa di una determinata istituzione è allineata agli *standard* individuati a livello nazionale ed europeo. Dal risultato di questa verifica dipende il riconoscimento di un corso, ossia la sua legittimazione ad esistere, poiché conforme ai livelli di qualità richiesti. La «verifica della qualità» è dal 1997 prerogativa della *Quality Assurance Agency for Higher Education* (QAA), un organo indipendente che è anche l'organo nazionale per la verifica della qualità riconosciuto a livello europeo.

L'«accreditamento» consiste nel riconoscimento dei corsi universitari da parte sia dei *Professional Bodies* e degli *Statutory Bodies* (associazioni di categoria delle varie professioni), sia da parte di istituzioni autorizzate al riconoscimento di corsi non universitari che rilasciano titoli equiparati a quelli accademici (quali l'*Open University*).

Il sistema dell'accreditamento offre agli studenti e alle loro famiglie le informazioni necessarie per conoscere esattamente il tipo di preparazione offerta da un dato istituto accademico in un determinato corso di studi e consente quindi di scegliere il corso di studi ritenuto più idoneo per i propri interessi e le proprie aspettative.

L'attività di accreditamento delle Associazioni professionali assume spesso un'importanza determinante per lo stesso accesso ad una data professione, poiché l'ammissione ad un esame di abilitazione può essere condizionata al possesso di un titolo accademico rilasciato da un istituto i cui corsi siano stati «accreditati».

In questi casi, il titolo di laurea acquista valore solo se conforme agli *standard* fissati da tali Associazioni di carattere professionale, le quali, è bene sottolinearlo, non vanno ad accreditare l'istituto nel suo complesso o i suoi dipartimenti, ma esclusivamente i corsi relativi alla specifica materia.

Naturalmente tra l'Autorità indipendente QAA e queste Associazioni di carattere professionale (aventi la funzione di «Enti certificatori» di settore) vi sono continue interazioni, al fine di adottare comuni e condivisi parametri di valutazione.

È opportuno approfondire ora la funzione fondamentale di «verifica della qualità» svolta dalla QAA, nonché, a titolo esemplificativo, la funzione fondamentale dell'«accreditamento» svolta dall'*Engineering Council*, uno dei più importanti enti di accreditamento di settore.

#### *Quality Assurance Agency for Higher Education (QAA)*

Nel Regno Unito solo il *Privy Council* (mediante un atto denominato *Royal Charter*) o il Parlamento (mediante apposita legge) possono autorizzare gli atenei a rilasciare titoli accademici comunque riconosciuti (*Degree Awarding Power* (DAP)). In questa fase di autorizzazione degli istituti di istruzione superiore la *Quality Assurance Agency for Higher Education* (QAA) ha un ruolo di natura sostanzialmente consultiva (che si esprime nella pronuncia di un parere).

La QAA, fondata nel 1997, ha per fini istituzionali la verifica della qualità e il mantenimento di determinati *standard* nel campo dell'istruzione superiore nel Regno Unito. L'ente conta 125 dipendenti, si avvale della collaborazione di circa 550 recensori ed è finanziato dalle università, dai *colleges* universitari e da *Funding Bodies* governativi.

La forma giuridica della QAA è quella di un'Autorità indipendente, come evidenzia anche la composizione del suo consiglio di amministrazione, formato da 15 membri di cui:

- 4 eletti dagli organismi rappresentativi degli istituti accademici,
- 4 nominati dagli enti pubblici che finanziano l'educazione superiore,
- 6 nominati dallo stesso Consiglio, provenienti dai settori industriale, commerciale, finanziario e dal mondo professionale,
- 1 studente in rappresentanza dei soggetti fruitori del servizio formativo.

La QAA, data la sua natura indipendente, è autonoma nella responsabilità della sua *governance*, nella strategia messa in atto e nella direzione del suo lavoro. E' un ente a responsabilità limitata, regolarmente registrato. La sua sede legale è a Gloucester, con una sede operativa a Londra.

Nella sua *policy* la QAA ritiene importante, per il conseguimento di alti livelli nell'istruzione superiore, riconoscere alle università e ai *colleges* un certo grado di autonomia e di autodeterminazione. L'attività della QAA si concretizza nel verificare come università e *colleges* svolgano la loro funzione formativa, identificando *best practices* e formulando, quando necessario, raccomandazioni e suggerimenti, tesi al miglioramento del servizio. Le valutazioni della QAA sono regolarmente pubblicate sul suo sito, sia per ragioni di trasparenza istituzionale, sia per rispondere alle esigenze informative del mercato del lavoro e degli studenti, che possono perciò avere indicazioni chiare riguardanti gli *standard* di apprendimento e delle capacità che vengono acquisiti al termine di un dato percorso accademico (*standard* denominati nel loro complesso *Academic Infrastructure*), percorso relativamente al quale viene anche espressa una valutazione (una «graduatoria») dell'eccellenza.

Nel dettaglio, il lavoro della QAA si esplica nelle seguenti attività:

- conduzione di esami o controlli di qualità o *check* delle università e dei *colleges*;
- pubblicazione di *reports* relativi agli esami di cui sopra (utilizzabili dagli istituti come spunti per elevare gli *standard* formativi);
- consulenza, su richiesta delle università e dei *colleges*, per il mantenimento o il miglioramento di determinati *standard* accademici;
- analisi delle «*causes of concern*», ovvero delle criticità circa il mantenimento della qualità e di determinati *standard* accademici;
- supervisione della *governance* dei Consigli universitari, anche in materia di assegnazione dei diplomi e dei titoli universitari;

– collaborazione con le altre Agenzie europee ed organismi internazionali.

Al riguardo di quest'ultima attività segnaliamo che la QAA è pienamente riconosciuta come membro dell'*European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA)*, istituita in una delle fasi del «Processo di Bologna», organismo finalizzato ad incoraggiare e promuovere lo scambio di informazioni sul controllo di qualità nel settore in tutta l'Europa.

I controlli di qualità o *check* – una delle principali prerogative della QAA – sono, assieme alla pubblicazione dei *report*, lo strumento più immediato e diretto per la verifica dell'offerta formativa degli istituti. Le commissioni di verifica che svolgono materialmente il lavoro di valutazione, sono costituite prevalentemente da esperti provenienti sia dal mondo accademico sia da quello professionale. La scelta di impiegare nelle Commissioni queste due componenti costituisce una particolarità del sistema anglosassone: l'operato degli atenei viene esaminato sia dal punto di vista dell'adeguatezza della didattica, sia dal punto di vista dell'effettivo apprendimento degli studenti.

L'azione di monitoraggio o di «verifica della qualità» della QAA avviene prevalentemente tramite due tipi di revisione, l'*Institutional audit* e l'*Integrated Quality and Enhancement Review (IQER)*.

Il primo tipo di revisione, l'*Institutional audit*, esamina la qualità dell'offerta formativa e dei titoli di studio rilasciati dagli atenei, prima di tutto sulla base delle valutazioni compiute dagli stessi atenei rispetto alle proprie strutture (nel corso del processo di *Internal Audit*). L'*Institutional Audit* viene effettuato ogni sei anni con una visita intermedia dopo tre anni e può durare un anno o più, secondo le dimensioni dell'istituzione. L'*audit team* è composto da tre o quattro revisori e da un segretario che ne coordina il lavoro. Una figura molto importante nella fase di preparazione della visita è l'assistente del direttore (*assistant of director*). L'esame vero e proprio richiede in genere una visita di almeno cinque giorni lavorativi. Durante la visita i membri del *team* hanno modo di analizzare da vicino le dinamiche individuate nei *meeting* preliminari, avendo incontri mirati con il personale docente e con gli studenti. Nell'ultimo giorno della visita, il *team* si riunisce per confrontare i dati raccolti e per raggiungere un accordo sul giudizio finale da pronunciare nei riguardi dell'istituzione. I revisori si esprimono in merito alla solidità della gestione degli *standard* qualitativi sia per l'offerta formativa sia per il livello dei titoli di studio rilasciati.

L'esame si conclude con la pronuncia o di un giudizio di fiducia, «*confidence*», o di fiducia limitata, «*limited confidence*», o, infine di un giudizio di sfiducia, «*no confidence*». Il «giudizio di fiducia» viene accordato quando l'istituzione ha dimostrato di agire in conformità agli *standard* di qualità stabiliti a livello nazionale ed europeo e ha saputo convin-

cere il *team* circa la propria capacità di mantenimento degli *standard* di qualità fino al successivo ciclo di revisione. I giudizi di «fiducia limitata» o di «sfiducia» vengono invece pronunciati nel caso in cui alcuni aspetti esaminati risultino lacunosi o gravemente tali. Il giudizio finale è accompagnato da una serie di raccomandazioni portate all'attenzione dell'istituzione: raccomandazioni «essenziali» e urgenti (riguardanti aree che si sono dimostrate insufficienti e che potrebbero compromettere gli *standard* di qualità); raccomandazioni «consigliabili» (riguardanti aree che vanno corrette e migliorate preventivamente, al fine di evitare un peggioramento degli *standard* di qualità, sia pure meno urgenti delle prime); raccomandazioni «desiderabili» (riguardanti aree che potrebbero essere migliorate per soddisfare in maniera ottimale gli *standard* di qualità).

Il secondo metodo di revisione, l'*Integrated Quality and Enhancement Review* (IQER) è una «verifica della qualità» applicata ai *Further Education College* (FEC), ossia ai *colleges* non statali, accreditati da istituzioni superiori o da enti quali *Open University* per il rilascio di titoli equivalenti a quelli delle istruzioni universitarie. Si tratta di un nuovo modello di revisione che nasce principalmente dall'esigenza di applicare ai *Further Education Colleges* metodi di valutazione che possano essere abbastanza flessibili da adattarsi alla loro complessità e alle numerose differenze che tra loro esistono. Lo scopo principale dell'IQER è di verificare in che modo i FEC rispettano gli *standard* generali dell'alta istruzione.

Questo metodo di verifica si basa su due cicli di revisione: il *Developmental Engagements* e la *Summative Review*, che avvengono a distanza di un anno l'uno dall'altro. Entrambi hanno lo scopo di esaminare e migliorare, ove necessario, l'offerta formativa di livello superiore dei FEC, promuovendo una stretta collaborazione con gli enti di accreditamento (*awarding bodies*).

La prima fase è il «*Development engagement*», che valuta la propensione del *college* a migliorare l'istruzione che propone.

La seconda fase è la «*Summative review*», che formula un giudizio sull'efficienza delle modalità dei *colleges* per valorizzare l'esperienza di apprendimento degli studenti.

La procedura di verifica si differenzia poco dalla revisione operata dall'*Institutional audit*, salvo che per una maggiore flessibilità.

Oltre ad effettuare le visite per la «verifica di affidabilità» di atenei e FEC, la QAA produce quattro fondamentali tipi di documenti: tre trattano soprattutto la determinazione degli *standard* mentre uno (*il Code of practice*) è centrato sui principi fondamentali per la «gestione» della qualità. I documenti in questione sono i seguenti:

– «*Framework for Higher Education Qualification*». Si tratta di un quadro delle qualifiche di istruzione superiore presentante gli obiettivi d'apprendimento da raggiungere a conclusione dei tre principali cicli formativi (*bachelor's degree, master degree e doctorate of philosophy*). Questi schemi: assicurano l'equivalenza dei livelli di istruzione ottenuti con

quelli esistenti a livello nazionale ed europeo, in attuazione di quanto previsto nel «Processo di Bologna», al fine di favorire la mobilità degli studenti e di incentivare la competitività; orientano gli studenti verso possibili percorsi di proseguimento degli studi; forniscono specifici *standard* di riferimento a cui gli esaminatori coinvolti nella revisione interna ed esterna delle istituzioni devono attenersi.

– «*Subject Benchmark Statements*». Questi documenti illustrano la natura e le caratteristiche che i programmi di studio di una disciplina devono possedere, in termini di conoscenze specifiche e capacità del laureato. Riguardano sia il *bachelor's degree* sia il *master degree*. Sono stati elaborati, in primo luogo, per mettere a disposizione delle istituzioni linee guida chiare sugli *standard* qualitativi attesi a livello nazionale, sia nella fase della creazione di nuovi corsi di studio, sia nel corso della valutazione interna di quelli esistenti. Una delle caratteristiche fondamentali dei *Subject Benchmark Statements* è quella di non imporre un programma di studi dettagliato, ma di stabilirne i criteri generali che possono essere applicati con flessibilità alle caratteristiche dei diversi corsi di studio. Questi documenti, inoltre, sono stati pensati come uno strumento per orientare la scelta degli studenti e per fornire informazioni al mondo del lavoro sulle competenze tipiche acquisite in un determinato corso di studi.

– «*Programme specifications*». Si tratta di descrizioni dei programmi dei corsi di studio, redatte e pubblicate dalle singole istituzioni, che illustrano nel dettaglio le materie incluse nei corsi e l'insieme di conoscenze e competenze conseguite al loro termine. I *Programme specifications* rappresentano l'attuazione dei *Subject Benchmark Statements* a livello della didattica: sono documenti redatti dai docenti responsabili di un corso che sono invitati così a riflettere sui metodi d'insegnamento e di verifica più adatti a raggiungere gli obiettivi formativi individuati per quella disciplina. Il pubblico a cui tali documenti sono rivolti è quello degli studenti che devono affrontare la scelta del corso di studi.

– *Code of Practice*. È il codice di buona pratica per la gestione degli *standard* e della qualità accademica. È articolato in 10 principi generali che intendono rappresentare i punti di riferimento di ogni istituzione negli ambiti individuati. Le istituzioni dovranno dimostrare nella revisione istituzionale di aver tenuto tali principi in debita considerazione.

In aggiunta a questi quattro documenti è opportuno qui menzionare i «*Progress Files*», documenti per la registrazione del processo formativo dei singoli studenti, al fine di orientare il loro percorso professionale e di fornire informazioni al mercato del lavoro sugli obiettivi da loro raggiunti in ambito accademico. I *Progress files* sono composti da una sorta di *curriculum* accademico redatto dall'istituzione e da un documento compilato dallo studente stesso in cui vengono indicati i propri obiettivi personali in relazione alla carriera desiderata.



### *L'accREDITamento dei corsi universitari*

L'accREDITamento dei corsi universitari nel Regno Unito, attività assai differente rispetto alla «verifica della qualità» della QAA (come sopra precisato), viene svolto da associazioni corrispondenti agli ordini professionali italiani. Nel Regno Unito (in particolare in Inghilterra) esistono due tipi di associazioni professionali: i *Professional Bodies* e gli *Statutory Bodies*, che si distinguono per competenze e funzioni.

I *Professional Bodies* ricevono la loro autorità direttamente dalla Corona tramite il *Privy Council*.

Gli *Statutory Bodies* sono invece fondati dal Governo allo scopo di esercitare un controllo in un dato ambito professionale e non hanno la facoltà di revocare l'accREDITamento di un'istituzione, ma possono solo informare il *Privy Council* del fatto che questa non è più conforme agli *standard* minimi di qualità.

Questi due tipi di associazioni professionali e di categoria possono accREDITare i corsi di studi pertinenti alle professioni che rappresentano, al fine di verificare e garantire che questi trasmettano agli studenti tutte le conoscenze e le abilità necessarie a praticare la professione.

L'accREDITamento da parte dei *Professional Bodies* e degli *Statutory Bodies* non riguarda, in ogni caso, il diritto di un'istituzione o di un corso di studi ad esistere; il giudizio emesso deve essere considerato semplicemente come il riconoscimento di un'università da parte del mondo del lavoro. Essere accREDITati da tali Associazioni è sicuramente un motivo di vanto e costituisce un vero e proprio vantaggio competitivo sul mercato per gli studenti che ottengono un diploma di laurea dalle istituzioni che godono di un tale riconoscimento.

E' importante sottolineare che nell'ambito delle libere professioni gli Ordini possono subordinare l'ammissione agli esami di Stato o alle procedure sottese al rilascio dell'abilitazione, al possesso di diplomi di laurea «accREDITati». Questo sistema consente di assicurare gli studenti che l'offerta formativa dell'università scelta è adeguata per intraprendere un determinato percorso professionale e che la loro preparazione sarà riconosciuta sul mercato del lavoro. Le università nello stesso tempo, oltre ad acquisire maggior prestigio dall'accREDITamento con ovvi effetti sul numero degli iscritti, possono garantire una preparazione accademica aggiornata e all'avanguardia perché valutata da professionisti del settore.

L'accREDITamento è, nel concreto, una procedura, attivata su richiesta dell'università presso gli Organismi sopra indicati, che, a seguito di un esame accurato dei programmi, del sistema degli esami e dello stesso rendimento dei studenti, emettono un giudizio di congruità. L'accREDITo consente all'università ritenuta idonea l'iscrizione negli elenchi degli istituti accademici accREDITati, tenuti dagli Ordini e pubblicati sui loro siti.

### *L'Engineering Council*

Un *Professional Body* molto influente in Inghilterra e attivo nell'ambito dell'accREDITamento universitario è l'*Engineering Council UK*, un ente

che riunisce le 38 *Professional Institutions* (le associazioni professionali nelle diverse specializzazioni ingegneristiche), a cui è demandato in buona sostanza il governo della professione. L'*Engineering Council* nel 2004 ha pubblicato un vero e proprio manuale per le istituzioni che desiderano candidarsi per l'accreditamento da parte degli organi professionali riconosciuti. Dalla struttura e dal contenuto del manuale è evidente che anche le associazioni di categoria professionale s'ispirano alle linee guida generali dettate dalla QAA, menzionate esplicitamente nel documento stesso.

La candidatura all'accreditamento è aperta a tutte le facoltà di ingegneria interessate a ricevere questa certificazione, che siano in grado di dimostrare che i loro corsi soddisfano i requisiti individuati dall'*Engineering Council*.

L'accreditamento ha di norma una validità di cinque anni, a conclusione dei quali l'istituzione deve essere sottoposta a ri-accreditamento.

Nei casi in cui il corso accreditato sia da poco tempo istituito, la durata del riconoscimento può essere inferiore, dato che l'albo ha la necessità di monitorare l'esito della formazione *in itinere*.

L'elenco dei corsi accreditati viene pubblicato su un registro chiamato *Engineering Council Index of Accredited Programmes*.

All'interno del manuale viene fatta una distinzione tra i vari tipi di corso che possono essere accreditati e per ognuno vengono elencati specifici obiettivi formativi.

Per il *bachelor's degree in Engineering, BEng (Hons)*, ad esempio, vengono individuati due gruppi principali di competenze fondamentali e complementari che i futuri ingegneri devono possedere: da un lato, capacità più generiche, applicabili a qualsiasi tipo di programma; dall'altro abilità proprie e essenziali del profilo di un ingegnere.

Tra le prime vengono annoverate:

Conoscenze e competenze:

- capacità di dimostrare la conoscenza di principi matematici e scientifici che sono alla base dell'ingegneria;
- capacità di applicare le suddette conoscenze in contesti multidisciplinari;

Abilità intellettuali:

- capacità di utilizzare i principi generali della scienza e dell'ingegneria per analizzare e risolvere problemi;
- capacità di capire il valore del proprio lavoro in un contesto ampio, ma di svolgerlo comunque in maniera accurata e precisa;

Abilità pratiche:

- applicazione delle esperienze pratiche acquisite in laboratorio, nel corso di stage formativi presso aziende e nel corso di lavori di gruppo;
- capacità di utilizzare i software rilevanti;

Abilità generiche e trasferibili:

- capacità di risolvere problemi complessi;

- capacità di comunicazione;
- capacità di lavorare come parte di un *team*.

Tra le abilità più specifiche rientrano invece:

Analisi tecnica:

- conoscenza dei principi alla base dell'ingegneria e applicazione pratica degli stessi per la soluzione di problemi o per la realizzazione di processi;
- capacità di classificare e descrivere processi, sistemi e i loro componenti attraverso l'uso di metodi analitici;
- design (abilità complessa che riguarda l'utilizzo di una serie di capacità, al fine di sviluppare prodotti, sistemi e processi);
- comprensione e definizione di un problema, individuando, ad esempio, i limiti ambientali e di sostenibilità di un progetto o possibili problemi derivanti da esigenze di sicurezza sul lavoro;
- identificazione e gestione dei fattori di costo;
- utilizzo del pensiero creativo per trovare soluzioni innovative.

Contesto socio-economico e ambientale:

- conoscenza delle tecniche di gestione e applicazione delle stesse per il raggiungimento di un obiettivo specifico;
- conoscenza del contesto legislativo, ad esempio quello riguardante la sicurezza sul lavoro;
- forte etica professionale.

Esercizio della professione: combinazione di conoscenze teoriche e pratiche:

- conoscenza di materiali, prodotti, attrezzature e processi;
- capacità di gestire situazioni di incertezza tecnica.

Le attività di esame che precedono l'accreditamento, sono programmate in un arco temporale di 6-12 mesi e hanno luogo solitamente in autunno ed in primavera.

L'acquisizione dei dati relativi al rendimento degli studenti, alla modalità degli esami di verifica e ai corsi offerti sono svolti da una Commissione che provvede al termine dell'indagine ad inoltrare il materiale al Council.

La Commissione intraprende un lavoro di indagine molto accurato, sia attraverso colloqui con gli studenti e con il corpo insegnante relativamente ai contenuti dei programmi per cui è richiesto l'accredito, sia visitando direttamente i laboratori e le attrezzature messe a disposizione dall'università per l'esperienza formativa.

A seguito di tale indagine, la Commissione redige un rapporto che il Segretariato inoltrerà alla stessa università, al fine di mettere quest'ultima nella condizione di compiere una valutazione da cui dipenderà il rilascio dell'accreditamento.

L'università al termine del procedimento riceverà una lettera in cui è formulato il giudizio finale in merito appunto al rilascio dell'accREDITAMENTO.

#### 4.3 LO SCENARIO EUROPEO

L'indagine conoscitiva sull'ipotesi dell'abolizione del valore legale della laurea nel nostro Paese non può assolutamente prescindere dall'esame dello scenario europeo nel settore.

Dopo la seconda guerra mondiale si è sviluppata in Europa una profonda spinta unitaria volta a superare la struttura degli Stati nazionali, fino ad allora esclusiva. Questo mega-trend, evidenziatosi in modo esplicito e importante sia a livello politico (con la creazione prima della Comunità Europea (1957) e poi dell'Unione Europea (2007)), sia a livello economico (con la creazione del mercato comune europeo e la liberalizzazione del mercato del lavoro), sia a vari altri livelli, non ha mancato di riguardare i sistemi di formazione universitaria. In questo caso tuttavia il doveroso rispetto dei valori culturali identitari nazionali in qualche modo sottesi ai suddetti sistemi formativi non ha consentito drastiche omogeneizzazioni. Sono stati tuttavia attivati in Europa vari processi miranti ad «armonizzare» i sistemi di formazione universitaria nazionali, processi tra loro formalmente distinti, ma ad elevato grado di sovrapposizione e sinergia, di cui i principali sono i seguenti:

- i processi facenti direttamente capo alla Comunità europea e all'Unione europea (attivi a partire dal Trattato di Roma, istitutivo della Comunità eEuropea, sottoscritto il 25 marzo 1957);
- il processo promosso dall'UNESCO e dal Consiglio d'Europa, culminato nella Convenzione di Lisbona (11 novembre 1997);
- il cosiddetto Processo di Bologna (iniziato il 18 e 19 giugno 1999).

La vicenda dello sviluppo della Comunità europea e poi dell'Unione europea si articola per oltre mezzo secolo in progressivi ampliamenti della competenza unitaria, sanciti da importanti Trattati: il Trattato istitutivo della Comunità Europea (Roma, 25 marzo 1957), il Trattato Unico Europeo (Maastricht, 7 febbraio 1992), il Trattato di Amsterdam (Amsterdam, 2 ottobre 1997), il Trattato di Nizza (Nizza, 26 febbraio 2001), il Trattato di Lisbona (Lisbona, 13 dicembre 2007; in effetti il Trattato di Lisbona è composto da due distinti Trattati: il Trattato di riforma del Trattato sull'Unione Europea e il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea).

In tale assai complessa dinamica vi sono stati, per quanto qui interessa, due punti fermi: da un lato la volontà dei Paesi membri di riconoscere ai cittadini europei la libertà di lavoro nell'intero territorio della Comunità o dell'Unione (libertà che si estrinseca nell'esercizio del diritto di stabilimento e nel diritto di prestazione di servizi), dall'altro il riconoscimento della competenza degli Stati membri in ordine ai sistemi di istruzione e formazione, in base all'applicazione del principio di sussidiarietà,

per cui la Comunità o l'Unione interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente raggiunti dagli Stati membri. Si tratta di due punti fermi ben condivisi, ma in qualche modo confliggenti. L'irrinunciabilità del fondamentale obiettivo della libera circolazione dei lavoratori nei territori della Comunità Europea e dell'Unione ha portato gli organismi direttivi europei ad esercitare una progressiva, crescente pressione per l'armonizzazione dei sistemi di istruzione e formazione nei vari Paesi membri.

Possono essere al riguardo indicativi i seguenti articoli e commi di importanti Trattati:

– Trattato di Roma, articolo 47, comma 1: «Al fine di agevolare l'accesso alle attività non salariate e l'esercizio di queste, il Consiglio, deliberando in conformità della procedura di cui all'articolo 251, stabilisce direttive intese al reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli.»

– Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (secondo Trattato di Lisbona), articolo 39: al comma 1 così si stabilisce: «La libertà di circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione è assicurata.» Inoltre, al comma 3 così si precisa: la libertà di circolazione dei lavoratori comporta «il diritto: a) di rispondere a offerte di lavoro effettive; b) di spostarsi liberamente a tal fine nel territorio degli Stati membri; c) di prendere dimora in uno degli Stati membri al fine di svolgervi un'attività di lavoro...»

– Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (secondo Trattato di Lisbona), articolo 149, comma 1: «L'Unione contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra gli Stati membri e, se necessario, sostenendo ed integrando la loro azione nel pieno rispetto della responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema di istruzione, nonché delle loro diversità culturali e linguistiche.» Nel comma 2 dello stesso articolo 149 si legge: «L'azione dell'Unione è intesa: a) a sviluppare la dimensione europea dell'istruzione, segnatamente con l'apprendimento e la diffusione delle lingue degli Stati membri, a favorire la mobilità degli studenti e degli insegnanti, promuovendo fra l'altro il riconoscimento accademico dei diplomi e dei periodi di studio, a promuovere la cooperazione tra gli istituti di insegnamento, a favorire lo scambio di informazioni e di esperienze sui problemi comuni dei sistemi di istruzione degli Stati membri...»

Per eliminare gli ostacoli alla libera circolazione di persone e servizi tra gli Stati membri, a partire dagli anni '70 il diritto comunitario si è occupato a più riprese delle qualifiche professionali. L'esistenza di una pluralità di discipline nazionali diverse in materia di accesso alle professioni rendeva infatti difficile tale libera circolazione.

In assenza di una disciplina europea al professionista già qualificato nel proprio Paese d'origine, per esercitare in un altro Stato membro poteva infatti essere richiesto di affrontare un nuovo percorso di qualificazione professionale.

Il panorama normativo è stato semplificato dalla *direttiva 2005/36/CE*, relativa appunto al riconoscimento delle qualifiche professionali, che ha consolidato in un unico atto legislativo quindici precedenti direttive di cui ha disposto l'abrogazione.

Tale direttiva fissa le regole in base alle quali uno Stato membro (c.d. Stato membro ospitante), che sul proprio territorio subordina l'esercizio di una professione regolamentata al possesso di determinate qualifiche professionali, riconosce le qualifiche professionali acquisite in altri Stati membri (c.d. Stati membri d'origine), permettendo così al titolare di tali qualifiche di esercitare sul proprio territorio la propria professione.

La direttiva si applica a tutti i cittadini di uno Stato membro che intendono esercitare una professione regolamentata in uno Stato membro diverso da quello in cui hanno acquisito le loro qualifiche professionali, sia come lavoratori autonomi sia come lavoratori dipendenti.

Per quanto riguarda in particolare la libertà di stabilimento (il provvedimento in esame disciplina infatti anche la libera prestazione dei servizi), la direttiva individua alcuni distinti regimi.

Un primo regime si applica alle professioni di medico, infermiere, dentista, veterinario, ostetrica, farmacista e architetto.

In tali professioni, la direttiva prevede l'armonizzazione dei requisiti minimi di formazione e il c.d. «riconoscimento automatico» dei titoli che rispettano i requisiti minimi (questi titoli sono elencati nell'Allegato V della Direttiva). Ogni Stato membro riconosce ai titoli stranieri conformi alle condizioni minime di formazione gli stessi effetti sul suo territorio che hanno i titoli di formazione che esso rilascia (c.d. «sistema a riconoscimento automatico»).

Un esempio tipico degli effetti di questa direttiva è quello relativo alla professione di farmacista. I requisiti minimi per la formazione di un farmacista, prevedono:

*a)* almeno 4 anni d'insegnamento teorico e pratico a tempo pieno in un'università o in un istituto superiore di livello riconosciuto equivalente o sotto la sorveglianza di un'università,

*b)* almeno 6 mesi di tirocinio in una farmacia aperta al pubblico o in un ospedale sotto la sorveglianza del servizio farmaceutico dell'ospedale.

Il programma di studi deve comprendere le seguenti discipline: biologia vegetale e animale; fisica; chimica generale e inorganica; chimica organica; chimica analitica; chimica farmaceutica, compresa l'analisi dei medicinali; biochimica generale e applicata (medica); anatomia e fisiologia; terminologia medica; microbiologia; farmacologia e farmacoterapia; tecnologia farmaceutica; tossicologia; farmacognosia; legislazione e, se del caso, deontologia. La ripartizione tra insegnamento teorico e pratico deve lasciare spazio sufficiente alla teoria, per conservare all'insegnamento il suo carattere universitario.

La formazione di farmacista deve garantire l'acquisizione da parte dell'interessato delle seguenti conoscenze e competenze:

- a) un'adeguata conoscenza dei medicinali e delle sostanze utilizzate per la loro fabbricazione;
- b) un'adeguata conoscenza delle tecnologie farmaceutiche e del controllo fisico, chimico, biologico e microbiologico dei medicinali;
- c) un'adeguata conoscenza del metabolismo e degli effetti dei medicinali, nonché dell'azione delle sostanze tossiche e dell'utilizzazione dei medicinali stessi;
- d) un'adeguata conoscenza per valutare i dati scientifici concernenti i medicinali in modo da potere su tale base fornire le informazioni appropriate;
- e) un'adeguata conoscenza dei requisiti legali e di altro tipo in materia di esercizio delle attività farmaceutiche.

In base alle prescrizioni della direttiva, gli Stati membri autorizzano i possessori di un titolo di formazione universitaria in farmacologia che soddisfi le condizioni sopra elencate ad esercitare almeno le seguenti attività, con l'eventuale riserva di un'esperienza professionale complementare:

- a) preparazione della forma farmaceutica dei medicinali;
- b) fabbricazione e controllo dei medicinali;
- c) controllo dei medicinali in un laboratorio;
- d) immagazzinamento, conservazione e distribuzione dei medicinali nella fase di commercio all'ingrosso;
- e) preparazione, controllo, immagazzinamento e distribuzione dei medicinali nelle farmacie aperte al pubblico;
- f) preparazione, controllo, immagazzinamento e distribuzione dei medicinali negli ospedali;
- g) diffusione di informazioni e consigli nel settore dei medicinali.

Se in uno Stato membro l'esercizio dell'attività di farmacista è subordinato,

oltre al possesso di un titolo di formazione, anche al requisito di un'esperienza professionale complementare, tale Stato membro riconosce al riguardo come prova sufficiente un attestato rilasciato dalle competenti autorità dello Stato membro d'origine che certifichi l'avvenuta adeguata esperienza professionale dell'interessato nello Stato membro d'origine.

Un analogo regime di riconoscimento automatico delle qualifiche basato sull'esperienza professionale è previsto dalla direttiva per alcune attività dei settori industriale, commerciale e artigianale. Al riguardo in essa sono individuati, professione per professione, requisiti minimi comuni in termini di formazione pregressa e tipo di esperienza professionale nello Stato membro d'origine (come lavoratore autonomo o dipendente). Anche in questo caso, chi dimostra di soddisfare i requisiti minimi di formazione previsti dalla direttiva gode del riconoscimento automatico.

Alle altre professioni, si applica invece un regime generale basato sul principio del mutuo riconoscimento e sulla valutazione caso per caso (per cui lo Stato membro ospitante decide in base all'esame dei titoli di formazione rilasciati dallo Stato membro d'origine e degli attestati di esperienza professionale).

Tali titoli di formazione e attestati devono soddisfare le seguenti condizioni:

a) essere stati rilasciati da un'autorità competente dello Stato membro di origine, designata ai sensi delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di tale Stato;

b) attestare un livello di qualifica professionale almeno equivalente al livello immediatamente anteriore a quello richiesto nello Stato membro ospitante.

È comunque previsto che lo Stato membro ospitante richieda, ove gli attestati e i titoli di formazione non siano sufficienti, misure di compensazione, quali ad esempio, un tirocinio di adattamento o il superamento di una prova attitudinale.

La direttiva 2005/36/CE è stata recepita in Italia con il decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, che disciplina il riconoscimento per l'esercizio delle professioni regolamentate, con esclusione di quelle il cui svolgimento sia riservato dalla legge a professionisti partecipi sia pure occasionalmente dell'esercizio di pubblici poteri (come, ad esempio, i notai).

Un'importante innovazione introdotta dalla Commissione Europea è il sistema ECTS (*European Credit Transfer and Accumulation System*). È il metodo principale per facilitare il riconoscimento dei titoli e la loro trasparenza e facilità di comprensione. Si basa: sulla valutazione che un impegno di 25 ore di studio o di lavoro in laboratorio da parte di uno studente consenta l'acquisizione di conoscenze e/o competenze pari a 1 credito formativo; sulla stima che in un anno uno studente a pieno tempo possa acquisire conoscenze e/o competenze pari complessivamente a 60 crediti formativi; sulla valutazione del carico di crediti formativi di ciascun insegnamento dei corsi di studi universitari, che in questo modo risultano tra loro quantitativamente paragonabili in termini di impegno di studio. Il metodo ECTS è stato sviluppato nell'ambito del Programma di mobilità europeo ERASMUS a partire dal 1989.

Fra le varie iniziative degli organismi di *governance* della Comunità europea è opportuno ricordare la raccomandazione del Consiglio dei 15 Primi Ministri dei Paesi membri che all'epoca componevano la Comunità, emanata il 24 settembre 1998 (n. 98/561/CE15). In tale documento si raccomandava agli Stati membri:

– di sostenere e, se del caso, di istituire sistemi trasparenti di valutazione della qualità dell'istruzione superiore;

– di incoraggiare, se necessario, gli istituti d'istruzione superiore, in cooperazione con le strutture competenti degli Stati membri, ad adottare le misure di controllo adeguate;



– di invitare le autorità competenti e gli istituti di istruzione superiore ad annettere particolare importanza allo scambio di esperienze e alla cooperazione in materia di valutazione della qualità con gli altri Stati membri, nonché con le organizzazioni e le associazioni internazionali che operano nel settore dell'istruzione superiore;

– di promuovere una cooperazione tra le autorità responsabili della valutazione o della garanzia della qualità nell'istruzione superiore e di favorire il loro inserimento in rete.

Facendo seguito ai suggerimenti di questa raccomandazione del Consiglio ed ai contenuti della Dichiarazione di Bologna, nel 2000 è stato costituito il Network europeo per la garanzia della qualità nell'educazione superiore, poi ribattezzato *European Association for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA).

La finalità primaria dell'ENQA è di promuovere la cooperazione nel campo della garanzia della qualità delle università tra Agenzie europee, autorità pubbliche nazionali e istituzioni universitarie.

Attualmente, fanno parte dell'ENQA le Agenzie per la qualità dell'istruzione universitaria e l'accreditamento di Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Ungheria, Irlanda, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi, Norvegia, Polonia, Romania, Russia, Serbia, Slovacchia, Spagna, Svezia, Svizzera, Regno Unito.

L'Italia è stata rappresentata nell'ENQA in questi anni dal Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU), ora sostituito dall'ANVUR; CNVSU ed ANVUR tuttavia non hanno figurato né ancora figurano tra i membri di pieno diritto, ma tra le Agenzie candidate.

Un forte impulso al riconoscimento di valore internazionale ai titoli dei sistemi formativi universitari nazionali è stato ottenuto mediante la *Convenzione di Lisbona* approvata l'11 aprile 1997 («Convenzione sul riconoscimento dei titoli di studio relativi all'insegnamento superiore nella regione Europa»), ratificata dal Parlamento italiano con la legge n. 148 del 2002. La realizzazione di questo importante evento diplomatico è stata curata da due grandi Organizzazioni internazionali con competenze in materia di riconoscimento dei titoli, l'UNESCO e il Consiglio d'Europa.

Tra i principi ispiratori che hanno motivato la firma della Convenzione, ben precisati nel suo preambolo, vi sono in particolare i seguenti:

– la realizzazione del diritto allo studio («il diritto all'istruzione è un diritto dell'uomo e l'insegnamento superiore, che è fondamentale per perseguire e migliorare il sapere, rappresenta un patrimonio culturale e scientifico eccezionalmente ricco tanto per i singoli che per la società»);

– il diritto allo studio è anche il diritto al riconoscimento dei titoli di studio («un equo riconoscimento dei titoli di studio è un elemento chiave del diritto all'istruzione ed una responsabilità della società»);

– il riconoscimento dei titoli favorisce la mobilità («il riconoscimento di studi, certificati, diplomi, lauree rilasciati da un altro Paese della re-

gione europea rappresenta una misura importante per promuovere la mobilità accademica tra le Parti»).

La Convenzione di Lisbona si è proposta di raggiungere numerosi obiettivi. Tra questi:

- consentire ai diplomati della scuola secondaria superiore di un Paese europeo di poter accedere alle università ed agli altri istituti di istruzione superiore di tutti i Paesi;
- facilitare i programmi di scambi accademici studenteschi garantendo il riconoscimento dei periodi e dei cicli di studio effettuati all'estero;
- consentire l'utilizzazione dei titoli accademici nazionali finali per l'accesso in tutti i Paesi al mercato del lavoro, all'esercizio delle professioni regolate o agli studi a livello più avanzato;
- creare un sistema generale di riconoscimento dei titoli a finalità accademiche che si affianchi al parallelo sistema generale di riconoscimento dei titoli professionali in costruzione in Europa grazie alle Direttive in materia di libera circolazione dei professionisti e in prospettiva nel mondo grazie agli accordi WTO sulla liberalizzazione degli scambi dei servizi professionali.

La Convenzione promuove tra i Paesi l'uso del Supplemento del Diploma («*Diploma Supplement*»). Tale Diploma, rilasciato dall'università all'atto del conferimento del titolo finale del corso di laurea, è in sostanza un certificato che riporta, secondo modelli uniformi nei vari Paesi europei, le principali indicazioni relative al *curriculum* seguito dallo studente per ottenere il titolo. Il *Diploma Supplement* si può dire conferisce valore legale al titolo conseguito dal cittadino europeo, perché certifica le sue conoscenze accademiche evitando alle autorità degli Stati membri di verificare l'autenticità.

La Convenzione di Lisbona stabilisce il diritto di ciascuno a veder valutato il proprio titolo di studio con procedure e criteri «trasparenti, coerenti ed affidabili». La decisione di riconoscimento di un titolo estero deve essere adottata entro un lasso di tempo «ragionevole» sulla base di adeguate informazioni fornite dal richiedente e dall'università che ha rilasciato il titolo.

La quarta sezione della Convenzione di Lisbona regola il riconoscimento dei titoli esteri di scuola secondaria per l'accesso alle diverse forme di istruzione superiore presenti in un Paese. La norma generale prevede che se un titolo consente in un Paese di accedere al sistema di istruzione superiore, esso sarà accettato anche dagli altri Stati come titolo valido per l'accesso ai rispettivi sistemi nazionali di istruzione superiore.

La quinta sezione della Convenzione di Lisbona è dedicata ai programmi di cooperazione universitaria internazionale e di mobilità studentesca (quali, ad esempio, Erasmus, Tempus, Nordplus, Ceepus) e stabilisce il principio che i cicli e i periodi di studio effettuati all'estero siano riconosciuti dall'ateneo di provenienza.

La sesta sezione della Convenzione di Lisbona impegna i Paesi firmatari a riconoscere reciprocamente i titoli accademici finali. L'analisi del titolo estero deve avvenire sotto due profili, dovendo mettere a fuoco sia le «conoscenze», sia le «competenze» dichiarate acquisite con il titolo di studio. Questa distinzione tra l'accertamento del «sapere» (ossia delle conoscenze teoriche) e l'accertamento del «saper fare» (ossia delle conoscenze pratiche) è funzionale ad una valutazione attenta e non superficiale della capacità di svolgere una determinata professione.

Il riconoscimento del titolo accademico estero dovrà portare almeno ad una delle conseguenze seguenti:

- l'accesso a studi di livello più avanzato o al dottorato di ricerca alle stesse condizioni previste per i candidati in possesso di qualifiche nazionali;
- l'uso del titolo accademico autorizzato dal Paese di origine;
- l'accesso al mercato del lavoro.

Le linee guida della Convenzione presentano però delle eccezioni per il riconoscimento dei titoli accademici esteri:

- il riconoscimento può essere rifiutato qualora si riscontrino differenze sostanziali tra i contenuti formativi del titolo estero e quelli del corrispondente titolo nazionale;
- il riconoscimento del titolo estero ai fini dell'accesso a professioni regolamentate può essere legato alla richiesta di soddisfacimento di ulteriori requisiti di tipo generalmente non accademico, quali un tirocinio professionale di durata definita o un esame di Stato abilitante all'esercizio della professione.

Il Processo di Bologna è un processo di riforma internazionale dei sistemi di istruzione superiore, costituitosi nel 1999 presso l'università di Bologna, che si è proposto di realizzare entro il 2010 lo Spazio europeo dell'istruzione superiore. Il Processo di Bologna si è aperto con una apposita dichiarazione, dal titolo «Lo Spazio europeo dell'istruzione superiore», sottoscritta dai 29 Ministri responsabili per l'istruzione superiore partecipanti. Il Processo di Bologna non è vincolante per i Governi dei Paesi che vi aderiscono. Ogni Stato, infatti, decide di volta in volta se e quale provvedimento adottare. Un passo determinante per l'avvio del Processo di Bologna è stata la dichiarazione della Sorbona del 1998, dal titolo «L'armonizzazione dell'architettura dei sistemi di istruzione superiore in Europa», sottoscritta dai Ministri dell'istruzione di Francia (Claude Allegre), Italia (Luigi Berlinguer), Regno Unito (Tessa Blackstone) e Germania (Jurgen Ruetters). In questa dichiarazione i quattro Ministri hanno convenuto sulla necessità di una armonizzazione dei sistemi di istruzione e formazione europei e si sono impegnati per cooperare al riguardo onde realizzare un quadro comune per l'insegnamento europeo, anche per facilitare la mobilità degli studenti e poi dei lavoratori.

I principali obiettivi che caratterizzano il Processo di Bologna sono:

- armonizzazione dei titoli di studio, anche per consentire l'impiego dei laureati nell'intero mercato del lavoro europeo e per realizzare una maggiore competitività dell'Unione;
- adozione di un sistema universitario composto da due cicli principali, il primo denominato «*bachelor*» (durata tipica 3 anni), il secondo denominato «*master*» (durata tipica 2 anni) ; l'accesso al secondo ciclo è consentito solo dopo la conclusione del primo ciclo; il titolo rilasciato al termine del primo ciclo di studi sarà anche spendibile quale idonea qualificazione nel mercato del lavoro europeo;
- consolidamento sul modello dell'ECTS (*European Credit Transfert System*) del sistema dei crediti didattici, quale strumento atto ad assicurare la più ampia e diffusa mobilità degli studenti; viene ammessa la possibilità dell'acquisizione di tali crediti anche in contesti diversi (purché riconosciuti dalle università);
- promozione della mobilità di studenti e docenti mediante l'abbattimento degli ostacoli che ne impediscono la libera circolazione;
- promozione della dimensione europea dell'istruzione superiore, con particolare riguardo allo sviluppo dei *curricula*, alla cooperazione tra istituzioni, agli schemi di mobilità ed ai programmi integrati di studio, formazione e ricerca;
- valutazione della qualità dei sistemi di istruzione e formazione nazionale.

A Bologna i Ministri hanno deciso di ritrovarsi ogni due anni per valutare gli sviluppi del Processo. Le conferenze biennali del Processo di Bologna si sono tenute: a Praga nel 2001 (vedi il comunicato finale «Verso lo Spazio europeo dell'istruzione superiore»), a Berlino nel 2003 («Realizzare lo Spazio europeo dell'istruzione superiore»), a Bergen nel 2005 («L'Area europea dell'istruzione superiore – Conseguire gli obiettivi»), a Londra nel 2007 («Verso lo Spazio europeo dell'istruzione superiore: rispondere alle sfide di un mondo globalizzato»), a Lovanio nel 2009 («Lo Spazio europeo dell'istruzione superiore nel prossimo decennio»), a Budapest e Vienna nel marzo 2010 (in cui si è finalmente varato lo Spazio europeo dell'istruzione superiore). Il prossimo incontro si terrà a Bucarest nel 2012. Attualmente i Paesi firmatari del Processo di Bologna sono 47 (l'ultimo Paese che si è aggiunto è il Kazakistan).

Importanti partecipazioni al Processo di Bologna sono quelle dell'Associazione europea delle università (EUA), dell'Associazione europea delle istituzioni di istruzione superiore (EURASHE), dell'Unione degli studenti europei (ESU), del Consiglio d'Europa e dall'UNESCO-CEPS (Centro Europeo per l'Istruzione Superiore).

Tra le principali decisioni adottate dal Processo di Bologna in queste varie conferenze biennali possono essere utilmente ricordate le seguenti. A Praga (2001) la Conferenza dei Ministri ha dato incarico alle Reti dei Centri nazionali di informazione ENIC (*European Network of Information Centres*) e NARIC (*National Academic Recognition Information Centres*)

di promuovere l'armonizzazione dei titoli di studio. La stessa Conferenza ha richiesto all'Associazione europea per l'assicurazione della qualità dell'istruzione superiore (ENQA – *European Association of Quality Assurance*), che riunisce tutte le Agenzie nazionali di valutazione della qualità dell'istruzione e della formazione universitaria, di monitorare l'effettivo funzionamento delle Agenzie nazionali. A seguito di questa decisione l'ENQA ha adottato gli *standard* e le linee guida per l'assicurazione della qualità nello Spazio europeo per l'istruzione superiore (*Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*). Gli *standard* prevedono: una valutazione interna delle università svolta dalle stesse università; una valutazione esterna delle università, compiuta dalle Agenzie per la garanzia della qualità, valutazione che si conclude con rapporti contenenti giudizi e raccomandazioni che devono essere resi pubblici; il rispetto di *standard* di qualità anche da parte delle Agenzie preposte alle valutazioni esterne.

La riunione di Berlino (2003) ha aggiunto un altro importante obiettivo al Processo di Bologna: il legame con la ricerca. La ricerca ha un ruolo fondamentale nell'istruzione superiore in Europa. Lo Spazio europeo dell'istruzione superiore e lo Spazio europeo della ricerca costituiscono i due pilastri di una società basata sulla conoscenza. È stata quindi riconosciuta la necessità di andare al di là dei due cicli ed includere nel processo di convergenza europea un terzo ciclo, il dottorato di ricerca. Nella conferenza di Bergen (2005) i Ministri hanno adottato il Quadro dei titoli per lo Spazio europeo dell'istruzione superiore (*Qualifications Framework for the European Higher Education Area*). Esso si articola in tre cicli e presenta tutti i titoli rilasciati per ciascun ciclo. Ogni ciclo è caratterizzato da descrittori generali (i c.d. «descrittori di Dublino») che si basano sui risultati del processo di apprendimento di conoscenze e competenze. Ad ogni ciclo corrisponde un preciso numero di crediti. I crediti descrivono il carico di lavoro di uno studente per raggiungere gli obiettivi del corso di studio. Il sistema di trasferimento dei crediti (ECTS) rende comparabili i programmi di studio e facilita il riconoscimento accademico. Gli Stati si sono impegnati ad elaborare schemi nazionali di valutazione dei titoli (*National Qualifications Framework*) compatibili con il modello comunitario. A questo proposito può essere utile segnalare che l'Italia ha recentemente adottato il Quadro dei Titoli Italiani (QTI). Tra le decisioni prese a Bergen vi sono inoltre la decisione di approvare gli *standards* dell'ENQA sopra indicati e la decisione di creare un Registro europeo degli organismi nazionali di valutazione (EQAR). Scopo del Registro è di consentire a tutti i portatori di interesse e al pubblico in generale il libero accesso ad informazioni obiettive sulle Agenzie di assicurazione della qualità che operino secondo gli *standard* e le linee guida europee. Si ritiene che ciò rafforzerà la fiducia nell'istruzione superiore europea sia all'interno dell'Europa, sia oltre i suoi confini, e faciliterà il reciproco riconoscimento delle decisioni in materia di assicurazione della qualità e di accreditamento. Il comunicato finale della conferenza di Bergen ha ribadito che l'istruzione universitaria è un bene pubblico e che lo Stato deve finan-

ziarla in modo da mantenere l'autonomia degli atenei. Nella conferenza di Londra (2007) è stato approvato il principio che i quadri dei titoli nazionali debbano combaciare con i quadri dei titoli generali, per favorire la mobilità. Nel documento finale della conferenza di Lovanio (2009) si è ulteriormente sottolineato che l'istruzione superiore è responsabilità pubblica e si è inoltre deciso di estendere l'attività del Processo di Bologna fino al 2020.

Circa l'attuazione del Processo di Bologna in Italia possono essere utili i seguenti dati:

– il sistema universitario a due cicli e il sistema dei crediti sono stati introdotti nel nostro ordinamento mediante il DM del MIUR 3 novembre 1999, n. 509, recante «Regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei». Sono stati così introdotti la laurea triennale (180 crediti) e la laurea specialistica biennale (120 crediti, che aggiungendosi ai 180 crediti della laurea di primo livello portano il totale dei crediti a 300). Il D.M. prevede altresì la laurea a ciclo unico per i corsi che conducono alle professioni regolamentate dalla normativa europea (professioni sanitarie e architettura).

– Il DM del MIUR 25 novembre 2005 ha introdotto la laurea magistrale a ciclo unico (5 anni) anche per il corso di laurea in giurisprudenza.

– Nel 2007 sono stati adottati i decreti ministeriali del MIUR recanti l'individuazione delle classi delle lauree universitarie di primo livello (DM 16 marzo 2007), l'individuazione delle classi di laurea magistrale (DM 16 marzo 2007), le linee generali di indirizzo della programmazione delle università per il triennio 2007-2009 (DM 3 luglio 2007, n. 362), la definizione delle linee guida per l'istituzione e l'attivazione, da parte delle università, dei corsi di studio (DM 26 luglio 2007).

– Per quanto concerne la valutazione della qualità, l'articolo 2, comma 138, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, ha costituito l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), con i seguenti compiti:

*a)* valutazione esterna della qualità delle attività delle università e degli enti di ricerca pubblici e privati destinatari di finanziamenti pubblici, sulla base di un programma annuale approvato dal Ministro dell'università e della ricerca;

*b)* indirizzo, coordinamento e vigilanza delle attività di valutazione demandate ai nuclei di valutazione interna degli atenei e degli enti di ricerca;

*c)* valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dei programmi statali di finanziamento e di incentivazione delle attività di ricerca e di innovazione.

I risultati delle attività di valutazione dell'ANVUR costituiscono criterio di riferimento per l'allocazione dei finanziamenti statali alle università e agli enti di ricerca.

La struttura ed il funzionamento dell'ANVUR sono stati disciplinati prima con il DPR 21 febbraio 2008, n. 64, e poi con il DPR 1 febbraio 2010, n. 76. Con DM 22 settembre 2010, n. 17, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha individuato i requisiti necessari dei corsi di studio, suddivisi in requisiti di trasparenza, requisiti per l'assicurazione della qualità dei processi formativi, requisiti di strutture e di docenza di ruolo, regole dimensionali relative agli studenti e requisiti organizzativi.

Dopo il prescritto parere delle Commissioni parlamentari il Consiglio dei Ministri in data 18 febbraio 2011 ha definitivamente approvato la nomina a componenti del consiglio direttivo dell'ANVUR dei professori Sergio Benedetto, Andrea Bonaccorsi, Massimo Castagnaro, Stefano Fantoni, Giuseppe Novelli e delle professoressse Fiorella Kostoris e Luisa Ribolzi. L'ANVUR è così entrata in funzione. Dal momento dell'inizio della sua attività sono stati soppressi il Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR), il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU), il Comitato di valutazione del Consiglio nazionale delle ricerche, e il Comitato di valutazione dell'Agenzia spaziale italiana.

Ulteriori misure per la valutazione delle università e dei corsi di studio (didattica e ricerca) sono state disposte nel decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, e nella legge di riordino del sistema universitario 30 dicembre 2010, n. 240.

– Da ultimo, il Consiglio dei Ministri del 20 gennaio 2012 ha approvato in via definitiva il decreto legislativo previsto dall'articolo 5, comma 3, lettere a) e b) della legge 240 del 2010 sull'accreditamento degli atenei. Il sistema configurato dispone una verifica iniziale e poi periodica, non solo delle sedi universitarie, ma anche dei singoli corsi di laurea, sulla base di parametri ed indicatori definiti dall'ANVUR. Si tratta dunque di un ulteriore passo avanti rispetto all'attuale meccanismo dei «requisiti minimi» delle università, nella direzione di conferire un effettivo valore «sostanziale» al diploma di laurea, al di là del suo valore «legale».

Per cercare di prevedere quale sarà la futura evoluzione dei processi di armonizzazione dei sistemi di istruzione e formazione nazionali europei sopra descritti, può essere utile la seguente considerazione. Nelle società industriali avanzate, come certamente è la società europea, che giustamente e orgogliosamente ritiene di «essere basata sulla conoscenza», è in atto da decenni una forte tendenza a regolamentare e qualificare sempre più molte tipologie di lavoro. La guida di un TIR può essere affidata solo a chi ha l'apposita patente. Per essere abilitati al comando di un aereo di linea per trasporto di passeggeri è necessario aver seguito con profitto severi corsi di formazione, superato difficili esami attitudinali, volato come tirocinante per un certo numero di ore, eccetera. Solo un'infermiera diplomata è autorizzata a fare un'iniezione endovenosa. Il controllo ad ultrasuoni di una saldatura in un recipiente a pressione può essere fatto solo da chi è formalmente esperto di tali controlli, avendo seguito corsi di formazione, superato esami, fatto pratica per un tempo adeguato. La vendita di prodotti finanziari

al pubblico può essere fatta solo da chi è in possesso di determinati requisiti. Si potrebbe continuare con migliaia di altri esempi. In sostanza nella nostra società i lavori che possono avere impatto diretto o indiretto sulla sicurezza e sulla salute dei cittadini vengono sempre più regolamentati. Le regolamentazioni, che vengono attuate mediante leggi o mediante disposizioni di rango inferiore, ma sempre cogenti, prescrivono in generale: la frequenza con profitto di specifici corsi di formazione e il superamento degli esami finali, un adeguato tirocinio, caratteristiche sanitarie adeguate (vista, udito, eccetera). Là dove la regolamentazione relativa ad un determinato lavoro prevede il superamento dell'esame finale di un corso di studi, questo titolo di studio, in quanto condizione necessaria per poter svolgere quel lavoro, acquisisce in sostanza valore legale.

I processi in atto di armonizzazione dei sistemi d'istruzione universitaria europei sopra descritti, tra cui in particolare il Processo di Bologna che mira alla costituzione dello Spazio europeo dell'istruzione superiore, sembrano orientati a raccogliere in opportuna sintesi sia l'esperienza del sistema di formazione universitaria del Regno Unito, sia l'esperienza dei sistemi di formazione universitaria marcatamente statalisti dei Paesi europei, tra cui l'Italia. In effetti gli impegni già assunti dagli Stati europei comprendono: la parificazione dei cicli formativi su un modello a tre cicli, mutuato dall'esperienza del Regno Unito; l'istituzione di Agenzie interne di valutazione della qualità dell'istruzione superiore (meccanismo mutuato dall'esperienza della QAA del Regno Unito); l'introduzione di un'associazione a livello centrale europeo finalizzata a promuovere la cooperazione tra le Agenzie europee nel campo della garanzia di qualità delle università (l'ENQA); l'adozione di un complesso sistema di regole (tra cui l'introduzione dei crediti formativi) per il reciproco riconoscimento tra i vari Paesi dei titoli di studio. Questo percorso, finalizzato a conseguire una profonda armonizzazione in Europa dei sistemi di istruzione superiore, sembra inevitabilmente condurre ad un riconoscimento legale a livello europeo dei titoli universitari conseguiti nei singoli Stati europei.

Tale prospettiva è supportata anche dalle direttive europee relative alle qualifiche professionali, che delineano il percorso formativo minimo per il riconoscimento a livello europeo delle qualifiche professionali e del loro esercizio entro il territorio dell'Unione Europea e non prevedono la possibilità della richiesta da parte dei Stati membri di ulteriori esami abilitativi.

## CAPITOLO 5

### CONCLUSIONI

#### 5.1 QUADRO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SVOLTA

La 7<sup>a</sup> Commissione del Senato ha svolto sull'ipotesi di abolizione del valore legale della laurea un'ampia e accurata indagine conoscitiva. L'in-



indagine si è basata principalmente sull'audizione degli esponenti maggiormente rappresentativi del settore, ma si è anche avvalsa del supporto del Servizio Studi del Senato, ha sviluppato in proprio alcuni approfondimenti e si è riferita con attenzione ai documenti più rilevanti reperibili sull'argomento in letteratura.

Gli elementi principali emersi nel corso dell'indagine possono essere così riassunti.

È stato presentato un sintetico quadro dell'attuale sistema universitario italiano, delineando gli aspetti principali della sua organizzazione, mettendo in evidenza l'enorme estensione delle discipline scientifiche e tecniche oggetto di insegnamento e sottolineando l'eccezionale importanza della sua azione formativa, che riguarda ormai una quota importante dei nostri giovani (vedi il paragrafo 1 del capitolo 2).

È stata brevemente delineata la storia della formazione del sistema universitario italiano. Negli ultimi 150 anni, che hanno registrato uno sviluppo straordinario di tale sistema, il ruolo di gran lunga principale è stato quello dello Stato, come in quasi tutti i Paesi europei (con l'eccezione del solo Regno Unito). È sullo Stato che hanno gravato gran parte delle spese di investimento per la creazione di nuove università e hanno gravato e tuttora gravano buona parte delle spese correnti per il funzionamento delle università. Ancor oggi la grande maggioranza delle università italiane sono statali e dipendono, pur con una loro autonomia, dalla vigilanza centrale del Ministero competente (il MIUR). Tale sviluppo storico del sistema universitario italiano ne ha determinato un predominante carattere centralista e statalista ancor oggi evidente (vedi il paragrafo 2 del capitolo 2).

Sono stati analizzati i fondamenti legislativi del valore legale del diploma di laurea. Questo valore non è menzionato nelle disposizioni costituzionali relative alle attività dell'alta formazione universitaria (in particolare espresse nell'articolo 33 della Costituzione) e nemmeno è esplicitamente fondato in qualche disposizione di legge, ma deriva indirettamente da un'architettura normativa di fonti primarie e secondarie. Formalmente i diplomi di laurea hanno solo valore accademico (vedi il regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592, articolo 172), consistono cioè in riconoscimenti all'interno del sistema universitario basati su alcuni parametri di ponderazione (che fra l'altro sono utilizzati per il riconoscimento di titoli stranieri e delle equipollenze). Tuttavia è necessario avere un diploma di laurea sia per accedere a molti concorsi pubblici, sia per accedere a certe carriere negli uffici pubblici. Ad esempio, il decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, all'articolo 161 richiede il diploma di laurea per l'accesso alla carriera direttiva nell'amministrazione dello Stato. Il diploma di laurea è indispensabile (per legge) anche per accedere agli esami di Stato per l'abilitazione all'esercizio delle professioni (vedi il paragrafo 3 del capitolo 2).

I principali ambiti in cui si estrinseca il valore legale della laurea sono stati così individuati (nel paragrafo 3 del capitolo 2):

– la laurea è necessaria per accedere ai livelli superiori dell'alta formazione (ad esempio, nelle discipline universitarie per cui vige lo schema 3 + 2, per accedere al corso di laurea magistrale è necessario un diploma di laurea triennale disciplinarmente affine al corso di laurea magistrale che si intende frequentare);

– la laurea è necessaria per accedere agli esami di Stato per l'abilitazione all'esercizio delle professioni regolamentate (medicina, odontoiatria, ingegneria, avvocatura, eccetera); in tali professioni l'iscrizione all'albo degli Ordini e l'esercizio sono regolamentati da leggi che prescrivono tra i requisiti il possesso di specifici diplomi di laurea;

– la laurea è necessaria per accedere ai bandi – concorso per l'assunzione alle dipendenze della Pubblica Amministrazione di particolari figure professionali (magistrati, notai, diplomatici, Medici, veterinari, ingegneri, architetti, avvocati, eccetera);

– la laurea è richiesta per accedere a una grande varietà di bandi – concorso per assunzione nella Pubblica Amministrazione; spesso in questi bandi, nella determinazione del punteggio finale di valutazione complessiva del candidato, viene tenuto in conto il voto di laurea.

Sempre nel paragrafo 3 del capitolo 2 è stato delineato il quadro coerente di disposizioni legislative e ministeriali che consentono ad una università italiana di conferire un diploma di laurea. Per inserire una università nell'ordinamento universitario italiano, tra le varie caratteristiche ed oneri richiesti occorre:

– che l'università con le sue infrastrutture e con il suo funzionamento e in particolare i corsi di laurea da essa attivati soddisfino determinati requisiti minimi (stabiliti per decreto ministeriale, vedi il paragrafo 1 del capitolo 2);

– che i docenti siano reclutati secondo modalità stabilite per legge;

– che i programmi dei corsi di studio delle università riconosciute siano conformi alle prescrizioni ministeriali;

– che i corsi di studio siano inquadrati in ben definite classi di laurea (anch'esse definite per disposizione ministeriale);

– che vi sia l'emanazione di un apposito decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca per legittimare tale riconoscimento.

Nelle audizioni svolte al Senato nel quadro dell'indagine conoscitiva sono stati sentiti i pareri degli esponenti di una gamma rappresentativa dei portatori di interesse in questo settore. Tra questi: la CRUI (la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane), il CUN (il Consiglio Universitario Nazionale), i rappresentanti di tre importanti Ordini professionali (il Consiglio Nazionale Forense, il Consiglio Nazionale degli Ingegneri, il Consiglio Nazionale dei Medici e degli Odontoiatri), la Confindustria, i sindacati attivi nell'università, nonché i due Ministri competenti nei settori toccati dall'eventuale abolizione del valore legale della laurea, il Ministro

MariaStella Gelmini (Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca) e il Ministro Renato Brunetta (Ministro della Funzione Pubblica e dell'Innovazione). Le sintesi degli interventi, spesso assai interessanti, sono riportati nel Capitolo 3, mentre i resoconti stenografici delle audizioni e i documenti rilasciati dagli auditi a supporto o complemento del parere espresso nel corso delle audizioni sono riportati in Appendice.

Nel paragrafo 4 del capitolo 2 sono presentate brevi analisi di alcuni importanti documenti riguardanti l'ipotesi dell'abolizione del valore legale della laurea: il Rapporto finale della Commissione ministeriale MIUR presieduta dal professor Guido Martinotti (1997), il programma elettorale del Popolo della Libertà alle elezioni politiche del 2008 e l'esame di tre recenti proposte di legge presentate al Parlamento contenenti esplicitamente disposizioni per l'abolizione del valore legale della laurea.

Nei paragrafi 1 e 2 del capitolo 4 sono stati brevemente esaminati i sistemi universitari esistenti in USA e nel Regno Unito, Paesi in cui il diploma di laurea non ha valore legale, evidenziando la complessa regolamentazione di tali sistemi. Nel paragrafo 3 del capitolo 4 è stata delineata l'attuale situazione esistente nell'Unione Europea, in cui per rendere davvero effettiva la piena libertà di lavoro dei prestatori d'opera in tutti i territori dei 27 Paesi è in corso, nell'ambito delle linee guida del Processo di Bologna, un'armonizzazione dei percorsi di formazione universitaria per realizzare il mutuo riconoscimento dei titoli di studio.

## 5.2 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Sulla base di questa ampia acquisizione di informazioni, dati, opinioni, pareri, eccetera, riguardanti direttamente o indirettamente la prospettata abolizione del valore legale della laurea possono trarsi le seguenti considerazioni conclusive.

1) Il valore legale della laurea in Italia è strettamente legato al carattere statale della moderna università nel nostro Paese. E' una sorta di marchio di qualità che lo Stato riconosce ai titoli rilasciati dalle proprie università e dalle poche (ancor oggi) università private formalmente legittimate a rilasciare titoli validi sul territorio nazionale. Non è evidentemente pensabile che, ad esempio, i diplomi di laurea rilasciati dall'Università statale di Napoli abbiano diverso «valore formale» rispetto ai titoli rilasciati dall'Università statale di Bologna. Questo prevalente (o esclusivo) carattere statale dell'università è proprio di quasi tutti i Paesi europei (fa eccezione unicamente il Regno Unito) ed è dipeso, come evidenzia la storia di questi ultimi due secoli, sia dalla forte diffusione in questi Paesi di ideologie attribuenti allo Stato molte importanti funzioni, sia dal modesto grado di sviluppo del capitalismo privato. In Italia il conferimento allo Stato della funzione dello sviluppo e del sostegno dell'università nel Paese è stato condiviso (ed è tuttora condiviso) da quasi tutte le importanti forze politiche attive dalla creazione dello Stato italiano nel 1861 ad oggi. Finalità molto importanti che solo l'università statale si è ritenuto potesse far

conseguire nel nostro Paese, sono in particolare: una adeguata diffusione nella popolazione dell'alta formazione, un elevato livello della ricerca scientifica e tecnologica, la promozione del riequilibrio territoriale nord-sud e la tutela del diritto allo studio degli studenti capaci e meritevoli.

2) Tutti gli osservatori concordano nel ritenere che l'attuale qualità media della formazione universitaria italiana è insoddisfacente. Le cause di questo malfunzionamento sono varie e hanno radici profonde nel tempo: il drammatico periodo della contestazione studentesca negli anni '70 del secolo scorso, la rapida trasformazione dell'università da università di *élite* a università di massa, un reclutamento del personale docente non infrequentemente poco meritocratico, le troppo blande procedure di controllo e valutazione dell'attività didattica e dell'attività di ricerca, la scarsa concorrenza tra le varie università, la proliferazione eccessiva di corsi di laurea e di sedi universitarie distaccate, finanziamenti statali nettamente inferiori (in proporzione al PIL) rispetto a quelli degli altri grandi Paesi europei, una distribuzione dei finanziamenti statali tra le università fatta in base alle serie storiche o in base a indicatori, come il numero degli studenti immatricolati e il numero degli esami superati, tendenti a promuovere concorrenza al ribasso tra le università, la scarsa incisività dei «requisiti minimi», la diffusione di università telematiche scadenti, eccetera. Questa situazione non è più tollerabile per varie importanti ragioni. In particolare è assolutamente indispensabile che la formazione del capitale umano, determinata in modo preminente dal sistema universitario, abbia la qualità necessaria perché il nostro Paese possa degnamente concorrere con gli altri Paesi nel sempre più impegnativo processo in atto di globalizzazione e confronto delle economie. Se la nostra università funziona male, inevitabilmente di qui a qualche tempo ne soffrirà tutto il sistema Paese. E' questo il contesto in cui si collocano le iniziative per l'abolizione del valore legale della laurea. Il loro obiettivo finale è proprio l'innalzamento della qualità della formazione universitaria.

3) Per il suo carattere liberatorio l'abolizione del valore legale della laurea appare a tutta prima un provvedimento suggestivo e attraente: mediante esso verrebbero eliminate le barriere che hanno reso il settore dell'alta formazione universitaria un quasi-monopolio statale; ne risulterebbero molto facilitate nuove iniziative formative caratterizzate da innovazione disciplinare o tecnologica, meglio rispondenti ad esigenze del mercato; vi sarebbe piena via libera ai *feed-back* del mercato, sia a quelli premianti, sia a quelli sanzionanti; si attuerebbe appieno il principio costituzionale dell'autonomia universitaria; tra le università si svilupperebbe una competizione virtuosa, meritocratica, in cui le università migliori si crescerebbero ulteriormente, mentre le università peggiori verrebbero progressivamente emarginate; si verificherebbe una migliore gestione e ripartizione dei finanziamenti statali. A promuovere una concorrenza «virtuosa» tra le università sarebbero prima di tutto gli studenti e le famiglie, che una volta eliminata l'equiparazione dei diplomi di laurea, considerarebbero come elemento fondamentale per la scelta della sede universitaria la qualità sostanziale della formazione impartita. Tuttavia, la valutazione

della qualità sostanziale di un determinato corso di laurea è un'operazione piuttosto complessa, che richiede molte informazioni e la capacità di valutare queste informazioni. Al riguardo un ruolo essenziale dovrebbe essere svolto dall'ANVUR, che dovrebbe essere cospicuamente potenziata contestualmente all'abolizione del valore legale della laurea, in modo da aiutare la scelta di studenti e famiglie con la tempestiva valutazione (con l'accredito) dei nuovi corsi di laurea e, altresì, con la valutazione periodica del funzionamento dei corsi di laurea già esistenti. Le valutazioni dell'ANVUR dovrebbero essere espresse con un *rating* a più livelli (tipo AAA), che consentirebbe un facile confronto competitivo tra i vari corsi della stessa classe di laurea. Per inciso, andrebbe evitato sia un *rating* descrittivo, non espresso in termini di livelli (che rischia di essere poco utilizzabile, perché verosimilmente non facile da comprendere), sia il *rating* a due livelli («buono», «non buono») (perché troppo grossolano e sostanzialmente poco indicativo). Occorrerebbe inoltre che queste valutazioni fossero prontamente rese disponibili agli studenti e alle famiglie: un *feed-back* di mercato se non è pronto, non funziona.

4) Tuttavia, perché tale *feed-back* di mercato abbia la possibilità di realizzarsi compiutamente, sarebbero necessarie anche altre condizioni. Sarebbe molto importante che agli studenti capaci e meritevoli ma privi di mezzi fosse messo a disposizione un opportuno supporto economico, in grado di garantire davvero il diritto allo studio nell'università ritenuta migliore. Purtroppo la difficile attuale situazione della finanza pubblica e la scarsa disponibilità nelle varie sedi universitarie di alloggi per studenti non residenti, costituiscono oggettivi impedimenti per il soddisfacimento di questa condizione, almeno nel breve-medio periodo.

5) Per gli «abolizionisti» del valore legale della laurea un'altra conseguenza positiva di tale provvedimento sarebbe un assai più pronto adeguamento dell'insegnamento universitario alle sempre più rapidamente mutevoli esigenze del sistema produttivo e più in generale della società, nonché all'utilizzazione di nuove tecnologie di formazione. Ciò verosimilmente accadrebbe, ma la liberalizzazione incondizionata dei contenuti disciplinari dei corsi di studio rischierebbe anche di portare ad eccessi di vario tipo, di rendere difficili le valutazioni sopraddette dell'ANVUR e di generare confusione sia nelle scelte degli studenti sia nelle decisioni di assunzione dei datori di lavoro. La possibilità di rischi di questo genere è testimoniata, ad esempio, dalla disordinata proliferazione dei corsi di laurea già verificatasi nelle università italiane nell'ultimo decennio.

6) Va sottolineato che l'abolizione del valore legale della laurea sarebbe un'operazione giuridicamente complessa, anche perché, come abbiamo visto, non esiste nessuna precisa disposizione di legge da cui derivi tale valore. Le leggi da modificare sono molte: le leggi riguardanti l'accesso agli esami di Stato per l'abilitazione all'esercizio delle professioni regolamentate; le leggi e i regolamenti riguardanti l'accesso agli ordini professionali per le professioni non regolamentate; le leggi, i regolamenti e i decreti ministeriali riguardanti le assunzioni e le carriere nella pubblica amministrazione; le leggi e i decreti ministeriali riguardanti l'ordinamento

universitario (relative ai requisiti minimi per l'accreditamento delle università, ai programmi dei corsi di laurea, al reclutamento dei docenti, alla definizione delle classi di laurea, eccetera). Le suddette modifiche di leggi, regolamenti e decreti ministeriali in generale non sarebbero affatto modifiche banali, dovendo delineare con saggezza un nuovo complesso impianto normativo per l'alta formazione, di importanza vitale per il Paese.

7) Nel valutare l'opportunità di procedere all'abolizione del valore legale della laurea, non si può ovviamente prescindere dalla considerazione dell'attuale situazione del sistema universitario italiano. Tale situazione è dominata dalle complesse dinamiche di implementazione delle innovative disposizioni della legge 240, approvata dal Parlamento a fine 2010. I cambiamenti presenti e futuri introdotti da questa legge sono particolarmente rilevanti su molti fondamentali aspetti del *modus operandi* delle nostre università, quali la *governance*, i vincoli di bilancio, il reclutamento e lo stato giuridico dei docenti, la carriera dei ricercatori, eccetera. La finalità generale e principale della legge – il conseguimento di un deciso miglioramento della qualità della formazione universitaria – viene perseguita mediante la sistematica adozione di procedure di valutazione delle attività di didattiche e di ricerca. In particolare, all'articolo 5, comma 3, lettera a), tale legge introduce: «un sistema di accreditamento delle sedi e dei corsi di studio universitari fondato sull'utilizzazione di specifici indicatori definiti *ex ante* dall'ANVUR per la verifica del possesso da parte degli atenei di idonei requisiti didattici, strutturali, organizzativi, di qualificazione dei docenti e delle attività di ricerca e di sostenibilità economico finanziaria»; alla lettera b) «un sistema di valutazione periodica basato su criteri e indicatori stabiliti *ex ante* da parte dell'ANVUR dell'efficienza e dei risultati conseguiti nell'ambito della didattica e della ricerca dalle singole università e dalle loro articolazioni interne». Tali compiti dell'ANVUR si aggiungono a quelli molto rilevanti previsti dal regolamento concernente il funzionamento dell'ANVUR (il DPR n. 76 del 2010). Come molti degli auditi hanno osservato, non c'è dubbio che l'introduzione di una nuova importante modifica dell'ordinamento universitario, quale quella necessaria per l'abolizione del valore legale della laurea, creerebbe un nuovo rilevante stress nel sistema universitario italiano, mentre è appena iniziato l'impegnativo processo di riordino determinato dalla legge 240. E va sottolineato che la struttura normativa della predetta legge 240, che si ispira ad una logica di controllo ministeriale centralizzato, è nettamente disallineata rispetto alla logica di forte promozione dell'autonomia universitaria a cui si ispirerebbe una legge per l'abolizione del valore legale della laurea si ispirerebbe.

8) Nell'Unione europea (e più in generale in Europa) è in atto da tempo, in particolare nell'ambito del cosiddetto Processo di Bologna, un processo di armonizzazione dei sistemi formativi universitari, anche per rendere più facile il mutuo riconoscimento dei titoli di studio. In particolare, come precisato in dettaglio nel paragrafo 4.3, i Paesi membri dell'Unione hanno assunto varie importanti decisioni, tra cui: l'adozione di

un sistema formativo universitario a due o tre livelli di laurea, l'istituzione in ciascun Paese di un organismo di accreditamento e valutazione dei corsi di laurea (indipendente rispetto ai Ministeri competenti), il conferimento insieme al diploma di laurea di un «*Diploma Supplement*» (che presenti il percorso di studi del laureato, riassumendo ai possibili datori di lavoro le proprie conoscenze, competenze e abilità), il riconoscimento del ruolo nell'Unione Europea svolto dall'ENQA (l'Agenzia europea per la valutazione della qualità delle università) per il coordinamento degli organismi di accreditamento e valutazione attivi nei singoli Paesi, un sistematico confronto dei percorsi formativi universitari adottati nei vari Paesi in modo da realizzare, dove possibile, una loro progressiva convergenza. Tale processo di armonizzazione dei sistemi di istruzione, accompagnato peraltro da specifiche direttive di riconoscimento dei diplomi di laurea (vedi ad esempio, la direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali), potrebbe portare in un futuro non lontano ad una sorta di formale riconoscimento europeo dei titoli di studio nazionali, ovviamente basato sugli accreditamenti e sulle valutazioni delle Agenzie nazionali di valutazione, coordinate dall'ENQA. Ciò faciliterebbe molto l'effettiva attuazione, all'interno della Comunità, del diritto di stabilimento e della libertà di circolazione dei lavoratori, compresi quei professionisti a cui, per il tipo di attività svolta, sono richiesti particolari percorsi formativi a tutela e garanzia della collettività.

9) Nelle sintetiche analisi (di cui ai paragrafi 4.1 e 4.2) relative ai sistemi universitari degli USA e del Regno Unito, caratterizzati dall'assenza di attribuzione di valore legale al diploma di laurea, risulta con evidenza che in quei Paesi la situazione non è affatto di piena anarchia: nei suddetti sistemi universitari sono previsti vari organismi e procedure a tutela della possibilità per gli studenti di una scelta consapevole del percorso di formazione universitaria, della qualità di tale formazione, del diritto allo studio, eccetera. In altri termini, i sistemi universitari di quei Paesi sono «sistemi» complessi strutturatisi progressivamente in decenni e decenni di esperienze (come d'altra parte sono i sistemi universitari di ogni Paese). Adottare nel nostro Paese un singolo segmento di questi sistemi USA e UK, come sarebbe la pura e semplice abolizione del valore legale della laurea, sia pure unita ovviamente ad un forte rafforzamento dell'ANVUR, per consentirle di svolgere tempestivamente la sua funzione di accreditamento e valutazione dei corsi di laurea, rischierebbe di non avere molto senso; si tratterebbe di importare uno degli aspetti di un modello liberale, dove l'autonomia universitaria ed il coinvolgimento del privato nell'istruzione hanno raggiunto piena realizzazione e maturità attraverso la delicata esperienza di decenni di sviluppo, in un Paese come l'Italia improntato invece ad una tradizione statalista che mal tollera intrusioni esterne, soprattutto del mercato, nell'ambito dell'attuazione del diritto allo studio e della promozione della cultura. Per garantire al sistema universitario italiano il suo corretto funzionamento, sarebbe indispensabile introdurre, contestualmente a tale abolizione, tutta un'opportuna serie di

modifiche e riforme, anche radicali, che dovrebbero condurre al superamento della preminente competenza dello Stato in materia d'istruzione pubblica.

10) Queste considerazioni portano a ritenere che adottare oggi nel nostro Paese l'abolizione del valore legale della laurea presenterebbe, a fronte dei benefici conseguenti alla liberalizzazione del sistema universitario e alla piena autonomia delle università, vari cospicui aspetti negativi, complessivamente prevalenti: le indubbie difficoltà della realizzazione legislativa, una tempistica non congrua rispetto al recentissimo avvio dell'ANVUR, una non favorevole accettazione da parte di sindacati e ordini professionali, ma soprattutto da parte degli studenti e delle famiglie, una probabile penalizzazione delle università territorialmente svantaggiate, un probabile aumento dei costi universitari a carico degli studenti, una maggiore difficoltà di garantire il diritto allo studio degli studenti capaci e meritevoli ma sprovvisti di mezzi.

11) Se non con l'abolizione del valore legale della laurea, comunque, il grave problema della attuale insoddisfacente qualità della formazione universitaria nel nostro Paese va affrontato con decisione. La soluzione delineata in recenti provvedimenti legislativi (l'istituzione dell'ANVUR, l'affidamento all'ANVUR di importanti compiti previsto nella legge 240, l'adozione di criteri premiali nella distribuzione delle risorse pubbliche) punta sul forte stimolo al miglioramento della qualità determinato dalla sistematica adozione di prassi valutative relativamente alle attività delle università, in primo luogo didattica e ricerca, e dalle premialità collegate all'esito di tali valutazioni. Tale soluzione appare ben allineata con i processi di armonizzazione delle formazioni universitarie nazionali in corso in Europa. Non c'è dubbio tuttavia che il ruolo centrale affidato all'ANVUR in questa soluzione ne richiede un cospicuo rafforzamento. Il buon funzionamento dell'ANVUR è essenziale anche per tenere il passo con la rapida progressione in atto dell'armonizzazione delle formazioni universitarie dei vari Paesi europei.

12) Non è escluso affatto che in futuro, quando tramite l'ANVUR e l'ENQA sarà stato attivato un riconoscimento formale dei titoli di studio nazionali, quando anche tramite il «*rating*» dei corsi di laurea dell'ANVUR sarà stata effettivamente posta in essere una virtuosa competizione meritocratica tra le nostre università, quando sperabilmente saranno state messe a disposizione maggiori risorse per la realizzazione piena del diritto allo studio, si possa procedere nel nostro Paese, senza eccessivo stress, all'abolizione del valore legale della laurea.



## LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8<sup>a</sup>)

Martedì 31 gennaio 2012

### Plenaria

### 357<sup>a</sup> Seduta

*Presidenza del Presidente*

GRILLO

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Pier Luigi Foschi, presidente e amministratore delegato di Costa Crociere, l'ingegner Paolo Mattesi, head of safety management, la dottoressa Maria Chiara Barabino, corporate human resources-Costa campus director, l'ingegner Ugo Salerno, amministratore delegato di RINA S.p.A., l'ingegner Paolo Salsa, direttore tecnico attività regolamentari, e l'ingegner Paolo Moretti, responsabile servizi navali.*

*La seduta inizia alle ore 14,10.*

#### *SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

Il PRESIDENTE comunica che è pervenuta la richiesta, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, di attivazione dell'impianto audiovisivo anche sul canale satellitare e sulla *web-TV*, nonché di trasmissione del segnale audio con diffusione radiofonica, in modo da consentire la speciale forma di pubblicità prevista, e avverte che, ove la Commissione convenga nell'utilizzazione di tale forma di pubblicità dei lavori, il Presidente del Senato ha preannunciato il proprio assenso.

Non facendosi osservazioni, la forma di pubblicità di cui all'articolo 33, comma 4, del Regolamento, viene adottata per il prosieguo dei lavori.

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Seguito dell'indagine conoscitiva sulla sicurezza della navigazione marittima, con particolare riferimento al tragico incidente che si è verificato al largo dell'isola del Giglio nella notte del 13 gennaio 2012**

**Seguito dell'audizione del Presidente e Amministratore delegato della Costa Crociere**

Riprende l'audizione sospesa nella seduta del 25 gennaio scorso.

Il presidente GRILLO ringrazia il presidente Foschi per la disponibilità dimostrata e lo invita a terminare il suo intervento in risposta alle domande formulate dai senatori durante la precedente seduta, annunciando che successivamente potranno prendere la parola coloro che si erano iscritti a parlare ma che non avevano avuto il tempo di intervenire.

Il presidente FOSCHI, in risposta ad una domanda posta sia dal senatore Marco Filippi che dal senatore Fistarol, afferma che il personale, per legge, dovrebbe essere sottoposto alle verifiche in materia di sicurezza, che includono l'evacuazione completa della nave, almeno una volta ogni trenta giorni, ma che la Costa applica una politica interna ancor più rigorosa, prevedendo che tali verifiche siano effettuate almeno ogni quattordici giorni. Ricorda inoltre che le navi sono sottoposte a controlli esterni da parte delle Capitanerie di Porto e del RINA e che, in particolare, la Costa Concordia era stata sottoposta a tali controlli esterni nei mesi di novembre e dicembre 2011.

In merito all'operato dell'unità di crisi di Costa Crociere, sottolinea che tale unità, quand'anche fosse stata informata tempestivamente della situazione, non avrebbe potuto ordinare l'evacuazione, in quanto il Codice della navigazione e la normativa internazionale non consentono all'armatore di emanare ordini al comandante della nave in materia di sicurezza e tutela dell'ambiente.

Dichiara che, secondo le risultanze tecniche a disposizione della Costa Crociere, la Costa Concordia non presentava alcuna anomalia ai sistemi di sicurezza, soffermandosi sul funzionamento delle porte stagne, sul sistema di produzione di energia e sulle pompe di svuotamento. Peraltro, tutti gli apparati di sicurezza sono sottoposti a verifiche in occasione dei controlli esterni già illustrati, ai quali vanno aggiunti i controlli interni della Costa e quelli del dipartimento di controllo dell'azionista. Ulteriori verifiche sono poi compiute dalle autorità degli stati stranieri ove attraccano le navi durante le crociere.

In relazione alla gerarchia di comando, pone l'accento sul fatto che la chiara indicazione di compiti e responsabilità di ciascuno degli ufficiali a bordo fa parte del manuale di sicurezza in uso presso la Compagnia.

Per concludere sul punto, osserva che tutto il settore della navigazione, e non solo di quella crocieristica, è altamente regolamentato e controllato.

Su cosa sia effettivamente successo dal momento dell'impatto fino all'evacuazione della nave, la Costa non può rispondere con certezza; essa ha disposto un'indagine disciplinare, che è in corso, ma che dovrà attendere l'esito delle indagini compiute dalla autorità giudiziaria. Al momento si sa solo che è stato dato l'allarme generale, ossia l'ordine di recarsi al punto di imbarco delle scialuppe, ma non si sa con certezza quando sia stato dato l'ordine di evacuazione, e fra i due ordini potrebbe essere passato troppo tempo.

In relazione alle operazioni di messa in sicurezza e rimozione del relitto, servono ancora 24 ore di lavoro per incominciare a estrarre il carburante dai serbatoi, ma sui tempi effettivi incideranno le condizioni meteorologiche. La società di assicurazione dovrebbe dichiarare presto la perdita totale del relitto; a quel punto spetterà alla Compagnia prendere le decisioni conseguenti, ma non sembra possibile un ulteriore utilizzo della nave.

Sottolinea che la Costa è sempre stata un'eccellenza italiana e che essa è una società forte e strutturata, che dovrà ora impegnarsi per recuperare la propria immagine e la fiducia dei consumatori.

Il senatore STIFFONI (*LNP*) chiede per quale motivo non sia stato possibile avere immediatamente l'elenco di tutte le persone presenti sulla Costa Concordia, considerato che tutti i passeggeri vengono registrati ogni volta che salgono a bordo, e che tali dati dovrebbero dunque essere prontamente disponibili in formato elettronico.

Ritiene che le operazioni di soccorso siano state contrassegnate da incomprensibili ritardi e da una drammatica mancanza di coordinamento. Pur non essendo imputabile alla Costa, ciò dovrebbe condurre ad una rivalutazione dei processi di selezione degli ufficiali.

Analogamente, sarebbe opportuno per il futuro assicurarsi che il personale di bordo abbia le competenze linguistiche necessarie per interagire con i passeggeri, tanto più in situazioni di emergenza.

Il senatore BORNACIN (*PdL*) ringrazia il presidente Foschi per la chiarezza dell'esposizione e chiede un suo commento sulle dichiarazioni riportate dagli organi di informazione sul fatto che la formazione del personale a bordo della Costa Concordia non fosse sufficiente, nonché sul fatto che il Commissario straordinario del Governo ha dichiarato che a bordo potevano esservi passeggeri non registrati.

Chiede informazioni sull'attività di ricerca dei dispersi e sui movimenti del relitto.

Domanda infine l'opinione dell'auditò sulla possibilità che il naufragio della Costa Concordia induca un ripensamento della tendenza a costruire navi sempre più grandi.

Il senatore VIMERCATI (*PD*) osserva che la ricostruzione degli eventi esposta nella seduta precedente dal presidente Foschi sulla base di quanto riportato dal dottor Ferrarini presenta incongruenze con quanto

emerge dal testo delle conversazioni telefoniche tra la Capitaneria di Porto e il comandante della nave pubblicato dagli organi di stampa. È pertanto necessario fare chiarezza sulla tempistica degli eventi, in quanto eventuali ritardi nell'emanazione dell'ordine di evacuazione potrebbero aver avuto conseguenze gravissime in termini di vite umane.

Ricordato che nella precedente seduta il presidente Foschi aveva chiarito che la ricostruzione degli eventi fornita dal dottor Ferrarini era basata sui ricordi di quest'ultimo, in quanto le telefonate intercorse con il comandante non erano state registrate, chiede se non sarebbe opportuno introdurre tale tipo di registrazione.

Premesso che spesso gli incidenti sul lavoro sono determinati dalla mancata conoscenza, da parte del lavoratore, della lingua in cui sono espresse le istruzioni di sicurezza, chiede un approfondimento sul profilo dei dipendenti della Costa Concordia, nonché sui tipi contrattuali in uso presso la Costa Crociere.

Il senatore RANUCCI (*PD*) chiede informazioni sulla *governance* della Costa, sui rapporti tra Costa e il suo azionista Carnival e sulla titolarità delle navi utilizzate da Costa Crociere, nonché sul tipo di copertura assicurativa a disposizione di quest'ultima.

Domanda inoltre se, in caso di emergenza, la Carnival, impartisca istruzioni alla Costa e se vi siano protocolli di sicurezza della Carnival per questo genere di situazioni.

Chiede, infine, quali siano le prassi che regolano il momento in cui viene gettata l'ancora e se effettivamente il comando della Concordia abbia richiesto la presenza di un rimorchiatore.

Il senatore GRAMAZIO (*PdL*) chiede un commento del presidente Foschi sui filmati mostrati dalle televisioni in cui personale della Costa Concordia invitava i passeggeri a tornare in cabina. Domanda inoltre informazioni sulle competenze linguistiche del personale, sui tipi di contratti di lavoro utilizzati dalla Costa Crociere, nonché sulle attività di assistenza che la Costa Crociere ha fornito ai passeggeri a partire dal 14 gennaio.

Il senatore LADU (*PdL*) auspica che la Compagnia possa riprendersi rapidamente dal colpo inferto dal naufragio della Costa Concordia, anche per il bene dell'economia italiana nel suo complesso. Chiede quindi informazioni sul processo di selezione degli ufficiali, sul rapporto tra dipendenti italiani e dipendenti stranieri, nonché su eventuali flessioni delle prenotazioni registrate dalla Costa.

Il senatore MENARDI (*CN:GS-SI-PID-IB*) domanda delucidazioni sull'entità dei mezzi che la Costa Crociere impiega nelle attività di soccorso e recupero.

Il presidente FOSCHI, in risposta al senatore Stiffoni, esclude che vi siano stati dubbi sul numero di persone presenti a bordo, in quanto, come

previsto dalla legge, al momento di lasciare il porto di Civitavecchia, la Costa Concordia ha comunicato direttamente alla Capitaneria di Porto il numero dei passeggeri e quello dei membri dell'equipaggio. Successivamente all'incidente, la Capitaneria ha chiesto l'invio di più liste delle persone a bordo, suddivise in base a vari criteri, quali ad esempio la nazionalità. Una volta aggiornati da terra il numero di passeggeri e personale presenti a bordo, i dati sono stati forniti in maniera tempestiva e corretta.

In merito all'asserita mancanza di coordinamento dei soccorsi, ribadisce che i sistemi di addestramento in uso sono stati perfezionati nel corso degli anni e, come già ricordato, sono oggetto di controllo periodico da parte delle autorità di settore. Per quanto riguarda il filmato evocato dal senatore Gramazio, osserva che per poterlo valutare correttamente sarebbe necessario capire in quale fase esso è stato girato, poiché tale tipo di comportamento sarebbe corretto nella prima fase dell'emergenza, in cui non sono coinvolti i passeggeri ma i soli membri dell'equipaggio.

L'ingegner MATTESI illustra le varie fasi che si susseguono nella procedura di emergenza.

Il presidente FOSCHI, in risposta alle domande aventi ad oggetto il personale impiegato dalla Costa Crociere, afferma che il personale è internazionale in quanto il mercato su cui opera la Costa è globale. Ad ogni modo, gli ufficiali sono tutti cittadini italiani o di Stati membri dell'Unione europea. Svolge poi un approfondimento sulle nove scuole di formazione del personale della Costa, nonché sulla tipologia contrattuale di assunzione dei dipendenti, segnalando che l'operato della Compagnia è sottoposto alla supervisione degli organismi internazionali di settore e che i sindacati internazionali hanno sempre lodato le politiche del personale adottate dalla Costa.

Ribadisce che il sistema di registrazione adottato dalla Costa non consente la presenza di passeggeri non registrati, in quanto tutti vengono fotografati al momento dell'ingresso a bordo. Ritiene che il personale abbia svolto il proprio dovere e che sarà compito delle indagini dell'autorità giudiziaria verificare la qualità ed il tempismo degli ordini.

Fornisce chiarimenti sulle ricerche dei dispersi, nonché sui movimenti del relitto.

In risposta al senatore Bornacin, afferma che al momento è difficile stabilire quali conseguenze il naufragio potrà determinare sulle tecniche di costruzione delle navi, ma che certamente l'IMO studierà con la dovuta attenzione il caso e adotterà tutte le decisioni opportune.

In risposta al senatore Vimercati, afferma che la relazione del dottor Ferrarini non copre tutta la notte tra il 13 ed il 14 gennaio, in quanto lo stesso Ferrarini si è dovuto recare sull'isola del Giglio per le operazioni di salvataggio. La registrazione di questo genere di telefonate non è tecnicamente possibile, ma tutto ciò che avviene sulla plancia di comando viene comunque registrato dalla scatola nera. Ribadisce che l'ordine di evacuazione è stato dato in ritardo e non si sa ancora da chi e che, nello svolgi-

mento delle operazioni di salvataggio, il personale è stato efficientemente coadiuvato dalle autorità preposte.

Afferma che tutto il personale ha una conoscenza dell'italiano e dell'inglese sufficiente per l'espletamento delle procedure di sicurezza.

Fornisce le informazioni richieste dal senatore Ranucci sulla struttura societaria della Costa, sottolineando la distinzione tra Costa e i suoi azionisti e il fatto che le navi sono di proprietà della Costa Crociere e sono costruite in Italia.

In risposta al senatore Menardi, afferma che i mezzi impiegati dalla Costa nelle operazioni di soccorso e recupero sono assolutamente adeguati e che già nel pomeriggio del 14 gennaio la società incaricata dalla Costa di estrarre il carburante dal relitto era presente sul luogo del naufragio.

Il PRESIDENTE, nel ringraziare gli auditi e i senatori intervenuti, dichiara conclusa l'audizione.

#### **Audizione dell'Amministratore delegato di RINA S.p.A.**

Il presidente GRILLO dà il benvenuto all'amministratore delegato di RINA S.p.A.

L'ingegner SALERNO sottolinea la natura del tutto eccezionale dell'evento in esame, per la dinamica che lo ha causato e che ha ingiustamente coinvolto l'esperienza, la competenza e la dignità di un intero Paese.

Ricorda che la nascita delle navi da crociera moderne risale all'inizio degli anni novanta, quando i cantieri navali di Monfalcone hanno consegnato la prima nave costruita in Italia con una propulsione diesel elettrica, che a quei tempi non era convenzionale ma che poi è diventata la norma per la quasi totalità delle navi da crociera costruite nel mondo.

Sottolinea che la progettazione di una nave da crociera, oltre a tener conto delle più moderne tecnologie, è regolata dall'applicazione di stringenti normative internazionali che salvaguardano la sicurezza delle persone e la protezione dell'ambiente. Illustra le misure progettuali volte ad assicurare la stabilità delle navi, così come definite dalle convenzioni internazionali, sottolineando che le navi passeggeri devono essere in grado di sostenere l'allagamento di almeno due compartimenti stagni contigui.

Espone poi le misure atte ad assicurare la protezione contro gli incendi, anch'esse regolamentate a livello internazionale.

Svolge alcune considerazioni sulla propulsione, ricordando che, oltre ad una centrale elettrica principale, che fornisce alimentazione a tutti i servizi nave compresa la propulsione, le navi sono dotate di una seconda centrale elettrica di emergenza che interviene in caso di *black out* della sorgente principale.

Pone poi in evidenza l'attenzione dedicata alla tutela dell'ambiente in sede di progettazione delle moderne navi da crociera, sottolineando che

tutti i requisiti previsti dalle convenzioni internazionali sono soddisfatti con l'adozione di tecnologie che assicurano una rigorosa compatibilità ambientale, ad esempio con riferimento al trattamento delle acque nere e grigie e alla gestione dei rifiuti.

Grande attenzione è riservata anche alla sicurezza della navigazione e a tal fine l'elettronica e la tecnologia più moderna sono impiegate a bordo delle navi ed in particolare su quelle da crociera.

Espongono i compiti svolti, durante la costruzione e la vita della nave, dalla società di classificazione che, quando delegata a tale scopo dall'amministrazione di bandiera della nave, ha il compito di verificare la rispondenza del progetto, delle apparecchiature e della costruzione alle convenzioni internazionali e alle leggi nazionali, nonché il compito di verificare il mantenimento di tale rispondenza nel tempo.

Sottolineata l'importanza del settore marittimo per l'economia nazionale, ritiene necessario offrire tutto il supporto istituzionale ad un'industria che rappresenta quella parte produttiva, fattiva e vitale del nostro Paese di cui andare fieri.

Il presidente GRILLO ringrazia l'ingegnere Salerno per la sua esposizione e chiede un approfondimento sul caso della Costa Concordia.

Il senatore RANUCCI (*PD*) chiede quante volte e quando la Costa Concordia sia stata sottoposta a verifiche, se RINA S.p.A. abbia seguito l'attività di progettazione della stessa e se tutto fosse conforme alla normativa internazionale. Chiede inoltre delucidazioni sul funzionamento delle pompe di svuotamento e delle porte delle cabine.

Chiede infine se l'auditò riterrebbe opportuno apportare modifiche alla normativa vigente.

Il senatore DE TONI (*IdV*) osserva che nonostante tutti i controlli e le certificazioni ciò che non doveva accadere è accaduto e domanda all'auditò se un incidente analogo possa verificarsi ancora in futuro e cosa si dovrebbe fare per evitarlo.

L'ingegner SALERNO chiarisce che la centrale di emergenza è posizionata in un'area separata dai locali macchine principali, per essere protetta da un eventuale incendio delle stesse e sul ponte continuo più alto, per poter funzionare anche in caso di allagamento dei locali macchine principali.

Osserva che nessuna pompa di svuotamento avrebbe la capacità di esaurire la quantità d'acqua imbarcata in conseguenza di uno squarcio delle dimensioni di quello provocato dall'impatto della Costa Concordia con lo scoglio.

Chiarisce il funzionamento delle porte delle cabine, affermando che esse non si chiudono automaticamente in caso di *black out*, in quanto ciò potrebbe causare problemi di sicurezza ancora maggiori.

Sottolinea che è la prima volta che si verifica un incidente di questo tipo, di cui ribadisce l'eccezionalità e afferma che le navi si costruiscono alla luce di ciò che ragionevolmente avviene e che un unico incidente dalle caratteristiche assolutamente insolite non dovrebbe automaticamente condurre al ripensamento delle tecniche di costruzione.

Con specifico riferimento alla Costa Concordia, ricorda che essa è stata sottoposta a controlli a giugno e a novembre del 2011 e che tutto era risultato regolare.

Il PRESIDENTE, nel ringraziare gli auditi e i senatori intervenuti, dichiara conclusa l'audizione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva viene quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 16,10.*



**AGRICOLTURA E PRODUZIONE AGROALIMENTARE (9<sup>a</sup>)**

Martedì 31 gennaio 2012

**Plenaria**

**282<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
**SCARPA BONAZZA BUORA**

*La seduta inizia alle ore 15.*

*IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO*

**Schema di decreto legislativo recante modifica del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 214, di attuazione della direttiva 2002/89/CE, concernente le misure di protezione contro l'introduzione nella Comunità di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali e contro la loro diffusione nella Comunità (n. 431)**

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi degli articoli 1, comma 3, e 33 della legge 4 giugno 2010, n. 96. Esame e rinvio)

Il relatore MAZZARACCHIO (*PdL*) riferisce sul provvedimento in titolo, che è stato predisposto in attuazione della delega contenuta nell'articolo 33 della legge comunitaria 2009, volta ad apportare integrazioni e correzioni al decreto legislativo n. 214 del 2005, in materia di misure di protezione contro l'introduzione e la diffusione nell'Unione europea di organismi nocivi ai vegetali.

L'esigenza che ha giustificato il ricorso alla delega legislativa in oggetto va inquadrata in una serie di questioni legate a difficoltà interpretative e applicative concernenti il decreto legislativo citato, il quale, avendo recepito la direttiva 2000/29/CE e avendo proceduto al riordino dell'intera materia, resta il riferimento fondamentale della stessa.

Le accennate difficoltà – prosegue il relatore – di cui ha risentito significativamente l'attività degli operatori in sede di applicazione di varie disposizioni della normativa, sono da ricondurre a duplice origine: da un lato la presenza di casi specifici presentatisi in via di fatto agli operatori ma non rientranti nella previsione di legge, d'altro lato l'evoluzione normativa successiva, conseguente ai risultati delle attività di ricerca nel settore.

In base a quanto detto, le nuove condizioni produttive e commerciali nonché le nuove conoscenze tecniche e scientifiche hanno reso necessario

un intervento legislativo volto ad aggiornare la normativa e ad adeguarla a tali sviluppi.

La stessa norma di delega – prosegue il relatore – attribuisce particolare rilievo alla garanzia di una omogenea applicazione dei controlli all'importazione, in ordine ai quali lo schema in esame interviene riguardo a procedure e modalità, al fine di tutelare ulteriormente la sicurezza dell'aspetto fitosanitario, consentendo in particolare di determinare la presenza di qualsiasi organismo nocivo, anche se non previsto dalle discipline comunitarie e nazionali, e fornendo agli operatori competenti gli strumenti idonei al contrasto e all'eradicazione di tali organismi.

Appare opportuno ricordare come il provvedimento confermi la competenza delle attività previste in capo ai Servizi fitosanitari regionali, come stabilito dal decreto legislativo n. 214 del 2005. In questo senso, la relazione allo schema informa del parere positivo espresso sullo stesso da parte del Comitato fitosanitario nazionale.

Il testo del provvedimento – prosegue il relatore – si compone di 44 articoli, del cui contenuto è opportuno dare conto sinteticamente, con particolare riferimento a quelli più significativi.

Le disposizioni dell'articolo 1 tendono ad aggiornare il testo vigente tenendo conto dell'istituzione, a livello europeo, del Codice doganale comunitario.

Gli articoli 3 e 4 – prosegue il relatore – rivestono un particolare rilievo in ragione della sopra citata esigenza di garantire maggiore sicurezza nel settore fitosanitario, vietando l'introduzione e la diffusione di qualsiasi organismo nocivo, pur se non ricompreso negli elenchi di riferimento, e prevedendo una specifica e rigorosa procedura autorizzativa per l'importazione di «organismi vivi isolati» non regolamentati, attualmente consentita.

L'articolo 5 fornisce alcuni chiarimenti interpretativi, stabilendo che l'obbligo di segnalare la comparsa effettiva o sospetta di organismi nocivi vale anche per tutti gli enti pubblici, privati e istituzioni scientifiche, e identificando altresì il Servizio fitosanitario regionale competente per territorio come destinatario dei risultati dei monitoraggi condotti.

Con l'articolo 6 – prosegue il relatore – tra le attività ispettive del Servizio fitosanitario nazionale vengono ricomprese le analisi fitosanitarie, mentre sono altresì previste ulteriori norme di sicurezza in caso di nuove emergenze sanitarie.

Le disposizioni degli articoli da 7 a 11 rivestono carattere tecnico o sono conseguenza di precedenti modifiche già illustrate.

L'articolo 12 riorganizza le categorie soggette ad autorizzazione, prevedendo l'esonero anche per le importazioni occasionali, riferite generalmente ad eventi circoscritti, quali sagre e feste religiose.

L'articolo 13 riformula la vigente norma in tema di registrazione al Registro ufficiale produttori (RUP), in particolare estendendone l'obbligo ai grossisti di patate e di agrumi nonchè ai produttori di vegetali per cui è ora previsto il passaporto delle piante dalla disciplina comunitaria.

Tale ultimo aspetto – prosegue il relatore – è presente altresì nell'articolo 16, volto a tenere conto di requisiti delle piante previsti da norme comunitarie specifiche, con riferimento alle ipotesi della «cinipide» del castagno o del «punteruolo rosso» delle palme.

Alle stesse esigenze della precedente disposizione risponde l'articolo 20, in materia di uso del passaporto delle piante e relativo obbligo di apposizione dello stesso, mentre l'articolo 22 fa riferimento alle zone protette esposte a particolari rischi in campo fitosanitario.

Gli articoli 23 e 24 incidono rispettivamente sulla figura dell'ispettore sanitario, definito in modo più completo ed esauriente, e sulla previsione, attualmente assente, del personale tecnico di supporto per compiti di natura non ispettiva.

Con l'articolo 25 – prosegue il relatore – viene esplicitato il riferimento all'obbligo di sottoporre a vigilanza anche i vegetali introdotti a scopi scientifici, e viene altresì inserito il concetto di piani nazionali predisposti dal Servizio fitosanitario centrale, come strumento per uniformare le procedure operative sul territorio nazionale.

Gli articoli da 26 a 33 apportano modifiche atte ad aggiornare ed adeguare i riferimenti alla normativa comunitaria e alle precedenti integrazioni, nonché a fornire alcune precisazioni testuali.

Notevole rilievo riveste l'articolo 34, finalizzato al potenziamento del Servizio fitosanitario nazionale tramite la determinazione di un numero di ispettori necessari alla piena attività di controllo delle singole regioni, come stabilito nell'avvenuta intesa in Conferenza Stato-Regioni, anche al fine di fare fronte a una procedura d'infrazione comunitaria.

Le modifiche contenute nell'articolo 35 – prosegue il relatore – sono volte a introdurre, nell'elenco delle competenze del Servizio fitosanitario centrale, i riferimenti agli *standard* tecnici prodotti dalla EPPO (*European and Mediterranean Plant Protection Organization*) e all'uso sostenibile dei pesticidi.

L'articolo 36 interviene in tema di competenze dei Servizi fitosanitari regionali, prevedendo compiti in relazione a nuove esigenze sviluppate in collegamento al concetto di agricoltura sostenibile, con riguardo ai metodi innovativi di difesa fitosanitaria integrata.

Mentre gli articoli 37 e 38 contengono precisazioni e migliori formulazioni delle vigenti disposizioni, particolare rilevanza assume l'articolo 39, volto a riorganizzare il sistema sanzionatorio alla luce dell'evoluzione normativa concernente la materia, soprattutto con riferimento ai nuovi obblighi contenuti nei decreti ministeriali di adeguamento tecnico dovuto a norme comunitarie. Tali decreti, previsti dall'articolo 57 del decreto legislativo vigente, hanno prodotto obblighi il cui inadempimento va sanzionato con il presente schema, che prevede altresì nuove sanzioni per fattispecie introdotte dalla pratica operativa e segnalate dai Servizi fitosanitari regionali.

L'articolo 40 – prosegue il relatore – dispone in tema di tariffa fitosanitaria, già prevista a carico degli interessati e finalizzata a coprire le spese riguardanti controlli e verifiche documentali, analisi di laboratorio,

rilascio degli autorizzazioni, ricomprendendovi le ipotesi, precedentemente descritte, di introduzione di materiale vegetale per scopi scientifici.

Occorre infine segnalare come il provvedimento in esame sia assegnato con riserva, in quanto mancante del richiesto parere della Conferenza Stato-Regioni, al quale è subordinata l'espressione conclusiva del parere da parte della Commissione.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*SULLA PUBBLICAZIONE DI DOCUMENTI ACQUISITI NEL CORSO DELLE AUDIZIONI*

Il presidente SCARPA BONAZZA BUORA comunica che, in relazione all'audizione informale sulla situazione di crisi del comparto ippico, che ha avuto luogo giovedì 19 gennaio scorso, in Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, è stata trasmessa da alcune organizzazioni del settore in questione una documentazione che sarà resa disponibile per la pubblica consultazione sulla pagina *web* della Commissione.

Comunica inoltre che, in relazione all'audizione informale sulla politica comune della pesca, che ha avuto luogo mercoledì 12 ottobre scorso, in Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, è stata trasmessa da FAI-CISL, FLAI-CGIL e UILA-Pesca una documentazione che sarà altresì resa disponibile per la pubblica consultazione sulla pagina *web* della Commissione.

La Commissione prende atto.

*La seduta termina alle ore 15,20.*

**Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti  
dei Gruppi parlamentari**

**Riunione n. 137**

*Presidenza del Presidente*  
**SCARPA BONAZZA BUORA**

*Orario: dalle ore 15,20 alle ore 16.*

*AUDIZIONE INFORMALE DI RAPPRESENTANTI DEL COMPARTO VITIVINICOLO  
SULLE TEMATICHE OGGETTO DELL'ATTO COMUNITARIO N. 530*

**INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO (10<sup>a</sup>)**

Martedì 31 gennaio 2012

**Plenaria****263<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
CURSI

*Intervengono i sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Malaschini, per lo sviluppo economico De Vincenti e per le infrastrutture e per i trasporti Improta.*

*La seduta inizia alle ore 14.*

**IN SEDE REFERENTE**

**(3110) Conversione in legge del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività**

(Esame e rinvio)

Il presidente CURSI invita i relatori ad illustrare il provvedimento in titolo.

Interviene preliminarmente la senatrice BOLDI (*LNP*) per segnalare che l'indicazione di due relatori, entrambi di maggioranza, rischia di consolidare una prassi che non lascia uno spazio adeguato ai Gruppi di opposizione.

Il presidente CURSI ribadisce che la scelta di due relatori è legata alla complessità del provvedimento, fermo restando il diritto per i Gruppi parlamentari di opposizione di valutare la presentazione di eventuali relazioni di minoranza, che saranno illustrate nel corso dell'esame da parte dell'Assemblea.

Dopo che la senatrice BOLDI (*LNP*) dichiara di non condividere la decisione del Presidente, interviene brevemente il senatore BUBBICO

(PD) evidenziando che di norma i relatori alla Commissione sui disegni di legge appartengono ai Gruppi parlamentari di maggioranza.

Il presidente CURSI dà quindi la parola alla senatrice Vicari.

La senatrice VICARI (*PdL*), relatrice, d'intesa con il senatore Bubbico svolge la relazione, rilevando che il disegno di legge in titolo, ribattezzato dal Governo «cresci Italia», reca numerose misure di liberalizzazione di vari settori economici tese a favorire la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività. Il Governo propone fin dall'articolo 1 l'abrogazione di qualsiasi norma che preveda limiti all'attività economica non giustificata da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario. L'entrata in vigore di tale disposizione è subordinata all'adozione da parte del Governo di alcuni regolamenti – entro il 31 dicembre 2012 – che individuino le attività rispetto alle quali permane l'atto preventivo di assenso da parte dell'amministrazione pubblica. Nel caso di Regioni, Province e Comuni, il rispetto di questa previsione normativa costituirà un riconoscimento di virtuosità, che consentirà loro di beneficiare a pieno dei trasferimenti statali. Va precisato che da detta liberalizzazione sono esclusi i servizi di trasporto e quelli finanziari e di comunicazione, nonché le attività specificamente sottoposte alla vigilanza di un'Autorità indipendente. All'articolo 2 è prevista la costituzione di un apposito tribunale per le imprese che decide delle controversie, anche in materia di diritto d'autore e delle azioni di classe. Viene quadruplicato il contributo unificato a cui sono assoggettati i procedimenti di cui sopra, con un conseguente gettito valutato in 7,76 milioni di euro che andrà ad incrementare il fondo per la giustizia civile, amministrativa e contabile. Un'altra novità significativa riguarda i giovani al di sotto dei 35 anni, per i quali è prevista la facoltà di costituire società a responsabilità limitata in una forma semplificata (articolo 3): basterà versare solo un euro per richiedere, senza nemmeno doversi rivolgere ad un notaio, la registrazione della società che dovrà essere autorizzata entro quindici giorni. Misura che comporterà la rinuncia ad un maggior gettito da parte dello Stato ma che potrebbe dare prospettive significative a tutti quei giovani che oggi vogliono intraprendere un'attività forti delle esperienze maturate in campo scientifico, universitario o sociale e non hanno i mezzi sufficienti per farlo. A completare il quadro delle norme generali a tutela della concorrenza, all'articolo 4 viene precisato che la Presidenza del Consiglio ha il compito di misurare le norme regionali e locali e, laddove necessario, di rimuovere i limiti alla concorrenza esercitando i poteri sostitutivi. L'articolo 5 introduce una tutela amministrativa dei consumatori avverso le clausole vessatorie presenti nei contratti: la valutazione della vessatorietà della clausola è effettuata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato e della stessa viene data ampia pubblicità. Nel caso di interpello preventivo dell'Autorità da parte delle imprese, non potrà essere successivamente adita dai consumatori per lo stesso motivo. Viene altresì rafforzato il diritto all'azione di classe, attraverso la previsione di una «omoge-

neità» degli interessi in luogo della «identità», come in precedenza previsto. L'articolo 6 reca alcune norme per rendere maggiormente efficace lo strumento della *class action*. L'articolo 7 mira a rafforzare le tutele a favore delle micro-imprese, che vengono in qualche modo assimilate di fatto al singolo consumatore, rispetto al quale sono state introdotte particolari tutele dal codice del consumo, mentre all'articolo 8 viene stabilito che le carte di servizio di gestori di un servizio o di una infrastruttura devono indicare con chiarezza i diritti, anche di natura risarcitoria, che possono essere vantati dagli utenti. Il successivo articolo 9 riguarda le professioni regolamentate, delle quali vengono abrogate tutte le tariffe previste, sia le minime sia le massime. Il compenso del professionista dovrà essere pattuito al momento del conferimento dell'incarico; potrà essere richiesto dal cliente un preventivo scritto e dovrà essere indicata anche la polizza assicurativa a copertura del rischio professionale. Viene poi prevista la durata massima di 18 mesi del tirocinio per l'accesso alle professioni regolamentate, che per i primi 6 mesi potrà aver luogo (laddove siano intervenuti accordi tra il Consiglio dell'ordine e il Ministro dell'istruzione) in concomitanza con il corso di laurea. L'articolo 10 prevede invece la possibilità per i liberi professionisti di partecipare al capitale sociale dei consorzi fidi a garanzia delle piccole e medie imprese associate. L'articolo 11 amplia decisamente il numero delle farmacie presenti sul territorio, abbattendo la soglia precedentemente prevista (una ogni 4.000 abitanti nei centri con popolazione superiore ai 12.500 abitanti) e portandola a 3.000 abitanti, evitando tuttavia eccessive concentrazioni nei piccoli centri. Per dare attuazione alla norma le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano avranno 120 giorni di tempo per approvare la pianta organica delle farmacie, mentre i Comuni non potranno esercitare il diritto di prelazione rispetto alle nuove farmacie, a meno che non ricadano all'interno di centri commerciali o in porti, aeroporti e stazioni. Nell'apertura di nuove farmacie vengono favoriti i giovani farmacisti in possesso dei necessari titoli e risultati idonei alle prove concorsuali, che potranno associarsi tra loro e assommare i titoli posseduti per conseguire l'assegnazione della farmacia. L'articolo 12 incrementa di 500 unità la pianta organica dei notai e stabilisce che entro il 2014 dovranno essere banditi i concorsi necessari per la completa copertura dei posti vacanti, il che significa che dovranno essere banditi concorsi per la copertura di oltre 1.500 nuovi posti. Il notaio inoltre svolgerà la sua funzione in tutto il territorio della Corte d'appello nella quale il distretto è ubicato, ma al contempo dovrà assicurare la sua presenza in sede per un maggior numero di giorni pur potendo aprire uffici secondari all'interno del distretto. Con l'articolo 13 si interviene in materia di energia, con misure che mirano a calmierare il prezzo del gas con il riferimento ai mercati europei piuttosto che al prezzo medio del greggio. Peraltro la disposizione non confligge con l'orientamento espresso già in passato dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas. All'articolo 14 sono contenute misure per la riduzione dei costi sostenuti dalle imprese per l'approvvigionamento di gas naturale, consentendo loro l'accesso a una parte dello stoccaggio strategico nazionale attraverso

il mercato *spot*. Dalle stime effettuate circa un dieci per cento dello stoccaggio complessivo potrebbe essere utilizzato senza vulnerare la sicurezza del sistema. L'articolo 15 punta a rendere operativa la separazione proprietaria di SNAM Rete gas da ENI, fissando un termine per l'emanazione del DPCM di cui alla legge n. 296 del 2006: una separazione che consentirebbe al gestore della rete di partecipare all'acquisizione anche di quote di altre società di gestione della rete europea, come accaduto del resto per il settore elettrico. L'articolo 16 promuove la realizzazione di investimenti per lo sfruttamento delle risorse nazionali di petrolio e gas naturale, nell'intento di garantire lo sviluppo in una logica di realizzazione di significativi investimenti sulle infrastrutture ad essi connesse; promuove altresì le attività subacquee cui sono interessate circa 1.500 aziende italiane, con un fatturato di oltre 700 milioni di euro nel solo settore degli idrocarburi. L'articolo 17 è riferito alla distribuzione dei carburanti: il gestore dell'impianto, purché sia titolare della relativa autorizzazione, potrà rifornirsi liberamente da qualsiasi produttore, poiché dal 30 giugno 2012 sarà nulla ogni forma di esclusiva per la parte che eccede il 50 per cento della fornitura contrattuale. Sono altresì previste misure per la razionalizzazione della rete, l'aggregazione dei gestori finalizzata all'acquisto dei carburanti, la vendita di prodotti *non-oil* quali alimenti, tabacchi e giornali. L'articolo 18 rende possibile l'apertura di impianti completamente automatizzati, ma al di fuori dei centri abitati, mentre l'articolo 19 rende più chiare le informazioni all'utenza riguardo ai prezzi praticati alla pompa. L'articolo 20 interviene sul fondo per la razionalizzazione della rete di distribuzione rimuovendo i limiti previsti attualmente per l'erogazione di contributi per la chiusura di impianti a chi possieda non più di dieci impianti. L'articolo 21 punta ad una revisione complessiva della disciplina di riferimento per il mercato elettrico, per contrastare il sensibile aumento del costo dell'energia anche per effetto degli oneri indiretti legati alla produzione da energie rinnovabili. Entro il 28 febbraio 2012 l'Autorità per l'energia elettrica e il gas dovrà quindi redigere un'analisi quantitativa degli oneri derivanti dal dispacciamento e nei successivi 60 giorni adottare gli interventi utili a dare flessibilità e sicurezza al sistema. Con l'articolo 22 saranno resi disponibili nel Sistema informatico integrato i dati relativi alle misure per l'energia elettrica e il gas degli utenti, di modo che le società di vendita di energia possano parametrare le offerte sulla base dei consumi effettivi. All'articolo 23 vengono semplificate le procedure per l'approvazione del Piano di sviluppo della rete di trasmissione nazionale, consentendo a Terna di richiedere la Valutazione Ambientale Strategica (VAS) solo il primo anno dei tre che formano il Piano, nella considerazione che nei due anni successivi gli interventi sono una sorta di stato di avanzamento dei lavori. Con l'articolo 24 si punta ad accelerare l'emissione dei pareri da parte delle amministrazioni competenti per il *decommissioning* dei siti nucleari, tra cui Trino, Garigliano e Latina. Viene altresì prevista una specifica procedura nel caso in cui dovesse spirare inutilmente il termine, attivata a cura del Ministero dello sviluppo economico. L'articolo 25 stabilisce che le Regioni e le Province autonome dovranno organizzare i servizi



pubblici locali sulla base di ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, di dimensioni non inferiori al territorio provinciale, per massimizzare le efficienze legate a tali servizi. Anche in questo caso è previsto l'esercizio di poteri sostitutivi da parte del Consiglio dei Ministri. A partire dal 2013 l'adozione di procedure di affidamento dei servizi ad evidenza pubblica sarà elemento distintivo della virtuosità delle amministrazioni e inciderà sulla erogazione dei finanziamenti statali, sulla base anche dell'efficienza gestionale e della qualità dei servizi resi. Un'altra misura di rilievo riguarda le cosiddette società *in house*, sottoposte anch'esse al rispetto del patto di stabilità interno e a limitazioni rispetto all'acquisto di beni e servizi piuttosto che all'assunzione di personale. Inoltre vengono attribuiti poteri più cogenti all'Autorità garante della concorrenza e del mercato rispetto alle liberalizzazioni decise a livello locale e ridotta da 900mila a 200mila euro annui la soglia al di sotto della quale sono possibili gli affidamenti *in house*, per periodi non superiori a tre anni. Con riferimento al trasporto pubblico regionale ferroviario, sono fatti salvi gli affidamenti nei contratti di servizio già sottoscritti, fino alla scadenza dei primi sei anni. Inoltre, per la gestione dei rifiuti viene prevista apposita garanzia per l'accesso agli impianti a favore della ditta affidataria del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani. Gli affidatari dei servizi pubblici locali sono tenuti infine a fornire ogni elemento utile al bando di nuove gare, pena una sanzione che va un minimo di 5.000 a un massimo di 500.000 euro. L'articolo 26 favorisce la concorrenza nella gestione degli imballaggi e dei connessi rifiuti, consentendo altresì ai produttori di organizzare autonomamente, anche in forma collettiva, la gestione di tali rifiuti. Con l'articolo 27 si apre il Capo VI, relativo ai servizi bancari e assicurativi; l'articolo mira a ridurre le commissioni interbancarie a carico degli esercenti relative alle transazioni effettuate con carte di pagamento. Nel caso non dovessero essere adottate le necessarie misure, sarà il Ministero dell'economia, insieme a quello dello sviluppo economico, sentita la Banca d'Italia, a procedere per decreto. Fino a che non saranno valutati gli effetti delle misure proposte, resta sospesa la norma che contempla la gratuità delle transazioni telematiche presso i distributori di carburante. Inoltre, viene regolato il regime transitorio legato ai contratti di apertura di credito e di conto corrente, con l'applicazione di una commissione trimestrale che non può essere superiore dello 0,5 per cento della somma messa a disposizione dal cliente. L'articolo 28 impone agli istituti di credito, nel caso in cui l'erogazione del mutuo sia legata alla stipula di un contratto di assicurazione sulla vita, a indicare al cliente almeno due preventivi di due diversi gruppi assicurativi. L'articolo 29 riguarda invece le compagnie di assicurazione sotto il profilo dei rimborsi e dell'individuazione delle frodi, in particolare nel settore dell'RC Auto. Nel caso in cui il cliente non voglia accedere al risarcimento in forma specifica del danno con una garanzia non inferiore ai due anni, si applica una riduzione del 30 per cento all'indennizzo. Con l'articolo 30 si obbligano le compagnie a trasmettere annualmente all'Isvap una relazione con dettagliate informazioni relative alle frodi e a pubblicare in varie forme una stima della possibile riduzione

degli oneri derivanti dall'accertamento delle frodi. All'articolo 31 è prevista la dematerializzazione dei contrassegni assicurativi, per combattere il fenomeno della contraffazione dei contrassegni cartacei, e la conseguente possibilità di effettuare i controlli attraverso le apparecchiature installate sulle strade per il controllo del traffico e la rilevazione delle violazioni al codice della strada. A seguito dei controlli verrà compilato un elenco che sarà a disposizione delle Forze dell'ordine, mentre i proprietari degli autoveicoli segnalati verranno avvisati della violazione registrata da parte del Ministero delle infrastrutture. All'articolo 32 è prevista invece la possibilità di ottenere sconti sulle polizze assicurative nel caso in cui l'utente acconsenta all'installazione di un dispositivo che controlla le attività del veicolo, la cosiddetta scatola nera, il cui costo resta a carico della compagnia assicurativa. Inoltre si prevede la gestione in via telematica dell'attestazione di rischio annuale, che dovrà specificare, nel caso di un sinistro, la tipologia di danno liquidato. Al riguardo vengono chiariti anche i rapporti tra compagnia assicurativa ed assicurato, sia per quanto riguarda i termini di liquidazione del danno sia per quei casi in cui si temano richieste fraudolente. All'articolo 33, specificamente riferito alle frodi legate al riconoscimento di invalidità derivanti da incidenti, vengono inasprite le sanzioni riguardo ai sanitari che accertino falsamente un'invalidità così come ai periti. Con l'articolo 34 si stabilisce invece l'obbligo per l'agente assicurativo di sottoporre al cliente almeno tre preventivi di differenti gruppi assicurativi; sono previste sanzioni per la compagnia che ha conferito il mandato all'agente, in caso di violazione di tale disposizione. L'articolo 35 riguarda invece misure per far fronte ai ritardati pagamenti delle Amministrazioni statali: nel caso di transazioni commerciali per l'acquisto di beni e servizi, il limite è di 4.700 milioni di euro, mentre per le spese relative ai consumi intermedi il limite è di un miliardo. Oltre ai fondi di riserva è previsto anche l'utilizzo, con il consenso del creditore, dei buoni ordinari del Tesoro nel limite di 2 miliardi di euro. Viene altresì sospeso temporaneamente il regime di tesoreria unica previsto per le Regioni e gli Enti locali, con l'obbligo di riversare nelle tesorerie provinciali le entrate depositate presso il sistema bancario. Con l'articolo 36 si apre il Capo VII relativo ai trasporti: in attesa che il Governo provveda ad istituire un'Autorità indipendente di regolazione dei trasporti, vengono attribuite all'Autorità per l'energia elettrica e il gas una serie di funzioni di regolazione in materia di autostrade, ferrovie, aeroporti, porti, trasporto regionale e urbano su gomma. Ciò al fine di garantire condizioni di accesso non discriminatorie; tariffe, canoni e pedaggi che rispondano a determinati criteri; condizioni minime di qualità del servizio; diritti degli utenti e criteri per i bandi di gara. Con riguardo al servizio taxi, si dovrà fare riferimento nella valutazione di possibili aumenti del numero delle licenze alle esigenze delle varie realtà urbane e a riorganizzazioni del servizio che consentano maggiore flessibilità ai possessori di licenza, compreso l'esercizio dell'attività al di fuori dell'area loro assegnata. All'articolo 37 viene stabilito ancora che la predetta istituenda Autorità per i trasporti dovrà definire gli ambiti del servizio pubblico sulle diverse tratte nonché le modalità

di finanziamento; valuterà quindi il livello di efficienza nel processo di separazione del gestore della struttura dalla impresa ferroviaria. Allo stesso modo l'Autorità dei trasporti dovrà regolare, secondo quanto stabilisce il successivo articolo 38, la presenza di pertinenze sulle autostrade. L'articolo 39 consente maggiore libertà agli edicolanti nella vendita di prodotti complementari e di qualsiasi altro prodotto previsto dalla normativa vigente, così come nella pratica di sconti. Viene altresì liberalizzato l'esercizio dell'attività di intermediazione dei diritti connessi al diritto d'autore, prevedendosi l'emanazione di un apposito decreto che permetterà uno sviluppo del mercato degli intermediari dei diritti connessi. All'articolo 40 vengono fissati i tempi per il rilascio della carta d'identità elettronica su tutto il territorio nazionale, che consentirà di migliorare notevolmente la circolazione delle informazioni e l'accessibilità dei dati, anche di quelli relativi ai cittadini residenti all'estero, ai quali verrà assegnato d'ufficio dall'Amministrazione finanziaria pure il codice fiscale. Con l'articolo 41 iniziano una serie di disposizioni volte ad assicurare un maggiore sviluppo delle infrastrutture, con particolare riguardo a quelle che rivestono carattere strategico. In particolare, l'articolo 41 reca alcune modifiche al codice dei contratti pubblici in materia di emissione delle obbligazioni da parte delle società di progetto. Il nuovo meccanismo individuato, denominato *project bond*, dovrebbe consentire ulteriori strumenti di finanziamento per le opere infrastrutturali. L'articolo 42 assicura un diritto di prelazione ai promotori di progetti di opere infrastrutturali strategiche, mentre l'articolo 43 estende lo strumento del *project financing* alla realizzazione di infrastrutture carcerarie riconoscendo al concessionario una tariffa comprensiva dei costi di investimento e di gestione dell'infrastruttura e dei servizi connessi, ad esclusione della custodia. L'articolo 44 mira a favorire ulteriormente nuove forme di partenariato pubblico-privato nella realizzazione di opere di interesse strategico, mentre l'articolo 45 semplifica le procedure di assegnazione delle risorse da parte del CIPE per le opere di interesse strategico. L'articolo 46 mira a conseguire un maggiore utilizzo del sistema del dialogo competitivo quale sistema di affidamento dei contratti pubblici, mentre l'articolo 47 reca modifiche alla legge n. 717 del 1949 in materia di opere d'arte e di grandi edifici. L'articolo 48 è volto a completare e migliorare la normativa in materia di dragaggi evidenziando che le attività di dragaggio stesse potranno essere svolte anche contestualmente alla predisposizione del progetto relativo alle attività di bonifica. L'articolo 49 è finalizzato ad eliminare i costi per lo smaltimento delle terre e delle rocce da scavo come rifiuti, qualora le stesse vengano riutilizzate come materiale per le costruzioni. L'articolo 50 reca alcune modifiche al codice degli appalti al fine di assicurare adeguate condizioni di bancabilità dei progetti di opere pubbliche fin dalla predisposizione degli atti di gara per l'individuazione del concessionario. L'articolo 51, invece, prevede l'aumento dal 40 al 50 per cento della quota dei lavori che il concessionario autostradale, titolare di concessioni in vigore, sarà tenuto ad affidare a soggetti terzi. L'obiettivo della norma è chiaramente quello di introdurre ulteriori principi concorrenziali in tale settore. L'arti-

colo 52 è volto ad accelerare i procedimenti di approvazione dei progetti infrastrutturali unificando, qualora possibile, alcune delle fasi progettuali, al fine di acquisire in un'unica soluzione tutte le approvazioni necessarie. L'articolo 53 prevede un allineamento alle norme europee per quanto attiene alla progettazione di infrastrutture ferroviarie e stradali, mentre l'articolo 54 consente agli enti locali di utilizzare propri beni immobili come garanzia per la realizzazione di opere pubbliche finanziate attraverso emissioni obbligazionarie volte a reperire finanziamenti per la realizzazione delle opere stesse. L'articolo 55 prevede la possibilità, per l'affidamento delle concessioni per le opere di interesse strategico, di porre a base di gara anche il progetto definitivo. Gli articoli 56, 57 e 58 recano, invece, norme a favore del settore edilizio, prevedendo altresì una semplificazione procedurale per il Piano nazionale di edilizia abitativa. L'articolo 59 contiene una serie di misure per favorire la realizzazione di progetti strategici per i porti italiani, mentre l'articolo 60 reca alcune modifiche al regime doganale delle unità da diporto. L'articolo 61 stabilisce una serie di norme a favore del settore dell'autotrasporto. Gli articoli 62, 63 e 64 recano disposizioni in materia di relazioni commerciali con riguardo alla cessione di prodotti agricoli ed agroalimentari, mentre l'articolo 65 contiene una serie di norme relative agli impianti fotovoltaici in ambito agricolo. L'articolo 66, inoltre, prevede una dismissione dei terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola, mentre l'articolo 67 reca disposizioni in materia di convenzioni per lo sviluppo dell'attività della pesca. Gli articoli da 68 a 70 recano disposizioni in materia di prestazioni di servizi, mentre gli articoli da 71 ad 82 recano norme in materia aeroportuale, mentre gli articoli da 83 ad 89 introducono misure di armonizzazione con la normativa comunitaria. Da ultimo, si segnalano le disposizioni degli articoli da 90 a 97 in materia di transazioni e rendite finanziarie.

Il presidente CURSI dichiara aperta la discussione.

Il senatore GHIGO (*PdL*) propone una riflessione sui margini di emendabilità del provvedimento in titolo, al fine di una corretta programmazione dei lavori, alla quale auspica possa partecipare anche il rappresentante del Governo.

Il sottosegretario DE VINCENTI ricorda che il provvedimento d'urgenza all'esame della Commissione rappresenta già il risultato di una ponderazione delle diverse istanze sociali. Assicura però che il Governo non rinuncerà al prezioso contributo che potrà venire, sia dal Senato sia dalla Camera dei deputati, per l'affinamento di decisioni già prese.

Non essendovi altri interventi, il presidente CURSI propone di fissare per le ore 12 di giovedì 9 febbraio prossimo il termine per la presentazione di emendamenti ed ordini del giorno al disegno di legge in titolo.

La Commissione conviene.

Il seguito dell'esame viene quindi rinviato.

*SCONVOCAZIONE DELLA SEDUTA NOTTURNA DI OGGI ED ANTICIPAZIONE DELLA SEDUTA DI DOMANI*

Il presidente CURSI avverte che la seduta notturna, precedentemente convocata per le ore 21 di oggi, non avrà più luogo.

Avverte altresì che la seduta prevista per le ore 15,30 di domani è anticipata alle ore 14,30.

La Commissione prende atto.

*La seduta termina alle ore 15.*

## LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE (11<sup>a</sup>)

Martedì 31 gennaio 2012

### Plenaria

277<sup>a</sup> Seduta

*Presidenza del Presidente*  
GIULIANO

*Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, in rappresentanza della FINCANTIERI, il dottor Giuseppe Bono, amministratore delegato, accompagnato dal dottor Marcello Sorrentino, responsabile rapporti istituzionali, e dal dottor Fabrizio Palermo, chief financial officer.*

*La seduta inizia alle ore 15,30.*

#### SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il presidente GIULIANO comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, sono state chieste l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione radiofonica e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Poiché non vi sono osservazioni, tali forme di pubblicità sono dunque adottate per il prosieguo dei lavori.

Il PRESIDENTE avverte altresì che la pubblicità della seduta sarà assicurata attraverso la resocontazione stenografica.

La Commissione prende atto.

*PROCEDURE INFORMATIVE***Seguito dell'indagine conoscitiva sulle conseguenze occupazionali derivanti dagli effetti della crisi economico-finanziaria: seguito dell'integrazione dell'audizione di rappresentanti di FINCANTIERI**

Riprende l'indagine conoscitiva, sospesa nella seduta del 17 gennaio scorso.

Il presidente GIULIANO introduce il seguito dell'integrazione dell'audizione dei rappresentanti di Fincantieri.

La senatrice ARMATO (*PD*) sottolinea in via preliminare il carattere ed il tenore rinunciatario della relazione svolta nella precedente seduta, che sembra voler preannunciare un atteggiamento di disimpegno rispetto ai siti caratterizzati da una maggiore fragilità economica e funzionale.

Formula quindi una serie di quesiti in merito al sito di Castellammare di Stabia, con particolare riferimento ai tempi e alle modalità di realizzazione di un bacino di costruzione e ai contenuti del recente accordo concluso con il Ministero del lavoro.

Sollecita quindi alcune valutazioni sul settore di attività consistente nella rottamazione dei traghetti.

La senatrice GHEDINI (*PD*) formula alcuni quesiti a nome della senatrice Pinotti, impegnata in un'altra Commissione. In particolare chiede se è già possibile dar conto degli orientamenti relativi al sito di Sestri Levante, con riguardo al progetto di ribaltamento a mare del cantiere e alle possibilità di utilizzo della nuova infrastruttura.

La senatrice BLAZINA (*PD*) chiede alcune delucidazioni sulle prospettive di riorganizzazione industriale dei siti di Trieste e di Monfalcone, richiamando l'attenzione sul problema dei livelli occupazionali e ricordando al contempo il ruolo del cantiere di Monfalcone come polo di eccellenza produttiva da preservare e valorizzare.

La senatrice CARLINO (*IdV*) evidenzia alcuni possibili strumenti per uscire dalla crisi che investe il settore cantieristico: da un lato occorrerebbe procedere a una maggiore infrastrutturazione degli stabilimenti e, dall'altro, alla elaborazione di progetti finalizzati alla diversificazione dei settori produttivi.

Chiede quindi quali iniziative la Fincantieri intende assumere per reperire nuovi ordinativi sul mercato internazionale e se è emersa l'opportunità di rinegoziare con le parti sociali il nuovo piano di ristrutturazione aziendale e gli accordi sul ricorso agli ammortizzatori sociali.

Il dottor BONO, nel replicare agli intervenuti, osserva che l'accordo dello scorso 21 dicembre è stato sottoscritto, a livello nazionale, dalla

quasi totalità delle organizzazioni sindacali di settore – ad eccezione della FIOM – salva la successiva adesione a tale accordo a livello locale da parte delle rappresentanze di tale sindacato. A suo parere non vi è quindi alcuna necessità di aprire un nuovo tavolo di confronto con le parti sociali su tali temi. Rileva inoltre che l'accordo gli appare assolutamente equilibrato nella determinazione delle misure economiche attribuite ai lavoratori collocati in cassa integrazione.

Successivamente sottolinea il maggior grado di efficienza infrastrutturale e logistica del sito di Monfalcone, richiamandone anche il maggiore significato, dal punto di vista socio-economico, per la popolazione residente nel territorio di tale comune. Purtroppo anche per tale sito registra una forte penalizzazione, in conseguenza della crisi che ha investito il settore cantieristico. Tuttavia, a suo giudizio, tali effetti negativi sono stati mitigati, limitando a cento unità il numero degli esuberi. Tali problematiche hanno investito anche il sito di Trieste, sede della società e centro di progettazione per la parte mercantile, anche se si è riusciti a contenere il numero degli esuberi.

Dà quindi conto del conferimento di un incarico di studio per valutare l'ipotesi di realizzare un bacino di costruzione nel sito di Castellammare di Stabia. Tuttavia segnala gli elevati costi di realizzazione di tale impianto e la sua non totale convenienza dal punto di vista economico e produttivo. A suo parere il cantiere dovrebbe essere riservato ad attività meno impegnative dal punto di vista produttivo e finanziario, come il settore delle riparazioni navali e delle imbarcazioni di piccolo cabotaggio.

Segnala altresì, a livello locale, la mancata assunzione di decisioni volte a incoraggiare l'attività di rottamazione dei traghetti. Sottolinea tuttavia che le commesse pubbliche assicurano al sito di Castellammare di Stabia una continuità produttiva e lavorativa fino al 2013. Reputa quindi gratuito l'addebito alla Fincantieri di aver assunto un atteggiamento rinunciatario. Del resto la realtà economica e produttiva di tale cantiere deve tener conto del forte calo della domanda a livello generale. Al contrario, a suo avviso, già l'impegno della Fincantieri a garantirne la sopravvivenza economica dovrebbe essere considerato in termini positivi.

Sul fronte dell'innovazione, ricorda di aver presentato a Napoli un progetto di realizzazione di una piattaforma galleggiante per lo smaltimento dei rifiuti e il loro successivo conferimento ai CDR. Tuttavia, anche in tale ambito, non si sono riscontrati impegni concreti a livello locale, dopo le iniziali dimostrazioni di interesse e di entusiasmo.

Dopo un nuovo intervento della senatrice ARMATO (PD), in ordine al sito di Castellammare di Stabia, e del senatore PASSONI (PD) sui problemi occupazionali del settore cantieristico, il dottor BONO riprende il proprio intervento ribadendo l'attenzione della Fincantieri per la tutela dell'indotto a Castellammare di Stabia. Richiama tuttavia gli elementi di debolezza infrastrutturale di tale sito rispetto ad altri, maggiormente attrezzati, come quello di Monfalcone.



Prende quindi la parola il senatore MUSSO (*UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI*), il quale chiede informazioni in merito alla possibile localizzazione a Sestri Levante del bacino grande di Genova, nell'ambito del distretto per le riparazioni navali. Domanda poi se sono emersi orientamenti sul riutilizzo degli spazi dismessi e sulla possibile diversificazione delle produzioni. Infine, chiede se vi sono prospettive concrete sul fronte della ricerca e dell'innovazione.

Il senatore VIESPOLI (*CN:GS-SI-PID-IB*) concorda nell'ammettere che il futuro industriale del sito di Castellammare di Stabia riveste una notevole importanza dal punto di vista socio-economico per il territorio di riferimento. Su tale fronte registra l'esigenza però di avere un quadro più certo sui tempi e le modalità di intervento, anche basandosi sui risultati dello studio di fattibilità affidato dalla Fincantieri. Nell'esprimere l'auspicio che esso possa contribuire a individuare le linee di un possibile futuro produttivo per il sito, sottolinea tuttavia la necessità di coinvolgere in tali decisioni anche tutti gli attori e i soggetti istituzionali a livello locale.

Il senatore CASTRO (*PdL*), considerato che i *competitors* internazionali hanno adottato un modello di organizzazione della produzione non basato sulla moltiplicazione e distribuzione territoriale dei siti, chiede quali sono i maggiori costi sostenuti dalla Fincantieri a causa di tale situazione e come essi possano incidere sulle sue qualità concorrenziali nel mercato internazionale.

Il senatore NEROZZI (*PD*), pur prendendo atto delle difficoltà che hanno investito il settore dei cantieri navali, ritiene comunque essenziale acquisire una serie di informazioni, anche di massima, su alcuni temi fondamentali, come la rimodulazione delle quote di mercato nei settori civile e militare e la situazione lavorativa negli arsenali militari e negli stabilimenti civili. A suo parere risulterebbe necessario compiere tali valutazioni prima di addivenire a una più puntuale definizione del piano aziendale.

Il dottor BONO, nel replicare conclusivamente ai quesiti posti, rileva che sui siti di Sestri Levante e di Castellammare di Stabia l'attuale situazione di stasi è anche determinata dall'atteggiamento delle amministrazioni locali, che non hanno finora dato seguito ad impegni già assunti. Inoltre, tanto l'opinione pubblica quanto gli schieramenti parlamentari dovrebbero apprezzare gli sforzi della Fincantieri di mantenere in attività ben otto cantieri in Italia, laddove negli altri Paesi europei, come la Francia e la Germania, si assiste a una forte concentrazione dei siti produttivi. L'organizzazione economica e funzionale dei siti richiamati in premessa permangono quindi difficoltà di ordine logistico e forti diseconomie, che dipendono dalla loro debolezza infrastrutturale. Inoltre, la situazione del mercato interno ha subito un radicale mutamento, mettendo la Fincantieri in condizione di dover reperire all'estero la gran parte della domanda di costruzione di navi.

Per quanto riguarda infine il tema della ricerca, lamenta il mancato rifinanziamento della misura, inizialmente di durata triennale, introdotta dall'Unione europea e successivamente prorogata per altri due anni, che prevedeva un concorso dello Stato al finanziamento dei progetti approvati nella misura del 20 per cento.

Il PRESIDENTE, dopo aver ringraziato il dottor Bono per l'intervento in Commissione, dichiara concluso il seguito dell'integrazione dell'audizione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è pertanto rinviato.

*La seduta termina alle ore 16,30.*

## IGIENE E SANITÀ (12<sup>a</sup>)

Martedì 31 gennaio 2012

### Plenaria

305<sup>a</sup> Seduta

*Presidenza del Presidente*  
TOMASSINI

*Interviene il sottosegretario di Stato per la salute Cardinale.*

*La seduta inizia alle ore 15.*

#### IN SEDE CONSULTIVA

**(3110) Conversione in legge del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività**

(Parere alla 10<sup>a</sup> Commissione. Esame e rinvio)

Il relatore, senatore GUSTAVINO (*UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI*), riferisce sulle parti di competenza del disegno di legge in titolo, il quale contiene varie disposizioni di interesse della presente Commissione.

In primo luogo, l'articolo 11 reca molteplici norme in materia di farmacie e di medicinali.

I commi 1, 2 e 7 modificano il criterio demografico per la definizione delle piante organiche delle farmacie e prevedono la conseguente indizione di concorsi straordinari per il conferimento delle sedi farmaceutiche. Il comma 5 pone alcune norme (valide anche a regime) in materia di concorsi per sedi farmaceutiche.

Il comma 1 stabilisce (con riferimento a ciascun comune) il parametro di una farmacia ogni 3.000 abitanti (o di una singola farmacia per i comuni con popolazione inferiore a tale soglia), nonché di un'ulteriore farmacia per l'ipotesi di quota residua superiore a 500 abitanti – ovvero superiore a 1.500 abitanti per i comuni fino a 9.000 abitanti –.

Il comma 2 prevede che le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano: assicurino, entro 120 giorni dall'entrata in vigore della legge

di conversione del presente decreto, l'approvazione straordinaria delle nuove piante organiche delle farmacie, conseguenti alla novella di cui al comma 1; bandiscano, entro «i successivi 30 giorni», un concorso straordinario per titoli ed esami per la copertura delle sedi farmaceutiche di nuova istituzione o vacanti, riservando la partecipazione allo stesso ai farmacisti non titolari di farmacia ed ai titolari di farmacia rurale sussidiata.

Il comma 5 reca alcune norme sui concorsi per le sedi farmaceutiche, norme valide – come conferma la relazione illustrativa del disegno di legge di conversione del presente decreto – sia per il concorso straordinario di cui al comma 2 sia per i concorsi ordinari.

In primo luogo, si prevede che i soggetti interessati possano concorrere per la gestione associata della farmacia, sommando i titoli posseduti. In tal caso, la titolarità della farmacia eventualmente assegnata è subordinata alla condizione del mantenimento della gestione associata, su base paritaria, fatti salvi i casi di «premorienza o sopravvenuta incapacità».

In secondo luogo, il comma 5 introduce un punteggio per l'attività, svolta dal farmacista, di somministrazione di medicinali nell'ambito di esercizi commerciali (di proprietà del medesimo farmacista o di altri soggetti) diversi dalle farmacie.

Il successivo comma 3 dell'articolo 11 prevede che le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possano istituire una farmacia, sentiti l'azienda sanitaria locale e l'ordine provinciale dei farmacisti competenti per territorio: nelle stazioni ferroviarie, negli aeroporti civili a traffico internazionale, nelle stazioni marittime, nelle aree di servizio autostradali ad alta intensità di traffico e servite da servizi alberghieri o di ristorazione, purché non sia già aperta una farmacia ad una distanza inferiore a 200 metri; nei centri commerciali e nelle grandi strutture di vendita con superficie superiore a 10.000 metri quadrati, purché non sia già aperta una farmacia ad una distanza inferiore a 1.500 metri.

Il primo periodo del comma 6 stabilisce che i turni e gli orari relativi alle farmacie, determinati dalle autorità competenti, non impediscono l'apertura delle medesime farmacie in orari e giorni diversi da quelli obbligatori.

Il secondo periodo del comma 6 estende ai farmaci soggetti ad obbligo di prescrizione medica, limitatamente ai casi in cui tali medicinali siano pagati direttamente dal cliente, la facoltà delle farmacie di effettuare sconti sui prezzi. Il secondo periodo prevede altresì che, sugli sconti praticati sui medicinali e sugli altri prodotti, si dia adeguata informazione alla clientela da parte della farmacia.

Il comma 8 riduce il termine temporale per l'eventuale cessione – conseguente ad una successione *mortis* causa – della titolarità di farmacie o di quote di società di gestione di farmacie.

Il comma 9 concerne la disciplina sulla prescrizione e la somministrazione di farmaci equivalenti – aventi, cioè, uguale composizione in principi attivi, nonché forma farmaceutica, via di somministrazione, modalità di rilascio e dosaggio unitario uguali.

Il comma 10 modifica la norma che richiede, nei reparti appositamente dedicati alla vendita dei farmaci, nell'ambito degli esercizi commerciali diversi dalle farmacie, l'inaccessibilità ai medicinali, da parte del pubblico e del personale non addetto, negli orari sia di apertura al pubblico sia di chiusura.

Il comma 11 istituisce, presso l'ENPAF, un fondo di solidarietà nazionale per l'assistenza farmaceutica nei comuni con meno di mille abitanti.

Il comma 12 prevede che i titolari delle farmacie aperte al pubblico le quali superino determinati limiti di fatturato siano tenuti, ai fini del mantenimento della convenzione con il Servizio sanitario nazionale, ad avvalersi di uno o più farmacisti collaboratori. I limiti di fatturato sono stabiliti con decreto del Ministro della salute, previa intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, sentita la Federazione degli ordini dei farmacisti italiani.

Il successivo articolo 33 del decreto-legge concerne la disciplina della falsa attestazione di invalidità o di danni a cose, conseguenti ad incidenti stradali.

La novella di cui alla lettera *a*) del comma 1 modifica la normativa sanzionatoria per gli esercenti una professione sanitaria che attestino falsamente uno stato di invalidità derivante da un incidente stradale, da cui derivi il risarcimento del danno connesso a carico della società assicuratrice; la novella successiva alla lettera *b*) estende la suddetta disciplina sanzionatoria ai periti assicurativi.

Il successivo articolo 68 riformula la disciplina di alcuni oneri finanziari a carico dei soggetti produttori o distributori di dispositivi medici.

La novella di cui alla lettera *b*) del comma 1 sopprime la tariffa di 100 euro, che i summenzionati soggetti dovevano finora corrispondere al Ministero della salute sia per ogni dispositivo medico, da introdurre nella banca dati concernente il repertorio generale dei dispositivi medici, sia per l'inserimento di informazioni relative a modifiche dei dispositivi già inclusi nella banca dati.

Al fine di compensare gli effetti finanziari negativi derivanti dalla soppressione della tariffa, la novella di cui alla lettera *a*) dello stesso comma 1 incrementa la misura del contributo dovuto allo Stato dalle imprese che producono o commercializzano in Italia dispositivi medici.

La soppressione della tariffa è intesa – come osserva la relazione illustrativa del disegno di legge di conversione del presente decreto – a definire la procedura di infrazione comunitaria 2007/4516; in particolare, la Commissione europea ha emesso un parere motivato, in cui sostiene che la tariffa violerebbe le norme comunitarie sulla libera circolazione dei dispositivi medici.

L'articolo 85 modifica la disciplina della procedura relativa alle sperimentazioni cliniche multicentriche sull'uomo di medicinali per uso clinico.

Si ricorda che la sperimentazione clinica multicentrica è effettuata – in base ad un unico protocollo – in più di un centro e, di conseguenza,

viene eseguita da più sperimentatori; i centri in cui si svolge la sperimentazione possono essere ubicati solo in Italia oppure o in Italia ed in altri Stati.

La procedura per le sperimentazioni multicentriche contempla un parere unico da parte del comitato etico della struttura italiana alla quale afferrisce lo sperimentatore coordinatore per l'Italia – comitato che è denominato dalla novella di cui al presente articolo comitato etico coordinatore –. Il parere favorevole espresso da tale comitato può essere soltanto accettato o rifiutato nel suo complesso (in maniera adeguatamente motivata) da parte dei comitati etici degli altri centri italiani partecipanti alla sperimentazione. In sede di tale valutazione, secondo la disciplina finora vigente, questi ultimi comitati avevano competenza nel giudicare tutti gli aspetti del protocollo; la novella di cui al presente articolo circoscrive invece l'ambito della valutazione alla fattibilità locale della sperimentazione – fermo restando che il parere favorevole del comitato etico coordinatore può essere soltanto accettato o rifiutato nel suo complesso.

La relazione illustrativa del disegno di legge di conversione del decreto osserva che la novella è intesa a definire la procedura di infrazione comunitaria 2010/4212 (la quale è attualmente allo stadio di costituzione in mora); in particolare, come ricorda la relazione illustrativa, la Commissione europea ha rilevato che la disciplina interna fino ad ora vigente prevedeva una pluralità di interventi consultivi, contrastanti con «la finalità di semplificazione e velocizzazione» sottostante alla normativa comunitaria sul parere unico.

Il relatore, senatore CALABRÒ (*PdL*), si associa alla analisi svolta dal senatore Gustavino.

Prende la parola la senatrice BASSOLI (*PD*) che, tenuto conto del presumibile andamento dei lavori del disegno di legge in titolo presso la Commissione di merito e in considerazione della complessità e rilevanza delle disposizioni di interesse della Commissione, prospetta l'opportunità di svolgere un ciclo di audizioni in sede informale, con particolare riferimento all'articolo 11 del decreto-legge, coinvolgendo i rappresentanti della parafarmacie, nonché la Conferenza Stato-Regioni, quest'ultima per comprendere l'esatta definizione territoriale nell'ambito della quale potranno operare le nuove farmacie.

Il senatore ASTORE (*Misto-ParDem*) rileva l'opportunità di includere tra i soggetti da ascoltare anche le organizzazioni sindacali rappresentative delle posizioni dei farmacisti.

Ad avviso del senatore D'AMBROSIO LETTIERI (*PdL*) sussiste l'esigenza di comprendere maggiormente gli effetti che deriverebbero dall'abbassamento del *quorum* di popolazione previsto per l'apertura di una farmacia, visto che su tale aspetto emergono proiezioni difformi da parte

di varie fonti. In tal senso, sarebbe auspicabile che tra i soggetti da ascoltare fosse annoverata anche l'ISTAT.

Il PRESIDENTE, nel rinviare all'Ufficio di Presidenza convocato al termine dell'odierna seduta ogni decisione circa lo svolgimento di eventuali audizioni in merito al disegno di legge in titolo, fa presente che il provvedimento è stato assegnato alla Commissione Industria, presso la quale è in programma un ciclo di audizioni in sede informale.

Dopo aver ricordato che ciascun senatore può partecipare a tali audizioni, richiama l'attenzione sul fatto che non vi sia un accavallamento rispetto ai lavori della Commissione di merito, sebbene le audizioni suggerite in primo luogo dalla senatrice Bassoli investono un tema – qual è quello del riordino del servizio farmaceutico – all'esame della Commissione da diverso tempo, nell'ambito del disegno di legge n. 863. Resta comunque la difficoltà di prevedere un numero ristretto di soggetti da interpellare che, ad esempio, per quanto concerne le parafarmacie non potrebbe non includere almeno tre o quattro sigle, come pure per quanto concerne le questioni che riguardano i medici di medicina generale.

Si riserva, infine, di trasmettere al Presidente dell'ISTAT e al Presidente dell'Age.Na.S. una richiesta di chiarimento sui profili richiamati dal senatore D'Ambrosio Lettieri, poiché, come ricordato, la modifica del *quorum* di popolazione previsto per l'apertura di una farmacia sembra aver dato luogo ad una molteplicità di proiezioni.

Non essendovi ulteriori osservazioni, il seguito dell'esame è quindi rinviato.

#### *ESAME DI ATTI PREPARATORI DELLA LEGISLAZIONE COMUNITARIA*

##### **Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero (n. COM (2011) 866 definitivo)**

(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 144 del Regolamento, dell'atto comunitario sottoposto al parere motivato sulla sussidiarietà, e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella seduta del 25 gennaio scorso.

Il PRESIDENTE dichiara aperta la discussione generale.

La senatrice BASSOLI (*PD*), nell'esprimere un giudizio favorevole sui contenuti della proposta di decisione del Parlamento europeo, ritiene tuttavia utile che da parte del Ministero si forniscano maggiori elementi informativi sulle soluzioni e sulle modalità con cui ciascun Paese ha finora gestito le gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero, anche al fine di comprendere in quale misura può agire l'auspicabile coordinamento fra tutti i Paesi. A tale riguardo, potrebbe essere utile capire quale ruolo l'Italia può esercitare in tale azione di coordinamento e quali sono le possibili difficoltà rispetto alla stessa.

Il sottosegretario CARDINALE si dichiara disponibile a fornire gli elementi informativi richiesti dalla senatrice Bassoli.

Il PRESIDENTE, nessun altro senatore chiedendo in intervenire, dichiara chiusa la discussione e rinvia il seguito dell'esame ad una prossima seduta, facendo presente che il relatore ha preannunciato un orientamento favorevole sul provvedimento in titolo.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*IN SEDE REFERENTE*

**(2699) BIONDELLI ed altri. – Istituzione di un fondo per il sostegno delle persone con disabilità grave**

(Rinvio del seguito dell'esame)

La senatrice BASSOLI (PD) fa presente che una delle relatrici, la senatrice Biondelli, è impegnata nelle iniziative in commemorazione del senatore a vita Oscar Luigi Scalfaro, scomparso nei giorni scorsi. Pertanto, suggerisce di rinviare il seguito dell'esame del provvedimento.

Il PRESIDENTE, nell'accogliere la richiesta della senatrice Bassoli, avverte che l'inizio della discussione generale avverrà in una prossima seduta.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 15,30.*

### **Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari**

#### **Riunione n. 169**

Martedì 31 gennaio 2012

*Presidenza del Presidente*  
TOMASSINI

*Orario: dalle ore 16 alle ore 16,15*

*PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI*



## **TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI (13<sup>a</sup>)**

Martedì 31 gennaio 2012

### **Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari**

**Riunione n. 79**

*Presidenza del Presidente*  
D'ALÌ

*Orario: dalle ore 14,40 alle ore 15,20*

*AUDIZIONE INFORMALE DEL DOTTOR DI SIMINE, PRESIDENTE DI LEGAMBIENTE  
LOMBARDIA, SULL'AFFARE ASSEGNATO SULLE PROBLEMATICHE CONNESSE AL  
CONSUMO DEL SUOLO (N. 708)*

### **Plenaria**

**318<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
D'ALÌ

*Interviene il sottosegretario di Stato per l'ambiente e la tutela del  
territorio e del mare Fanelli.*

*La seduta inizia alle ore 15,25.*

## IN SEDE REFERENTE

**(3111) Conversione in legge del decreto-legge 25 gennaio 2012, n. 2, recante misure straordinarie e urgenti in materia ambientale**

(Esame e rinvio)

Il presidente D'ALÌ (*PdL*), relatore, illustra il decreto-legge in titolo che contiene misure, aventi diverso oggetto, accomunate dalla necessità, evidenziata nella relazione che lo accompagna, di adempiere alle indicazioni giunte, in più occasioni, dalla giurisprudenza e dall'amministrazione dell'Unione europea in materia di trattamento dei rifiuti e di trattamento dei materiali da riporto, nonché di definire compiutamente il campo di applicazione del divieto di commercializzazione di sacchi non biodegradabili per l'asporto. In particolare, l'articolo 1 affronta la perdurante situazione di criticità del sistema di recupero e smaltimento finale dei rifiuti prodotti nella regione Campania. Una situazione a causa della quale l'Europa ha messo in mora l'Italia in base a una sentenza del marzo 2010 per una procedura d'infrazione relativa all'emergenza 2007-2008, condannandola per non essere riuscita a creare una rete di impianti adeguati a garantire lo smaltimento senza mettere in pericolo la salute e l'ambiente. Secondo la relazione illustrativa al disegno di legge in esame, è indispensabile adottare idonei provvedimenti che consentano di affrontare quelle situazioni particolarmente urgenti prima fra tutti, l'impossibilità di realizzare gli interventi di adeguamento degli STIR (Stabilimenti di trattamento, tritovagliatura ed imballaggio) previsti dalla legislazione emanata a seguito della cessazione delle precedenti gestioni commissariali straordinarie. Sempre secondo la relazione, ad impedire o rallentare l'attuazione dei predetti interventi, secondo le informazioni fornite dalla regione Campania, è soprattutto la giacenza di considerevoli quantitativi di rifiuti che non consentono pertanto la realizzazione di un corretto ed equilibrato flusso in entrata e in uscita dagli stessi stabilimenti, divenuto ancor più ingestibile a causa delle difficoltà ad attuare i conferimenti extra-regionali dei rifiuti ivi prodotti evidenziata anche dalla Commissione europea. Pertanto, al comma 1, si conferma la già prevista possibilità di realizzare impianti di digestione anaerobica della frazione organica derivante dai rifiuti nelle aree di pertinenza degli STIR, specificando la finalità di garantire la complementare dotazione impiantistica ai processi di lavorazione effettuati negli impianti STIR. Si stabilisce, inoltre, che in presenza di motivi di natura tecnica gli impianti di digestione anaerobica saranno realizzati in aree confinanti acquisite dal commissario straordinario nominato dal presidente della Regione Campania. In questo modo, sarà possibile consentire lo smaltimento tramite termovalorizzatore della parte secca dei rifiuti ottenuta mediante gli impianti di digestione anaerobica della frazione organica realizzati in prossimità degli STIR. Tale intervento si inquadra fra le soluzioni in grado di alleggerire la situazione degli STIR campani che verrebbero così posti nelle condizioni di miglior operatività. Il comma 2 modifica l'articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 196 del 2010, che riguarda la nomina da

parte del presidente della regione Campania di commissari straordinari, con taluni poteri di deroga in materia di appalti e di valutazione di impatto ambientale, per la realizzazione di discariche nonché di impianti di smaltimento dei rifiuti, disponendo il prolungamento da dodici a ventiquattro mesi del loro mandato. Si prevede, inoltre, l'ampliamento dei poteri attribuendo loro anche la facoltà di espropriare ulteriori aree, anche fra cave abbandonate o dismesse, per realizzarvi siti da destinare a discarica (lettera a)). La lettera successiva appare volta a completare l'impianto della norma delineando, anche ai fini dell'esercizio dei maggiori poteri conferiti dal presente decreto ai commissari straordinari, il regime proprio di questi ultimi, così da rendere chiaro che essi operano in luogo del presidente della Regione, nell'esercizio delle funzioni già spettanti al sottosegretario di Stato preposto alla soluzione dell'emergenza rifiuti nella regione Campania, di cui all'articolo 1 del citato decreto-legge n. 90 del 2008. I commissari possono esercitare in via sostitutiva le funzioni attribuite in materia agli enti locali ed in deroga agli strumenti urbanistici vigenti e, infine, viene loro attribuita la possibilità di avvalersi dei poteri - previsti all'articolo 2, commi 1, 2 e 3 del decreto-legge n. 90 del 2008 - in materia di attivazione dei siti da destinare a discarica mediante affidamento, procedure di espropriazione e acquisizione di beni funzionali a tali attività. Con il richiamo, inoltre, all'articolo 18 del citato decreto-legge n. 90 si autorizzano i commissari a derogare - nel rispetto dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, dell'ambiente e del patrimonio culturale - alle disposizioni in materia ambientale, igienico-sanitaria, prevenzione incendi, sicurezza sul lavoro, urbanistica, paesaggio e beni culturali. Alla lettera c) del comma 2 si prevede che la procedura per il rilascio dell'AIA (autorizzazione integrata ambientale) per l'apertura delle discariche e l'esercizio degli impianti di cui alla presente disposizione è coordinata nell'ambito del procedimento di VIA (valutazione dell'impatto ambientale) e il provvedimento finale fa luogo anche dell'autorizzazione integrata. Il comma 3 dell'articolo in esame proroga dal 31 dicembre 2011 al 31 dicembre 2012 il termine previsto dall'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 195 del 2009 che autorizza, nelle more del completamento degli impianti di compostaggio nella regione Campania, l'aumento fino all'8 per cento della capacità ricettiva e di trattamento degli impianti di compostaggio in esercizio sul territorio nazionale. Infine, al comma 4, si autorizza la regione Campania ad utilizzare i fondi europei, e nello specifico le risorse del Fondo di sviluppo e di coesione 2007-2013 relative al programma attuativo regionale, per l'acquisto del termovalorizzatore di Acerra, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 7 del decreto-legge n. 195 del 2009. L'articolo citato stabiliva il trasferimento della proprietà del termovalorizzatore di Acerra entro il 31 dicembre 2012 - termine così prorogato dal decreto-legge n. 216 del 2011, in corso di conversione - con una delle modalità seguenti, in alternativa: alla regione Campania, previa intesa con la regione stessa, al Dipartimento della protezione civile, ad un soggetto privato o ad altro ente pubblico anche non territoriale. Si ricorda che l'articolo 6 del menzionato decreto-legge n.195 del 2009 ha

provveduto a determinare il valore del termovalorizzatore di Acerra, da riconoscere al soggetto già concessionario del servizio di smaltimento dei rifiuti e proprietario dell'impianto, in 355 milioni di euro, sulla base di criteri elaborati dall'Enea (Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile).

L'articolo 2 prevede la proroga del termine previsto dall'articolo 1, comma 1130, della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007), relativo al divieto definitivo di commercializzazione dei sacchi per l'asporto merci o per la spesa non biodegradabili, fino all'emanazione – entro il 31 luglio 2012 – di un decreto interministeriale. Viene inoltre precisato che la disposizione è limitata alla commercializzazione dei sacchi per l'asporto delle merci conformi alla prevista norma armonizzata UNI EN, secondo certificazioni rilasciate da organismi accreditati e di quelli di spessore superiore ai 200 micron se destinati all'uso alimentare e 100 micron se destinati agli altri usi. La relazione illustrativa precisa che l'introduzione del divieto di commercializzazione di sacchi per l'asporto merci non biodegradabili introdotta con la legge finanziaria 2007 avrebbe dovuto incoraggiare la modifica delle abitudini dei cittadini, promuovendo una maggiore propensione al riutilizzo, ma che l'assenza della sperimentazione e dei provvedimenti necessari al raggiungimento del divieto hanno provocato l'insorgenza di dubbi interpretativi e difficoltà nell'applicazione operativa dello stesso, con particolare riferimento sia agli aspetti tecnico-scientifici, quali l'assenza di una puntuale definizione del concetto di biodegradabilità, sia alla genericità del divieto contenuto nella normativa citata, sia, infine, alle conseguenze del mancato rispetto del divieto medesimo. Pertanto, continua la relazione, si è ritenuto necessario introdurre una proroga alla normativa suesposta, nonché precisare la portata del divieto e sanzionarne, da ultimo, anche la relativa violazione. Il decreto interministeriale previsto dall'articolo in esame – di natura non regolamentare – dovrà essere adottato di concerto dai Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e dello sviluppo economico, entro il 31 luglio 2012, dopo aver sentito le competenti Commissioni parlamentari ed essere quindi notificato all'Unione europea. Il decreto dovrà inoltre individuare le eventuali ulteriori caratteristiche tecniche dei sacchi ai fini della loro commercializzazione e, in ogni caso, le modalità di informazione ai consumatori. In conformità al principio «chi inquina paga», si dispone che la commercializzazione dei sacchi per l'asporto diversi da quelli di cui al primo periodo, possa essere consentita solo alle condizioni stabilite con decreto interministeriale. Occorrerebbe, peraltro, inserire nel decreto in conversione la previsione del termine entro il quale dovrebbe essere emanato questo secondo decreto interministeriale. Infine, l'articolo 2 introduce un regime sanzionatorio nei confronti di coloro che violano il divieto di commercializzazione dei sacchi non conformi alle disposizioni dell'articolo in esame, che entrerà in vigore a decorrere dal 31 luglio 2012. Viene prevista l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria consistente nel pagamento di una somma che va da 2.500 euro a 25.000 euro, aumentabile fino al quadruplo del massimo edittale qualora

la violazione del divieto riguarda quantità ingenti di sacchi per l'asporto o un valore della merce superiore al 20 per cento del fatturato del trasgressore. L'entrata in vigore del regime sanzionatorio suddetto è indipendente dall'emanazione del decreto interministeriale previsto nel secondo periodo dell'articolo in esame. Sembrerebbe, poi, opportuno precisare anche la misura delle quantità ingenti di sacchi per l'asporto, analogamente a quanto è stato specificato per il valore della merce che deve essere superiore al 20 per cento del fatturato del trasgressore.

Considerata la straordinaria urgenza di favorire la ripresa del processo di infrastrutturazione del Paese, l'articolo 3 introduce una norma di interpretazione autentica dell'articolo 185, comma 1, lettere *b*) e *c*), e comma 4 del decreto legislativo n. 152 del 2006, volta a chiarire che i materiali di riporto storici sono esclusi dall'applicazione della normativa sui rifiuti trattata nella Parte IV, Titolo I, del Codice ambientale. Pertanto il comma 1 dispone che i riferimenti al suolo contenuti nei commi citati dell'articolo 185 debbano essere riferiti anche alle matrici materiali di riporto incluse nell'Allegato 2 alla Parte IV del Codice previste all'interno di una delle fasi relative alla caratterizzazione dei siti contaminati. Conseguentemente la relazione illustrativa precisa che l'urgenza di tale interpretazione autentica deriva, non solo dal fatto di garantire omogeneità di posizioni in ambito applicativo, ma anche dalla necessità di dare piena applicazione alla normativa europea al fine di confermare espressamente che nel più ampio concetto di terreno, suolo e sottosuolo, deve ricomprendersi anche la matrice ambientale materiale di riporto quando: tale matrice non sia contaminata e, una volta escavata, venga utilizzata nello stesso sito (articolo 185, comma 1, lettera *c*)); sia contaminata, ma non venga scavata rimanendo *in situ* (articolo 185, comma 1, lettera *b*)); una volta scavata e non contaminata, se ne debba valutare l'eventuale utilizzazione anche al di fuori del sito in cui sia stata escavata (articolo 185, comma 4). La relazione illustrativa precisa che il materiale di riporto storico è costituito da una miscela eterogenea di materiali di origine antropica e terreno naturale che, utilizzati nel corso dei secoli per successivi riempimenti e livellamenti del terreno, si sono stratificati e sedimentati nel suolo fino a profondità variabili e che, compattandosi e integrandosi con il terreno naturale, si sono assestati determinando in molte città un nuovo orizzonte stratigrafico. Con il decreto ministeriale previsto dall'articolo 184-*bis*, comma 2, del decreto legislativo n. 152 del 2006, si dovranno stabilire anche le condizioni alle quali il materiale di riporto di cui all'articolo 185, comma 4, dello stesso decreto legislativo n. 152 del 2006 sia da considerarsi sottoprodotto, escludendolo dal novero dei rifiuti. Ricorda quindi che il decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività, il cui disegno di legge di conversione è attualmente all'esame del Senato, all'articolo 49 demanda la regolamentazione dell'utilizzo delle terre e rocce da scavo ad un decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti,

da emanare entro sessanta giorni dall'entrata in vigore decreto-legge stesso.

Propone quindi di fissare il termine per la presentazione di emendamenti e di ordini del giorno per le ore 12 di venerdì 10 febbraio 2012.

Si apre la discussione generale.

Il senatore FERRANTE (*PD*) fa presente, con riferimento al comma 4 dell'articolo 1, che la vicenda della cessione del termovalorizzatore di Acerra si trascina da tempo e che il suo Gruppo non mancò di contestare la scelta, compiuta con il decreto-legge n. 195 del 2009, di procedere sostanzialmente ad un indebito regalo ad un'azienda che è stata corresponsabile di molti dei danni e dei guasti verificatisi nel ciclo campano dei rifiuti. Oggi il Partito democratico, che pure valuta positivamente nel suo complesso il provvedimento in conversione, non può che ribadire la propria contrarietà alla scelta a suo tempo compiuta di acquisire al patrimonio pubblico, sulla base di un prezzo determinato con un atto con forza di legge, il termovalorizzatore di Acerra. Esprime quindi un giudizio favorevole sui commi 1, 2 e 3 dell'articolo 1 e sull'articolo 2 del decreto, ricordando che il divieto relativo alla commercializzazione di sacchi per l'asporto merci in polietilene ha già prodotto importanti mutamenti nello stile di vita dei cittadini e ha aperto al strada ad una positiva riconversione in chiave ecologica di una parte dell'industria chimica italiana.

Il senatore DE LUCA (*PD*) rileva che oggi si deve purtroppo prendere atto non solo del persistere del gravissimo problema delle ecoballe accumulate nella regione Campania, ma anche del fatto che, nonostante le ripetute assicurazioni circa l'imminente sgombero dei rifiuti urbani stipati negli STIR, ora si decide addirittura di realizzare nelle aree di pertinenza degli stessi STIR impianti di digestione anaerobica della frazione organica derivante dai rifiuti.

La senatrice MAZZUCONI (*PD*), dopo aver chiesto chiarimenti in ordine alla portata dell'articolo 3 del decreto, sottolinea la necessità che il Governo definisca quanto prima una organica disciplina dei compiti dei commissari preposti alla realizzazione di impianti nell'ambito del ciclo campano dei rifiuti. Appare alquanto singolare che si individui con un atto con forza di legge il tipo di impianti da realizzare in Campania per il trattamento dei rifiuti, come risulta singolare limitarsi a sostenere, come fa la relazione tecnica al decreto in conversione, che dalla realizzazione dei nuovi impianti di digestione anaerobica della frazione organica non deriveranno oneri per le finanze pubbliche, senza accennare ai costi che inevitabilmente cadranno sui cittadini.

Il senatore FLUTTERO (*PdL*), dopo aver rilevato che il decreto in conversione non può certo considerarsi inemendabile, osserva che, anche se nel corso dell'ultimo anno si è indubbiamente ridotto il consumo di

sacchetti di polietilene usa e getta, occorre considerare sia che il ricorso a sacchetti biodegradabili in biopolimeri di per sé non comporta una riduzione dell'ammontare complessivo dei rifiuti prodotti, sia che non per tutti i tipi di esercizi commerciali è possibile utilizzare in modo funzionale sacchetti in biopolimeri. Negli esercizi commerciali che vendono merci particolari, che richiedono sacchetti con particolari doti di robustezza, il divieto del commercio di sacchetti in polietilene non determina l'impiego di sacchetti in biopolimeri, bensì di sacchetti in carta plastificata, più difficilmente gestibili in sede di raccolta differenziata. Occorre, pertanto, dare ad alcuni tipi di esercizi commerciali la possibilità di utilizzare ancora sacchetti in polietilene e questa scelta risulta giustificata anche dall'esigenza di non incorrere in ulteriori infrazioni comunitarie.

Il senatore DELLA SETA (*PD*) rileva che attraverso il divieto di commercializzazione dei sacchetti in polietilene si sono perseguiti gli obiettivi di promuovere la diffusione di abitudini di consumo più efficienti sotto il profilo della sostenibilità ambientale e di favorire il consumo di sacchetti in biopolimeri, suscettibili di una gestione ecosostenibile all'interno del ciclo dei rifiuti. Esigenze di tipo particolare, come quelle segnalate nel suo intervento dal senatore Fluttero, potranno essere adeguatamente considerate in sede di definizione dei contenuti del decreto ministeriale previsto dall'articolo 2 del decreto in esame. Pur preannunciando il proprio voto favorevole alla conversione del decreto, esprime una valutazione fortemente negativa sull'articolo 1 del provvedimento, che evidenzia come in realtà si sia ancora lontani dalla soluzione dell'emergenza rifiuti campana.

Il senatore CORONELLA (*PdL*), dopo aver ricordato che il termovalorizzatore di Acerra forma tuttora oggetto di un rilevante contenzioso con la società Fibe, fa presente che la scelta di non realizzare il termovalorizzatore di Napoli-Est ed inviare all'estero una parte dei rifiuti della città di Napoli evidenzia una situazione di oggettiva ed insostenibile criticità.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

#### *POSTICIPAZIONE DELLA SEDUTA ANTIMERIDIANA DI DOMANI*

Il presidente D'ALÌ avverte che la seduta antimeridiana già prevista per domani mercoledì 1° febbraio 2012 alle ore 8,45 è posticipata alle ore 9.

*La seduta termina alle ore 16,30.*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE**  
**per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi**

Martedì 31 gennaio 2012

**Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti  
dei Gruppi parlamentari**

**Riunione n. 73**

*Presidenza del Presidente*  
**ZAVOLI**

*Orario: dalle ore 14,30 alle ore 15,30*

**Audizione informale di rappresentanti dell'Osservatorio sulla Trasparenza delle Attività di Servizio Pubblico della RAI**



**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA  
sul fenomeno della mafia  
e sulle altre associazioni criminali, anche straniere**

Martedì 31 gennaio 2012

**Plenaria  
95ª Seduta**

*Presidenza del Presidente  
Giuseppe PISANU*

*La seduta inizia alle ore 20,45.*

*(Si approva il processo verbale della seduta precedente)*

*SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

Il PRESIDENTE avverte che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Non essendovi obiezioni, così rimane stabilito)*

*COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE*

Il PRESIDENTE comunica che l'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi, ha deliberato la trasformazione del rapporto di collaborazione da tempo parziale a tempo pieno per il dottor Carlo Romano ed il professor Maurizio Cosentino.

**Seguito del dibattito sulle comunicazioni del Presidente sullo stato delle indagini sulle stragi di mafia degli anni 1992-1993**

Prosegue il dibattito, sospeso nella seduta del 25 gennaio 2012.

Intervengono gli onorevoli GARAVINI, NAPOLI e TASSONE, i senatori LUMIA, LI GOTTI, CARUSO e GARRAFFA e l'onorevole VELTRONI.

*I lavori terminano alle ore 22,50.*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA  
sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti**

Martedì 31 gennaio 2012

**Plenaria**

*Presidenza del Presidente*  
Gaetano PECORELLA

*La seduta inizia alle ore 12,45.*

*SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

Il deputato Gaetano PECORELLA, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

**Audizione del primo dirigente del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, Emanuele Pianese**

(Svolgimento e conclusione)

Il deputato Gaetano PECORELLA, *presidente*, dopo brevi considerazioni preliminari, introduce l'audizione del primo dirigente del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, ingegner Emanuele Pianese.

Emanuele PIANESE, *primo dirigente del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco*, svolge una relazione.

Intervengono, per porre quesiti e formulare osservazioni, i deputati Alessandro BRATTI (PD) e Gaetano PECORELLA, *presidente*.

Emanuele PIANESE, *primo dirigente del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco*, risponde ai quesiti posti.

Il deputato Gaetano PECORELLA, *presidente*, ringrazia l'ingegner Pianese per il contributo fornito e dichiara conclusa l'audizione.

**Audizione di rappresentanti dell’Autorità per l’energia elettrica ed il gas**

(Svolgimento e conclusione)

Il deputato Gaetano PECORELLA, *presidente*, dopo brevi considerazioni preliminari, introduce l’audizione di rappresentanti dell’Autorità per l’energia elettrica ed il gas.

Rocco COLICCHIO, *Autorità per l’energia elettrica ed il gas*, svolge una relazione.

Intervengono, per porre quesiti e formulare osservazioni, i deputati Alessandro BRATTI (*PD*) e Gaetano PECORELLA, *presidente*.

Rocco COLICCHIO, *Autorità per l’energia elettrica ed il gas*, risponde ai quesiti posti.

Egidio FEDELE DELL’OSTE, *Autorità per l’energia elettrica ed il gas*, fornisce alcune precisazioni.

Il deputato Gaetano PECORELLA, *presidente*, ringrazia gli intervenuti per il contributo fornito e dichiara conclusa l’audizione.

**Audizione di rappresentanti della società Ecologia Corcolle srl**

(Svolgimento e conclusione)

Il deputato Gaetano PECORELLA, *presidente*, dopo brevi considerazioni preliminari, introduce l’audizione di rappresentanti della società Ecologia Corcolle srl. Sono presenti Giuseppe Piccioni, amministratore della società Ecologia Corcolle srl, accompagnato dall’avvocato Giancarlo Viglione.

Giuseppe PICCIONI, *amministratore della società Ecologia Corcolle srl*, svolge una relazione.

Giancarlo VIGLIONE, *avvocato*, fornisce alcune precisazioni.

Intervengono, per porre quesiti e formulare osservazioni, i deputati Alessandro BRATTI (*PD*) e Gaetano PECORELLA, *presidente*.

Giuseppe PICCIONI, *amministratore della società Ecologia Corcolle srl*, risponde ai quesiti posti.

Il deputato Gaetano PECORELLA, *presidente*, ringrazia gli intervenuti per il contributo fornito e dichiara conclusa l’audizione.

*La seduta termina alle ore 14,35.*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
per l'infanzia e l'adolescenza**

Martedì 31 gennaio 2012

**UFFICIO DI PRESIDENZA  
INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'Ufficio di Presidenza si è riunito dalle ore 12,15 alle ore 12,55.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
per l'attuazione del federalismo fiscale**

Martedì 31 gennaio 2012

**UFFICIO DI PRESIDENZA  
INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'Ufficio di Presidenza si è riunito dalle ore 13,10 alle ore 13,35.



