



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 7

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

1^a COMMISSIONE PERMANENTE (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA PER L'ISTRUTTORIA LEGISLATIVA
NELL'AMBITO DELL'ESAME IN SEDE REFERENTE DEL
DISEGNO DI LEGGE IN MATERIA DI RIORGANIZZAZIONE
DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

203^a seduta: giovedì 2 ottobre 2014

Presidenza della presidente FINOCCHIARO

I N D I C E**Audizioni di esperti, di organizzazioni sociali e di associazioni**

PRESIDENTE	<i>Pag.</i> 3, 8, 11 e <i>passim</i>	<i>Pag.</i> 6
* PAGLIARI (PD)	9, 10, 12 e <i>passim</i>	13
		* D'ALESSANDRO 7, 8, 9
		* PORTELLI 4, 18
		* PUGLISI 9, 10, 11 e <i>passim</i>

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà: GAL; Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Nuovo Centrodestra: NCD; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Per l'Italia: PI; Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Misto: Misto; Misto-Italia Lavori in Corso: Misto-ILC; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Movimento X: Misto-MovX; Misto-Sinistra Ecologia e Libertà: Misto-SEL.

Interviene il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Rughetti.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, per la Conferenza dei Rettori delle Università italiane – Coordinamento delle Università non statali, il professor Giovanni Puglisi, presidente, il professor Lucio D'Alessandro e il professor Franco Anelli; per l'Associazione giovani avvocati amministrativisti, l'avvocato Paolo Clarizia, presidente, l'avvocato Sara Di Cunzolo e l'avvocato Giorgio Leccisi; per l'Associazione nazionale funzionari dell'Amministrazione civile dell'interno, il prefetto Ignazio Portelli, segretario generale, il prefetto Laura Lega, componente della Segreteria nazionale, e il vice prefetto Alessandra Camporota, segretario della sezione Viminale.

I lavori hanno inizio alle ore 14,35.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di esperti, di organizzazioni sociali e di associazioni

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva per l'istruttoria legislativa nell'ambito dell'esame in sede referente del disegno di legge in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, sospesa nella seduta del 30 settembre.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi in programma l'audizione di esperti, di organizzazioni sociali e di associazioni. Ascolteremo per primi i rappresentanti del Coordinamento delle Università non statali della Conferenza dei rettori delle università italiane, e nello specifico il professor Giovanni Puglisi, presidente, accompagnato dal professor Franco Anelli e dal professor Lucio D'Alessandro, che ringrazio per la loro disponibilità.

Cedo quindi la parola al professor Puglisi, al quale ricordo che la regola che ci siamo dati – dal momento anche che della presente indagine conoscitiva sarà redatto un resoconto stenografico e considerando che è stato attivato l'impianto audiovisivo a circuito chiuso – è che ogni intervento non superi la durata di dieci minuti, ferma restando la possibilità di consegnare testi scritti, che verranno messi in distribuzione ed al netto del

tempo necessario per rispondere alle richieste di chiarimento eventualmente avanzate dai commissari.

PUGLISI. Signora Presidente, posso assicurarle che il mio intervento sarà di durata di gran lunga inferiore ai dieci minuti, anche perché la lettera con la quale le ho formulato la richiesta di essere ascoltati da questa autorevole Commissione rappresentava già in maniera sintetica, ma credo abbastanza efficace, il senso della richiesta stessa.

Le università non statali in questo Paese rappresentano un quarto del sistema dell'alta formazione e danno una contribuzione autorevole al sistema di gran lunga sbilanciata dal lato delle università non statali. Tant'è che il prossimo 3 dicembre a Roma si terrà un convegno, organizzato proprio dalla Conferenza dei rettori delle università (CRUI), sul tema del contributo delle università non statali al sistema Paese, nel cui titolo abbiamo volutamente inserito l'espressione «a servizio del Paese». Nel corso del convegno segnaleremo anche come le università non statali, a fronte del loro apporto, percepiscano un contributo irrisorio. A riprova basti considerare che alle università statali viene erogato un finanziamento ordinario di circa 7,5 miliardi all'anno, laddove le risorse destinate alle università non statali, che peraltro negli ultimi due anni hanno visto una contrazione del 50 per cento, ammontano oggi a circa 50 milioni di euro. Fra l'altro, nel novero delle università non statali, rientrano non solo le 14 università già segnalate nella lettera prima citata, ma anche altre università non statali che non aderiscono alla Conferenza dei rettori. Aggiungo che, da qualche anno sono state ammesse alcune università telematiche – che non si capisce per quale ventura vengano considerate più non statali che statali – ciascuna delle quali gode di un finanziamento di 50.000 euro, in pratica, un'erogazione forfettaria gratuita.

A fronte di tutto ciò, il sistema non statale affronta invece uscite per diversi milioni di euro, sia per il personale docente e non docente, sia per l'edilizia universitaria, residenziale e non; tale sistema non è quindi minimamente sostenuto – neanche in piccolissima parte – dal contributo dello Stato, laddove persino i collegi universitari non statali ricevono una minima contribuzione dallo Stato. Siamo quindi di fronte ad una disparità di trattamento impressionante.

A fronte di questa mancata dazione, le università non statali sono in compenso soggette a tutti i vincoli, lacci e laccioli che comporta il sistema statale, per cui per far partire un corso di laurea si devono rispettare i requisiti necessari, ad esempio in termini di numero di professori di ruolo. Era stato ottenuto qualche piccolo *bonus*, che però è stato revocato già da due anni in quanto le università statali hanno ottenuto un'analoga agevolazione.

C'è quindi un sistema assolutamente sperequato.

In aggiunta a questa situazione di sperequazione, occorre considerare l'ulteriore sperequazione rappresentata dalle università telematiche; una situazione veramente inaccettabile e inaudita, considerato che questi atenei che non sono sottoposti a vincoli o a regole, pur tuttavia rilasciano lauree

a distanza assolutamente non controllate e non controllabili, ma evidentemente nessuno ha il coraggio di fermarle. Ricordo di aver iniziato a richiamare l'attenzione su questo problema dapprima del ministro Profumo, poi del ministro Carrozza ed ora del ministro Giannini, senza però ottenere alcun risultato. Tant'è che le università telematiche continuano ad esistere e a fare *business*; in aggiunta credo che, a monte della norma concernente l'ordinamento della pubblica amministrazione che colloca le università non statali in una categoria non omogenea, con l'alta formazione ci sia stata una imbeccata, uno spunto proveniente proprio dal settore telematico.

Voglio poi segnalare a questa autorevole Commissione un'altra folle anomalia di questo Paese. Mi riferisco ad un'altra categoria, quella delle cosiddette scuole per mediatori linguistici, ovvero delle realtà che rilasciano lauree di mediazione linguistica esattamente come quelle delle università statali e non statali, senza però essere soggette a vincoli di alcun genere. Basti pensare che, mentre le università statali e non statali per attivare una laurea di mediazione linguistica sono tenute ad inserire delle clausole relative ai professori, le scuole di mediazione linguistica non vengono sottoposte a controlli, per cui, non si capisce bene come, possono far partire i corsi con il solo riconoscimento del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Come credo comprenderete, ci troviamo in una selva oscura dantesca.

Venendo alla *ratio* della nostra richiesta, sottolineo che il sistema delle università non statali non è particolarmente affezionato all'idea di rientrare nella pubblica amministrazione, anzi, il dettato costituzionale garantisce autonomia costituzionale all'alta ricerca e formazione; ciò detto, nel momento in cui c'è una codificazione, riteniamo di dover avanzare due richieste.

La prima è di non essere inseriti in nessuna catalogazione della pubblica amministrazione e questo lo chiediamo con riferimento al sistema statale e non statale; in sintesi, la prima richiesta forte è che università statali e non statali restino agganciate insieme, possibilmente fuori dalla pubblica amministrazione, in nome della riconosciuta autonomia costituzionale.

In subordine, qualora dovesse ravvisarsi la necessità di considerare il nostro settore all'interno della pubblica amministrazione, chiediamo che venga comunque salvaguardata l'unità del sistema – per lo meno, per quanto ci riguarda – nell'alveo dell'alta formazione e della ricerca scientifica, lasciandoci eventualmente quelle autonomie di cui le università non statali dispongono in materia di *governance*. Visto che le università statali sono pagate a piè di lista dal Ministero dell'economia e delle finanze, chiediamo che alle università non statali, che a quel Ministero sono sconosciute, per lo meno sia consentita la possibilità di reperire risorse alternative.

In ogni caso, consideriamo indubbiamente inaccettabile vedere catalogate le università statali insieme ai musei e alle biblioteche territoriali – come quelle comunali di alcune città che sappiamo tutti come funzio-

nano – che fanno alta formazione, e le università non statali insieme alle polisportive.

Con tutto il rispetto per lo sport, mi pare un po' singolare che le università non statali, benché facciano del podismo per cercare risorse, vengano inserite nello stesso novero delle polisportive.

Dal momento che credo di non aver ancora esaurito il tempo a disposizione, le chiedo, signora Presidente, di voler consentire al rettore dell'Università cattolica o al rettore dell'Università Suor Orsola Benincasa, di aggiungere qualche ulteriore notazione.

ANELLI. Signora Presidente, sarò estremamente sintetico, avendo il professor Puglisi già chiaramente delineato il quadro della situazione.

Quando si parla di integrazione tra sistema statale e non statale, si fa riferimento a qualcosa di molto concreto, quindi, anche per consentire alla Commissione di farsi un'idea precisa di questa situazione, mi permetto di richiamare la vostra attenzione sul caso specifico che riguarda la città di Milano.

Fino alla metà dell'Ottocento, l'unica università lombarda era quella di Pavia.

In pochi decenni sono quindi nate due università pubbliche, la Statale ed il Politecnico, e due università non statali, la Bocconi e la Cattolica, quattro atenei che hanno creato un sistema, preparando il territorio di germinazione di altre iniziative ed esperienze, per cui gli studenti che accedevano all'alta formazione avevano a disposizione una offerta di tipo integrato, composito ed articolato.

Queste istituzioni dalla storia ormai pluridecennale hanno offerto un contributo in termini di reputazione, di elaborazione e di studio ed è per questo che mi associo certamente alla rivendicazione di una alterità rispetto ad altri tipi di fenomeni, anche perché evidentemente gli atenei non statali di cui stiamo parlando non si inseriscono nella dimensione di un privato lucrativo, che è cosa ben diversa.

Anche come rettore dell'università dalla quale dipende il policlinico Gemelli, ogni tanto mi trovo a dover ricordare che tutto quello che viene dato alle nostre istituzioni viene restituito in termini di bilancio sociale in aule, investimenti, formazione ed anche che alle nostre spalle non ci sono investitori remunerati. Questa è una distinzione che teniamo molto a rimarcare.

Va benissimo operare sul mercato, se questo significa competere con atenei italiani e stranieri e confrontare i propri prodotti scientifici e formativi; così come va benissimo anche essere sottoposti alle valutazioni, alle quali sono soggetti tutti gli atenei, volte a verificare che quanto si offre agli studenti in termini di titolo di studio – che ha pur sempre un valore legale – sia corrispondente nel contenuto a ciò che è giusto attendersi; quello che però non è accettabile è essere accorpati a soggetti che operano con ben altri metodi e scopi.

Mi permetto di toccare ora il punto cruciale della discussione odierna. Occorre considerare che nell'ambito della pubblica amministrazione l'at-

mosfera non sarebbe respirabile per le università non statali: non riusciremmo a sopravvivere in quel contesto perché abbiamo modalità operative, regole e forme di finanziamento totalmente incompatibili con quel sistema.

Naturalmente la dimensione pubblicistica dell'attività non è in discussione quando si parla di reclutamento del personale docente, di titoli di studio e di corsi di laurea, ma l'assetto organizzativo, i rapporti con il personale non docente, così come l'attività negoziale sono e devono restare quelli di un soggetto privato. Senza questa possibilità, questi margini di manovra, indispensabili per gestire delle risorse che, come è stato detto, sono già scarse, gli atenei non statali verranno meno. Credo, per altro aspetto, che dovremmo lavorare a un diverso sistema di sostegni, magari operando ai fini di una defiscalizzazione di questi enti, piuttosto che richiedere aiuti variabili e incerti.

Sarebbe invece importante condurre una riflessione che riconoscesse l'unitarietà del sistema universitario e insopprimibili specificità di alcuni soggetti, anche perché da ultimo mi permetto di osservare che ricondurre le università non statali nella pubblica amministrazione nel senso proprio, cioè in quella in cui la si intende secondo l'elenco ISTAT, significherebbe, a mio modesto avviso, tradire l'articolo 33 della Costituzione. Ciò sia nella forma, perché si verrebbe a negare quell'autonomia di organizzazione che invece la Costituzione garantisce (è impensabile che nella pubblica amministrazione possa vigere quell'autonomia che il legislatore costituente aveva in mente per le università libere), sia nella sostanza, perché nel giro di pochi esercizi si condannerebbero questi enti alla chiusura, – al riguardo mi sono confrontato con colleghi di altre università non statali – all'uscita dal sistema. Infatti, con i vincoli posti dai requisiti richiesti per poter organizzare un corso di laurea e con le diseconomie o le difficoltà di operare in modo efficiente che verrebbero dall'applicazione di regole pubbliche – che non sono in sé necessariamente portatrici di inefficienza, ma che semplicemente tutelano valori diversi dalla massimizzazione dell'efficienza economica – le università non statali probabilmente cesserebbero di esistere e quindi verrebbero meno delle realtà che – ho citato due esempi perché sono quelli che conosco meglio – da 100 anni (150 per l'Istituto universitario suor Orsola Benincasa) stanno offrendo un servizio alla cittadinanza.

Esorto, dunque, codesta Commissione ad elaborare un testo che affermi senza ambiguità l'estraneità delle università non statali dalla pubblica amministrazione.

D'ALESSANDRO. Signora Presidente, molto brevemente, anche nella mia qualità di vice presidente della CRUI, vorrei segnalare che questa posizione di autonomia, o meglio, di bisogno di autonomia del mondo universitario nella sua unitarietà, è fortemente avvertita dall'intero sistema. Credo anche che la collega De Pretis, che ci ha preceduto nel corso di queste audizioni, abbia esplicitato chiaramente questo tema.

PRESIDENTE. È stato esattamente questo l'oggetto del suo intervento.

D'ALESSANDRO. È un bisogno assolutamente essenziale anche relativamente alla competizione internazionale che ci vede impegnati e rispetto alla quale un sistema molto rigido, quale è quello della pubblica amministrazione in senso stretto, ci vedrebbe in grande difficoltà.

Seconda questione. Nel merito il professor Puglisi ha citato un paio di cifre segnalando che il sistema delle università non statali rappresenta il 25 per cento del sistema universitario italiano in termini di studenti, ma se voi confrontate la cifra di 7,5 miliardi, ovvero l'ammontare delle risorse garantite alle università statali e quella di 50 milioni, relativa invece ai finanziamenti destinati alle università non statali, vi renderete conto di quanto le università non statali trasformino risorse private in servizio pubblico e in bene pubblico, in bene comune. Questo è un dato di cui bisogna tener conto anche per capire il sistema dentro il quale queste realtà devono essere inserite.

Vi è poi la già ricordata questione delle università telematiche, quelle a distanza, che sta diventando assai grave. Abbiamo chiesto più volte al Ministro d'intervenire in questa materia e rispetto ad una situazione che è ormai diventata una giungla – nel merito non sono autorizzato ad esprimermi come rappresentante della CRUI e quindi lo faccio a titolo personale –; si deve ormai pensare al valore legale dei titoli di studio, perché in economia – ed anche questo è un modo di fare economia – la cattiva moneta scaccia la buona. Occorre pertanto riflettere su questo tema. Basti al riguardo considerare che per organizzare un corso di studi, un'università come la nostra deve mettere a disposizione spazi, laboratori e docenti e lo può fare solo dopo aver predisposto un complesso sistema organizzativo. Contemporaneamente però noi vediamo offrire sul nostro territorio (ma anche a Tolmezzo, in Sicilia, ovunque) magari lo stesso corso di laurea che degli studenti seguiranno – o non seguiranno – avvalendosi di un *monitor* e potendo in tal modo conseguire un titolo di studio con valore legale. Ripeto, questo è un tema da tenere assolutamente presente anche sotto il profilo etico.

Aggiungo che i giornali sono pieni di inserti che pubblicizzano alcune di queste università e, come avrete notato, in questo periodo di immatricolazioni la pubblicità è fortissima. Ci troviamo quindi di fronte a studenti che a 18 anni, sulla base di tali forti messaggi pubblicitari, scelgono di iscriversi a questo tipo di università. Naturalmente, all'interno di questa galassia ci sono realtà diverse, come del resto accade anche in altri settori compresi quelli delle università statali e non statali, ma non vi è dubbio che tale fenomeno va osservato molto da vicino e posso dire che in noi addetti ai lavori suscita molta preoccupazione. Lo diciamo non tanto e non soltanto in termini di difesa del sistema universitario, ma sul piano etico proprio con riferimento agli studenti.

Un altro aspetto che vorrei ricordare, di cui ha già parlato il nostro coordinatore nazionale, il professor Puglisi, è quello dei requisiti. Le uni-

versità non statali hanno rappresentato tradizionalmente un laboratorio di sperimentazione di nuove modalità e nuovi modelli didattici; tanto per fare un esempio, il corso di economia aziendale, ormai ampiamente acquisito nella vita del Paese e forse addirittura superato, è un modello immaginato nell'università Bocconi (un'università non statale) che poi è diventato importante all'interno del Paese.

Il mondo delle università non statali costituisce anche un sistema molto aperto alle professioni, ai luoghi in cui i saperi che si impartiscono dalla cattedra sono invece professione, sono qualcosa che crea sviluppo. Avere questa possibilità di apertura verso l'esterno e non ingessarsi troppo prevedendo solo professori di ruolo è, a nostro avviso, positivo; naturalmente a tutti noi fa piacere disporre di colleghi di ruolo, ma prevedere solo tali figure significa ingessare la vita delle università. Assumere un professore di ruolo è necessario e indispensabile, ma non è indispensabile fissare requisiti minimi molto elevati, perché quello del professore è un impegno che dura 35 anni, mentre il mondo sta velocemente cambiando e alcune università non hanno partite di entrate fisse importanti. Vi ricordo, peraltro, che lo stanziamento di 50 milioni cui si è fatto riferimento va suddiviso tra tutto il sistema formato in pratica da 20 università.

PUGLISI. Con le università telematiche anche di più.

D'ALESSANDRO. Si tratta quindi di risorse molto esigue. Questo sistema deve pertanto essere più agile per poter continuamente rispondere ai bisogni. Ci stiamo riferendo ad un segmento molto dinamico della vita universitaria e, in un certo senso, la presenza di università statali e non statali corrisponde al principio, all'epoca scelto dallo Stato liberale, di seguire in parte il modello tedesco, accogliendo al contempo quello anglosassone, basato su università che fanno riferimento al territorio, alla comunità, alle altre realtà esistenti, in qualche caso molto antiche e con una grande tradizione (come l'università in cui lavoro). Questo sistema ha fatto molto bene al Paese e ha dato luogo a realtà estremamente importanti. Tuttavia, non sarà possibile andare avanti se non si riuscirà ad avere qualche boccata d'ossigeno, almeno in termini di libertà di manovra.

Sui punti che ho velocemente toccato desidero, signora Presidente, consegnare al termine della seduta un promemoria.

PUGLISI. Se mi è consentita una battuta, signora Presidente, vorrei ricordare che nel 1991, all'epoca del ministro Ruberti, fu varata la legge n. 243, con la quale fu regolamentato il sistema delle università non statali, al quale veniva riconosciuta un'assoluta autonomia, fatta eccezione ovviamente per i vincoli costituzionali. Quella legge, che credo sia ancora sostanzialmente valida, andrebbe richiamata quando si decide di scrivere una normativa di questo tipo.

PAGLIARI (PD). Signora Presidente, vorrei fare una domanda.

Credo che rispetto al disegno di legge atto Senato n. 1577 la questione maggiormente sentita dai nostri ospiti sia legata alla disposizione prevista nell'articolo 8 del provvedimento e, in particolare, alla definizione di pubblica amministrazione in esso contenuta. Al di là dell'equivoco della rubrica – che recita: «definizioni di pubblica amministrazione», ma che forse andrebbe diversamente precisata – mi piacerebbe capire se le università non statali preferirebbero essere espunte da questo elenco o se, al contrario, vorrebbero una più puntuale definizione. In effetti, ascoltando quello che qui è stato detto, ho un dubbio al riguardo, dal momento che non credo debba essere io a spiegarvi la finalità di questa norma.

Ci tengo dunque a capire il senso ultimo del vostro intervento: in particolare, lo ripeto, vorrei comprendere se l'obiettivo è quello di vedere eliminate le università non statali dall'elenco che prevede la norma o, al contrario, di vederle in esso ricomprese. Quando infatti alla lettera g), comma 1, dell'articolo 8 si parla di «organismi privati di interesse pubblico» – tra cui, se non vado errato, sono espressamente collocate anche le università non statali – si usa una definizione che con la pubblica amministrazione tradizionalmente intesa non c'entra niente.

PUGLISI. È proprio questo il punto.

PAGLIARI (PD). Mi chiedo, quindi, se si tratti soltanto di precisare una definizione o se l'obiettivo non sia, piuttosto, quello di non comparire in questa norma, che poi ha la finalità di individuare l'ambito di applicazione delle disposizioni vigenti o di quelle future.

PUGLISI. Sarò molto sintetico. Noi – e quando dico noi intendo riferirmi sia alle università statali che a quelle non statali – rivendichiamo proprio quanto è scritto all'articolo 1 della legge n. 243 del 1991, che prima ho richiamato, quando si dice che le università e gli istituti superiori non statali legalmente riconosciuti – io potrei dire *tout court* – operano nell'ambito delle norme dell'articolo 33, ultimo comma, della Costituzione e delle leggi che li riguardano.

La nostra preoccupazione è quella di finire nel catalogo della pubblica amministrazione, anche perché stiamo parlando di una legge delega.

PAGLIARI (PD). Ma la norma di cui stiamo discutendo è immediatamente precettiva.

PUGLISI. Il che è ancora peggio ai fini del ragionamento che voglio sviluppare. Trattandosi di una legge delega e di una norma precettiva, la preoccupazione riguarda quello che accade a valle di questa legge. Come lei ha giustamente ricordato, senatore Pagliari, all'articolo 8 lettera g), comma 1, si parla molto vagamente di «organismi privati di interesse pubblico», disposto che, in teoria, potrebbe anche starci. La nostra preoccupazione è che comunque – sia pure di striscio – le università non statali finiscano nel catalogo della pubblica amministrazione e questo in qualche

modo, prima o poi, in una qualche legge che verrà potrebbe determinare vincoli, lacci e laccioli che limiterebbero ulteriormente l'autonomia del sistema universitario.

La seconda considerazione riguarda lo «sdoppiamento» che viene operato, sempre all'articolo 8, tra la lettera *d*), dove si definiscono le amministrazioni di istruzione e cultura, e la lettera *g*), che fa invece riferimento, come si diceva, agli organismi privati di diritto pubblico. Questo «sdoppiamento» è inaccettabile, soprattutto comparativamente, in quanto nella lettera *d*) vengono affiancate all'alta formazione – lasciamo perdere le istituzioni musicali e coreutiche, determinazione che mi potrebbe anche stare bene – gli enti pubblici nazionali di ricerca, i musei, gli archivi, le biblioteche dello Stato e delle amministrazioni territoriali. Dopo aver fatto nella mia vita, per sbaglio, anche l'assessore alla cultura di un grande Comune di questo Paese e come tale essendomi dovuto occupare pure della biblioteca comunale, vi assicuro che rimango orripilato davanti ad un'ipotesi del genere.

Cerchiamo quindi di metterci d'accordo. Credo che il punto centrale sia stabilire, richiamando la Costituzione, che le università non debbano essere ricomprese nell'ambito della pubblica amministrazione.

Permettetemi di fare qui una domanda provocatoria: la magistratura è contemplata in questo disegno di legge?

PRESIDENTE. Non è pubblica amministrazione.

PUGLISI. Non è pubblica amministrazione così come non lo è l'università.

Allo stesso modo, non mi si può dire che la magistratura, non essendo pubblica amministrazione, non ricavi risorse dallo Stato, perché non è così. Un discorso analogo vale allora anche per l'università.

PRESIDENTE. Nel caso della magistratura c'è la copertura costituzionale: parliamo di un ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere.

PUGLISI. La questione è che l'università è la rappresentazione fisica di un potere, quello della cultura. Abbiamo l'abitudine di considerare la cultura come qualcosa di evanescente o di subalterno, ma la cultura e l'alta ricerca hanno una loro dignità. Per questo crediamo che l'inserimento dell'università in una legge sulla pubblica amministrazione sia in qualche modo un dimidiare l'essenza dell'alta ricerca e dell'alta formazione.

All'inizio ho parlato di priorità. Se proprio dobbiamo scegliere, la prima cosa nell'ordine è quella di «restare fuori» tutti dalla pubblica amministrazione. Se poi proprio dobbiamo «starci dentro», università statali e non devono starci insieme, non separatamente.

Una terza priorità, che però è trasversale, è l'autonomia sancita dalla legge n. 243 del 1991, che le università non statali non intendono perdere.

Come hanno detto i colleghi Anelli e D'Alessandro, si tratta di un'autonomia che discende da una capacità di reperimento di risorse autonome che le università hanno, in assenza delle quali, considerati i vincoli della pubblica amministrazione, rischierebbero di essere asfissiate.

PAGLIARI (PD). Da modesto professore universitario vedo nella sua riflessione il sovrapporsi di due problemi. Da una parte, c'è un problema di politica legislativa universitaria e, quindi, di riconsiderazione complessiva del sistema, al fine di una migliore attuazione dell'articolo 33 della Costituzione; dall'altra, c'è la questione molto più circoscritta posta dalla formulazione dell'articolo 8, di cui provo qui ad individuare la *ratio*.

Nell'ambito di una legislazione estremamente frammentaria e confusa, nella quale ci si richiama in certi casi più a categorie dello spirito che del diritto, credo che si tratti di individuare innanzitutto – non ne ho parlato con i possibili estensori – una norma di riferimento che consenta di dire a quali amministrazioni statali si riferisce una determinata disciplina. Da questo punto di vista l'articolo 8 pone un problema di ordine secondo «categorie giuridiche». Prendiamo la categoria degli «organismi privati di interesse pubblico», che diventa centrale quando parliamo, ad esempio, di fondazioni bancarie – un tema che ho studiato e che ha assunto nel sistema un certo valore – rispetto alle quali si deve coniugare la natura privatistica con la rilevanza del fine pubblico e quindi anche, nel caso specifico, con il controllo del Ministero dell'economia. Quando parliamo di «organismi privati di interesse pubblico» facciamo dunque riferimento ad una categoria che ha una sua dimensione dogmatica, una sua finalità e complessità.

In altra sede ho sostenuto che una delle riforme costituzionali essenziali da fare sarebbe quella del sistema delle fondazioni bancarie, perché il ruolo che queste ultime svolgono nel sistema dell'equilibrio pubblico fa delle stesse organismi di rilievo primario del sistema.

Questa classificazione ha invece una finalità più limitata, che può dare l'abbrivio ad una discussione più generale. Ma la questione principale – lo dico da relatore del provvedimento – è cercare di capire, rispetto alla discussione che dovremo fare successivamente, se il tema, che è stato sollevato dalla professoressa De Pretis, sia quello di non fare distinzione tra università statale e non statale, considerando l'università in quanto tale, oppure se sia – come mi sembrava emergesse dalle sue considerazioni – quello di non inserire le università all'interno della catalogazione. Se ciò è legato al fatto che la rubrica è «pubblica amministrazione», allora si tratta giustamente di precisare la definizione; se invece il problema è dato dal fatto che le università non statali non vogliono essere inserite nell'elenco, la questione è diversa.

Non so se rendo l'idea: la classificazione persegue il criterio dei fini interpretativi della legislazione, cioè ha lo scopo di diminuire le possibilità di contenzioso rispetto alla normativa stessa; altra cosa è invece l'introduzione di una disciplina diversa da quella vigente.

PUGLISI. Senatore Pagliari, ci siamo intesi bene. Lei ha colto bene il punto che è stato sottolineato. La professoressa De Pretis ha posto un problema – che in subordine accettiamo tutti – ma vorrei ricordare anche che cosa sostiene il presidente della Conferenza dei rettori (e in questo ho una posizione – lo dico da decano della Conferenza – abbastanza chiara): noi rivendichiamo al sistema universitario una sua autonomia rispetto alla catalogazione degli enti che fanno riferimento alla pubblica amministrazione. Questo non significa però che non svolgiamo un servizio pubblico. Ho prima citato la magistratura e non vorrei continuare nell'elenco, ma tanto per fare un altro esempio: perché allora non vengono contemplate dalla catalogazione anche le forze dell'ordine? Le forze dell'ordine non svolgono un servizio pubblico?

PAGLIARI (PD). Le forze dell'ordine sono inserite nella definizione di cui all'articolo 8 del disegno di legge. Non sono escluse.

PUGLISI. Senatore Pagliari, credo che ci siamo capiti. Tuttavia, dal momento che escludo la possibilità di una espunzione – lo dico in senso giuridico – delle università statali e non statali da questa catalogazione, ritengo allora che, salvaguardando quanto previsto nella legge n. 243 del 1991 per il sistema non statale, abbia un senso che i due sistemi siano affiancati. Credo che questo sia il senso finale del discorso.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per il loro prezioso contributo e gli ricordo che, qualora volessero far pervenire alla Commissione ulteriori testi e osservazioni nel corso dei nostri lavori, questi verranno messi in distribuzione.

Do ora il benvenuto ai rappresentanti dell'Associazione giovani avvocati amministrativisti e nello specifico al presidente, l'avvocato Paolo Clarizia, all'avvocato Sara Di Cunzolo e all'avvocato Giorgio Leccisi. Lascio quindi la parola all'avvocato Clarizia, al quale ricordo che il tempo a sua disposizione per l'intervento introduttivo è di dieci minuti e che testi scritti eventualmente prodotti saranno senz'altro messi in distribuzione. Se ci saranno domande da parte dei colleghi, questo tempo non andrà a detrimento di quello concesso per l'intervento iniziale.

CLARIZIA. Illustre Presidente, onorevoli senatori, desidero innanzitutto ringraziarvi, a nome dell'Associazione giovani avvocati amministrativisti (AGAM), che rappresento, per l'invito ricevuto e, soprattutto, per un'attenzione, per certi versi rinnovata, nei confronti dei giovani avvocati, che oggi vengono considerati anche come una risorsa alla quale attingere nell'ambito del procedimento legislativo, cosa che non è sempre avvenuta.

Il giudizio dell'AGAM sul disegno di legge è senz'altro positivo. Si condivide la maggior parte degli interventi che sono stati proposti e soprattutto la *ratio* posta a fondamento della riforma. Tale riforma tuttavia – non si può negare – non si caratterizza né per l'omogeneità delle fonti, estremamente diversificate (anche il tempo di entrata in vigore delle di-

verse fonti differisce e questo va a detrimento dell'organicità), né per la sua esaustività, in quanto, pur contemplando interventi estremamente significativi, anche organici, finalizzati a risolvere le singole problematiche, non può essere tuttavia considerata una riforma organica dell'intera amministrazione.

Tra l'altro, per comprendere bene il provvedimento è a mio avviso importante sottolineare che non si tratta solo di una riforma dell'organizzazione, ma anche dell'attività della pubblica amministrazione, e da questo punto di vista sarebbe essenziale coordinarla con altre riforme che in questo momento il Parlamento sta affrontando, prima tra tutte la riforma costituzionale e del Titolo V. Infatti, l'accentramento dei poteri in capo al Governo e, soprattutto, in capo al Presidente del Consiglio dei ministri si pone oggi in contraddizione – almeno così sembrerebbe – o comunque pone profili di criticità rispetto all'odierno assetto dei diversi poteri costituzionali. Sono anche previsti una serie di poteri sostitutivi, ad esempio nell'ambito della Conferenza dei servizi o del procedimento del silenzio tra amministrazioni, che pongono sicuramente profili di criticità rispetto all'attuale assetto costituzionale.

La riforma va a nostro avviso coordinata, ma non con la riforma della giustizia amministrativa – sarebbe infatti improprio asserire ciò – ma con quella del regime dell'oppugnabilità dell'atto amministrativo, da un punto di vista sia temporale che dei soggetti legittimati a impugnare. Dico questo perché il problema più grande, a nostro avviso (siamo operatori giovani e quindi i nostri clienti sono perlopiù soggetti privati, cittadini e piccole imprese che assistiamo nella fase procedimentale così come in quella di risoluzione giurisdizionale delle problematiche), è quello della certezza del diritto. Oggi neppure un operatore giuridico del settore è in grado di conoscere esattamente le disposizioni e le norme che si applicano a un dato procedimento, dal punto di vista sia sostanziale, cioè del merito della questione, sia del procedimento stesso. Non si è a conoscenza di tutte le norme che si applicano, di tutti i nullaosta e le autorizzazioni che devono essere richiesti e ciò pone un problema di certezza del diritto.

L'ulteriore problematica connessa alla certezza del diritto è quella della stabilità dei rapporti giuridici. Oggi i rapporti giuridici derivanti dall'attività amministrativa sono fortemente instabili per due ragioni: la prima, che la riforma affronta, è relativa al regime dell'autotutela e cioè della possibilità dell'amministrazione di rivedere i propri provvedimenti perché viziati o per una diversa valutazione. Devo dire che il tentativo al riguardo posto in essere dal Governo è senz'altro positivo; consideriamo infatti la scelta di imporre una delimitazione temporale all'annullamento d'ufficio estremamente positiva anche se, a nostro avviso – nel merito ci riserviamo di inviare alla Commissione una nota più dettagliata – il fatto che i due anni vengano considerati a partire dal momento dell'efficacia dell'atto e non da quello della sua adozione non è per noi comprensibile. Per quanto riguarda poi la revoca, si tenta di ridurre le possibilità di esercizio dello stesso.

Oltre alla via amministrativa, vi è però anche quella giurisdizionale, rispetto alla quale bisognerebbe limitare la possibilità da parte dei soggetti d'impugnare gli atti amministrativi entro determinati limiti temporali. Non è sufficiente la previsione oggi prevista di 60 giorni, considerato che spesso il termine iniziale a partire dal quale calcolare il termine (in alcuni casi si tratta di 30 giorni, a seconda dei settori) entro il quale impugnare di fronte al TAR un determinato atto non è ben identificabile e viene modificato continuamente dalla giurisprudenza.

Occorrerebbe poi limitare i soggetti che possono proporre l'impugnazione, che devono essere soltanto quelli interessati e non chiunque o qualsiasi tipo di associazione. Ciò, infatti, determina una situazione di instabilità tale per cui può accadere che, a due anni dalla conclusione dei lavori per la realizzazione di un centro commerciale che magari ha avviato la propria attività e dopo che sono stati fatti investimenti economici per decine e decine di milioni di euro e sono stati creati 800 nuovi posti di lavoro, venga magari proposta un'impugnazione da parte di un soggetto che magari dichiara di non essere venuto a conoscenza della realizzazione di un'opera o di un monumento su un determinato terreno. Questo è dunque l'altro grosso problema che, a nostro avviso, dovrebbe essere affrontato.

Nel poco tempo che rimane a mia disposizione, vorrei entrare nel dettaglio di quanto prevede il testo alla nostra attenzione.

L'articolo 1 prevede una riforma dell'amministrazione digitale o comunque un tentativo di accelerare la fase di transizione che è senz'altro positivo. A nostro avviso, tuttavia, probabilmente sempre in ragione dell'attuale configurazione del Titolo V della Costituzione, non è contemplata la previsione di un sistema unico che permetta di uniformare tutti i servizi erogati in via telematica e di tutti i *software*. Mi rendo conto che si tratta di un problema enorme, ma credo che vada comunque affrontato e risolto in via definitiva: non è possibile infatti che ciascuna amministrazione utilizzi sistemi diversi, con tutti i problemi connessi alla banca dati ed alla possibilità di utilizzarli che ne derivano.

Sempre ai fini della certezza del diritto giudichiamo senz'altro positiva la previsione di manuali e procedure sui singoli procedimenti (di cui al comma 5 dell'articolo 1), perché in tal modo è possibile avere consapevolezza delle norme da applicare e delle procedure da seguire. Anche in questo caso, tuttavia, sarebbe opportuna una migliore partecipazione del privato nell'ambito dell'adozione di quegli stessi manuali, che invece non è in alcun modo prevista dalla riforma legislativa, ciò allo scopo di aumentare la partecipazione nella fase procedimentale e in quella antecedente, elemento che, nella maggior parte dei casi, anche se non sempre, comporta una riduzione del successivo contenzioso.

L'ultimo aspetto sul quale desidero soffermarmi è relativo ai testi unici che vengo previsti dalle ultime tre disposizioni del disegno di legge. La previsione di testi unici è senz'altro positiva, purché ovviamente esauriscano la disciplina, nel senso che tutte le norme relative a un determinato settore devono trovare spazio al loro interno. Tra i diversi testi unici, vi è quello relativo alla riforma della disciplina delle società partecipate

dalle pubbliche amministrazioni. Nel merito mi permetto di richiamare in modo particolare la vostra attenzione su una questione; mi chiedo, infatti, se attraverso questa previsione – di cui all’articolo 8 del provvedimento in materia di definizioni di pubbliche amministrazioni – non si tenda ad applicare le regole amministrative anche alle società private partecipate dalle pubbliche amministrazioni, dallo Stato e dalle Regioni. La ragione di ciò è estremamente chiara: se si è deciso di utilizzare un soggetto o una forma di diritto privato è perché alla base di quella decisione vi era l’esigenza che venissero utilizzate e applicate le forme e le regole del codice civile. Se si ritiene invece che si debbano applicare le regole amministrative, allora non vi è ragione perché esistano le società per azioni partecipate dalla pubblica amministrazione. Ovviamente, a mio avviso, alcune società vi devono essere, ma allora andranno regolate attraverso le norme del diritto privato. Per quelle per le quali è necessario adottare una regolamentazione di tipo pubblicistico, va semplicemente previsto che quelle funzioni e quelle attività non vengano esercitate attraverso una società per azioni, ma mediante un ente pubblico. Su questo aspetto, occorrerà dunque fare grande attenzione e probabilmente rimodulare la delega e disciplinare le modalità di esercizio della funzione di socio della pubblica amministrazione, ovvero il modo in cui viene utilizzata quella partecipazione; è inoltre necessario limitare la possibilità d’istituire nuove società partecipate dalla pubblica amministrazione e prevedere la facoltà di sopprimere quelle che non servono.

Sarebbe inoltre utile che la disciplina non riguardasse solo le società per azioni, ma tutti quei soggetti di diritto privato partecipati dalle pubbliche amministrazioni, quindi anche fondazioni, associazioni e consorzi.

Ringrazio nuovamente la Commissione per la possibilità che oggi ci è stata offerta e mi scuso per aver sforato il tempo a disposizione; preannuncio inoltre la trasmissione di un testo scritto, al momento non definitivo, dovendo passare ancora al vaglio del direttivo della nostra Associazione.

PAGLIARI (PD). Signora Presidente, desidero innanzi tutto manifestare il mio apprezzamento per la relazione che ci è stata esposta, per lo sforzo che da essa traspare di considerare il disegno di legge nel suo complesso, cosa che, per molti versi, rappresenta un elemento nuovo e positivo in queste audizioni. L’attenzione allo specifico profilo che interessa, quand’è collocato nel contesto di una valutazione più complessiva, dà anche maggior respiro all’aspetto specifico che viene affrontato.

Ritengo che questo sia molto importante, in quanto tocca un punto che è già emerso e che comunque, richiamato da giovani avvocati, esperti ormai anche di cibernetica, appare come assolutamente significativo: mi riferisco al dato più volte richiamato della certezza del diritto e quindi della tecnica legislativa, così come alla necessità di riflettere e cercare di porre mano ad un tema che sta già travolgendo la certezza del diritto, oltre a rendere molto complesse le professioni tradizionalmente giuridiche

(e quando parlo di professioni giuridiche, mi riferisco anche all'attività del magistrato chiamato ad applicare la legge).

Quanto alle questioni dell'autotutela, dell'adozione e dell'efficacia, credo che, anche se ormai non vi è più la distinzione tra il momento dell'esistenza e quello dell'efficacia – o, per lo meno se c'è ancora, compare molto raramente – il partire dall'efficacia abbia un rilievo strettamente giuridico.

Per quel che riguarda l'ultima questione che avete affrontato, quella delle partecipazioni, ritengo, da un lato, che abbiate toccato un tema che non può essere discusso in questa sede; considero infatti un problema di sistema se le società partecipate dalle pubbliche amministrazioni – al di là della finzione degli anni Novanta di tramutarle da enti pubblici a privati – dal punto di vista della sostanza del fenomeno giuridico non siano poi rimaste sempre enti pubblici. D'altra parte, anche il professor Cerulli Irelli ha parlato di società per azioni di diritto pubblico, perché al riguardo permangono elementi di ambiguità dal punto di vista della disciplina.

Dall'altro lato, ritengo che l'essenza del fenomeno sia tale per cui vi sia la necessità di questo strumento per l'ente pubblico, anche se si è verificata un'aberrazione nell'utilizzo dello strumento stesso. Oltretutto, pur senza voler approfondire, questo è stato un modo per eludere anche i principi fondamentali dell'attività amministrativa posti dall'articolo 97 della Costituzione, ossia l'imparzialità e la buona amministrazione. Detto questo, non dobbiamo però buttar via il bambino con l'acqua sporca.

È giusto quindi porre il problema, soffermarsi ed approfondire la specifica della delega sulle società partecipate per cercare di operare un intervento che abbia davvero il significato di avviare, quanto meno, un processo di chiarimento. Utilizzo il termine «avviare» non perché esso non debba essere qualcosa di risolutivo, ma perché si può ravvisare la necessità di successivi interventi.

Credo anche che occorra riflettere su quanto è già emerso dalle altre audizioni, magari per valutare l'ipotesi di ricomprendere anche le fondazioni o le partecipazioni in fondazioni ed in associazioni. Queste partecipazioni hanno non solo per definizione, ma credo anche per sostanza del fenomeno, una finalità ed una funzione diverse. Il punto, allora, è di predisporre il testo unico delle partecipazioni degli enti in cui le pubbliche amministrazioni hanno un ruolo come soci fondatori o come associati. Ma questo è un tema che, a mio parere, va oltre la finalità della delega, nel senso che la delega è stata posta come strumento per regolare il rapporto e per chiarire quella vera e propria giungla che è il quadro complessivo delle società partecipate, delle partecipazioni di rilevanza imprenditoriale ed economica degli enti pubblici.

Mi permetto, pertanto, di fare un'osservazione sotto questo profilo.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per il loro contributo. Acquisiremo la loro relazione quando sarà approvata dal direttivo dell'Associazione.

Do ora la parola ai rappresentanti dell'Associazione nazionale dei funzionari delle amministrazioni civili del Ministero dell'interno.

Sono qui presenti in rappresentanza dell'Associazione, il segretario generale, prefetto Portelli ed il prefetto Laura Lega, componente della Segreteria nazionale.

Lascio senz'altro la parola al prefetto Portelli per la sua esposizione, ricordandogli che per esigenze proprie del nostro lavoro nell'ambito di questa indagine conoscitiva, gli sarà data la parola per dieci minuti, poi se i colleghi riterranno, potranno delle domande alle quali potrà rispondere.

In ogni caso, i documenti provenienti dalla vostra Associazione verranno acquisiti e messi in distribuzione.

PORTELLI. Signora Presidente, onorevoli senatori, vi ringrazio per questo incontro. Vi porto il saluto dell'Associazione, del suo presidente e di tutti i colleghi.

L'invito a partecipare alla odierna audizione ci onora e, come è accaduto in altre occasioni, cercherò di fornire un pacato e costruttivo contributo di idee derivanti dall'avere il compito di interpretare il pensiero dell'Associazione professionale del Corpo prefettizio italiano, istituita 35 anni fa e che fa parte integrante della rete europea dell'associazionismo di categoria del mondo prefettizio.

Dati i tempi assegnati, cercherò di essere il più sintetico possibile, fermo restando che sia io sia la collega Laura Lega rimaniamo a disposizione per ogni ulteriore chiarimento e collaborazione.

Per comodità e sinteticità dell'esposizione, seguirò la traccia offerta dal disegno di legge alla nostra attenzione e mi atterrò a tre sole questioni, che brevemente illustrerò.

La prima questione è quella della rete periferica del Governo. Nei Paesi europei, anche in quelli non appartenenti all'Unione europea, esiste una figura istituzionale che è racchiusa nella definizione e nel concetto di rappresentante territoriale dello Stato. Con questa espressione si identifica il soggetto che svolge principalmente il raccordo tra centro e periferia, oltre agli altri delicati compiti attribuiti dai singoli ordinamenti nazionali. Nel documento che abbiamo inviato e che lascerò agli atti della Commissione, troverete gli elenchi e le spiegazioni in dettaglio. Per il momento, in sintesi, segnalo che questo è quanto accade, tra l'altro, in Spagna, in Portogallo, in Francia, in Belgio, in Olanda, in Germania, in Turchia, in Norvegia, in Finlandia, in Svezia, in Polonia, in Ucraina, in Svizzera, in alcuni dei Paesi dell'ex Jugoslavia, in Romania, in Bulgaria, in Grecia, a Cipro ed anche in Italia.

Da questo ventaglio di situazioni, per quanto attiene ai rappresentanti territoriali dello Stato se ne desumono tre conseguenze. La prima è che il rappresentante territoriale dello Stato non è connaturale ad una sola forma di Stato, anzi è parte essenziale di ogni forma di Stato contemporanea. Seconda conseguenza: il rappresentante territoriale non è legato alle dimensioni dello Stato, come ci insegnano i casi di alcuni cantoni svizzeri e

quello di Cipro. In terzo luogo, il rappresentante territoriale in alcune nazioni viene addirittura apprezzato come soggetto di prima istanza delle popolazioni, al fine di non concentrare ogni tipo di problematica sul governo nazionale.

A mio avviso, la questione fondamentale è quella della prossimità delle attività pubbliche da rendere ai cittadini, ovvero della vicinanza delle istituzioni del governo centrale ai bisogni da soddisfare. Ben vengano quindi i criteri individuati dal disegno di legge e la scelta di far leva sulle opportunità offerte dalle semplificazioni e dall'utilizzo dell'informatica, ciò tuttavia andrà attentamente calibrato sulle modalità con cui vengono svolte alcune specifiche attività. Una di queste, ad esempio, è la composizione delle diverse migliaia di conflitti sociali di vario genere in ambito periferico. Questa attività sfugge spesso all'attenzione nazionale, ma occorre considerare che, in un prossimo futuro, se non si bilancerà adeguatamente la prossimità ai bisogni, questi conflitti potrebbero trovare difficoltà a ricomporsi e sfuggire al monitoraggio, interrompendo il costante flusso di informazioni verso il centro. Questi conflitti potrebbero acuirsi per l'assenza di un interlocutore o di un mediatore e penso che ciò avrebbe conseguenze anche sull'attività parlamentare, ad iniziare da quella ispettiva, nonché sugli aspetti connessi alla coesione ed alla pace sociale.

L'Unione europea, peraltro, considera la prossimità un valore aggiunto della qualità e della incisività dei pubblici poteri. Nel documento che ho inviato troverete illustrato, in modo più specifico, migliore ed esteso, questo concetto.

In questa sede mi permetto solo di aggiungere che la confluenza di tutti gli uffici periferici delle amministrazioni civili dello Stato dovrebbe essere obbligatoria, chiara inequivoca ed effettiva, contrariamente all'esperienza maturata in questi ultimi quindici anni, cioè il presupposto necessario per conseguire gli obiettivi organizzativi e finanziari sperati.

Al contempo, dovrebbe essere considerato opportuno individuare adeguati ed effettivi poteri e responsabilità in capo al responsabile della nuova struttura. Dal «progetto Cadorna» del 1867- 1868 ai giorni nostri sono ormai numerosi i tentativi rimasti incompiuti.

Il secondo punto è quello della istituzione dell'ufficio territoriale dello Stato. A nostro avviso, questa previsione andrebbe riconsiderata per le seguenti ragioni. Dal 6 maggio 1802, la prefettura è la sede del rappresentante territoriale, a volte dello Stato, altre volte del governo nel corso dei secoli, ma è sempre stata, per l'appunto, la sede del raccordo centro-periferia, della proiezione del centro sulla periferia, la cui necessità è comunque confermata dal disegno di legge al nostro esame.

I termini prefettura, prefetto, prefettizi sono ben riconosciuti nel mondo; anzi, capita spesso – lo dico per chi frequenta ambienti internazionali – di scoprire che il *voivode* polacco, il *gubernator* portoghese, il *fylkesmann* norvegese spesso per farsi riconoscere si presentano come prefetti. Pertanto, far sparire termini ormai così ben consolidati e visibili mi sembra costituire un ostacolo alla pronta e piena conoscibilità, tenuto anche conto che essere uffici territoriali dello Stato è la ragione stessa del-

l'istituzione della prefettura negli Stati moderni. D'altronde – aggiungo io – quando un ospedale o un'università subiscono una modificazione della struttura, per un reparto nuovo, diverso o per una nuova facoltà, non cambiano certo il loro nome.

Il terzo e ultimo punto attiene al ruolo unico della dirigenza. Nel disegno di legge è prevista l'eventuale confluenza nello stesso ruolo – parlo dell'articolo 10 – di personale appartenente alle carriere speciali, mentre nella relazione illustrativa viene specificata l'esclusione del solo corpo diplomatico. Noi riteniamo che analoga corretta esclusione debba riguardare il corpo prefettizio in quanto strutturato secondo le regole dei grandi corpi dello Stato. Si tratta, inoltre, di un corpo professionale formato e costantemente aggiornato secondo i principi del silenzio operoso, dell'amministrazione generale dello Stato e dell'assunzione di responsabilità inusuali nel restante pubblico impiego. I prefettizi costituiscono finora la riserva dello Stato per l'impiego in ogni situazione; inoltre, si tratta di un corpo professionale in cui da sempre è possibile l'ingresso dall'esterno alle personalità scelte dal governo, purché in possesso dei requisiti per l'accesso al pubblico impiego: al riguardo, l'esperienza storica ci fa ricordare quando in altri momenti abbiamo avuto i prefetti politici, quelli del fascismo, quelli del Comitato di liberazione nazionale (CLN) e poi quelli dell'epoca recente del dopoguerra, per non parlare di quella liberale. In definitiva, un prefettizio possiede caratteristiche e un bagaglio professionale ben differenti dalle altre figure del pubblico impiego e sarebbe a mio avviso decisamente saggio non disperdere o confondere tale patrimonio. Nell'eventualità, laddove venisse istituito il ruolo unico, si potrebbe prevedere un'opzione tra il restare nel corpo prefettizio o il voler confluire nel ruolo unico.

Signora Presidente, onorevoli senatori, vi ringrazio per l'attenzione e ancora una volta per l'occasione offertaci.

PRESIDENTE. Se non ci sono domande da parte dei colleghi, ringrazio i nostri ospiti per essere intervenuti.

Dichiaro conclusa l'odierna audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,40.