

DOCUMENTO DI LAVORO CUN SU: VALORE LEGALE DEL TITOLO DI STUDIO

Premessa

Con il presente documento il Consiglio Universitario Nazionale intende sviluppare una riflessione sul valore legale del titolo di studio per fornire un contributo al dibattito riaperto dalla decisione del Governo di sottoporre il tema a consultazione pubblica.

Nessuna legge italiana fornisce una definizione di “valore legale del titolo di studio”, espressione con la quale il Servizio studi del Senato¹ indica l'insieme degli effetti giuridici che la legge ricollega ad un determinato titolo scolastico o accademico. Non si tratta dunque di un istituto giuridico che trae la sua disciplina da una specifica previsione normativa, ma dal complesso di disposizioni che ricollegano qualche effetto al conseguimento di un certo titolo scolastico o accademico.

Appare evidente che parlare di abolizione del valore legale del titolo di studio è privo di significato se non si indicano con precisione le disposizioni normative sulle quali si intende intervenire per cancellare gli effetti che esse attribuiscono al possesso di un determinato titolo di studio.

Va anche chiarito che gli effetti giuridici di un titolo di studio sono prodotti esclusivamente dal possesso del titolo e non dalla votazione con la quale esso è stato conseguito. Per tale motivo, il voto non ha alcuna attinenza con il valore legale del titolo di studio né, d'altra parte, vi sono norme che lo prevedano.

Valore legale del titolo di studio e responsabilità pubblica

Lo Stato Italiano, come d'altra parte avviene in tutta Europa, si è sempre riservato il ruolo di garante degli aspetti fondanti la qualità della formazione superiore. Anche la transizione dal centralismo all'autonomia universitaria avviata nel 1989 con l'istituzione del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica², introduce norme che affidano agli Atenei la disciplina degli ordinamenti didattici, ma coerentemente con la Costituzione, riserva alla Repubblica la competenza di dettare le norme generali sull'istruzione. I più recenti provvedimenti legislativi quali il DM 509/99, il DM 270/04, nel produrre nuovi effetti regolatori del rapporto tra valore nazionale del titolo di studio e autonomia didattica, rinsaldano ulteriormente il complesso meccanismo di controllo centrale da parte del MIUR.

Anche a livello Europeo ad iniziare dal meeting di Praga (2001), ove i Ministri responsabili per la Formazione Superiore degli Stati europei si sono riuniti per monitorare i progressi del processo di Bologna, si è espresso il principio secondo il quale l'istruzione universitaria è un bene e una responsabilità pubblica. Nel 2007 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato la raccomandazione CM/Rec (2007) sulla responsabilità pubblica per l'insegnamento superiore e la ricerca. Si può dunque osservare che le responsabilità dello Stato individuate nello spazio europeo dell'istruzione superiore non sono difformi da quelle previste dalla normativa italiana.

¹ *Il valore legale del titolo di studio, Contesto europeo ed elementi di legislazione comparata, marzo 2011, n. 280 - Servizio studi del Senato - Ufficio ricerche sulla legislazione comparata e per le relazioni con il C.E.R.D.P..*

² *Legge 9 maggio 1989, n. 168 - Istituzione del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica.*

La Convenzione di Lisbona dell'11 aprile 1997 sul riconoscimento dei titoli di studio relativi all'insegnamento superiore nella Regione Europea, elaborata dal Consiglio d'Europa e dall'UNESCO, impegna i Paesi firmatari a riconoscersi reciprocamente i titoli accademici.

Valore “indiretto” del titolo di studio

Nell'impostazione dell'ordinamento italiano, fondato sul valore legale del titolo di studio, le lauree e i diplomi conferiti dalle Università e dagli Istituti superiori hanno esclusivamente valore di qualifiche accademiche. Risultano requisiti necessari per la prosecuzione degli studi, per l'ammissione ai pubblici concorsi e agli esami di Stato per l'abilitazione all'esercizio delle professioni regolamentate, ma non sono sufficienti per accedere direttamente né al pubblico impiego né all'esercizio della professione. Le attuali disposizioni stabiliscono quindi una sorta di valore legale “indiretto”³.

Con la ratifica della Convenzione di Lisbona del 2002 (e il successivo D.P.R. 30 luglio 2009, n. 189⁴) sono disciplinate le pratiche di riconoscimento dei titoli stranieri ai fini dell'accesso alla pubblica amministrazione (e successive progressioni di carriera), al praticantato e al tirocinio per l'abilitazione all'esercizio di professioni regolamentate. Ciò presuppone la necessità di attribuire effetti giuridici ai titoli italiani corrispondenti o, in altre parole, il medesimo valore legale.

L'inadeguatezza del meccanismo autorizzativo a garantire il valore sostanziale dei titoli

Il valore legale non è un atto burocratico, ma svolge funzione di garanzia in quanto lo Stato assicura la qualità dei contenuti nei percorsi formativi, garantisce gli standard qualitativi dei docenti e la disponibilità di idonei strumenti e strutture didattiche, sotto il controllo e la responsabilità del Ministro.

Per avvicinare valore legale e valore sostanziale del titolo di studio, il CUN ha ripetutamente richiamato all'attenzione dei Ministri l'evidente impossibilità di continuare a garantire la qualità della formazione superiore con semplici e generici processi autorizzativi, fondati su indicatori stabiliti a priori, come sono ad esempio i requisiti minimi/necessari. Il CUN ha inoltre ribadito la necessità di garantire la qualità dei singoli corsi di studio entrando nel merito dei risultati ottenuti da ciascuno di essi e per questi motivi ha segnalato l'urgenza di cambiare radicalmente impostazione, avviando un processo di rigorosa valutazione e accreditamento dei singoli corsi di studio, con modalità conformi a consolidati modelli europei di Assicurazione della Qualità.

Come è noto, l'accreditamento è un processo articolato che prevede per ogni singolo corso di studio l'auto-valutazione interna e la valutazione esterna da parte di un organismo terzo, indipendente sia dagli Atenei sia dal Ministero. L'impegno è stato assunto dall'Italia fin dal 2003, a conclusione della Conferenza di Berlino tra i Ministri europei responsabili della formazione superiore. In questo senso il modello autorizzativo sinora applicato in Italia non può essere esaustivo in quanto si limita al solo accreditamento iniziale dei corsi di studio da parte dello Stato, cioè alla loro autorizzazione preventiva. Rischia addirittura di essere un meccanismo distortivo, come segnalato nella mozione CUN del 25 maggio 2010 relativa all'istituzione di università telematiche. Occorre invece una puntale e specifica verifica dei risultati conseguiti dai corsi di studio, della loro rispondenza agli obiettivi prefissati, della soddisfazione degli studenti e della risposta del mondo del lavoro.

³ Sabino Cassese - Il valore legale del titolo di studio - Annali di storia delle università italiane - volume 6 (2002).

⁴ D.P.R. 30 luglio 2009, n. 189, recante "Regolamento concernente il riconoscimento dei titoli di studio accademici, a norma dell'articolo 5 della legge 11 luglio 2002, n. 148".

L'accREDITAMENTO dei corsi come garanzia sostanziale del valore legale del titolo di studio.

La nascita dell'Agencia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), istituita con DPR 1 febbraio 2010, n. 76⁵, riduce il grave ritardo accumulato dall'Italia rispetto agli impegni assunti in sede europea e rende possibile aggiornare l'applicazione del concetto di valore legale del titolo di studio. L'ANVUR svolge le funzioni di agenzia nazionale sull'assicurazione della qualità, definisce criteri e metodologie per la valutazione dei corsi di studio universitari, ai fini dell'accREDITAMENTO periodico degli stessi da parte del MIUR e fissa i requisiti minimi cui le Università devono attenersi.

Pertanto, anche con l'istituzione dell'ANVUR, viene mantenuta l'impostazione generale sopra richiamata, secondo la quale lo Stato esercita la propria funzione di vigilanza e controllo sulla qualità e sui programmi dei corsi di studio proposti dalle università e mantiene il diritto di disporre persino la chiusura nel caso in cui essi non rispettino determinati standard prefissati.

Si osserva inoltre che, giustamente, anche la capacità di ricerca degli atenei rientra in tale valutazione, a conferma della visione europea secondo la quale istruzione e ricerca di qualità costituiscono i due pilastri inscindibili della formazione superiore, escludendo così la distinzione tra università di ricerca (research universities) e università votate in via esclusiva all'insegnamento (teaching universities).

Il Decreto Legislativo 27 gennaio 2012, n. 19⁶ mira a tutelare ulteriormente il valore sostanziale dei titoli di studio, in coerenza con lo Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore. In esso si legge infatti: *“Il sistema nazionale di valutazione, assicurazione della qualità e accREDITAMENTO delle università opera in coerenza con gli standard e le linee guida per l'assicurazione della qualità nell'area europea dell'istruzione superiore (Art. 4, comma 1)”*. Vi si legge inoltre *“Per accREDITAMENTO iniziale si intende l'autorizzazione all'Università da parte del Ministero ad attivare sedi e corsi di studio (Art. 5, comma 2)”* e ancora *“Per accREDITAMENTO periodico delle sedi e dei corsi di studio si intende la verifica dei requisiti di qualità, di efficienza e di efficacia delle attività svolte (Art. 5, comma 3)”*. Si riconosce dunque che, a valle di un'autorizzazione iniziale, il vero accREDITAMENTO di un corso di studio richiede più articolate e complesse procedure.

Considerazioni conclusive

Sulla base delle riflessioni svolta l'abolizione del valore legale del titolo si configurerebbe oggi in Italia come la rinuncia da parte dello Stato al suo proprio ruolo di garante della qualità della formazione superiore e alla propria funzione pubblica di controllo e responsabilità.

Tutta la legislazione italiana, prima e dopo l'autonomia, si è sempre mossa nella direzione opposta all'abolizione del valore legale. La stessa legge 30 dicembre 2010, n. 240 e le deleghe in essa previste sono volte a ricondurre con maggior forza alla competenza dello Stato la responsabilità di controllo della formazione superiore.

In particolare, con l'accREDITAMENTO dei corsi di studio, si riconosce allo Stato la competenza nello stabilire quali corsi possano rilasciare titoli aventi valore legale e con le normative sul

⁵ Decreto del Presidente della Repubblica 1 febbraio 2010, n. 76 *“Regolamento concernente la struttura ed il funzionamento dell'Agencia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), adottato ai sensi dell'articolo 2, comma 140, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286.”* (GU n. 122 del 27-5-2010 - Suppl. Ordinario n.109)

⁶ Decreto Legislativo 27 gennaio 2012, n. 19 – *“Valorizzazione dell'efficienza delle università e conseguente introduzione di meccanismi premiali nella distribuzione di risorse pubbliche sulla base di criteri definiti ex ante anche mediante la previsione di un sistema di accREDITAMENTO periodico delle università e la valorizzazione della figura dei ricercatori a tempo indeterminato non confermati al primo anno di attività, a norma dell'articolo 5, comma 1, lettera a), della legge 30 dicembre 2010, n. 240.”*

reclutamento dei professori universitari si demanda allo Stato il diritto/dovere di stabilire, sulla base di criteri di qualità, chi possa svolgere la funzione di professore universitario.

L'insieme degli atti normativi adottati porta alla conclusione che l'accreditamento dei corsi non è sostitutivo del valore legale del titolo di studio, ma è piuttosto un suo rafforzamento e una garanzia che esso corrisponda al valore sostanziale.

L'abolizione del valore legale del titolo di studio non potrebbe comunque costituire un provvedimento a se stante, comportando la necessità di revisione di una molteplicità di disposizioni normative, incluse quelle Costituzionali, che ne stabiliscono gli effetti giuridici.

Sulla base di quanto rilevato l'abolizione del valore legale del titolo di studio sarebbe una risposta sbagliata a problemi reali, che vanno certamente affrontati e risolti con strumenti e metodi diversi.