

DOC CIMEA 108

Il valore legale Dei titoli di studio

Carlo Finocchietti

Marzo 2002

Il valore legale dei titoli di studio

I titoli di studio sono, dal punto di vista giuridico, attestazioni di idoneità che concludono un corso di studi e sono rilasciati a seguito di esami, atti di giudizio e valutazioni. Ai titoli di studio l'ordinamento attribuisce effetti giuridici.

"Si tratta cioè di atti che, emanati dall'autorità scolastica, nell'esercizio di una funzione statale, ed a seguito di appositi procedimenti valutativi prescritti dalla legge, determinano una certezza legale circa il possesso, da parte dei soggetti che ne siano muniti, di una data preparazione culturale o culturale e professionale insieme. Certezza legale valevole erga omnes, in virtù della quale essi sono produttivi di effetti non solo nell'ambito dell'ordinamento scolastico - in quanto consentono la prosecuzione degli studi - ma anche sul piano dell'ordinamento generale" (D. Croce).

Il principio del valore legale dei titoli universitari è sintetizzato nel Testo unico delle leggi sull'istruzione superiore (R.D. 31.8.1933, n.1592, art. 167): *Le Università e gli Istituti superiori conferiscono, in nome della Legge, le lauree e i diplomi determinati dall'ordinamento didattico.*

Il Regolamento studenti (R.D. 4 giugno 1938, n.1269, articolo 48) prevede che le lauree e i diplomi conferiti dalle Università contengano esplicitamente la dicitura "*Repubblica Italiana*" e "*in nome della legge*".

La riforma universitaria in Italia (DM 509/1999), che ha introdotto i nuovi titoli accademici di 'laurea' e di 'laurea specialistica', ha voluto confermare esplicitamente il principio del valore legale affermando che *i titoli conseguiti al termine dei corsi di studio dello stesso livello, appartenenti alla stessa classe, hanno identico valore legale* (art. 4.3).

Il valore legale del titolo di studio è fondato su due 'pilastri': l'**ordinamento didattico nazionale** (che fissa le caratteristiche generali dei corsi di studio e dei titoli rilasciati) e l'**esame di Stato** (che ha la funzione di accertare - nell'interesse pubblico generale - il possesso di determinate conoscenze e competenze).

Entrambi questi principi sono attualmente operanti in Italia. Ma hanno conosciuto una evoluzione significativa.

L'ordinamento didattico nazionale

I corsi attivati dalle università ed i titoli accademici che le università rilasciano sono previsti dall'ordinamento didattico nazionale. Nel tempo tale ordinamento ha subito variazioni importanti. Le segnaliamo qui sinteticamente.

Nella sua prima fase l'ordinamento didattico italiano è costituito da una serie di norme e di tabelle che individuano le denominazioni dei corsi di laurea e la loro durata, gli insegnamenti obbligatori, i titoli finali rilasciati. Le diverse leggi che hanno generato tale ordinamento didattico risalgono agli anni Trenta; ma si cita comunemente come riferimento unitario il Regio Decreto 30.9.1938, n.1652. La conseguenza più evidente è che i corsi universitari hanno caratteristiche di omogeneità su tutto il territorio nazionale.

Una parziale liberalizzazione è avviata nel 1969 come risposta alle richieste formulate dai movimenti studenteschi. Si stabilisce che lo studente possa predisporre un piano di studio personale, diverso da quello previsto dagli ordinamenti didattici in vigore, purché nell'ambito delle discipline effettivamente insegnate, nel numero di insegnamenti stabilito e con l'approvazione del consiglio di facoltà, che dovrà tenere conto delle esigenze di formazione culturale e di preparazione professionale dello studente (Legge 11.12.1969, n. 910).

L'ordinamento nazionale subisce una profonda revisione con la riforma degli ordinamenti didattici universitari del 1990 (Legge 19.11.1990, n.341). L'obiettivo è rivedere l'ordinamento sulla base della nuova e accresciuta autonomia delle università ed aumentare il grado di flessibilità del sistema. In questa nuova logica la riforma:

- sancisce la revisione di tutti i *curricula* didattici vigenti, definisce i criteri per il loro aggiornamento e innova le procedure amministrative di revisione;
- stabilisce il principio della opzionalità dei contenuti formativi, disponendo che l'ordinamento si limiti ad individuare solo le aree disciplinari da includere necessariamente nei curricula didattici (cosicché, fatta salva l'esigenza minima di omogeneità imposta dal valore legale del titolo, viene riservato ampio spazio di discrezionalità alle singole sedi);
- punta alla ricomposizione delle conoscenze, contrastando, con la formula delle aree disciplinari, la frammentazione del sapere in ambiti sempre più specialistici e la proliferazione delle discipline.

La riforma realizzata infine dal DM 509/99 ha dovuto risolvere un problema rilevante: conciliare le esigenze opposte dell'autonomia degli atenei nel definire i curricula dei corsi universitari da un lato e di garantire il valore legale dei titoli e dunque il loro riferimento ad un ordinamento nazionale dall'altro. La soluzione adottata è stata, come è noto, quella della "classe" rispettivamente per le lauree e per le lauree specialistiche. Secondo il DM 509 i corsi di studio dello stesso livello, comunque denominati dagli atenei, aventi gli stessi obiettivi formativi qualificanti e le conseguenti attività formative indispensabili, sono raggruppati in classi di appartenenza. Sul piano nazionale sono individuati, per ogni classe di corsi di studio, gli obiettivi formativi qualificanti e quindi le attività formative indispensabili per conseguirli, raggruppandole in sei tipologie:

- a) la formazione di base;
- b) gli ambiti disciplinari caratterizzanti la classe;
- c) gli ambiti disciplinari affini o integrativi (con particolare riguardo alle culture di contesto e alla formazione interdisciplinare);
- d) attività formative autonomamente scelte dallo studente;
- e) attività formative relative alla preparazione della prova finale per il conseguimento del titolo di studio e alla verifica della conoscenza della lingua straniera;
- f) altre attività formative volte ad acquisire ulteriori conoscenze linguistiche, nonché abilità informatiche e telematiche, relazionali, o comunque utili per l'inserimento nel mondo del lavoro, nonché attività formative volte ad agevolare le scelte professionali, mediante la conoscenza diretta del settore lavorativo cui il titolo di studio può dare accesso, tra cui, in particolare, i tirocini formativi e di orientamento.

Per ciascuna delle attività formative succitate i decreti relativi alle classi dei corsi di studio individuano un numero minimo di crediti obbligatorio che le singole sedi universitarie, pur nella loro autonomia, non possono non rispettare.

L'esame di Stato

Nell'ordinamento giuridico italiano *"le lauree e i diplomi conferiti dalle Università e dagli Istituti superiori hanno esclusivamente valore di qualifiche accademiche. L'abilitazione all'esercizio*

professionale è conferita in seguito ad esami di Stato, cui sono ammessi soltanto coloro che: a) abbiano conseguito presso Università o Istituti superiori la laurea o il diploma corrispondente; b) abbiano superato, nel corso degli studi per il conseguimento del detto titolo, gli esami di profitto nelle discipline che sono determinate per regolamento" (R.D. 31.8.1933, n. 1592; art. 172). I titoli universitari, dunque, in base alla legge, non hanno valore direttamente abilitante alle professioni, ma costituiscono qualifiche di natura scientifica. La distinzione tra qualifiche accademiche e qualifiche professionali è un elemento caratteristico del nostro ordinamento, ed ha radici anche nella stessa legge costituzionale: *"E' prescritto un esame di Stato (...) per l'abilitazione all'esercizio professionale"* (art. 33 della Costituzione della Repubblica Italiana). Il possesso di un titolo accademico costituisce di norma la condizione preliminare, necessaria ma non sufficiente, per l'accesso alle professioni pubbliche e private. La legge prescrive infatti, in aggiunta al titolo di studio, ulteriori accertamenti di preparazione professionale, tirocini pratici ed esami di Stato di abilitazione professionale, oppure esami di concorso per l'accesso al pubblico impiego con funzione selettiva e comparativa delle capacità degli aspiranti.

L'ordinamento italiano prevede casi - a carattere di eccezione - di titoli di studio direttamente abilitanti alla professione; il carattere abilitante del titolo va comunque sempre determinato per legge (è il caso dei titoli accademici abilitanti all'esercizio di alcune professioni sanitarie).

La nuova organizzazione dei titoli accademici introdotta dalla riforma del 1999 e l'introduzione della laurea (triennale) e della laurea specialistica hanno provocato una riorganizzazione delle libere professioni e dei requisiti per l'ammissione all'esame di Stato (DPR 328/2001). Le professioni interessate al riassetto sono finora tredici: i dottori agronomi e forestali, gli agrotecnici, gli architetti, gli assistenti sociali, gli attuari, i biologi, i chimici, i geologi, i geometri, gli ingegneri, i periti agrari, i periti industriali, gli psicologi. Gli **albi professionali** gestiti dagli Ordini e dai Collegi sono divisi in due sezioni, in relazione al diverso grado di capacità e competenza acquisita nella formazione universitaria: alla **sezione A** si accede, previo esame di Stato, con il titolo di laurea specialistica; alla **sezione B** si accede, previo esame di Stato, con il titolo di laurea. Nelle sezioni degli albi professionali possono essere istituiti distinti **settori**, in relazione a specifici percorsi formativi a cui corrispondono circoscritte e individuate attività professionali.

Ad esempio, nel caso degli ingegneri, l'albo professionale è articolato in due sezioni; ciascuna sezione è a sua volta articolata in tre settori: civile e ambientale; industriale; dell'informazione. Alla sezione A dell'Albo sono iscritti, dopo aver superato l'esame di Stato i laureati specialistici, con i titoli professionali di ingegnere civile e ambientale o ingegnere industriale o ingegnere dell'informazione. Analogamente alla sezione B dell'Albo sono iscritti i laureati in ingegneria con il titolo di ingegnere civile e ambientale iunior, di ingegnere industriale iunior, di ingegnere dell'informazione iunior. L'esame di Stato abilitante consiste in due prove scritte di carattere generale, una prova pratica e una prova orale. Può essere previsto un periodo obbligatorio di tirocinio. I titoli 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, indipendentemente dallo specifico contenuto dei crediti formativi.

La comparazione internazionale

Per quanto riguarda la comparazione internazionale, la contrapposizione tra modello italiano (valore legale) e modello anglosassone (assenza di valore legale) non ha più da tempo ragion d'essere. Pur in assenza di norme statali, le università anglosassoni hanno ormai da tempo curricula armonizzati (sia nella durata che nei contenuti) essendo obbligate ad adottare gli standard previsti dalle società di accreditamento presenti in quei paesi. In Italia e negli altri paesi di diritto romano, l'autonomia

delle istituzioni si è fortemente accresciuta nel tempo, limitando fortemente la definizione centralizzata dei curricula. Si può ormai parlare di un incontro a metà strada tra la tradizione latina e quella anglosassone. La comparazione tra le soluzioni adottate sul piano internazionale in materia di valore legale dei titoli e di definizione degli ordinamenti didattici può essere schematizzata in una scala di 5 possibili situazioni.

1. Ordinamento didattico nazionale ex lege
Istituzioni statali o legalmente riconosciute
Protezione legale dei titoli
2. (Parziale) Autonomia didattica delle istituzioni
Protezione legale dei titoli
3. Doppio canale:
Curricula definiti centralmente con parziale autonomia didattica delle istituzioni; protezione legale dei titoli per l'accesso alle professioni regolamentate
Totale autonomia e assenza di protezione legale per i titoli accademici di natura scientifica non adducibili a professioni regolate
4. Autonomia didattica delle istituzioni
Assenza di valore legale dei titoli
Presenza di enti di accreditamento delle istituzioni
Presenza di enti di accreditamento dei curricula e dei titoli
5. Totale autonomia didattica
Assenza di protezione legale dei titoli
Potere alle corporazioni professionali

Prospettive

Nel dibattito italiano sul valore legale dei titoli si confrontano oggi tre posizioni: la prima è orientata all'abrogazione del valore legale, attraverso l'eliminazione dell'ordinamento didattico nazionale e degli esami di Stato. La seconda posizione, pur favorendo l'autonomia delle istituzioni formative, è più realista in rapporto al valore legale e ne riconosce l'utilità e la necessità di preservarlo in numerosi settori. La terza posizione tende ad una progressiva sostituzione degli ordinamenti didattici nazionali con la nuova prassi dell'accREDITAMENTO dei corsi, a tutela della qualità dell'istruzione.

La richiesta di abolizione del valore legale dei titoli viene sostenuta dai movimenti per la scuola libera nella convinzione che occorra riformare l'ordinamento in modo che le libere iniziative scolastiche provenienti dalla società possano davvero esplicarsi liberamente, integrando la diretta azione statale. Su questa prospettiva convergono più antiche istanze della cultura italiana liberale, aree consistenti della cultura industriale e più recenti sollecitazioni dei movimenti cattolici impegnati in campo scolastico e formativo. La richiesta di abolire il valore legale dei titoli di studio trova più precisamente motivazioni sia di tipo "strategico", collegate a prospettive culturali e programmatiche di lungo periodo, sia di tipo "tattico" più legate alla congiuntura politica nazionale e regionale. Le motivazioni più citate e diffuse sono le seguenti:

- la valorizzazione delle libere iniziative espresse dal corpo sociale e dalla società civile contro lo “statalismo”;
- la rivendicazione di una più ampia applicazione del principio di sussidiarietà;
- l’esigenza di varietà dei modelli e delle esperienze educative contrapposta alla prevalenza – basata sulla forza del valore legale dei titoli - della scuola statale; si postula in questo caso che la scuola è, per i suoi fini, soprattutto servizio della società piuttosto che dello Stato; allo Stato si chiede di rendere possibile la mobilitazione di tutte le forze educative del paese al fine di accelerare un progresso civile che viene stimolato dall’accelerazione dell’innovazione tecnologica;
- l’opportunità di esplorare alternative al modello della ”parità scolastica” che appare ingessante nei confronti delle scuole non statali; antichi e nuovi modelli di parificazione scolastica pongono comunque il modello della scuola statale come standard di riferimento; la scuola non statale in Italia è libera per quanto riguarda l’istituzione e la gestione, ma non è libera per l’ordinamento; poiché tutte le scuole non statali sono costrette ad ottenere il riconoscimento del valore legale del titolo, le scuole statali finiscono di fatto per esercitare una attrazione irresistibile su tutta l’istruzione non statale..

La richiesta abolizionista postula comunemente come modello l’esperienza americana, basata sull’assenza di controllo statale sui curricula, sulla competizione di qualità tra le istituzioni formative ai diversi livelli, sulla valutazione del valore dei titoli affidata al mercato e non allo Stato.

A coloro che sostengono che il mantenimento del valore legale dei titoli sarebbe il vero limite della riforma universitaria, i ‘realisti’ oppongono che la *deregulation* totale è mitizzata come risoltrice dei mali del sistema formativo ed apporterebbe più problemi di quanti intenda risolverne. Il sistema del valore legale ha ancora una sua funzione in numerosi comparti, in particolare nei corsi orientati alle professioni della sanità e alle altre professioni regolate da leggi e, in generale, a tutela dell’utenza dei servizi. E inoltre, per quanto riguarda l’Università, i realisti osservano che il valore dei titoli di studio è già uscito fortemente ridimensionato dalla riforma dal punto di vista sia formale che sostanziale. In particolare:

- il diploma di scuola media superiore (conseguito superando un esame di Stato) non consente più ‘automaticamente’ l’iscrizione all’Università. La riforma – ponendo fine agli automatismi – impone agli atenei di verificare l’adeguatezza della preparazione sostanziale dello studente rispetto alla facoltà prescelta;
- la laurea (triennale) non consente automaticamente l’iscrizione ai corsi di laurea specialistica; gli atenei sono tenuti a verificare la preparazione posseduta dal candidato;
- il valore legale del titolo accademico si esaurisce nella legittimazione a sostenere esami di abilitazione per determinate professioni o a partecipare a concorsi per l’accesso alla pubblica amministrazione;
- con la riforma il titolo non certificherà più un percorso formativo sostanzialmente omogeneo nell’intero Paese, ma più semplicemente uno specifico ‘curriculum personale’, e andrà accompagnato da strumenti che ne garantiscano la ‘trasparenza’ come ad esempio il ‘diploma supplement’.

La posizione dei 'realisti' ha un retroterra culturale più ampio. Si teme che una eventuale generalizzata e radicale abolizione del valore legale comporti una cessione di potere in materia di formazione da parte dello Stato non al mercato ma alle corporazioni professionali. Si teme che una *deregulation* formativa comporti costi sociali elevati: essa darebbe innegabilmente maggiori possibilità ai gruppi economicamente più forti di ottenere i titoli più valutati (o semplicemente più pubblicizzati) e comporterebbe un indebolimento oggettivo delle garanzie sociali di eguaglianza dei cittadini e delle tendenze solidariste. E si ritiene pertanto più rispettosa della democrazia una soluzione che continui a prevedere un controllo pubblico sulla formazione e le qualifiche.

La 'terza via' praticabile è quella dell'accREDITAMENTO dei corsi. I suoi sostenitori ne collegano l'adozione ai processi di crescente autonomia didattica e ne sottolineano l'importanza al fine di garantire gli utenti sulla qualità dell'offerta formativa della singola università.

Nel suo rapporto conclusivo del 1997, la Commissione Martinotti (gruppo di lavoro Murst su "Autonomia didattica e innovazione dei corsi di studio di livello universitario e post-universitario") aveva indicato dieci principi organizzativi generali da porre alla base dell'autonomia: tra questi, se ne individuava uno che mirava "alla graduale sostituzione di un *valore formale* del titolo di studio - assegnato a priori, una volta per tutte, in base a un elenco di *titoli* di corsi - con un sistema di *certificazioni a posteriori o accREDITAMENTO* basato su tre criteri, *valore culturale del titolo proposto, sua rispondenza a esigenze sociali o economiche e adeguatezza delle risorse* messe a disposizione dagli Atenei. L'accREDITAMENTO nazionale è necessario nella misura in cui il sistema di istruzione superiore utilizza risorse pubbliche da un lato e si pone come garante della qualità dell'istruzione offerta dall'altro. Tuttavia, nel quadro dell'autonomia è indispensabile che i requisiti comuni siano effettivamente minimi, ma soprattutto che le procedure di avviamento di nuovi corsi e le variazioni dei corsi tradizionali possano svolgersi senza le lentezze e le rigidità del sistema vigente".

Il suggerimento della Commissione Martinotti è stato ripreso in successive sperimentazioni relative alla certificazione di qualità dei corsi universitari e, più recentemente, dalle 'raccomandazioni e proposte' sull'attivazione di un sistema di accREDITAMENTO dei corsi di studio nell'università italiana elaborate dal Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario nel mese di luglio 2001.