

EDITORIALE

Non lasciamoli soli

Noi e il terremoto
Anna Maria Villari

LO SCRIGNO

a cura di Loredana Fasciolo

MERCURIO

Il giardino di Maria

Ermanno Detti

IN PRIMO PIANO

Parole nuove guardando al futuro

Scuola superiore
Gianna Fracassi

La difficoltà di diventare docente

Tra classi di concorso, TFA, concorsi
Corrado Colangelo

Al sicuro a partire dalle scuole

Vecchie e nuove emergenze
Massimo Mari

Sapere per contare

"Apprendimento permanente" a una svolta
Fabrizio Dacrema

"Una risposta sbagliata"

Abolizione del valore legale del titolo di studio
Andrea Stella

DIBATTITO

Parliamo della scuola nel suo insieme

Tra finti problemi e problemi veri
Lucia Peloso

INTERVISTE

Passare il testimone del racconto

Le "ville tristi" della nostra storia
Intervista a Daniele Biacchessi di Dario Ricci

3 Il pensiero nostro e quello degli altri 28

La nuova direzione del "Premio Napoli"
Intervista a Gabriele Frasca di Nadia Riccio

4 La rete, la carta e la corretta educazione 31

I pro e i contro dei diversi media
Intervista a Derrick de Kerckhove
di Vincenza Fanizza

PEDAGOGIE

5 La città del silenzio e quella dalle cento voci 32

I paesaggi della disintegrazione
Franco Frabboni

TEMPI MODERNI

6 Le tre facce del lavoro 35

Nel 25° anniversario della morte
di Primo Levi
David Baldini

11 Lavorare ad Auschwitz... e dopo 39

Dario Ricci

14 Furore infinito 43

I PROTAGONISTI/ JOHN Steinbeck

16 Borsellino ricorda Falcone 44

LA SPECOLA E IL TEMPO/
Un'intervista di 20 anni fa
a cura di Oriolo

19 Tutto per Bene 45

Nel decennale della scomparsa
del grande drammaturgo
Marco Fioramanti

25 Nel bene e nel male 46

dall'intervista di Giancarlo Dotto
a Carmelo Bene

STUDI E RICERCHE 48

Il lungo cammino della filiera professionalizzante

Processi formativi e Censis/Il parte
Daniela Pietripaoli

Amnesty censura l'Italia 50

Discriminazione
Arturo Ghinelli

ARTE CONTEMPORANEA 51

Rosa rossa Futur-Dada

Intervista a Vitaldo Conte, teorico e saggista
d'arte, artista e poeta
Marco Fioramanti

LETTERATURE 55

Le tante facce del Salone di Torino

Le nuove tendenze dell'editoria
Ermanno Detti

TEATRO 57

L'innocenza rubata

SS, Sindrome di Stoccolma nei Lager nazisti
al Teatro L'Orologio di Roma
Marco Fioramanti

Mi spiego ma non mi spezzo 58

Marco Fioramanti

LIBRI 59

Il supergene Cog

Anita Garrani

RECENSIONI 60

a cura di Anita Garrani

BILANCIO VALORE SCUOLA 2011 61



Ivan Parrot. No man's land. Battaglia del Reno (Neuss, Germania, 1° marzo 1945) - foto Tony Vaccaro



Sergeant Gene Costanzo e la piccola Noelle. (Saint-Briac-sur-mère, Francia, 15 agosto 1944) - foto Tony Vaccaro

Articolo 33 - mensile promosso dalla FLC Cgil anno IV n.5-6 Autorizzazione del Tribunale di Roma n. 488 del 7/12/2004
Valore Scuola coop. a r.l. - via Leopoldo Serra, 31/37 - 00153 Roma - Tel. 06.5813173 - Fax 06.5813118
www.edizioniconoscenza.it - redazione@edizioniconoscenza.it
Abbonamento annuale: euro 65,00 - estero euro 129,00
Per gli iscritti FLC CGIL euro 50,00 - sconti per RSU una copia euro 8,00 - Versamento su c/cp n. 63611008, intestato a Valore Scuola coop. a r.l. oppure bonifico bancario

Direttore responsabile Ermanno Detti

Direzione

Renato Comanducci, Anna Maria Villari

Layout, impaginazione, copertina
Marco Fioramanti

In redazione

Alberto Alberti, David Baldini, Paolo Cardoni,
Loredana Fasciolo, Marco Fioramanti, Marilena Menicucci,
Paolo Serreri

Stampa

Tipolitografia CSR, via di Pietralata, 157 - Roma

Hanno collaborato a questo numero

Corrado Colangelo, Fabrizio Dacrema, Amadigi di Gaula,
Vincenza Fanizza, Franco Frabboni, Gianna Fracassi, Anita
Garrani, Massimo Mari, Oriolo, Lucia Peloso, Daniela
Pietripaoli, Dario Ricci, Nadia Riccio, Andrea Stella

Tiratura giugno-luglio: 3000 copie
ISSN 2280-4315

Noi e il terremoto

NON LASCIAMOLI SOLI

ANNA MARIA VILLARI

Mentre chiudiamo questo numero della rivista, il nostro pensiero va all'Emilia Romagna e ai territori vicini sconvolti da un terremoto che sembra non finire più.

Aree considerate a rischio sismico infimo sono in ginocchio da oltre un mese. Morti, crolli, l'economia in crisi, la storia cancellata sotto le macerie di chiese, campanili, palazzi. I terremoti forse non si possono prevedere, ma certo ci si può cautelare. I capannoni industriali che hanno schiacciato i lavoratori dovevano essere costruiti con sistemi più sicuri e invece no, quindi sono crollati. Un paese come l'Italia che da decenni disprezza, deprezza e offende il suo territorio, lascia nell'incuria i suoi monumenti, non mette in sicurezza edifici pubblici, tra cui le scuole, e strutture industriali finisce per moltiplicare una tragedia già grande quale un terremoto, da cui diventa più difficile e più costoso riprendersi. Se mai ci si potrà riprendere: basti pensare a L'Aquila e al suo un tempo meraviglioso centro storico.

L'Italia ha bisogno di mettere in sicurezza il suo territorio e il suo immenso patrimonio artistico e monumentale. Rinasceranno le torri e i campanili emiliani, simbolo della storia dei comuni colpiti, dell'identità dei loro abitanti? Ce lo auguriamo, ma c'è bisogno di investimenti. Investire prima per non spendere di più dopo e non perdere irrimediabilmente vite e patrimoni. Questa è la sfida che viene richiesta dopo ogni tragedia "naturale". Ma ogni volta gli impegni restano parole al vento e l'Italia continua a essere devastata dalla speculazione che amministratori incapaci o corrotti continuano a consentire.

Il terremoto lascia tracce indelebili anche nella vita delle persone, non solo quelle che hanno perso la casa e gli affetti più cari. La paura, il senso di abbandono, la perdita di "normalità"... Dopo i primi momenti in cui scatta la gara di solidarietà, poi c'è il rischio che tutto si spenga e il terremoto resti un problema di chi l'ha subito.

E allora ben venga la bella iniziativa promossa dalla FLC Cgil. "Insieme la scuola non crolla", si chiama così, e vuol dire che proprio in questi mesi estivi saranno organizzate attività educative e ludiche per bambini e ragazzi dai 3 ai 14 anni. Di che si tratta, dunque? È un progetto che consentirà con l'aiuto di volontari - insegnanti, studenti universitari e personale Ata - di istituire tanti luoghi accoglienti dove ragazzi e bambini potranno giocare, studiare, conoscere, esplorare, prepararsi al nuovo anno scolastico tentando di superare anche la paura del terremoto. Il progetto è promosso anche dall'associazione Proteo Fare Sapere ed è organizzato con la collaborazione della facoltà di scienze della formazione dell'università di Bologna. Il bello è che sono arrivate tantissime adesioni. La FLC offre quindi una solidarietà e una presenza attiva nel suo campo di competenza.

"Quello che facciamo è soltanto una goccia nell'oceano - ha detto Maria Teresa di Calcutta - ma se non ci fosse, quella goccia all'oceano mancherebbe".

■

Per informazioni: www.flcgil.it

AL SICURO A PARTIRE DALLE SCUOLE

MASSIMO MARI

È del 1996 la legge quadro sull'edilizia scolastica. In 16 anni si è fatto poco o niente. Invertire questa sciagurata tendenza è possibile. Servono tanti soldi e tanti anni. Ma soprattutto cominciare

L'Italia è il Paese delle emergenze irrisolte. A quelle tradizionali, ormai endemiche, se ne aggiungono in continuazione di nuove, dovute a ragioni ed eventi contingenti cosicché il fenomeno tende ad allargarsi in maniera esponenziale anche per via dell'intreccio tra vecchie e nuove contraddizioni che ne ostacolano una normale e positiva esplicazione. Sotto questo aspetto il caso della messa in sicurezza degli edifici scolastici è quanto mai eclatante.

Annoverato tra le *emergenze storiche*, sintetizza un paradosso tutto italiano dove l'incompiutezza e il provvisorio tendono a divenire permanenti anche per scelta politica. Lo stesso governo Monti sembra orientarsi verso un approccio *continuista* del problema piuttosto che intervenire alla radice della *vexata quaestio*, in quanto esclude l'individuazione delle risorse rinviando a un domani, più o meno prossimo, la definizione di un "Piano nazionale di edilizia scolastica". Il progetto di "modernizzazione del patrimonio immobiliare scolastico e riduzione dei consumi e miglioramento dell'efficienza degli usi finali di energia" contenuto nella legge semplificazioni e crescita, recentemente approvata dal Parlamento, salvo alcune marginali specificazioni, è decisamente carente sotto questo punto di vista proprio perché non affronta la questione delle risorse e della loro reperibilità. Si ha, piuttosto, l'impressione che ancora una volta ci si limiti solo alle enunciazioni rinunciando

all'individuazione di strategie risolutive dei problemi. Tant'è che la stessa Camera ha ritenuto opportuno ricordare, in un ordine del giorno, che nel decennio passato i vari stanziamenti per la messa in sicurezza degli edifici hanno seguito tre linee di intervento, oggi praticamente asciugate, che, comunque, vanno tenute in considerazione.

L'importante è cominciare

Un monito politico che richiama la necessità di programmare e allocare precise risorse da assegnare alla *titanica impresa*. A gennaio di quest'anno il Cipe ha sbloccato gli ultimi 456 milioni di euro del famoso miliardo, stornato dai Fondi Fas e messo a disposizione nel 2009 dal governo Berlusconi per far fronte all'emergenza. Si tratta di una provvisoria boccata d'ossigeno dopo la quale non rimane più niente! Ben poca cosa se si pensa che l'attuale fabbisogno per una bonifica completa del nostro patrimonio edilizio a uso scolastico è di tutt'altra entità.

All'indomani dei fatti luttuosi di Rivoli¹, l'allora responsabile della Protezione Civile, il sottosegretario Guido Bertolaso, stimò che sarebbero serviti almeno 13 miliardi di euro per mettere a norma le nostre scuole.

Per la prima volta venne valutata la quantità delle risorse indispensabili per fronteggiare l'annoso problema che, sebbene "difficilmente sostenibile" nel breve termine, avrebbe dovuto rappresentare l'orizzonte entro cui impostare



Vecchie e nuove emergenze



le successive politiche di bilancio. Tendenza questa largamente disattesa, per non dire osteggiata, tant'è che ancora oggi il problema viene riproposto in tutta la sua drammaticità.

Eppure, già nel 1996 (16 anni fa) si cominciò a parlare dell'edilizia scolastica come *urgente questione da affrontare* con il varo della legge quadro n. 23, nota come legge Masini (*Norme per l'edilizia scolastica*). Cosciente di ciò il legislatore, oltre che riordinare il sistema attribuendo a Province e Comuni competenze e responsabilità in materia di costruzione, manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici scolastici, prevede una partecipazione diretta dello Stato con l'assegnazione alle Regioni di appositi finanziamenti, sotto forma di mutui a totale ammortamento, attribuiti attraverso piani triennali di programmazione. Vennero, così, poste le premesse politiche, giuridiche ed economiche che, con l'ausilio di un'anagrafe aggiornata del patrimonio immobiliare, avrebbero portato alla progressiva messa a norma degli edifici.

Un new deal per la sicurezza

La storia ci consegna, invece, una realtà totalmente diversa e per certi versi ancor più inquietante sul piano delle scelte politiche come quella perseguita dai governi di centrodestra di abbandonare l'attività di programmazione degli interventi e di sostituirla con stanziamenti economici *una tantum* largamente inadeguati e costellati da rinvii, ritardi, ostacoli burocratici e procedure infinite nell'assegnazione delle risorse. Basti pensare che complessivamente lo Stato ha stanziato complessivamente in 16 anni, ossia dalla legge Masini in poi, solo un quarto delle risorse necessarie stimate da Bertolaso. Il mondo della scuola e la società civile chiedono da anni una piena e diretta assunzione di responsabilità da parte dell'esecutivo e quindi dello Stato in maniera tale da invertire radicalmente la tendenza fino a oggi praticata cominciando, in una logica di programmazione pluriennale, a investire seriamente e con risorse adeguate sulla messa a norma delle scuole anche per via del contributo che questi interventi possono produrre per il rilancio dello sviluppo del nostro Paese. Tali

interventi devono essere contestualmente accompagnati, per lo meno, da tre azioni politiche ben precise che possono innescare processi positivi. In primo luogo è necessario svincolare le opere di edilizia scolastica degli enti locali dal patto di stabilità; in secondo luogo vanno rese più snelle le procedure di assegnazione dei finanziamenti ai comuni e alle province; infine è indispensabile avviare una *spending review* tesa a razionalizzare le spese a cominciare da quelle sostenute dagli enti locali per gli affitti degli immobili a uso scolastico. Oggi non è più rinviabile l'avvio di un *new deal* in materia di sicurezza e messa a norma degli edifici scolastici che nel medio termine riesca ad assicurare ai nostri figli e a quanti ci lavorano un ambiente sicuro, sano e qualitativamente valido degno di uno Stato civile. ■

¹ Il 22 novembre del 2008 crolla un liceo a Rivoli, vicino Torino, e muore un ragazzo di 17 anni. Sei anni prima, nel 2002, a S. Giuliano di Puglia un leggero terremoto provoca un solo danno: il crollo di una scuola elementare. Muoiono 27 bambini e una maestra.

Abolizione del valore legale del titolo di studio

UNA RISPOSTA SBAGLIATA

ANDREA STELLA

Il valore legale e la responsabilità dello Stato sulla qualità dell'istruzione. Il rapporto non sempre virtuoso tra valore legale e valore sostanziale. Il mercato dei titoli. La situazione nei paesi anglosassoni. Gli impegni tra paesi europei

Cosa si intende per abolizione del valore legale del titolo di studio? I cittadini, chiamati a esprimere la propria opinione sul tema, sono davvero a conoscenza del suo significato e di quali ne siano le reali conseguenze? Quali provvedimenti legislativi verrebbero adottati per dar corso all'abolizione del valore legale del titolo di studio? La sua abolizione sarebbe un punto di arrivo o non piuttosto il punto di partenza per dar vita ad un *ranking* delle università italiane e a una loro classificazione in "research universities" e "teaching universities"? Quale modello di università si vuole introdurre in Italia? Quale reale rapporto sussiste tra i titoli di studio conferiti e il loro valore in Europa e in altri paesi avanzati? Vorrei sviluppare una riflessione che provi a dare risposta ad alcuni dei quesiti posti.

Il significato del valore legale del titolo di studio nell'ordinamento italiano

Prima di tutto vorrei chiarire che cosa si debba intendere con l'espressione *valore legale del titolo di studio* e quale sia il suo significato. Va subito precisato che nessuna legge fornisce una definizione di *valore legale del titolo di studio*, cosicché nel seguito converrà fare riferimento a quanto autorevolmente scritto dal Servizio studi del Senato: "Con l'espressione *valore legale del titolo di studio* si indica l'insieme degli effetti giuridici che la legge ricollega a un determinato titolo scolastico o accademico, rilasciato da uno degli istituti

scolastici o universitari, statali o non, autorizzati a rilasciare titoli di studio [...]. Il valore legale del titolo di studio non è dunque un istituto giuridico che trovi la sua disciplina in una specifica previsione normativa, ma va desunto dal complesso di disposizioni che ricollegano un qualche effetto al conseguimento di un certo titolo scolastico o accademico."

A maggior chiarimento "si potrebbe dire che con l'espressione "valore legale" si fa riferimento a quella particolare condizione, sul piano dell'efficacia oggettiva, nella quale l'ordinamento italiano pone i titoli di studio riconosciuti. Ad essi soli la legge annette l'idoneità a produrre determinati effetti giuridici. Un titolo attesta, difatti, in primo luogo il raggiungimento di un determinato tipo o livello di preparazione; e, nel caso di titoli riconosciuti, questa attestazione ha un rilievo particolare essendo fornita di "certezza legale e valevole erga omnes". Sulla base di tali definizioni è evidente che parlare di abolizione del valore legale del titolo di studio appare privo di ogni significato se non si indicano con precisione quali sono 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. concetto è espresso con grande chiarezza dal DM 270/2004: "I titoli conseguiti al termine



dei corsi di studio dello stesso livello, appartenenti alla stessa classe, hanno identico valore legale [...]” (Art. 4, comma 3).

L'argomentazione, molto spesso riportata a sostegno dell'abolizione il valore legale del titolo di studio, secondo la quale si eviterebbe così che i titoli conseguiti con votazioni elevate presso università “generose” possano dare ingiusti vantaggi su quelli conseguiti presso università più “severe e rigorose” è perciò priva di ogni fondamento. Il voto non ha alcuna attinenza con il valore legale del titolo di studio e il fatto che spesso esso venga ricollegato anche alla votazione con la quale il titolo è conferito costituisce un'ulteriore conferma della scarsa chiarezza e della confusione nella quale si muove il dibattito su questo tema.

L'eventuale utilizzazione della votazione nei pubblici concorsi è una questione che merita certamente di essere affrontata, ma riguarda tutta un'altra storia. Per quanto riguarda invece gli esami di abilitazione all'esercizio delle professioni regolamentate, non solo il voto del titolo di studio non rientra nella valutazione, ma neppure è reso noto alla commissione.

L'origine del valore legale del titolo di studio nell'ordinamento italiano

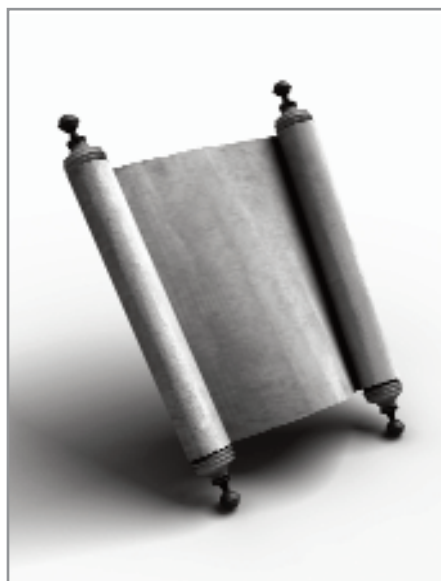
L'impostazione dell'ordinamento italiano, fondato sul valore legale del titolo di studio, è già presente nella legge Gentile, recepita poi in maniera sostanzialmente inalterata dal Testo unico delle leggi sull'istruzione superiore ove si stabilisce (art. 167): “Le Università e gli Istituti superiori conferiscono, in nome della Legge, le lauree ed i diplomi determinati dall'ordinamento didattico”. E ancora (art. 172). “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 Univer-

sità 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.”

La Costituzione recepisce sostanzialmente l'impostazione precedente, stabilendo: “La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione [...]. È prescritto un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la con-



clusione di essi e per l'abilitazione all'esercizio professionale (art. 33)” e inoltre: “Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso i casi dalla legge” (art. 97).

Tali disposizioni stabiliscono una sorta di “valore legale indiretto” (Cassese) del titolo di studio, che continua invece a mantenere valore di sola qualifica accademica. Esso costituisce requisito necessario per la prosecuzione degli studi, per l'ammissione ai pubblici concorsi e per l'ammissione agli esami di abilitazione all'esercizio delle professioni disciplinate dalla legge, dette anche professioni regolamentate, ma non è sufficiente né per accedere diretta-

mente al pubblico impiego né all'esercizio della professione. Inoltre, il possesso di un titolo avente valore legale è richiesto esclusivamente nell'ambito della sfera pubblica, ovvero in tutti quei casi nei quali lo Stato assume una pubblica responsabilità nell'interesse generale.

Una funzione di garanzia

Il valore legale attribuito a un titolo di studio non costituisce un fatto puramente formale e burocratico, come da alcuni sostenuto, ma svolge piuttosto la funzione di garanzia del valore sostanziale che lo Stato fornisce, sia assicurando la presenza di determinati contenuti nei percorsi formativi, sia garantendo il rispetto di determinati standard qualitativi di docenza qualificata e di idonei strumenti e strutture didattiche, sotto il controllo e la responsabilità del Ministro che si avvale, a tali fini, di organismi di rappresentanza e consultivi. È in tale ottica che la legge attribuisce al titolo di studio una funzione di filtro, per garantire che ai pubblici concorsi e agli esami di stato per l'accesso alle professioni regolamentate possano essere ammessi esclusivamente i laureati in possesso di idonee e congruenti competenze, acquisite attraverso specifici curricula dei corsi di studio, e di una personale preparazione certificata dall'aver superato i corrispondenti esami di profitto.

Lo Stato Italiano, come d'altra parte avviene in tutta Europa, si è sempre riservato, nel pubblico interesse, il ruolo di garante della qualità della formazione superiore; tale funzione è esercitata sia assicurando la qualità dell'insegnamento come conseguenza della severa selezione attuata attraverso la normativa dei concorsi di accesso alla docenza universitaria, sia stabilendo i contenuti curriculari minimi attraverso la predisposizione e il controllo degli ordinamenti didattici, sia garantendo la preparazione personale degli studenti attraverso lo strumento degli esami.

Abolizione del valore legale del titolo di studio

La transizione dal centralismo all'autonomia

Con l'istituzione del ministero dell'Università della ricerca scientifica e tecnologica nel 1989 si avvia il processo di autonomia degli atenei, dando finalmente attuazione a quanto previsto dall'art. 33 della Costituzione: "Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato".

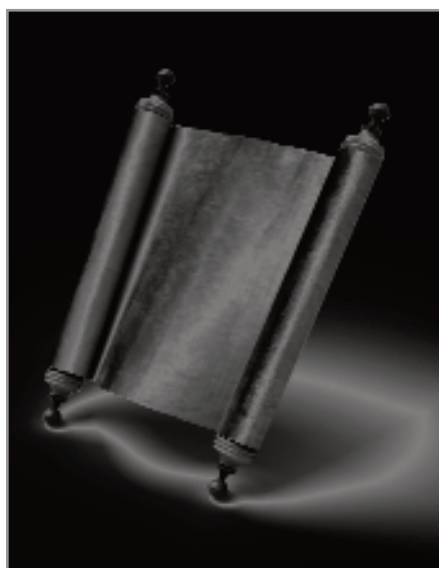
Nel conferire l'autonomia statutaria agli Atenei, la legge prescrive che sia garantito il valore legale del titolo di studio, stabilendo: "[...] gli statuti delle università sono emanati con decreto del rettore nel rispetto delle norme che regolano il conferimento del valore legale ai titoli di studio e dei principi di autonomia di cui all'articolo 6" (a. 16, 2) [...] ancora: "Gli statuti devono comunque prevedere [...] l'adozione di curricula didattici coerenti e adeguati al valore legale dei titoli di studio rilasciati dall'università" (art. 16, comma).

Rimanendo in tema di autonomia didattica, con la *Legge Bassanini bis* vengono introdotte norme che affidano agli Atenei la disciplina degli ordinamenti didattici, stabilendo anche che uno o più Decreti ministeriali dovranno definirne i soli *criteri generali*, coerentemente con la Costituzione che riserva alla Repubblica la competenza di dettare le norme generali sull'istruzione e circoscrive il diritto degli Atenei a darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato (art. 33). Tali criteri generali trovano successivamente diretta applicazione nel Dm 509/99 (confermata poi dal Dm 270/04) che introduce le *Classi di Corsi di studio*. Esse "rappresentano la risposta al controverso quesito sulla compatibilità tra valore nazionale del titolo e autonomia didattica della singola università. Ogni Classe fissa le condizioni minime, in termini di obiettivi e attività formative, che gli Atenei devono rispettare nella definizione degli Ordinamenti didattici dei propri Corsi da

collocare nella Classe; soddisfatti tali requisiti, i Corsi hanno tutti il medesimo valore legale" (Luzzatto, Stella).

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

Come si è già detto il *valore legale* del titolo di studio deve costituire una precisa garanzia del suo *valore sostanziale*; in assenza di tale garanzia esso si trasforma in un puro atto formale privo di significato.



Per molto tempo la corrispondenza tra *valore legale* e *valore sostanziale* del titolo di studio è stata garantita da un sistema della formazione superiore caratterizzato da un impianto marcatamente centralistico e statalistico, nel quale ogni atto era sotto il rigido controllo del Ministro. I corsi di studio erano istituiti con autorizzazione del Ministro, erano corredati di una specifica dotazione organica di docenti, reclutati mediante concorsi nazionali e i loro ordinamenti didattici rispettavano rigide tabelle ministeriali per garantire percorsi formativi omogenei sull'intero territorio nazionale. Ma con la trasformazione della formazione superiore da sistema elitario a sistema di

massa, con il progressivo riconoscimento dell'autonomia agli Atenei (statutaria, ordinamentale e di reclutamento) e con l'offerta formativa che gli atenei giustamente declinano sulla base di esigenze anche legate al territorio, il meccanismo autorizzativo ha iniziato a mostrarsi sempre più inadeguato e inefficace a garantire il *valore sostanziale* e la certezza del titolo conseguito.

Il Consiglio Universitario Nazionale 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; ha anche documentato come questi ultimi, oltre a dimostrarsi sostanzialmente inefficaci, si sono spesso rivelati controproducenti e ha ribadito la necessità di garantire la qualità dei singoli corsi di studio entrando nel merito dei risultati ottenuti da ciascuno di essi. Per tali motivi il Cun ha ripetutamente 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 richiede l'avvio di un processo articolato che preveda per ogni singolo corso di studio l'autovalutazione interna e la valutazione esterna da parte di un organismo terzo, indipendente sia dagli Atenei sia dal Ministero. Peraltro tale è l'impegno che l'Italia ha assunto a Berlino fin dal 2003, a conclusione dalla Conferenza dei Ministri europei responsabili della formazione superiore. E non è sufficiente chiamare *accreditamento* dei corsi di studio quello che è in realtà una semplice *autorizzazione* preventiva, fondata su potenzialità teoriche e requisiti minimi/necessari di carattere generale e non su una puntuale e specifica verifica dei risultati conseguiti dai corsi di stu-

dio, della soddisfazione degli studenti, della conformità agli obiettivi prefissati e della rispondenza nel mondo del lavoro. Si può dunque affermare che 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.

Su questo tema il CUN ha lanciato un vero e proprio grido d'allarme, come nella mozione del 25 maggio 2010 sulle università telematiche in cui si legge: *"In particolare si sottolinea il fatto che, attraverso il meccanismo di "accreditamento" previsto con Decreto Interministeriale 17 aprile 2003, viene a costituirsi una procedura autorizzativa molto semplificata, che consente l'istituzione di una nuova tipologia di università, attraverso un canale autonomo e parallelo al sistema esistente, senza che ne siano definiti i requisiti fondamentali e previste le necessarie garanzie."*

La responsabilità pubblica nell'istruzione superiore

A iniziare dal *meeting* di Praga (2001), i ministri europei responsabili per la formazione superiore, riuniti per monitorare i progressi nell'ambito del processo di Bologna, hanno sistematicamente sottoscritto nel loro comunicato finale il principio secondo il quale l'istruzione universitaria è *un bene pubblico e una responsabilità pubblica*. A conferma di tale principio nel 2007, il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha adottato la raccomandazione CM/Rec(2007)6 sulla responsabilità pubblica per l'insegnamento superiore e la ricerca. In particolare essa individua la responsabilità esclusiva delle autorità pubbliche per la definizione del quadro generale dell'insegnamento superiore e della ricerca, che riguarda il quadro normativo, la struttura dei corsi e il quadro dei titoli del sistema dell'educazione superiore, il quadro per il riconoscimento dei titoli stranieri e il

quadro dell'informazione in materia di educazione superiore. Si può anche osservare che le responsabilità dello Stato, individuate nello spazio europeo dell'istruzione superiore, non sono difformi da quelle previste dalla normativa italiana.

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 finali. La ratifica della Convenzione di Lisbona da parte italiana è avvenuta con la legge 11 luglio 2002, n. 148; il DPR 30 luglio 2009, n. 189, in attuazione di essa, disciplina le pratiche di riconoscimento dei titoli stranieri ai fini dell'accesso alla pubblica amministrazione e delle successive progressioni di carriera, nonché dell'accesso al praticantato o al tirocinio per l'abilitazione all'esercizio di professioni regolamentate. Appare evidente che tali obblighi, derivanti dalla convenzione di Lisbona, presuppongano che ai titoli stranieri siano attribuiti gli stessi *effetti giuridici* dei titoli italiani corrispondenti o, in altre parole, il medesimo *valore legale*.

L'ANVUR come presidio di garanzia del valore legale del titolo di studio

L'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), istituita con DPR 1 febbraio 2010, n. 76, riduce parzialmente il grave ritardo accumulato dall'Italia rispetto agli impegni assunti in sede europea; nel decreto si legge infatti *"L'Agenzia svolge le funzioni di agenzia nazionale sull'assicurazione della qualità, così come previste dagli accordi europei in materia nell'ambito della realizzazione degli spazi europei dell'istruzione superiore e della ricerca [...]"* (art. 2, comma 3).

Inoltre all'art 3, co 1, il DPR stabilisce che l'Agenzia:
[...]

b) *definisce criteri e metodologie per la valutazione [...] dei corsi di studio universitari, ivi compresi i dottorati di ricerca, i master universitari e le scuole di specializzazione, ai fini dell'accreditamento periodico degli stessi da parte del Ministro [...];*

d) *predispone [...] procedure uniformi per la rilevazione della valutazione dei corsi da parte degli studenti, fissa i requisiti minimi cui le Università si attengono per le procedure di valutazione dell'efficacia della didattica e dell'efficienza dei servizi effettuate dagli studenti [...];*

e) *elabora e propone al Ministro i requisiti quantitativi e qualitativi, in termini di risorse umane, infrastrutturali e finanziarie stabili, e di adeguatezza dei programmi di insegnamento e di capacità di ricerca [...] per l'attivazione, la chiusura o l'accorpamento di tutti i corsi di studio universitari, ivi compresi i dottorati di ricerca, i master universitari e le scuole di specializzazione.*

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 perfino 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, confermando la visione europea secondo la quale la qualità dell'istruzione e della ricerca 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*).

L'accreditamento dei corsi come garanzia sostanziale del valore legale del

Abolizione del valore legale del titolo di studio

titolo di studio

Un ulteriore importante passo avanti per accrescere la qualità della formazione universitaria italiana e per garantire il *valore sostanziale* dei titoli di studio, in coerenza con lo Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore, è rappresentato dal Legislativo 27 gennaio 2012, n. 19. 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)". E ancora: "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 inoltre: "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, finalmente, che l'accREDITamento iniziale corrisponde all'autorizzazione e che l'accREDITamento di un corso di studio richiede più articolate e complesse procedure.

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

La situazione nel Regno Unito e negli Stati Uniti

Contrariamente a ciò che si dice comunemente, il valore legale del titolo di studio esiste anche nei paesi anglosassoni (Regno Unito e Stati Uniti), ma è attribuito con modalità diverse e in maniera più indiretta.

Nel Regno Unito il potere di rilasciare il titolo di studio è riconosciuto per legge a organizzazioni che siano state in tal senso formalmente autorizzate direttamente dal Parlamento oppure dal *Privy Council* (organismo consultivo del go-

verno), con un atto di autorizzazione che prende il nome di *Royal Charter*, alla cui emanazione contribuisce, con funzione consultiva, la *Quality Assurance Agency for Higher Education* (QAA), Agenzia terza che svolge funzione di garanzia della qualità dell'educazione superiore.

Negli Stati Uniti non è previsto un sistema di controllo diretto sull'educazione universitaria a livello federale, e di conseguenza la qualità dei corsi offerti risulta molto disomogenea. Al fine di assicurare un livello minimo comune di qualità dell'offerta formativa e per limitare gli inconvenienti che tale impostazione liberista ha prodotto è stata introdotta, a livello federale, la pratica dell'accREDITamento, disciplinata dal Titolo 34, Capo VI, § 602 del *Code of Federal Regulations*. Il Dipartimento federale dell'educazione rende pubblica la lista delle agenzie di accREDITamento riconosciute, costituite da associazioni private che elaborano criteri di valutazione delle istituzioni educative e verificano se tali criteri sono rispettati.

L'inserimento di un'agenzia nella lista delle agenzie riconosciute dal governo federale è garanzia che essa è considerata affidabile nel processo di valutare la qualità dalle istituzioni educative che essa accredita. Si tratta dunque di un riconoscimento indiretto del valore dei titoli da parte del governo federale. Oltre che al Dipartimento federale dell'educazione, il potere di riconoscere le agenzie di accREDITamento è attribuito anche a un soggetto privato, il *Council for Higher Education Accreditation* (CHEA), che rappresenta circa 3.000 università degli Stati Uniti.

In ogni caso sistema dell'accREDITamento non stabilisce un *ranking*. Esso è semplicemente volto ad assicurare che un corso o una istituzione rispondano a determinati standard di qualità.

I titoli mills

La mancata o limitata sorveglianza sui titoli di studio ha condotto al preoccupante e crescente fenomeno del rilascio di titoli ingannevoli da parte di organizzazioni irregolari. Secondo uno studio recente (LANTERO) vi sono numerosi istituti, indipendenti dai sistemi nazionali d'istruzione superiore, che rilasciano titoli di studio, solitamente in brevissimo tempo (da sette giorni a pochi mesi), a fronte del pagamento di cifre molto consistenti, senza richiedere né percorsi formativi strutturati né prove d'esame. I titoli da esse rilasciati sono usualmente denominati *degree mills* o *diploma mills* e sono palesemente falsi o irregolari (*fake degree/diploma, bogus degree/diplo-ma*).

Il preoccupante fenomeno viene monitorato dai diversi governi nazionali e dall'Europa. Nel 1986 il Consiglio d'Europa pubblicò un elenco di istituzioni i cui titoli non erano riconosciuti ufficialmente in Europa. L'elenco conteneva oltre 700 istituzioni, attive nel settore dell'istruzione superiore, prive di riconoscimento e suddivise per paesi. I paesi maggiore presenza di istituzioni irregolari erano: Uniti con 330, Regno Unito con 150, Italia con 36, Svizzera con 30. Un nuovo rapporto, pubblicato nel 1996, a dieci anni di distanza, evidenziava quasi un raddoppio delle istituzioni irregolari (da 700 a circa 1.300), ma i paesi con il maggior numero di *bogus institutions* i medesimi: gli Stati Uniti con più di 400, il Regno Unito con 195, l'Italia con 143 e la Svizzera con 97. Appare significativo che i numeri siano maggiori proprio nei paesi dove il valore legale del titolo di studio è meno solido o dove il controllo sulla qualità della formazione superiore è esercitato dallo Stato in maniera indiretta. Ancora più preoccupante è l'abnorme crescita verificatasi in Italia.

Si tratta dunque di un fenomeno in rapida crescita e c'è da ritenere che la spinta all'acquisto del titolo "ingannevole" subirebbe una netta accelerazione in assenza di una efficace protezione del valore legale dei titoli da parte dello Stato.

Abolire il valore legale del titolo di studio?

È noto che esiste in Italia una corrente di pensiero che propugna da tempo la necessità di procedere all'*abolizione del valore legale del titolo di studi*, come panacea di tutti i mali. Tale posizione "abolizionista" ha trovato un forte riscontro, e apparentemente anche una sostanziale condivisione, nel documento *Linee Guida del Governo per l'Università del 6 novembre 2008*, nel quale è scritto: "Il Governo ritiene indispensabile affrontare il tema del valore legale del titolo di studio. Si tratta infatti di un istituto le cui ragioni d'essere, oggi, sembrano ad alcuni superate 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 prospettiva, l'accreditamento, deve quindi farsi carico di garantire il valore sostanziale dei titoli rilasciati dagli atenei, superando una concezione formalistica che è anche causa non ultima di alcune degenerazioni del sistema."

Sulla base di tali indicazioni la 7° Commissione Permanente del Senato ha condotto sul tema specifico una assai approfondita indagine conoscitiva i cui risultati pubblici sono riportati nei due documenti "Il valore legale del titolo di studio, Contesto europeo ed elementi di legislazione comparata, marzo 2011, n. 280", e "Documento conclusivo, approvato dalla commissione, dell'indagine conoscitiva sugli effetti connessi all'eventuale abolizione del valore legale del diploma di laurea. (si veda in proposito l'articolo di Fabio Matarazzo su Articolo 33 n. 3-4/2012- ndr).

Il primo di essi è stato redatto dal Servizio studi del Senato - Ufficio ricerche sulla legislazione comparata e per le relazioni con il CERDP, mentre il secondo documento è stato predisposto a cura della stessa 7° Commissione, a di una molto articolata serie di parlamentari; in quest'ultimo particolarmente impor-

tante è il capitolo dedicato alle conclusioni alle quali la Commissione è pervenuta.

In presenza di tali approfondite e in buona misura conclusive indagini appare sotto molti aspetti sorprendente che il governo abbia deciso di sottoporre a consultazione pubblica un tema di così difficile lettura e dalle implicazioni così complesse da non potersi certo ridurre a superficiali e frettolose conclusioni. Per dirla con Sabino "[...] il tema del valore legale dei titoli di studio è una nebulosa. Esso non merita filippiche, ma analisi distaccate, che non partano da furori ideologici o da modelli ideali, bensì da una valutazione delle condizioni delle strutture pubbliche e professionali e dei condizionamenti derivanti dal riconoscimento dei titoli di studio sull'assetto della scuola e dell'università."

Considerazioni conclusive

Sulla base dell'analisi svolta, abolire il valore legale del titolo di studio appare oggi in Italia come la rinuncia da parte dello Stato al suo ruolo di garante della qualità della formazione superiore e la rinuncia a svolgere la propria funzione pubblica di controllo e responsabilità.

Tutta la legislazione italiana, prima e dopo l'autonomia, si è sempre mossa nella direzione opposta rispetto all'abolizione del valore legale. La stessa legge 30 dicembre 2010, n. 240 e le deleghe in essa previste vanno nella direzione di ricondurre, con maggior forza, alla competenza dello Stato la responsabilità di assicurare alla formazione superiore un elevato livello di qualità. I processi di Valutazione della Qualità della Ricerca, VQR, le nuove e (si spera) più rigorose modalità di reclutamento e le procedure di accreditamento dei corsi di studio vanno chiaramente in questa direzione.

In particolare con l'accreditamento dei corsi di studio si riconosce allo Stato la competenza di stabilire quali di essi possiedano qualità sufficiente per essere attivati e con le normative sul re-

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

Il fatto che coloro che sostengono, con convinzione, l'esigenza di abolire il valore legale del titolo di studio siano gli stessi ispiratori della riforma introdotta con la Legge 30 dicembre 2010, n. 240 appare una incomprensibile contraddizione di termini, un vero e proprio ossimoro.

Sulla base di quanto detto appare chiaro che l'abolizione del valore legale del titolo di studio costituirebbe una risposta sbagliata a problemi che pur esistono, ma che vanno affrontati e risolti con strumenti e metodi diversi, peraltro già previsti e avviati. ■

Andrea Stella, Università degli Studi di Padova