

XVI legislatura

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.



Servizio Studi

Direttore: Daniele Ravenna

Segreteria

tel. 6706_2451

Uffici ricerche e incarichi

Settori economico e finanziario

Reggente ufficio: S. Moroni _3627

Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco _2104

Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: G. Buonomo _3613

Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi _3476

Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci _2988

Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: F. Cavallucci _3443

S. Marci _3788

Politica estera e di difesa

Reggente ufficio: A. Mattiello _2180

Reggente ufficio: A. Sanso' _2451

Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli _2114

Legislazione comparata

Reggente ufficio: S. Marci _3788

Documentazione

Documentazione economica

Emanuela Catalucci _2581

Silvia Ferrari _2103

Simone Bonanni _2932

Luciana Stendardi _2928

Michela Mercuri _3481

Beatrice Gatta _5563

Documentazione giuridica

Vladimiro Satta _2057

Letizia Formosa _2135

Anna Henrici _3696

Gianluca Polverari _3567

Antonello Piscitelli _4942

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVI legislatura

**Il valore legale
del titolo di studio**

*Contesto europeo ed
elementi di legislazione
comparata*

marzo 2011
n. 280

a cura di: S. Marci

INDICE

1. IL VALORE LEGALE DEL TITOLO DI STUDIO IN ITALIA.....	7
2. TITOLI DI STUDIO E OGGETTO DEI CORSI DI STUDIO.....	9
3. IL CONTESTO EUROPEO (1): LA CREAZIONE DELLO SPAZIO EUROPEO DELL'ISTRUZIONE SUPERIORE E LE GARANZIE DELLA QUALITÀ DELL'ISTRUZIONE UNIVERSITARIA IN EUROPA	12
3.1. L'antefatto: il sistema ECTS.....	13
3.2. La Convenzione di Lisbona sul riconoscimento dei titoli di studio	14
3.3. La Dichiarazione della Sorbona e il Processo di Bologna - lo Spazio europeo dell'istruzione superiore	16
3.4. In particolare, profili europei della garanzia della qualità dell'istruzione superiore.....	19
3.5. La responsabilità pubblica in materia di insegnamento superiore e di ricerca	21
3.6. Il <i>ranking</i> universitario	22
3.7. L'attuazione del Processo di Bologna in Italia	23
4. IL CONTESTO EUROPEO (2): LA NORMATIVA EUROPEA SUL RICONOSCIMENTO DELLE QUALIFICHE PROFESSIONALI	25
5. QUALITÀ DELL'ISTRUZIONE UNIVERSITARIA E ACCESSO ALLE PROFESSIONI IN INGHILTERRA E NEGLI STATI UNITI D'AMERICA	29
5.1. Inghilterra	29
5.1.1. <i>La valutazione esterna dell'istruzione universitaria</i>	29
5.1.2. <i>L'accesso alla professione di avvocato</i>	30
5.1.3. <i>L'accesso alla professione di ingegnere</i>	32
5.2. Stati Uniti d'America	34
5.2.1. <i>La valutazione del sistema educativo universitario: riconoscimento ed accreditamento</i>	34
5.2.2. <i>L'accesso alla professione di avvocato</i>	34
5.2.3. <i>L'accesso alla professione di ingegnere</i>	35
APPENDICE: LE FONTI NORMATIVE CITATE NEL TESTO	36

1. IL VALORE LEGALE DEL TITOLO DI STUDIO IN ITALIA

Con l'espressione "*valore legale del titolo di studio*" si indica l'insieme degli effetti giuridici che la legge ricollega ad un determinato titolo scolastico o accademico, rilasciato da uno degli istituti scolastici o universitari, statali o non, autorizzati a rilasciare titoli di studio.

Tali effetti possono essere interni al sistema scolastico o accademico - consentendo il passaggio tra i vari gradi dell'istruzione - o esterni allo stesso. Per quanto riguarda tale seconda categoria di effetti, il titolo di studio è, in particolare, requisito per l'accesso alle professioni regolamentate e agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni.

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.

Ai sensi dell'art. 172 del regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592, recante "*Approvazione del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore*", 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.

E' stato osservato che tale disposizione stabilisce una sorta di "*valore legale indiretto*": il titolo di studio non è necessario per l'esercizio della professione, bensì per l'ammissione all'esame di Stato, a sua volta necessario per l'esercizio della professione¹.

Tale assetto ha poi trovato conferma in Costituzione, ove l'art. 33, quinto comma, stabilisce che è prescritto un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi e per l'abilitazione all'esercizio professionale.

Le leggi regolatrici delle varie professioni indicano il titolo di studio necessario per l'accesso. Ad esempio, l'art. 17 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, recante "*Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore*", stabilisce che per l'iscrizione all'albo dei procuratori (oggi, albo

¹ S. Cassese, *Il valore legale del titolo di studio*, in *Annali di Storia delle Università italiane* - Volume 6 (2002).

degli avvocati) è necessario, tra le altre cose, essere in possesso della "*laurea in giurisprudenza conferita o confermata in una università della Repubblica*".

Il valore indiretto trova conferma anche nell'altro ambito in cui può assumere rilevanza il titolo di studio: l'accesso alla pubblica amministrazione. Come è noto, infatti, l'art. 97, terzo comma, Cost. prevede che agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.

Il D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3² indica il titolo di studio necessario per l'accesso alle varie carriere della pubblica amministrazione. Si tratta tuttavia di un sistema superato in quanto, per la maggior parte degli impieghi pubblici, l'individuazione dei profili professionali e i requisiti per l'accesso sono attualmente oggetto di contrattazione collettiva. I dipendenti dello Stato in regime di diritto pubblico (ad es. magistrati, personale della carriera diplomatica, etc.) sono invece disciplinati dai rispettivi ordinamenti.

L'art. 16, comma 4, della legge 9 maggio 1989, n. 168³ stabilisce che gli statuti delle università debbano prevedere l'adozione di *curricula* didattici coerenti ed adeguati al valore legale dei titoli di studio rilasciati dall'università.

L'art. 7 del D.P.R. 5 giugno 2001, n. 328⁴ prevede che 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 di crediti formativi.

Più in generale, l'art. 4 del D.M. 22 ottobre 2004, n. 270⁵ stabilisce che i titoli conseguiti al termine dei corsi di studio dello stesso livello, appartenenti alla stessa classe, hanno identico valore legale. Con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentito il CUN, di concerto con il Ministro della funzione pubblica, possono essere dichiarate, ai soli fini dell'accesso a specifiche posizioni funzionali del pubblico impiego, le equipollenze fra titoli accademici dello stesso livello afferenti a più classi.

Si ricorda, infine, che l'obbligo del previo conseguimento di un determinato titolo di studio per l'accesso ad alcune professioni deriva dal diritto comunitario e, in particolare, dalla direttiva 7 settembre 2005, n. 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e dal relativo provvedimento di recepimento interno, il decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206 (v. *infra*, paragrafo 4).

² "Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato".

³ "Istituzione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica".

⁴ "Modifiche ed integrazioni della disciplina dei requisiti per l'ammissione all'esame di Stato e delle relative prove per l'esercizio di talune professioni, nonché della disciplina dei relativi ordinamenti".

⁵ "Modifiche al regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei, approvato con D.M. 3 novembre 1999, n. 509 del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica".

2. TITOLI DI STUDIO E OGGETTO DEI CORSI DI STUDIO

Per quanto riguarda l'istruzione scolastica superiore, disposizioni relative ai titoli rilasciati al termine del corso di studi sono contenute nei nuovi regolamenti di riordino dei licei, degli istituti professionali e degli istituti tecnici, adottati, ai sensi dell'art. 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112⁶.

L'art. 11, comma 3, del D.P.R. 15 marzo 2010, n. 89, recante "*Regolamento recante revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico dei licei a norma dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133*", stabilisce infatti che, al superamento dell'esame di Stato conclusivo dei percorsi liceali, è rilasciato il titolo di diploma liceale, indicante la tipologia di liceo e l'eventuale indirizzo, opzione o sezione seguita dallo studente. Il diploma consente l'accesso all'università ed agli istituti di alta formazione artistica, musicale e coreutica, agli istituti tecnici superiori e ai percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore di cui ai capi II e III del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 25 gennaio 2008⁷, fermo restando il valore del diploma medesimo a tutti gli altri effetti previsti dall'ordinamento giuridico. Il diploma è integrato dalla certificazione delle competenze acquisite dallo studente al termine del percorso liceale.

Disposizioni analoghe sono contenute nell'art. 6, comma 4, del D.P.R. 15 marzo 2010, n. 87, recante "*Regolamento recante norme per il riordino degli istituti professionali, a norma dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133*", e nell'art. 6, comma 4, del D.P.R. 15 marzo 2010, n. 88, recante "*Regolamento recante norme per il riordino degli istituti tecnici a norma dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133*".

Per quanto riguarda l'istruzione universitaria, l'art. 3 del già ricordato D.M. 270/2004 individua i seguenti titoli:

⁶ "*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*", convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Il comma 3 dell'art. 64 prevede che, per la realizzazione di finalità di contenimento della spesa pubblica, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca predispone un piano programmatico di interventi volti ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, che conferiscano una maggiore efficacia ed efficienza al sistema scolastico. Per l'attuazione del piano, il Governo era autorizzato ad adottare regolamenti di delegificazione, con cui provvedere ad una revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico.

⁷ "*Linee guida per la riorganizzazione del Sistema di istruzione e formazione tecnica superiore e la costituzione degli istituti tecnici superiori*".

Titolo	Corso di studi corrispondente	Obiettivo del corso di studi	Durata normale del corso di studi
Laurea (L)	Corso di laurea	Assicurare allo studente un'adeguata padronanza di metodi e contenuti scientifici generali, anche nel caso in cui sia orientato all'acquisizione di specifiche conoscenze professionali. L'acquisizione di tali conoscenze professionali è preordinata all'inserimento del laureato nel mondo del lavoro ed all'esercizio delle correlate attività professionali regolamentate, nell'osservazione delle disposizioni di legge e dell'Unione europea.	3 anni (per il conseguimento della laurea lo studente deve avere acquisito 180 crediti)
Laurea magistrale (LM)	Corso di laurea magistrale	Fornire allo studente una formazione di livello avanzato per l'esercizio di attività di elevata qualificazione in ambiti specifici.	2 anni (per conseguire la laurea magistrale lo studente deve aver acquisito 120 crediti)
Diploma di specializzazione (DS)	Corso di specializzazione	Fornire allo studente conoscenze e abilità per funzioni richieste nell'esercizio di particolari attività professionali (il corso può essere istituito esclusivamente in applicazione di specifiche norme di legge o di direttive dell'Unione europea).	I crediti che lo studente deve aver acquisito per conseguire il diploma di specializzazione sono stabiliti con decreto ministeriale.
Dottorato di ricerca (DR)	Corso di dottorato di ricerca	Fornire allo studente le competenze necessarie per esercitare, presso università, enti pubblici o soggetti privati, attività di	

Titolo	Corso di studi corrispondente	Obiettivo del corso di studi	Durata normale del corso di studi
		ricerca di alta qualificazione (art. 4 della legge 3 luglio 1998, n. 210).	

La disposizione in esame fa salvo quanto disposto dall'art. 6 della legge 19 novembre 1990, n. 341⁸, in materia di formazione finalizzata e di servizi didattici integrativi.

In particolare, in attuazione dell'art. 1, comma 15, della legge 14 gennaio 1999, n. 4⁹, le università possono attivare, disciplinandoli nei regolamenti didattici di ateneo, corsi di perfezionamento scientifico e di alta formazione permanente e ricorrente, successivi al conseguimento della laurea o della laurea magistrale, alla conclusione dei quali sono rilasciati i master universitari di primo e di secondo livello. Per conseguire il master universitario lo studente deve aver acquisito almeno 60 crediti oltre a quelli acquisiti per conseguire la laurea o la laurea magistrale.

Il D.M. 16 marzo 2007 ha provveduto ad individuare le classi di lauree universitarie, con i relativi obiettivi formativi qualificanti e attività formative indispensabili.

Ad esempio, i laureati nei corsi di laurea della classe "Beni Culturali" devono:

- possedere una buona formazione di base e un adeguato spettro di conoscenze e di competenze nei vari settori dei beni culturali (patrimonio archeologico; storico-artistico; archivistico e librario; teatrale, musicale e cinematografico; demotnoantropologico; del paesaggio e dell'ambiente);
- possedere adeguate competenze relativamente alla legislazione e all'amministrazione e alla valorizzazione nel settore dei beni culturali;
- possedere la padronanza scritta e orale di almeno una lingua dell'Unione Europea, oltre all'italiano;
- essere in grado di utilizzare i principali strumenti informatici di gestione dei dati e della comunicazione telematica negli ambiti specifici di competenza.

Alle attività formative, distinte in attività formative di base e caratterizzanti, corrispondono gli ambiti disciplinari (lingua e letteratura italiana; discipline storiche; civiltà antiche e medievali; ecc.). Per ogni ambito disciplinare sono indicati i settori scientifico-disciplinari. Ad esempio, nell'ambito disciplinare "Lingua e letteratura

⁸ "Riforma degli ordinamenti didattici universitari". La disposizione richiamata prevede, tra l'altro, che le università possano attivare corsi di preparazione agli esami di Stato per l'abilitazione all'esercizio delle professioni ed ai concorsi pubblici; corsi di educazione ed attività culturali e formative esterne, ivi compresi quelli per l'aggiornamento culturale degli adulti, nonché, quelli per la formazione permanente, ricorrente e per i lavoratori; corsi di perfezionamento e aggiornamento professionale.

⁹ "Disposizioni riguardanti il settore universitario e della ricerca scientifica, nonché il servizio di mensa nelle scuole".

italiana" rientrano i seguenti settori: Letteratura italiana, Letteratura italiana contemporanea, Linguistica italiana, Filologia della letteratura italiana.

Un altro D.M. 16 marzo 2007 reca la determinazione delle classi di laurea magistrale.

Nel rispetto di quanto previsto dai suddetti decreti ministeriali, le università adottano regolamenti didattici di ateneo, che determinano:

a) le denominazioni e gli obiettivi formativi dei corsi di studio, indicando le relative classi di appartenenza;

b) il quadro generale delle attività formative da inserire nei *curricula*;

c) i crediti assegnati a ciascuna attività formativa e a ciascun ambito;

d) le caratteristiche della prova finale per il conseguimento del titolo di studio.

Tali determinazioni sono assunte dalle università previa consultazione con le organizzazioni rappresentative nel mondo della produzione, dei servizi e delle professioni con particolare riferimento alla valutazione dei fabbisogni formativi e degli sbocchi professionali.

Sono infine previsti ulteriori regolamenti didattici a livello di corso di studio.

3. IL CONTESTO EUROPEO (1): LA CREAZIONE DELLO SPAZIO EUROPEO DELL'ISTRUZIONE SUPERIORE E LE GARANZIE DELLA QUALITÀ DELL'ISTRUZIONE UNIVERSITARIA IN EUROPA

L'ultimo decennio ha registrato una notevole armonizzazione dei sistemi di istruzione universitaria nei vari paesi europei.

Tale processo di armonizzazione presenta caratteristiche del tutto singolari rispetto a quelli che hanno avuto luogo in altri settori.

Esso, infatti, non si è sviluppato all'interno del quadro giuridico dell'Unione europea, sebbene il processo di integrazione europea (e, in particolare, la libera circolazione delle persone all'interno dell'Unione) abbia costituito un forte stimolo per l'avvicinamento dei sistemi universitari.

L'armonizzazione si è svolta all'insegna della collaborazione e del dialogo tra Stati europei, Consiglio d'Europa, Unesco ed istituzioni dell'Unione europea. Conseguentemente, lo "Spazio europeo dell'istruzione superiore" ha una estensione più ampia rispetto all'Unione europea e vede oggi il coinvolgimento di 47 Paesi.

In secondo luogo, è da notare che il processo di armonizzazione in questione prescinde largamente dall'impiego di strumenti giuridici vincolanti. La sua evoluzione è stata scandita da impegni di carattere politico assunti dai Ministri

dell'università dei paesi partecipanti, nel corso di incontri periodici, e poi tradotti in riforme a livello nazionale.

3.1. L'antefatto: il sistema ECTS

L'entrata a regime, nel 1989, del programma di mobilità per gli studenti universitari *Erasmus* ha posto il problema di rendere il periodo trascorso all'estero integrabile nel piano di studi delle istituzioni di provenienza.

E' stato così introdotto lo *European Credit Transfer System* (ECTS), che consiste in un metodo comune di descrizione dei programmi di studio, attraverso l'attribuzione di crediti alle loro componenti¹⁰. Esso serve a rendere comparabili programmi di studio differenti. L'ECTS è basato sul carico di lavoro richiesto ad uno studente per conseguire i risultati di apprendimento attesi. In particolare, esso è basato sulla convenzione che 60 crediti misurino il carico di lavoro di uno studente a tempo pieno nell'arco di un anno accademico. Il carico di lavoro indica il tempo di cui gli studenti hanno generalmente bisogno per svolgere tutte le attività di apprendimento (partecipazione alle lezioni e ai seminari, realizzazione di progetti ed altri lavori, studio individuale ed esami) richieste per il raggiungimento dei risultati di apprendimento attesi. Nella maggior parte dei paesi europei il carico di lavoro annuo è compreso tra 1.500 e 1.800 ore; per cui un credito corrisponde a circa 25-30 ore di lavoro.

Come si è detto, esso inizialmente era stato concepito per il trasferimento dei crediti, al fine di facilitare il riconoscimento di periodi di studio all'estero e di aumentare così la qualità ed il volume della mobilità studentesca in Europa.

Successivamente (grazie anche al Processo di Bologna, v. *infra*), esso si è evoluto in un sistema di accumulazione, con la conseguenza che l'intero programma di studi è oggi riformulato in termini di crediti.

La prestazione dello studente è invece documentata da un voto basato sul sistema nazionale. Tuttavia, nell'ambito ECTS è in corso da lungo tempo una riflessione che ha portato a vari tentativi di progettare un sistema affidabile per l'interpretazione e la conversione dei voti. In base alla nuova tabella dei voti ECTS, le università sono invitate a indicare la distribuzione statistica dei voti attribuiti al loro interno, ossia la percentuale di studenti che ricevono i singoli voti del sistema nazionale.

Per utilizzare la Tabella dei voti ECTS occorre dunque compiere i seguenti passi:

1) identificare il gruppo di riferimento per il quale verrà calcolata la distribuzione dei voti (di norma un corso di studio, ma in alcuni casi un gruppo di studenti più ampio o diverso, come una Facoltà o un'area disciplinare);

2) raccogliere tutti i voti attribuiti al gruppo di riferimento identificato in un periodo di (almeno) due anni accademici;

¹⁰ Le informazioni riportate nel testo sono tratte dall'*ECTS Users' Guide*, reperibile sul sito della Commissione europea all'indirizzo http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc48_en.htm.

3) calcolare la distribuzione dei voti in termini percentuali per il gruppo di riferimento (ad esempio, corso di studio) identificato;

4) per il trasferimento dei voti tra due istituti, confrontare la tabella percentuale del corso di studio dell'altro istituto con quella del proprio corso. Sulla base di tale confronto, si possono convertire i singoli voti.

3.2. La Convenzione di Lisbona sul riconoscimento dei titoli di studio

La Convenzione sul riconoscimento dei titoli di studio relativi all'insegnamento superiore nella Regione Europea dell'11 aprile 1997 (c.d. Convenzione di Lisbona), elaborata dal Consiglio d'Europa e dall'UNESCO, si pone i seguenti obiettivi¹¹:

- consentire ai diplomati della scuola superiore di accedere alle università di tutti i Paesi firmatari;
- facilitare i programmi di scambio accademici studenteschi garantendo il riconoscimento dei periodi e dei cicli di studio effettuati all'estero;
- utilizzare i titoli accademici nazionali finali per l'accesso al mercato del lavoro e delle professioni regolate in tutti i Paesi o per proseguire gli studi a livello più avanzato;
- aumentare la quantità, la qualità e la trasparenza dell'informazione disponibile sui sistemi nazionali d'istruzione superiore, sulle università e i loro programmi, sull'offerta formativa, sui titoli di studio anche attraverso lo sviluppo dei centri nazionali d'informazione sulla mobilità e il riconoscimento dei titoli e la diffusione di nuovi strumenti di certificazione come il "supplemento di diploma" (v. *infra*).

La Convenzione detta i seguenti principi di base relativi alla valutazione dei titoli di studio:

- il possessore di un titolo di studio rilasciato da una delle Parti del Trattato ha diritto a che il proprio titolo sia valutato dalle altre Parti;
- in sede di valutazione di un titolo di studio straniero non possono essere effettuate discriminazioni per alcun motivo, quali sesso, razza, colore, disabilità, lingua, religione, opinioni politiche o di altra natura, origini nazionali, etniche o sociali, appartenenza a minoranze nazionali, proprietà, nascita o altro stato civile, ovvero per motivi di altro genere non attinenti al valore del titolo di studio del quale si chiede il riconoscimento;
- le procedure ed i criteri impiegati per valutare e procedere al riconoscimento dei titoli di studio devono essere trasparenti, coerenti ed affidabili;
- le decisioni relative al riconoscimento devono essere adottate sulla base di adeguate informazioni;

¹¹ C. Finocchietti, *La Convenzione di Lisbona sul riconoscimento dei titoli*, www.cimea.it.

- le decisioni relative al riconoscimento saranno adottate entro un lasso di tempo ragionevole, specificato in anticipo dall'autorità competente in materia e calcolato a partire dal momento in cui sono state fornite tutte le informazioni necessarie. Nel caso in cui il riconoscimento non venga concesso, saranno spiegate le motivazioni che hanno determinato il rifiuto e saranno date informazioni sui possibili provvedimenti che il richiedente può adottare per ottenerlo in un ulteriore momento. Nel caso in cui il riconoscimento non venga concesso, ovvero non venga adottata alcuna decisione, il richiedente potrà ricorrere in appello entro un lasso di tempo ragionevole.

Se un titolo consente di accedere all'università di un determinato Paese parte della Convenzione, esso dovrà essere accettato anche dagli altri Stati come titolo valido per l'accesso ai rispettivi sistemi nazionali di istruzione superiore. E' tuttavia prevista la possibilità di rifiutare il riconoscimento di un titolo estero qualora sussistano sostanziali e comprovate differenze tra i requisiti generali di accesso nei due Paesi.

Le parti si sono inoltre impegnate a riconoscere i periodi di studio effettuati all'estero dallo studente. Due condizioni facilitano il riconoscimento dei periodi di studio effettuati all'estero: l'esistenza di un accordo previo di collaborazione tra i due atenei e il rilascio di un'adeguata certificazione.

La sesta sezione della Convenzione impegna i Paesi firmatari a riconoscersi reciprocamente i titoli accademici finali.

La Convenzione, infine, impegna le Parti a promuovere l'uso del Supplemento al Diploma (*Diploma Supplement*) dell'UNESCO/Consiglio d'Europa o di qualunque altro documento ad esso paragonabile da parte degli istituti di insegnamento superiore delle Parti.

Il Supplemento di Diploma è un certificato che riporta, secondo modelli conformi a quelli adottati dai paesi europei, le principali indicazioni relative al *curriculum* specifico seguito dallo studente per conseguire il titolo.

La ratifica della Convenzione di Lisbona da parte italiana è avvenuta con la legge 11 luglio 2002, n. 148¹², il cui art. 2 attribuisce alle Università ed agli Istituti di istruzione universitaria la competenza per il riconoscimento dei cicli e dei periodi di studio svolti all'estero e dei titoli di studio stranieri, ai fini dell'accesso all'istruzione superiore, del proseguimento degli studi universitari e del conseguimento dei titoli universitari italiani.

L'art. 3 stabilisce che il termine per provvedere in merito alle domande di riconoscimento è di 90 giorni dalla data in cui l'Università ha ricevuto la domanda stessa.

¹² "Ratifica ed esecuzione della Convenzione sul riconoscimento dei titoli di studio relativi all'insegnamento superiore nella Regione europea, fatta a Lisbona l'11 aprile 1997, e norme di adeguamento dell'ordinamento interno".

In attuazione della legge 148/2002, il 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"*, disciplina le pratiche di riconoscimento delle qualifiche per scopi diversi dal proseguimento degli studi universitari e dal conseguimento dei titoli universitari italiani. In particolare, tale D.P.R. si occupa del riconoscimento dei titoli stranieri ai fini: dell'accesso alla pubblica amministrazione e delle successive progressioni di carriera; previdenziali; dell'iscrizione ai Centri per l'impiego; dell'accesso al praticantato o al tirocinio per l'abilitazione all'esercizio di professioni regolate; dell'assegnazione di borse o di altri benefici da parte di pubbliche amministrazioni.

3.3. La Dichiarazione della Sorbona e il Processo di Bologna - lo Spazio europeo dell'istruzione superiore

Il 25 maggio 1998, i Ministri dell'Università di Italia, Francia, Germania e Regno Unito, riuniti per la celebrazione dell'ottavo centenario della fondazione dell'Università di Parigi, hanno sottoscritto la Dichiarazione congiunta sull'armonizzazione dell'architettura dei sistemi di istruzione superiore in Europa (c.d. Dichiarazione della Sorbona). Tale Dichiarazione afferma l'importanza della creazione di uno spazio aperto dell'istruzione superiore, attraverso la rimozione delle barriere e lo sviluppo di un quadro per l'insegnamento e l'apprendimento che rafforzi la mobilità ed una sempre più stretta cooperazione.

Secondo la Dichiarazione, il riconoscimento internazionale e il potenziale d'attrazione dei sistemi universitari europei sono direttamente connessi alla loro trasparenza esterna ed interna. Viene indicato un sistema armonizzato, in cui due cicli universitari principali, uno di primo ed uno di secondo livello, saranno riconosciuti ai fini dell'equiparazione e dell'equivalenza in ambito internazionale: *"Gran parte dell'originalità, e della flessibilità, usando questo sistema, sarà ottenuta attraverso l'utilizzazione dei crediti (così come propone ECTS) e dei semestri. Ciò consentirà di convalidare i crediti acquisiti per coloro che scelgono di iniziare o continuare la propria formazione in Università europee differenti o che desiderano acquisire titoli accademici in qualsiasi momento della loro vita. Gli studenti dovranno poter entrare nel circuito universitario in qualsiasi momento della loro vita professionale e provenendo dagli ambiti più diversi"*.

I Ministri si sono dunque impegnati a incoraggiare un quadro comune di riferimento, finalizzato a migliorare il riconoscimento esterno e a favorire sia la mobilità degli studenti sia la loro "occupabilità".

Il 19 giugno 1999, i Ministri dell'Università di 27 Paesi europei, riuniti a Bologna, hanno adottato una dichiarazione congiunta (la c.d. Dichiarazione di

Bologna) con la quale si sono impegnati a coordinare le proprie politiche per conseguire in tempi brevi, e comunque entro il primo decennio del 2000, i seguenti obiettivi, ritenuti di primaria importanza per l'affermazione e la promozione internazionale di uno Spazio europeo dell'istruzione superiore:

- adozione di un sistema di titoli di semplice leggibilità e comparabilità, anche tramite l'implementazione del *Diploma Supplement*, al fine di favorire l'"occupabilità" dei cittadini europei e la competitività internazionale del sistema europeo dell'istruzione superiore;
- adozione di un sistema essenzialmente fondato su due cicli principali, rispettivamente di primo e di secondo livello. L'accesso al secondo ciclo richiederà il completamento del primo ciclo di studi, di durata almeno triennale. Il titolo rilasciato al termine del primo ciclo sarà anche spendibile quale idonea qualificazione nel mercato del lavoro europeo. Il secondo ciclo dovrebbe condurre ad un titolo di master e/o dottorato, come avviene in diversi Paesi Europei;
- consolidamento di un sistema di crediti didattici - sul modello dell'ECTS - acquisibili anche in contesti diversi, compresi quelli di formazione continua e permanente, purchè riconosciuti dalle università di accoglienza, quale strumento atto ad assicurare la più ampia e diffusa mobilità degli studenti;
- promozione della mobilità mediante la rimozione degli ostacoli al pieno esercizio della libera circolazione con particolare attenzione: per gli studenti, all'accesso alle opportunità di studio e formazione ed ai correlati servizi; per docenti, ricercatori e personale tecnico amministrativo, al riconoscimento e alla valorizzazione dei periodi di ricerca, didattica e tirocinio svolti in contesto europeo, senza pregiudizio per i diritti acquisiti;
- promozione della cooperazione europea nella valutazione della qualità al fine di definire criteri e metodologie comparabili;
- promozione della necessaria dimensione europea dell'istruzione superiore, con particolare riguardo allo sviluppo dei *curricula*, alla cooperazione fra istituzioni, agli schemi di mobilità e ai programmi integrati di studio, formazione e ricerca.

I Ministri dell'Università dei Paesi partecipanti (che sono oggi 47¹³) si incontrano ogni due anni per valutare i risultati raggiunti, formulare ulteriori indicazioni e stabilire le priorità per il biennio successivo. Dopo il primo incontro a Bologna (1999), i Ministri si sono riuniti a Praga nel 2001, a Berlino nel 2003,

¹³ Albania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaijan, Belgio, Bosnia e Herzegovina, Bulgaria, Città del Vaticano, Croazia, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Germania, Grecia, Islanda, Irlanda, Italia, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Malta, Moldavia, Norvegia, Olanda, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Repubblica ex-Yugoslava di Macedonia, Repubblica Slovacca, Romania, Russia, Serbia e Montenegro, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, Turchia, Ucraina, Ungheria. Ad essi si è da ultimo aggiunto il Kazakistan.

a Bergen nel 2005, a Londra nel 2007, a Lovanio nel 2009 e a Vienna-Budapest nel 2010. Il prossimo incontro si terrà a Bucarest nel 2012.

Nei periodi intercorrenti tra le conferenze ministeriali un ruolo fondamentale è svolto dal cosiddetto "*Bologna Follow-up Group*" (Gruppo dei Seguiti di Bologna), che si riunisce due volte all'anno ed è composto dai rappresentanti di tutti i paesi firmatari e dalla Commissione Europea. Il Consiglio d'Europa, l'EI (*Education International Pan-European Structure*), l'ENQA (l'associazione delle Agenzie per l'assicurazione della qualità), l'ESU (organismo di rappresentanza degli studenti), l'EUA (Associazione delle università europee), l'EURASHE (che rappresenta il settore non-universitario), l'UNESCO-CEPES e Business Europe (la confederazione degli industriali europei) svolgono il ruolo di membri consultivi. Infine, numerosi seminari, detti "di Bologna", vengono organizzati ogni anno in varie sedi europee per discutere i temi connessi al Processo, esaminare gli ostacoli ancora esistenti e proporre nuove forme di collaborazione.

Ogni incontro ministeriale biennale si conclude con un comunicato nel quale i Ministri danno atto delle intese raggiunte e dei nuovi passi da compiere per la creazione dello Spazio europeo dell'istruzione superiore.

L'incontro di Berlino, nel 2003, ha aggiunto un altro importante obiettivo al Processo di Bologna: il legame con la ricerca. La ricerca ha un ruolo fondamentale nell'istruzione superiore in Europa: lo spazio Europeo dell'Istruzione superiore e lo Spazio Europeo della Ricerca costituiscono i due pilastri di una società basata sulla conoscenza. E' stata quindi riconosciuta la necessità di andare al di là dei due cicli ed includere un terzo ciclo - il dottorato di ricerca - nel processo di convergenza europea.

Nel successivo incontro di Bergen, nel 2005, i Ministri dell'Università hanno adottato il Quadro dei titoli per lo Spazio europeo dell'istruzione superiore (*Qualifications Framework for the European Higher Education Area*). Esso si articola in tre cicli e presenta tutti i titoli rilasciati per ciascun ciclo. Ogni ciclo è caratterizzato da descrittori generali (i c.d. descrittori di Dublino) che si basano sui risultati del processo di apprendimento e sulle competenze acquisite. Ad ogni ciclo corrisponde un numero di crediti che va da un valore minimo ad un valore massimo. I crediti descrivono il carico di lavoro di uno studente per raggiungere gli obiettivi di un corso di studio, espressi in termini di apprendimento e competenze. Il sistema di trasferimento dei crediti (ECTS) rende comparabili i programmi di studio e il riconoscimento accademico.

Gli Stati si sono impegnati ad elaborare schemi nazionali di valutazione dei titoli (*National Qualifications Framework*), compatibili con il modello comunitario. L'Italia ha recentemente adottato il Quadro dei titoli italiani (QTI).

Il processo di elaborazione del QTI è stato così riassunto dal Capo del Dipartimento per l'università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e per la ricerca del MIUR: "*A partire dal 2005, il Ministero ha avviato il processo*

di realizzazione del Quadro dei titoli italiani - QTI, seguendo l'iter procedurale suggerito a livello europeo. Siamo partiti affidando al Cimea, il centro italiano della rete Naric, la realizzazione di un primo modello prototipale del Quadro nazionale, che ha considerato il processo di riforma del nostro sistema d'istruzione superiore a partire dal 1999. E' stato successivamente istituito un tavolo di tecnici del Ministero e di membri del Gruppo italiano degli Esperti di Bologna, che ha lavorato sul modello di base del Quadro dei titoli italiani. La proposta così elaborata è stata sottoposta a un'ampia consultazione che ha interessato gli uffici interni e le Direzioni generali competenti del Ministero, gli organi istituzionali di consultazione e rappresentanza (il Cun, il Cnsu, la Crui e il Cnam), le parti sociali e le associazioni professionali"¹⁴.

3.4. In particolare, profili europei della garanzia della qualità dell'istruzione superiore

Il Consiglio dell'Unione europea, con raccomandazione 24 settembre 1998, n. 98/561/CE¹⁵, ha raccomandato agli Stati membri:

- di sostenere e, se del caso, istituire sistemi trasparenti di valutazione della qualità dell'istruzione superiore;
- di incoraggiare, se necessario, gli istituti d'istruzione superiore, in cooperazione con le strutture competenti degli Stati membri, ad adottare le misure di controllo adeguate;
- di invitare le autorità competenti e gli istituti di istruzione superiore ad annettere particolare importanza allo scambio di esperienze e alla cooperazione in materia di valutazione della qualità con gli altri Stati membri, nonché con le organizzazioni e le associazioni internazionali che operano nel settore dell'istruzione superiore;
- di promuovere una cooperazione tra le autorità responsabili della valutazione o della garanzia della qualità nell'istruzione superiore e di favorire il loro inserimento in rete.

Il Consiglio ha inoltre raccomandato alla Commissione europea di adoperarsi per favorire la cooperazione tra le autorità responsabili in materia di valutazione e garanzia della qualità nell'istruzione superiore e per integrarvi le organizzazioni e associazioni di istituti di istruzione superiore a vocazione europea che posseggano l'esperienza richiesta nel campo della valutazione e della garanzia della qualità.

Poco tempo dopo, come è stato anticipato, la dichiarazione di Bologna del 1999 ha indicato come prioritaria, ai fini dell'istituzione dello Spazio europeo

¹⁴ <http://www.istruzione.it/web/universita/il-quadro-dei-titoli-italiani/presentazione>.

¹⁵ "Raccomandazione del Consiglio sulla cooperazione in materia di garanzia della qualità nell'istruzione superiore".

dell'istruzione superiore, la promozione della cooperazione europea nella valutazione della qualità al fine di definire criteri e metodologie comparabili.

Facendo seguito agli stimoli contenuti nella raccomandazione del Consiglio e nella Dichiarazione di Bologna, nel 2000 è stato costituito il Network europeo per la garanzia della qualità nell'educazione superiore, poi ribattezzato *European Association for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA).

Finalità dell'ENQA è quella di promuovere la cooperazione nel campo della garanzie della qualità delle università tra agenzie europee, autorità pubbliche nazionali e istituzioni universitarie.

Attualmente, fanno parte dell'ENQA le agenzie per la qualità dell'istruzione universitaria e l'accreditamento di Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Ungheria, Irlanda, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi, Norvegia, Polonia, Romania, Russia, Serbia, Slovacchia, Spagna, Svezia, Svizzera, Regno unito.

Per l'Italia è presente il CNVSU - Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario, il quale tuttavia non figura tra i membri di pieno diritto, ma tra le agenzie candidate (sulla soppressione del CNVSU, v. *infra* paragrafo 3.6).

Nel Comunicato di Praga (2001) l'indicazione inizialmente fornita a Bologna veniva approfondita. In particolare, i Ministri dell'università incoraggiavano una più stretta collaborazione tra le reti che si occupano del riconoscimento e quelle che si occupano dell'assicurazione della qualità. I Ministri hanno sottolineato la necessità di una maggiore cooperazione europea e di fiducia reciproca nell'accettazione dei sistemi nazionali di assicurazione della qualità. E hanno incoraggiato le università e le altre istituzioni di istruzione superiore a disseminare esempi di buone prassi e a definire modalità di accettazione reciproca sia dei meccanismi di valutazione che di quelli di accreditamento/certificazione. I Ministri hanno quindi chiesto alle università ed alle altre istituzioni di istruzione superiore, alle agenzie nazionali ed all'ENQA, in collaborazione con i rispettivi organi dei paesi che non sono membri ENQA, di collaborare per stabilire un comune quadro di riferimento e per disseminare le buone pratiche.

La tappa successiva del percorso europeo verso la garanzia della qualità dell'istruzione universitaria è consistita nell'adozione, da parte dell'ENQA, degli Standard e linee guida per l'assicurazione della qualità nello Spazio europeo dell'istruzione superiore (*Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*).

Gli standard prevedono: (1) una valutazione interna delle università svolta dalle stesse università; (2) una valutazione esterna delle università, compiuta dalle agenzie per la garanzia della qualità, la quale si conclude con rapporti contenenti valutazioni e raccomandazioni che devono essere resi pubblici; (3) il

rispetto di standard di qualità anche da parte delle agenzie preposte alle valutazioni esterne.

Gli standard dell'ENQA sono stati fatti propri dai Ministri coinvolti nel Processo di Bologna nel corso della riunione di Bergen del 2005.

Infine, si è giunti alla creazione del Registro delle agenzie per l'assicurazione della qualità dell'istruzione superiore (*European Quality Assurance Register for Higher Education - EQAR*): "*Scopo del Registro è di consentire a tutti i portatori d'interesse e al pubblico in generale il libero accesso a informazioni obiettive su agenzie di assicurazione della qualità affidabili che operino in linea con gli Standard e linee guida europei. Ciò rafforzerà la fiducia nell'istruzione superiore sia nello Spazio europeo che oltre i suoi confini, e faciliterà il reciproco riconoscimento delle decisioni in materia di assicurazione della qualità e di accreditamento*" (comunicato di Londra del 2007).

3.5. La responsabilità pubblica in materia di insegnamento superiore e di ricerca

Nel Comunicato di Praga (2001), i Ministri hanno appoggiato l'idea che l'istruzione universitaria debba essere considerata un bene pubblico, che è e deve restare una responsabilità pubblica (in termini di regolamentazione, ecc.).

Il medesimo concetto è stato successivamente ribadito nel Comunicato di Berlino (2003).

Sempre nel 2003, il CDESR del Consiglio d'Europa (*Comité directeur de l'enseignement supérieur et de la recherche*) ha lanciato un progetto finalizzato a fornire un contributo al dibattito sulla responsabilità pubblica in materia di istruzione superiore.

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.

Tale raccomandazione individua le seguenti quali principali categorie di responsabilità delle autorità pubbliche in materia di insegnamento superiore e di ricerca:

- responsabilità esclusiva per la definizione del quadro generale dell'insegnamento superiore e della ricerca;
- responsabilità principale per assicurare la parità d'accesso di tutti i cittadini all'istruzione superiore e per garantire che la ricerca di base resti un bene pubblico;
- responsabilità sostanziale per il finanziamento dell'istruzione superiore e della ricerca, per la fornitura dell'istruzione superiore e della ricerca, per la

promozione del finanziamento e della fornitura da parte di altre fonti nell'ambito del quadro definito dalle autorità pubbliche.

In particolare, la responsabilità esclusiva per la definizione del quadro generale dell'istruzione superiore e della ricerca include la responsabilità per:

- il quadro normativo;
- la struttura dei corsi o il quadro dei titoli del sistema dell'educazione superiore;
- il quadro per il riconoscimento dei titoli stranieri;
- il quadro dell'informazione in materia di educazione superiore.

3.6. Il *ranking* universitario

Come si è visto, il processo di Bologna si incentra sulla *quality assurance*, articolata in valutazione interna, valutazione esterna e pubblicazione di rapporti.

I soggetti coinvolti nel processo di Bologna hanno tuttavia dovuto prendere atto della diffusione dei *ranking* internazionali delle università, originati dalle fonti più disparate (università, riviste specializzate, centri di ricerca, ecc.).

Tale diffusione sembrerebbe rispondere all'interesse del pubblico ad ottenere informazioni dettagliate sulla qualità di singole università che gli attuali sistemi di valutazione riescono a soddisfare solo parzialmente.

Allo stesso tempo, è stato osservato che lo strumento del *ranking* potrebbe rappresentare una minaccia all'autonomia delle università e alla ricchezza dell'offerta formativa (che costituisce uno dei punti di forza dello Spazio europeo dell'istruzione universitaria). Ciò in quanto i *ranking* attualmente esistenti tendono a impiegare indicatori collegati alla sola ricerca (pubblicazioni, premi Nobel, ecc.) e/o che favoriscono le sole materie scientifiche. Essi inoltre tendono a privilegiare le istituzioni di determinate aree geografiche. Conseguentemente, al fine di ottenere visibilità, le università sarebbero indotte a modificare la propria offerta formativa (eventualmente riducendola) e il proprio campo di azione (ad esempio, sacrificando l'insegnamento a favore della ricerca).

Conscia della complessità della questione, la Commissione europea ha indetto, alla fine del 2008, una procedura pubblica per la realizzazione di un sistema di *ranking* "multi-dimensionale", ossia un sistema di *ranking* che non sia concentrato esclusivamente sui risultati dell'attività di ricerca, ma includa elementi quali la qualità dell'insegnamento, l'innovazione, l'internazionalizzazione e l'impatto sulla comunità circostante. Oltre ad essere multi-dimensionale, il nuovo sistema di *ranking* dovrà essere indipendente, trasparente e globale.

La procedura è stata vinta da un consorzio di cui fanno parte: il CHE – *Centrum für Hochschulentwicklung /Centre for Higher Education Development* (organizzazione non-profit fondata dalla Fondazione Bertelsmann e dalla

Conferenza dei rettori tedeschi); CHEPS (istituto di ricerca afferente all'università olandese di Twente); CWTS (istituto di ricerca afferente all'università olandese di Leida); INCENTIM (istituto di ricerca afferente all'università belga di Lovanio); OST - *Observatoire des Sciences et des Techniques*; EFMD - *European Foundation for Management Development*; FEANI - *European Federation of National Engineering Associations*.

Il progetto ha avuto inizio nel giugno del 2009 e terminerà nel giugno 2011.

Un numero totale di 154 istituzioni di 57 Paesi del mondo hanno dato la propria disponibilità a prendere parte allo studio di fattibilità. Per l'Italia sono presenti: l'Università di Padova, la SISSA di Trieste; l'Università Bocconi; l'Università di Cassino; l'Università di Roma La Sapienza; l'Università di Bologna.

Sullo strumento del *ranking*, i Ministri dei paesi coinvolti nel processo di Bologna si sono espressi nel Comunicato di Lovanio (2009), con le seguenti parole: "*Prendiamo atto dell'esistenza di diverse iniziative per la realizzazione di strumenti atti ad offrire informazioni più dettagliate sulle istituzioni di istruzione superiore presenti nello Spazio Europeo dell'istruzione Superiore, al fine di rendere più trasparenti le loro diversità. Riteniamo che qualsiasi strumento del genere, inclusi quelli che consentono alle istituzioni ed ai sistemi di istruzione superiore di identificare e mettere a confronto i rispettivi punti di forza, debba essere realizzato in stretta consultazione con gli altri attori chiave del sistema. Questi strumenti di trasparenza devono essere strettamente connessi ai principi del Processo di Bologna, in particolare all'assicurazione della qualità ed al riconoscimento, che restano le nostre priorità. Dovrebbero inoltre basarsi su dati confrontabili ed indicatori adeguati a descrivere i diversi profili delle istituzioni di istruzione superiore e dei loro corsi di studio*".

Anche in seno all'ENQA è in corso una riflessione sulla materia. Nel maggio 2010, si è tenuto a Bologna un seminario dal titolo "*Quality and Transparency in Higher Education: Expectations, Tools and the Link to Institutional Autonomy*". Scopo del seminario era quello di discutere le aspettative che le università e tutti i soggetti interessati nutrono, con riferimento all'informazione sulla qualità delle università e la capacità della garanzia della qualità (*quality assurance*) e degli altri strumenti di trasparenza di soddisfare tali aspettative. Il seminario dovrebbe condurre all'elaborazione di linee guida in materia di strumenti di trasparenza.

3.7. L'attuazione del Processo di Bologna in Italia

In Italia, il D.M. 3 novembre 1999, n. 509, recante "*Regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei*", ha introdotto il sistema a

due cicli e il sistema dei crediti: laurea (180 crediti, triennale) e laurea specialistica (300 crediti comprensivi di quelli per la laurea di primo livello, biennale). Si segnala che la laurea a ciclo unico, anzichè i due livelli, è prevista per i corsi che conducono alle professioni regolamentate dalla normativa europea (professioni sanitarie e architettura, v. *infra* paragrafo 4). La laurea magistrale a ciclo unico è stata introdotta anche per il corso di laurea in giurisprudenza con D.M. 25 novembre 2005.

Alcune modifiche sono state apportate dal già menzionato D.M. 270/2004, che - tra l'altro - ha introdotto la laurea magistrale in luogo della laurea specialistica.

Come è già stato ricordato, nel 2007 sono stati adottati i decreti ministeriali recanti la determinazione delle classi delle lauree universitarie (D.M. 16 marzo 2007), la determinazione delle classi di laurea magistrale (D.M. 16 marzo 2007), le linee generali di indirizzo della programmazione delle Università per il triennio 2007-2009 (D.M. 3 luglio 2007, n. 362), la definizione delle linee guida per l'istituzione e l'attivazione, da parte delle Università, dei corsi di studio (D.M. 26 luglio 2007). Le premesse di tali decreti fanno esplicito riferimento alla Dichiarazione di Bologna e ai comunicati adottati in esito agli incontri biennali nell'ambito del relativo processo (v. *supra*).

Per quanto concerne la valutazione della qualità, si ricorda che l'art. 2, comma 138, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262¹⁶, ha costituito l'Agenda nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), che svolge le seguenti attribuzioni:

- a) valutazione esterna della qualità delle attività delle università e degli enti di ricerca pubblici e privati destinatari di finanziamenti pubblici, sulla base di un programma annuale approvato dal Ministro dell'università e della ricerca;
- b) indirizzo, coordinamento e vigilanza delle attività di valutazione demandate ai nuclei di valutazione interna degli atenei e degli enti di ricerca;
- c) valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dei programmi statali di finanziamento e di incentivazione delle attività di ricerca e di innovazione.

I risultati delle attività di valutazione dell'ANVUR costituiscono criterio di riferimento per l'allocatione dei finanziamenti statali alle università e agli enti di ricerca.

Dal momento dell'entrata in vigore del regolamento concernente la struttura ed il funzionamento, "*contestualmente alla effettiva operatività dell'ANVUR*", sono soppressi il Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR), il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU), il Comitato di valutazione del Consiglio nazionale delle ricerche, e il Comitato di valutazione dell'Agenda spaziale italiana.

¹⁶ "*Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria*", convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286.

La struttura ed il funzionamento dell'ANVUR sono stati disciplinati prima con il D.P.R. 21 febbraio 2008, n. 64¹⁷ e poi con il D.P.R. 1 febbraio 2010, n. 76¹⁸.

Con D.M. 22 settembre 2010, n. 17, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha individuato i requisiti necessari dei corsi di studio, suddivisi in requisiti di trasparenza, requisiti per l'assicurazione della qualità dei processi formativi, requisiti di strutture e di docenza di ruolo, regole dimensionali relative agli studenti e requisiti organizzativi.

A seguito del parere favorevole espresso dalle Commissioni istruzioni del Senato (in data 16 febbraio 2011) e della Camera dei deputati (in data 9 febbraio 2011), il Consiglio dei ministri del 18 febbraio 2011 ha definitivamente approvato la nomina a componenti del Consiglio direttivo dell'ANVUR dei professori Sergio Benedetto, Andrea Bonaccorsi, Massimo Castagnaro, Stefano Fantoni, Giuseppe Novelli e delle professoresse Fiorella Kostoris e Luisa Ribolzi.

Si ricorda, infine, che misure per la qualità del sistema universitario sono contenute nel decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180¹⁹, come recentemente modificato dalla legge 30 dicembre 2010, n. 240²⁰.

4. IL CONTESTO EUROPEO (2): LA NORMATIVA EUROPEA SUL RICONOSCIMENTO DELLE QUALIFICHE PROFESSIONALI

Mentre, come si è visto, l'integrazione europea nel campo dell'istruzione superiore è avvenuta soprattutto al di fuori dell'Unione, il diritto comunitario si è occupato a più riprese delle qualifiche professionali.

L'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione di persone e servizi tra gli Stati membri è uno degli obiettivi della Comunità. Uno di tali ostacoli può essere costituito dall'esistenza di una pluralità di discipline nazionali diverse in materia di accesso alle professioni. In assenza di una disciplina europea, al professionista che sia già qualificato nel proprio paese d'origine potrebbe infatti essere richiesto di affrontare un nuovo percorso accademico-professionale al fine di ottenere la qualifica professionale necessaria per esercitare in un altro Stato

¹⁷ "Regolamento concernente la struttura ed il funzionamento dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR)".

¹⁸ "Regolamento concernente la struttura ed il funzionamento dell'Agenzia 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".

¹⁹ "Disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca", convertito, con modificazioni, dalla legge 9 gennaio 2009, n. 1.

²⁰ "Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario".

membro in cui egli voglia prestare i propri servizi o stabilirsi. Al fine di evitare ciò, sin dagli anni '70 la Comunità europea ha adottato numerosi provvedimenti in materia.

Il panorama normativo è stato semplificato dalla direttiva 2005/36/CE, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, che ha consolidato in un unico atto legislativo quindici direttive di cui ha disposto l'abrogazione allo scadere del termine di trasposizione, in data 20 ottobre 2007²¹ ²².

Essa fissa le regole con cui uno Stato membro (c.d. Stato membro ospitante), che sul proprio territorio subordina l'accesso a una professione regolamentata o il suo esercizio al possesso di determinate qualifiche professionali, riconosce, per l'accesso alla professione e il suo esercizio, le qualifiche professionali acquisite in uno o più Stati membri (c.d. Stati membri d'origine) e che permettono al titolare di tali qualifiche di esercitarvi la stessa professione.

Obiettivo della direttiva è quello di facilitare il riconoscimento delle qualifiche professionali tra Stati membri dell'Unione per incentivare la mobilità dei lavoratori, contribuendo in tal modo alla flessibilità del mercato del lavoro e alla liberalizzazione della prestazione dei servizi. Essa si applica dunque a tutti i cittadini di uno Stato membro che intendono esercitare una professione regolamentata in uno Stato membro diverso da quello in cui hanno acquisito le loro qualifiche professionali, sia come lavoratori autonomi che dipendenti.

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

Il primo regime si applica alle professioni di medico, infermiere, dentista, veterinario, ostetrica, farmacista e architetto. Con riferimento a tali professioni, la direttiva prevede l'armonizzazione dei requisiti minimi di formazione e il c.d. riconoscimento automatico dei titoli.

Ogni Stato membro deve subordinare l'accesso e l'esercizio delle attività professionali suddette al possesso di un titolo di studio di formazione, che garantisce che l'interessato ha acquisito nel corso di tutta la sua formazione le conoscenze e le competenze individuate dalla direttiva. L'elencazione dei titoli che, Stato per Stato, garantiscono tale formazione minima comune è contenuta nell'Allegato V della direttiva.

Conseguentemente, ogni Stato membro deve riconoscere i titoli stranieri

²¹ Le direttive specifiche relative alla prestazione di servizi da parte degli avvocati (direttiva 77/249/CE) e allo stabilimento degli avvocati (98/5/CE) non sono state ricomprese nell'opera di consolidazione effettuata dalla direttiva 2005/36/CE.

²² Nel marzo del 2010, la Commissione europea ha dato inizio ad un processo di valutazione della direttiva sulle qualifiche professionali. La Direzione generale Mercato interno sta conducendo una consultazione pubblica finalizzata alla realizzazione di un Libro verde che dovrebbe essere pubblicato, congiuntamente ad un rapporto finale di valutazione, nell'autunno 2011.

conformi alle condizioni minime di formazione dettate dalla stessa direttiva ed attribuire loro, ai fini dell'accesso alle attività professionali e del loro esercizio, gli stessi effetti sul suo territorio che hanno i titoli di formazione che esso rilascia (c.d. sistema a riconoscimento automatico).

Ad esempio, in tutta l'Unione europea l'ammissione alla formazione di farmacista è subordinata al possesso di un diploma o certificato che dia accesso, per tale studio, a istituti universitari o a istituti superiori di livello riconosciuto equivalente, in uno Stato membro. Il titolo di formazione di farmacista sancisce una formazione della durata di almeno 5 anni, di cui almeno:

- a) 4 anni d'insegnamento teorico e pratico a tempo pieno in un'università, un istituto superiore di livello riconosciuto equivalente o sotto la sorveglianza di un'università,
- b) 6 mesi di tirocinio in una farmacia aperta al pubblico o in un ospedale sotto la sorveglianza del servizio farmaceutico di quest'ultimo.

Tale ciclo di formazione verte almeno sul seguente programma di studi: biologia vegetale e animale; fisica; chimica generale e inorganica; chimica organica; chimica analitica; chimica farmaceutica, compresa l'analisi dei medicinali; biochimica generale e applicata (medica); anatomia e fisiologia; terminologia medica; microbiologia; farmacologia e farmacoterapia; tecnologia farmaceutica; tossicologia; farmacognosia; legislazione e, se del caso, deontologia. La ripartizione tra insegnamento teorico e pratico deve lasciare spazio sufficiente alla teoria, per conservare all'insegnamento il suo carattere universitario.

La formazione di farmacista garantisce l'acquisizione da parte dell'interessato delle conoscenze e competenze seguenti:

- a) un'adeguata conoscenza dei medicinali e delle sostanze utilizzate per la loro fabbricazione;
- b) un'adeguata conoscenza della tecnologia farmaceutica e del controllo fisico, chimico, biologico e microbiologico dei medicinali;
- c) un'adeguata conoscenza del metabolismo e degli effetti dei medicinali, nonché dell'azione delle sostanze tossiche e dell'utilizzazione dei medicinali stessi;
- d) un'adeguata conoscenza che consenta di valutare i dati scientifici concernenti i medicinali in modo da potere su tale base fornire le informazioni appropriate;
- e) un'adeguata conoscenza dei requisiti legali e di altro tipo in materia di esercizio delle attività farmaceutiche.

Gli Stati membri fanno sì che i possessori di un titolo di formazione in farmacia, a livello universitario o a livello considerato equivalente, che soddisfi le condizioni suelencate, siano autorizzati ad accedere e a esercitare almeno le seguenti attività, con l'eventuale riserva di un'esperienza professionale complementare:

- a) preparazione della forma farmaceutica dei medicinali;
- b) fabbricazione e controllo dei medicinali;
- c) controllo dei medicinali in un laboratorio di controllo dei medicinali;
- d) immagazzinamento, conservazione e distribuzione dei medicinali nella fase di commercio all'ingrosso;
- e) preparazione, controllo, immagazzinamento e distribuzione dei medicinali nelle farmacie aperte al pubblico;
- f) preparazione, controllo, immagazzinamento e distribuzione dei medicinali negli ospedali;
- g) diffusione di informazioni e consigli nel settore dei medicinali.

Se, in uno Stato membro, l'accesso all'attività di farmacista o il suo esercizio è subordinato al requisito di un'esperienza professionale complementare, oltre al possesso di un titolo di formazione, tale Stato membro riconosce come prova sufficiente al riguardo un attestato rilasciato dalle competenti autorità dello Stato membro d'origine che certifica che l'interessato ha esercitato la suddetta attività nello Stato membro d'origine per un periodo di tempo equivalente.

Un regime di riconoscimento automatico delle qualifiche basato sull'esperienza professionale è previsto dalla direttiva per alcune attività dei settori industriale, commerciale e artigianale. La direttiva individua, professione per professione, requisiti minimi comuni in termini di tipo di esperienza professionale (come lavoratore autonomo o dipendente), numero di anni per i quali si è esercitata la professione nello Stato membro d'origine, formazione pregressa, ecc. Anche in questo caso, chi dimostra di soddisfare i requisiti minimi di formazione posti dalla direttiva gode del riconoscimento automatico.

Alle altre professioni, si applica invece un regime generale basato sul principio del mutuo riconoscimento e su una valutazione caso per caso da parte degli Stati membri.

Lo Stato membro ospitante procede dunque alla valutazione degli attestati di competenza e dei titoli di formazione rilasciati dallo Stato membro d'origine (la direttiva fissa cinque livelli di riferimento che corrispondono ad altrettanti cicli di formazione nei diversi Stati membri). Tali attestati o titoli di formazione devono soddisfare le seguenti condizioni: a) essere stati rilasciati da un'autorità competente in uno Stato membro designata ai sensi delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di tale Stato; b) attestare un livello di qualifica professionale almeno equivalente al livello immediatamente anteriore a quello richiesto nello Stato membro ospitante.

Se il principio generale è quello in base al quale il professionista abilitato nello Stato membro d'origine deve poter svolgere la propria professione anche nello Stato membro ospitante senza dover riaffrontare l'intero percorso formativo, ciò è contemperato dalla possibilità per lo Stato membro ospitante di applicare misure di compensazione (e dunque di richiedere che il professionista compia un tirocinio di adattamento o affronti una prova attitudinale), in caso di differenze sostanziali tra la formazione acquisita dal lavoratore nello Stato membro d'origine e quella richiesta nello Stato membro ospitante²³.

²³ Lo Stato membro ospitante dispensa dall'applicazione delle misure di compensazione qualora le qualifiche professionali del richiedente rispondano ai criteri stabiliti dalla Commissione europea in un provvedimento che recepisce una "piattaforma comune" sottoposta alla Commissione stessa dagli Stati membri o da associazioni o organismi professionali rappresentativi a livello nazionale ed europeo. Per "piattaforma comune" si intende, ai sensi dell'art. 15 della direttiva, *"l'insieme dei criteri delle qualifiche professionali in grado di colmare le differenze sostanziali individuate tra i requisiti in materia di formazione esistenti nei vari Stati membri per una determinata professione. Queste differenze sostanziali sono individuate tramite il confronto tra la durata ed i contenuti della formazione in almeno due terzi degli Stati membri, inclusi tutti gli Stati membri che regolamentano la professione in questione. Le*

La direttiva 2005/36/CE è stata recepita in Italia con il decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, che disciplina il riconoscimento, per l'accesso alle professioni regolamentate e il loro esercizio, con esclusione di quelle il cui svolgimento sia riservato dalla legge a professionisti in quanto partecipi sia pure occasionalmente dell'esercizio di pubblici poteri ed in particolare le attività riservate alla professione notarile, delle qualifiche professionali già acquisite in uno o più Stati membri dell'Unione europea, che permettono al titolare di tali qualifiche di esercitare nello Stato membro di origine la professione corrispondente.

5. QUALITÀ DELL'ISTRUZIONE UNIVERSITARIA E ACCESSO ALLE PROFESSIONI IN INGHILTERRA E NEGLI STATI UNITI D'AMERICA

In dottrina, si riporta tradizionalmente la distinzione tra paesi dell'Europa continentale, che riconoscono valore legale a determinati titoli di studio, e paesi anglo-sassoni, nei quali tale valore non sarebbe riconosciuto.

Il presente paragrafo esamina il sistema di valutazione dell'istruzione universitaria in Inghilterra e negli Stati Uniti, e il rapporto tra titoli accademici e accesso alle professioni di avvocato e di ingegnere.

5.1. Inghilterra

5.1.1. La valutazione esterna dell'istruzione universitaria

Secondo la legge inglese, il potere di rilasciare la laurea è riconosciuto ad organizzazioni che siano state in tal senso autorizzate o dal *Privy Council*²⁴ mediante un atto che prende il nome di *Royal Charter*²⁵ o dal Parlamento con legge.

In sede di emanazione del *Royal Charter*, una funzione consultiva è riconosciuta alla *Quality Assurance Agency for Higher Education (QAA)*, l'Agenzia per la garanzia della qualità dell'educazione superiore. La QAA è un ente indipendente, il cui Consiglio di amministrazione è composto da 15 membri: 4 sono eletti dagli organismi rappresentativi dei vertici delle istituzioni educative; 4 sono nominati dagli enti pubblici che finanziano l'educazione superiore; 6 sono membri indipendenti, dotati di ampia esperienza professionale nell'industria, nel

differenze nei contenuti della formazione possono risultare dalle differenze sostanziali nel campo di applicazione delle attività professionali".

²⁴ Il *Privy Council* è l'antico consiglio privato del Sovrano inglese. Attualmente, esso è un organo di consulenza del Governo, in particolare per quanto concerne l'attività normativa, e svolge funzioni giurisdizionali rispetto ad alcuni paesi del *Commonwealth*.

²⁵ Il *Royal Charter* è l'atto mediante il quale vengono riconosciuti particolari *status* alle persone giuridiche e mediante il quale viene conferito il titolo di città.

commercio, nella finanza o nelle professioni, eletti dallo stesso Consiglio d'amministrazione; 1 è uno studente, anch'esso eletto dal Consiglio d'amministrazione.

Oltre alle funzioni consultive già menzionate, la QAA svolge un'attività di valutazione esterna della qualità dei servizi resi dalle università agli studenti, che va ad affiancarsi alle attività di valutazione interna che le stesse università compiono. La valutazione si conclude con la pubblicazione di rapporti (accessibili al pubblico sul sito internet della QAA), contenenti valutazioni e suggerimenti per rafforzare i punti che abbiano mostrato carenze.

La QAA pubblica inoltre una serie di documenti che concorrono a formare il quadro di standard e linee guida per l'istruzione superiore in Inghilterra:

1) FHEQ - *The framework for higher education qualifications in England, Wales and Northern Ireland*, il documento che reca la classificazione dei titoli di studio degli istituti di istruzione superiore e universitaria e opera il confronto dei titoli accademici inglesi con quelli europei, in attuazione di quanto previsto dal "processo di Bologna" (v. *supra* paragrafo 3.3);

2) i *Subject benchmark statements*, che individuano gli standard attesi dal singolo corso di laurea e le competenze che un laureato in una certa disciplina dovrebbe avere acquisito nel corso dei suoi studi. Come si vedrà, in alcuni casi i *subject benchmark statements* sono elaborati in collaborazione con gli ordini professionali o recepiscono gli standard predisposti da questi ultimi;

3) le *Guidelines for preparing programme specifications*, linee guida sulla predisposizione delle pubblicazioni nelle quali le università descrivono i propri corsi;

4) il *Code of practice for the assurance of academic quality and standards in higher education*, indirizzato alle università e contenente le buone pratiche in materia di garanzia della qualità dei servizi offerti.

5.1.2. L'accesso alla professione di avvocato

L'ordinamento inglese non riconosce il monopolio di tutti i servizi "legali" ad un'unica figura professionale, ma prevede una serie di professionisti, ognuno dei quali è specializzato in un particolare segmento dei servizi legali. I confini tra le varie professioni legali, tradizionalmente rigidi, sono stati progressivamente ridotti in un'ottica di liberalizzazione. Le principali carriere legali sono quella dei *solicitors* e quella dei *barristers*²⁶. Ai *solicitors* era tradizionalmente riservato l'*initiation of litigation*, le pratiche di *conveyancing* ed il contatto diretto con il cliente, il quale non poteva rivolgersi direttamente ad un *barrister* se non per il

²⁶ Altri servizi legali sono offerti dai *legal executives*, dai *patent agents*, dai *trade mark attorneys* nonché dai *licensed conveyancer*. Ad essi si affiancano infine i *notaries*.

tramite di un *solicitor*. Il *Courts and Legal Services Act 1990* ha previsto la possibilità per i *solicitors* di assumere la rappresentanza in giudizio presso alcune giurisdizioni, un tempo monopolio dei *barristers*. Tale processo di avvicinamento delle due professioni è stato ulteriormente rafforzato dall'*Access to Justice Act 1999*. I *barristers* avevano tradizionalmente il monopolio della rappresentanza in giudizio, in particolar modo innanzi alle giurisdizioni superiori, che assumevano su richiesta di un *solicitor* (in quanto, come si è già ricordato, originariamente il cliente non poteva rivolgersi direttamente al *barrister*).

La legge - in particolare, il *Courts and Legal Services Act (1990)* - demanda l'individuazione dei requisiti per l'accesso alla professione agli organismi rappresentativi della professione (vedi *infra*).

Il percorso per divenire *solicitor* o *barrister* si articola in tre fasi: una accademica, una di formazione professionale teorico-pratica ed un praticantato.

Per quanto concerne la formazione accademica, è necessario avere conseguito la laurea in giurisprudenza di durata triennale²⁷. L'individuazione del titolo accademico necessario per avere accesso a entrambe le professioni è effettuata dagli organismi ai quali sono state recentemente affidate le funzioni regolatorie delle due professioni: la *Solicitors Regulation Authority* e il *Bar Standards Board*.

L'ente professionale che riunisce i *solicitors* è la *Law Society*, alla quale la legge riconosce un potere regolamentare in materia di esercizio della professione, deontologia, procedimenti disciplinari, formazione e praticantato. La *Law Society* si occupa inoltre dei reclami avverso i *solicitors*, di questioni disciplinari e ha poteri certificatori. La *Law Society* cura la tenuta dell'albo dei *solicitors* (*Roll of solicitors*). Al fine di esercitare la professione è necessario essere iscritti a tale albo e possedere la certificazione che attesti lo svolgimento dell'attività professionale. Nel gennaio del 2007, la *Law Society* ha istituito la *Solicitors Regulation Authority* (SRA), che è succeduta alla *Law Society Regulation Board*. Essa ha in generale il compito di tutelare i consumatori, assicurando che i *solicitors* rispondano ad elevati standard professionali e intervenendo qualora si presentino situazioni di rischio. In particolare, la SRA: individua gli standard per l'ammissione alla professione; supervisiona l'attività di tutte le organizzazioni coinvolte nella formazione dei futuri *solicitors*; adotta il Codice deontologico; cura la tenuta dell'albo; fornisce al pubblico informazioni sui *solicitors*; stabilisce gli standard di adeguamento professionale; esercita la vigilanza sui *solicitors*; quando ciò sia richiesto dall'esigenza di tutelare i consumatori, può disporre la chiusura di uno studio legale; deferisce i *solicitors* ad una commissione disciplinare indipendente (*Solicitors Disciplinary Tribunal*); gestisce un fondo di garanzia a favore dei clienti che abbiano sofferto pregiudizi economici per il fatto doloso o colposo di un *solicitor*. In altri

²⁷ Sono ammessi alle fasi successive anche i laureati in una disciplina diversa dalla giurisprudenza che abbiano affrontato con successo un corso integrativo di durata annuale per il conseguimento del Common Professional Examination (CPE). Coloro che abbiano compiuto i 25 anni possono sostenere il CPE solo qualora abbiano maturato una notevole esperienza o abbiano dimostrato una eccezionale abilità in un settore accademico, professionale, amministrativo o commerciale.

termini, la *Law Society* svolge una parte consistente dei propri poteri per il tramite di una autorità garante che assicura un maggior grado di indipendenza, anche in virtù della sua composizione (dei 16 membri, solo 9 sono *solicitors*).

Anche per quanto riguarda i *barristers*, si è registrata di recente una scissione tra le funzioni di rappresentanza della categoria, che sono rimaste in capo al *General Council of the Bar* (o *Bar Council*) e le funzioni regolatorie, attribuite, dal 2006, al *Bar Standards Board*, un soggetto del tutto indipendente dal *Bar Council* e presieduto da un soggetto che non svolge la professione di *barrister*²⁸.

La *Solicitors Regulation Authority* e il *Bar Standards Board* hanno istituito un organo comune - il *Joint Academic Stage Board* (JASB) - il cui compito è quello di individuare le caratteristiche (ad esempio, numero di crediti e di esami che devono essere necessariamente superati) che un corso di studi deve presentare affinché il diploma di laurea rilasciato al termine del corso stesso possa valere ai fini dell'accesso alla professione di *solicitor* o di *barrister*. I requisiti individuati dal JASB si sommano a quelli, anche specifici per materia, dettati dalla *Quality Assurance Agency for Higher Education* - QAA (v. *supra* paragrafo 5.1.1).

Tutti i nuovi corsi devono essere riconosciuti dal JASB. Tale riconoscimento attesta la corrispondenza del corso con i requisiti per l'accesso ai tirocini professionali. Il riconoscimento è rilasciato se i requisiti sono rispettati, se le risorse appaiono soddisfacenti (staff, biblioteca, *information technology*) e se vi è un impegno a non diminuire la qualità e gli standard esistenti. I corsi sono normalmente accreditati per un periodo di 5 anni, dopo i quali bisogna procedere ad una nuova valutazione.

5.1.3. L'accesso alla professione di ingegnere

In Inghilterra, la professione di ingegnere non è regolamentata dalla legge e il termine "*engineer*" - genericamente riferibile a qualsiasi attività di costruzione o manutenzione - può dunque essere utilizzato da chiunque, anche se privo di relativo titolo di studio.

Esiste tuttavia un organo che rilascia una serie di titoli professionali - *Chartered Engineer* (CEng); *Incorporated Engineer* (IEng); *Engineering Technician* (EngTec); *Information and Communications Technology Technician* (ICTTech) - garantendo che l'ottenimento ed il mantenimento dei medesimi titoli siano connessi a determinati standard di competenza ed etici. Tale organo si

²⁸ Per quanto riguarda l'Italia, si ricorda che nel testo predisposto per l'audizione dell'8 marzo 2007 innanzi alle Commissioni riunite Giustizia e Attività produttive della Camera dei deputati, il Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha sottolineato l'opportunità che gli organi di governo degli ordini non siano più espressione esclusiva degli appartenenti ma siano composti in prevalenza da soggetti che rappresentino effettivamente interessi pubblici, da individuare tra appartenenti all'amministrazione vigilante e tra rappresentanti delle associazioni di consumatori.

chiama *Engineering Council* e costituisce espressione di 36 associazioni professionali.

Le associazioni sono le seguenti: *British Computer Society; British Institute of Non-Destructive Testing; Chartered Institution of Building Services Engineers; Chartered Institution of Highways & Transportation; Chartered Institute of Plumbing and Heating Engineering; Chartered Institution of Water and Environmental Management; Energy Institute; Institution of Agricultural Engineers; Institution of Civil Engineers; Institution of Chemical Engineers; Institute of Cast Metals Engineers; The Institution of Diesel and Gas Turbine Engineers; Institution of Engineering Designers; Institution of Engineering and Technology; Institution of Fire Engineers; Institution of Gas Engineers and Managers; Institute of Highway Engineers; Institute of Healthcare Engineering & Estate Management; Institution of Lighting Professionals; Institute of Marine Engineering, Science and Technology; Institution of Mechanical Engineers; Institute of Measurement and Control; Institution of Royal Engineers; Institute of Acoustics; Institute of Materials, Minerals and Mining; Institute of Physics; Institute of Physics & Engineering in Medicine; Institution of Railway Signal Engineers; Institution of Structural Engineers; Institute of Water; Nuclear Institute; Royal Aeronautical Society; Royal Institution of Naval Architects; Society of Environmental Engineers; Society of Operations Engineers; The Welding Institute.*

Il *Council* è governato da un Consiglio di amministrazione di 22 membri, di cui 15 sono eletti dai suddetti enti consorziati e i restanti 7 sono nominati da *EngineeringUK*, un'organizzazione *non profit* il cui scopo è quello di promuovere il contributo che gli ingegneri, l'ingegneria e la tecnologia danno alla società e stimolare i giovani ad intraprendere una carriera nel campo dell'ingegneria.

Premesso che non tutti i titoli professionali rilasciati dall'*Engineering Council* presuppongono un titolo accademico (in quanto in alcuni casi è sufficiente un'attività di tipo pratico), nei casi in cui tale requisito sia necessario il titolo accademico deve essere stato precedentemente accreditato presso il *Council*.

Il processo di accreditamento riguarda il singolo corso e non il dipartimento o l'istituzione nel suo complesso. Esso viene effettuato dalle singole organizzazioni professionali consorziate nel *Council*.

Anche in questo caso, si verifica una interazione tra l'attività della *Quality Assurance Agency for Higher Education* (QAA) e quella delle organizzazioni professionali, in quanto gli standard professionali elaborati dall'*Engineering Council* sono stati adottati dalla QAA come *subject benchmark statement* per l'ingegneria.

5.2. Stati Uniti d'America

5.2.1. La valutazione del sistema educativo universitario: riconoscimento ed accreditamento

A livello federale non è previsto alcun sistema di controllo diretto sull'educazione universitaria. Conseguentemente, le caratteristiche e la qualità dei corsi offerti dalle varie istituzioni educative possono variare sensibilmente. Al fine di assicurare un livello minimo comune di qualità dell'offerta educativa, è stata introdotta la pratica dell'accREDITamento, disciplinata dal Titolo 34, Capo VI, § 602 del *Code of Federal Regulations* (il Codice delle norme emanate dall'Esecutivo e dalle Agenzie Federali statunitensi).

Ai sensi di tale disposizione, il Dipartimento federale dell'educazione rende pubblica la lista delle agenzie di accREDITamento riconosciute. Queste ultime sono associazioni private che elaborano criteri di valutazione delle istituzioni educative e verificano se tali criteri siano rispettati. Il loro inserimento nella lista delle agenzie riconosciute dal Governo indica che il Governo ritiene che esse siano autorità affidabili per quanto concerne la qualità dell'educazione offerta dalle istituzioni educative che esse accREDITano.

Oltre che al Dipartimento federale dell'educazione, il potere di riconoscere le agenzie di accREDITamento è riconosciuto anche ad un soggetto privato, il *Council for Higher Education Accreditation* (CHEA), che rappresenta circa 3.000 università degli Stati Uniti.

Il sistema dell'accREDITamento non consiste in un *ranking*. Esso è semplicemente volto ad assicurare che un corso o una istituzione rispondano a determinati standard di qualità.

5.2.2. L'accesso alla professione di avvocato

Per essere ammesso a sostenere l'esame per l'iscrizione ad uno degli albi statali (ad esempio, la *New York Bar Association*), il candidato deve avere frequentato ed essersi laureato in una facoltà di giurisprudenza accREDITata dall'*American Bar Association* (ABA), l'associazione che riunisce circa 400.000 avvocati statunitensi.

Il "Consiglio del dipartimento per la formazione giuridica e l'ammissione all'ordine" dell'ABA è l'agenzia riconosciuta dal Dipartimento federale dell'educazione (vedi *supra*) per l'accREDITamento sull'intero territorio degli Stati Uniti dei corsi di studio che conducono alla attribuzione della laurea in giurisprudenza.

Nello svolgimento delle suddette funzioni, il Consiglio del dipartimento per la formazione opera in maniera indipendente dall'ABA, come richiesto dai regolamenti del Dipartimento federale dell'educazione. Esso è composto da 21 membri aventi diritto di voto, dei quali al massimo 10 possono essere presidi di facoltà o docenti. Gli altri membri sono giudici, avvocati, uno studente e almeno tre soggetti che non svolgano una professione legale.

Il Consiglio pubblica gli *Standards and Rules of Procedure for Approval of Law Schools*, ai quali le facoltà di giurisprudenza si devono adeguare al fine di ottenere l'accreditamento da parte dell'ABA.

5.2.3. L'accesso alla professione di ingegnere

La professione di ingegnere è regolamentata a livello statale. Gli Stati si sono dotati di leggi che riservano ai *Professional Engineers* (PE) la predisposizione e la firma dei progetti.

Per ottenere il titolo di PE è necessario:

- 1) avere ottenuto la laurea in ingegneria al termine di un corso di 4 anni in una università accreditata;
- 2) avere superato il primo esame (FE - *Fundamentals of Engineering*);
- 3) avere completato un tirocinio di 4 anni sotto la supervisione di un PE;
- 4) avere superato il secondo esame (PE - *Principle and Practice of Engineering*).

Il soggetto preposto all'accreditamento dei corsi di laurea in ingegneria è Abet Inc. (*Accreditation Board for Engineering and Technology*), un consorzio di 30 organizzazioni professionali e tecniche, riconosciuto come agenzia di accreditamento dal *Council for Higher Education Accreditation* (CHEA).

APPENDICE: LE FONTI NORMATIVE CITATE NEL TESTO

Regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592, recante "*Approvazione del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore*".

Regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, recante "*Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore*".

D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, recante "*Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato*".

Legge 9 maggio 1989, n. 168, recante "*Istituzione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica*".

Legge 19 novembre 1990, n. 341, recante "*Riforma degli ordinamenti didattici universitari*".

Legge 3 luglio 1998, n. 210, recante "*Norme per il reclutamento dei ricercatori e dei professori universitari di ruolo*".

Legge 14 gennaio 1999, n. 4, recante "*Disposizioni riguardanti il settore universitario e della ricerca scientifica, nonché il servizio di mensa nelle scuole*".

D.M. 3 novembre 1999, n. 509, recante "*Regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei*".

D.P.R. 5 giugno 2001, n. 328, recante "*Modifiche ed integrazioni della disciplina dei requisiti per l'ammissione all'esame di Stato e delle relative prove per l'esercizio di talune professioni, nonché della disciplina dei relativi ordinamenti*".

Legge 11 luglio 2002, n. 148, recante "*Ratifica ed esecuzione della Convenzione sul riconoscimento dei titoli di studio relativi all'insegnamento superiore nella Regione europea, fatta a Lisbona l'11 aprile 1997, e norme di adeguamento dell'ordinamento interno*".

D.M. 22 ottobre 2004, n. 270, recante "*Modifiche al regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei, approvato con D.M. 3 novembre 1999, n. 509 del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica*".

D.M. 25 novembre 2005, recante "*Definizione della classe del corso di laurea magistrale in giurisprudenza*".

Decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, recante "*Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria*", convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286 - Art. 2, comma 138.

D.M. 16 marzo 2007, recante "*Determinazione delle classi delle lauree universitarie*".

D.M. 16 marzo 2007, recante "*Determinazione delle classi di laurea magistrale*".

D.M. 3 luglio 2007, n. 362, recante "*Linee generali di indirizzo della programmazione delle Università per il triennio 2007-2009*".

D.M. 26 luglio 2007, recante "*Definizione delle linee guida per l'istituzione e l'attivazione, da parte delle Università, dei corsi di studio (attuazione decreti ministeriali del 16 marzo 2007, di definizione delle nuove classi dei corsi di laurea e di laurea magistrale)*".

Decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, recante "*Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania*".

D.P.C.M. 25 gennaio 2008, recante "*Linee guida per la riorganizzazione del Sistema di istruzione e formazione tecnica superiore e la costituzione degli istituti tecnici superiori*".

D.P.R. 21 febbraio 2008, n. 64, recante "*Regolamento concernente la struttura ed il funzionamento dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR)*".

Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante "*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, per la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*", convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 - Art. 64.

Decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, recante "*Disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca*", convertito, con modificazioni, dalla legge 9 gennaio 2009, n. 1.

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*".

D.P.R. 1 febbraio 2010, n. 76, recante "*Regolamento concernente la struttura ed il funzionamento dell'Agenzia 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*".

D.P.R. 15 marzo 2010, n. 87, recante "*Regolamento recante norme per il riordino degli istituti professionali, a norma dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133*".

D.P.R. 15 marzo 2010, n. 88, recante "*Regolamento recante norme per il riordino degli istituti tecnici a norma dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133*".

D.P.R. 15 marzo 2010, n. 89, recante "*Regolamento recante revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico dei licei a norma dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133*".

D.M. 22 settembre 2010, n. 17, recante "*Requisiti necessari dei corsi di studio*".

Legge 30 dicembre 2010, n. 240, recante "*Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario*".

Ultimi dossier del Servizio Studi

271	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 2537 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 29 dicembre 2010, n. 228 recante proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché delle missioni internazionali delle forze armate e di polizia
272	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 2482 e abb. Modifiche al testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, concernenti la parità di accesso agli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate in mercati regolamentati
273	Testo a fronte	Il referendum sull'energia nucleare
274	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 2518 "Conversione in legge del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie" - <i>Gli emendamenti approvati in sede referente</i> - Edizione provvisoria
275	Testo a fronte	Atto del Governo n. 292- <i>bis</i> Testo, con modificazioni, dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale e relative osservazioni del Governo
276	Testo a fronte	Testo a fronte tra il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 "Norme in materia ambientale", e l'A.S. n. 2302 "Legge quadro in materia di gestione integrata dei rifiuti, incentivazione della raccolta differenziata e lotta allo smaltimento illegale"
277	Testo a fronte	Atto del Governo n. 333 "Schema di decreto legislativo recante modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31, concernente disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché delle misure compensative e delle campagne informative al pubblico"
278	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 2518-B "Conversione in legge del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie" - <i>Le modifiche approvate alla Camera al testo approvato al Senato</i> - Edizione provvisoria
279	Dossier	Il contenzioso Stato-regioni sull'energia

Ultimi dossier del Servizio Studi

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo www.senato.it, seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".