

XVI LEGISLATURA

ISTRUZIONE PUBBLICA, BENI CULTURALI (7^a)

MARTEDÌ 31 GENNAIO 2012

349^a Seduta

Presidenza del Presidente

POSSA

*Interviene il sottosegretario di Stato per l'istruzione, l'università e la ricerca Elena Ugolini.
La seduta inizia alle ore 14,30.*

Seguito dell'indagine conoscitiva sugli effetti connessi all'eventuale abolizione del valore legale del diploma di laurea: esame del documento conclusivo e rinvio.

Il presidente relatore **POSSA** (*PdL*) illustra uno schema di documento conclusivo, pubblicato in allegato al presente resoconto, rammentando anzitutto le date in cui è stata avviata la procedura e le modalità con cui è stata svolta. Rammenta in particolare le dieci sessioni di audizione e gli approfondimenti effettuati, riportati in appendice al documento.

Egli dà indi conto dell'articolazione del documento in cinque capitoli.

Il capitolo 1 è introduttivo.

Il capitolo 2 è suddiviso in quattro paragrafi. Il primo presenta gli elementi principali riguardanti il diploma di laurea oggi in Italia, sottolineando la caratteristica ormai di massa della formazione universitaria, non più solo elitaria come qualche decennio fa, segnalando altresì l'enorme estensione delle discipline oggetto d'insegnamento universitario, evidenziando infine la strutturazione dei corsi di laurea in classi di laurea le cui discipline sono obbligatorie almeno per il 50 per cento. Il secondo paragrafo presenta in sintesi lo sviluppo del sistema universitario italiano, evidenziando al riguardo il fondamentale ruolo dello Stato, atteso che le università private hanno avuto in Italia finora un ruolo limitato. Il terzo paragrafo è dedicato all'esame del nodo centrale dell'indagine: il valore legale della laurea. Al riguardo, il Presidente relatore riferisce che nel nostro ordinamento legislativo non si rinviene una specifica norma che conferisca direttamente valore legale alla laurea. Il valore legale della laurea emerge invece indirettamente, perché alcune leggi o atti aventi forza di legge ricollegano al possesso di questo titolo determinati effetti giuridici, tanto che taluni giuristi parlano a proposito di "valore legale indiretto". Il valore legale della laurea è in particolare rintracciabile in quelle leggi che prescrivono il possesso del diploma di laurea come condizione necessaria per accedere a determinate possibilità. Tra queste: il diploma di laurea triennale è necessario per accedere alla laurea magistrale; il diploma di laurea è richiesto per l'iscrizione all'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio delle professioni "regolamentate"; diplomi di laurea sono richiesti per legge per l'iscrizione a determinati albi professionali; specifici diplomi di laurea sono richiesti per legge per l'accesso a numerosi tipi di concorso per l'entrata nella pubblica amministrazione. Nel nostro Paese la laurea rappresenta dunque, prosegue il Presidente relatore, una certezza legale circa il possesso da parte del laureato di una data preparazione culturale e professionale, risultante dalla conformità del corso di studi seguito con profitto dal laureato agli *standard* fissati dall'ordinamento didattico nazionale. Tale certezza legale opera non solo nell'ordinamento didattico, consentendo il proseguimento degli studi, ma anche in tutto l'ordinamento giuridico nazionale permettendo la partecipazione a pubblici concorsi.

Riprendendo l'illustrazione del documento, egli si sofferma indi sul quarto paragrafo del capitolo 2, che presenta brevemente cinque iniziative predisponenti o proponenti l'abolizione del valore legale della laurea: il documento della Commissione ministeriale guidata dal professor Guido Martinotti nel 1997; una disposizione in senso abolizionista del programma elettorale del Popolo della Libertà per

le elezioni politiche dell'aprile 2008; il disegno di legge n. 1252 presentato al Senato il 17 gennaio 2007, primo firmatario il senatore Quagliariello, dal titolo "Ordinamento del sistema universitario nazionale. Delega al Governo per l'abolizione del valore legale del diploma di laurea"; la proposta di legge n. 2250 presentata alla Camera dei Deputati il 27 febbraio 2009, primo firmatario l'onorevole Garagnani (PdL), dal titolo "Delega al Governo per l'abolizione del valore legale del diploma di laurea"; il disegno di legge n. 2480 presentato al Senato il 1° dicembre 2010 a firma del senatore Lauro (PdL), dal titolo "Delega al Governo per l'abolizione del valore legale del titolo di studio".

Passando al capitolo 3, esso contiene sinteticamente le considerazioni svolte dagli auditi sia verbalmente nel corso delle audizioni sia tramite documenti scritti consegnati in Commissione al momento dell'audizione. Nell'impossibilità di sintetizzare in poche parole la varietà e la complessità delle opinioni manifestate dagli auditi, il Presidente relatore rimanda per questo al testo del capitolo. In complesso, tuttavia, riferisce che l'orientamento della maggioranza degli auditi è stato di perplessità se non di contrarietà alla prospettata abolizione del valore legale della laurea almeno nell'attuale situazione in cui non è ancora operativa una efficiente e tempestiva struttura di accreditamento e di valutazione non solo delle università ma anche dei corsi di laurea.

Il capitolo 4 è dedicato, nei primi due paragrafi, alla illustrazione, inevitabilmente sintetica, della struttura dei sistemi universitari in due Paesi in cui la laurea non ha valore legale: Stati Uniti e Regno Unito. Al riguardo, il Presidente relatore evidenzia che in entrambi questi sistemi (pur nelle loro diversità), a fronte della maggiore autonomia universitaria, sono tuttavia attivi nell'ordinamento enti e procedure di valutazione volte ad assicurare qualità all'insegnamento universitario. Il terzo paragrafo di questo capitolo è dedicato allo scenario europeo, in cui emerge con forza la volontà dell'Unione europea di assicurare piena libertà di circolazione dei lavoratori. Tale fondamentale volontà politica si è manifestata in questi decenni con molta chiarezza in varie importanti iniziative tra cui la Convenzione di Lisbona dell'11 aprile del 1997 e il Processo di Bologna iniziato nel 1999. La dinamica è di una progressiva armonizzazione dei sistemi di alta formazione nei Paesi membri e della strutturazione di Agenzie nazionali di valutazione dei processi di alta formazione, coordinati da una apposita Agenzia europea (ENQA). La recente istituzione in Italia dell'ANVUR risponde a questa dinamica di armonizzazione europea dei corsi di alta formazione. L'idea di fondo è che una volta che i corsi di laurea siano effettivamente valutati con serietà dalle Agenzie nazionali, a loro volta valutate e coordinate dall'ENQA, diverrà possibile il riconoscimento automatico della validità in tutti i Paesi dell'Unione europea di un titolo di studio rilasciato dall'università di un Paese.

Il capitolo 5 è dedicato alle considerazioni conclusive. Nel primo paragrafo viene presentato il quadro sommario dell'attività svolta nel corso dell'indagine conoscitiva. Il secondo paragrafo presenta le considerazioni conclusive sotto forma di dodici osservazioni. Innanzitutto, si rileva come il valore legale della laurea in Italia sia strettamente legato al fatto che il sistema universitario nel nostro Paese è stato ed è tuttora prevalentemente un sistema statale. Tutti gli osservatori concordano peraltro nel ritenere che l'attuale qualità media della formazione universitaria italiana è insoddisfacente. Vengono quindi elencate le cause di questo mal funzionamento. Si osserva che tale situazione non è più tollerabile per molte ragioni, in particolare perché nella sempre più accentuata concorrenza internazionale è essenziale che la formazione del capitale umano nel nostro Paese abbia la qualità necessaria. Si passa indi ad analizzare gli aspetti positivi, certamente suggestivi e attraenti, di un eventuale provvedimento di abolizione del valore legale della laurea. Si sottolinea comunque che tale provvedimento dovrebbe avvenire contestualmente ad un forte potenziamento dell'ANVUR, pena una diffusa anarchia. È ragionevole peraltro prevedere che tale abolizione promuoverebbe una concorrenza virtuosa tra le università. Perché il *feed back* di mercato possa realizzarsi, dovrebbe tuttavia essere pienamente garantito agli studenti il diritto allo studio (anche nel senso del diritto di accedere alla università ritenuta migliore). Purtroppo la situazione delle residenze per studenti nelle università e in generale del diritto allo studio non configura realizzabile nel breve periodo questo obiettivo. Si segnala poi un altro aspetto positivo della prospettata abolizione del valore legale della laurea: un assai più pronto adeguamento dell'insegnamento universitario alle sempre più mutevoli esigenze del sistema produttivo e della società. Al riguardo, si evidenziano tuttavia i possibili rischi, tra cui ad esempio quello di rendere difficili le valutazioni dell'ANVUR e di generare confusione nelle scelte degli studenti. Si sottolinea indi come l'abolizione del valore legale della laurea sarebbe un'operazione giuridicamente complessa, perché le leggi da modificare sono molte. Le modifiche non sarebbero affatto banali, dovendo delineare con saggezza un nuovo impianto normativo per l'alta formazione. Un'altra osservazione evidenzia l'attuale situazione di stress del sistema universitario italiano, per le complesse dinamiche di implementazione delle innovative disposizioni della legge n. 240 del 2010. L'eventuale abolizione del valore legale della laurea aggiungerebbe certamente nuovo stress. Dopo aver rimarcato le imprescindibili implicazioni del processo di armonizzazione in corso in Europa nei sistemi di alta

formazione, una successiva osservazione sottolinea la complessità dei sistemi universitari nei Paesi in cui il diploma di laurea non ha valore legale (Stati Uniti d'America e Regno Unito), in cui sono presenti organismi e procedure di valutazione che in qualche modo limitano e indirizzano l'autonomia universitaria, al fine di promuovere la qualità dei corsi di studio. Secondo le ultime tre osservazioni, allo stato attuale, pesati i pro e i contro, non appare opportuno procedere all'abolizione del valore legale del titolo di studio. Appare invece più urgente potenziare il ruolo dell'ANVUR in modo da far esprimere a questa struttura la sua grande potenzialità in ordine al miglioramento della qualità del sistema universitario. In un futuro anche non troppo lontano, se l'ANVUR avrà raggiunto una capacità di tempestiva e accurata valutazione della formazione universitaria italiana, se quindi sarà stata posta in essere tra le nostre università una virtuosa competizione meritocratica, avendo a disposizione adeguate risorse per il sostegno del diritto allo studio, si potrà effettivamente procedere senza troppi stress all'abolizione del valore legale della laurea.

Il senatore **RUSCONI** (PD) chiede ragguagli al Presidente circa la conclusione dell'esame del documento conclusivo, anche alla luce della attualità conquistata dal tema nel dibattito politico degli ultimi giorni. Ritiene infatti essenziale che il Governo tenga conto dei lavori della Commissione nell'ambito della discussione che ha avviato sull'argomento.

Il **PRESIDENTE** conviene sull'opportunità di concludere rapidamente l'esame del documento, onde fornire il prima possibile al Governo un atto ufficiale che esprima la posizione della Commissione.

Il senatore **ASCIUTTI** (PdL) rammenta che l'anno scorso l'allora maggioranza aveva promosso l'indagine conoscitiva in titolo, partendo da posizioni sostanzialmente favorevoli all'abolizione del valore legale. L'allora opposizione criticò tale iniziativa e votò addirittura contro l'avvio dell'indagine. Approfondita la questione, la Commissione si ritrova ora su una posizione più prudente, a testimonianza che non vi era alcuna tesi preconcepita di partenza. Poiché il Governo pare adesso imboccare un percorso analogo, animato da entusiasmi che ricordano quelli del Centro-Destra l'anno scorso, è importante che la Commissione concluda al più presto i suoi lavori ed offra all'Esecutivo il frutto delle sue riflessioni.

Per quanto riguarda il suo Gruppo, egli anticipa fin d'ora un giudizio pienamente favorevole sul documento illustrato dal Presidente relatore, a cui non ritiene necessario apportare alcuna modifica. Sollecita piuttosto una celere votazione, già a partire dalla seduta di domani, tanto più che le conclusioni vanno incontro alle preoccupazioni a suo tempo manifestate dall'allora opposizione.

Nel dibattito interviene indi la senatrice **DE FEO** (PdL), la quale suggerisce anzitutto di rafforzare le osservazioni conclusive eventualmente trasformandole in condizioni. Si dichiara poi a favore dell'invocato potenziamento dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR). Osserva tuttavia che la composizione dell'Agenzia risulta squilibrata dal punto di vista territoriale, atteso che i sette membri del consiglio di amministrazione sono tutti esponenti di atenei centro-settentrionali. Teme quindi che un suo rafforzamento possa andare a detrimento delle università meridionali, accentuando lacerazioni già acute. A titolo di esempio, rammenta come l'università di Napoli Federico II, nonostante la sua conclamata esperienza in materia, sia stata esclusa dagli studi idrogeologici relativi al sito archeologico di Pompei, commissionati invece agli atenei di Milano e Genova.

Il senatore **PITTONI** (LNP) ringrazia il Presidente relatore per l'ottimo lavoro di sintesi compiuto. Manifesta tuttavia il timore che le considerazioni conclusive possano restare velleitarie, tanto più in assenza di adeguati finanziamenti. Suggerisce quindi di inserire qualche considerazione più concreta, come ad esempio l'invito a ridurre, nei bandi dei concorsi pubblici, il punteggio attribuito ai titoli di studio, a favore di prove pratiche di valutazione. Allo stato attuale, il giudizio conclusivo dei cicli di studio risulta infatti fortemente disomogeneo sul piano territoriale e non può quindi assumere una valenza unitaria.

La senatrice **SOLIANI** (PD) ringrazia a sua volta il Presidente relatore per l'importante contributo reso all'indagine conoscitiva. Ella rammenta poi che la procedura informativa è stata a suo tempo avviata in un clima quasi ideologico. Reputa perciò interessante comprendere come si sia arrivati ora a conclusioni diverse da quelle di partenza. Registra comunque con soddisfazione la centralità acquisita dalla qualità del titolo, nonché dagli strumenti per realizzarla. La conclusione dell'indagine

avviene peraltro in un momento in cui il tema è balzato al centro del dibattito politico, pur seguendo un percorso diverso. La Commissione ha infatti affrontato la questione dall'ottica del sistema universitario. Oggi, invece, il tema si lega al dinamismo impresso dal Governo su molteplici fronti ai quali l'abolizione del valore legale del titolo di studio risulta connessa. Considerata l'accelerazione voluta dal Governo, ella conviene quindi sull'opportunità di concludere rapidamente i lavori. Auspica tuttavia che sia possibile recuperare almeno in parte il contesto esterno alla questione, inserendo il tema nella dialettica economica in corso. Benché la Commissione abbia a suo tempo audito i rappresentanti di Confindustria e di altri segmenti economici della società, non può infatti non rilevarsi come all'epoca non vi fosse quel contesto dinamico avviato ora dal Governo Monti. Manca quindi, nella stesura illustrata dal Presidente relatore, quel rapporto fra valore legale e vita economica e sociale dei giovani, ivi compreso l'accesso al mondo del lavoro, che potrebbe acquisire ora. Invitando quindi a racciordare le conclusioni dell'indagine con le dinamiche interagenti, ricorda che il valore legale del titolo di studio corrisponde a un concetto di uguaglianza delle opportunità insito nel nostro impianto costituzionale. Il diploma conclusivo dei cicli di studio deve quindi sancire un percorso di uguaglianza di cui, tuttavia, per disfunzioni interne, non sempre ha garantito la qualità. Invita pertanto a rafforzare, nel documento conclusivo, i pur presenti accenni al diritto allo studio, riaffermando il tema dell'uguaglianza sottinteso al valore legale. Indubbiamente, la risposta alla lotta contro le disuguaglianze non risiede più nel riconoscimento del valore legale. In un'ottica di revisione dei percorsi, occorre tuttavia, a suo avviso, ribadire in sede politica il valore sociale della coesione.

La senatrice [Mariapia GARAVAGLIA](#) (PD) condivide pienamente le osservazioni della senatrice Soliani, rammentando peraltro di appartenere ad una generazione che, a suo tempo, ha chiesto l'abolizione del valore legale nella convinzione che ciò servisse ad accrescere l'uguaglianza sostanziale. Oggi, invece, ritiene che siffatta misura si limiterebbe ad aggirare l'ostacolo, senza riuscire a garantire all'istruzione quel ruolo di "ascensore sociale" che le è connaturale. Nel nostro Paese, infatti, la laurea non consente ancora ai giovani di sottrarsi al destino delle famiglie di provenienza, tant'è vero che solo il 15 per cento dei giovani svolge un'attività diversa da quella familiare. Occorre dunque prendere atto che la trasformazione dell'università da luogo di formazione di *élite* in luogo di formazione di massa impone strumenti diversi per assicurare un'alta qualità diffusa. In questo senso, ella condivide i suggerimenti avanzati dalla senatrice Soliani, esprimendo comunque pieno apprezzamento per lo sforzo di sintesi compiuto dal Presidente relatore. In particolare, concorda con la necessità di un potenziamento dell'ANVUR al fine di rimuovere le differenze fra università e si compiace per le affermazioni del ministro Profumo a favore di un innalzamento complessivo della qualità dell'istruzione universitaria, piuttosto che del perseguimento dell'eccellenza apicale di singoli atenei.

Giudica infine riduttivo il contesto del decreto-legge sulle semplificazioni nel quale il Governo ha affrontato un tema così complesso e si associa all'auspicio di una rapida conclusione della procedura informativa affinché l'Esecutivo possa disporre al più presto delle riflessioni della Commissione.

La senatrice [Vittoria FRANCO](#) (PD) apprezza che il Governo abbia deciso una pausa di riflessione su questo tema, senza lasciarsi prendere dall'onda dell'entusiasmo. Si tratta infatti di questioni molto delicate, come ha dimostrato l'indagine conoscitiva condotta dalla Commissione, anche alla luce della particolare conformazione del sistema formativo italiano. Ella nega peraltro che la qualità del sistema sia insufficiente. All'estero infatti i giovani laureati italiani sono molto apprezzati e richiesti. Concorda comunque sull'importanza di approvare rapidamente il documento conclusivo affinché la voce autorevole di un ramo del Parlamento possa essere d'ausilio al Governo anche rispetto ai risultati di una consultazione *on line* di cui non sono ancora chiari i contorni.

Ella si compiace poi che il Presidente relatore abbia riconosciuto che l'abolizione del valore legale non è una priorità in questo momento. A suo avviso, essa risulterebbe addirittura dannosa per il sistema universitario, che ne uscirebbe depresso. Né, in assenza di adeguati strumenti e risorse, essa potrebbe creare competizione fra atenei. Condivide quindi il potenziamento dell'ANVUR ma ritiene altrettanto indispensabile che le università siano messe in condizione di operare nelle condizioni migliori. Inoltre, occorre rafforzare del diritto allo studio affinché siano garantite eguale cittadinanza ed eguali opportunità a tutti gli studenti, a prescindere dalle condizioni familiari di provenienza. In quest'ottica dichiara di non condividere il suggerimento avanzato dal senatore Pittoni che prefigura un'abolizione di fatto del valore legale.

Chiede conclusivamente al Presidente relatore di modificare nell'osservazione conclusiva n. 11 il riferimento ad una presunta formazione universitaria insufficiente, che finirebbe per anticipare l'attività di valutazione dell'ANVUR.

Il senatore **ASCIUTTI** (*PdL*) osserva che l'insufficiente preparazione fornita dagli atenei italiani è testimoniata dal loro basso piazzamento nelle graduatorie internazionali. Conferma quindi di non ritenere necessario alcun cambiamento al documento predisposto dal Presidente relatore. Piuttosto, coglie l'occasione per segnalare al Governo come i recenti limiti al pagamento degli stipendi in contanti rischia di penalizzare i percettori delle già scarse borse di studio.

Il senatore **PETERLINI** (*UDC-SVP-AUT: UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI*) evidenzia come il tema dell'abolizione del valore legale del titolo di studio sia stato affrontato dal Governo nell'ambito del processo di liberalizzazioni, con il quale l'Esecutivo si propone di aprire la società al mercato e alla concorrenza sperando di accrescere la qualità e far diminuire i prezzi. A suo avviso, tale approccio deve tuttavia incontrare alcuni limiti, fra cui il bene sociale - come ad esempio l'educazione - e la qualificazione, che deve sempre essere accertata. Concorda quindi che l'abolizione del valore legale sarebbe non solo inutile ma anche dannosa, contribuendo ad eliminare obiettivi importanti della formazione, che danno pregnanza allo studio stesso.

Piuttosto, egli invita il Governo ad imboccare la strada delle vere liberalizzazioni facendo piazza pulita degli esami addizionali richiesti per accedere a determinate professioni. In questo caso, sarebbe infatti a suo avviso preferibile che a scegliere fosse il mercato, mentre l'attuale sistema di esami di Stato serve solo a restringere l'ambito della concorrenza nelle diverse categorie.

La senatrice **Mariapia GARAVAGLIA** (*PD*) riprende brevemente la parola per associarsi all'auspicio di una riforma degli esami di Stato che, a suo avviso, non devono essere svolti dalle medesime università che hanno conferito il diploma di laurea.

Riprende la parola anche il senatore **PITTONI** (*LNP*) per precisare di non aver mai suggerito l'abolizione completa del punteggio conseguente al titolo di studio, ma solo un suo riequilibrio a favore di prove pratiche.

Il **PRESIDENTE**, preso atto che nessun altro chiede di intervenire in discussione generale, si riserva di valutare i suggerimenti avanzati nel dibattito e si augura che il documento conclusivo possa essere votato nella seduta di domani. Rinvia indi il seguito dell'esame.