

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XIV LEGISLATURA —

N. 753-A

RELAZIONE DELLE COMMISSIONI 3^a E 7^a RIUNITE

(3^a - AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE)

**(7^a - ISTRUZIONE PUBBLICA, BENI CULTURALI, RICERCA SCIENTIFICA,
SPETTACOLO E SPORT)**

(RELATORI FRAU E GABURRO)

Comunicata alla Presidenza il 1° marzo 2002

SUL

DISEGNO DI LEGGE

**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**

presentato dal Ministro degli affari esteri

di concerto col Ministro della giustizia

col Ministro dell'economia e delle finanze

e col Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 OTTOBRE 2001

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Pareri:		
della 1 ^a Commissione permanente	»	8
della 5 ^a Commissione permanente	»	9
Disegno di legge, testo del Governo e testo proposto dalle Commissioni riunite	»	10

ONOREVOLI SENATORI. - Il disegno di legge n. 753 reca l'autorizzazione alla ratifica della Convenzione sul riconoscimento dei titoli di studio relativi all'insegnamento superiore nella Regione europea, fatta a Lisbona l'11 aprile 1997. È evidente quindi l'urgenza di ratificarla, atteso che si tratta di un testo sottoscritto quasi cinque anni fa con l'intento di unificare ed integrare, considerata la varietà di istituti e di percorsi formativi e la conseguente esigenza di più trasparenti e certe procedure di riconoscimento dei titoli e dei periodi di studio, una serie di precedenti Convenzioni in materia promosse dal Consiglio d'Europa e dall'Unesco (Convenzione europea sull'equipollenza dei diplomi che consentono l'ammissione alle università del 1953; Convenzione europea sull'equipollenza dei periodi di studio universitario del 1956; Convenzione europea sul riconoscimento accademico dei titoli di studio universitari del 1959; Convenzione internazionale sul riconoscimento di studi, diplomi e lauree di insegnamento superiore negli Stati arabi ed europei che si affacciano sul Mediterraneo del 1976; Convenzione sul riconoscimento di studi, diplomi e lauree relativi all'insegnamento superiore negli Stati della Regione europea del 1979; Convenzione europea sull'equipollenza generale dei periodi di studio universitari del 1990). Va al riguardo rilevato che tali Convenzioni continueranno a trovare applicazione negli Stati che di esse siano Parti e non aderiscano alla Convenzione di Lisbona.

La Convenzione di Lisbona è del resto aperta alla firma così degli Stati membri del Consiglio d'Europa come degli Stati membri della cosiddetta Regione Europa dell'Unesco, di cui sono membri anche Stati non europei fra cui Australia, Canada,

Israele, Stati Uniti. L'elevato numero di Stati interessati e la diversità dei loro sistemi d'istruzione fa sì che la Convenzione non miri a definire un dispositivo a fini di equivalenza internazionale dei titoli di studio, ma tenda a determinare un quadro normativo di riferimento più omogeneo ai fini del loro riconoscimento.

Oggetto del riconoscimento previsto dalla Convenzione sono sia titoli di studio sia cicli o periodi di studio. I titoli di studio sono sia titoli per accedere all'istruzione universitaria sia titoli conseguiti al termine di cicli di questa. Il riconoscimento contemplato è a fini accademici, non già professionali: per quest'ultimo riguardo, essa si limita a prevedere, alla stregua dell'articolo VI.3, che «ferme restando le leggi e i regolamenti della Parte a cui si chiede il riconoscimento o di una sua giurisdizione, il riconoscimento può agevolare l'accesso al mercato del lavoro».

La Convenzione si articola in 11 sezioni: sezione I, recante le definizioni; sezione II, recante la competenza delle autorità; sezione III, recante i principi di base relativi alla valutazione dei titoli di studio (compendiabili nella formula dell'equa, non discriminatoria, trasparente e tempestiva valutazione, motivata e ricorribile se negativa, condotta esclusivamente sulla scorta delle conoscenze e competenze acquisite); sezione IV, recante il riconoscimento dei titoli di studio che danno accesso all'insegnamento superiore; sezione V, recante il riconoscimento dei periodi di studio; sezione VI, recante il riconoscimento dei titoli di studio di insegnamento superiore; sezione VII, recante il riconoscimento dei titoli di studio in possesso di rifugiati, profughi e persone in condizioni simili a quella dei rifugiati (secondo criteri di favore rispetto agli adempimenti degli obblighi

documentali prescritti in via generale); sezione VIII, recante informazioni sulla valutazione di istituti e programmi di insegnamento superiore; sezione IX, recante informazioni su questioni relative al riconoscimento; sezione X, recante i meccanismi attuativi; sezione XI, recante le clausole finali.

Quanto all'articolato del disegno di legge, esso consta di 9 articoli.

L'articolo 1 reca l'autorizzazione alla ratifica della Convenzione, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno.

L'articolo 2 prevede che la competenza per il riconoscimento dei cicli e dei periodi di studio svolti all'estero nonché dei titoli di studio stranieri - ai fini dell'accesso all'istruzione superiore, del proseguimento degli studi universitari e del conseguimento dei titoli universitari italiani - sia attribuita alle Università ed agli Istituti di istruzione universitaria, che la esercitano nell'ambito della loro autonomia e in conformità ai rispettivi ordinamenti, fatti salvi gli accordi bilaterali in materia.

Le Università e gli Istituti di istruzione universitaria - alla stregua dell'articolo 3 del disegno di legge - si pronunciano sulle domande di riconoscimento entro il termine di novanta giorni, a decorrere dalla data di ricezione delle domande stesse.

L'articolo III.5 della Convenzione - cui viene così data attuazione con la previsione di un tempo predeterminato e ragionevole per la conclusione del procedimento - prevede altresì un obbligo di motivazione in caso di diniego del riconoscimento e la facoltà di ricorso per il soggetto interessato. Questi ulteriori profili, peraltro, non sono esplicitati nel disegno di legge.

Per quanto riguarda la ricorribilità del negato od omesso riconoscimento, il disegno di legge non reca esplicitazione di sorta poiché la disciplina è già assicurata dalla vigente tutela giurisdizionale.

L'articolo 4 del disegno di legge demanda a regolamento ministeriale l'applicazione dell'articolo VI.5 della Convenzione, se-

condo il quale ogni Parte contraente può subordinare il riconoscimento dei titoli di studio di insegnamento superiore, rilasciati da istituti accademici stranieri operanti nel suo territorio, a requisiti specifici di legislazione nazionale o ad accordi specifici firmati con la Parte cui appartengano tali istituti.

L'articolo 5 prevede che il riconoscimento dei titoli di studio per fini diversi da quelli accademici (accesso o completamento degli studi universitari) sia effettuato da amministrazioni dello Stato, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di riconoscimento a fini professionali e di accesso ai pubblici impieghi, secondo procedure da stabilire con regolamento di esecuzione.

L'articolo 6 individua nel Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministero degli affari esteri, l'autorità competente a designare il rappresentante italiano presso il Comitato della Convenzione.

Questo Comitato - disciplinato dall'articolo X.2 della Convenzione - ha il compito di promuovere e controllare l'attuazione della Convenzione. A tal fine, esso può adottare raccomandazioni, dichiarazioni, protocolli e «modelli di buona prassi».

L'articolo 7 prevede che il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca istituisca il Centro nazionale di informazione, previsto dalla Convenzione all'articolo IX.2 quale fonte di informazione sul sistema e sui titoli di studio di insegnamento superiore (così del Paese come delle altre Parti della Convenzione) e competente a dare pareri su questioni relative al riconoscimento.

Va ricordato che il Centro nazionale di informazione, secondo l'articolo X.3 della Convenzione, è anche membro della rete ENIC (*European Network Information Centers*), già istituita dal Consiglio d'Europa e dall'Unesco, che coopera con la rete NARIC (*National Academic Recognition Centers*) dell'Unione Europea.

Per quanto riguarda l'Italia, centro per la mobilità ed il riconoscimento dei titoli è

dal 1984 il CIMEA (Centro di Informazione sulla Mobilità e le Equivalenze Accademiche) della Fondazione RUI (Residenze Universitarie Internazionali), che svolge attività in convenzione con il Ministero ed è membro delle reti europee sia ENIC sia NARIC.

A tale articolo le Commissioni 3^a e 7^a riunite hanno peraltro approvato un emendamento, volto a recepire una condizione posta dalla Commissione bilancio nel suo parere, che limita l'autorizzazione di spesa all'uso disposta a 203.484 euro a decorrere dal 2002.

L'articolo 8 indica invece le modalità di copertura finanziaria. Anche a questo articolo, le Commissioni riunite hanno approvato un emendamento richiesto dalla Commissione bilancio, che quantifica gli oneri derivanti dall'attuazione della legge in 274.240 euro per l'anno 2002 ed in 230.855 euro annui a decorrere dall'anno 2003.

Ancorché tale onere sia da iscrivere nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, la sua copertura è disposta a valere sull'accantonamento del Fondo speciale di parte corrente (tabella A della legge finanziaria) relativo al Ministero degli affari esteri.

L'onere, specifica la relazione tecnica, è imputabile a: organizzazione di un convegno nazionale per far conoscere alle università le innovazioni conseguenti alla Convenzione, seguito da tre incontri regionali di consulenza alle sedi universitarie e da tre seminari; analoga iniziativa per favorire l'attivazione del Supplemento al diploma dell'Unesco/Consiglio d'Europa (di cui all'articolo IX.3 della Convenzione); redazione annuale di una guida informativa sul sistema italiano di istruzione superiore; istituzione del Centro nazionale di informazioni e retribuzione del suo personale (comandato o a contratto annuale *part-time* per tre esperti con specifiche capacità professionali); partecipazione italiana al Comitato della Convenzione.

L'articolo 9 detta infine disposizione abrogativa dell'articolo 170, commi 2 e 3, nonché dell'articolo 332 del regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592, recante il testo unico delle leggi sull'istruzione superiore.

Le disposizioni dell'articolo 170 abrogate prevedevano che i detentori di titoli accademici inseriti in apposito elenco approvato con decreto ministeriale e conseguiti presso istituti di istruzione superiore esteri potessero ottenere presso un istituto universitario italiano il titolo di studio corrispondente. Ove i titoli esteri non fossero figurati nell'elenco, il Ministro poteva dichiararne la corrispondenza con titoli italiani ovvero ammettere l'interessato a sostenerne l'esame per il conseguimento (con dispensa totale o parziale degli esami di profitto).

L'articolo 332 dettava disposizioni transitorie in attesa dell'emanazione del decreto ministeriale di approvazione dell'elenco sopra ricordato, attribuendo la valutazione dei titoli esteri a fini di prosecuzione degli studi o di dichiarazione di corrispondenza alle competenti autorità accademiche.

Del citato articolo 170 è invece mantenuto in vigore il comma 1, a norma del quale i titoli accademici conseguiti all'estero non hanno valore legale in Italia.

* * *

Passando ad una valutazione di merito della Convenzione, occorre richiamare positivamente l'obiettivo di sostituire, assorbendole e allargandone la portata, le precedenti Convenzioni settoriali, al fine di contemperare una più facile mobilità accademica con il rispetto dell'autonomia dei singoli Paesi e delle loro istituzioni universitarie. In tale ottica, oltre al riconoscimento dei titoli di studio che danno accesso all'insegnamento superiore, giustamente la Convenzione prevede anche il riconoscimento degli stessi titoli di insegnamento superiore, in modo da consentire l'accesso agli studi universitari complementari o di livello superiore, da rico-

noscere il diritto all'uso del titolo nel rispetto delle norme del Paese ospite e, per quanto riguarda i fini professionali, da facilitare l'accesso al mercato del lavoro. Il perseguimento di tali scopi richiede peraltro che la valutazione dei titoli sia corretta e basata su principi fondamentali che facciano riferimento esclusivamente alle oggettive conoscenze e capacità degli interessati senza alcuna distinzione relativa ai requisiti soggettivi.

Altri punti di rilievo della Convenzione da valutare positivamente sono: il principio secondo cui le procedure di riconoscimento dei titoli debbono osservare tempi precisi e ragionevoli, essere motivate se negative, permettere misure compensative ai fini del riconoscimento medesimo e prevedere il diritto al ricorso; lo specifico richiamo alla situazione dei profughi e dei rifugiati politici, di cui alla sezione VII, e il relativo invito agli Stati membri a studiare tutte le misure possibili affinché anche questi soggetti, spesso privi di documenti formali, possano accedere all'insegnamento superiore o possano vedersi riconosciuti i titoli precedentemente conseguiti; la particolare attenzione prestata alle esigenze dell'informazione circa i rispettivi sistemi universitari e la connessa istituzione, in ogni Paese, di un Centro nazionale di informazione con compiti di documentazione e di consulenza, nonché l'adozione, da parte di ciascuna università, di un documento aggiuntivo ai titoli, che ne chiarisca i contenuti formativi e il livello.

Appare altresì importante rilevare che l'attuazione della Convenzione è rimessa a un Comitato, costituito da un rappresentante per ogni Stato parte, e alla Rete europea dei Centri nazionali di informazione sul riconoscimento e la mobilità accademica, creata, già nel 1994, dai competenti organi del Consiglio d'Europa e dell'UNESCO.

Quanto alle norme di adeguamento dell'ordinamento interno, correttamente il disegno di legge statuisce che la competenza per il riconoscimento dei periodi di studio svolti all'estero e dei titoli di studio stranieri

spetti alle università e agli istituti di istruzione superiore. Non fa invece alcun riferimento al diritto al ricorso, in quanto si è ritenuto che esso rientri già nelle forme di tutela giurisdizionale esistenti in Italia. Inoltre, rinvia doverosamente la disciplina del riconoscimento dei titoli rilasciati da università estere operanti sul territorio italiano a un successivo regolamento ministeriale, così come le procedure per il riconoscimento dei titoli, da parte delle competenti amministrazioni dello Stato, ai fini professionali e di accesso ai pubblici impieghi.

Giova infine ricordare che il disegno di legge affida all'intesa fra Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e Ministero degli affari esteri la designazione del rappresentante italiano nel Comitato della Convenzione e all'istituzione del Centro nazionale di informazione. Affida invece al solo Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca la disciplina dell'utilizzazione di personale comandato da altre amministrazioni da assegnare al predetto Centro nazionale.

Nel corso dell'esame da parte delle Commissioni riunite, è poi emersa l'esigenza di un atto di indirizzo al Governo affinché sensibilizzi i Governi non aderenti all'UNESCO (in particolare gli Stati Uniti) a rivedere la propria posizione, che reca indubbio nocumento al prestigio e alle capacità operative dell'Organizzazione. In tal senso i Presidenti delle Commissioni affari esteri e istruzione, senatori Provera ed Asciutti, hanno presentato il seguente ordine del giorno, che è stato accolto sia dal rappresentante del Governo che indi dalle Commissioni riunite ai fini della sua trasmissione in Assemblea:

«Il Senato,

in sede di esame disegno di legge n. 753 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"

considerato il rilevante impegno istituzionale dell'UNESCO sul versante della promozione della diffusione della cultura e dell'istruzione a livello mondiale,

considerato altresì il rilievo centrale che tale impegno assume oggi nella prevenzione della intolleranza quale terreno di coltura del terrorismo,

registrato con rammarico che il perdurare dell'assenza degli Stati Uniti e di altri

paesi dall'Organizzazione comporta un grave pregiudizio al suo prestigio e alle sue capacità operative

impegna il Governo ad adoperarsi affinché i Governi non aderenti riconsiderino la propria scelta sulla partecipazione all'UNESCO».

Si auspica pertanto vivamente una sollecita approvazione del disegno di legge n. 753.

FRAU e GABURRO, *relatori*

PARERE DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(Estensore: MALAN)

23 gennaio 2002

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime, per quanto
di competenza, parere non ostativo.

PARERE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE
(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(Estensore: GRILLOTTI)

24 gennaio 2002

La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminato il disegno di legge, per quanto di propria competenza, esprime parere favorevole sul testo, a condizione, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, che all'articolo 7 sia aggiunto, in fine, il seguente comma: «3-bis. Per le finalità di cui al presente articolo è autorizzata la spesa nel limite massimo di 203.484 euro a decorrere dall'anno 2002» e che l'articolo 8 venga riformulato nei seguenti termini: «1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in 274.240 euro per l'anno 2002 e in 230.855 euro annui, a decorrere dal 2003, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2002-2004, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente "Fondo speciale" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, per l'anno finanziario 2002, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio».

DISEGNO DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEL GOVERNO

Art. 1.

1. Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare la Convenzione sul riconoscimento dei titoli di studio relativi all'insegnamento superiore nella Regione europea, fatta a Lisbona l'11 aprile 1997.

2. Piena ed intera esecuzione è data alla Convenzione di cui al comma 1, a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, secondo quanto disposto dall'articolo XI.2 della Convenzione stessa.

Art. 2.

1. 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, è attribuita alle Università ed agli Istituti di istruzione universitaria, che la esercitano nell'ambito della loro autonomia e in conformità ai rispettivi ordinamenti, fatti salvi gli accordi bilaterali in materia.

Art. 3.

1. Ai fini dell'esercizio delle competenze di cui all'articolo 2, le Università e gli Istituti di istruzione universitaria si pronunciano sulle domande di riconoscimento, debitamente documentate, presentate ai sensi della Convenzione di cui all'articolo 1, entro il termine di novanta giorni a decorrere dalla data di ricezione delle domande stesse.

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLE COMMISSIONI RIUNITE

Art. 1.

Identico.

Art. 2.

Identico.

Art. 3.

Identico.

(Segue: *Testo d'iniziativa del Governo*)

Art. 4.

1. L'applicazione dell'articolo VI.5 della Convenzione è disciplinata con successivo regolamento ministeriale ai sensi dell'articolo 17, commi 3 e 4, della legge 23 agosto 1988, n. 400, da emanarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 5.

1. Il riconoscimento dei titoli accademici per finalità diverse da quelle indicate nell'articolo 2, è operato da amministrazioni dello Stato, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di riconoscimento ai fini professionali e di accesso ai pubblici impieghi, secondo procedure da stabilire con successivo regolamento di esecuzione.

Art. 6.

1. Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministero degli affari esteri, provvede alla designazione del rappresentante italiano nell'ambito del Comitato previsto dall'articolo X.1 della Convenzione.

Art. 7.

1. Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, nell'ambito del dipartimento e dei servizi di cui all'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 1° dicembre 1999, n. 477, ed ai sensi dell'articolo 4, comma 4, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, provvede all'istituzione del centro nazionale di informazione, di cui all'articolo IX.2 della Convenzione.

(Segue: *Testo proposto dalle Commissioni riunite*)

Art. 4.

Identico.

Art. 5.

Identico.

Art. 6.

Identico.

Art. 7.

1. *Identico.*

(Segue: *Testo d'iniziativa del Governo*)

2. Con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca sono altresì determinate le modalità ed i criteri numerici per l'utilizzo del personale comandato da altre amministrazioni, enti ed istituzioni da assegnare al centro nazionale di informazione di cui al comma 1.

3. Il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca può destinare alle attività del centro nazionale di informazione di cui al comma 1, fino a tre esperti per le esigenze operative che necessitino di specifiche capacità professionali. Ai predetti esperti si applicano le disposizioni di cui all'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Art. 8.

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in lire 531.000.000 per l'anno 2001 ed in lire 447.000.000 annue a decorrere dall'anno 2002, si provvede mediante riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2001-2003, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno finanziario 2001, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

(Segue: *Testo proposto dalle Commissioni riunite*)

2. *Identico.*

3. *Identico.*

4. Per le finalità di cui al presente articolo è autorizzata la spesa nel limite massimo di 203.484 euro a decorrere dall'anno 2002.

Art. 8.

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in **274.240 euro** per l'anno **2002** ed in **230.855 euro annui** a decorrere dall'anno **2003**, si provvede mediante **corrispondente** riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale **2002-2004**, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero **dell'economia e delle finanze** per l'anno finanziario **2002**, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri.

2. *Identico.*

(Segue: *Testo d'iniziativa del Governo*)

Art. 9.

1. Sono abrogati il secondo ed il terzo comma dell'articolo 170 e l'articolo 332 del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore, approvato con regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592, e successive modificazioni.

2. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

(Segue: *Testo proposto dalle Commissioni riunite*)

Art. 9.

Identico.