

Riconoscimento e spendibilità dei titoli rilasciati dalle strutture ecclesiastiche accademiche di formazione *

Mons. Mauro Rivella, Sottosegretario della Conferenza Episcopale Italiana

In questo contributo, intendo affrontare tre questioni: in maniera più diffusa, la questione del riconoscimento in Italia dei titoli accademici conferiti dalle istituzioni universitarie ecclesiastiche; per cenni, la questione del riconoscimento dei titoli rilasciati dagli Istituti Superiori di scienze religiose e della loro spendibilità in ordine all'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche.

I. Dal punto di vista storico, per lungo tempo il legislatore italiano ha mostrato una certa diffidenza verso il riconoscimento dei titoli conferiti dalle Università e Facoltà ecclesiastiche approvate dalla Santa Sede, come pure di quelli rilasciati da Università straniere, limitandone la rilevanza giuridica nell'ordinamento interno. Le ragioni di tale pregiudizio affondano sia nel clima anticlericale che caratterizzava la seconda metà del sec. XIX sia in una valutazione prevenuta della natura e della peculiarità dei percorsi accademici di tali istituzioni.

Così, dopo l'unità d'Italia, mentre i seminari, in quanto destinati alla formazione del clero, poterono continuare nella loro attività (cfr legge 7 luglio 1866, n. 3036), le Facoltà di teologia, che fino ad allora costituivano un autonomo corso di laurea nelle Università di Stato, furono escluse dalle strutture universitarie pubbliche e i titoli accademici da esse conferiti vennero privati di qualunque rilevanza giuridica (cfr legge 26 gennaio 1873, n. 1271).

Un primo mutamento in disciplina si ebbe con il Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, che nell'art. 40 prevedeva il riconoscimento delle lauree in sacra teologia conseguite presso le Facoltà approvate dalla Santa Sede, insieme al riconoscimento dei diplomi in paleografia, archivistica e diplomatica documentaria conseguiti nelle scuole erette presso la Biblioteca e l'Archivio nella Città del Vaticano.

Il valore pratico di tale riconoscimento rimase piuttosto incerto. Il Ministero dell'educazione, con le circolari 23 settembre 1930, n. 1768, e 23 aprile 1938, n. 1258, stabilì che la laurea in teologia, equiparata ai titoli di studio conseguiti all'estero, poteva consentire soltanto l'iscrizione a una facoltà statale, previa valutazione da parte delle autorità accademiche, non anche permettere l'equipollenza con una laurea italiana. Tale orientamento venne parzialmente confermato con la circolare 15 aprile 1942, n. 1069, nella quale si precisava che la sola laurea in teologia, non anche la licenza, né le lauree in filosofia o diritto canonico, poteva essere valutata ai fini dell'iscrizione universitaria, e che l'applicazione della norma dell'art. 332 del T.U. 31 agosto 1933, n. 1592, riguardante il riconoscimento di titoli accademici conseguiti all'estero e la valutazione di titoli di studio medi e superiori conseguiti all'estero al fine della iscrizione nelle Università ed istituti italiani dell'ordine universitario, sarebbe possibile solo per titoli di studio che fossero rilasciati da Università e istituti superiori dello Stato della Città del Vaticano entro i confini del territorio sottoposto alla sua sovranità.

Secondo la dottrina del tempo, la scarsa possibilità di dare applicazione al riconoscimento della laurea in teologia nasceva dal fatto che tale titolo, raramente conseguito da un laico, non aveva alcuna corrispondenza con i contenuti di discipline delle università dello Stato, né poteva costituire avviamento all'esercizio della professione o alla nomina a particolari uffici (A.

* Nell'elaborare queste note, mi sono avvalso di un appunto dell'Avv. Luigi Lacroce, Collaboratore dell'Ufficio Nazionale per i problemi giuridici.

BERTOLA, *Sull'interpretazione dell'art. 40 del Concordato*, in *Archivio di diritto ecclesiastico*, 1942, p. 137). L'unico effetto del riconoscimento delle lauree in teologia veniva fatto rinvenire nell'ipotesi in cui una norma di legge prevedeva un qualche effetto dal conseguimento di una laurea qualsiasi senza connetterlo alla disciplina in cui la laurea era stata conseguita oltre all'effetto di immatricolazione presso una facoltà statale anche per ecclesiastici che non avevano conseguito la maturità classica o scientifica (A.C. JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 1957).

Un cambiamento significativo in ordine a un riconoscimento meno formale dei titoli accademici ecclesiastici si è avuto con gli artt. 31 e 38 della legge 19 gennaio 1942, n. 86, che ha consentito ai laureati in sacra teologia di cui all'art. 40 del Concordato tra la Santa Sede e l'Italia, e ai laureati in altre discipline ecclesiastiche di partecipare agli esami di abilitazione o di concorso per il conseguimento dell'abilitazione o dell' idoneità, ai soli fini dell'insegnamento nelle scuole dipendenti dalle autorità ecclesiastiche relativamente alle discipline per cui sono richieste le lauree in lettere o in filosofia. Pari diritto è stato accordato ai laureati in diritto canonico o in *utroque iure* ai fini della partecipazione agli esami di abilitazione nelle discipline giuridiche.

Fedele a tale impostazione, senza entrare nel merito del concreto valore e uso del titolo, l'Accordo di revisione del Concordato lateranense del 18 febbraio 1984, all'art. 10, comma 2, ha ampliato l'ambito del riconoscimento dei titoli accademici, prevedendo accanto alla teologia, il riconoscimento dei titoli in altre discipline ecclesiastiche, per l'individuazione delle quali si è fatto rinvio a una successiva intesa. Con l'intesa realizzata mediante scambio di note in data 25 gennaio 1994, resa esecutiva con decreto del Presidente della Repubblica 2 febbraio 1994, n. 175, lo Stato ha riconosciuto anche i titoli accademici in Sacra Scrittura: i titoli accademici di baccalaureato e di licenza in teologia e Sacra Scrittura, conferiti dalle facoltà approvate dalla Santa Sede, sono riconosciuti, a richiesta degli interessati, rispettivamente come diploma universitario e come laurea, con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, su parere conforme del Consiglio universitario nazionale, previo accertamento della parità della durata del corso di studi seguito a quella prevista dall'ordinamento universitario italiano per i titoli accademici di equivalente livello e del numero di esami pari a non meno di 13 annualità per i titoli da riconoscere come diploma universitario e non meno di 20 annualità per i titoli da riconoscere come laurea. Sono parimenti riconosciuti dallo Stato i diplomi in paleografia, diplomatica, archivistica e biblioteconomia.

Attribuire valore legale a un titolo accademico significa far derivare dalla legge la capacità per quel titolo di produrre effetti nell'ordinamento giuridico. Gli ambiti in cui, in forma semplificata, i titoli rilasciati dalle istituzioni universitarie statali producono effetti sono quello scolastico e quello extrascolastico. Il rilascio di titoli di studio può avere, infatti, sia il valore di requisito per l'accesso ai livelli più alti dell'istruzione, per assicurare la prosecuzione degli studi sia, in ambito extrascolastico, il valore di requisito per l'accesso al pubblico impiego, quando è richiesto il possesso di un titolo di istruzione, o per l'accesso alle professioni dopo il superamento di un esame di Stato, rilevando a volte per il solo possesso formale del titolo a volte per lo specifico contenuto curricolare.

Le trasformazioni sociali e del mondo del lavoro, già a partire dai primi anni Ottanta, hanno agevolato una più attenta e serena valutazione da parte del legislatore italiano dei valori e delle esperienze provenienti dall'estero, con effetti anche nella materia dell'istruzione superiore. Si tratta di un cambiamento finalizzato da un lato a semplificare i criteri di equivalenza dei gradi e dei titoli universitari conseguiti all'estero, e dall'altro a valutare concretamente la formazione culturale, quando questa è necessaria e funzionale a una utilizzazione professionale. Le nuove esigenze legate ai mutamenti del mondo del lavoro, alla mobilità e libertà di circolazione hanno reso necessario riconsiderare il regime giuridico della circolazione dei titoli di studio a favore di una concezione più moderna dell'insegnamento superiore (cfr Convenzione europea firmata a Parigi il 14 dicembre 1959, in tema di riconoscimento dei titoli rilasciati da un'università straniera; Atto finale, 1 agosto 1975, della Convenzione di Helsinki per la sicurezza e cooperazione in

Europa; Convenzione di Parigi del 21 dicembre 1979, ratificata dall'Italia con legge 4 giugno 1982, n. 376).

Lo Stato italiano, muovendo in questa direzione, ha ratificato la Convenzione sul riconoscimento dei titoli di studio relativi all'insegnamento superiore nella Regione europea, fatta a Lisbona l'11 aprile 1997 (legge 11 luglio 2002, n. 148), che attribuisce nell'art. 2 alle Università 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. Con riguardo al mondo dell'impiego pubblico, l'art. 5 prevede che il riconoscimento dei titoli per finalità diverse da quelle indicate nell'art. 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. Detto regolamento è stato approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 luglio 2009, n. 189.

La Convenzione di Lisbona ha, inoltre, stabilito, che ogni parte può subordinare il riconoscimento dei titoli di studio di insegnamento superiore rilasciati da istituti accademici stranieri che operano nel suo territorio a requisiti specifici di legislazione nazionale o ad accordi specifici firmati con la Parte a cui appartengono tali istituti. In esecuzione di tale norma, il decreto ministeriale 26 aprile 2004, n. 214, ha regolamentato i criteri e le procedure di riconoscimento degli istituti stranieri di istruzione superiore che operano in Italia ai fini del riconoscimento dei titoli di studio da essi rilasciati. Sulla base del nuovo regolamento gli istituti stranieri di istruzione superiore in possesso di determinati requisiti possono rilasciare titoli accademici che lo Stato riconosce al pari dei titoli rilasciati dalle università italiane (cfr decreto ministeriale 2 luglio 2004). In questi casi lo Stato esercita un controllo sui contenuti culturali dei titoli stranieri che si esplica nella valutazione a monte (accreditamento) dell'istituzione che rilascia il titolo al pari di una verifica discrezionale sui contenuti curriculari.

Nello stesso tempo, tuttavia, nell'ordinamento giuridico italiano resta valida per i titoli accademici ecclesiastici la disciplina prevista nell'art. 10, comma 2, dell'Accordo del 18 febbraio 1984 e nell'Intesa di prima attuazione del 25 gennaio 1994, e rimane, pertanto, in capo al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca la competenza per il loro riconoscimento. Ciò comporta differenze anche sul piano della disciplina del valore legale del titolo accademico. La natura dell'azione di riconoscimento non richiede, infatti, la comparazione con un analogo titolo di studio italiano, così come avviene nella vecchia procedura di equipollenza, attuata mediante la verifica del contenuto curriculare e una previa valutazione discrezionale dell'autorità amministrativa, come previsto nella Convenzione di Lisbona, bensì il solo accertamento circa la corrispondenza di livello tra titolo accademico ecclesiastico e titolo italiano: parità della durata del corso di studi e del numero di annualità d'esame sostenuti. In tale ambito resta preclusa quella valutazione discrezionale che caratterizza il riconoscimento dei titoli stranieri da parte delle singole Università e delle amministrazioni statali. Tale punto risulta con chiarezza nel testo della Convenzione di Lisbona: «Nulla nella presente Convenzione sarà considerata una deroga dalle disposizioni più favorevoli relative al riconoscimento dei titoli di studio rilasciati da una delle Parti e che siano contenute o derivate da un trattato esistente o futuro di cui una Parte della presente convenzione può essere o diventare parte» (art. II. 3).

Questa situazione, se da un lato preclude al titolo accademico ecclesiastico di essere equivalente al titolo accademico italiano nei casi in cui per esplicare i suoi effetti la legge richieda uno specifico contenuto curriculare (per esempio, una laurea in teologia non può costituire titolo di ammissione all'esame di abilitazione all'esercizio della professione di avvocato), dall'altro assicura che, accertata la corrispondenza di livello, il titolo diventi efficace e rilevante nell'ordinamento italiano per tutti quegli ambiti in cui la legge attribuisce un qualche effetto al possesso di un titolo accademico, senza alcun riferimento a una specifica classe (cfr Consiglio di Stato, sez. II, 16 marzo 1994, n. 378, secondo cui la licenza in teologia o Sacra Scrittura è titolo valido per la partecipazione ai concorsi da ricercatore).

Da ciò deriva che, in presenza di una formale corrispondenza di livello tra un titolo accademico ecclesiastico e un titolo accademico italiano, il primo consegue gli stessi effetti giuridici del secondo sia in ambito scolastico sia in ambito extrascolastico, senza alcun apprezzamento discrezionale da parte delle amministrazioni pubbliche, con il solo limite per gli effetti connessi a specifici contenuti curriculari: è il caso, già richiamato, dei requisiti culturali per l'ammissione all'esame di Stato per l'esercizio di specifiche professioni, dove conta non solo il titolo di studio (laurea o laurea magistrale), ma anche la classe di studio con i suoi specifici contenuti culturali. In tale fattispecie si renderà necessario il confronto per verificare l'effettiva corrispondenza curriculare tra il titolo accademico da riconoscere e il titolo statale equivalente. Si tratta, comunque, di un'ipotesi difficilmente realizzabile nei fatti, attesi i contenuti specifici delle discipline attualmente riconosciute (teologia e Sacra Scrittura), per le quali di fatto il riconoscimento è spendibile nelle sole situazioni in cui ciò che conta è il possesso formale di un titolo accademico di un dato livello. Il riconoscimento del titolo accademico ecclesiastico secondo le modalità di cui all'intesa del 1994, comporta, pertanto, che esso abbia la stessa rilevanza giuridica di un titolo di studio conseguito in un'Università statale, e consegua pari effetti giuridici in tutti gli ambiti in cui essa prescinde dai contenuti curriculari. Avrà, perciò, effetto sia ai fini pensionistici, per il riscatto del relativo periodo di studio, sia per il trattamento di fine rapporto, sia per legittimare l'uso del titolo di "dottore", nonché per tutte quelle situazioni presenti o future in cui dal solo possesso del titolo l'ordinamento faccia conseguire determinati effetti giuridici.

Per quanto concerne la corrispondenza di livello tra titoli accademici ecclesiastici e statale, è opportuno ricordare che il decreto ministeriale 22 ottobre 2004, n. 270, nell'art. 3 ha previsto che le Università italiane rilascino i seguenti titoli: a) laurea; b) laurea magistrale; diploma di specializzazione e dottorato di ricerca, rendendo, pertanto, necessario adeguare formalmente il riconoscimento dei titoli accademici ecclesiastici del baccalaureato e della licenza con i titoli di laurea e laurea magistrale. In una coerente logica di sistema, fatti salvi specifici provvedimenti unilaterali, in cui il raffronto curriculare è idoneo ad attribuire a fini specifici rilevanza a titoli accademici ecclesiastici (cfr per esempio il decreto ministeriale 18 novembre 1994, che riconosce ai fini dell'esercizio delle attività di psicoterapeuta il diploma di psicologia clinica rilasciato dall'Università Pontificia Salesiana), in tutti gli altri casi in cui una norma di legge attribuisce un qualche effetto al possesso di un titolo accademico, senza alcun riferimento a una specifica classe, l'effetto si produrrà anche per i titoli di pari livello in teologia e Sacra Scrittura.

II. All'interno di questo quadro, va posta la questione del possibile ampliamento del novero dei titoli delle discipline ecclesiastiche conferiti dalle Facoltà approvate dalla Santa Sede riconosciuti dalla Stato, tenendo presente che la strada pattizia è praticabile per le discipline "ecclesiastiche", quelle cioè tradizionalmente insegnate nelle sole Università e Facoltà approvate dalla Santa Sede (quali, per esempio, il diritto canonico, la storia ecclesiastica e la musica sacra), applicandosi la via dell'equipollenza per i titoli relative alle discipline "profane" (per esempio, la psicologia o la sociologia); che l'effetto dell'eventuale riconoscimento sarà la parificazione della rilevanza giuridica del titolo a quelli rilasciati da un'Università italiana; che la parte ecclesiastica legittimata a condurre la trattativa bilaterale è la Santa Sede. Non escluderei che, nell'ambito di questa trattativa, si affronti anche la questione del riconoscimento dei titoli conferiti dagli Istituti Superiori di Scienze Religiose, i quali, secondo le indicazioni contenute della *Nota di ricezione dell'Istruzione sugli Istituti Superiori di Scienze Religiose* della Conferenza Episcopale Italiana (30 settembre 2009), sono denominati in Italia *Laurea in scienze religiose*, dopo il primo triennio di studi (titolo equivalente al *baccalaureato in scienze religiose*, previsto dalla normativa universale) e *Laurea magistrale in scienze religiose*, dopo il biennio di specializzazione (titolo equivalente alla *Licenza in scienze religiose*, prevista dalla normativa universale).

È chiaro che la via pattizia non esclude né confligge con la possibilità di percorrere, per tutti i titoli accademici conferiti da Università e Facoltà approvate dalla Santa Sede, la strada delle norme unilaterali che danno esecuzione in Italia alla Convenzione di Lisbona.

III. Restano, infine, da considerare gli effetti del piano di riordino degli Istituti Superiori di Scienze Religiose sui titoli abilitanti all'insegnamento della religione cattolica, secondo quanto disposto nell'*Intesa tra Autorità Scolastica e Conferenza Episcopale Italiana per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche*, sottoscritta il 14 dicembre 1985 dal Ministro della pubblica istruzione e dal Presidente della Conferenza Episcopale Italiana. L'art. 4.3. prevede che nelle scuole secondarie di primo e secondo grado detto insegnamento possa essere affidato, tra gli altri, a chi dispone del diploma accademico di Magistero di Scienze Religiose, rilasciato da un Istituto di Scienze Religiose approvato dalla Santa Sede (lettera c), o di un Diploma di laurea valido nell'ordinamento italiano, unitamente a un Diploma rilasciato da un Istituto di Scienze Religiose riconosciuto dalla Conferenza Episcopale Italiana (lettera d). Venuti meno gli Istituti di Scienze Religiose, si tratta di adeguare, quanto a denominazione e contenuti, i titoli ora rilasciati dagli Istituti Superiori di Scienze Religiose.