IL SEGRETARIO NAZIONALE

Valore legale dei titoli di studio universitari – Abolizione?

1. In che cosa consiste il valore legale?

Per accertare in che cosa consista il valore legale del titolo di studio, bisogna distinguere il valore scolastico da quello extrascolastico. Il rilascio di titoli di studio può avere il valore di requisito per l'accesso ad altri livelli scolastici oppure acquisire una rilevanza extrascolastica, di carattere sociale. Il primo non ci interessa.

La rilevanza extra-scolastica, invece, è quella che ci interessa. Essa ha incidenza per gli uffici pubblici e le professioni

A questo proposito, bisogna distinguere le norme contenute nell'ordinamento universitario da quelle che riguardano gli uffici pubblici e le professioni.

La prima delle norme vigenti del primo tipo è quella del R.D. 30 settembre 1923, n. 2102, poi riportato nel R.D. 31 agosto 1933, n. 1592, art. 172, per cui «i titoli di studio rilasciati dalle università hanno esclusivamente valore di qualifiche accademiche. L'abilitazione all'esercizio professionale è conferita a seguito di esami di Stato, cui sono ammessi soltanto coloro che abbiano conseguito presso università i titoli accademici».

In sostanza 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 professione.

A questa norma, hanno fatto seguito, nel 1989-90, due leggi che hanno compiuto un passo avanti. La prima è la legge 9 maggio 1989, n. 168, che, all'art. 16.4, dispone che gli statuti universitari devono prevedere «l'adozione di curricula didattici coerenti ed adeguati al valore legale dei titoli di studio rilasciati dall'università». La seconda è la legge 19 novembre 1990, n. 341, che, per i diplomi di laurea, prevede (art. 3) l'emanazione di decreti interministeriali di individuazione dei profili professionali, per i quali il diploma è «titolo valido per l'esercizio delle corrispondenti attività», e le qualifiche funzionali del pubblico impiego per le quali il diploma «costituisce titolo per l'accesso».

La prima norma menzionata è più liberale, sia perché si riferisce solo alle professioni e non anche agli uffici pubblici, sia perché dichiara il titolo di studio qualifica accademica, anche se necessaria per essere ammessi agli esami di Stato. Le altre due norme, invece, non solo stabiliscono una connessione necessaria tra corsi di studio, titoli di studio e attività professionali o qualifiche funzionali del pubblico impiego, ma prevedono anche la determinazione dei livelli di occupazione successiva, corrispondenti ai titoli di studio. Quest'ultima norma non è stata attuata.

Segue la citazione delle norme sugli uffici pubblici e quelle sulle professioni.

Sugli uffici pubblici è fondamentale l'art. 2 del DPR 10 Gennaio 1957, n. 3, secondo il quale «il titolo di studio per l'accesso a ciascuna carriera è stabilito dagli articoli seguenti». La norma prevede il diploma di laurea per la carriera direttiva (art. 161), quello di istituto di istruzione secondaria di secondo grado per la carriera di concetto (art. 173), quello di istituto di istruzione secondaria di primo grado per la carriera esecutiva (art. 182), mentre richiede solo di aver compiuto gli studi di istruzione obbligatoria per il personale ausiliario (art. 190).

Questa corrispondenza tra titoli e categorie è ormai superata sia perché le categorie sono cambiate, sia perché, con la disciplina contrattuale del pubblico impiego, per il maggior numero dei dipendenti pubblici, i requisiti di ammissione sono stabiliti dai contratti collettivi.

Quanto alle professioni, l'art. 33 della Costituzione prescrive l'esame di Stato «per l'abilitazione all'esercizio professionale». E per accedere alle prove dell'esame di Stato le diverse leggi di settore richiedono il titolo di studi.

L'esame delle leggi citate porta a concludere che il valore legale del titolo di studio è connesso alla facoltà che esso offre di accedere ai concorsi pubblici e agli esami di Stato. Tuttavia, come abbiamo notato, questa funzione del titolo di studi è erosa dalle norme e dai contratti che consentono l'accesso ai livelli direttivi e dirigenziali anche a chi sia privo di diploma di laurea.

Va poi osservato che la legge del 1990, rimasta inapplicata, prevedeva una corrispondenza biunivoca tra corsi di studio, titoli e livelli professionali o impiegatizi.

2. Abolire il valore legale?

Fin qui abbiamo evidenziato che la necessità di disporre di un titolo di studio per accedere ad un'attività è previsto solo per gli uffici pubblici e per le professioni.

Dunque, non si può parlare di un valore legale generale del titolo di studio. Una parte cospicua della società e dell'economia (ad esempio, le professioni non protette e le imprese), pur non facendo a meno del titolo di studio (nel senso che lo valuta), non lo considera come requisito indispensabile di ammissione per i propri posti, carriere, professioni, ecc.

Perché lo Stato e le professioni che vivono sotto la sua ala protettrice si sono appoggiati al valore dei titoli di studio? La spiegazione sembra essere la seguente: concorsi pubblici ed esami di Stato sono strumenti di selezione fragili e ben poco perfetti; è quindi naturale che lo Stato si appoggi a un sistema di valutazione e di selezione ufficiale ed esterno (ma pur sempre pubblico), per la sfiducia che esso ha nei propri sistemi di reclutamento e di selezione.

Insomma l'Università supplisce carenze dei poteri pubblici, perché opera come ausiliaria per la selezione del personale necessario per i posti pubblici e per le professioni. E che, non richiedendo più il titolo di studio per l'ammissione a concorsi ed esami di Stato, si finirebbe per indebolire ulteriormente la pubblica amministrazione e le professioni, che sono già deboli.

Qual è l'effetto del cosiddetto valore legale del titolo di studio sugli insegnamenti e sull'ordinamento complessivo dell'Università? Il valore legale costringe lo Stato a stabilire assetti uniformi ed ha, quindi, l'effetto di centralizzare l'istruzione. Altrimenti, non sarebbe possibile dare lo stesso peso ai titoli di studio.

Ma se si tiene conto che con il possesso del titolo di studio si è solo ammessi alle prove (concorso e esame di Stato) da superare per avere accesso agli uffici pubblici e alle professioni, ci si chiede: cosa esclude che le Università possano differenziarsi, se si ammette che tali differenziazioni, positive o negative che siano, potrebbero essere valutate dalle commissioni di concorso e di esame?

Quanto evocato da questa domanda è in parte già accaduto, perché gli ordinamenti delle singole università si sono andati differenziando, ma queste differenziazioni, a volte fortemente negative, non sono state oggetto di valutazione da parte delle commissioni di concorso e di esame di Stato.

In considerazione di quanto finora detto possiamo osservare che il tema del valore legale dei titoli di studio è una nebulosa. Esso merita un'analisi oggettiva, al di fuori di ideologie e di modelli ideali, che tenga conto delle condizioni delle strutture pubbliche e dei condizionamenti che l'eventuale riconoscimento dei titoli di studio impone all'organizzazione dei corsi universitari.

L'USPUR ritiene che il problema della selezione del personale per il pubblico impiego e per le

professioni possa trovare una soluzione più rispondente alle necessità proprie della scelta che bisogna fare dando una diversa organizzazione ai concorsi pubblici e agli esami di Stato.

Come prima cosa, e ciò già avviene in larga misura per l'assunzione del personale del pubblico impiego, le prove scritte dovrebbero essere uniche per tutte le sedi degli esami di Stato e trattare solo argomenti di natura applicativa. Per evitare, poi, che i candidati vengano esaminati, nelle prove orali, dagli stessi professori con i quali hanno svolto gli esami di profitto, la sede di esami non può essere quella presso la quale il candidato ha svolto i propri studi.

E' necessario, poi, che le prove di esame riguardino lo specifico settore per il quale occorre assumere il personale e nel quale il professionista dovrà svolgere la propria attività.

Ad esempio, nel campo dell'ingegneria, le lauree sono specifiche (ingegnere edile, ingegnere meccanico, ingegnere elettronico, ingegnere elettrotecnico, ingegnere dell'informazione, ecc.) e la prova concorsuale e/o di esame di Stato non potrà abilitare, ad esempio, l'ingegnere elettronico a fare le cose che sono specifiche dell'ingegnere meccanico, e così via per gli altri tipi di laurea con diramazioni multiple.

Così operando non ci sarebbe più bisogno di prevedere il possesso della laurea per essere ammesso ai concorsi pubblici e agli esami di Stato, e tutto si svolgerebbe in maniera uniforme con quanto avviene per le professioni non protette e le assunzioni nelle imprese.

In questa maniera sarebbe data anche soluzione ad un altro problema di carattere sociale: l'utente singolo, privato, sarebbe facilitato nella scelta del professionista al quale rivolgersi nei casi di bisogno, perché, ad esempio, un ingegnere informatico non è abilitato a fare un impianto elettrico e l'utente sarebbe a conoscenza che non si deve rivolgere a lui per risolvere un problema impiantistico.

Seguendo questa strada si andrebbe verso l'abolizione del valore legale del titolo di studio, che certamente darebbe luogo al decongestionamento dei corsi universitari.

Verrebbe meno la caccia alla laurea come pezzo di carta da conquistarsi come strumento di avanzamento nelle carriere di tipo burocratico.

Chi ritenga di possedere la cultura e la preparazione necessarie per lo svolgimento di una professione, per l'occupazione di un posto pubblico, potrà presentarsi alle prove per essere esaminato e giudicato.

La soppressione del valore legale delle lauree e degli altri titoli di studio accademici

potrà essere operata gradualmente, secondo tempi e progressioni stabilite opportunamente dal legislatore. Potrebbe essere prevista una moratoria di un paio d'anni per l'entrata in vigore della legge di abolizione del valore legale dei titoli di studio. Non si può tralasciare il fatto che per molte famiglie italiane è ancora molto forte l'aspettativa di un vantaggio collegato alla laurea. La laurea è intesa come un sacrificio per l'interessato e per la sua famiglia.

Il vantaggio che i familiari si attendono è quello della possibilità per il giovane laureato di avere accesso a posizioni di lavoro e di carriera alle quali non tutti possano accedere.

Ma l'USPUR ritiene che una revisione dell'organizzazione degli studi universitari, tesa a caratterizzarli maggiormente verso aspetti applicativi, e nuove norme per lo svolgimento degli esami di concorso e degli esami di Stato in accordo allo schema da noi proposto, non potranno che portare ad un miglioramento della situazione occupazionale dei laureati.

3. Risposte ai quesiti su indagine conoscitiva "valore legale della laurea".

a) Mantenimento del valore legale della laurea nel mondo del lavoro?

   Ciò richiederebbe che gli studi impartiti nei corsi di laurea universitari venissero organizzati, e poi mantenuti aggiornati, per insegnare agli studenti il "sapere" necessario per l'esercizio di una professione, o di una carica pubblica cui si accede per concorso, o per svolgere la professione di insegnante, o di responsabile di uno studio tecnico con settori ben specificati, e così via dicendo per le altre attività professionali, venendosi così a verificare una piena e soddisfacente rispondenza tra il sapere del laureato e le necessità espresse da coloro che lo dovranno utilizzare,

b) L'abolizione del valore legale della laurea potrebbe avere implicazioni nel mondo del lavoro?

   Se i corsi di laurea sono organizzati in accordo alle professionalità che deve elaborare e se tale organizzazione ha poi riscontro pratico con la soddisfazione delle utenze che fanno uso dei laureati così ottenuti, la cancellazione del valore legale del titolo di studio, che viene utilizzato solo per l'ammissione ai concorsi e agli esami di Stato, non avrà alcuna implicazione nel mondo del lavoro.

c) Posizione dell'USPUR circa una possibile abolizione del valore legale della laurea e all'introduzione di organismi di accreditamento dei corsi di studio universitari.

Allo stato attuale delle cose, purtroppo, non esiste alcun controllo sulla rispondenza tra l'organizzazione di un certo tipo di laurea e i risultati pratici conseguenti a tale organizzazione.

Il riconoscimento del titolo di studio viene automaticamente ottenuto perché lo stabilisce una ben determinata disposizione di legge e non perché ci sia un controllo sulla sua validità. E ciò ha portato ad ottenere, ad esempio, ingegneri che insegnano discipline senza aver frequentato e sostenuto un esame di profitto per tale disciplina, che progettano senza aver sostenuto esami della corrispondente materia, che collaudano opere senza averne la competenza, professori che insegnano materie senza aver sostenuto i corrispondenti esami specifici. E allora, come è possibile sperare che gli utenti esprimano soddisfazione se accadono di queste cose?

Persistendo queste anomalie ben vengano gli organismi di accreditamento dei corsi di studio universitari, purché gli esperti che ne fanno parte siano ben preparati e siano messi nelle condizioni ottimali operative anche come tempo a disposizione per ben lavorare e il loro lavoro venga dignitosamente remunerato e si eviti una pur minima somiglianza con le attuali commissioni che operano negli esami di abilitazione per l'esercizio delle professioni.

d) Ruolo dei sindacati in un sistema di accreditamento come quello appena descritto.

I sindacati della docenza universitaria dovrebbero partecipare alle riunioni che trattano i doveri ed i diritti dei professori dei vari corsi di laurea in maniera da poter essere propositivi sia nell'organizzazione dei corsi di studio, sia nel sistema di verifica dei risultati ottenuti nel rispetto del soddisfacimento degli utenti.

e) Cosa può l'USPUR suggerire, a parte l'eventuale abolizione del valore legale del titolo di studio, per rendere l'offerta formativa universitaria più aderente alle esigenze di mercato?

Si ribadisce che occorre riformare sia gli esami di concorso, sia gli esami di Stato. Si chiede, poi, che i corsi di studi universitari vengano organizzati e, quindi accreditati, con la partecipazione attiva delle varie categorie di utenti. Gli "ordini professionali", se rimarranno, dovrebbero intervenire per evitare che si verifichi un uso improprio delle caratteristiche professionali dei propri soci.

Prevedere un tirocinio come possibile filtro di ammissione? Siamo abbastanza scettici perché prevediamo che il tutto finisca nel rilascio di attestati che non servirebbero a niente.

Il tirocinio è già oggi previsto, in molti casi, come passaggio necessario per l'iscrizione agli esami di abilitazione e l'accesso alle professioni. Si intuisce che le modalità del tirocinio possono rispondere ad esigenze diverse secondo le diverse professioni. Comunque la determinazione delle condizioni del tirocinio e delle regole per il suo svolgimento dovrebbe essere compito del legislatore.

Non appare possibile lasciare le decisioni in questo campo agli ordini professionali che finirebbero per assumere posizioni e compiere scelte troppo differenziate, a vantaggio di talune sedi (e categorie) ed a danno di altre.

Firenze, 06 Giugno 2011

Il Segretario Nazionale USPUR
Prof. Antonino Liberatore