



Pubblico Impiego - Università

---

USB: NO ALL'ABOLIZIONE DEL VALORE LEGALE DEL  
TITOLO DI STUDIO



Roma, 08/06/2011

**UNIVERSITA': USB A COMMISSIONE  
SENATO, NO ALL'ABOLIZIONE DEL  
VALORE LEGALE DEL TITOLO DI**

# STUDIO

## Necessario invece ridare valore alla formazione pubblica e statale

L'Unione Sindacale di Pubblico Impiego, il giorno 7 giugno in audizione al Senato presso la 7a Commissione, è intervenuta contro l'abolizione del valore legale del titolo di studio. All'ordine del giorno della 304a seduta della Commissione, presieduta dal Sen. Guido Possa, l'indagine conoscitiva sugli effetti connessi all'eventuale abolizione del valore legale del diploma di laurea.

Secondo USB P.I., si tratta di un'ipotesi da respingere con nettezza in quanto mina le fondamenta del diritto alla formazione pubblica, libera, qualificata e certificata per tutti, ed il principio fondamentale che vede la cultura come un bene collettivo, essenziale per la crescita della società e della democrazia.

L'abolizione del valore legale del titolo di studio, ponendosi in antitesi alle pari opportunità stabilite dalla Costituzione repubblicana, accelererebbe lo smantellamento dello stato sociale penalizzando i figli delle classi più deboli; andrebbe ad incidere nell'accesso alla pubblica amministrazione, aprendo una voragine alla discriminazione nel reclutamento; andrebbe inoltre a limitare la libera circolazione dei lavoratori in ambito internazionale, negando a cittadini, cresciuti e formati in Italia, la certificazione di effettive competenze e dunque la partecipazione a concorsi in ambito europeo.

L'abolizione del valore legale del titolo di studio sottende ad una decisa azione politica che vuole contrattualizzare e privatizzare il rapporto tra scuola/ateneo e studente, ottenendo nei fatti profitto privato. **Non appare inutile ricordare infine come l'abolizione del valore legale del titolo di studio fosse il primo punto previsto fra i provvedimenti economico-sociali del Piano di Rinascita Democratica della Loggia P2.**

USBha invitato dunque la Commissione ad prendere in esame la necessità di maggiore controllo pubblico sui titoli di studio rilasciati nel paese, a fronte della mercificazione in qualità e contenuti, come ormai avviene nelle università telematiche e nei diplomifici privati.

---

*AUDIZIONE USB Pubblico Impiego - 7 giugno 2011*

**INDAGINE CONOSCITIVA**

**SULL'ABOLIZIONE DEL VALORE LEGALE DEL TITOLO DI STUDIO**

*Senato della Repubblica - XVI Legislatura*

**7<sup>a</sup> Commissione**

(Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport)

L'Organizzazione Sindacale USB Pubblico Impiego ringrazia il Presidente e la 7<sup>a</sup> Commissione per la convocazione che ci dà la possibilità di intervenire nell'indagine conoscitiva all'ordine del giorno. Come O.S. chiediamo che tale convocazione sia estesa alle numerose vertenze in corso e che riguardano strettamente le materie e le competenze di codesta Commissione. Nello specifico: Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica e spettacolo.

**L'ABOLIZIONE DEL VALORE LEGALE DEL TITOLO DI STUDIO**

## **E' INACCETTABILE PER UNO STATO DI DIRITTO!**

Senza particolari premesse ma con approfondimenti che lasceremo ai lavori della Commissione in forma di memoria scritta, diciamo subito che l'abolizione del valore legale del titolo di studio è inaccettabile per uno Stato di Diritto. Potremmo dilungarci sul fatto che allo Stato di Diritto sulla carta non corrisponda una realtà sociale, politica e sindacale, conseguentemente applicata diffusa e generalizzata nel paese che viviamo. Evitiamo giri di parole e ci esprimiamo, sinteticamente, come assolutamente contrari all'ipotesi oggetto dell'indagine conoscitiva di codesta Commissione.

Il nostro giudizio negativo tenterà di districare la nube fumogena che alza questo dibattito ormai da diversi anni, una nube che nasconde una verità mai veramente esplicitata e che puntualmente ricorre in "programmi elettorali" di partiti e pseudo movimenti democratici nonché nelle posizioni di esponenti di un così detto liberalismo illuminato che caratterizza e accomuna politici di sinistra, di centro e di destra.

Citiamo, solo in modo esemplificativo, il famoso documento ritrovato e sequestrato nel 1982 a Licio Gelli, gran maestro della loggia massonica P2, assieme al memorandum sulla situazione politica dell'Italia di allora. Tale documento è pubblicato negli atti della **"Commissione parlamentare d'inchiesta sulla loggia massonica P2"** nella IX Legislatura. In particolare nel **"Programma - Piano di Rinascita Democratica"** come primo punto dei **"Provvedimenti economico-sociali"** si legge: **"abolizione della validità legale dei titoli di studio (per sfollare le università e dare il tempo di elaborare una seria riforma della scuola che attui i precetti della Costituzione)"**.

Non è un caso, quindi, che l'abolizione del valore legale del titolo di studio "serva" per accelerare e quindi completare **lo smantellamento della mobilità sociale contro lo stato sociale**, le pari opportunità, la Costituzione repubblicana.

Per esempio l'abolizione in oggetto inciderà nell'accesso alla pubblica amministrazione e quindi violando l'art. 97 e 98 della Costituzione, viene messo in discussione il concorso pubblico aprendo una voragine alla selezione "discriminata" di persone "viziate" a monte da percorsi formativi non regolati e riconosciuti dal Diritto ma percorsi premiati dall'appartenenza al sistema di potere dominante che ovviamente minaccia a priori il fatto che i pubblici impiegati devono essere al servizio esclusivo della Nazione.

Sicuramente il problema non è il valore "legale" ma è tutt'altro, ad esempio tra i tanti casi il più emblematico sarebbe il "vuoto" creato proprio **nel reclutamento dei docenti della**

**scuola statale:** per i “numeri” della scuola (circa 700 mila docenti di cui quasi 200 mila precari in servizio) ma soprattutto per la loro funzione sociale accresciuta di responsabilità e richieste, per i nuovi provvedimenti in materia di reclutamento del personale precario (**Decreto n. 249 del 10/09/2010**). Questo Decreto mette alla base del sistema la “regionalizzazione” con l'abbassamento del valore del “titolo” di studio e dei servizi prestati (**il vero tirocinio a volte decennale degli insegnanti**) con la costituzione di un'altra graduatoria solo di coloro che dispongono di certificazioni b2 di inglese, della patente europea e “competenze” per il sostegno; a fronte di un breve tirocinio in scuole non presenti in tutto il territorio nazionale! 18 anni di studi, anni di servizio presso la scuola, scuole di specializzazione presso le università, tutto praticamente “azzerato” da certificati di “enti”, aziende, associazioni che a pagamento le possono rilasciare o più banalmente per il “bonus” di permanenza in una Regione.

Regionalizzazione (o federalismo scolastico) sta portando ad una ulteriore deregolamentazione, sia dal punto di vista contrattuale dei lavoratori, sia delle effettive possibilità delle istituzioni scolastiche di adempiere al loro ruolo a condizioni economiche diverse da Regione a Regione. Un fatto, sconosciuto ai più, è l'uso **di contratti a prestazione d'opera** (non più il contratto nazionale a tempo determinato, dunque senza contributi né indennità di disoccupazione) per i docenti che svolgono funzioni importanti come il recupero delle competenze o addirittura per gli esami (preliminari e finali) per il conseguimento dei diplomi della secondaria. Proprio a Milano si registrano casi di pagamento a “cottimo” degli insegnanti: 15 euro a studente esaminato. Questo è il “valore” che si vuole dare sistema di valutazione e di merito che si sta instaurando?

A maggior ragione, l'abolizione del valore legale del titolo andrà a limitare la libera circolazione dei lavoratori in ambito internazionale a sfavore dei figli delle classi più deboli.

Da questo risulta lapalissiana una previsione non conforme al principio di uguaglianza (art. 3 della Costituzione). Insomma, l'obiettivo sembra proprio quello di indirizzare l'azione della pubblica amministrazione verso obiettivi coerenti con il potere politico ed economico e perciò contrario - per definizione - "all'interesse (esclusivo) della Nazione".

Inoltre la scelta di annullare il valore legale del titolo di studio mette in discussione gli accordi presi nel Processo di Bologna: è noto che con l'accordo di Lisbona gli stati dell'unione si impegnano a riconoscere il valore del titolo di studio, questo al fine di favorire la libera circolazione del sapere ma, al contempo, garantendo che i soggetti siano in possesso delle conoscenze e competenze così come prescritto dalla dottrina della scienza dell'educazione.

**In tutti i paesi dell'Unione Europea sono vietate le "fabbriche di titoli"** ed il valore legale del titolo di studio garantisce proprio che questo non venga da tali fabbriche. Altro, quindi, dovrebbe essere l'interesse della Commissione a cominciare dall'esercizio del controllo pubblico sui titoli di studio rilasciati nel paese. Sembrano parole da "marziani" in una fase politica in cui il governo in carica smantella servizi pubblici ispettivi di controllo e vigilanza su corruzione ed evasione/elusione fiscale nonché controllo e vigilanza della sicurezza dei lavoratori nei posti di lavoro.

Tornando all'oggetto dell'audizione possiamo affermare che l'assenza quindi di valore legale ai titoli di studio, **negherebbe a cittadini, cresciuti e formati in Italia, la certificazione di effettive competenze, impedendo di fatto a questi la partecipazione a concorsi in ambito europeo.** Con la sottomissione economica già operante, aggiungerei la sottomissione strutturale e culturale dei nostri giovani già oggi fortemente svantaggiati rispetto alle opportunità offerte ai giovani in altri paesi europei.

Le riforme finora proposte dal Governo in carica per la Scuola e l'Università, accelerano processi decostruttivi dell'istruzione popolare come bene comune; precisiamo che questi processi sono in moto da diverse legislature ma tutti facenti parte di un unico smantellamento dei servizi pubblici che nello specifico è teso a realizzare un sistema formativo e culturale subalterno agli interessi di natura privatistica con la creazione e l'assalto predatorio ad un mercato della formazione ricco, finanziato con risorse pubbliche e in continua crescita incontrollata: l'esplosione del fenomeno delle scuole ed università telematiche è solo un esempio del business che ha come merce la formazione.

Nel nostro paese, in questi ultimi dieci anni, grazie anche al riconoscimento delle scuole paritarie come scuole "pubbliche" (legge 62/2000) abbiamo visto il fiorire in parallelo corsi e scuole private il cui unico "controllo" è proprio avvenuto attraverso l'esame finale per il conseguimento del "titolo" di studio garantito dalle strutture/scuole statali. Un'indagine su questo "fenomeno" delle scuole private e paritarie in termini economici ma anche "qualitativi" (già gli studi dell'OCSE in merito specificano che i bassi livelli della scuola italiana sono da "addebitare" proprio al sistema di tipo privato) potrebbe semmai essere un elemento di partenza serio di riflessione sull'effetto del mancato "controllo" /verifica per il conseguimento del "titolo" di studio.

Oppure il caso della "formazione professionale" gestita dalle Regioni che in gran parte "appaltano", ad enti spessissimo gestiti dai sindacati, la loro funzione di garantire il necessario aggiornamento/riqualificazione dei lavoratori espulsi dalla produzione. Anche questa esperienza potrebbe dirci molto sulla mancanza di "controllo"/verifica: troppo le notizie di cronaca di indagine e arresti per la mala gestione dei fondi pubblici.

L'abolizione del valore legale del titolo di studio è al momento una discussione filosofica che sottende ad una decisa azione politica tesa a contrattualizzare e privatizzare il rapporto tra

scuola/ateneo e studente, ottenendo nei fatti profitto privato, con il ritiro progressivo della formazione pubblica dal mercato e, insieme, profitto privato con la subordinazione della ricerca a criteri funzionali al sistema d'impresa che perdendo la dimensione familiare e territoriale deve competere come sistema d'impresa multinazionale che ha bisogno di schiavi lavoratori a basso costo e a bassa scolarizzazione e non certo liberi cittadini che lavorano per se, per la propria famiglia e per il proprio paese. In questa prospettiva l'abolizione del valore legale del titolo di studio **mina le fondamenta del diritto alla formazione pubblica, libera, qualificata e certificata per tutti** nonché si viola il principio fondamentale che la cultura sia un bene collettivo, essenziale per la crescita della società civile e della democrazia.

Per togliere un minimo di filosofia alla discussione bisogna dare concretezza al valore legale del titolo di studio. Come ha affermato il Prof. Sabino Cassese, che proprio un sovversivo non lo è mai stato, *“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.”*<sup>[1]</sup>. Bene in un'epoca in cui diventano immanenti condizioni di “long life learning”, dovrebbe essere convinzione comune che il valore legale della certificazione delle diverse tappe formative nella vita di ogni persona non può essere messa in discussione. Sarebbe paradossale vedere persone acquisire un master universitario senza che possano dimostrare uno straccio di diploma di terza media e quindi uno di maturità. Quindi il valore scolastico non è da mettersi in discussione, semmai ne è sicuramente la qualità del titolo, i contenuti dei percorsi formativi e di verifica dell'apprendimento, l'imparzialità, giustizia e correttezza dei criteri di controllo e di certificazione dell'istituzione che rilascia il titolo di studio.

Insomma tutto quello di cui il legislatore dovrebbe occuparsi ma che non possono né devono appartenere a questa discussione.

Pertanto rifiutiamo ogni argomentazione che pretende di risolvere i problemi della **qualità** con l'abolizione del valore legale, le rifiutiamo perché è una parte consistente della nube fumogena che nasconde i veri fini sottesi a questa idea falsamente liberista anche per i veri liberisti. Allora, è la rilevanza extra-scolastica, cioè sociale, che motiva e spinge la presa in esame di questa “rivoluzione” che vorrebbe cancellare il valore legale del titolo di studio.

Sulla rilevanza extra-scolastica partiamo da un'altra affermazione del Prof. Sabino Cassese che non lascia dubbi perché non deve essere interpretata: *“È, comunque, importante riconoscere che non l'intera società, né l'intera economia si appoggiano al valore dei titoli di studio, ma solo lo Stato e le professioni che vivono sotto la sua ala protettrice”*. Quindi, come già evidenziato sopra, non è solo lo Stato Italia, ma dobbiamo considerare la Comunità Europea e fuori di questa, tutti gli altri stati che prevedono riconoscimento ed equiparazioni dei titoli di studio italiani con notevole diritti transnazionali riconosciuti al portatore di valore legale, sia in termini di valore scolastico che extra-scolastico.

Facile concludere come l'obiettivo sia indebolire lo Stato, ridurne autonomia ed indipendenza, ridurne i servizi pubblici erogati, privatizzare quelli su cui si lucra con mercati costruiti ad hoc con politiche coerenti, smantellare verifiche, certificazione e controllo pubblico, azzerare il reclutamento di dipendenti, funzionari e dirigenti pubblici che abbiano il diritto legalmente riconosciuto della loro formazione di base e specialistica. Rifiutiamo le argomentazioni che mettono, giustamente, in discussione la trasparenza e l'efficacia del concorso pubblico, perché appartengono ad altre problematiche e vengono solo strumentalmente usate contro il valore legale del titolo di studio.

### *USB Pubblico Impiego*

#### **Sabino Cassese, IL VALORE LEGALE DEL TITOLO DI STUDIO\***

##### *1. La filippica di Einaudi*

«... [L]a verità essenziale qui affermata [è:] non avere il diploma per se medesimo alcun valore legale, non essere il suo possesso condizione necessaria per conseguire pubblici e privati uffici, essere la classificazione dei candidati in laureati, diplomati medi superiori, diplomati medi inferiori, diplomati elementari e simiglianti indicativi di casta, propria di società decadenti ed estranea alla verità ed alla realtà; ed essere perciò libero il datore di lavoro, pubblico e privato, di preferire l'uomo vergine di bolli».

Così terminava, nel 1959, Luigi Einaudi la sua filippica contro il valore legale dei titoli di studio<sup>1</sup>.

La polemica di Einaudi contro i «largitori di titoli» era duplice. Egli, da un lato, osservava che il valore legale era una finzione, essendo il valore del diploma, in sostanza, esclusivamente morale. Per questo motivo - scriveva Einaudi - non c'è bisogno del bollo dello Stato: «[...] la fonte dell'idoneità scientifica, tecnica, teorica o pratica, umanistica, o professionale non è il sovrano o il popolo o il rettore o il preside o una qualsiasi specie di autorità pubblica; non è la pergamena ufficiale dichiarativa del possesso del diploma».

Se, da questo lato, il valore legale dei titoli di studio è un "mito", non lo è l'altro lato, con il quale si accanisce Einaudi: il valore legale dei titoli partorisce uniformità degli ordinamenti scolastici, controllo pubblico su di essi, valore di esclusiva del titolo, legittima aspettativa del titolare in certe cariche e certe professioni. Spetta singolarmente alla scuola, ai corpi accademici, all'università di attribuire il merito o il rimprovero.

L'arringa einaudiana di mezzo secolo fa mette insieme argomenti maggiori e minori contro il valore legale dei titoli di studio; definisce quest'ultimo un "mito", ma vi attribuisce molti gravi effetti; ne considera più l'effetto per la società, che quello per la scuola. Sarà bene, dunque, procedere per gradi, partendo dalle leggi, visto che si parla del valore "legale" di titoli.

## *2. 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 qui non interessa, perché regola i passaggi tra ordini e gradi scolastici e rimane, quindi, interno alla scuola, anche se produce effetti non indifferenti sull'uniformità degli ordinamenti scolastici. Su questo aspetto vi sono una complessa normativa e una ricca giurisprudenza relative, in particolare, alle equipollenze dei titoli e al riconoscimento dei titoli stranieri.

La rilevanza extra-scolastica, invece, è quella che qui interessa (ed è quella che interessava ad Einaudi). Essa, a sua volta, può avere incidenza in campi diversi, che riguardano più tipi di cariche o di lavori. Ad esempio, fino all'introduzione del suffragio universale, un titolo di studio era condizione necessaria per avere la cosiddetta capacità elettorale (cioè, per poter prendere parte alle elezioni e per essere eletti). Il requisito della cultura è stato così importante che fino al 1981 è perdurato il requisito dell'alfabetismo nelle leggi elettorali amministrative, requisito che andava dimostrato con un «regolare titolo di studio» o, in mancanza, con una «dichiarazione scritta e sottoscritta dall'interessato» (così l'art. 14 del t.u. 16 maggio 1960, n. 570).

Eliminato con la legge 23 aprile 1981 n. 154 questo tipo di valore legale, è rimasto quello riguardante gli uffici pubblici e le professioni. A questo proposito, bisogna distinguere le norme contenute nell'ordinamento universitario da quelle disposte per gli uffici pubblici e le professioni<sup>2</sup>.

La prima delle norme vigenti del primo tipo è quella del r.d. 30 settembre 1923, n. 2102, poi raccolta 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 [...]». Questa, che è la norma di base in materia, stabilisce, dunque, 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 professione. Questa norma, però, è stata seguita, nel 1989-90, da due leggi che hanno fatto 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) 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» (una norma analoga è contenuta nell'art. 4 per i diplomi di specializzazione).

La vicenda racchiusa nel periodo tra il 1923-33 e il 1989-90 è paradossale. La prima norma 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, sia pur 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. Se lo fosse stata, si sarebbe andati ben al di là del riconoscimento del valore legale del titolo di studi, perché si sarebbero stabilite tabelle di corrispondenza tra corsi, titoli e livelli professionali o impiegatizi. Che tutto ciò sia potuto accadere, sia pure sulla carta, dopo la filippica einaudiana e le tante discussioni successive, non manca di stupire.

Sin qui si sono esaminate le norme sull'università. A queste si aggiungono le norme sugli uffici pubblici e quelle sulle professioni.

Sugli uffici pubblici è fondamentale l'art. 2 del decreto del presidente della repubblica 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 dispone il diploma di laurea per la carriera direttiva (art. 161), quello di istituto di istruzione secondaria di secondo grado per la carriera 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 ora rotta 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, che hanno reso molto meno rigide le corrispondenze e consentono anche l'accesso alla dirigenza per non laureati. 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.

Riassumo: non esiste un valore legale generale dei titoli di studio; questi hanno solo un valore accademico; comportano, dunque, riconoscimenti all'interno del sistema scolastico, con molti parametri interni di ponderazione per il riconoscimento di titoli stranieri e le equipollenze. Tuttavia, gli uffici pubblici e le professioni sono ordinati in modo che per accedere ai concorsi pubblici e agli esami di Stato è necessario avere un titolo di studio. Infine, la disciplina universitaria del 1990, peraltro rimasta inapplicata, ha stabilito una corrispondenza corso di studio-titolo-livello burocratico o professionale, portando alle estreme conseguenze il rapporto livello di studio certificato dal titolo-collocazione nella professione.

### *3. Abolire il valore legale?*

La situazione normativa è, dunque, confusa. Ed ancora più confusa risulterebbe se non ci si soffermasse - come si è fatto - sul diploma di laurea e si ampliasse l'analisi ai titoli inferiori e a quelli superiori. Esaminiamo i punti critici.

Innanzitutto, per i titoli degli studi inferiori vi è corrispondenza tra l'obbligatorietà della frequenza scolastica stabilita dalla Costituzione per un certo numero di anni e il valore legale della certificazione di tale frequenza.

In secondo luogo, un riconoscimento della 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 dei titoli. 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 a posti, carriere, professioni, ecc.

Sono, invece, i poteri pubblici e le professioni da questi protette o regolamentate che assegnano al possesso di un titolo un valore, nel senso di requisito di ammissione e di graduazione, per cui si è accettati solo se si ha il titolo, e al grado del titolo si fa corrispondere un livello di posizione nella gerarchia.

Questo riconoscimento non è, però, meccanico. Per accedere agli uffici pubblici e alle professioni sono sempre necessari, da un lato, concorsi, dall'altro esami di Stato. È per accedere a questi che è necessario il possesso del titolo. Per cui il titolo si presenta come una prima barriera, non è l'esclusivo criterio di selezione.

Come si è notato, questa funzione del titolo di studi è, però, erosa dalle norme e dai contratti che consentono l'accesso ai livelli direttivi e dirigenziali anche a chi sia privo di diploma di laurea o le disposizioni che, ponendo su tre fasce i dipendenti pubblici (in luogo delle nove qualifiche funzionali che avevano, a loro volta, soppiantato le quattro carriere), non hanno ripetuto le norme del 1957 sulla stretta corrispondenza titolo di studio-livello della posizione occupata.

È, comunque, importante riconoscere che non l'intera società, né l'intera economia si appoggiano al valore dei titoli di studio, ma solo lo Stato e le professioni che vivono sotto la sua ala protettrice. Questa circostanza può avere due spiegazioni. La prima è la seguente: con la 'conquista' statale delle università (avvenuta nel corso di tre secoli, fino al XIX), e lo sviluppo della scuola statale (prodottosi nel corso del XIX, ma specialmente del XX secolo), l'intero sistema di insegnamento è divenuto pubblico ed è entrato sotto il controllo dello Stato; è, quindi, naturale che, per l'esercizio della funzione pubblica o delle professioni protette, esso richieda titoli che altri rami della sua organizzazione, la scuola e l'università, rilasciano. La seconda spiegazione, invece, è 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.

Se fosse vera questa seconda spiegazione, bisognerebbe ammettere che scuola e università suppliscono carenze dei poteri pubblici, perché operano come ausiliarie 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.

D'altro canto, il valore legale del titolo di studio, senza il quale non si possono svolgere talune attività, adempie altre funzioni, non scritte, che vanno considerate: costringe a seguire un corso di studi; assicura l'eguaglianza, sia pur solo formale; consente ai poteri pubblici di controllare i *curricula* scolastici (come vedremo tra un momento), ecc.

Queste considerazioni valgono per l'esterno. Consideriamo, ora, il lato interno, quello della scuola o dell'università. Qual'è l'effetto del cosiddetto valore legale del titolo di studio sugli insegnamenti e sull'ordinamento complessivo della scuola e dell'università? Secondo l'opinione di Einaudi e quella corrente, 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 questa opinione non tiene conto del fatto che i titoli di studio, nei due settori dove sono riconosciuti come requisiti necessari di accesso, non lo sono in modo assoluto, bensì relativo: grazie al titolo, non si entra negli uffici pubblici e nelle professioni, si è solo ammessi alle prove (concorso e esame di Stato) che conducono ad essi. Dunque, lo stesso titolo di studio, come le qualità, le attitudini e la preparazione dei candidati, potrebbe essere oggetto di valutazione. Ed allora, che cosa esclude che le scuole e le università possano differenziarsi, considerato che tali differenziazioni 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 e lo stesso accadrà presto anche nella scuola. Questa differenziazione, peraltro, ha un andamento irregolare, perché dal 1990 è stata maggiore, ma nel 1997-99 (con la legge n. 127/99 e il regolamento n. 509/99) ha subito una battuta d'arresto<sup>3</sup>. La cosa non deve meravigliare se lo stesso ministro che ha introdotto l'autonomia nell'università ha, poi, previsto le tabelle di corrispondenza corsi-titoli-carriere e professioni.

È tempo di concludere osservando che il tema del valore legale dei titoli di studio è una nebulosa. Esso non merita filippiche, ma analisi distaccate, che non partano da furori ideologici o da modelli ideali, bensì da una valutazione delle condizioni delle strutture pubbliche e professionali e dei condizionamenti derivanti dal riconoscimento dei titoli di studio sull'assetto della scuola e dell'università.

Sabino Cassese (Università La Sapienza - Roma)

---

[1] S. CASSESE, Il valore legale del titolo di studio, Annali di Storia delle Università italiane, Volume 6 (2002)

---

7 giugno 2011 - Agenparl

### **ISTRUZIONE: DA USB NO AD ABOLIZIONE VALORE LEGALE TITOLO DI STUDIO**

(AGENPARL) - Roma, 07 giu - L'Unione Sindacale di Pubblico Impiego, oggi pomeriggio in audizione al Senato presso la 7a Commissione, interverrà contro l'abolizione del valore legale del titolo di studio. All'ordine del giorno della 304a seduta della Commissione, presieduta dal Sen. Guido Possa, l'indagine conoscitiva sugli effetti connessi all'eventuale abolizione del valore legale del diploma di laurea. Secondo Usb Pi., si tratta di un'ipotesi da respingere con nettezza in quanto mina le fondamenta del diritto alla formazione pubblica, libera, qualificata e certificata per tutti, ed il principio fondamentale che vede la cultura come un bene collettivo, essenziale per la crescita della società e della democrazia. L'abolizione del valore legale del titolo di studio, ponendosi in antitesi alle pari opportunità stabilite dalla Costituzione repubblicana, accelererebbe lo smantellamento dello stato sociale penalizzando i figli delle classi più deboli; andrebbe ad incidere nell'accesso alla pubblica amministrazione, aprendo una voragine alla discriminazione nel reclutamento; andrebbe inoltre a limitare la libera circolazione dei lavoratori in ambito internazionale, negando a cittadini, cresciuti e formati in Italia, la certificazione di effettive competenze e dunque la partecipazione a concorsi in ambito europeo. L'abolizione del valore legale del titolo di studio sottende ad una decisa azione politica che vuole contrattualizzare e privatizzare il rapporto tra scuola/ateneo e studente, ottenendo nei fatti profitto privato. Non appare inutile ricordare infine come l'abolizione del valore legale del titolo di studio fosse il primo punto previsto fra i provvedimenti economico-sociali del Piano di Rinascita Democratica della Loggia P2. Usb inviterà dunque la Commissione ad prendere in esame la necessità di maggiore controllo pubblico sui titoli di studio rilasciati nel paese, a fronte della mercificazione in qualità e contenuti, come ormai avviene nelle università telematiche e nei diplomifici privati. Lo comunica l'Ufficio Stampa Usb in una nota.

