

Offerta formativa universitaria e reclutamento del personale pubblico*

di Gianfranco D'Alessio (Professore ordinario di Diritto amministrativo nell'Università degli Studi "Roma Tre")

* Relazione al Convegno su *"La governance delle risorse umane per la modernizzazione della Pubblica Amministrazione"*, organizzato dal Dipartimento della Funzione Pubblica e dal FORMEZ (Noto, 18 novembre 2005)

1. Le relazioni fra il sistema delle pubbliche amministrazioni e il sistema universitario presentano una molteplicità e una varietà di profili, che propongono tutta una serie di opportunità di raccordo, di dialogo e di cooperazione fra le due dimensioni istituzionali, ma presentano anche alcuni elementi di criticità e, comunque, sollevano diversi interrogativi in ordine all'interpretazione e all'attuazione di un insieme assai articolato di disposizioni normative (di varia natura e livello).

Una disamina sufficientemente compiuta delle problematiche implicate dall'incontro (collaborativo o dialettico) fra la realtà amministrativa e quella universitaria imporrebbe di affrontare, tra le altre, le questioni relative: al contributo che può venire dalle istituzioni universitarie - sul piano della consulenza, del supporto tecnico e dell'elaborazione di soluzioni operative - per la definizione e l'implementazione delle politiche di innovazione organizzativa e funzionale degli apparati pubblici; al coinvolgimento (diffuso ma, troppo spesso, occasionale, confuso e strumentale, e quindi meritevole di una razionalizzazione) degli atenei nella progettazione, nell'erogazione e/o nella validazione delle attività di formazione per il personale delle amministrazioni; alle prospettive della partecipazione di soggetti e strutture del mondo accademico alla costruzione ed alla gestione dei sistemi di controllo interno e di verifica dei risultati dell'azione amministrativa. Così pure, meriterebbero di essere specificamente esaminati i problemi relativi alla promozione, all'attivazione ed al concreto espletamento di tirocini formativi e di orientamento presso le pubbliche amministrazioni da parte di studenti universitari o di giovani laureati¹.

Senza dubbio, però, per chi si propone di individuare i nodi fondamentali dei rapporti istituzionali fra università e amministrazioni pubbliche assume uno specifico rilievo l'esigenza di realizzare - rimuovendo una condizione di scollamento e di disattenzione reciproca, favorita dalle ambiguità rilevabili nel quadro regolativo e dalle incertezze e contraddizioni emerse in sede applicativa - una connessione logica e pratica fra la nuova offerta formativa delle università e la domanda di personale qualificato da parte delle amministrazioni.

¹Le modalità di svolgimento di tali tirocini sono state oggetto, da ultimo, della direttiva del Ministro per la Funzione Pubblica n. 2/05 del 1° agosto 2005 (pubbl. in G.U. n. 246 del 21 ottobre 2005).

In tale contesto, va attentamente valutata l'incidenza della riforma dell'ordinamento didattico universitario realizzata negli ultimi anni sui criteri ed i meccanismi di reclutamento, selezione, progressione e riqualificazione professionale dei dipendenti pubblici: si tratta, in particolare, di fare chiarezza sulla utilizzabilità dei diversi titoli di studio rilasciati dagli atenei - e, quindi, sul loro "valore legale"² - ai fini dell'accesso ai pubblici impieghi, svolgendo una serie di considerazioni che prendono spunto da due importanti direttive, ancora in corso di pubblicazione, prodotte dal Dipartimento della Funzione Pubblica (n. 3/05 e n. 4/05, rispettivamente del 3 novembre e dell'8 novembre 2005).

2. Può risultare utile, a tal fine, una sintetica ricostruzione della vicenda normativa dei corsi universitari e dei relativi titoli di studio: ciò, soprattutto in considerazione degli elementi di confusione che hanno caratterizzato nel recente passato questa vicenda, specie per come essa è stata interpretata dai soggetti istituzionali interessati.

Naturalmente, bisogna prendere le mosse dal decreto del Ministro dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica del 3 novembre 1999, n. 509 (di attuazione dell'art. 17, comma 95, della legge n. 127/1997), con il quale si è provveduto alla riforma dell'ordinamento degli studi universitari, istituendo il modello del c.d. "3+2", cioè prevedendo l'articolazione dei corsi di studio fondamentali (e dei conseguenti titoli) in corsi triennali di laurea (L) e corsi biennali di laurea specialistica (LS), ai quali si affiancano altri corsi, diretti al rilascio di titoli di diverso tipo e natura (master di primo e di secondo livello, diplomi di specializzazione, dottorati di ricerca).

La finalità di tale riforma - come risulta in modo chiaro da tutto il dibattito politico e culturale che, a suo tempo, ha accompagnato l'elaborazione del decreto - era quella di conformare l'ordinamento italiano ai sistemi universitari di gran parte dei paesi europei (e non solo), in linea con il quadro di riferimento scaturito dal processo di armonizzazione avviato con l'accordo istituzionale di Bologna del 1999³: a tal fine, si prevedeva la distinzione dei titoli universitari in un primo titolo, conseguibile in un triennio ed autonomamente spendibile sul mercato del lavoro, in quanto corrispondente ad un determinato livello di professionalità, e destinato alla generalità dei soggetti che prima della riforma, in Italia, usufruivano dei vecchi corsi di laurea (normalmente, di durata quadriennale); ed in un secondo titolo, conseguibile dopo un ulteriore biennio di studi, destinato ad una quota più limitata di soggetti, ed in grado di far

² In questa sede, peraltro, saranno affrontate unicamente le questioni direttamente riferibili al valore da attribuirsi ai titoli universitari, in base all'attuale normativa, da parte delle amministrazioni pubbliche: si lascerà, pertanto, da parte l'aspetto, collegato ma distinto, riguardante l'accesso alle professioni. Nè verrà affrontato il dibattito di ordine generale (che dura ormai da tempo, ma che ha registrato negli ultimi tempi una significativa ripresa di attenzione) relativo all'opportunità di conservare, ovvero di eliminare o ridefinire nella sua portata e nel suo significato, il "valore legale" dei titoli in questione.

³ Al quale hanno fatto seguito gli incontri di Praga nel 2001, Berlino nel 2003 e Bergen nel 2005.

raggiungere “una formazione di livello avanzato per l’esercizio di attività di elevata qualificazione in ambiti specifici”.

Era evidente, dalla lettera e dallo spirito di questa normativa, che in tal modo – nel contesto di un intervento riformatore che intendeva favorire il superamento di una situazione caratterizzata negativamente dal duplice fenomeno dell’elevato livello della “mortalità studentesca” e del patologico innalzamento del numero dei “fuori corso” - si voleva consentire ad un ampio numero di giovani italiani, per metterli sullo stesso piano dei giovani degli altri principali paesi, di completare il loro percorso formativo con un anno (teorico) di anticipo rispetto alla situazione precedente: in altri termini, il senso del nuovo assetto dei corsi universitari era quello di sostituire alle vecchie lauree quadriennali le nuove lauree triennali, riservando ad un più ristretto numero di capaci e meritevoli la possibilità di una specializzazione di più alto livello.

3. I successivi provvedimenti - sia di carattere interpretativo e applicativo, sia di natura normativa - per una prima fase si sono pienamente conformati a questa impostazione.

Per guardare all’aspetto che assume maggiore rilevanza in questa sede, va richiamata, innanzitutto, la circolare del Ministro della Funzione Pubblica del 27 dicembre 2000 (pubbl. in G.U. n. 6 del 9 gennaio 2001)), concernente la valenza ai fini dell’accesso al pubblico impiego dei titoli universitari previsti dal regolamento in materia di autonomia didattica degli atenei approvato con il decreto ministeriale n. 509/1999: in essa, come è o, almeno, dovrebbe essere noto (anche se ciò sembrerebbe essere smentito dagli atteggiamenti elusivi o contraddittori assunti da molte amministrazioni), si indica il diploma di laurea specialistica (LS) come requisito necessario per l’accesso dall’esterno alle qualifiche dirigenziali, mentre “*per le qualifiche non dirigenziali* [e, sembra di capire, anche per l’accesso alla dirigenza da parte dei dipendenti di ruolo delle amministrazioni con cinque anni di servizio svolti in posizioni funzionali per le quali è richiesto il diploma di laurea⁴] *i titoli previsti dai Contratti collettivi di lavoro quali requisiti per l’accesso alle posizioni C1, C2, C3 del comparto Ministeri, nonché per l’accesso alle equivalenti qualifiche degli altri comparti, devono ritenersi equivalenti, sulla base del nuovo ordinamento degli studi e dei corsi universitari, al prescritto titolo di studio di primo livello denominato laurea (L) previsto dall’articolo 3 del citato regolamento ministeriale*”.

Questa direttiva, come è facile constatare, appare perfettamente in linea con il significato della riforma dei titoli universitari, imperniata sulla sostituzione del vecchio diploma di laurea quadriennale con la nuova laurea triennale, in quanto

⁴ Va considerato, infatti, che per tali soggetti la circolare prevede come requisito “*il diploma di laurea nelle classi coerenti con le professionalità da selezionare*”, facendo, quindi, riferimento ad un istituto (la “classe di laurea”) che è proprio del nuovo ordinamento universitario, mentre è sconosciuto a quello previgente.

afferma la piena equivalenza fra i due titoli di studio ai fini dell'accesso agli impieghi presso le amministrazioni pubbliche, fatta eccezione per quelli riguardanti le qualifiche dirigenziali.

4. A sua volta, la legge n. 145/2002, nel riscrivere l'art. 28 del d.lgs. n. 165/2001 sull'accesso alla qualifica di dirigente nelle amministrazioni statali, ha introdotto due previsioni che, anch'esse, confermano il medesimo orientamento in ordine al valore da attribuire ai diversi titoli di studio (vecchi e nuovi) rilasciati dalle università.

Infatti, il comma 2 dell'art. 28 (nella nuova formulazione) stabilisce che al concorso per esami per ottenere la qualifica dirigenziale possono essere ammessi i dipendenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni, *“muniti di laurea, che abbiano compiuto almeno cinque anni di servizio svolti in posizioni funzionali per l'accesso alle quali è richiesto il possesso del diploma di laurea”*⁵; vengono, inoltre, ammesse altre categorie di soggetti⁶, i quali, in ogni caso, devono essere dotati di diploma di laurea (o di titolo di studio universitario corrispondente). Si può notare come il legislatore nella norma citata usi il termine “laurea” (che nella normativa vigente è quello riferito al titolo rilasciato al termine dei corsi triennali post-riforma) e la locuzione “diploma di laurea” (normalmente utilizzata per riferirsi ai titoli del vecchio ordinamento) seguendo una logica di distinzione formale, ma di “equivalenza” sostanziale fra i due titoli, del tutto analoga a quella adottata nella ricordata circolare del 2000 del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Nel comma 3, sempre dell'art. 28 (e sempre nella versione derivante dalla legge per il “riordino della dirigenza” del 2002), invece, si ammettono al corso-concorso selettivo di formazione dirigenziale, da svolgersi presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, *“soggetti muniti di laurea nonché di uno dei seguenti titoli: laurea specialistica, diploma di specializzazione, dottorato di ricerca, o altro titolo post-universitario rilasciato da istituti universitari italiani o stranieri, ovvero da primarie istituzioni formative pubbliche o private”*, secondo modalità di riconoscimento disciplinate tramite apposito decreto emanato dal Presidente del Consiglio dei ministri, sentiti il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e la stessa Scuola Superiore della Pubblica

⁵ Il periodo di servizio richiesto è ridotto a quattro anni per i dipendenti delle amministrazioni statali reclutati attraverso corso-concorso e (a seguito di una modifica introdotta dall'art. 14 della legge n. 229/2003) a tre anni per i dipendenti che siano in possesso del diploma di specializzazione conseguito presso le scuole di specializzazione individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

⁶ Soggetti in possesso della qualifica di dirigente in enti e strutture pubbliche non ricomprese nel campo di applicazione dell'art. 1, comma 2, dello stesso d.lgs. n. 165/2001, che abbiano svolto per almeno due anni le funzioni dirigenziali; soggetti che abbiano ricoperto incarichi dirigenziali o equiparati in amministrazioni pubbliche per un periodo non inferiore a cinque anni; cittadini italiani che abbiano maturato, con servizio continuativo per almeno quattro anni presso enti o organismi internazionali, esperienze lavorative in posizioni funzionali apicali.

Amministrazione; al corso-concorso possono essere, altresì, ammessi dipendenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni con requisiti analoghi a quelli previsti nel comma 2 (possesso di laurea ed attività lavorativa almeno quinquennale in posizioni per le quali si richiede il diploma di laurea), nonché dipendenti di strutture private aventi le medesime caratteristiche ed esperienze professionali.

Dalla lettura di questo insieme di disposizioni si può agevolmente dedurre che la nuova laurea (L) è da considerarsi titolo sostanzialmente equivalente al vecchio diploma di laurea (DL). Invece, la laurea specialistica (LS) viene equiparata, ai fini dell'ammissione alle selezioni per l'accesso alla dirigenza, ai "titoli post-universitari" e, in quanto tale, viene vista dal legislatore come un titolo di studio di natura diversa e superiore non solo rispetto alla L, ma anche al DL: va, infatti, tenuto presente che il possesso del diploma di laurea non è, di per sé, sufficiente ai fini dell'ammissione al concorso di cui al comma 2 e (dato, questo, particolarmente significativo) al corso-concorso di cui al comma 3, se non è accompagnato da una consistente e qualificata esperienza di lavoro.

5. Fino a questo punto, come visto, si ha a che fare – sia nel caso della circolare del 2000, sia in quello della legge sulla dirigenza del 2002 – con una impostazione in tutto e per tutto corrispondente al modello della riforma dei titoli universitari del 1999. La situazione si modifica – si cercherà di dire poi in quale misura e con quali conseguenze – a seguito di due interventi normativi (peraltro, di rango secondario) del 2004.

Ci si riferisce, innanzitutto, al decreto emanato di concerto dal Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e dal Ministro per la Funzione Pubblica il 5 maggio 2004, con il quale è stata stabilita l'equiparazione dei diplomi di laurea (DL) del vecchio ordinamento alle nuove lauree specialistiche (LS) ai fini della partecipazione ai pubblici concorsi.

Ad esso ha fatto, poi, seguito il decreto del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca del 22 ottobre 2004, n. 270, il quale, apportando una serie di modifiche al decreto n. 509/1999, ha trasformato, tra l'altro, la denominazione della laurea specialistica in laurea magistrale (LM), senza peraltro mutarne l'obiettivo formativo, ed ha previsto che il titolo di "dottore magistrale" spetti, oltre che a coloro che hanno conseguito la LM, a quanti abbiano conseguito la laurea in base agli ordinamenti previgenti.

Con i provvedimenti in questione, come accennato, si registra un cambiamento di rotta rispetto all'impostazione adottata con il decreto del 1999, giacché il vecchio DL sembra abbandonare l'equivalenza con la L, per approdare ad una equiparazione alla LM (già LS).

Si tratta, però, di vedere fino a che punto il nuovo orientamento in tema di valore dei (e di rapporto fra i vari) titoli di studio sia frutto di una scelta davvero consapevole e, soprattutto, quale ne sia l'effettivo significato e quali possano esserne i riflessi pratici.

6. Occorre, quindi, verificare e valutare con attenzione – al di là delle intenzioni di chi le ha promosse ed approvate - il senso e l'incidenza effettiva delle modifiche derivanti dalla ricordata decretazione del 2004.

In proposito, si rileva che l'equivalenza fra vecchia laurea quadriennale (DL) e nuova laurea quinquennale (LS/LM), derivante dal decreto interministeriale del 5 maggio 2004, è suscettibile di due interpretazioni e, conseguentemente, di due possibili ambiti e modalità di applicazione, che appaiono non solo fra loro inconciliabili, ma addirittura contrapposti.

L'affermata equipollenza fra DL e LS (ora LM), infatti, potrebbe essere intesa nel senso che in tutti i casi nei quali in precedenza veniva richiesto il DL del vecchio ordinamento universitario, ora è necessario - per i soggetti che provengono dai corsi del nuovo ordinamento – il possesso della LS/LM: pertanto, non solo per le qualifiche dirigenziali, ma anche per le posizioni professionali relative ai livelli che, in base alle norme legislative e/o contrattuali, comportano il possesso del diploma di laurea, ai nuovi laureati non basterebbe la L, ma servirebbe la LS/LM.

Si, può, però, anche sostenere che l'equiparazione ha essenzialmente lo scopo di consentire ai soggetti muniti di DL di partecipare alle selezioni per l'accesso alle qualifiche che, in base alle disposizioni vigenti, richiedono la LS/LM, senza che ciò, peraltro, implichi l'esclusione dei possessori della nuova L triennale dalle procedure di accesso agli impieghi che richiedono, o richiedevano, il DL quadriennale: pertanto, anche i titolari di DL (a differenza di quelli dotati di L) sarebbero ora abilitati a partecipare ai concorsi per la dirigenza, ma per le qualifiche non dirigenziali rimarrebbe sufficiente, in alternativa al DL, anche la L.

7. Va segnalato che la prima ipotesi interpretativa corrisponde ad una opinione piuttosto diffusa, se non prevalente, all'interno delle amministrazioni (così come, in generale, nel mondo del lavoro), che, per la verità, risale già alla fase precedente all'approvazione dei decreti del 2004, e risente non poco delle scelte assai discutibili effettuate da diverse istituzioni universitarie in sede di attuazione - o, meglio, di cattiva e distorta attuazione - della riforma universitaria del 1999, e dell'atteggiamento spregiativo assunto nei confronti di quest'ultima da una parte dello stesso mondo accademico: essa tende a "svalutare" le lauree triennali, sul piano della loro valenza formativa, considerandole dei titoli "minori" rispetto a quelli rilasciati dai vecchi corsi di

laurea, con la conseguenza che in occasione di concorsi e di progressioni interne si è manifestata, in diversi casi, la tendenza a richiedere (incomprensibilmente e, si vorrebbe dire, impunemente) il tradizionale DL o la nuova LS/LM, anche quando sarebbe largamente sufficiente, nella sostanza oltre che nella forma, la L triennale.

E' evidente che un riflesso di questa opinione si ritrova nell'ispirazione dei decreti sopra ricordati: i quali, peraltro, se in generale possono essere considerati come una delle tante espressioni del congenito "misoneismo", che tradizionalmente affligge la realtà amministrativa non meno di quella universitaria, nello specifico sono stati, probabilmente, motivati più da obiettivi di tutela della posizione dei laureati del vecchio ordinamento - a cominciare da quanti già lavorano all'interno delle stesse amministrazioni - che non dalla volontà di stravolgere il sistema della didattica universitaria introdotto con la riforma del "3+2" (e l'assetto dei relativi titoli di studio).

Un mutamento di tale portata, d'altra parte, avrebbe richiesto e richiederebbe interventi normativi di ben altro respiro ed organicità, laddove nello stesso decreto n. 270/2004 non mancano elementi che, pur apportando ad esso significative modifiche, mostrano una chiara continuità rispetto all'impianto complessivo del decreto n. 509/1999, ed anzi sembrano optare non per un assorbimento della laurea triennale nella specialistica, bensì per una più netta distinzione tra i due titoli⁷ (a ciascuno dei quali, pertanto, dovrebbe essere garantito un adeguato "sbocco").

8. Se volessimo sviluppare il ragionamento in termini fattuali, si potrebbe discutere a lungo in ordine alla correttezza ed all'opportunità della valutazione "riduttiva" del peso e della valenza delle lauree triennali, il quale corrisponde ad un pregiudizio negativo (e ad una "cattiva stampa" figlia di tale pregiudizio) che ha accompagnato i nuovi corsi di primo livello fin dalla loro istituzione. Un esame attento dell'offerta universitaria scaturita dalla riforma, presumibilmente, porterebbe alla conclusione che il panorama dei nuovi corsi di primo livello è, in realtà, molto variegato, tanto da renderne poco credibile un apprezzamento uniforme ed univoco; e, in particolare, si arriverebbe a constatare che le criticità attengono più alle modalità ed alle scelte applicative poste in essere dai singoli atenei e dalle singole facoltà, che non al nuovo modello didattico in quanto tale (il quale, lo si è ricordato, non fa altro che adeguare l'ordinamento degli studi superiori italiani ad un "prototipo" europeo).

⁷ Ci si riferisce, ad esempio, alla previsione dell'art. 7 del decreto n. 270/2004, secondo la quale per il conseguimento della laurea magistrale occorre che lo studente abbia acquisito 120 crediti formativi, distinti dai 180 crediti richiesti per il conseguimento della laurea di primo livello, mentre il decreto n. 509/1999 faceva riferimento a 300 crediti complessivi, comprensivi dei 180 acquisiti nel primo triennio.

Non è questa, certo, la sede per una analisi di tale natura: si può, però, affermare a ragion veduta che, a differenza di quanto molti (spesso condizionati da una distorta o insufficiente informazione) ritengono, se è vero che in determinate realtà l'attuazione del nuovo ordinamento – anche a causa di alcuni difetti sicuramente riscontrabili nello stesso impianto della normativa che ha dato vita ad esso – ha prodotto assetti didattici assai poco convincenti (ad esempio, per la scelta, adottata da alcune facoltà, di frantumare i *curricula* in micro-moduli da pochi crediti formativi), è altrettanto vero, però, che non pochi fra i corsi triennali possono tranquillamente reggere il confronto con i precedenti corsi quadriennali, posto che non necessariamente alla minore quantità, in termini di anni e di esami, corrisponde una minore qualità delle conoscenze e delle abilità acquisite⁸; anzi, in alcuni casi essi sembrano costruiti in modo tale da poter offrire dei contenuti formativi più adeguati alle attuali esigenze del mercato del lavoro, sia pubblico che privato⁹.

⁸ Peraltro, anche fermandosi al solo dato quantitativo, se i percorsi di studio delle lauree triennali fossero tanto più “leggeri” (e, quindi, tanto meno “qualificanti”) sul piano dei contenuti e dell’impegno richiesto agli iscritti, rispetto a quelli delle lauree del vecchio ordinamento – come molti sostengono, dentro e fuori gli atenei – non si spiegherebbero fenomeni come quello segnalato da M. Papasso, *La riforma “uccide” l’Erasmus: gli studenti non riescono a partire* (in *laRepubblicaScuola&Giovani.it* del 31 ottobre 2005), secondo il quale, stando ai dati della VII Indagine Almalaurea sul profilo dei laureati, il numero degli studenti universitari che sceglie di passare un periodo di studio all’estero è in continua diminuzione dopo la riforma, e ciò in quanto “*lezioni da seguire, laboratori da frequentare e un numero infinito di esami da sostenere, il tutto compresso nel tempo record di tre anni, sembrano...aver scalzato dalla lista delle cose da fare prima della laurea degli studenti universitari italiani la tanto cara e apprezzata esperienza all’estero*”. Quindi, il problema – che, si ripete, nasce non tanto dall’impianto generale della nuova struttura degli studi universitari, quanto, piuttosto, dalle opzioni non sempre felici adottate dagli atenei nel delineare l’assetto dei corsi - non sembra essere quello di una preparazione scarsa o evanescente, ma semmai quello di una preparazione eccessivamente “concentrata”.

⁹ Ci si permette di citare, a mo' d'esempio, il Corso di laurea triennale in "Pubblica Amministrazione" (classe delle lauree n. 19 – Scienze dell'amministrazione) della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Roma Tre, confrontando un *curriculum* di tale Corso con il corrispondente *curriculum* del precedente Corso di laurea quadriennale in Scienze Politiche (indirizzo politico-amministrativo):

<u>VECCHIO ORDINAMENTO</u>	<u>NUOVO ORDINAMENTO</u>
<p><i>Corso di Scienze Politiche (DL)</i> (indirizzo politico-amministrativo)</p> <p>AA.PP.)</p> <p>Economia politica Istituzioni di diritto pubblico Istituzioni di diritto privato Statistica Sociologia Scienza politica Storia contemporanea Diritto amministrativo Prima lingua straniera Seconda lingua straniera comunicazione Diritto costituzionale italiano e comparato Storia moderna politica Storia delle dottrine politiche Diritto civile pubbliche Diritto costituzionale Diritto parlamentare Diritto regionale <i>4 insegnamenti a scelta fra:</i> Diritto degli enti locali/Diritto internazionale/ Diritto privato comparato/Diritto privato delle Comunità Europee/Diritto pubblico comparato/Giustizia costituzionale/ <i>studente fra:</i> Organizzazione internazionale/Politica assemblee comparata/Politica economica/Scienza europeo/Economia del delle finanze/Sistemi giuridici comparati/ dello Sociologia politica/Storia dei partiti politici / delle Storia del pensiero politico moderno giuridici <i>Altri 2 insegnamenti a scelta dello studente</i> politico</p>	<p><i>Corso in Pubblica Amministrazione (L)</i> (percorso Gestione e organizzazione delle</p> <p>Economia politica Istituzioni di diritto pubblico Istituzioni di diritto privato Statistica Sociologia generale Scienza politica Storia contemporanea/Storia costituzionale Diritto amministrativo Lingua straniera Sociologia del diritto/Sociologia della Statistica economica Scienza dell'amministrazione/Sociologia Organizzazione e gestione delle aziende Economia delle aziende e delle amministrazioni Politica economica/Scienza delle finanze Sociologia dell'organizzazione Diritto pubblico dell'economia Diritto del lavoro <i>Altre attività formative</i> (attività seminariali, attività di laboratorio, abilità informatiche, linguistiche e relazionali, stages e tirocini) <i>1 insegnamento (tre moduli) a scelta dello</i> Demografia/Diritto civile/Diritto delle politiche/ Diritto regionale lavoro/ Economia internazionale/Economia sviluppo/Economia pubblica/Ordinamento autonomie territoriali e funzionali/Sistemi comparati//Storia dei partiti politici/Storia del pensiero economico/Storia del pensiero</p>

Si lascia al lettore la valutazione su quale fra i due *curricula* corrisponda meglio al profilo professionale di un nuovo funzionario pubblico, con competenze "manageriali" fdi tipo pluridisciplinare, e non più legato alla vecchia formazione "legalistica": il secondo percorso sembra, da questo punto di vista, tanto peggiore del primo, da giustificare una "retrocessione" del relativo titolo di studio?

9. Per questi motivi e, ancor prima, per la sua maggiore coerenza rispetto alla *ratio* della riforma della didattica universitaria, sembra decisamente da preferire la seconda delle due ipotesi sopra prospettate in ordine al peso ed al valore da assegnare alla equiparazione dei tradizionali diplomi di laurea (DL) alle nuove lauree specialistiche/magistrali (LS/LM).

Ora, tale interpretazione trova un esplicito riscontro nelle due recenti direttive del Dipartimento della Funzione Pubblica alle quali si è fatto riferimento all'inizio: si tratta, come detto, della direttiva n. 3/05 del 3 novembre 2005, avente ad oggetto gli adempimenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 35, comma 4, del d.lgs. n. 165/2001 (come modificato dalla legge n. 311/2004) in materia di avvio delle procedure concorsuali, e della direttiva n. 4/05 dell'8 novembre 2005, concernente il riconoscimento dei titoli di studio ai fini dell'accesso alla dirigenza nello Stato e negli enti pubblici non economici mediante la procedura del corso-concorso presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione e indicazioni in materia di riconoscimento dei titoli universitari di recente previsione in relazione all'accesso alle pubbliche amministrazioni.

In entrambe le direttive – che, dichiaratamente, riprendono ed aggiornano l'impostazione già adottata dallo stesso Dipartimento della Funzione Pubblica con la circolare del 27 dicembre 2000 - si afferma con chiarezza, ed in termini pressoché identici, che *“l'equipollenza fra diplomi di laurea (DL) e lauree specialistiche/magistrali (LS/LM) vale al fine di consentire ai laureati del vecchio ordinamento di partecipare alle selezioni per le quali è espressamente richiesto detto titolo (LS/LM), mentre alle procedure relative a qualifiche e profili professionali per i quali è richiesto il solo diploma di laurea (DL) possono essere ammessi anche i soggetti muniti della nuova laurea di primo livello”*.

Grazie a questa netta ed inequivocabile presa di posizione del Dipartimento della Funzione Pubblica, per quanto riguarda le qualifiche non dirigenziali che prevedono come requisito necessario il diploma di laurea dovrebbero essere, finalmente, superati i dubbi e le incertezze in ordine alla ammissione alle relative procedure selettive dei soggetti in possesso della laurea triennale. Pertanto, ne risulta confermata la censurabilità e, anzi, la inefficacia di eventuali decisioni delle amministrazioni volte a riservare l'accesso a tali qualifiche, o a determinati profili professionali in esse ricompresi, solo ai titolari di laurea conseguita secondo il vecchio ordinamento o di laurea specialistica/magistrale: ciò, anche in considerazione del fatto che, come ricordato nella direttiva n. 3/05, *“le norme riguardanti le equipollenze dei titoli di studio ai fini dell'accesso agli impieghi pubblici, hanno carattere imperativo e vanno applicate anche in difetto di previsione dei medesimi bandi di concorso”*.

Per ciò che attiene all'accesso alla dirigenza, poi, la linea interpretativa sul valore da assegnare ai diversi titoli di studio universitari adottata nella direttiva n. 4/05 (che coincide, lo si è detto,

con quella contenuta nella direttiva n. 3/05) consente di dare una risposta positiva ai quesiti – proposti dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione – relativi alla possibilità di ammettere al corso-concorso *ex art. 28, comma 3, del d.lgs. n. 165/2001* anche “*i soggetti che, non essendo né dipendenti di pubbliche amministrazioni né di strutture private, sono tuttavia in possesso di diploma di laurea conseguito secondo l’ordinamento didattico universitario previgente*”, e di considerare utile ai fini della partecipazione al predetto corso-concorso dei dipendenti pubblici o privati, aventi una specifica esperienza lavorativa quinquennale, “*il possesso della laurea di primo livello (L), come, peraltro, è previsto per la medesima fattispecie nel caso di accesso alla qualifica di dirigente tramite concorsi interni indetti dalle singole amministrazioni*” in base a quanto stabilito dal comma 2 del medesimo art. 28.

10. In effetti, il criterio seguito nelle due direttive ha, tra l’altro, il pregio di ridurre il grado di conflittualità della previsione del decreto interministeriale del 5 maggio 2004 sull’equipollenza fra diploma di laurea (DL) e laurea specialistica/magistrale (LS/LM) con la lettera del vigente testo dell’art. 28 del d.lgs. 165/2001 (fonte, ovviamente, di rango superiore rispetto al decreto in questione).

Non si può, peraltro, evitare di rilevare che, anche così, il potenziale contrasto fra le due indicazioni non si annulla del tutto: infatti, al di là delle diverse, possibili interpretazioni dei provvedimenti normativi in questione, sembra, comunque, permanere uno scarto tutt’altro che inconsistente fra la decretazione del 2004 sui titoli di studio e la vigente legislazione sulla dirigenza e sul personale pubblico.

Questo ha dato luogo a vicende normative ed attuative segnate da un grado di frammentarietà e di incoerenza che non può non suscitare forti perplessità¹⁰.

Basta pensare, in tal senso, al fatto che in una data a cavallo fra il decreto che ha dichiarato l’equipollenza fra lauree magistrali/specialistiche quinquennali e diplomi di laurea quadriennali e quello che, confermandone l’impostazione, ha esteso ai laureati del vecchio ordinamento il titolo

¹⁰ Del resto, non mancano, nella più recente produzione normativa, altre testimonianze del carattere piuttosto disorganico ed estemporaneo delle disposizioni che vanno a toccare il rapporto fra ordinamento dell’università e disciplina del lavoro pubblico.

Un esempio significativo della tendenziale “dissociazione” nella regolazione dei due settori si ritrova, da ultimo, all’interno della nuova legge 4 novembre 2005, n. 230, sulla docenza universitaria: ci si riferisce all’art. 1, comma 15, del testo finale (ma la previsione era già nell’iniziale progetto governativo), in base al quale il conseguimento dell’idoneità scientifica a professore ordinario e associato (di cui al precedente comma 5, lett. a) “*costituisce titolo legittimante la partecipazione ai concorsi per l’accesso alla dirigenza pubblica secondo i criteri e le modalità stabiliti con decreto del Ministro per la Funzione pubblica, sentito il Ministro dell’Istruzione, dell’Università e della ricerca*”, oltre ad essere titolo valutabile nei concorsi pubblici. Come è facile rilevare, risulta tutt’altro che agevole comprendere come questa indicazione – sia sotto il profilo sostanziale, sia per l’aspetto procedurale – si innesti sul testo dell’art. 28 del d.lgs. n. 165/2001: si può solo immaginare che il riferimento sia ai concorsi di cui al comma 2 di detto art. 28, in quanto in caso contrario (cioè, se l’intenzione fosse quella di riferirsi al sistema di accesso di cui al successivo comma 3) ne risulterebbe una paradossale ammissione degli idonei a professore universitario a procedure per le quali è sufficiente il possesso della laurea specialistica (o del diploma di laurea del vecchio ordinamento)!

di “dottore magistrale”, è stato adottato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 settembre 2004, n. 295, con il quale sono state dettate disposizioni piuttosto dettagliate e rigorose¹¹ in ordine alle “*modalità di riconoscimento dei titoli post-universitari considerati utili ai fini dell’accesso al corso-concorso selettivo di formazione dirigenziale*”, di cui al più volte menzionato art. 28, comma 3, del d.lgs. n. 165/2001.

E’ inevitabile interrogarsi sul senso e sul valore che può avere questo impegnativo prodotto normativo in una situazione in cui, ormai, per partecipare al corso-concorso basta una semplice laurea quadriennale, alla quale sembra poco attagliarsi la definizione di “titolo post-universitario”; laddove, poi, per far salva la sequenza logica dei decreti richiamati, si volesse affermare che l’esigenza di dotarsi degli ulteriori titoli vale per i laureati dei nuovi corsi triennali, si dovrebbe obiettare che i corsi meticolosamente disciplinati dal d.p.c.m. n. 295/2004 sembrano, in effetti, somigliare alle nuove lauree specialistiche/magistrali (o, meglio, a quelle fra tali lauree che, per contenuti e obiettivi formativi, sono esplicitamente finalizzate alla preparazione di funzionari pubblici), ma davvero hanno poco o nulla a che vedere con i percorsi di studio delle vecchie lauree.

E, in ogni caso, non si può fare a meno di domandarsi quale sia il livello di razionalità di un sistema, come quello che scaturisce dai decreti del 2004, nel quale la laurea quadriennale finisce per essere collocata – ai fini della partecipazione alle selezioni per le qualifiche dirigenziali – accanto e sullo stesso piano di titoli quali il diploma di specializzazione o, a maggior ragione, il dottorato di ricerca, per accedere al quale il possesso della laurea (almeno quadriennale) costituisce un pre-requisito.

11. In realtà, per affrontare in maniera definitiva il problema le strade da seguire potrebbero essere due, fra loro antitetiche.

Una prima possibilità si fonda sulla conferma e la piena valorizzazione della *ratio*, oltre che della lettera, dell’art. 28 del decreto legislativo sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, che ritiene imprescindibile, per chi voglia entrare nei ranghi della

¹¹ Così, nel decreto in questione si prevede che sono validi ai fini dell’ammissione al corso-concorso solo titoli di studio rilasciati da università o istituti universitari italiani o stranieri, ovvero da altre istituzioni formative qualificate, “*all’esito di corsi su classi di materie oggetto di esame del corso-concorso predetto di durata almeno biennale, ovvero annuale cumulabile purché conseguiti in anni di corso diversi, che si concludono con un esame finale*”; si indicano con cura le caratteristiche di tali corsi (una parte rilevante “*delle attività formative previste dalla frequenza del corso è realizzata attraverso stages presso amministrazioni pubbliche o aziende private sia italiane che estere*”), così come i contenuti e le modalità delle prove finali (queste devono consistere “*in una prova scritta e in una prova orale, entrambi riguardanti le classi di materie oggetto delle prove di esame del corso-concorso...nonché in eventuali esami pratici attitudinali diretti a verificare il possesso delle capacità dirigenziali*”); si determinano puntualmente i requisiti delle istituzioni formative pubbliche o private abilitate al rilascio di detti titoli, e le relative procedure di riconoscimento, e così via.

dirigenza pubblica dall'esterno, e non abbia alle spalle qualificate esperienze lavorative, il possesso di un titolo di studio ulteriore rispetto ai titoli di base rilasciati dalle università: di conseguenza, andrebbe esclusa la possibilità di accesso al corso-concorso selettivo di cui al comma 3 di detto articolo sia per i possessori di laurea triennale (L), sia per i possessori di diploma di laurea quadriennale (DL), posto che quest'ultimo, nel sistema ordinamentale di riferimento, era un titolo universitario (anzi, l'unico titolo qualificabile come "universitario") e non un titolo "post-universitario". Questa soluzione, probabilmente, sarebbe quella più corretta ed auspicabile, anche se in pratica appare difficilmente realizzabile, in quanto entrerebbe in conflitto, con scarse possibilità di successo, con le motivazioni e le pulsioni che hanno contribuito a produrre il decreto sull'"equipollenza" del 2004.

La seconda ipotesi prende atto, più realisticamente, dell'equilibrio venutosi a creare, in ordine alla definizione del valore e del rapporto fra i diversi titoli di studio, a seguito della recente evoluzione normativa, e tiene, quindi, ferma l'opzione (pur discutibile) in favore di una equiparazione del vecchio diploma di laurea alla nuova laurea di secondo livello: in questo caso, una razionalizzazione dell'assetto delle fonti comporterebbe una modifica legislativa che – seguendo l'esempio di alcune leggi regionali¹² - provveda ad eliminare dall'elenco dei titoli di studio previsto dall'art. 28 quelli realmente "post-universitari", limitandosi ad affermare che per entrare nella dirigenza attraverso il corso-concorso occorre essere muniti di laurea conseguita a seguito di un corso almeno quadriennale o di laurea magistrale/specialistica.

12. Riprendendo la linea principale del discorso fin qui svolto, comunque, va detto che, sul piano interpretativo e del contributo all'adozione di una più adeguata e coerente linea di condotta da parte dei datori di lavoro pubblici, l'approvazione delle due direttive del Dipartimento della Funzione Pubblica del novembre 2005, delle quali si è sopra dato conto, costituisce senza dubbio un notevole passo in avanti rispetto alla situazione precedente, sotto diversi punti di vista.

In effetti, vale la pena di notare che l'affermarsi di una politica di reclutamento del personale pubblico diretta ad impedire ai titolari di laurea triennale (L) di prendere parte ai concorsi per le qualifiche che prevedono il possesso di diploma di laurea (DL) – una eventualità, questa, che dovrebbe ormai essere esclusa, alla luce della netta presa di posizione in senso contrario da parte delle direttive in questione - oltre ad essere giuridicamente infondata e sostanzialmente ingiustificata, avrebbe (o, meglio, avrebbe avuto) l'effetto di restringere progressivamente l'ambito dei potenziali aspiranti, in contrasto con l'obiettivo, largamente condiviso, di garantire la

¹² Si veda, tra le altre, la l.r. Toscana 5 agosto 2003, n. 44, ed in particolare l'art. 10, che sostituisce l'art. 50 della l.r. Toscana 17 marzo 2000, n. 26.

più ampia partecipazione alle selezioni per l'accesso agli impieghi, e frustrerebbe (o, meglio, avrebbe frustrato) le prospettive di “ringiovanimento” dei quadri amministrativi.

Né possono esserne trascurati i riflessi potenzialmente negativi, ed estremamente rischiosi (per rendersene conto, basterebbe osservare con attenzione le motivazioni, confuse ma emblematiche, delle recenti proteste studentesche), su tutto l'assetto degli studi universitari. Infatti, l'affermarsi ed il consolidarsi di una condizione di sostanziale inutilizzabilità della laurea di primo livello è in grado di provocare – e sta, anzi, già provocando, a causa dell'atteggiamento (che non si saprebbe se attribuire più ad *ignorantia*, peraltro poco scusabile, oppure a cattiva volontà) adottato da diverse amministrazioni - una forte demotivazione degli iscritti ai corsi di primo livello ed una pressione per l'accesso generalizzato, senza filtri qualitativi, ai corsi di secondo livello: i quali ne risulterebbero intasati e diverrebbero praticamente ingestibili, se non scontando un loro snaturamento ed uno scadimento del loro livello qualitativo.

In termini più generali, è del tutto evidente che, seguendo questa strada, gli obiettivi originari della riforma dei cicli universitari non solo non sarebbero conseguiti, ma risulterebbero addirittura ribaltati, perché anziché ridurre la durata degli studi da quattro a tre anni per una parte consistente degli studenti, la si allungerebbe a cinque anni per tutti.

Per tutte queste ragioni, pertanto, è augurabile che le amministrazioni pubbliche – quelle direttamente destinatarie delle direttive, ma anche le altre, a cominciare dagli enti dotati di autonomia istituzionale – si adeguino tempestivamente ed in modo lineare alle indicazioni fornite dal Dipartimento della Funzione Pubblica, rifuggendo da comportamenti elusivi, così come dalla tentazione di reclamare il diritto all'adozione di scelte derogatorie, in nome della “specialità” o della natura peculiare (tutta da dimostrare e, di solito, difficilmente dimostrabile) di questa o quella categoria, sottocategoria o figura del loro personale.

13. Ma, al di là di questo, pur rilevante, aspetto della questione, va sottolineata l'esigenza (e l'urgenza) di accrescere il livello di conoscenza, fin qui largamente insoddisfacente, degli elementi caratterizzanti e delle principali articolazioni dell'attuale offerta formativa delle università da parte delle pubbliche amministrazioni, così come da parte dell'insieme dei soggetti presenti nel mercato del lavoro dei laureati¹³.

¹³ Chiaramente, l'esigenza di una piena padronanza, da parte delle amministrazioni (e, in genere, dei datori di lavoro), delle caratteristiche dell'offerta universitaria non verrebbe meno ma, al contrario, sarebbe ulteriormente avvalorata laddove in futuro avessero successo le proposte intese ad abolire o, perlomeno, ad “attenuare” il valore legale dei titoli di studio, dando spazio, di volta in volta, alle amministrazioni ed agli ordini professionali (o agli altri soggetti rappresentativi del mondo delle professioni) interessati nella definizione del quadro delle conoscenze e dei contenuti formativi indispensabili per l'accesso ai vari tipi di impieghi e di professioni.

E' facile constatare che ancora oggi una parte consistente delle amministrazioni – e, all'interno di esse, degli uffici responsabili del reclutamento del personale – mostra di essere scarsamente informata, e di avere idee piuttosto confuse, in ordine a molti, importanti aspetti della riforma dell'ordinamento degli studi superiori: non solo sembra che non sia stato ben compreso il senso ed il valore della distinzione fra laurea triennale e laurea specialistica/magistrale (con la conseguenza che, come sopra ampiamente sottolineato, la laurea di primo livello nei concorsi e nelle progressioni interne è largamente sottovalutata o del tutto misconosciuta); ma, spesso, si ignora o, comunque, si trascura il fatto che i corsi e i conseguenti titoli di studio non coincidono più con la denominazione delle facoltà, per cui la stessa facoltà può rilasciare lauree diverse – corrispondenti a distinte “classi” di laurea - e, viceversa, un determinato tipo di laurea può essere rilasciato da facoltà diverse (con la conseguenza che nelle selezioni non si valorizzano adeguatamente i profili professionali che connotano i vari tipi di corsi); così come, quanto appare, si sa poco o nulla sul significato di altri elementi qualificanti della nuova realtà didattica universitaria, come gli ambiti e i settori disciplinari nei quali si articolano i percorsi di studio, la struttura modulare degli insegnamenti e il sistema dei crediti formativi.

Anche a questo proposito, vanno registrati alcuni suggerimenti ed alcune sollecitazioni presenti nelle ultime direttive del Dipartimento della Funzione Pubblica, nelle quali, appunto, si richiama l'attenzione delle amministrazioni *“sulla necessità di approfondire la conoscenza delle importanti novità intervenute nell'offerta didattica delle università, per mettere in sintonia con esse le scelte sul reclutamento del personale”* (così si esprime la direttiva n. 3/05, ma concetti analoghi si ritrovano anche nella direttiva n. 4/05, dove, in particolare, si mette in luce l'utilità di una migliore *“integrazione tra mondo del lavoro con le pubbliche amministrazioni, il sistema universitario e la sua offerta formativa”*, al fine di *“favorire l'aggiornamento dei profili professionali e l'introduzione di nuove competenze e professionalità”*).

La nuova offerta universitaria, quindi, può e deve essere vista non come causa o fonte potenziale di un rischio di “dequalificazione” nell'offerta degli aspiranti dirigenti e funzionari, ma come una occasione di rinnovamento e di crescita qualitativa dei quadri delle amministrazioni, a partire dalla definizione dei criteri e delle modalità di scelta e di inserimento di nuovo personale nei ruoli pubblici, come pure delle forme di riqualificazione professionale di quanti già operano negli apparati amministrativi.

Le amministrazioni, in particolare, sono chiamate a realizzare un giusto equilibrio fra due esigenze, entrambe riconducibili all'obiettivo di garantire, nell'accesso agli impieghi pubblici (così come nella determinazione delle forme di sviluppo della “carriera” dei dipendenti), la “scelta dei migliori”.

Da un lato, occorre consentire ad un largo numero di soggetti di prendere parte alle procedure selettive: un obiettivo, questo, che sicuramente è favorito dal riconoscimento di un giusto spazio e da una adeguata valorizzazione della laurea triennale, oltre che dalla complessiva disciplina delle equipollenze.

Al tempo stesso, però, appare indispensabile – per evitare una proliferazione indiscriminata, sia dal punto di vista quantitativo che in termini qualitativi, delle richieste di partecipazione alle medesime selezioni - articolare la richiesta dei titoli di studio in relazione alle specifiche figure professionali che si intendono reclutare: pertanto, pur senza mettere in discussione il criterio generale del riconoscimento delle equivalenze fra i titoli dello stesso tipo e livello¹⁴, nel definire i requisiti per l'accesso alle varie aree, qualifiche e posizioni professionali nelle quali si articola il lavoro pubblico si dovrà verificare con attenzione quale sia, nella sostanza, il patrimonio di conoscenze ed abilità attestato dal possesso di determinati titoli universitari, tenendo conto (come si legge, ancora, nella direttiva n. 3/05) *“principalmente degli obiettivi formativi delle nuove classi di laurea (e di laurea specialistica), come pure dei profili scientifico-professionali dei vari corsi”*¹⁵.

¹⁴ Nella direttiva n. 3/05, tra l'altro, si invitano le amministrazioni a tenere conto delle ultime posizioni assunte dalla giurisprudenza amministrativa, secondo cui è consentito, in merito alla valutazione dei titoli universitari, *“un apprezzamento discrezionale, fondato su una valutazione che, tenuto conto degli ordinari principi di valutazione delle equipollenze tra titoli di studio, ha logicamente ritenuto che titoli connotati da caratteristiche simili (cioè in base alla classe di appartenenza, alla facoltà che lo ha rilasciato, agli obiettivi formativi del corso di studio ed, infine, alle caratteristiche del medesimo corso di studio) siano tra loro equipollenti”*.

¹⁵ Distinguendo, ad esempio, fra classi (e corsi) di laurea rispondenti all'obiettivo di formare un potenziale funzionario pubblico generalista o un dirigente/manager - come quelli della classe 19 delle lauree triennali e delle classi 70S e 71S delle lauree specialistiche/magistrali – e quelli diretti alla preparazione di tecnici e professionisti con competenze disciplinari di settore (giuristi, economisti, statistici, informatici, ecc.).