

Dalla filippica di Einaudi alla riforma Gelmini: il punto dopo mezzo secolo di discussioni sul valore legale dei titoli di studio*

FABIO SAITTA

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il quadro normativo. – 3. Pro e contro l'abolizione. – 4. Conclusioni: rendere il diploma di laurea (mero) titolo di cultura o esistono altre possibili soluzioni (anche alla luce del quadro europeo ed internazionale)?

1. Premessa

L'incontro organizzato dagli amici e colleghi romani ci offre lo spunto per tornare su un tema – il valore legale dei titoli di studio e del diploma di laurea in particolare – che avevamo affrontato, in certo senso provocatoriamente, cioè per stimolare il dibattito su un tema che, all'epoca, sembrava non destare particolare interesse, quasi quattro anni fa¹.

Solo per giustificare il titolo del nostro intervento – la cui esposizione, tranquillizziamo subito l'uditorio, non travalicherà i dieci minuti assegnatici – è opportuno rammentare che la questione ha formato oggetto di dibattito almeno a far data dal 1959, quando Luigi Einaudi, a conclusione di una filippica proprio contro il valore legale dei titoli di studio, affermò testualmente: «la 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 somiglianti 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»².

Alcuni anni dopo, in piena contestazione studentesca, Salvatore Pugliatti, al tempo rettore dell'Università di Messina, sposando le tesi degli studenti occupanti, affermava: «Se l'istituzione dovesse veramente espletare il pubblico servizio per il quale è costituita, e cioè se dovesse fornire “istruzione” e “cultura”, la riforma potrebbe orientarsi verso una distinzione delle due funzioni, adeguando ad essa diversi tipi di organizzazioni. Ma purtroppo nel nostro Paese esiste il tramite del “titolo di studio” che ha svisato totalmente l'istituto universitario. Il titolo dovrebbe essere un semplice attestato, il risultato documentale di una realtà, consistente appunto nella acquisizione di un certo grado di istruzione o di un certo livello di cultura. Esso, invece, nella gran maggioranza dei casi, è divenuto *il fine* per il quale si accede all'Università. E tale trasformazione si è verificata, a causa dell'orientamento della legislazione dello Stato italiano, che richiede la laurea per poter partecipare a qualsiasi modesto concorso presso la pubblica amministrazione e all'esame di Stato per l'esercizio di qualunque professione. L'Università è così divenuta... *una fabbrica di titoli*! Una riforma seria, onesta e coraggiosa deve proporsi innanzi tutto di farla ridiventare fonte di istruzione e di cultura. E il primo passo di tale riforma deve consistere nell'*abolizione del titolo di studio*, e conseguentemente dei *concorsi per titoli*. Se si comincerà a dire: “oggi, in Italia questo non si può fare” (vedi *slogan* numero due), vuol dire che non vi sono propositi seri, ma intenzioni demagogiche. E Dio ce la mandi buona!»³.

* Intervento all'Incontro su: «Concorrenza e merito nelle università» - Roma, 12 marzo 2009.

¹ F. SAITTA, *Autonomia universitaria ed equipollenza (sostanziale) dei titoli di studio: una ... «disuguaglianza sostenibile» o è meglio abolirne il valore legale?*, in *Le disuguaglianze sostenibili nei sistemi autonomistici multilivello* (Atti del Convegno di Copanello, 1-2 luglio 2005), a cura di F. Astone, M. Caldarera, F. Manganaro, A. Romano Tassone e F. Saitta, Torino, 2006, 193 ss., e in *Riv. giur. scuola*, 2006, 37 ss.

² *Scuola e libertà*, in *Prediche inutili*, Torino, 1959, 57.

³ *Premesse e indicazioni in tema di riforma universitaria*, in *Foro amm.*, 1968, III, 470-471. E' opportuno rammentare che, qualche anno prima, Pugliatti aveva espresso le proprie perplessità sull'autonomia universitaria, definendola «come la famosa araba fenice: sappiamo che esiste [...], ma cosa sia precisamente, che cosa sia approssimativamente, in tutta

Ancorchè, al di là dei due illustri precedenti, l'impostazione basata sull'abolizione del valore legale del titolo di studio e sul potenziamento delle università «libere-private» sia sempre stata cara – com'è noto – ai sostenitori del «modello americano» e non estranea agli intellettuali liberali⁴, del tema si parla, un po' a corrente alternata, ogniqualevolta riemergono, da un lato, le delusioni dell'inadeguata o impossibile realizzazione di un effettivo raccordo tra sistema formativo e mercato del lavoro e, dall'altro, i più generali rimpianti di un certo liberismo mai esistito in Italia, nella specie applicato alla concorrenza tra le diverse istituzioni formative⁵.

Negli ultimi anni, la tesi abolizionista sembra essere diventata *bipartisan*, se è vero che, nel 2003, Silvio Berlusconi presidente del consiglio e Letizia Moratti ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, era stato Enrico Letta, giovane economista della Margherita, a parlare chiaramente di abolizione del valore legale del titolo di studio nel corso di un *meeting* di Comunione e Liberazione; che, nel dicembre 2005, la proposta di «affievolire il valore legale dei titoli» era contenuta nel sito ufficiale dei DS; che da ultimo, nell'ottobre scorso, intervenendo a *Porta a porta*, il ministro Brunetta ha annunciato che avrebbe presentato una proposta per l'abolizione del valore legale del titolo di studio, trovando pienamente d'accordo Linda Lanzillotta, ministro ombra del PD.

Il tutto per tacere dei numerosi articoli apparsi sui più quotati quotidiani, anche in tal caso del tutto scevri da connotazioni politiche.

2. Il quadro normativo

Alcuni anni fa, Sabino Cassese si è cimentato nel tentativo di accertare in che cosa consista il valore legale del titolo di studio, pervenendo alla conclusione che, ancorchè non esista un valore legale generale dei titoli di studio, avendo questi ultimi solo un valore accademico, consistente nel riconoscimento all'interno del sistema d'istruzione, gli uffici pubblici e le professioni sono ordinati in modo tale che, per accedere ai concorsi pubblici ed agli esami di Stato, occorre essere in possesso di un titolo di studio⁶.

Invero, già l'art. 33 della Costituzione – che, pur muovendo dal noto *incipit* sulla libertà dell'arte e della scienza e del loro insegnamento, prevede svariati temperamenti a tale petizione di principio, concludendo con l'affermazione dell'autonomia universitaria «nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato» – sembra prevedere un sistema d'istruzione in cui la libertà è pur sempre regolata da norme che definiscono assetti ben precisi, tra le quali possono certamente annoverarsi quelle che sanciscono il valore legale dei titoli di studio⁷. Il che non significa affatto, tuttavia, che, a Costituzione invariata, non possa operarsi l'abolizione del valore legale⁸.

coscienza, forse nessuno di noi potrebbe dirlo» (*Relazione sull'autonomia universitaria*, in *L'Università italiana*, 1964, 355).

⁴ Ce lo ha recentemente ricordato A. ROMANO, *A trent'anni dal '68. 'Questione universitaria' e 'riforma universitaria'*, in *Annali di Storia delle Università italiane*, 1998, n. 2, il quale ritiene la soppressione del valore legale del titolo di studio «argomento meritorio di grande attenzione e bisognoso di una riflessione anche di natura politica».

⁵ M. BRUTTI, *A proposito del valore legale del titolo di studio*, in *Il Mulino*, 1977, 741, il quale spiega così «come il valore legale del titolo di studio abbia molte possibilità di diventare uno di quei nodi semperiterni di dibattito cui nulla riescono anche gli sforzi più meritori di chiarificazione e razionalizzazione».

⁶ *Il valore legale del titolo di studio*, in *Annali di Storia delle Università italiane*, 2002, n. 6, § 2.

⁷ G. STOLFI, *La protezione del valore legale dei titoli di studio*, in www.cimea.it (2006), § 2.

⁸ Con ciò alludendosi, almeno da parte di chi scrive, non già alla privazione dell'efficacia del titolo di studio o alla sua eliminazione quale requisito indispensabile per l'accesso a professioni o impieghi, ma l'abbandono dell'attuale sistema di equiparazione, da parte dello Stato, del titolo rilasciato dagli atenei, che mette sullo stesso piano le lauree indipendentemente dai programmi seguiti dallo studente per completare il corso e dalla conseguente preparazione acquisita.

Il quadro normativo, invero assai variegato⁹, conferma il valore legale dei titoli di studio e financo i più recenti interventi legislativi, dichiaratamente intesi a valorizzare l'autonomia, anche didattica, delle università¹⁰ – nel disporre che gli statuti universitari devono prevedere l'adozione di *curricula* didattici coerenti ed adeguati al valore legale dei titoli di studio rilasciati dagli atenei (art. 16, comma 4, della legge n. 168 del 1989) e nel demandare a successivi decreti interministeriali l'individuazione dei profili professionali per i quali il diploma è «titolo valido per l'esercizio delle corrispondenti attività» e delle qualifiche funzionali del pubblico impiego per le quali il diploma «costituisce titolo per l'accesso» (art. 3 della legge n. 341 del 1990) – finiscono per ingessare ancora di più il sistema universitario¹¹.

Nella stessa direzione è andata la riforma degli ordinamenti didattici universitari di un decennio fa, che ha introdotto il c.d. 3+2, ribadendo il principio del valore legale: «i titoli conseguiti al termine dei corsi di studio dello stesso livello, appartenenti alla stessa classe, hanno identico valore legale» (art. 4, comma 3, del decreto ministeriale n. 509 del 1999)¹².

In conclusione, il valore legale del titolo di studio risulta oggi fondato su due «principi-pilastrini», entrambi attualmente operanti nel nostro Paese: l'ordinamento didattico nazionale, che fissa le caratteristiche generali dei corsi di studio e dei titoli rilasciati, e l'esame di Stato, che ha la funzione di accertare, nell'interesse pubblico generale, il possesso di determinate conoscenze e competenze¹³.

3. Pro e contro l'abolizione

Numerose sono state – e sono tuttora – le critiche rivolte al vigente sistema basato sul riconoscimento del valore legale dei titoli di studio: prestando attenzione soprattutto ai titoli universitari, cerchiamo, dunque, senza pretese di completezza, di operare una schematizzazione, per vedere quanto tali critiche siano fondate.

a) assenza di una reale concorrenza tra gli atenei

Secondo gli «abolizionisti», molti studenti mirano a laurearsi il più presto possibile e con un punteggio elevato per superare da giovani un concorso presso una pubblica amministrazione, che solitamente richiede una preparazione diversa da quella acquisita durante gli studi universitari. A tal fine, anziché privilegiare la qualità dell'insegnamento offerto, scelgono l'ateneo che prospetta loro un cammino più agevole e rapido. Abolendo il valore legale del diploma di laurea, si indurrebbero questi studenti a scegliere l'università per la qualità della formazione che offre, piuttosto che per il pezzo di carta, e, conseguentemente, metterebbe gli atenei in concorrenza tra loro, rimediando alle molte inefficienze (a partire dai concorsi, che non reclutano i migliori) di cui oggi soffre l'università italiana: se il titolo di studio non avesse lo stesso valore legale assicurato dalla legge, ma soltanto quello che gli

⁹ Per motivi di spazio, si rinvia a G. CORDINI, *Il valore legale dei titoli di studio e la riforma universitaria*, in www.cnu.cineca.it (2006), § 2.

¹⁰ Sul punto, *amplius*, R. FINOCCHI, *Le università*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, 2^a ed., Milano, 2003, II, 1391-1396.

¹¹ Non a caso, S. CASSESE, *ibidem*, § 2, ha definito la vicenda racchiusa nel periodo tra il 1923-33 ed il 1989-90 paradossale, evidenziando che, se fosse stata attuata la norma che prevedeva anche la determinazione dei livelli di occupazione successiva, corrispondenti ai titoli di studio, si sarebbe andati ben oltre il riconoscimento del valore legale dei titoli stessi, fino a stabilire tabelle di corrispondenza tra corsi, titoli e livelli professionali o impiegatizi. Da qui il suo stupore «[c]he tutto ciò sia potuto accadere, sia pure sulla carta, dopo la filippica einaudiana e le tante discussioni successive».

¹² G. CORDINI, *ibidem*.

¹³ M. GRASSI – E. STEFANI, *Il sistema universitario italiano*, Padova, 2007, 77-78. Sugli esami di Stato, per tutti, N. SAIITA, *Esame di Stato e titoli di studio e di cultura*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1968, 169 ss.; ID., *Esame di Stato*, in *Enc. dir.*, XV, Milano, 1966, 330 ss.

attribuisce il mercato, ogni università sarebbe costretta ad assumere i migliori docenti, a fare una migliore formazione, ad offrire servizi più efficienti¹⁴.

Questo è in gran parte vero, non potendosi seriamente negare che, a prescindere dagli studenti del tutto privi della benché minima motivazione, che evidentemente non costituiscono un attendibile banco di prova¹⁵, finché la laurea sarà un mero passaporto per l'accesso al mondo del lavoro e ciò che conta sarà il relativo punteggio, lo studente sarà incentivato a scegliere l'ateneo che gli prospetta un cammino più agevole e gli stessi professori non saranno stimolati più di tanto nello svolgimento dell'attività didattica¹⁶.

E' anche vero, però, che – come gli stessi abolizionisti non esitano ad ammettere¹⁷ – un siffatto livellamento verso il basso degli atenei è da attribuire, almeno in parte, anche alla miope scelta del legislatore di considerare percentuale di promozioni e di completamento degli studi, media dei voti e dei punteggi di laurea, come indici di produttività e criteri di giudizio delle università: scelta che ha dato vita ad una corsa all'accaparramento del maggior numero di iscrizioni (*ergo*, di tasse) attraverso l'offerta di programmi di studio di poche pagine e di esami di profitto assai clementi.

Secondo taluni, peraltro, la concorrenza tra le università potrebbe essere stimolata in altro modo: ad es., come ci ha detto Stefano Civitarese¹⁸, contrattualizzando il rapporto di lavoro dei professori.

In quest'ottica, va pure considerato che la proposta di abolire il valore legale della laurea per incentivare una reale concorrenza tra gli atenei è spesso abbinata alla proposta di rendere libera ed autonoma l'imposizione delle rette d'iscrizione: in tal modo, si sostiene, gli studenti sarebbero disposti a pagare quote più alte per le università che offrono i servizi migliori, mentre quelle più scadenti dovrebbero migliorare la loro offerta per non dover ridurre troppo le tasse o non perdere iscritti¹⁹.

Intuibile, a questo punto, l'obiezione, peraltro suscitata anche dalla constatazione che le impostazioni radicali provengono soprattutto da studiosi della Bocconi, università privata dai costi non accessibili a tutti, e da articolisti de *Il Sole 24 Ore*, entrambi espressione di una mentalità da taluni definita mercatocentrica, elitistica ed economicistica: un siffatto sistema si ritorcerebbe in un danno per i ceti più deboli, per coloro che, avendo minori disponibilità economica, vedrebbero garantito il loro diritto allo studio solo da un'università pubblica ed a costi ridotti. Il timore, in definitiva, è che i figli dei ricchi andrebbero a studiare nelle migliori università, come poi avviene in altri paesi (tipo Stati Uniti d'America), mentre i figli dei poveri dovrebbero accontentarsi delle lauree elargite dalle università pubbliche, che a quel punto varrebbero poco o niente.

Il pericolo è in effetti concreto, tanto che, mentre taluno si limita a replicare che in ogni paese esistono università ottime, buone e mediocri e non è giusto che tutte, indistintamente, rilascino al termine degli studi un documento che ha lo stesso valore legale²⁰, altri abolizionisti giungono a

¹⁴ Scriveva F. GIAVAZZI, *Cinque impegni per i cento giorni*, in *Corriere della Sera*, 26 novembre 2005: «ogni università porta le conseguenze delle decisioni che prende. Se un gruppo di baroni nomina professore il figlio del collega (succede ancora) l'università perde prestigio, fondi legati alla ricerca, studenti e quindi fondi legati agli studenti».

¹⁵ Specie nel Meridione, è, purtroppo, assai elevata la percentuale di coloro che, in mancanza di allettanti prospettive di lavoro, vivono l'università come una sorta di «area di parcheggio», nella quale sostare per anni senza particolare interesse; fenomeno ancora più diffuso nelle famiglie benestanti, che possono permettersi il lusso di pagare tasse universitarie (e, magari, anche spese per soggiorni fuori sede) praticamente a vuoto.

¹⁶ D. MENEGON, *L'abolizione del valore legale della laurea. Per un'idea di università che sposi le regole del mercato*, in *IBL Focus*, 8 maggio 2006, n. 23 (in www.brunoleoni.it).

¹⁷ D. MENEGON, *ibidem*.

¹⁸ S. CIVITARESE MATTEUCCI – G. GARDINI, *Valore legale dei titoli, statuto speciale dei docenti e altri "idola" dell'Università italiana*, in www.irpa.eu (2008).

¹⁹ D. MARCHESI, *Il valore legale della laurea, la prima cosa da abolire*, in *Il Sole 24 Ore*, 25 giugno 2005.

²⁰ Così G. SARTORI, in *Corriere della Sera*, 16 novembre 2008, rispondendo ad una lettera stimolata dal suo precedente editoriale (*Le malattie della scuola*), apparso sul medesimo quotidiano il 10 novembre precedente.

formulare una controproposta, consistente in una sorta di progressività delle tasse universitarie ovvero nell'elargizione di borse e nella copertura, totale o parziale, degli oneri mediante *voucher*²¹.

b) *sperequazioni nell'accesso al mondo del lavoro*

Secondo i fautori della sua abolizione, il valore del titolo di studio inficerebbe anche le assunzioni nelle pubbliche amministrazioni – che, nei concorsi pubblici, essendo costrette a far finta che ogni laureato abbia uguale preparazione, non riescono a selezionare i migliori – ed ingannerebbe gli studenti e le loro stesse famiglie, inducendoli a pensare che, in qualunque ateneo investano le loro risorse, le possibilità di trovare un impiego dopo la laurea siano le stesse²². In sostanza, chi ha conseguito la laurea in un'università «facile» con ottimi voti si trova oggi avvantaggiato rispetto a chi si è laureato in un'università più «difficile» con un punteggio inferiore.

Numerose le obiezioni sollevate a questo argomento, a partire da Cassese, che qualche anno fa notava come una parte cospicua della società (ad es., le professioni non protette e le imprese), pur non facendo a meno del titolo di studio (che viene valutato), non lo consideri indispensabile per l'ammissione al posto di lavoro e come a farlo siano in sostanza i poteri pubblici e le professioni da questi protette o regolamentate: stando così le cose, diceva, potrebbe risultare inopportuna l'abolizione del valore legale dei titoli di studio, che mentre, da un lato, adempie altre funzioni (ad es., costringe a seguire un corso di studi; assicura l'eguaglianza, sia pure solo formale; consente ai pubblici poteri di controllare i *curricula* scolastici; ecc.), dall'altro, a ben guardare, non impedisce affatto alle università di differenziarsi, essendo lo stesso titolo di studio, come le qualità, le attitudini e la preparazione dei candidati, a formare oggetto di valutazione ad opera delle commissioni di concorso e di esame²³.

Quest'ultima considerazione, successivamente condivisa da altri²⁴, ci trova sostanzialmente d'accordo.

In primo luogo, nelle ricerche di lavoro – com'è noto – il titolo di studio conta sempre meno: negli studi di selezione del personale per il settore privato, già si distinguono le lauree ed i *master* a seconda dell'università. Ne consegue che la rimozione del valore legale avrebbe semmai effetto solo per i posti coperti mediante concorso pubblico.

Ma anche in quest'ultimo ambito, a ben guardare, il problema non sta tanto nel valore legale del titolo di studio, quanto piuttosto nell'assenza di meritocrazia²⁵, ossia nella circostanza che, in Italia forse più che altrove, la scelta dei dipendenti pubblici è sovente adulterata da valutazioni di acquisizione di consenso politico o da logiche clientelari²⁶. In altri termini, se i risultati del concorso sono guidati e predeterminati, è del tutto irrilevante che i designati abbiano conseguito un titolo di studio a cui la legge attribuisce un valore pari a quello dei titoli conseguiti dagli altri candidati, o meno: per arginare le raccomandazioni, non basta abolire il valore legale del titolo di studio, che le raccomandazioni stesse certamente non impedisce, ma nemmeno incentiva, ma ci vuole il giudice (amministrativo e/o penale). E' un dato di fatto, del resto, che, quando i concorsi sono seri, si coprono

²¹ Così F. GIAVAZZI, *Chi ha paura del sorteggio*, in *Corriere della Sera*, 11 novembre 2008.

²² P. MANZINI, *Il tabù del valore legale della laurea*, in www.lavoce.info.it (2008).

²³ *Op. cit.*, § 3.

²⁴ A. MORO, *Il valore legale del titolo di studio: che cos'è?*, in www.noisefromamerika.org (2006); nello stesso senso, da ultimo, M. LIBERTINI, *Competizione fra università e valore legale del titolo*, in www.federalismi.it, n. 3/2009, § 3, secondo cui, anzi, ci si dovrebbe chiedere come mai le imprese private non commissionino alle università tecnici aventi caratteristiche predeterminate, invitandole a segnalare i laureati migliori, aventi determinati profili di preparazione. Se tutto ciò – che sarebbe servito ad attivare una domanda in grado di innescare una competizione virtuosa tra università, consentendo di costruire vere e proprie classifiche private di merito tra le stesse – non avviene, la colpa non è certo del valore legale del titolo, che in tal caso non ha alcuna incidenza.

²⁵ Sul tema, ampiamente, B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà*, Bologna, 2007; L. IEVA, *Il fattore umano quale causa di inefficienza nella pubblica amministrazione*, in *Dir. econ.*, 2006, 741 ss.

²⁶ Sulla cultura italiana della «spintarella», cfr. il saggio giornalistico di G. FLORIS, *Mal di merito*, Bologna, 2007.

spesso meno posti di quelli per i quali è stata indetta la selezione (vedi concorso in magistratura) e vincitori e perdenti provengono dalle più svariate sedi universitarie d'Italia, sia del sud che del nord, da quelle quotate a livello internazionale come da quelle meno prestigiose²⁷.

A ciò si aggiunga che, per i concorsi pubblici, si potrebbe intervenire modificando gli attuali criteri di selezione per dare molto più peso ai titoli, ai *curricula* – come, peraltro, in parte già avviene, tanto che nei più recenti concorsi pubblici per funzionari statali la selezione è stata basata prevalentemente sui titoli – e riformando gli esami.

Peraltro, attenta dottrina ha affrontato in modo più approfondito i problemi attinenti all'utilizzabilità dei titoli di studio universitari – e, quindi, al loro valore legale – ai fini dell'accesso ai pubblici impieghi, constatando che il senso del modello del c.d. 3+2 – chiaramente finalizzato a conformare l'ordinamento italiano ai sistemi universitari di gran parte dei paesi europei (e non solo), sostituendo alle vecchie lauree quadriennali le nuove lauree triennali per riservare ad un più ristretto numero di capaci e meritevoli la possibilità di una specializzazione di più alto livello – non sia stato sempre adeguatamente compreso dalle amministrazioni pubbliche (e, al loro interno, dagli uffici responsabili del reclutamento del personale), che, a causa di un evidente *deficit* informativo, hanno finito per non valorizzare adeguatamente, nelle selezioni, i profili professionali che connotano i vari tipi di corsi²⁸. Ebbene, se, anche al fine di evitare un'indiscriminata proliferazione delle richieste di partecipazione ai concorsi pubblici, si articolasse la richiesta dei titoli di studio in relazione alle specifiche figure professionali che s'intendono reclutare e, pur senza mettere in discussione il criterio generale del riconoscimento delle equivalenze fra i titoli dello stesso tipo e livello²⁹, nel definire i requisiti per l'accesso alle varie aree, qualifiche e posizioni professionali in cui si articola il lavoro pubblico, si verificasse attentamente quale sia, in sostanza, il patrimonio di conoscenze ed abilità attestato dal possesso di determinati titoli universitari, tenendo conto «principalmente degli obiettivi formativi delle nuove classi di laurea (e di laurea specialistica), come pure dei profili scientifico-professionali dei vari corsi»³⁰, già si raggiungerebbe un risultato apprezzabile in termini di differenziazione tra i vari atenei. E' del resto, di tutta evidenza che il fatto che un laureato in lettere sia (ritenuto) più preparato in contabilità di un ragioniere dipende dal singolo bando di concorso e non dal valore legale del titolo di studio.

Va, infine, considerato che la necessità di un titolo di studio per svolgere determinate mansioni non è certo una prerogativa italiana: anche negli Stati Uniti d'America, ad es., per praticare la professione di avvocato occorre superare una sorta d'esame (di iscrizione all'albo), per sostenere il quale è necessario il titolo di studio acquisita da una *law school* accreditata dall'albo (ve ne sono di ottime, ma anche di mediocri): anche lì, quindi, il titolo di diplomato in legge ha valore legale³¹.

²⁷ C. IANNELLO, *A chi serve l'abolizione del valore legale del titolo di studio?*, in www.economiaepolitica.it (2009).

²⁸ G. D'ALESSIO, *Offerta formativa universitaria e reclutamento del personale pubblico*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2005, 1067 ss.. In passato, tale problematica era stata analizzata da S. AMOROSINO, *Valore legale dei titoli universitari, ordinamento delle professioni, accesso ai pubblici impieghi*, in *Scuola democratica*, 1983, n. 2, 73 ss.

²⁹ Nella direttiva del Dipartimento della Funzione pubblica 3 novembre 2005, n. 3, le amministrazioni sono, tra l'altro, invitate a tener conto della più recente giurisprudenza amministrativa, secondo cui, nella valutazione dei titoli universitari, è consentito «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 i 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». Va da sé che «il diverso inquadramento del personale laureato e di quello diplomato è del tutto normale nel settore pubblico, come è ora dimostrato dalla previsione dell'articolo 17-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che – a regime – richiede il diploma di laurea per l'accesso alla vicedirigenza» (Corte cost., 6 giugno 2008, n. 192, in www.giurcost.org).

³⁰ Così sempre nella direttiva citata nella precedente nota.

³¹ A. MORO, *ibidem*.

c) *proliferazione di atenei e di corsi a discapito della qualità del servizio fornito*

Da parte dei critici dell'attuale sistema, si assume, poi, che il valore legale dei titoli di studio avrebbe determinato una proliferazione degli atenei senza alcun legame con la qualità del servizio erogato.

La lievitazione di sedi e strutture accademiche al di là del comune buon senso è dato sotto gli occhi di tutti, che non può essere messo in discussione. Il fenomeno, però, è da attribuire all'intento dei singoli atenei, non tanto di distribuire a pioggia «pezzi di carta» spendibili sul mercato da laureati poco preparati, quanto, piuttosto, di acquisire in sé più iscrizioni, *ergo* maggiori finanziamenti. Scelta, questa, ovviamente criticabile, ma dovuta a cattiva gestione delle singole università che decidono di istituire corsi inutili o di discutibile utilità e non già al valore legale della laurea.

d) *eccesso di controllo pubblico sul sistema universitario*

La richiesta abolizionista si fonda anche sul difetto di autonomia degli atenei, che sarebbe attribuibile anche al valore legale del diploma di laurea.

In effetti, il tanto atteso riordino degli ordinamenti universitari ha deluso le aspettative di quanti auspicavano che rafforzasse l'autonomia, specie didattica, liberandola dai vincoli centralistici³². Non si comprende, in effetti, perché lo Stato italiano, che si guarda bene dall'imporre a tutti gli ospedali d'Italia di curare la rinite cronica con almeno cinque milligrammi al giorno di *Nasocredit* (e così via per tutti gli altri malanni), lasciando alla serietà del singolo ospedale ed alla professionalità del singolo medico il compito di garantire i pazienti in ordine alla qualità delle cure che ricevono, avverta il bisogno di intervenire per stabilire perfino quante materie storiche, letterarie, ecc., devono studiarsi per laurearsi in filosofia, quanti docenti devono insegnare nel relativo corso di laurea, quanti esami devono sostenere in tutto gli studenti e tante altre cose del genere³³.

Non manca, peraltro, chi ritiene, al contrario, che la frammentazione dell'offerta didattica e la moltiplicazione dei corsi di laurea prodotti dalla riforma del 3+2, rendendo inefficace ogni tentativo statale di certificare il valore dei titoli conseguiti, abbiano già abolito, *de facto*, il valore legale e reputa, quindi, necessaria la presenza dello Stato che certifichi la qualità del servizio offerto dai singoli atenei, chiudendo l'ingresso al mercato a quelli ritenuti inidonei a soddisfare il consumatore: si difende, in sostanza, la necessità di una certificazione statale e di *standard* uniformanti per assicurare ai cittadini la qualità della preparazione fornita dalle università³⁴.

Invero, una certificazione dei titoli universitari conseguiti al fine di accedere alle professioni è prevista anche in sistemi assai diversi dal nostro, come, ad es., in quello inglese ed in quello statunitense. La differenza sta, però, nel certificatore, che in Italia è un organo statale, mentre in Gran Bretagna è un'agenzia e negli Stati Uniti è talvolta un organo federale, tal'altra un organo statale o locale, tal'altra ancora un'associazione professionale di natura privata, ma di fatto a carattere pubblico³⁵.

Ed allora, se conveniamo sul fatto che è necessario «coniugare con realismo e proporzionalità le esigenze di autonomia, e quindi di possibile differenziazione, delle Università, con quelle di rigorosa verifica delle capacità necessarie ai fini del conseguimento della abilitazione all'esercizio delle attività professionali»³⁶, il problema si sposta sulle modalità di certificazione, con riguardo alle quali – trattandosi di tema più attinente alla seconda sessione di interventi – ci limitiamo a porre due interrogativi agli amici e colleghi che parleranno dopo: 1) è giusto che a certificare sia lo Stato o è

³² Così, ad es., G. DELLA CANANEA, *L'ordinamento delle professioni*, in *Trattato di diritto amministrativo*, cit., II, 1157.

³³ M. SANTAMBROGIO, *Laurea o pezzo di carta?*, in *Il Riformista*, 2 dicembre 2008.

³⁴ V. MILANESI, *Il valore legale della laurea*, in *Il Gazzettino*, 22 gennaio 2006.

³⁵ A. MORO, *ibidem*.

³⁶ Cons. St., Sez. IV, 12 maggio 2008, n. 2178, in www.giustizia-amministrativa.it.

meglio che la certificazione venga affidata al mercato? 2) se si ritiene preferibile la prima opzione, chi certifica la capacità dello Stato di certificare la bontà del servizio offerto dai singoli atenei secondo parametri universalmente accettati (ovvero, il che è lo stesso, quali parametri vanno utilizzati per la certificazione)?

Qui ci fermiamo, essendo evidente che certificazione statale e valore legale non si implicano reciprocamente, nel senso che la prima è possibile anche in assenza del secondo, e viceversa³⁷.

Per quanto concerne il controllo sull'offerta del sistema d'istruzione, non è mancato, peraltro, chi ha tentato un diverso approccio alla protezione del valore legale, intesa come difesa della trasparenza del mercato dell'istruzione, basato sulla normativa contro la pubblicità ingannevole e sulla correlata vigilanza dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, segnalando come presso quest'ultima risultino pendenti numerosi procedimenti in materia di titoli universitari: da qui l'invito a riflettere a coloro che auspicano un abbandono *tout court* del sistema del valore legale dei titoli, che potrebbe significare perdere un complesso di garanzie normative poste a tutela della qualità del sistema e dei diritti degli studenti³⁸.

e) fuga dei cervelli

Secondo parte degli abolizionisti, il sistema basato sul valore legale dei titoli universitari avrebbe anche la colpa di favorire la fuga dei cervelli migliori fuori dei confini nazionali. Di quest'avviso è, ad es., Giovanni Sartori³⁹, secondo cui, per avere un *curriculum* più credibile, molti giovani completano all'estero la loro preparazione; il che, di per sé, non è un male, essendo opportuno che un giovane faccia anche esperienze accademiche straniere, se non fosse che gli studi all'estero si trasformano spesso in una fuga dall'Italia. Fenomeno che bisogna impedire innalzando il livello di preparazione e di formazione delle università italiane creando tra le stesse lo spirito della concorrenza e dell'emulazione.

Quest'ultima affermazione ci trova del tutto d'accordo: ben venga la concorrenza tra gli atenei, che dev'essere in qualche modo stimolata. Permane, tuttavia, l'interrogativo di fondo, già posto all'esordio del nostro intervento: è sicuro che l'antidoto contro il livellamento in basso dell'offerta universitaria sia l'abolizione del valore legale della laurea?

4. Conclusioni: rendere il diploma di laurea (mero) titolo di cultura o esistono altre possibili soluzioni (anche alla luce del quadro normativo europeo ed internazionale)?

A questo punto, è doveroso tentare di individuare soluzioni alternative all'abolizione, *sic et simpliciter*, del valore legale del diploma di laurea, che sostanzialmente finirebbe per diventare, da titolo di studio qual'è tuttora, mero titolo di cultura⁴⁰.

Tale tentativo deve muovere dalla premessa che, pur con tutte le diversificazioni, nella maggioranza dei paesi europei esiste, in linea di massima, un insieme di atenei che ha il potere di emettere dei certificati, aventi valore legale, vincolanti ai fini delle assunzioni nel pubblico impiego e

³⁷ A. MORO, *ibidem*.

³⁸ G. STOLFI, *ibidem*; cfr., altresì, C. FINOCCHIETTI, *Il valore legale del titolo di studio*, in www.cimea.it (2002), che individua cinque categorie di istituzioni o titoli non riconosciuti in Italia.

³⁹ In *Corriere della Sera*, 16 novembre 2008.

⁴⁰ La distinzione tra le due categorie di titoli – tra le quali v'è in sostanza un rapporto di *species* a *genus*, nel senso che il titolo di studio è anche titolo di cultura in quanto «è indice di preparazione culturale» – è chiaramente delineata da N. SAITTA, *Titoli di studio e di cultura*, in *Enc. giur.*, XXXI, Roma, 1994, 6-7: «Per titoli di studio in senso tecnico si devono intendere soltanto quelli il cui rilascio risulta previsto dall'ordinamento scolastico a conclusione dei corsi di studio in cui risulta articolato il sistema scolastico e dopo il superamento di una prova selettiva attraverso la quale l'autorità scolastica abbia accertato, secondo modalità legislativamente prestabilite, il profitto conseguito nello stesso corso di studi, al quale l'esaminando si è dedicato all'interno o anche al di fuori dell'organizzazione pubblica dell'istruzione».

dell'esercizio di determinate professioni. Come si è detto, anche negli Stati Uniti l'esercizio di determinate attività professionali (medico, avvocato) è subordinato al possesso di un titolo di studio.

Come già accennato, la differenza tra il modello italiano e quelli più liberisti (come, appunto, quello statunitense) – differenza che peraltro, com'è stato opportunamente evidenziato, non è più così netta come all'epoca della filippica einaudiana⁴¹ – è che in questi ultimi la comparazione delle diverse formazioni accademiche, anche lì indispensabile (un'azienda americana che deve reclutare personale vuol essere certa che pagherà lo stipendio a soggetti competenti), passa attraverso società di accreditamento, che effettuano controlli ed impongono regole alle università, limitandone entro una certa misura la libertà. Per esemplificare, potremmo dire che da noi le regole le detta lo Stato, negli Stati Uniti le dettano le corporazioni professionali, dominate dai poteri forti dell'economia⁴².

In Gran Bretagna, dove non conta tanto il voto finale di laurea quanto l'università di provenienza e la capacità, alla stessa riconosciuta, di fare una formazione di qualità, gli atenei sono messi in competizione tra loro perchè, conquistando la stima di studenti ed imprese, possono chiedere tasse elevate (ciascuna università è libera di richiedere una retta entro i limiti fissati dal governo e rilascia un certificato senza valore legale), *ergo* finanziarsi, ed avere un maggior numero di iscritti.

In entrambi i paesi (che, avendo le migliori università al mondo, rappresentano dei modelli cui è opportuno fare riferimento), essendo il sistema universitario in mano soprattutto ai privati, le rette sono molto alte, ma la preclusione ai meno abbienti è temperata dall'elargizione di numerose borse di studio ai meritevoli, tanto che – secondo uno studio condotto dalla Bocconi – l'onere in capo agli studenti più capaci è complessivamente inferiore a quello che dovrebbero sostenere in Italia⁴³.

Ecco, questo è un aspetto sul quale anche da noi si dovrebbe intervenire se si vuole, da un lato, incentivare le università a scegliere il personale docente ed organizzare i corsi ed il lavoro di ricerca avendo di mira – anzichè la cooptazione di amici e parenti e/o la spartizione del più alto numero di cattedre possibile – la qualità e la produttività, cioè in definitiva l'offerta di una preparazione idonea all'inserimento nel mondo del lavoro.

In Italia, insomma, si è fatto ben poco per affrancarsi dal mito dell'università di tutti, a tutti i costi ed a discapito della qualità ed avvicinarsi ai sistemi all'inglese, che premiano il merito, soprattutto degli studenti meno abbienti: da questo punto di vista, la recente previsione legislativa di incrementare il fondo d'intervento integrativo di cui all'art. 16 della legge n. 390 del 1991 al fine di garantire la concessione di borse di studio agli studenti capaci e meritevoli⁴⁴ è solo un piccolo passo in un cammino ancora assai lungo ed irto di ostacoli.

Ora, non v'è dubbio che un'iniezione di maggiore concorrenzialità nel mondo accademico gioverebbe ai giovani che vogliono un'università di qualità per potersi inserire più facilmente nel mondo del lavoro⁴⁵.

Da questo punto di vista, quindi, prenderei le distanze da quegli «antiabolizionisti» che valutano negativamente, in radice, la stessa idea di una maggior competizione fra università, osservando che «l'università non produce alcuna merce, ma solo, eventualmente, sapere» e che è «un'illusione che esista un mercato della cultura»⁴⁶. Mi pare più convincente, in quanto maggiormente equilibrato, l'approccio di chi osserva che, a prescindere dal fatto che l'università ha sempre svolto – e svolge

⁴¹ A. MANGANARO, *“Uomini vergini di bolli” ed eterne ammalate. Sulla questione del valore legale dei titoli di studio*, in www.access.unict.it (2006).

⁴² C. FINOCCHIETTI, *ibidem*.

⁴³ D. MENEGON, *ibidem*.

⁴⁴ Art. 3, comma 2, d.l. n. 180/2008, convertito dalla l. n. 1/2009.

⁴⁵ D. MENEGON, *ibidem*; già un decennio addietro, F. DEBENEDETTI, *Senza concorrenza l'università muore*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 gennaio 1999.

⁴⁶ Così G. AZZARITI, *Per un'università «senza condizione»*, in AA.VV., *Manifesto per l'università pubblica*, Roma, 2008, 42 ss.

tuttora – anche la funzione di creare beni privati (*ergo*, in senso economico, «merci»), nell'affrontare i problemi attuali degli atenei italiani non si deve rifiutare ideologicamente l'apporto dell'analisi economica, bensì gli ideologismi di chi pensa che solo una mercificazione piena dell'attività universitaria possa rendere efficiente e giusto il sistema⁴⁷.

Chi scrive, tuttavia, ha già avuto modo di affermare che – ancorché non sia del tutto campata in aria la tesi secondo cui il valore legale del titolo di studio, da un lato, ostacola la collocazione delle nostre università in un sistema di competizione europeo o internazionale e, dall'altro, induce gli studenti a compiere la scelta dell'università alla luce del non sanissimo rapporto tra fatica (voto di laurea), piacevolezza della città *et similia*, comunque mai in ragione dell'offerta formativa reale o della qualificazione dei docenti che insegnano – al valore legale del titolo di studio si sta attribuendo una rilevanza maggiore rispetto a quella attualmente rivestita in seno al nostro ordinamento, quasi fosse una specie di *totem* contro cui scagliarsi, l'unica possibile panacea per le nostre languenti istituzioni accademiche.

Con ciò non intendiamo sostenere che il sistema italiano, basato sul valore legale dei titoli, sia l'unico possibile o il migliore. Ci chiediamo soltanto se, per meglio stimolare la concorrenza tra le università ed ampliarne l'autonomia, anziché eliminare del tutto i controlli sui titoli (ciò che, a nostro avviso, essendo impensabile che, in società come quelle attuali, ci si possa avvalere di competenze se non attraverso attestazioni di pubbliche credenziali⁴⁸, non potrebbe comunque prescindere dalla contestuale introduzione di sistemi alternativi di controllo della qualità delle prestazioni offerte dalle singole università, come avviene nel modello anglosassone mediante le agenzie di accreditamento), non sia meglio liberalizzare i soli titoli non riguardanti professioni regolamentate⁴⁹ ovvero semplicemente attenuare il valore legale dei titoli, consentendo l'accesso alle professioni ed agli impieghi che richiedono uno specifico titolo di laurea a tutti i laureati, anche di altri corsi di laurea, il cui *curriculum* soddisfi i requisiti minimi per la «classe di corso di laurea» richiesta; consentendo l'accesso ad un ordine professionale «*senior*» a chi sia in possesso di una laurea magistrale specifica, ma non anche di una laurea triennale specifica; consentire a chi sia in possesso di una laurea triennale e di un quinquennio di esperienza in un ordine professionale «*junior*» di accedere all'esame per l'ammissione all'ordine professionale «*senior*»⁵⁰.

Così come non ci sembra del tutto campata in aria la proposta di chi, preso atto che il valore preselettivo (di soggetti abilitati a partecipare a determinate procedure concorsuali per l'accesso a diverse professioni) del diploma di laurea è ormai da tempo decaduto in quanto soppiantato da servizi privati di preparazione «pragmatica» alle prove finali (si pensi, ad es., alle scuole di preparazione al concorso per uditore giudiziario), sostiene che, per ridare in pieno alle università la funzione di preselezione, accompagnandola con meccanismi di differenziazione del peso che possono avere i diversi atenei, occorre sostituire l'attuale valore indifferenziato del titolo con un valore differenziato, fondato su un sistema, pubblico o privato, di accreditamento⁵¹.

E' verosimile che tali soluzioni, in certo senso, compromissorie lascino insoddisfatti quanti pensano di fare del valore legale del titolo di studio il cavallo vincente della battaglia per la soluzione dei tanti problemi dell'università italiana, ma siamo convinti che l'abolizione *tout court* del valore legale della laurea – peraltro, in concreto, allo stato alquanto improbabile, al di là delle recenti dichiarazioni di autorevoli esponenti dell'attuale compagine governativa, in quanto avversata da coloro

⁴⁷ M. LIBERTINI, *op. cit.*, § 2, nota 10, il quale, nel prosieguo dello scritto, osserva, a ragione, che proprio chi sostiene l'università pubblica dovrebbe tenere ben presente la necessità di una sana e costante competizione all'interno di questa istituzione, pena la perdita della sua funzione essenziale.

⁴⁸ A. MANGANARO, *ibidem*.

⁴⁹ G. STOLFI, *ibidem*.

⁵⁰ Sono le proposte di A. FIGÀ-TALAMANCA, *Affidare l'università al mercato?*, in www.noisefromamerika.org (2008).

⁵¹ M. LIBERTINI, *op. cit.*, §§ 4 e 6.

che temono che, dietro la proposta abolizionista, vi sia in realtà la volontà di trasformare le università in fondazioni⁵², così determinando la completa privatizzazione e liberalizzazione dell'istruzione universitaria⁵³ – che non fosse accompagnata da altri interventi – come, ad es., l'introduzione di sistemi attendibili di valutazione dell'attività scientifica e didattica e di un correlato sistema di responsabilità dei docenti, ma anche di una maggiore concorrenzialità nel mondo delle professioni, sinora ostacolata dagli ordini – sarebbe come una mano d'intonaco su una parete da abbattere e ricostruire⁵⁴.

E' giunto, quindi, il momento di parlare anche di questi altri temi.

⁵² Cfr. art. 16 d.l. n. 112/2008, convertito dalla l. n. 133/2008.

⁵³ Così, ad es., C. IANNELLO, *ibidem*.

⁵⁴ Da questo punto di vista, pertanto, condividiamo appieno il pensiero del Ministro Gelmini, che ha detto che l'abolizione del valore legale del titolo di studio rappresenta il punto di arrivo di un progetto riformista nel cui ambito ci sono altre cose da fare prima: l'applicazione dell'autonomia, del principio di sussidiarietà, di nuove regole di valutazione. In tal senso anche R. PEROTTI, *L'università truccata*, Torino, 2008, 119 ss., secondo cui «è fuorviante sostenere che questa sia la prima e principale riforma da attuare».