

CONCORRENZA E MERITO  
NELLE UNIVERSITÀ

Giovedì 12 marzo 2009

*Appunti sul valore legale del titolo di studio*

**Antonio Bartolini**

Sommario: 1. *Aspetti terminologici*. 2. *Il dibattito corrente*. 3. *Profili giuridici problematici della prospettiva abolizionista: a) licentia ubique docendi; b) il valore legale europeo del titolo di studio*. 4. *La svalutazione del valore del titolo di studio*. 5. *Per l'accreditamento dei titoli di studio*. 6. *Nota bibliografica*.

**1. *Aspetti terminologici***

Come ha osservato Sabino Cassese “il tema del valore legale dei titoli di studio è una nebulosa”.

Sembra, pertanto, opportuno compiere preliminarmente alcune precisazioni terminologiche sull'argomento.

In prima battuta, il valore legale del titolo di studio indica l'esito di un giudizio di rilevanza giuridica compiuto dalla legge (o da atti aventi la stessa forza od autorizzati dalla legge), per cui un determinato titolo, rilasciato da una figura soggettiva competente, produce determinati effetti giuridici.

In particolare nel nostro ordinamento dal rilascio del diploma di laurea (triennale, magistrale, vecchio ordinamento, e di dottorato di ricerca) conseguono svariati effetti giuridici.

Il primo, è quello costitutivo dello *status*, nelle sue varie forme di dottore, dottore magistrale e dottore di ricerca.

Il secondo è quello autorizzatorio (*melius*: titolo di ammissione) diretto a consentire solo ai dottori (nelle sue varie declinazioni) la partecipazione ai concorsi pubblici (per quanto riguarda la carriera impiegatizia nelle categorie C o D, nonché per la dirigenza) o agli esami abilitativi per l'accesso alle libere professioni (cioè quelle ordinate in albi ed ordini).

Peraltro si è sostenuto che il valore legale del titolo di studio può essere rinvenuto anche in altre e diverse ipotesi.

A tal fine si è evidenziato che con l'introduzione della contrattazione collettiva nel pubblico impiego, i contratti collettivi hanno previsto che i laureati, per la progressione in carriera i possessori del titolo di dottore, possano ottenere degli avanzamenti.

In quest'ipotesi, peraltro, non sembra corretto parlare di valore *legale* del titolo di studio, poiché il valore (*rectius*: l'effetto giuridico) non è dato dalla legge o da atto equipollente, ma da una fonte negoziale, frutto dell'autonomia collettiva, quali i contratti collettivi nel pubblico impiego. In quest'ipotesi il valore legale è in senso lato, trattandosi di una forza attribuita da un atto (non legislativo) di autonomia collettiva.

Vi sono, infine, dei casi in cui il valore del titolo è riconosciuto da soggetti che operano esclusivamente nel diritto privato.

Si pensi, ad es., ad un bando di un'impresa bancaria, in cui come titolo di ammissione è richiesto il possesso del titolo di dottore. Oppure al sistema nordamericano, in cui gli "ordini professionali", aventi natura di associazioni di diritto privato, subordinano l'ammissione al possesso di un titolo di studio certificato da organismi accreditati.

In questo caso sembra più appropriato parlare di *valore giuridico* e non legale del titolo di studio.

## 2. *Il dibattito corrente*

Di recente si è rinfocolato un dibattito, risalente ad Einaudi, diretto a sostenere l'abolizione del valore legale del titolo di studio. Si tratta di una polemica sorta in ambiente liberista e di matrice antistatualista, diretta a sostenere

che la valutazione della preparazione di un laureato non dovrebbe essere certificata dallo stato e dalle sue istituzioni, dovendo essere, invece, il frutto di un giudizio individuale del datore di lavoro, del cliente ed in genere dei singoli individui, in modo da preferire “l’uomo vergine di bolli”.

Si è, altresì, evidenziato che l’abolizione del valore legale del titolo di studio consentirebbe un miglioramento del sistema universitario, in termini di merito e concorrenzialità.

Difatti, una volta che uno studente si iscriva all’università, non per conseguire un titolo con valore legale, ma per ottenere, grazie all’abolizione del medesimo valore legale, solamente una solida preparazione culturale e professionale, gli atenei saranno costretti ad innalzare la loro qualità, scegliendo i docenti più bravi e migliorando in genere la propria offerta formativa, in un’ottica concorrenziale.

**3. Profili giuridici problematici della tesi abolizionista:** a) *licentia ubique docendi*; b) *valore legale europeo del titolo di studio*.

La tesi abolizionista, attenta alle problematiche di analisi economica del diritto, presta, peraltro, il fianco ad alcune critiche e mostra i propri limiti se la questione viene affrontata in termini strettamente giuridici.

Due sono i dati da prendere in considerazione: uno storico, l’altro di diritto europeo.

Innanzitutto va ricordato che il valore legale del titolo di studio ha origini risalenti nel tempo.

Difatti una prima forma di valore legale la possiamo addirittura rinvenire nella Costituzione *Magistros studiorum*, approvata da Giuliano l’apostata nel 362 d.c.

Ma soprattutto sarà la nascita dello *Studium generale*, nel medioevo, a sigillare la nascita del valore legale del titolo, tramite l’attribuzione alle università, da parte dell’imperatore o del pontefice, della *potestas doctorandi*, con il rilascio della *licentia ubique docendi* (che non solo consentiva di insegnare in tutto l’impero ma anche di entrare nei collegi professionali).

E', dunque, la tradizione ad introdurre il valore legale del titolo di studio, per un'esigenza di certezza e di tutela della fede pubblica, attestando in maniera ufficiale le capacità (giuridiche, mediche, etc.) del dottore. *Licentia*, che tra l'altro, nel medioevo valeva *in orbe terrarum*.

Quest'esigenza di certezza è un dato non trascurabile che poggia su una tradizione millenaria.

In secondo luogo, l'abolizione del valore legale incontra dei limiti nel diritto europeo.

Non bisogna dimenticarsi che il titolo di studio ha un valore legale europeo.

Ciò risulta di tutta evidenza dalla direttiva 2005/36/CE (c.d. direttiva Zappalà) sul riconoscimento delle qualifiche professionali e che modernamente assume la stessa valenza della *licentia ubique docendi*, consentendo la spendibilità giuridica del titolo di studio anche oltre confine.

La direttiva si fonda sostanzialmente sul principio del mutuo riconoscimento e, quindi di equivalenza, per cui ogni stato è tenuto a considerare equivalente il titolo di studio rilasciato da un'autorità competente di altro stato membro: "se, in uno stato membro ospitante, l'accesso a una professione regolamentata o il suo esercizio sono subordinati al possesso di determinate qualifiche professionali," (quali diplomi, certificati ed altri titoli di studio) "l'autorità competente di tale stato membro dà accesso alla professione e ne consente l'esercizio, alle stesse condizioni dei suoi cittadini, ai richiedenti in possesso dell'attestato di competenza o del titolo di formazione prescritto, per accedere alla stessa professione o esercitarlo sul suo territorio, da un altro stato membro" (art. 13, § 1, direttiva 2005/36/CE).

Il sistema, in particolare, si fonda su un meccanismo di riconoscimento generale ed uno specifico per le professioni sanitarie e d'architetto.

Si vogliono, ora, valutare le conseguenze, sul piano europeo, derivanti da un'eventuale abolizione del valore legale del titolo di studio.

Nel caso del regime generale, ai fini dell'equivalenza, occorre che il titolo sia stato rilasciato da un'autorità competente a cui sia stata attribuita dalla legge la *potestas doctorandi*.

Ne consegue che se questa *potestas doctorandi* viene eliminata, mediante l'abolizione del valore legale del titolo di studio, il mutuo riconoscimento non può operare.

Ne conseguirebbe, ulteriormente, che il professionista, non munito di un titolo di studio con valore legale, sarebbe svantaggiato rispetto agli altri colleghi europei, dovendo essere sottoposto a delle misure di compensazioni, quali un ulteriore tirocinio od il superamento di una prova attitudinale (art. 14, direttiva cit.).

Ponendosi, dunque, il noto problema della discriminazione alla rovescia, con possibile (conseguente) illegittimità europea dell'abolizione del valore legale del titolo di studio.

Nel caso, poi, del *riconoscimento specifico* del titolo di studio conseguito nell'ambito delle professioni sanitarie, la questione dell'abolizione del valore legale appare insormontabile.

Difatti, ogni stato membro è tenuto a subordinare "l'accesso e l'esercizio delle attività professionali di medico chirurgo, infermiere responsabile dell'assistenza generale, dentista, veterinario, ostetrica e farmacista al possesso di un titolo di formazione" diretto a garantire che l'interessato abbia acquisito determinate conoscenze e competenze prescritte dalla medesima direttiva (art. 21, § 6).

Pertanto, nel caso delle professioni sanitarie non può essere abolito il valore legale del titolo, poiché gli stati membri sono tenuti a subordinare l'accesso e l'esercizio delle professioni sanitarie al conseguimento di titoli specifici conseguiti al termine di corsi e tirocini, predeterminati nei loro contenuti dal diritto europeo.

Ciò sta a significare che l'abolizione non potrebbe essere integrale, non potendo il nostro ordinamento disporre del valore legale europeo del titolo di studio.

#### 4. *La svalutazione del titolo di studio.*

Sebbene da un punto di vista giuridico la via abolizionista sembra di difficile praticabilità, tuttavia non bisogna trascurare i motivi sottostanti a tale tesi.

E' indubitabile che il titolo di studio, come bene, nel tempo si è svalutato: non a caso di frequente si sente dire che la laurea è un "pezzo di carta".

Ciò è dovuto a svariate ragioni.

Innanzitutto, la massificazione dell'università (c.d. università di massa). A questa è seguita una indiscriminata proliferazione degli atenei, con un appiattimento verso il basso degli standard qualitativi dell'offerta formativa. Difatti la concorrenza tra atenei è diventata di tipo quantitativo, offrendo, come merce di scambio per le iscrizioni, un più facile conseguimento della laurea.

La rincorsa verso il basso è stata ulteriormente accelerata dalla riforma del 3+2, con l'impiego disinvolto dei crediti formativi universitari (Cfu). Gli atenei, al fine di aumentare gli iscritti e, quindi, le entrate derivanti dalle tasse universitarie, hanno riconosciuto in maniera selvaggia come Cfu l'attività formativa e professionale svolta dagli studenti lavoratori. Per cui, come noto, si era arrivati a situazioni limite per cui veniva conferita la laurea a studenti che non avevano sostenuto neanche un esame. Un argine è stato posto nel 2006 dal legislatore che ha limitato tale riconoscimento a 60 Cfu: ma si tratta sempre di un sistema poco meritocratico e che falsa una concorrenza virtuosa tra atenei.

Ulteriore appiattimento verso il basso è stato determinato dal modello di finanziamento universitario, laddove si premiano aspetti quantitativi, anziché qualitativi. Esempio è il caso del criterio volto ad incentivare la percentuale del numero dei laureati rispetto agli studenti iscritti, per cui maggiore è il numero di laureati di un ateneo, maggiori sono gli incentivi ministeriali. Tale forma d'incentivo, come noto, ha avuto come effetto quello di abbassare il criterio del merito, poiché le selezioni universitarie sono diventate meno dure, al fine di centrare gli obiettivi ministeriali (cioè l'aumento smodato dei promossi).

Tutti questi fattori (ma probabilmente ve ne sono altri) contribuiscono naturalmente a svilire il valore del titolo di studio, che non rappresenta più un attestato di meritevolezza: occorrono, dunque, degli opportuni correttivi per rivalutare la qualità dell'offerta formativa universitaria.

## 5. *Merito e valore legale del titolo di studio.*

Quindi le finalità della tesi abolizionista sono corrette e condivisibili, mentre non mi sembra appropriato, per le ragioni precedentemente esaminate, il mezzo proposto, cioè l'abolizione del valore legale (che non è possibile *tout court*).

Più in linea con il quadro storico ed europeo è la proposta di chi evidenzia come il valore legale del titolo di studio abbia, oggi, la sola funzione di certificare il possesso di requisiti minimi. Per dare valore aggiunto al titolo di studio occorrerebbe, invece, introdurre dei sistemi di accreditamento diretti ad attestare e certificare la qualità del titolo di studio.

A mio modo di vedere, inoltre, il conseguimento della certificazione di qualità dovrebbe essere incentivata attraverso meccanismi premiali, da far valere in sede di ripartizione ministeriale del Fondo ordinario di finanziamento delle università (FFO).

Sotto questo profilo occorrerebbe, innanzitutto sostituire gli attuali criteri quantitativi di ripartizione dello FFO (quale quello del numero dei laureati) con criteri qualitativi, quali, ad es., il potenziale di inserimento nel mercato del lavoro posseduti dai laureati di ciascun ateneo.

Dovrebbe, inoltre, essere negata la certificazione di qualità a quei laureati che abbiano conseguito il titolo mediante riconoscimento di Cfu maturati come esperienze lavorative e professionali.

Inoltre, come accade, ad es., in sede europea per il riconoscimento dei titoli sanitari e di architetto, occorrerebbe stabilire dei percorsi formativi di qualità, che vadano oltre i criteri minimi per la ripartizione dei Cfu previsti dal d.m. 22 ottobre 2004, n. 270, sull'autonomia didattica degli atenei.

Infine, la procedura di accreditamento dovrebbe essere svolta da organismi indipendenti sulla base di indicatori di qualità normativamente predeterminati quali: a) posti aula per iscritto; b) posti laboratorio per iscritto; c) numero di

studenti erasmus in entrata ed in uscita; d) mobilità internazionale del personale del docente; e) organizzazione del tutorato, etc.

La valutazione, in base a tali criteri, naturalmente dovrebbe essere svolta secondo le regole di un giusto procedimento, imparziale e trasparente.

Considerato che tra le linee guida del ministro Gelmini vi è proprio la procedura di accreditamento dell'offerta formativa, si auspica che la riforma si orienti verso obiettivi qualitativi simili a quelli in questa sede auspicati.

## 6. Nota bibliografica.

Per le problematiche giuridiche relative al valore legale del titolo di studio si è fatto riferimento al saggio fondamentale di S. CASSESE, *Il valore legale del titolo di studio*, in *Annali di storia delle Università italiane*, n. 6/2002. V. altresì *Valore legale del titolo di studio*, in <http://it.wikipedia.org>. e N. SAITTA, *Titoli di studio e di cultura*, in *Enc. giur.*, Roma, 1994.

Come noto il problema dell'abolizione del valore legale del titolo di studio è stato posto da L. EINAUDI, *Scuola e libertà*, in *Prediche inutili*, Torino, Einaudi, 1959, 57, da cui è tratta l'espressione sull'uomo vergine di bolli.

L'abolizione del valore legale del titolo di studio è stata più di recente sostenuta da autorevoli editorialisti e saggisti quali Gavazzi, Perotti e Sartori. Per una sintesi v. il noto *pamphlet* di R. PEROTTI, *L'università truccata*, Torino, Einaudi, 2008, 119 ss. Negli scorsi mesi, tra l'altro, il Parlamento ha approvato un ordine del giorno che impegna il governo ad abolire il valore legale del titolo di *studio*.

Sulla *licentia ubique docendi* si è fatto riferimento ai saggi di G. ERMINI, *Concetto di «Studium generale»*, in *Arch. giuridico Serafini*, 1942, 212 ss. e P. NARDI, *Licentia ubique docendi e studio generale nel pensiero giuridico del secolo XIII*, in *Studi senesi*, 2000, 555 ss.

Per il principio del mutuo riconoscimento e sull'equivalenza v. per tutti il saggio di L. TORCHIA, *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, Bologna, 2006, mentre per gli aspetti attinenti la direttiva 2005/36/CE si è fatto riferimento a G. TESAURO, *Diritto comunitario*, 2008, 543 ss. Sui profili relativi alla discriminazione alla rovescia cfr. L. CORAZZA, *Attività autonome e tecniche di tutela antidiscriminatorie*, Torino, 2006, 115 ss.

La disposizione legislativa che ha limitato il riconoscimento delle esperienze lavorative a 60 Cfu è l'art. 1, co. 147, del d.l. 3 ottobre 2006, n. 262, conv. In l. 24 novembre 2006, n. 286.

I meccanismi quantitativi di ripartizione dello FFO sono previsti dal modello predisposto dal CNVSU, *Proposte per la costruzione di un nuovo modello per la ripartizione "teorica" del FFO alle università statali*, (Doc. 1/04), su cui la CRUI ha espresso un proprio parere in data 27 maggio 2004.



E' M. LIBERTINI, *Competizione fra università e valore legale del titolo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 3/2009, a sostenere che ormai il valore legale del titolo rappresenta solo il possesso di requisiti minimi, per cui è opportuno ricorrere a procedure di accreditamento.