

IL VALORE LEGALE DEL TITOLO DI STUDIO*

di Sabino Cassese

1. La filippica di Einaudi

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

Così terminava, nel 1959, Luigi Einaudi la sua filippica contro il valore legale dei titoli di studio¹.

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

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

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

2. In che cosa consiste il valore legale?

Per accertare in che cosa consista il valore legale del titolo di studio, bisogna distinguere il valore scolastico da quello extrascolastico. Il rilascio di titoli di studio può avere il valore di requisito per l'accesso ad altri livelli scolastici oppure acquisire una rilevanza extrascolastica, di carattere sociale. Il primo qui non interessa, perché regola i passaggi tra ordini e gradi scolastici e rimane, quindi, interno alla scuola, anche se produce effetti non indifferenti sull'uniformità degli ordinamenti scolastici. Su questo aspetto vi sono una complessa normativa e una ricca giurisprudenza relative, in particolare, alle equipollenze dei titoli e al riconoscimento dei titoli stranieri.

La rilevanza extra-scolastica, invece, è quella che qui interessa (ed è quella che interessava ad Einaudi). Essa, a sua volta, può avere incidenza in campi diversi, che riguardano più tipi di cariche o di lavori. Ad esempio, fino all'introduzione del suffragio universale, un titolo di studio era condizione necessaria per avere la cosiddetta capacità elettorale (cioè, per poter prendere parte alle elezioni e per essere eletti). Il requisito della cultura è stato così importante che fino al 1981 è

* Ringrazio Tullio De Mauro, Aldo Sandulli e Valerio Talamo per i commenti a una prima versione di questo scritto.

¹ Luigi Einaudi, *Scuola e libertà*, in *Prediche inutili*, Torino, Einaudi, 1959, p. 57.

perdurato il requisito dell'alfabetismo nelle leggi elettorali amministrative, requisito che andava dimostrato con un «regolare titolo di studio» o, in mancanza, con una «dichiarazione scritta e sottoscritta dall'interessato» (così l'art. 14 del t.u. 16 maggio 1960, n. 570).

Eliminato con la legge 23 aprile 1981 n. 154 questo tipo di valore legale, è rimasto quello riguardante gli uffici pubblici e le professioni. A questo proposito, bisogna distinguere le norme contenute nell'ordinamento universitario da quelle disposte per gli uffici pubblici e le professioni².

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

Questa, che è la norma di base in materia, stabilisce, dunque, una sorta di valore legale indiretto: il titolo di studio non è necessario per l'esercizio della professione, bensì per l'ammissione all'esame di Stato, a sua volta necessario per l'esercizio della professione.

Questa norma, però, è stata seguita, nel 1989-90, da due leggi che hanno fatto un passo avanti. La prima è la legge 9 maggio 1989, n. 168, che, all'art. 16.4, dispone che gli statuti universitari devono prevedere «l'adozione di curricula didattici coerenti ed adeguati al valore legale dei titoli di studio rilasciati dall'università». La seconda è la legge 19 novembre 1990, n. 341, che, per i diplomi di laurea, prevede (art. 3) decreti interministeriali di individuazione dei profili professionali per i quali il diploma è «titolo valido per l'esercizio delle corrispondenti attività» e le qualifiche funzionali del pubblico impiego per le quali il diploma «costituisce titolo per l'accesso» (una norma analoga è contenuta nell'art. 4 per i diplomi di specializzazione).

La vicenda racchiusa nel periodo tra il 1923-33 e il 1989-90 è paradossale. La prima norma è più liberale, sia perché si riferisce solo alle professioni e non anche agli uffici pubblici; sia perché dichiara il titolo di studio qualifica accademica, sia pur necessaria per essere ammessi agli esami di Stato. Le altre due norme, invece, non solo stabiliscono una connessione necessaria tra corsi di studio, titoli di studio e attività professionali o qualifiche funzionali del pubblico impiego, ma prevedono anche la determinazione dei livelli di occupazione successiva, corrispondenti ai titoli di studio. Quest'ultima norma non è stata attuata. Se lo fosse stata, si sarebbe andati ben al di là del riconoscimento del valore legale del titolo di studi, perché si sarebbero stabilite tabelle di corrispondenza tra corsi, titoli e livelli professionali o impiegatizi. Che tutto ciò sia potuto accadere, sia pure sulla carta, dopo la filippica einaudiana e le tante discussioni successive, non manca di stupire.

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

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

Questa corrispondenza tra titoli e categorie è ora rotta sia perché le categorie sono cambiate, sia perché, con la disciplina contrattuale del pubblico impiego, per il maggior numero dei dipendenti pubblici, i requisiti di ammissione sono

* Ringrazio Tullio De Mauro, Aldo Sandulli e Valerio Talamo per i commenti a una prima versione di questo scritto.

¹ Luigi Einaudi, *Scuola e libertà*, in *Prediche inutili*, Torino, Einaudi, 1959, p. 57.

stabiliti dai contratti collettivi, che hanno reso molto meno rigide le corrispondenze e consentono anche l'accesso alla dirigenza per non laureati.

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

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

3. Abolire il valore legale?

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

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

In secondo luogo, un riconoscimento della necessità di disporre di un titolo di studio per accedere ad un'attività è previsto solo per gli uffici pubblici e per le professioni. Dunque, non si può parlare di un valore legale generale dei titoli. Una parte cospicua della società e dell'economia (ad esempio, le professioni non protette e le imprese), pur non facendo a meno del titolo di studio (nel senso che lo valuta), non lo considera come requisito indispensabile di ammissione a posti, carriere, professioni, ecc.

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

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

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

È, comunque, importante riconoscere che non l'intera società, né l'intera economia si appoggiano al valore dei titoli di studio, ma solo lo Stato e le professioni che vivono sotto la sua ala protettrice. Questa circostanza può avere due spiegazioni. La prima è la seguente: con la 'conquista' statale delle università (avvenuta nel corso di tre secoli, fino al

* Ringrazio Tullio De Mauro, Aldo Sandulli e Valerio Talamo per i commenti a una prima versione di questo scritto.

¹ Luigi Einaudi, *Scuola e libertà*, in *Prediche inutili*, Torino, Einaudi, 1959, p. 57.

XIX), e lo sviluppo della scuola statale (prodottosi nel corso del XIX, ma specialmente del XX secolo), l'intero sistema di insegnamento è divenuto pubblico ed è entrato sotto il controllo dello Stato; è, quindi, naturale che, per l'esercizio della funzione pubblica o delle professioni protette, esso richieda titoli che altri rami della sua organizzazione, la scuola e l'università, rilasciano. La seconda spiegazione, invece, è la seguente: concorsi pubblici ed esami di Stato sono strumenti di selezione fragili e ben poco perfetti; è, quindi, naturale che lo Stato si appoggi a un sistema di valutazione e di selezione ufficiale ed esterno (ma pur sempre pubblico), per la sfiducia che esso ha nei propri sistemi di reclutamento e di selezione.

Se fosse vera questa seconda spiegazione, bisognerebbe ammettere che scuola e università suppliscono carenze dei poteri pubblici, perché operano come ausiliarie per la selezione del personale necessario per i posti pubblici e per le professioni. E che, non richiedendo più il titolo di studio per l'ammissione a concorsi ed esami di Stato, si finirebbe per indebolire ulteriormente la pubblica amministrazione e le professioni, che sono già deboli.

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

Queste considerazioni valgono per l'esterno. Consideriamo, ora, il lato interno, quello della scuola o dell'università. Qual'è l'effetto del cosiddetto valore legale del titolo di studio sugli insegnamenti e sull'ordinamento complessivo della scuola e dell'università? Secondo l'opinione di Einaudi e quella corrente, il valore legale costringe lo Stato a stabilire assetti uniformi ed ha, quindi, l'effetto di centralizzare l'istruzione. Altrimenti, non sarebbe possibile dare lo stesso peso ai titoli di studio.

Ma questa opinione non tiene conto del fatto che i titoli di studio, nei due settori dove sono riconosciuti come requisiti necessari di accesso, non lo sono in modo assoluto, bensì relativo: grazie al titolo, non si entra negli uffici pubblici e nelle professioni, si è solo ammessi alle prove (concorso e esame di Stato) che conducono ad essi. Dunque, lo stesso titolo di studio, come le qualità, le attitudini e la preparazione dei candidati, potrebbe essere oggetto di valutazione. Ed allora, che cosa esclude che le scuole e le università possano differenziarsi, considerato che tali differenziazioni potrebbero essere valutate dalle commissioni di concorso e di esame?

Quanto evocato da questa domanda è in parte già accaduto, perché gli ordinamenti delle singole università si sono andati differenziando e lo stesso accadrà presto anche nella scuola. Questa differenziazione, peraltro, ha un andamento irregolare, perché dal 1990 è stata maggiore, ma nel 1997-99 (con la legge n. 127/99 e il regolamento n. 509/99) ha subito una battuta d'arresto³. La cosa non deve meravigliare se lo stesso ministro che ha introdotto l'autonomia nell'università ha, poi, previsto le tabelle di corrispondenza corsi-titoli-carriere e professioni.

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

Sabino Cassese
(Università La Sapienza - Roma)

* Ringrazio Tullio De Mauro, Aldo Sandulli e Valerio Talamo per i commenti a una prima versione di questo scritto.

¹ Luigi Einaudi, *Scuola e libertà*, in *Prediche inutili*, Torino, Einaudi, 1959, p. 57.