

# IL VALORE LEGALE DEI TITOLI DI STUDIO E LA RIFORMA UNIVERSITARIA

Appunti di

**Giovanni Cordini**

*Professore Ordinario di Diritto Pubblico Comparato nell'Università degli Studi di Pavia*

Alla fine degli anni '80 prendeva avvio in Italia un processo di radicale riforma dell'ordinamento universitario, all'insegna dell'autonomia degli Atenei, dopo che erano trascorsi quasi dieci anni dall'entrata in vigore delle profonde modificazioni intervenute nello stato giuridico dei docenti con la legge delega del 1980 e il D.P.R. 382/1980. Questo ampio riassetto non ha alterato l'adesione del nostro sistema a quelli che riconoscono il valore legale dei titoli di studio e ne regolano conseguentemente gli effetti sia nell'ambito degli studi, sia in rapporto alle professioni e al pubblico impiego.

## 1) Origine storica del “valore legale” e ruolo dell'Università

Che il valore legale sia strettamente collegato agli svolgimenti storici che hanno contrassegnato il ruolo dell'Università nel nostro Paese è fuori di dubbio. In una riflessione acuta si è osservato:

“esso nasce con il modello napoleonico di Università, istituzione che viene orientata all'interesse del moderno Principe, lo Stato, il quale ha bisogno di funzionari ben preparati per il proprio apparato amministrativo, di un ceto intellettuale capace di divenire classe di governo, di professionisti in grado di consolidare e perpetuare il sistema socio-politico”<sup>1</sup>.

L'interessante convegno storico di Messina dell'aprile 2004, ponendo l'attenzione sulla formazione storica degli statuti universitari e sulle origini dell'Università in Europa, non ha presentato i risultati di un'attenta comparazione storica tra differenti esperienze, mediante il qualificato contributo di molti colleghi stranieri. Una prima lettura delle diverse esperienze europee rende manifesto un elemento comune: l'Università si presenta alla ribalta della storia come originale corporazione "indipendente" di maestri e di studenti, come “comunità di studi”. Fin dai primi tempi, e di volta in volta, nel corso storico, si possono trovare tanto condizioni di relativa indipendenza degli Atenei, quanto tentativi di soggezione delle Università al potere dominante. Si nota, poi, che l'indipendenza dell'istituzione universitaria s'è stata del tutto compromessa solo per le pesanti intromissioni di regimi assolutistici, illiberali ed autoritari. Chiari esempi si possono trarre dalle vicende della Germania e dell'Italia durante il nazismo e il fascismo, tra le due guerre mondiali. Libertà dell'insegnamento e autonomia sono dei principi distinti se pure nell'epoca moderna è dato riconoscere una connessione tra i due concetti. La stretta relazione tra autonomia universitaria e libertà accademica è presente nella considerazione della dottrina e della giurisprudenza costituzionale e ordinaria di molti Paesi tra cui il Belgio, la Francia, la Germania, gli Stati Uniti, il Regno Unito e la Spagna. La tradizione storica plurisecolare delle Università negli ordinamenti delle democrazie liberali dell'Occidente può fornire degli utili insegnamenti anche per il tempo presente, pur tenendo nel debito conto le radicali trasformazioni delle istituzioni universitarie nel corso storico. Con il Rinascimento e con il sorgere degli Stati nazionali le Università europee furono attratte nella sfera pubblica. Da corporazioni garantite da antichi privilegi concessi dall'Imperatore o dal Papa si trasformarono

---

<sup>1</sup> Cfr. G. DALLA TORRE, *Autonomia universitaria e nuovi poteri*, testo allegato B)

assumendo i caratteri propri delle fondazioni e subirono un duplice effetto: da organismi privati si mutarono in istituzioni pubbliche e da enti sopranazionali si ridussero a corpi nazionali. Nel secolo XIX° cultura, scienza, istruzione superiore erano assunte, oramai, come delle nozioni distinte, se pure le competenze potevano essere riunite in un unico Ente, secondo il modello dell'Università tedesca propugnato da Humboldt. Verso la fine dell'Ottocento le Università persero il "monopolio del sapere", sorsero le Accademie, le grandi *Ecoles*, le *Technische Hochschulen* e le *Handelschhochschulen*, istituzioni che talora si posero in concorrenza con l'Università tradizionale e che presto acquisirono una propria autonoma configurazione giuridica. La riforma di maggior spessore dell'Università europea è avvenuta in questo secolo XX°, per effetto dell'iscrizione di massa degli studenti, che ha comportato un mutamento del ruolo dell'istruzione superiore. Da "scuola di comando" volta a formare le *élites* ed a fornire loro le tecniche e gli strumenti di governo, l'Università si trasforma in "scuola di mestiere", intesa come istituzione che deve formare professionisti e stimolare le capacità produttive. Questo cambiamento ha seguito quello che ha visto le grandi corporazioni produttive e finanziarie divenire sempre più protagoniste del nuovo assetto politico della società moderna. La massificazione dell'Università, a giudizio di vari commentatori, sarebbe legata strettamente alla civiltà industriale e alle sue regole. Di conseguenza, nelle società contemporanee, all'Università viene chiesto, con maggiore intensità, di dedicare attenzione alla relazione tra cultura e sviluppo, adottando dei programmi intesi a rafforzare la collaborazione con il mondo esterno e facendosi carico delle esigenze dell'istruzione superiore permanente. Per quanto concerne l'Italia si deve notare come le mutate condizioni storiche e sociali del Paese abbiano profondamente inciso sul ruolo affidato agli Atenei, pur nel quadro di un sistema che riconosce ancora come preminente l'interesse pubblico dell'istruzione universitaria. Il collegamento degli Atenei al territorio e la collaborazione con le diverse componenti della società civile si sono notevolmente ampliate, mentre l'internazionalizzazione degli studi e la mobilità professionale fanno parte del processo di aggiornamento costante che coinvolge tutti gli Atenei. Per quanto riguarda il riconoscimento e l'uso dei titoli di studio l'originaria configurazione, tuttavia, non sembra aver subito delle trasformazioni altrettanto radicali.

#### *L'attribuzione di "valore legale" ai titoli di studio*

Al momento dell'unificazione nazionale agli Atenei di tutto il Paese fu imposta la legislazione universitaria dello Stato sabauda (riformata con la legge Casati del 1859). Ruggiero Bonghi, con il Decreto Legge del 30 maggio 1875, e il Ministro Coppino, mediante il Regolamento del 1876 intesero eliminare tutte le differenze tra gli Atenei, riconducendo l'istruzione universitaria all'impianto tracciato con la legge Casati. Lo Stato si faceva carico dell'istruzione superiore, uniformando i percorsi degli studi ed attribuendo valore legale ai titoli rilasciati dagli istituti statali e da quelli riconosciuti e pareggiati. La riforma Gentile del 1923 ha rafforzato questa impostazione. I titoli legali sono rilasciati solo dalla "scuola di stato" e dalle istituzioni scolastiche riconosciute e pareggiate. Il legislatore costituente all'articolo 33, quinto comma, si limitava a prescrivere l'esame di stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole, per la conclusione di essi e per l'abilitazione all'esercizio professionale, senza un diretto riferimento al "valore legale dei titoli di studio". Il legislatore ordinario, poi, ha stabilito un complesso ordito normativo sia per l'iscrizione agli albi professionali, sia per l'accesso ai pubblici impieghi, conservando, caso per caso, una relazione tra valore legale e accesso al lavoro quando ha ritenuto che questo raccordo fosse importante per garantire competenza e qualità nell'esercizio di professioni e di pubblici uffici. In queste discipline particolari, di regola, sono indicati anche i titoli di studio che consentono di accedere agli esami di stato e, conseguentemente, di esercitare la correlata professione. Nel settore del pubblico impiego la materia ha subito un progressivo processo di delegificazione, sia per la privatizzazione di molti settori che, nel passato, ricadevano nell'ambito del pubblico impiego, sia riservando alla contrattazione la

determinazione delle qualifiche e dei livelli di coloro che ancora fanno parte dei pubblici uffici. In vari casi il requisito del titolo di studio non è più essenziale e sia l'accesso sia i passaggi funzionali sono regolati in base a diversi criteri (tra l'altro l'esperienza precedentemente acquisita e l'aver ricoperto, di fatto o per incarico temporaneo, funzioni superiori). Il valore legale del titolo di studio, dunque, non risulta generalmente stabilito per legge ma si evince, caso per caso, in relazione alla situazione concreta che prevede il rilascio e l'uso di un titolo scolastico.

## 2) Il quadro normativo – La successione delle norme che confermano il “valore legale” dei titoli di studio

Il r.d. 30 settembre 1923, n. 2102, recepito nel testo unico sull'istruzione superiore approvato con il r.d. 31 agosto 1933, n. 1592, art. 172, stabiliva: «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». L'articolo 178 dello stesso decreto recita: «La qualifica di specialista in qualsiasi ramo di esercizio professionale può essere assunta soltanto da coloro che abbiano conseguito il relativo diploma secondo quanto viene stabilito dagli statuti delle Università e degli Istituti superiori. Chi contravvenga alla disposizione, di cui al comma precedente, incorre nella esclusione dall'albo professionale nel quale è iscritto, senza pregiudizio delle altre pene previste per gli esercenti abusivi delle singole professioni. Le disposizioni del presente articolo non si applicano ai professori universitari di ruolo e ai liberi docenti delle materie o parti di materie che sono oggetto delle singole specialità». Il Regolamento studenti (Regio Decreto 4 giugno 1938, n.1269) all'articolo 48 stabilisce: «a coloro che hanno conseguito una laurea, e ad essi soltanto, compete la qualifica accademica di dottore».

La Legge 13 marzo 1958, n. 262 in relazione al conferimento e all'uso dei titoli accademici, professionali e simili all'articolo 1 prescrive: «Le qualifiche accademiche di dottore, compresa quella honoris causa, le qualifiche di carattere professionale, la qualifica di libero docente possono essere conferite soltanto con le modalità e nei casi indicati dalla legge». L'articolo 2 vieta il conferimento delle qualifiche di cui all'articolo precedente da parte di privati, enti ed istituti, comunque denominati, in contrasto con quanto stabilito nello stesso articolo, prevedendo delle sanzioni penali e pecuniarie. Il Codice Penale punisce, se pure con sanzioni alquanto lievi (reclusione fino a sei mesi e multa), l'esercizio abusivo delle professioni e l'usurpazione di titolo professionale.

L'articolo 10 della legge 30 novembre 1973, n. 766 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1 ottobre 1973, n.580, recante misure urgenti per l'Università), prevede che «le denominazioni di università, ateneo, politecnico, istituto di istruzione universitaria, possono essere usate soltanto dalle università statali e da quelle non statali riconosciute per rilasciare titoli aventi valore legale a norma delle disposizioni di legge».

La legge che introduce criteri per l'autonomia universitaria (legge 9 maggio 1989, n. 168), 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 mentre la legge 19 novembre 1990, n. 341, intervenendo sull'ordinamento didattico universitario, demanda 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» (una norma analoga è contenuta nell'art. 4 per i diplomi di specializzazione).

Sabino Cassese, al proposito, ha osservato:

“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”<sup>2</sup>.

La legge 5 febbraio 1992, n. 175 (Norme in materia di pubblicità sanitaria e di repressione dell'esercizio abusivo delle professioni sanitarie), detta criteri in materia di titoli. L'articolo 1 precisa che la pubblicità esterna delle professioni sanitarie possa contenere «titoli di studio, titoli accademici, titoli di specializzazione e di carriera, senza abbreviazione che possano indurre in equivoco». L'uso della qualifica di specialista è consentito soltanto a coloro che abbiano conseguito il relativo diploma ai sensi della normativa in vigore. Gli esercenti le professioni sanitarie che prestano il proprio nome, ovvero la propria attività, allo scopo di permettere o di agevolare l'esercizio abusivo delle professioni medesime sono puniti con l'interdizione dalla professione per un periodo non inferiore ad un anno.

La riforma degli ordinamenti didattici universitari (DM 509/1999 e succ. modif. e integrazioni), che ha introdotto i nuovi titoli accademici di “laurea” di primo livello e di “laurea magistrale” specialistica (il c.d. 3+2), ha ribadito 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. 4.3). Il legislatore italiano, dunque, ha fatto riferimento al “valore legale” nella definizione dell’assetto della riforma didattica e applica questo criterio anche dopo avere definito e varato i nuovi ordinamenti.

### 3) Il significato giuridico del valore legale dei titoli di studio

I titoli rilasciati alle autorità scolastiche a conclusione di un ciclo di studi, sotto il profilo giuridico, sono volti a comprovare il compimento del percorso formativo prescritto dalle norme in vigore e sono rilasciati a seguito ad esami o valutazioni finali. Essi producono effetti sia nell’ambito dell’ordinamento scolastico, sia in ambito extrascolastico, sulla base delle prescrizioni di legge che contemplano le modalità di rilascio e di utilizzo e che ne definiscono gli effetti. In particolare, per quanto concerne l’ambito scolastico il possesso di un titolo riconosciuto è, quasi sempre, la condizione necessaria per il proseguimento degli studi. In ambito extrascolastico il valore legale ha significato principalmente in due direzioni:

- a) per l’accesso alle professioni liberali (secondo le regole stabilite da ciascun ordinamento professionale), spesso dopo il superamento di un esame di stato (per l’abilitazione professionale), per il quale il titolo specifico è condizione necessaria ma non esaustiva;
- b) per accedere ai soli pubblici impieghi che richiedono il possesso di un apposito titolo di istruzione (ad esempio la carriera nelle magistrature, il concorso di ricercatore universitario, carriere nella medicina pubblica ecc.).

<sup>2</sup> S. CASSESE, *Il valore legale del titolo di studio*, in *Annali di storia delle università italiane*, n. 6/2002, allegato A)

E' stato giustamente rilevato che non esiste un "generale valore legale" dei titoli di studio<sup>3</sup>. Oltre a tener conto della distinzione tra la spendita del titolo all'interno del sistema dell'istruzione e quella che si ha nella società civile con l'accesso al lavoro pubblico o privato, si deve sempre avere riguardo agli specifici ambiti nei quali permane l'esigenza di esibire un titolo legalmente riconosciuto.

#### 4) Abusi e illegalità nel rilascio e nell'uso dei titoli di studio

Sia che si richieda un titolo legale per l'accesso alle professioni o all'impiego pubblico, sia che ci si affidi ad altre forme di accertamento delle qualità professionali, si pone sempre il problema di evitare gli abusi e le trasgressioni. Questi ultimi, in molti casi, possono recare un danno rilevante alla società per il venir meno della "fiducia" nel professionista al quale, sovente, dobbiamo affidare beni ed interessi e per gli effetti distorsivi del mercato che conseguono dall'esercizio abusivo di un'attività. A tale riguardo mi sembra utile riportare le considerazioni riassuntive del direttore del CIMEA, Fondazione RUI (Rivista di cultura universitaria) Carlo Finocchietti

##### **Il caso italiano**

Istituti e titoli non riconosciuti hanno una particolare diffusione in Italia, secondo quanto attestato dagli indicatori in materia delle organizzazioni internazionali e delle autorità educative nazionali. Si tratta peraltro di un fenomeno complesso, non semplificabile o riducibile ai soli termini giornalistici di scuole fasulle o di titoli bidone. In base all'esperienza italiana del Cimea, possono essere individuate cinque categorie di istituzioni o titoli non riconosciuti.

a) Nella prima categoria sono inquadrabili gli istituti superiori privati non riconosciuti ma di buona qualità. Si tratta di istituti italiani e stranieri che operano nel nostro paese con piena legittimità, pur se privi di riconoscimento legale del titolo, e sono talora in possesso delle autorizzazioni a operare previste dalle nostre leggi. Questi istituti, che in alcuni casi godono di un certo prestigio o di buona reputazione formativa, operano spesso in settori educativi-nicchia, offrono qualifiche in settori scoperti o non adeguatamente coperti dall'istruzione pubblica; in altri casi si pongono in competizione con le stesse istituzioni educative pubbliche. Il valore dei titoli rilasciati, ovviamente non certificato dalla legge, ha esclusivo riconoscimento di mercato.

b) Nella seconda categoria sono inquadrabili le università americane non accreditate. Come è noto negli Stati Uniti, in assenza di un sistema di valore legale dei titoli, la qualità delle istituzioni e dei titoli accademici è certificata da appositi organismi di accreditamento a carattere territoriale o disciplinare. Accanto agli atenei accreditati, che godono pertanto del prestigio accademico relativo, sono tuttavia presenti atenei di bassa o infima qualità, certamente non competitivi sul piano delle reputazione accademica e scientifica internazionale. Questi atenei propongono talora i loro titoli sul mercato italiano, grazie all'intervento di filiali o agenzie di pubbliche relazioni. Grazie al sistema anglosassone dei credits, tali atenei trasformano in crediti accademici gli spezzoni di formazione e le esperienze professionali posseduti dai candidati. Il loro mercato è pertanto costituito da professionisti adulti e uomini di azienda.

c) La terza categoria comprende gli istituti non riconosciuti di formazione a distanza. In tali istituti si conseguono titoli a seguito di corsi che non prevedono la frequenza ma solo la certificazione dell'apprendimento, sulla base di una sequenza di moduli didattici autosomministrati. La qualità dei testi e dei sussidi didattici non è verificabile; come pure non valutabili da organismi indipendenti esterni sono le modalità adottate per la certificazione dell'apprendimento e l'accREDITAMENTO dei moduli didattici. In alcuni casi tali istituti rilasciano qualifiche per professioni non riconosciute o non ancora regolate da leggi.

d) La quarta categoria comprende le agenzie di intermediazione tra studenti italiani e università straniere compiacenti. L'agenzia ottiene la disponibilità di atenei stranieri o di loro docenti ad attivare programmi speciali di formazione, in lingua italiana, con sessioni di studio intensivo e sessioni di esame localizzate in parte in Italia ed in parte all'estero. Il titolo accademico viene formalmente rilasciato dall'ateneo straniero, spesso localizzato in paesi in via di sviluppo. L'agenzia propone tale pacchetto formativo a studenti italiani interessati, dietro versamento alla stessa agenzia di cospicui corrispettivi economici. I corsi proposti sono solitamente quelli orientati a professioni regolate da leggi (odontoiatria, psicologia, economia, ingegneria, ecc.), per i quali è spesso previsto in Italia l'accesso a numero chiuso. Agli studenti sono indicate anche le modalità e le procedure di riconoscimento del titolo finale estero.

e) La quinta categoria è costituita dalle istituzioni che operano in franchising

f) La sesta categoria comprende i titoli accademici concessi da università straniere ad honorem o honoris causa. Tali titoli non prevedono ovviamente la frequenza di alcun corso ma vengono proposti a professionisti italiani sulla base

<sup>3</sup> Si v. il rigoroso contributo di Sabino CASSESE, cit., allegato A)

della valutazione della loro attività professionale. Gli atenei stranieri proponenti sono evidentemente di infima qualità, quando non registrati come mere attività commerciali.

### **Come difendersi**

Se si pensa che le istituzioni non riconoscibili censite negli elenchi confidenziali del Consiglio d'Europa superano le 900, appare chiaro che una strategia di difesa vada adottata sia sul piano internazionale, sia sul piano nazionale. L'organizzazione internazionale più attiva nello studio del fenomeno e nella elaborazione di strategie di prevenzione e di difesa è il Consiglio d'Europa, con sede a Strasburgo.

Le attività del Consiglio d'Europa hanno i seguenti obiettivi:

- \* favorire lo scambio di informazioni sulle istituzioni non riconosciute, con la collaborazione della rete Enic dei centri nazionali di informazione sul riconoscimento dei titoli accademici stranieri;
- \* pubblicare gli elenchi nazionali, forniti dalle autorità ufficiali, delle università e istituzioni statali e legalmente riconosciute;
- \* verificare la corretta applicazione delle convenzioni internazionali in materia di riconoscimento dei titoli accademici;
- \* proporre eventuali misure legislative di protezione.

In Italia la forma più efficace di prevenzione del fenomeno è stata adottata dal Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica mediante la diffusione di circolari periodiche contenenti elenchi di istituzioni non riconosciute. Tali circolari invitano inoltre le autorità competenti per il riconoscimento ad adottare le cautele opportune nell'esame dei titoli o a rifiutare il riconoscimento.

### 5) Il dibattito sull'abolizione del valore legale: conseguenze giuridiche

Le considerazioni svolte dal direttore del CIMEA rendono evidente la difficoltà insita nell'abolizione *sic et simpliciter* del valore legale, aprendo la via all'indiscriminata proliferazione di attestati che il mercato non potrebbe agevolmente essere in grado di selezionare posto che anche ora gli ordini professionali lamentano incessantemente abusi e illegalità (si pensi a molte professioni sanitarie) che non si riescono a debellare. Il riferimento al Consiglio d'Europa, al quale si deve associare anche l'impegno che il nostro Paese ha assunto in sede di Unione Europea, è appropriato e rafforza l'esigenza di evitare ogni confusione tra la liberalizzazione delle professioni e l'illegittimo esercizio delle stesse. Gli impegni assunti dal nostro Paese con la "Convenzione di Lisbona" (ratificata in Italia con la legge n. 148 del 2002) in tema di reciproco riconoscimento dei titoli di studio richiedono una disciplina volta al "riconoscimento" finalizzato di ciascun titolo, in sostituzione dell'equipollenza alla quale si è fatto ricorso fino ad ora. Alle Università dovranno essere attribuite le competenze relative all'accreditamento di cicli di studio svolti all'estero e al riconoscimento dei titoli conseguiti. Per tale ragione penso che il venir meno del criterio del valore legale possa, eventualmente, essere stabilito solo dopo l'introduzione di un sistema legale alternativo di valutazione e di accreditamento delle istituzioni che rilasciano titoli universitari.

Dal principio costituzionale posto dall'articolo 33, per cui l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole, così come per la conclusione di essi richiede il superamento di un "esame di stato" non si evince la necessità di attribuire un valore legale ai titoli di studio, tuttavia questa determinazione comporta una riforma dell'attuale normativa, con cui si è stabilita, in vari ambiti professionali, una correlazione costante tra il titolo conseguito e l'ammissione al corrispettivo esame di stato. Il venir meno del valore legale imporrebbe la revisione di tutti gli ordinamenti professionali che richiedono la produzione di uno specifico titolo per l'abilitazione che consente l'iscrizione agli Albi.

Mi sembrano particolarmente meritevoli di attenzione anche le considerazioni svolte dal professor Dalla Torre, con riferimento alle trasformazioni della società italiana ed europea, in generale, per effetto della "globalizzazione" e dell'incidenza dei c. d. "poteri forti" sulla società e sulle istituzioni. In tal senso il ruolo dello Stato mi sembra ancora decisivo per sostenere un efficiente sistema pubblico dell'istruzione e garantire la libertà della scienza e dell'insegnamento, ponendo riparo ad indebite invasioni di campo. Quando Einaudi, in coerenza con un indirizzo ideologico liberale, poneva, con fermezza, la questione dell'abolizione del valore legale del titolo di studio il

centralismo statale nell'istruzione poteva sembrare eccessivo e soffocante e il ruolo del mercato era del tutto secondario. Quello contro il valore legale costituiva il punto di attacco per smantellare un modello statocentrico dell'istruzione che rivelava già eccessi di burocraticismo e manifestava tenenze autoreferenziali. Mi sembra che alcuni di quei limiti siano stati rimossi e che, al contrario, l'eccesso di liberalizzazione cominci a rendere noti anche taluni difetti, inducendo alla prudenza e alla riflessione quanti hanno precocemente confidato sulla presunta panacea derivante dalle "privatizzazioni". Alcune critiche alle quali, di norma, fa seguito la richiesta di abolire il "valore legale" riprendono l'impostazione liberale di Einaudi, aggiornandola rispetto all'evoluzione della società e del mercato. Si chiede allo Stato di fare un decisivo passo indietro, rinunciando ad un criterio che imporrebbe un livellamento dei sistemi d'istruzione, limitando l'innovazione e la concorrenza, con l'imposizione di schemi rigidi e di regole comuni applicate a tutti gli istituti scolastici operanti sul territorio nazionale. Questo indirizzo critico fa leva sul rafforzato ruolo delle autonomie territoriali, fino al federalismo e sull'esigenza di una concorrenza tra le offerte formative, da cui potrebbe derivare una migliore qualità degli studi e degli stessi titoli rilasciati dalle istituzioni scolastiche, proponendo di lasciare alla sola competizione mercantile il compito di operare una selezione. Si potrebbe far osservare che la riforma didattica universitaria e l'autonomia scolastica hanno già esteso notevolmente le possibilità di sperimentazione di nuovi modelli formativi e consentono di differenziare i corsi, senza rinunciare ad una configurazione giuridica che evita un'eccessiva frammentazione. Non si può certo dire che l'uniformità contraddistingue gli attuali ordinamenti didattici universitari, semmai il contrario, in quanto, al momento dell'individuazione delle classi di laurea, si è, a giusta ragione, lamentata un'eccessiva proliferazione di proposte formulate dai vari Atenei. Una liberalizzazione totale potrebbe essere fonte di confusione, agevolare il malcostume e penalizzare le aree territoriali nelle quali il rapporto con la società è più difficile e non può contare su significative risorse aggiuntive. Per altro la qualità degli studi non è strettamente dipendente dal riconoscimento o meno di un valore legale ai titoli finali, bensì dall'ordinamento scolastico, dall'organizzazione delle istituzioni educative, dalle risorse destinate alla Scuola, dalla formazione degli insegnanti, dal contributo che può venire dall'esterno (in particolare la comunità territoriale circostante). La comparazione con i modelli di altri Paesi (dove il valore legale è stabilito come la Francia e la Germania, o dove vige un sistema di accreditamento delle istituzioni scolastiche, come nei Paesi anglosassoni) dimostra si tratta, sempre, di sinergie (risorse-organizzazione-territorio) che si devono combinare tra di loro per elevare il livello degli studi. Un secondo indirizzo critico sottolinea, in generale e astrattamente, la perdita di significato del "titolo di studio" ridotto spesso a pura "certificazione priva di valore". Anche in questo caso mi sembra che si operi una traslazione indebita, facendo derivare dal valore legale la perdita di qualità del sistema formativo, senza un esame accurato delle effettive condizioni che conducono all'inefficienza. Ove tali cause non fossero rimosse la semplice rinuncia al valore legale provocherebbe un ulteriore e più diffuso livellamento degli Atenei, dato che la semplice concorrenza si può realizzare anche verso il basso, puntando sulla convenienza e sulla vicinanza territoriale.

Nell'approccio alla questione circa il valore legale dei titoli di studio e il suo attuale significato giuridico, dunque, ritengo che sia opportuno procedere con molta cautela, evitando di attribuire al "mito" del "pezzo di carta" un valore improprio, ma anche cercando di non deludere colpevolmente le aspettative dei giovani che si formano nei nostri istituti scolastici e che hanno diritto a conoscere, in anticipo, l'effetto che può derivare dalla riforma del sistema formativo al quale accedono.

## APPENDICE

A)

## Annali di storia delle università italiane 6/2002

### 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 studio<sup>1</sup>. La polemica di Einaudi contro i «largitori di titoli» era duplice. Egli, da un lato, osservava che il valore legale era una finzione, essendo il valore del diploma, in sostanza, esclusivamente morale. Per questo motivo — scriveva Einaudi — non c'è bisogno del bollo dello Stato:

« la fonte dell'idoneità scientifica, tecnica, teorica o pratica, umanistica, o professionale non è il sovrano o il popolo o il rettore o il preside o una qualsiasi specie di autorità pubblica; non è la pergamena ufficiale dichiarativa del possesso del diploma».

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

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

#### 2. *In che cosa consiste il valore legale?*

Per accertare in che cosa consista il valore legale del titolo di studio, bisogna distinguere il valore scolastico da quello extrascolastico. Il rilascio di titoli di studio può avere il valore di requisito per l'accesso ad altri livelli scolastici oppure acquisire una rilevanza extrascolastica, di carattere sociale.

\* 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.

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

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



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

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

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

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

2. Sulla distinzione e sull'intera materia, NAZARENO SAITTA, *Esame di Stato e titoli di studio e di cultura*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1 (1968), p. 169 ss. e *Titoli di studio e di cultura*, in «Enciclopedia giuridica», *ad vocem*, 1994. Sulla validità dei titoli per le diverse professioni e per i diversi gradi, si pronunciano frequentemente i giudici.

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 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. E 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.

E' comunque, importante riconoscere che non l'intera società, né l'intera economia si appoggiano al valore dei titoli di studio, ma solo lo Stato e le professioni che vivono sotto la sua ala protettrice. Questa circostanza può avere due spiegazioni. La prima è la seguente: con la "conquista" statale delle università (avvenuta nel corso di tre secoli, fino al XIX), e lo sviluppo della scuola statale (prodottosi nel corso del XIX, ma specialmente del XX secolo), l'intero sistema di insegnamento è divenuto pubblico ed è entrato sotto il controllo dello Stato;

è, quindi, naturale che, per l'esercizio della funzione pubblica o delle professioni protette, esso richieda titoli che altri rami della sua organizzazione, la scuola e l'università, rilasciano. La seconda spiegazione, invece, è la seguente: concorsi pubblici ed esami di Stato sono strumenti di selezione fragili e ben poco perfetti; è, quindi, naturale che lo Stato si appoggi a un sistema di valutazione e di selezione ufficiale ed esterno (ma pur sempre pubblico), per la sfiducia che esso ha nei propri sistemi di reclutamento e di selezione.

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

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

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

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

Quanto evocato da questa domanda è in parte già accaduto, perché gli ordinamenti delle singole università si sono andati differenziando e lo stesso accadrà presto anche nella scuola.

Questa differenziazione, peraltro, ha un andamento irregolare, perché dal 1990 è stata maggiore, ma nel 1997-99 (con la legge n. 127/99 e il regolamento n. 509/99) ha subito una battuta d'arresto<sup>3</sup>. La cosa non deve meravigliare se lo stesso ministro che ha introdotto l'autonomia nell'università ha, poi, previsto le tabelle di corrispondenza corsi-titoli-carriere e professioni.

E' 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.

## **B) Autonomia universitaria e nuovi poteri** (testo tratto da Internet)

di **Giuseppe Dalla Torre** - Rettore della Lumsa - Libera Università Maria SS. Assunta di Roma

Il processo di autonomia dell'università italiana, in corso da un quindicennio non senza contraddizioni, momenti di arresto e pericolose tentazioni ad un ritorno al passato, si è sviluppato, come noto, sotto l'esigenza di realizzare finalmente il dettato costituzionale. Difatti a norma dell'ultimo comma dell'art. 33 della Costituzione, «le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato». Si tratta di una disposizione che appare strumentalmente diretta a garantire il principio fondamentale, enunciato nel primo comma dello stesso art. 33, secondo cui «l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento». A sua volta questo principio, che evidentemente nel testo costituzionale non riguarda solo le istituzioni universitarie, costituisce elemento caratterizzate ed insopprimibile del patrimonio genetico dell'università, la quale nasce nell'età di mezzo, in Europa, proprio con la caratteristica – tra le altre – del primato della ragione e dunque della libertà della ricerca. A ben vedere, nel disposto costituzionale si può agevolmente ravvisare uno dei casi nei quali il costituente italiano ha scritto la Carta fondamentale guardando al passato: in particolare al passato prossimo del fascismo che, nella generale visione ideologica del tutto nello Stato e nulla fuori dello Stato, venne progressivamente a legare le istituzioni universitarie alle ragioni dello Stato etico giungendo alla vessatoria misura del giuramento dei docenti. Misura alla quale, come noto, pochissimi si sottrassero, perdendo l'insegnamento, di contro alla quasi totalità del corpo accademico che piegò la schiena e giurò al fascismo, dando un "esempio" di indipendenza e di libertà intellettuale che dovrebbe essere meditato anche oggi. Ma con gli occhi della storia si deve pur dire che il disposto della Costituzione costituisce una reazione più ampia, una reazione a fenomeni più estesi nel tempo e non soltanto italiani. Il processo di asservimento dell'università viene da più lontano e, da noi, il fascismo lo ha portato alle estreme, ma in fondo logiche, conseguenze. Esso nasce con il modello napoleonico di università, istituzione che viene orientata all'interesse del moderno Principe, lo Stato, il quale ha bisogno di funzionari ben preparati per il proprio apparato amministrativo, di un ceto intellettuale capace di divenire classe di governo, di professionisti in grado di consolidare e perpetuare il sistema socio-politico. La società civile, che tra medioevo ed età moderna aveva in buona parte dato vita e mantenuto istituzioni universitarie, viene sostanzialmente espropriata anche qui dallo Stato. La statalizzazione delle università e il valore legale dei titoli di studio sono tra gli strumenti principali di tale espropriazione. Ma tra gli strumenti è da ricomprendere in qualche modo anche l'esclusivo finanziamento pubblico, che costituisce l'altra faccia di ordinamenti statali – e in questo senso il caso italiano è esemplare – che con le loro disposizioni inaridiscono nella società civile la tradizionale cultura della donazione e, con essa, il sostegno economico a istituzioni che la stessa società civile non avverte più come proprie. In siffatto contesto, non a caso le università "private" sono emarginate e tendono a scomparire dai sistemi universitari nazionali: solo negli anni Novanta del secolo che abbiamo alle spalle in paesi come la Spagna e l'Italia si assiste ad una significativa rinascenza di atenei non statali; in Francia dura tuttora un monopolio statale in materia, giacché le università private non sono legittimate a rilasciare titoli di studio con valore legale.

### **Globalizzazione e declino dello Stato**

Dunque la nostra Costituzione restituisce, tardivamente ma opportunamente, all'università ciò che le è proprio. E tuttavia la restituzione appare, per certi versi, giungere troppo tardi. Il fatto è che il contesto sta rapidamente mutando a causa della globalizzazione: fenomeno dalle molte facce, che non tocca solo il campo economico e finanziario, ma investe la politica, il diritto, la scienza e la tecnologia, i mass-media, l'ecologia, la cultura, e quindi anche la formazione. Tra gli effetti della globalizzazione che in questa sede possono interessare è senz'altro la crisi dello Stato moderno, o Stato nazionale, fondato sul principio di sovranità: quanto più avanza la globalizzazione, tanto più declina lo Stato; quanto più il potere di controllo del reale sul territorio nazionale perde effettività, tanto più lo Stato diviene meno sovrano. Il fenomeno della globalizzazione, con l'altra faccia del declino dello Stato-nazione, presenta ambigualmente un doppio aspetto. Da un lato, infatti, al ridursi progressivo della capacità dello Stato a dominare e disciplinare i fenomeni sociali che si svolgono sul proprio territorio, risponde una ri-espansione della società civile, che tende a recuperare il ruolo suo proprio e che pretende dallo Stato nei propri confronti non più, come in passato, una posizione dominante, ma servente. Non a caso oggi si scopre, o si riscopre, non solo in Italia ma in tutta l'Europa continentale (i

paesi anglosassoni hanno, al riguardo, una storia diversa), il principio di sussidiarietà orizzontale. In siffatto contesto si può forse dire, senza azzardare troppo, che il processo di autonomia dell'università italiana risponde al declino dello Stato sovrano (che tra l'altro non riesce neppure più a mantenere completamente la propria università), più che (od oltre che) al doveroso ossequio alla Carta costituzionale. Ma da un altro lato il fenomeno della globalizzazione presenta, anche rispetto al tema che qui interessa, risvolti problematici e tendenzialmente negativi. In effetti grazie alla globalizzazione si deve registrare l'ascesa sullo scenario, interno e internazionale, di nuovi poteri: in particolare il potere economico, il potere tecnologico, il potere mass-mediale. Questi poteri appaiono insofferenti di disciplina eteronoma; tendono ad essere autoreferenziali; sono spesso guidati da logiche illuminate di poche élite, che mirano a governare dall'alto basandosi sul principio dell'affidamento (talora cieco) delle masse e, talvolta, a estendere il proprio potere oltre le loro competenze. E l'umanità, che negli ultimi due secoli ha progressivamente e faticosamente costruito, attraverso le istituzioni della democrazia, sistemi di controllo del potere per eccellenza, e fino a ieri sostanzialmente unico, cioè il potere politico, oggi si trova dinnanzi al concreto rischio di appagarsi nel controllo democratico di un potere vuoto, mentre le vere decisioni vengono prese altrove senza alcun controllo e senza nessuna possibilità di intervento. In questo contesto il pericolo per l'autonomia dell'università è massimo e per certi aspetti subdolo, perché viene da poteri diversi da quelli che, per due secoli, l'hanno minacciata. L'orientamento dei finanziamenti privati in un senso o nell'altro, l'assillante spinta per le applicazioni tecnologiche, i condizionamenti che nascono dal sistema mass-mediale: sono tutti fattori che possono determinare la ricerca e, conseguentemente, l'insegnamento. Interi settori di saperi che non rientrano negli interessi dei poteri emergenti, o addirittura da essi avversati, rischiano di illanguidire e di scomparire in una università che si lasciasse carpire la propria autonomia. Il pericolo è massimo non solo perché nei confronti dei nuovi poteri non ci sono principi e norme costituzionali che difendano, ma anche perché il mondo universitario è comprensibilmente adusato a guardarsi da una parte soltanto, quella da cui tradizionalmente sono venute le minacce alla propria libertà di ricerca e di insegnamento, e non si accorge che frattanto si sono aperti altri fronti di pericolo, da altre parti quella libertà può essere compromessa. Quali i rimedi? Difficile a dire. Certamente essi vanno individuati, innanzitutto, nella formazione umana ed etica del ricercatore e del docente. Da questo punto di vista il desolante esempio dato, durante il fascismo, da un'intera compagine di universitari assermenté può essere d'attualità, onde evitare che senza neppure l'obbligo di un giuramento ci si leghi al carro del padrone (o dei padroni) di turno. Certo la formazione è il terreno più delicato, laborioso, di lungo periodo; ma è sicuramente quello che consente alla distanza i risultati migliori. Ma occorrono anche rimedi di sistema, interni ed esterni agli atenei. Gli ordinamenti delle singole università infatti, a cominciare dagli statuti, debbono non solo proclamare a parole l'autonomia dell'istituzione e la libertà dai condizionamenti derivanti dai poteri forti, ma trovare strumenti normativi efficaci per la loro salvaguardia. Peraltro lo Stato deve fare la sua parte, per salvaguardare l'effettiva autonomia dell'università. La leva dei finanziamenti pubblici è evidentemente necessaria: di qui l'esigenza di potenziare i trasferimenti di risorse, oggi esigue rispetto a paesi a noi comparabili. Ma è importante anche che si rafforzi quel ruolo di vigilanza effettiva, efficiente, efficace, sulle istituzioni universitarie che, insieme al ruolo di programmazione, costituisce non il residuo ma il proprium dell'intervento statale sul sistema universitario delle autonomie. Un ruolo di vigilanza perché poteri forti, esterni allo Stato e alle università, non abbiano a restringere o condizionare l'autonomia di queste ultime.