



CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Ufficio studi

OSSERVAZIONI IN MERITO ALLA POSSIBILE ABOLIZIONE DEL VALORE LEGALE DEL TITOLO DI LAUREA

SOMMARIO - 1. Premessa. 2. I difetti attuali nel sistema dei titoli universitari dal punto di vista delle professioni liberali. 3. Precondizioni e vincoli all'abolizione del valore legale del titolo di studio. 4. Quesiti posti dalla Commissione.

1. Premessa

Non può procedersi alla esposizione delle considerazioni di competenza di questo Consiglio senza un previo chiarimento circa l'esatta definizione della materia oggetto di esame.

Più in particolare vi è la necessità di precisare che non può aversi riguardo all'eliminazione del valore legale della laurea senza alcun modello alternativo, ossia con un intervento di tipo meramente demolitorio. È chiaro che un'iniziativa di tipo solo negativo avrebbe un effetto distruttivo sulla cultura e la competitività del Paese e risulterebbe in un messaggio negativo alle nuove generazioni circa la capacità della comunità nazionale di organizzare il futuro professionale dei giovani.

Quindi, se è consentito un suggerimento d'indirizzo, l'aspetto centrale sul quale l'indagine dovrebbe acquisire elementi non è tanto quello di cosa eliminare del sistema italiano di istruzione superiore, bensì la prospettiva di come migliorarlo, di come elevarne la *performance* obiettiva, agendo sui suoi angoli critici anziché depotenziandone le capacità.

Questo innanzitutto per evitare un rischio molto concreto, che il tema sia trattato – per dirla con Sabino Cassese – come una nebulosa¹, partendo cioè da un modello teorico troppo distante dalla realtà, e quindi dalle disfunzioni specifiche che oggi affliggono il percorso di preparazione professionale dei nuovi entranti nel mondo lavorativo.

Il modello anglosassone, cui Ella, Signor Presidente, fa opportunamente riferimento, è un termine di paragone di straordinario interesse, cui il Consiglio guarda da tempo con particolare riguardo al sistema di giustizia, ma che va considerato in tutti i suoi aspetti, nella consapevolezza che sarebbe impossibile un pedissequo "trapianto" di esperienze maturate in un contesto e sulla base di presupposti profondamente differenti.

¹ S. CASSESE, Il valore legale del titolo di studio, in *Annali di storia delle Università italiane*, n. 6/2002.

Oltre all'accreditamento dei corsi di formazione, infatti, esiste un sistema di gestione delle professioni legali estremamente orientato al privato, che consente alle categorie professionali riunite in organi associativi (penso ai *barristers* ed ai *sollicitors* inglesi) di operare una forma di severa cooptazione dei nuovi entranti, limitando fortemente il numero dei nuovi professionisti cui è dato accesso al mercato. Nel nostro sistema, invece, l'Ordine non è il padrone dell'albo, ma ne è solo il custode, ed all'albo si accede secondo le regole e con i requisiti previsti dalla legge. In punto di fatto, il nostro modello è stato finora orientato in senso radicalmente differente, ossia di una grande larghezza e garantismo quanto alla possibilità di conseguire l'abilitazione professionale. Secondo molti si tratta di una larghezza oggi eccessiva, ed il Consiglio stesso è profondamente convinto della necessità di garantire l'accesso alla professione solo ai migliori candidati, anche in considerazione della attuale completa saturazione dell'offerta di servizi legali (l'Italia, con i suoi più di 200.000 legali² è di gran lunga il Paese europeo con il più alto rapporto avvocati/popolazione). In questo senso va letto lo sforzo che si sta compiendo che il d.d.l. di riforma della legge professionale, approvato dall'Aula del Senato lo scorso mese di novembre ed attualmente in esame alla Camera. In quel testo, pur assai più blandamente rispetto a quanto proposto dall'Avvocatura, si tenta di offrire un percorso di selezione più razionale, basato su una formazione specifica e su una lotta al precariato cui l'aspirante avvocato è oggi spesso condannato.

Quello che le professioni oggi chiedono è, pertanto, selezione di qualità, basata su un giusto equilibrio tra insegnamenti tradizionali (indispensabili per trasmettere i fondamenti del nostro ordinamento giuridico), specializzazione ed innovazione professionale.

2. I difetti attuali nel sistema dei titoli universitari dal punto di vista delle professioni liberali.

Come si è già accennato, il tema del valore di laurea è da diversi decenni al centro di un dibattito, polarizzato tra i sostenitori di una tesi talora definita "abolizionista" e coloro che escludono una prospettiva di questo tipo. Regna, tuttavia, ad oggi ancora una sostanziale confusione sui termini della questione, atteso che gli "abolizionisti" basano le proprie argomentazioni su modelli macroeconomici e concorrenziali piuttosto astratti, senza preoccuparsi di formulare proposte concrete ed adatte al contesto italiano, che è invece fortemente stratificato e ricco di aspetti problematici peculiari, che non possono essere affrontati con grafici o con formule algebriche³. A ciò consegue una tendenziale incomprensione con chi, al contrario, rifiuta la prospettiva di un intervento radicale ed è, di conseguenza, tacciato di essere il difensore dell'esistente, con tutti i vizi e le insufficienze che connotano lo *status quo*.

Facendo riferimento alle riflessioni già apparse sul tema, vale la pena di riepilogare quali siano le carenze imputate all'attuale sistema di valorizzazione del titolo di studio universitario, al fine di esprimere un'opinione su difficoltà concrete anziché su questioni di principio, com'è appropriato per un'Istituzione a carattere anche tecnico, come quella che mi onoro di presiedere.

² In particolare i dati al 31.12.2010 raccolti dalla Cassa nazionale di previdenza ed assistenza forense indicano 156.934 iscritti alla Cassa, cui si aggiungono ulteriori 55.028 iscritti in albi ma non iscritti alla Cassa (fonte: *Modello 5*, n. 2/2011).

³ V., ad es., D. MENEGON, L'abolizione del valore legale della laurea. Per un'idea di università che sposi le regole del mercato, in *IBL Focus*, n. 23/2006, reperibile sul sito www.brunoleoni.it.

In sostanza, dunque, si imputa all'attuale sistema⁴:

- a) l'assenza di una reale concorrenza tra gli atenei;
- b) l'esistenza di sperequazioni nell'accesso al mondo del lavoro, che costringono le Pubbliche Amministrazioni a dar ugual valore a preparazioni che sono però diverse nella sostanza;
- c) l'eccessiva proliferazione di atenei e corsi di laurea, a discapito della qualità;
- d) l'eccesso di controllo pubblico sul sistema universitario;
- e) l'effetto di provocare la fuga all'estero dei giovani più brillanti.

Si tratta di mali radicati, dei quali i professionisti hanno consapevolezza quotidiana; tutti convergono sulla assoluta necessità di contrastarli, in maniera risoluta. Non può esservi quindi equivoco sul fatto che questo sia l'obiettivo comune: ciò che può essere invece differente è la via attraverso la quale conseguire dei miglioramenti su questi fronti.

In primo luogo va sottolineato come l'assenza di una concorrenza virtuosa tra atenei sia un male diffuso e financo a carattere degenerativo, dal momento che innesca – all'opposto – una corsa al ribasso, in termini di semplificazione eccessiva dei contenuti didattici, di banalizzazione delle verifiche dell'apprendimento, di rinuncia all'innovazione didattica. Che la migliore risposta a questo difetto, però, sia la delegittimazione dell'Università, che sarebbe allora solo ridotta a luogo di generica formazione culturale, rimane a tutt'oggi indimostrato: non è dato capire in particolare perché, se veramente la laurea non fosse più necessaria allo svolgimento di talune funzioni o professioni, i giovani dovrebbero perdere gli anni della loro formazione in uno studio intenso e serio, anziché tentare di conseguire, con ogni mezzo possibile, una posizione lavorativa a prescindere dal merito individuale e dalla solidità della formazione. Al contrario, appare molto probabile che una sostanziale equiparazione di laureati e non laureati darebbe un sostanziale incentivo ad alcuni degli aspetti meno edificanti della nostra cultura nazionale, la tentazione del favoritismo o del nepotismo a prescindere dalla preparazione.

La garanzia pubblica (o di strutture equiparate a quelle pubbliche) sul livello delle conoscenze del soggetto andrebbe, al contrario, rafforzata, e resa semmai più affidabile e veritiera, con un sistema di *rating* degli atenei capace di premiare gli sforzi di chi si sottopone a corsi di laurea più severi e ambiziosi.

Ad avviso di questo Consiglio il fenomeno della scarsa concorrenza tra atenei, ovvero *rectius* di forme di concorrenza al ribasso in punto di qualità della preparazione universitaria (fenomeno peraltro collegato alla necessità di acquisire il maggior numero di "matricole" a fronte della diminuzione continua di trasferimenti di risorse pubbliche), può essere affrontato con una serie di misure, tra di loro complementari, volte a creare un clima di maggior serietà e coerenza nei processi di selezione ed introduzione dei giovani nel mondo professionale. Tutte misure che siano, in ogni caso, concrete e relativamente semplici, nessuna delle quali

⁴ Per una più completa disamina delle singole problematiche cfr. F. SAITTA, Dalla filippica di Einaudi alla riforma Gelmini: il punto dopo mezzo secolo di discussioni sul valore legale dei titoli di studio, in N. Autonomie, n. 1/2009, al cui elenco si è fatto qui riferimento.

destabilizzante quale l'abolizione del valore dei titoli di studio. Di tali misure, però, appare assolutamente necessario che il Parlamento si occupi in questo momento, poiché rispondono comunque all'esigenza di un miglioramento dell'efficienza e dell'equità nell'accesso alle professioni, che riteniamo sottesa all'indagine conoscitiva promossa da codesta Commissione.

Un primo possibile approccio riguarda i criteri individuati fino ad ora in sede ministeriale per la valutazione delle università (sia a fini di finanziamento ordinario che di promozione dei progetti di ricerca): essi si sono rivelati, almeno in parte controproducenti, alimentando anch'essi una tendenza alla banalizzazione e allo scadimento della qualità dei corsi universitari. Criteri premiali basati sulla percentuale di laureati rispetto alle matricole, sul numero assoluto di studenti iscritti ovvero ancora sull'assenza di studenti fuori corso hanno avuto, inevitabilmente, l'effetto di favorire in modo abnorme gli atenei più lassisti, i corsi di laurea meno formativi e quelli che richiedono meno sacrificio di studio. Al contrario, andrebbe verificato sul campo quali sono gli atenei che richiedono maggior impegno agli studenti, che offrono strutture didattiche e servizi migliori, che si impegnano per fare da tramite verso il mondo delle imprese e del lavoro.

Un ragionamento in parte analogo vale per le modalità di insegnamento universitario: salva ed impregiudicata la necessità di favorire l'innovazione e la flessibilità nella trasmissione della conoscenza anche per il futuro, non può dirsi che l'esperienza delle piccole sedi o delle università telematiche sia esaltante. Tali iniziative possono rivelarsi relativamente utili solo per una fascia di studenti in difficoltà o impegnati a tempo parziale, ovvero ancora per coloro che intendano conseguire un titolo a soli fini di carriera (es. riqualificazioni nel pubblico impiego); molto spesso tali strutture sono prive di biblioteche, manca un vero contatto con il corpo docente, l'esame è un adempimento più formale che sostanziale. Al contrario, l'accesso dei giovani alle professioni più qualificate necessita di strutture didattiche complete, e soprattutto di un'offerta formativa che consente all'aspirante professionista di acquisire un bagaglio di cultura e tecnica completo, che lo renda capace di affrontare tutte le eventualità della vita lavorativa. Nel campo del diritto, ad esempio, lo studente deve assorbire nel tempo degli studi tutta la tradizione del diritto romano-germanico che fonda il nostro ordinamento, sperimentare le peculiarità delle materie più professionalizzanti, confrontarsi con le complessità della dottrina e della giurisprudenza mano a mano che prosegue negli studi.

In conclusione, quindi, appare altamente auspicabile che l'accesso alle professioni venga reso più equo tramite una selezione accademica più rigorosa, capace di dare un vantaggio concreto a chi più si è sacrificato, scegliendo gli atenei più rigorosi ed i corsi più impegnativi.

I rimedi apportati con il DM MIUR 25 novembre 2005, ed in particolare il ristabilimento di una laurea in giurisprudenza a ciclo unico e la possibilità di attivarla per le sole facoltà giuridiche, hanno segnato un primo passo verso una limitazione delle disfunzioni, ma il cammino va senz'altro proseguito, con ulteriori misure di promozione della qualità.

Quanto precede non si indica solo in relazione al fine di selezionare con più efficacia i migliori aspiranti alle professioni liberali (con il conseguente fondamentale beneficio per l'affidamento del cittadino nei professionisti, che può anche non conoscere, né essere in grado di sindacare, il *curriculum studiorum* del suo avvocato o commercialista) ma anche e soprattutto per rendere un decisivo servizio per il Paese, indicando agli studenti quali percorsi siano concretamente a loro disposizione, ed evitando così quel fenomeno, assai deteriore, di "parcheggio" di giovani in attesa dell'inserimento nelle professioni, uno stallo che è offensivo della loro dignità e che realizza, tra l'altro, un ingiustificabile spreco di forze giovani e motivate, potenzialmente interessate anche ad altri campi del sistema economico.

3. Precondizioni e vincoli all'abolizione del valore legale del titolo di studio

In esito a quanto già finora illustrato, si deve concludere che – per quanto riguarda il nostro attuale assetto ordinamentale – mancano le fondamentali precondizioni necessarie a che l'abolizione del valore del titolo di studio universitario ai fini di abilitazioni e concorsi pubblici possa dare dei concreti e dimostrabili benefici. Esso potrà essere considerato come opzione, ad avviso di questo Consiglio, sono in presenza di una concreta possibilità che le università mirino all'eccellenza (ad esempio perché le condizioni finanziarie siano premiali rispetto agli sforzi migliorativi, o in seguito allo sviluppo di grandi e serie università private, come ne esistono negli Stati Uniti), che le procedure di accesso al pubblico impiego e alle professioni siano in grado di valutare tutto lo spettro culturale e professionale del candidato, che i sistemi di *rating* dei processi formativi siano effettivi ed imparziali.

Anche in punto di diritto è necessario rappresentare quali siano le sostanziali difficoltà da tenere in considerazione. Va considerato, su questo versante, che il nostro ordinamento pone anche degli ostacoli di principio alla realizzazione di un intervento così incisivo sul valore certificativo dei titoli di studio.

Il primo tra questi vincoli è di natura costituzionale.

La Costituzione, all'art. 33, prevede tanto un obbligo per lo Stato di garantire un sistema di istruzione completo, quanto la necessità che l'abilitazione all'esercizio delle professioni consegua ad un esame di Stato.

Le conseguenze di questo precetto costituzionale sono molteplici: innanzitutto la Carta fondamentale, pur parlando di "scuole" e non espressamente di "università" attribuisce però al pubblico potere la missione di fornire direttamente il servizio istruzione a tutti i cittadini, senza cioè che essi siano costretti a rivolgersi ad altri per ottenere una formazione culturale e professionale. La logica conseguenza è che gli istituti pubblici, tanto scolastici quanto universitari, certifichino l'avvenuta impartizione e verifica degli insegnamenti nei modi loro propri, ossia con atti pubblici, che fanno quindi fede di quanto è dichiarato a tutti gli effetti. Ecco, dunque, che il titolo di studio non può considerarsi un'entità che vive di vita propria, ma rappresenta precipuamente la rappresentazione giuridica dell'avvenuto assolvimento della funzione formativa dello Stato o degli istituti ad esso collegati.

Ulteriormente, la Costituzione proietta il dovere di garanzia spettante alla mano pubblica anche sull'esame di abilitazione professionale. Riconosciuta la delicatezza delle professioni, ed in particolare di quelle che incidono su alcuni diritti fondamentali (ad es. salute, giustizia, sicurezza patrimoniale, tutela del lavoro) il Costituente prescrive che sia la Repubblica ad abilitare allo svolgimento di queste attività, atteso che lo Stato-comunità è parte interessata alla certezza del diritto e alla tutela dell'affidamento del cittadino. Proprio sulla base di queste considerazioni la Corte costituzionale ha giustificato la restrizione del diritto all'accesso al mercato del lavoro che consegue all'obbligo di sostenimento di un esame di abilitazione, e si è altresì preoccupata, nella copiosa giurisprudenza in tema di riparto di competenze tra Stato e Regioni, di precisare come sia assolutamente necessario prevedere e mantenere un sistema nazionale ed accentrato di selezione per l'accesso agli albi professionali, senza possibilità per le Regioni, di stabilire diverse modalità di ingresso nell'esercizio professionale. Analogamente, il diritto dell'Unione Europea ha salvaguardato la funzione ed il ruolo delle professioni regolamentate, prevedendo un percorso di riconoscimento dei relativi titoli professionali nei

diversi Stati Membri, e dunque valorizzando l'esame di Stato (o il diverso sistema previsto dalle legislazioni nazionali) quale titolo abilitativo⁵.

Un ultimo profilo problematico che merita di essere rilevato è quello della complementarità tra sistema di istruzione (e dunque titolo di studio) e percorsi di abilitazione professionale. La presenza di un ordinamento universitario, di un sistema di classificazione delle facoltà e delle lauree etc. consente di limitarsi, in sede di esame di Stato, alla verifica delle attitudini professionali specifiche, o anche di alcune di esse (gioco forza) a campione. Altro sarebbe se all'esame predetto potesse accedere il *quisquis de populo*, in ipotesi del tutto sprovvisto di cultura medica, giuridica, contabile e così via. A quel punto sull'esame di abilitazione graverebbe la necessità di una verifica onnicomprensiva su tutto il bagaglio culturale, scientifico e professionale del soggetto, onde evitare che questi pratici una professione costituzionalmente tutelata senza le conoscenze di base del settore, non essendo più sufficiente il superamento di una o più prove settoriali.

Ne deriva che, allo stato attuale delle vigenti disposizioni costituzionali sull'accesso alle professioni, non appare possibile che la legge rimuova il valore legale del titolo di studio, e della laurea in particolare.

4. Quesiti posti dalla Commissione.

Le considerazioni che precedono inducono a rispondere nel senso che segue ai quesiti posti a questo Consiglio Nazionale.

1. (Valutazione dell'attuale configurazione normativa dell'esame d'avvocato e sua capacità di valutare le competenze tecniche del candidato).

L'esame per l'accesso alla professione forense è oggi estremamente blando nella sua capacità selettiva, e l'alto numero di aspiranti che ogni anno si presentano per sostenere le prove rende le stesse poco ordinate e razionali. Anche la correzione degli elaborati è spesso troppo poco approfondita, mentre l'utilizzo di codici annotati con la giurisprudenza tende a rendere i compiti omogenei e privi di originalità.

Questo Consiglio da anni, e da ultimo in sede di discussione sulla riforma della professione, auspica una riforma dell'accesso che non sia solo improntata a maggior severità, ma che si traduca in un "accompagnamento" degli aspiranti avvocati alla professione, tramite scuole forensi dedicate ed una pratica effettiva ed efficace.

La preparazione che l'esame di Stato verifica è di tipo tecnico-professionale, ma le cennate difficoltà rendono la selezione allo stato del tutto insoddisfacente.

L'urgente approvazione anche alla Camera della riforma della legge professionale contribuirebbe ad un primo passo in una direzione più virtuosa.

2. (Introduzione di sistemi di accreditamento dei corsi di studio universitario).

Sul punto si rimanda a quanto indicato precedentemente al punto 2. circa i possibili correttivi che si ritengono opportuni per il miglioramento della qualità dei corsi

⁵ Cfr. CGCE, ord. 17 febbraio 2005, *Mauri*.

universitari. Appare comunque difficile esprimere un giudizio circostanziato a prescindere dall'esame di un concreto progetto articolato in un disegno di legge, o quanto meno di un modello sufficientemente delineato nei suoi contenuti fondamentali.

3. (Mantenimento o meno dell'esame di Stato in caso di abolizione del valore legale della laurea).

L'esame di Stato è costituzionalmente obbligatorio ed è altresì imprescindibile per verificare le capacità tecnico-professionali del candidato oltre al bagaglio generale di conoscenze testimoniato dalla laurea.

4. (Altri valori della laurea nel nostro ordinamento).

La laurea consente alle pubbliche amministrazioni ed ai datori di lavoro privati di acquisire risorse umane con l'affidamento che essi posseggano un patrimonio minimo di conoscenze generali della materia di interesse. Successivamente, tramite verifiche o meccanismi concorsuali si può valutare chi meglio possa svolgere le funzioni di cui il datore di lavoro necessita. Anche in materia di concorsi pubblici sono possibili migliorie significative per incrementare efficacia e trasparenza, mentre l'abolizione della laurea non è dimostrato possa apportare benefici.