



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 GIUGNO 2019

Modifica all'articolo 142 del testo unico di cui al regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592, concernente la soppressione del divieto di iscrizione contemporanea a diverse università, a diverse facoltà o scuole della stessa università e a diversi corsi di laurea o diploma della stessa facoltà o scuola

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge è inteso a consentire agli studenti di essere iscritti contemporaneamente a più corsi universitari. L'iniziativa intende rafforzare la libertà di scelta degli studenti, costituendo in capo ad essi un nuovo diritto soggettivo, atto in primo luogo a eliminare ostacoli nelle iscrizioni contemporanee a lauree magistrali, corsi *post* laurea, corsi all'estero. Tale possibilità trova nell'attuale ordinamento un ostacolo esplicito, costituito dall'articolo 142 del testo unico di cui al regio decreto n. 1592 del 1933. Ovvvia la considerazione che tale normativa è precedente all'entrata in vigore della Carta costituzionale, i cui articoli 3, secondo comma, e 9, primo comma, rispettivamente recitano: « È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese » e « La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica ».

L'articolo 142 del regio decreto n. 1592 del 1933 - ancora in vigore - impedisce agli studenti italiani di frequentare contemporaneamente due percorsi universitari, che siano attivi nello stesso ateneo o in due distinti atenei, in Italia o all'estero. Più in dettaglio, l'iscrizione ad un corso di laurea, dottorato di ricerca, scuola di specializzazione, *master* di I o II livello, tirocinio formativo attivo, non consente contemporanee iscrizioni ad altri percorsi universitari, ad eccezione che per l'iscrizione a corsi di formazione che non prevedono il rilascio di titoli accademici e a corsi di istituti superiori

di studi musicali e coreutici (decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 28 settembre 2011). In tutti gli altri casi, rimane fermo, in forza della citata norma del 1933, il divieto di iscrizione contemporanea a diverse università italiane o estere, o istituti universitari ed equiparati, e a diversi corsi di studio della stessa università. Ciò di fatto costituisce una penalizzazione per gli studenti italiani rispetto agli studenti di molti Paesi stranieri, dove la contemporanea iscrizione è non solo consentita, ma in taluni casi incentivata.

Una ulteriore forma di restrizione è determinata dalle disposizioni contenute nella legge di riforma dell'università (legge 30 dicembre 2010, n. 240), che vieta ai titolari di assegno di ricerca l'iscrizione a corsi di laurea di qualunque tipo, a dottorati di ricerca con borsa o specializzazione medica, tanto in Italia quanto all'estero: « La titolarità dell'assegno non è compatibile con la partecipazione a corsi di laurea, laurea specialistica o magistrale, dottorato di ricerca con borsa o specializzazione medica, in Italia o all'estero, e comporta il collocamento in aspettativa senza assegni per il dipendente in servizio presso amministrazioni pubbliche » (articolo 22, comma 3).

Gli studenti già iscritti ad un corso di studio, che vogliano iscriversi ad un altro corso per il quale non sia prevista la possibilità di contemporanea iscrizione, sono costretti ad avvalersi della sospensione del primo corso, secondo quanto previsto da specifiche norme nazionali o del singolo ateneo, oppure a ritirarsi dal primo percorso di studi prima di iscriversi al secondo.

La norma della quale si propone l'abrogazione, come anche la normativa che regola

l'introduzione del numero chiuso nelle immatricolazioni di alcuni corsi di laurea, appare andare in una direzione opposta rispetto all'obiettivo urgente di innalzare la percentuale di italiani laureati. Tale obiettivo, tra l'altro, è fissato dall'Unione europea per la fascia di età fino ai 34 anni. Anche la disciplina che prevede l'introduzione del numero chiuso dovrebbe essere oggetto di ripensamento, quantomeno per pervenire ad una sua attenuazione.

La sussistenza del descritto quadro normativo va ad incidere su una situazione che vede il nostro Paese in una posizione fortemente critica nella comparazione con la maggioranza dei Paesi europei. Dati dell'Eurostat relativi al 2018 evidenziano che la percentuale di italiani laureati di età compresa tra i 30 e i 34 anni è pari al 27,8 per cento, collocando l'Italia al penultimo posto davanti soltanto alla Romania, la cui quota di laureati raggiunge il 24,6 per cento. Tra gli obiettivi fissati dall'Unione europea a Lisbona per il 2020, vi era anche quello del raggiungimento del 40 per cento di laureati nella fascia d'età indicata. Secondo Eurostat l'Unione, nel suo complesso, ha raggiunto l'obiettivo in anticipo, con una media europea del 40,7 per cento. Tuttavia all'interno del dato complessivo, molto marcate sono le differenze: la Germania si attesta al 34,9 e alcuni Paesi superano, anche di molto, l'obiettivo di Lisbona: in Irlanda la percentuale raggiunge il 56,3, in Olanda il 49,4, in Danimarca il 49,1, nel Regno Unito il 48,8, in Francia il 46,2 e in Spagna il 42,4. L'Italia deve colmare dunque un divario del 12,2 per cento rispetto alla media europea. Sarebbe auspicabile che ciò avvenisse in tempi ravvicinati per porsi un ulteriore obiettivo di avvicinamento ai Paesi più avanzati dell'Unione, in modo da dare un contributo al miglioramento della nostra competitività.

La carenza strutturale di laureati in Italia, soprattutto in alcune discipline, sta provocando il fenomeno dell'attrazione di laureati

da altri Paesi per corrispondere alle necessità del sistema produttivo e di taluni settori specifici, primo fra tutti quello sanitario: ciò, malgrado l'elevato livello di disoccupazione giovanile.

L'edizione 2018 del rapporto dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) *Education at glance*, che fotografa i sistemi di istruzione relativi ai Paesi dell'area, conferma che in Italia permane una situazione di generale ritardo. La quota di giovani laureati di età compresa tra i 25 e i 34 anni è sensibilmente inferiore rispetto ai coetanei di molti Paesi OCSE, anche se il dato positivo è il costante incremento della quota nell'ultimo decennio, passando dal 19 per cento nel 2007 al 27 per cento nel 2017. Il medesimo rapporto segnala inoltre che non solo il livello di spesa per studente in Italia è inferiore rispetto alla spesa media dei Paesi dell'OCSE, ma che tale divario è più limitato nella scuola primaria e aumenta con i livelli di istruzione. Nel 2015, il livello di spesa per studente corrispondeva al 99 per cento della media OCSE nell'istruzione primaria, al 95 per cento nell'istruzione secondaria inferiore e all'89 per cento nell'istruzione secondaria superiore. Tale divario, nell'istruzione terziaria, aumenta: 73 per cento della media dei Paesi dell'OCSE, che scende al 67 per cento se si escludono le spese dedicate a ricerca e sviluppo.

Di fronte a un contesto europeo che vede l'Italia tra i Paesi con le peggiori *performance* dei suoi studenti e del sistema formativo, e fra i meno virtuosi nel sostenere la formazione superiore dei giovani, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro ritiene opportuno proporre il superamento di un divieto che penalizza gli studenti più capaci e meritevoli, imponendo loro un significativo rallentamento nel conseguimento del titolo rispetto ai colleghi europei, e di conseguenza un tardivo accesso al mercato del lavoro.

La normativa che si propone si colloca all'interno di obiettivi strategici già segnalati dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro in documenti inviati al Parlamento in occasione del semestre europeo 2018. Tra gli altri, nel documento di « Osservazioni e proposte in vista della Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2018 », approvato dall'Assemblea il 20 settembre 2018, e nel successivo documento di « Osservazioni e proposte in materia di istruzione, formazione, lavoro » (documento n. 368), approvato dall'Assemblea nella seduta dell'8 novembre 2018.

Obiettivi strategici sono da considerarsi in primo luogo l'accrescimento della qualità del capitale umano, nonché della produttività totale dei fattori, elemento centrale nel contesto della competitività del sistema. In particolare appare opportuno:

a) dare maggiori possibilità agli studenti di arricchire il proprio *curriculum*, per competere più efficacemente sul mercato del lavoro interno ed estero, fermo restando l'ordinamento vigente in materia di certificazione dei crediti formativi acquisiti;

b) favorire la domanda di servizi, a vantaggio degli atenei, che ne conseguono benefici in termini di tasse universitarie;

c) favorire l'impegno degli studenti lavoratori, anch'esso importante per concorrere agli obiettivi del quadro strategico Europa 2030.

La possibilità di creare percorsi multidisciplinari, qualora condivisa dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e dalle università, può comportare altresì l'introduzione di un fascicolo digitale universitario personale.

In termini programmatici, il Consiglio auspica inoltre l'adozione di strategie specifiche per favorire le iscrizioni di studenti lavoratori nell'ottica di potenziare il capitale umano già inserito nel mondo del lavoro, con l'adozione di programmi volti a favorire l'offerta di servizi e a modellare l'organiz-

zazione del tempo di studio e della didattica orientandola anche a fasce specifiche di utenti.

È utile richiamare anche la posizione espressa dal Consiglio nazionale degli studenti universitari (CNSU) – organo consultivo del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca – che, nell'adunanza del 9 e 10 marzo 2017, ha deliberato una raccomandazione sulla introduzione della possibilità di iscrizione contemporanea a più di un corso di laurea, nella quale il CNSU adotta un significativo passaggio del comunicato di Bucarest del 2012 in materia di consolidamento dello Spazio europeo dell'istruzione superiore: « Incoraggiamo le istituzioni di istruzione superiore a sviluppare ulteriormente i corsi di studio e i titoli congiunti in quanto espressione di una visione più ampia dello Spazio europeo dell'istruzione superiore ».

Il divieto di cui si propone la soppressione è contenuto in una norma risalente ad epoca remota, nella quale l'esigenza più rilevante era quella di far uscire gli italiani dall'analfabetismo.

Il mercato del lavoro contemporaneo e la riorganizzazione della catena del valore, che si sta verificando per la prima volta nella storia dell'uomo su scala globale, sono incentrati sull'utilizzo massiccio di beni immateriali, cioè di una nuova forma di valore non legata alla fisicità. La sofisticazione delle competenze e la versatilità nella loro acquisizione appaiono, nei contesti tecnologico, economico e sociale contemporanei, la sola modalità per gestire, e non subire, le trasformazioni in corso, che realizzano una produzione di beni e servizi integralmente automatizzata e interconnessa.

La *skill economy*, caratterizzata da costante innovazione digitale e adattamento continuo delle conoscenze e competenze, rende necessario collegare la velocità di innovazione a un sistema funzionante di ottimizzazione delle prestazioni e di gestione

delle competenze, lungo quattro direttrici di sviluppo: utilizzo dei dati, potenza di calcolo e connettività; utilizzo del valore emergente dai dati; interazione tra uomo e macchina e restituzione del digitale al « reale ».

Le direzioni delle risorse umane italiane stanno sperimentando che, per poter innovare davvero e incidere positivamente sulla produttività, è necessario coordinare la gestione del « sapere » e del « saper fare » in tutte le fasi del ciclo di vita lavorativo, e ciò richiede il possesso delle cosiddette « competenze trasversali », ossia capacità che mettono insieme qualità personali, conoscenze tecniche versatili, abilità relazionali e competenze umane (non soltanto umanistiche) indispensabili a gestire e indirizzare il progresso tecnologico.

La possibilità di seguire più percorsi contemporaneamente dà a studenti particolarmente capaci e volenterosi la possibilità di acquisire più rapidamente e integrare fra loro le conoscenze, nonché di presentarsi con più competenze sul mercato occupazionale.

Se si condividono tali argomentazioni, non si può non convenire sulla necessità di abrogare un divieto nato in un contesto storico e sociale profondamente mutato, e di puntare sulla valorizzazione e sul sostegno a quelle eccellenze e a quel potenziale formativo che, messo utilmente a frutto, costitui-

sce il volano per l'agognata crescita economica e sociale del Paese.

In particolare, il presente disegno di legge è formulato in un unico articolo composto da cinque commi. Il comma 1 consente esplicitamente l'iscrizione contemporanea a diversi corsi universitari, lasciando impregiudicata l'autonomia delle istituzioni universitarie. Il comma 2 abroga la norma che attualmente vieta tale possibilità.

Il comma 3 prevede che, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, siano disciplinate le condizioni e le modalità per regolare l'effettiva possibilità di iscrizione contemporanea a diversi corsi di laurea e *post laurea*.

Il comma 4 è finalizzato a garantire l'accesso degli studenti lavoratori ai corsi universitari, contribuendo, anche in tal modo, a superare il problema dello scarso livello di formazione avanzata che caratterizza il nostro Paese.

Il comma 5 prevede che dalla presente iniziativa legislativa non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Peraltro, va evidenziato che tale provvedimento consente, in generale, maggiori entrate per gli atenei. La loro quantificazione, tuttavia, dipende dalla definizione delle modalità di esecuzione di cui al comma 3, nonché da una opportuna attività di promozione da parte delle università.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Allo scopo di ampliare le possibilità di formazione per gli studenti, anche di dottorati, è consentita l'iscrizione contemporanea a diverse università o istituti di formazione terziaria sia italiani sia esteri e a diverse facoltà dello stesso ateneo, fermo restando quanto disposto dal regolamento di cui al decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 22 ottobre 2004, n. 270, in materia di criteri generali per l'ordinamento degli studi universitari e per la determinazione della tipologia dei titoli di studio rilasciati dalle università. È consentita altresì l'iscrizione a più di un corso di *master* universitario.

2. Il secondo comma dell'articolo 142 del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore, di cui al regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592, è abrogato.

3. Con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono disciplinate le condizioni e le modalità di attuazione delle disposizioni di cui al comma 1, assicurando, altresì, l'istituzione del « Fascicolo universitario personale digitale ».

4. Le università predispongono annualmente un programma che favorisca, promuova ed estenda la partecipazione degli studenti lavoratori a corsi di laurea e ad attività formative *post* laurea.

5. Dalla presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

€ 1,00