

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 4/2022

Data: 5 luglio 2022

PNRR e libertà costituzionali nell'Università: considerazioni d'insieme alla luce della riforma delle classi di laurea*

di **Giorgio Grasso** – *Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi dell'Insubria* e **Gabriella Margaria** – *Capo Servizio Pianificazione e Controllo nell'Università degli Studi dell'Insubria***

TITLE: RPP and constitutional freedoms in the Italian University: some remarks in the light of the reform of the graduation classes

ABSTRACT: L'articolo analizza gli effetti che il PNRR ha cominciato a produrre (e che sarà destinato sempre più ad avere) sull'Università, come istituzione capace di darsi un ordinamento autonomo, ai sensi dell'art. 33, comma 6, della Costituzione e sulle libertà che vengono esercitate all'interno dell'istituzione universitaria. Dopo aver passato in rassegna le principali riforme già approvate in attuazione di specifiche misure del Piano (la legge in materia di titoli universitari abilitanti; il regolamento di revisione dei dottorati di ricerca; la legge che permetterà l'iscrizione contemporanea a due corsi di istruzione superiore; la riforma del c.d. pre-ruolo, operata dalla recentissima legge 29 giugno 2022, n. 79, di conversione del decreto-legge n. 36 del 2022), il lavoro si focalizza criticamente sul decreto ministeriale di modifica del decreto ministeriale n. 270 del 2004, oggetto nel marzo 2022 di un parere sfavorevole del CUN e, pure di fronte a un quadro normativo in costante evoluzione – in ragione della riforma dei settori concorsuali e dei settori

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

** Il lavoro, concepito in stretta collaborazione tra i due Autori, deve imputarsi materialmente a Giorgio Grasso, per la stesura dei paragrafi 1, 2 e 5, e a Gabriella Margaria, per la stesura dei paragrafi 3 e 4. Le opinioni dell'Autrice sono rese a titolo personale e non impegnano l'Ente di appartenenza.

scientifico-disciplinari, determinata dalla citata legge di conversione del decreto-legge n. 36 –, attraverso un'analisi empirica fatta su due corsi di studio dell'Università degli Studi dell'Insubria, dove lavorano entrambi gli autori, prova a testare le prospettive di riforma del decreto ministeriale sulle classi di laurea.

This paper analyzes the impact of the Italian Recovery and Resilience Plan (RRP) on the Italian University and in particular on the constitutional freedoms exercised in the university institution, by professors, researchers, students and technical and administrative staff. The M4C1 of RRP, indeed, lists some important reforms concerning: *a)* graduating degrees, with the simplification of procedures for the qualification of the professions, making the graduate exam coincident with the state exam; *b)* graduation classes, with the objectives to update of the discipline for the construction of the educational systems of the degree courses and to remove the constraints on the definition of training credits to be assigned to the different disciplines, in order to allow the construction of educational systems that strengths multidisciplinary skills; *c)* PhD courses and programs, by simplifying procedures for the involvement of businesses, research centers in PhD courses, to strengthen the measures dedicated to the construction of PhD courses not aimed only at academic careers; *d)* finally, the innovation of the regulatory framework linked to University building, the offer of residences for students and the provision of scholarships. The article examines how these RPP reforms have been so far implemented in the Italian legal system and it investigates specifically the reform of graduation classes, according to a draft Ministerial Decree of march of 2022, amending Ministerial Decree No 270 of 2004, that was largely rejected by an interesting opinion of the Italian National University Council. At the end, also with an empirical approach, the paper carries out a simulation of the effects of the Ministerial Decree of reform on certain courses of the University of Insubria, where the two authors work.

KEYWORDS: PNRR; Università; Libertà dell'art. 33, comma 1, Cost.; Riforma delle classi di laurea; Simulazione sull'Università degli Studi dell'Insubria; RRP; Italian University; Constitutional freedoms exercised in the university institution; Reform of graduation classes; Simulation on the University of Insubria.

SOMMARIO: 1. Rilievi introduttivi. – 2. PNRR e Università: le cose (già) fatte bene, le cose (già) fatte male, le cose ancora da fare. – 3. La riforma delle classi di laurea: una prima analisi del testo di modifica del d.m. n. 270 del 2004. – 4. *Segue*: problemi applicativi della riforma delle classi di laurea attraverso alcune simulazioni su corsi di studio dell'Università degli Studi dell'Insubria. – 5. Prime conclusioni: l'Università aveva davvero bisogno del PNRR?

1. Rilievi introduttivi

Tra i numerosissimi rivoli del PNRR, strutturati sotto forma di ben oltre 500 traguardi e obiettivi, un posto di grande rilievo, all'interno della “Missione 4, Componente 1”, è occupato dall'Università. Si tratta di un insieme di previsioni e di linee di intervento che implicano investimenti in tema di orientamento nella transizione dal mondo della scuola a quello dell'Università e di borse di studio per l'accesso all'Università e riforme rivolte alle classi di laurea, alle lauree abilitanti per determinate professioni e ai dottorati di ricerca.

Obiettivo di queste note sarà quello di “testare” la congruenza di questa disciplina complessiva rispetto alle diverse libertà costituzionali che nell'Università, come istituzione capace di darsi un ordinamento autonomo, ai sensi dell'art. 33, comma 6, Costituzione, si esercitano e si sviluppano concretamente: la libertà di insegnamento e la libertà di ricerca dei professori e ricercatori, il diritto allo studio degli studenti (con il correlato dovere da parte dell'istituzione di offrire a essi un servizio pubblico di livello adeguato), il diritto al lavoro del personale tecnico-amministrativo che opera nell'Università, fornendo un supporto decisivo allo svolgimento dell'attività di ricerca, di didattica e di terza missione e partecipando in prima persona alla vita della comunità accademica.

Nell'Università del terzo millennio, si è affermato in un recente seminario dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, “docenti, discenti, personale tecnico-amministrativo costituiscono il cuore di una formazione sociale in cui si svolge la loro personalità, il nucleo (...) di una comunità di destino (...) e hanno titolo e diritto a partecipare – pur nella diversità dei ruoli – alla costruzione dei processi formativi e informativi”¹. Si tratta di un'acquisizione ormai ampiamente condivisa dalla

¹ Così B. CARAVITA, *L'autonomia universitaria oggi*, relazione al Convegno di Studi AIC “L'autonomia universitaria”, Roma, 28 ottobre 2021, versione provvisoria senza apparato di note, disponibile al sito Internet: https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/images/seminariConvegniAIC/Beniamino_Caravita_-_L_autonomia_universitaria_oggi.pdf, 10.

dottrina più avvertita², senza per questo voler indebolire il senso del collegamento indefettibile tra il comma 1 e il comma 6 dell'art. 33 Costituzione, tra una scienza e un suo insegnamento proclamati liberi e un'autentica autonomia delle Università – che dovrebbe riflettere il carattere stesso della riserva di legge prevista dalla norma costituzionale, assoluto verso le fonti secondarie di matrice governativa, ma relativo verso le fonti di autonomia delle Università medesime, come per primo rilevò in un lontano convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti Sergio Fois³ – e senza mai slegare i forti nessi di queste due disposizioni con la promozione della ricerca scientifica dell'art. 9 della Costituzione stessa.

In modo particolare, una volta dato conto sinteticamente dello stato di attuazione del PNRR per quanto riguarda, appunto, l'Università (vedi paragrafo 2), ci si soffermerà poi su una specifica questione, quella della riforma delle classi di laurea, che rappresenta, non a caso, uno dei più significativi momenti di incontro del godimento di tutte le diverse libertà che si realizzano nell'istituzione universitaria. Dopo aver esaminato la bozza di decreto in discussione e le sue non poche criticità (paragrafo 3), si guarderanno ai suoi risvolti applicativi, mediante alcune simulazioni su due classi di corsi di studio, quella della laurea magistrale in Giurisprudenza a ciclo unico (LMG-01) e quella della laurea triennale in Scienze del turismo (L-15), prefigurando un'ipotesi di (nuova) adozione degli ordinamenti degli studi del corso di laurea in Giurisprudenza e del corso di laurea triennale in Scienze del turismo attivati presso l'Università degli studi dell'Insubria, sede di lavoro degli scriventi (paragrafo 4).

Anche grazie alle risultanze di questo test empirico, nelle conclusioni (paragrafo 5) si tracceranno alcuni primi rilievi sull'impianto complessivo del PNRR rispetto al disegno costituzionale dell'Università e delle libertà dentro di essa.

² In questa medesima direzione, del resto, si muove anche la disciplina legislativa, basti ricordare l'art. 2, comma 4, della legge 30 dicembre 2010, n. 240, che si riferisce appunto a una “comunità universitaria formata dal personale docente e ricercatore, dal personale tecnico-amministrativo e dagli studenti dell'ateneo”, disponendo per ogni Università l'adozione di un codice etico, che “determina i valori fondamentali della comunità universitaria”.

³ Cfr. S. FOIS, *Intervento*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *L'autonomia universitaria*, Bologna, 25-26 novembre 1988, CEDAM, Padova, 1990, 67. Dietro di lui si sono collocati studiosi come A. D'Atena, S. Mangiameli, R. Balduzzi. Altra dottrina, come è noto, ha invece insistito sulla natura assoluta della riserva, senza la distinzione riportata nel testo, a partire da G. LOMBARDI, *Autonomia universitaria e riserva di legge*, in *Studi Saresani*, I, Giuffrè, Milano, 1969, 833, seguito tra gli altri, in tempi più recenti, da R. Calvano. È stata infine la sentenza della Corte costituzionale n. 383 del 1998 a coniare l'inedita distinzione tra riserva di legge aperta e riserva di legge chiusa. Per un riepilogo di tutti questi diversi orientamenti, vedi tra gli altri G. GRASSO, *L'autonomia normativa delle Università nel disegno di legge “Norme in materia di organizzazione delle Università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario”*. *Prime annotazioni*, in *Scritti in onore di Franco Modugno*, Editoriale scientifica, Napoli, 2011, Volume II, 1743 ss.

2. PNRR e Università: le cose (già) fatte bene, le cose (già) fatte male, le cose ancora da fare

Lo stato dell'arte dell'avanzamento dell'attuazione del PNRR in ambito di Università è stato oggetto di diversi interventi della Ministra Maria Cristina Messa, in audizione presso le aule parlamentari, in interviste o in altri momenti di confronto pubblico. Inoltre, in forma sintetica, se ne dà conto nella *Relazione sullo stato di attuazione del PNRR per l'anno 2021*, presentata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e comunicata alle Camere il 24 dicembre 2021.

In tale contesto, un primo obiettivo in parte raggiunto è stato quello dell'approvazione della legge 8 novembre 2021, n. 163, che contiene "Disposizioni in materia di titoli universitari abilitanti"; con tale legge l'esame finale per il conseguimento della corrispondente laurea magistrale è riconosciuto come titolo abilitante all'esercizio delle professioni sanitarie di odontoiatra, farmacista, veterinario e psicologo, mentre l'esame finale per il conseguimento delle nuove lauree tecniche professionalizzanti di geometra laureato, agrotecnico laureato, perito agrario laureato e perito industriale laureato è riconosciuto come titolo per abilitare all'esercizio delle relative professioni. La legge, oltre a disporre una modifica degli esami finali e della composizione delle commissioni giudicatrice per il rilascio delle due diverse tipologie di laurea, a stabilire un adeguamento della disciplina delle classi di laurea oggetto dell'intervento legislativo, le cui misure attuative, peraltro, attendono ancora di essere definitivamente approvate⁴, e a fissare una disciplina transitoria a favore di chi ha conseguito o conseguirà il titolo di laurea abilitante in base ai previgenti ordinamenti didattici⁵, prevede "una norma aperta" (così la relazione di accompagnamento al disegno di legge) in grado di rendere abilitanti all'esercizio della professione anche ulteriori titoli di studio universitari, sulla base della disciplina di uno o più regolamenti di

⁴ Vedi in particolare il parere favorevole espresso dal CUN il 24 marzo 2022, su tutta una serie di decreti previsti da diverse disposizioni della legge n. 163, citate nel testo, reperibile al sito Internet: https://www.cun.it/uploads/7581/pa_2022_03_24_classiabilitanti.pdf?v=.

⁵ Quattro decreti interministeriali datati 20 giugno 2022 e numerati consecutivamente (n. 567, 568, 569 e 570), in corso di registrazione presso la Corte dei conti, hanno dettato una specifica disciplina transitoria riferita alla laurea magistrale in psicologia, al diploma di laurea o di laurea specialistica in odontoiatria e protesi dentaria, al diploma di laurea o di laurea specialistica in medicina veterinaria, al diploma di laurea o di laurea specialistica in farmacia e farmacia industriale. Ma vedi anche il decreto ministeriale n. 554 del 6 giugno 2022, recante "Specifiche disposizioni transitorie per l'abilitazione all'esercizio della professione di psicologo", anch'esso in attesa di registrazione da parte della Corte dei conti.

delegificazione, adottati ai sensi dell'art. 17, comma 2, legge n. 23 agosto 1988, n. 400, prevedendo un forte coinvolgimento delle rappresentanze nazionali degli ordini o dei collegi professionali interessati⁶.

Invero, il testo originario del disegno di legge governativo, che poi è diventato la legge n. 163/2021, è antecedente al PNRR – il Regolamento (UE) 2021/241, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, è stato approvato, infatti, come è ben noto, a febbraio del 2021 –, risalendo all'ottobre del 2020⁷ e trovando semmai la sua iniziale “copertura” politica nel *Programma nazionale di riforma*, contenuto nel Documento di Economia e Finanza 2020 e richiamato esplicitamente nella relazione di accompagnamento al disegno di legge⁸. Tuttavia, la nuova legge si lega strettamente al PNRR e alla linea di intervento “*Riforma 1.6: Riforma delle lauree abilitanti per determinate professioni*” – nella quale è scritto che “La riforma prevede la semplificazione delle procedure per l'accesso all'esercizio delle professioni, che richiede l'iscrizione a un ordine professionale attraverso un apposito esame. La misura contribuirà ad armonizzare l'esame di Stato finale di ciascun corso di laurea e l'esame dell'ordine professionale corrispondente, fornendo in tal modo norme generali e chiare, anche in termini di valenza sostitutiva” –, per poi essere qualificata, da parte della Ministra Messa, come una delle prime riforme completate dal ministero di competenza in attuazione della “piattaforma temporanea” rappresentata dal dispositivo per la ripresa e la resilienza⁹.

Quella in esame appare come una riforma apprezzabile, in grado di perseguire una condivisibile “finalità semplificatoria” (vedi la relazione di accompagnamento al disegno di legge), che, in coerenza con la disciplina dell'art. 33, comma 5, Costituzione – laddove è previsto l'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio professionale¹⁰, potrà favorire, senza scorciatoie, i laureati di certe

⁶ Nella sua audizione, presso la Commissione Cultura della Camera dei Deputati dell'8 febbraio 2022 (reperibile al sito Internet: https://www.camera.it/leg18/1132?shadow_primapagina=13601), la Ministra Messa ha citato in proposito l'avvio di una nuova richiesta di laurea abilitante, ritenuta abbastanza inaspettata, promossa dall'Ordine degli Ingegneri e degli Architetti.

⁷ Atti Camera n. 2751, presentato il 27 ottobre 2020 dal Presidente del Consiglio dei ministri Giuseppe Conte e dal Ministro dell'Università e della ricerca Gaetano Manfredi.

⁸ In realtà in tale Programma ci si limita a sottolineare che “le Università possono creare programmi *ad hoc*, le c.d. lauree professionalizzanti, che permettono di adattare gli insegnamenti e gli apprendimenti alle esigenze del mercato del lavoro”.

⁹ Si veda l'audizione svolta da Messa, presso la Commissione Cultura della Camera dei Deputati l'8 febbraio 2022, cit.

¹⁰ Un esame di stato che resta tale, integrando gli esami finali per il conseguimento del titolo di studio, con “lo svolgimento di una prova pratica valutativa delle competenze professionali acquisite con il tirocinio interno ai corsi di

discipline nell'accesso alle rispettive professioni; tutto ciò benché la sua concreta implementazione sia ancora in corso di completamento, rimessa anche al lavoro di numerosi tavoli tecnici, con la partecipazione dei diversi soggetti interessati, istituiti presso il MUR.

Tra gli obiettivi riformatori del PNRR giunti a compimento vi è anche il decreto ministeriale 14 dicembre 2021, n. 226, "Regolamento recante modalità di accreditamento delle sedi e dei corsi di dottorato e criteri per la istituzione dei corsi di dottorato da parte degli enti accreditati", con il quale si è realizzato "un intervento di revisione della disciplina di accreditamento dei corsi e delle sedi di dottorato, il quale, nel rispetto dell'autonomia dell'università e degli enti di ricerca, è finalizzato ad aggiornare i criteri e i requisiti di accreditamento", anche per "renderli funzionali agli obiettivi specifici della Missione 4, riforma 1.4 del PNRR"¹¹. Confrontando il vecchio testo del decreto ministeriale di accreditamento dei dottorati del 2013 (ci si riferisce al decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 8 febbraio 2013, n. 45), è facile rilevare il profondo cambio di passo che la riforma vuole ottenere: "Il dottorato di ricerca fornisce le competenze necessarie per esercitare *attività di ricerca di alta qualificazione* presso soggetti pubblici e privati, nonché qualificanti anche nell'esercizio delle libere professioni, contribuendo alla realizzazione dello Spazio Europeo dell'Alta Formazione e dello Spazio Europeo della Ricerca", affermava l'art. 1, comma 3, del vecchio decreto, mentre l'art. 1, comma 1, del nuovo decreto stabilisce che "Il dottorato di ricerca fornisce le competenze necessarie per esercitare, presso università, enti pubblici o soggetti privati, *attività di ricerca di alta qualificazione, anche ai fini dell'accesso alle carriere nelle amministrazioni pubbliche e dell'integrazione di percorsi professionali di elevata innovatività*".

Ai limitati fini di queste note, preme soprattutto segnalare l'apertura che la riforma dei dottorati fa "anche in ambiti non accademici", recita il decreto¹², con la previsione della possibilità di istituire corsi di dottorato industriale, dottorato innovativo per la pubblica amministrazione,

studio, volta ad accertare il livello di preparazione tecnica del candidato per l'abilitazione all'esercizio della professione" (come recita l'art. 3, comma 1, della legge n. 163/2021), senza mai configurarsi, quindi, come un 'concorso', una prova comparativa tra più concorrenti (così M. BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Atti del Convegno di Roma, 23-24 gennaio 2014, Jovene, Napoli, 181 e 182).

¹¹ Si tratta in realtà della *Riforma 4.1: Riforma dei dottorati*, secondo cui "La riforma mira all'aggiornamento della disciplina dei dottorati, semplificando le procedure per il coinvolgimento di imprese e centri di ricerca in questo ambito e potenziando la ricerca applicata. La riforma proposta integra tutti gli investimenti relativi ai dottorati nell'ambito della missione *Istruzione e ricerca*".

¹² Art. 1, comma 3, lettera c.

dottorato innovativo per il patrimonio culturale, stabilendosi inoltre che nel periodo di attuazione del PNRR la domanda di accreditamento di tali corsi, coerenti con le tematiche del PNRR medesimo, “è presentata unitamente alla richiesta di assegnazione dei fondi per le borse di studio destinate a tali corsi e previste dal Piano”¹³. Portando i dottorati al di fuori dell’Università, “in percorsi di carriera variegati”, espressione della società nel suo insieme¹⁴, si ha certo il pregio di ampliare la possibilità di sfruttare, anche professionalmente, il titolo di dottore di ricerca su percorsi diversi da quelli della carriera accademica, ma vi è anche il forte rischio che vengano privilegiate non tanto la ricerca applicata sulla ricerca di base, quanto una formazione dottorale “nel sistema produttivo, nella pubblica amministrazione e nell’ambito delle libere professioni”¹⁵, piuttosto che in quelle istituzioni della ricerca costituzionalmente tutelate dall’art. 33, comma 6, Cost., così finendo per piegare la libertà della scienza e della ricerca scientifica ai fini che, per esempio, un soggetto economico potrebbe voler perseguire¹⁶. Difficile per ora prevedere, anche lateralmente alla riforma in esame, se di fronte agli enormi investimenti, previsti dal PNRR, che hanno portato nell’autunno del 2021 a bandire 500 borse di dottorato di ricerca sulla transizione digitale e ambientale e che nell’anno in corso stanno permettendo di mettere a bando numerosissime borse per dottorati innovativi per la pubblica amministrazione e il patrimonio culturale e per dottorati industriali (si tratta complessivamente di 7.500 borse¹⁷), la formazione dottorale troverà il giusto equilibrio tra i diversi valori in gioco.

Proseguendo nell’analisi, più recentemente, poi, la legge 12 aprile 2022, n. 33, “Disposizioni in materia di iscrizione contemporanea a due corsi di istruzione superiore”, mediante l’abrogazione di una vecchissima disposizione, contenuta in un testo normativo del 1933 (il regio-decreto 31 agosto 1933, n. 1592, “Testo unico delle legge sull’istruzione superiore”), permetterà ora a ciascun

¹³ Art. 17, comma 4.

¹⁴ Così la Ministra Messa nella citata audizione dell’8 febbraio 2021.

¹⁵ Art. 1, comma 2, lettera b.

¹⁶ Analoghi timori sono stati espressi da R. CALVANO, *Il reclutamento dei docenti*, relazione al Convegno di Studi AIC “L’autonomia universitaria”, cit., versione provvisoria disponibile al sito Internet: https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/images/seminariConvegniAIC/Roberta_Calvano_-_Il_reclutamento_dei_docenti.pdf, anche in ragione “dell’assenza di un disegno complessivo sull’Università nel quadro del PNRR, che non sia quello di una maggiore compenetrazione tra sistema industriale e della ricerca, un aspetto questo che non può non suscitare preoccupazione sul versante della tutela della libertà di ricerca” (pag. 31).

¹⁷ Così ripartite: 5.000 borse per dottorati innovativi che rispondono ai fabbisogni di innovazione delle imprese e promuovono l’assunzione dei ricercatori dalle imprese, 100 borse per dottorati in programmi dedicati alle transizioni digitali e ambientali, 1.200 borse per dottorati di ricerca PNRR, 1.000 borse per dottorati per la Pubblica Amministrazione e 200 borse per dottorati per il patrimonio culturale.

studente di iscriversi contemporaneamente a due corsi di istruzione universitaria (“corsi di laurea, di laurea magistrale o di master, anche presso più Università, scuole o istituti superiori ad ordinamento speciale”), ovvero a due corsi di studio presso le Università e le istituzioni dell’alta formazione artistica, musicale e coreutica o presso le medesime istituzioni, con il permanere di alcune limitazioni, come quella di iscriversi contemporaneamente a due corsi di laurea o di laurea magistrale appartenenti alla stessa classe, anche presso due diverse Università, scuole o istituti superiori ad ordinamento speciale.

Si tratta di una previsione, originata da diversi disegni di legge di iniziativa parlamentare, ma anche di iniziativa del CNEL, poi raccolti in un testo unificato, che, pur non direttamente collegata alla necessità di dare attuazione ad obiettivi del PNRR, è stata rapidamente inquadrata, anche nelle parole della Ministra Messa, “in un pacchetto di riforme per l’università ... da quella delle classi di laurea che punta sull’interdisciplinarietà a quella sulle lauree abilitanti per le professioni, per rendere il nostro sistema meno rigido e più rivolto alle esigenze e alle necessità formative delle studentesse e degli studenti”¹⁸. Tuttavia chi scrive ritiene che lo scopo sostanziale perseguito dalla legge, a parte qualche ragionevole effetto, come quello di permettere contemporaneamente l’iscrizione a un corso di studio universitario ed a un conservatorio musicale, dimostri in realtà la totale distanza dalla più genuina (e costituzionalmente coerente) concezione dell’Università, quale istituzione che riunisce professori, studenti e personale tecnico-amministrativo “lealmente” al servizio non di qualsiasi Università, ma dell’Università in cui si lavora e/o si studia, coltivando per i primi le due libertà costituzionalmente garantite dall’art. 33, comma 1, Cost., per i secondi, con una scelta libera e consapevole di questo o di quel corso di studio, i semi di costruzione e di formazione della propria vita futura, per i terzi il diritto al lavoro come strumento di realizzazione della propria personalità.

La legge in oggetto, riconoscendo il diritto di iscriversi nello stesso momento a diversi corsi di laurea, certo con la garanzia di poter beneficiare degli strumenti e dei servizi a sostegno del diritto allo studio, compreso l’esonero totale o parziale dal versamento del contributo onnicomprensivo annuale (si veda l’art. 4 della legge), tradisce nel nome della possibilità, per “studenti particolarmente capaci e volenterosi (...), di acquisire più rapidamente e integrare fra loro le conoscenze, nonché di presentarsi con più competenze sul mercato occupazionale” – come si legge

¹⁸ Le parole della Ministra Messa qui citate sono reperibili al sito Internet: <https://www.mur.gov.it/it/news/mercoledi-06042022/approvata-dal-parlamento-la-legge-sulla-doppia-laurea>.

nelle relazioni di accompagnamento ai due disegni di legge presentati dal CNEL alla Camera dei deputati e al Senato nel giugno del 2019 –, il senso stesso dell’Università come comunità, come gruppo sociale capace di darsi effettivamente un ordinamento autonomo¹⁹. Si dirà a questo punto che ciò che è richiesto per gli studenti non può non valere, a maggior ragione, anche per i professori universitari, i quali dovrebbero sempre mostrare tutta la loro lealtà verso l’Università in cui prestano la loro attività lavorativa; chi scrive non ha problemi, infatti, a sostenere che certe prassi di doppie affiliazioni e/o di lauti incarichi a favore di chi magari insegna in un’Università pubblica da parte di un’Università privata sono soltanto il segnale del disfacimento dell’istituzione universitaria.

Positivi “e da salutare con favore”²⁰, paiono, invece, in questa prima ricognizione, sia l’intervento previsto a favore delle borse di studio per l’accesso all’Università, da parte dell’art. 12 del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152 (“Disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose”), convertito con modificazioni dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233, che, per il periodo di riferimento del PNRR, stabilisce una disciplina derogatoria, rispetto a quella vigente, relativamente agli importi delle borse di studio e ai requisiti di eleggibilità per l’accesso a esse, sia quello, sempre previsto dal medesimo testo di legge, all’art. 15, in materia di alloggi per gli studenti, che digitalizza le procedure e le modalità per la presentazione dei progetti e per l’erogazione dei relativi finanziamenti, promuovendo prioritariamente, a fini di perseguimento di elevati standard ambientali, la ristrutturazione, la trasformazione e l’acquisto di strutture e immobili già esistenti. In attuazione di queste disposizioni di legge, per un verso, con il decreto ministeriale n. 1320 del 17 dicembre 2021, si è ampliata la platea di chi usufruisce delle borse di studio, con un aumento generalizzato dell’entità delle medesime borse e misure incrementali per particolari categorie di studenti; per l’altro, con il decreto ministeriale n. 1257 del 30 novembre 2021 è stato emanato un bando di 467 milioni di euro per cofinanziare interventi per la realizzazione di strutture residenziali universitarie e la prospettiva ulteriore è quella di incentivare la realizzazione di alloggi per studenti anche da parte di soggetti privati, stimolando questi ultimi a investire, per triplicare i posti per gli studenti, come la Ministra Messa ha ricordato nell’audizione parlamentare più volte citata del

¹⁹ Non basta, nella prospettiva descritta nel testo, ciò che prevede l’art. 4, comma 2, della legge n. 33/2022, dove si assegna a un decreto del MUR, da adottare ai sensi dell’art. 17, comma 3, della legge 400/1988, il compito di stabilire, “ferma restando l’autonomia delle Università, i criteri in base ai quali è consentita l’iscrizione contemporanea a due corsi universitari con accesso a numero programmato a livello nazionale”.

²⁰ Così R. CALVANO, *Il reclutamento dei docenti*, cit., 30.

febbraio 2022²¹.

L'ultima riforma è, infine, quella originariamente contenuta nel disegno di legge n. 2285, "Disposizioni in materia di attività di ricerca e di reclutamento dei ricercatori nelle università e negli enti pubblici di ricerca", approvato dalla Camera dei deputati il 15 giugno 2021²², e che, proprio mentre il presente contributo, ormai nella sua stesura definitiva, era in fase di referaggio, è largamente confluita nel disegno legge di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, recante ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), approvato definitivamente dalla medesima Camera dei deputati il 29 giugno 2022, per esser poi promulgato e pubblicato lo stesso giorno come legge 29 giugno 2022, n. 79.

Nello spazio consentito da queste note, va segnalato che l'art. 14 del decreto-legge n. 36/2022, nella sua formulazione iniziale, si limitava, per dare attuazione ad alcune misure del PNRR, a disciplinare una procedura di chiamata diretta su posti da ricercatore di tipo A per studiosi che avessero ottenuto un c.d. Sigillo di Eccellenza (*Seal of Excellence*) a seguito della partecipazione a determinati bandi competitivi internazionali.

Tuttavia, forse di fronte alle difficoltà di riuscire ad approvare rapidamente il disegno di legge n. 2285, è stata impressa una grande accelerazione che, come ha affermato la Ministra Messa in audizione il 26 maggio 2022 presso le Commissioni riunite Affari costituzionali e Istruzione della Camera dei deputati²³, ha portato a introdurre nella legge di conversione del decreto-legge n. 36 la maggior parte del contenuto sostanziale del primo disegno di legge²⁴.

Facile notare, intanto, che non tutte le disposizioni che vanno a ingigantire l'art. 14 del decreto-legge n. 36 (con l'inserimento di ben 24 nuovi commi, da 6-bis a 6-vicies quater) siano davvero di stretta attuazione delle previsioni del PNRR sull'Università, delle sue pur importanti scadenze e dei suoi termini inderogabili. Ciò appare fortemente deprecabile, perché sarebbe stato, invece, assai più

²¹ Ma in tema di acquisizione di posti letto per studenti universitari a favore delle Università e di tutti i soggetti previsti dall'art. 1 della legge 14 novembre 2000 n. 338, nonché di altri soggetti pubblici e privati, mediante l'acquisizione del diritto di proprietà o, comunque, l'instaurazione di un rapporto di locazione a lungo termine, è intervenuta ora la legge n. 79/2022, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, recante ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR): vedi art. 14, 6-vicies quater del decreto-legge come modificato dalla legge di conversione.

²² Per qualche osservazione abbastanza critica sull'insieme delle disposizioni di questo disegno di legge, relativo alla disciplina del c.d. primo reclutamento, vedi ancora R. CALVANO, *Il reclutamento dei docenti*, cit., 21-23.

²³ L'audizione è reperibile al sito Internet: https://webtv.senato.it/webtv_comm?video_evento=240749.

²⁴ Attraverso l'emendamento 14.7 (testo 3) di iniziativa del senatore Francesco Verducci e di altri senatori.

opportuno che la creazione degli importanti contratti di ricerca, sostitutivi degli assegni di ricerca (art. 22 della legge n. 30 dicembre 2010, n. 240), l'incisione sulla figura del ricercatore universitario a tempo determinato, con l'eliminazione della distinzione tra ricercatori di tipo A e ricercatori di tipo B e la previsione di un unico contratto per ricercatore a tempo determinato della durata complessiva di sei anni non rinnovabile (art. 24 legge n. 240), e l'istituzione della nuova qualifica di tecnologo a tempo indeterminato (art. 24-ter legge n. 240), fossero avvenute all'interno di un testo più omogeneo e indirizzato esclusivamente all'Università; non a caso, nel disegno di legge n. 2285, erano previste anche, meritoriamente, disposizioni rivolte a uniformare la composizione delle commissioni giudicatrici, per i nuovi contratti da ricercatore universitario a tempo determinato, per evitare quella parcellizzazione dei regolamenti per il reclutamento dei ricercatori che ha contraddistinto tutta l'attuazione della legge n. 240 del 2010, che nulla ha a che fare con un'autonomia degli Atenei coniugata con la loro responsabilità. Di questa disciplina non è rimasta traccia nella legge n. 79/2022, di conversione del decreto-legge n. 36.

Soprattutto, però, ai fini di questo articolo assume rilievo la sostituzione dell'art. 15, ancora della legge n. 240, "Settori concorsuali e settori scientifico-disciplinari", con un nuovo art. 15 dal titolo "Gruppi e settori-scientifico disciplinari" (vedi comma 6-bis dell'art. 14 del decreto-legge n. 36, come modificato dalla legge di conversione n. 79/2022), "[a]l fine di garantire la corretta attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, nell'ambito della Missione 4, Componente 1, Riforma 1.5, del suddetto Piano". Anche per questo aspetto, è dubbio che il PNRR richiedesse proprio questo specifico intervento, che porterà a sostituire gli attuali Settori concorsuali (SC), sinora raggruppati in macrosettori concorsuali, con i nuovi gruppi-scientifico disciplinari; gruppi che dovranno essere definiti, "secondo criteri di affinità e attinenza scientifica, formativa e culturale", attraverso un decreto non regolamentare del MUR, che dovrà essere adottato su proposta del CUN (si noti che l'oramai "vecchio" testo dell'art. 15 della legge n. 240 prevedeva soltanto il parere del CUN). I nuovi gruppi scientifico-disciplinari, il cui numero non potrà superare quello degli attuali SC, oltre a servire, come già questi ultimi, ai fini delle procedure per il conseguimento dell'abilitazione scientifica nazionale, vedranno notevolmente ampliato il loro spettro di azione: essi, infatti, recita la norma, sono utilizzati per le procedure pubbliche di selezione dei contratti da ricercatore a tempo determinato e per le chiamate dei professori di prima e di seconda fascia, cosa per cui sinora sono stati utilizzati i settori scientifico-disciplinari (SSD); "sono il riferimento per l'inquadramento dei professori di prima e di seconda fascia e dei ricercatori"; "sono il riferimento

per l'adempimento degli obblighi didattici da parte del docente"; infine, "possono essere articolati in settori scientifico-disciplinari che concorrono alla definizione degli ordinamenti didattici di cui all'art. 17, commi 95 e seguenti, della legge 15 maggio 1997, n. 127 e all'indicazione della relativa afferenza dei professori di prima e seconda fascia e dei ricercatori".

Un giudizio meditato sugli effetti di questa profonda ristrutturazione del "contenitore" dei SSD, i quali dovranno essere ricondotti ai gruppi scientifico-disciplinari, ma anche razionalizzati e aggiornati²⁵ una prima volta dal decreto di natura non regolamentare già citato e poi aggiornati a cadenza triennale, potrà darsi, evidentemente, solo quando sarà disponibile la proposta del CUN di concreta definizione dei gruppi scientifico-disciplinari. Desta, però, sin d'ora una certa preoccupazione la circostanza che non saranno più i SSD, più circoscritti, determinati e precisi dei gruppi scientifico-disciplinare, a costituire il perimetro su cui costruire i bandi di concorso e a essere il riferimento dello stesso inquadramento giuridico complessivo dei docenti universitari.

In attesa di sapere se i nuovi gruppi scientifico-disciplinari finiranno per coincidere quasi integralmente con gli attuali SC, se emergerà, invece, una loro significativa differenziazione o se, addirittura, i vecchi macrosettori concorsuali, che, una volta entrato in vigore il decreto non regolamentare di definizione dei gruppi scientifico-disciplinari, per tutte le disposizioni legislative e regolamentari dove ci si riferisce a essi, così come ai SC, dovranno intendersi riferiti ai gruppi scientifico-disciplinari, potranno eventualmente coincidere proprio con alcuni di questi ultimi, è ancora ai SC, peraltro, che ci si deve rivolgere esaminando il testo di modifica del decreto ministeriale 22 ottobre 2004, n. 270 e il suo impatto sulla revisione delle classi di laurea.

²⁵ La revisione dei SSD è, in realtà, oggetto di discussione almeno dal 2018, quando fu chiesto al CUN, da parte della allora Ministra Valeria Fedeli, di esprimersi sia sulla revisione complessiva delle classi di corso di studio sia sull'aggiornamento della classificazione dei SSD. Il CUN adottò nel maggio di quell'anno un parere generale intitolato: *Per un modello di aggiornamento e razionalizzazione della classificazione dei saperi accademici e del sistema delle classi di corso di studio, anche in funzione della flessibilità e dell'internazionalizzazione dell'offerta formativa*, reperibile al sito Internet: <https://www.osservatoriouniversita.unimib.it/documenti/cun-parere-generale-n-22-del-7-maggio-2018-parere-sulla-revisione-dei-settori-scientifico-disciplinari/>.

3. La riforma delle classi di laurea: una prima analisi del testo di modifica del d.m. n. 270 del 2004

In tema di revisione delle classi di laurea, il PNRR stabilisce una specifica linea di intervento (*Riforma 1.5: Riforma delle classi di laurea*) secondo cui “La riforma prevede l’aggiornamento dei curricula universitari, riducendo i rigidi confini esistenti che limitano fortemente la possibilità di creare percorsi interdisciplinari”; il testo prosegue indicando che “Ci si attende, inoltre, che essa amplii le possibilità di attuazione di programmi di formazione professionale introducendo classi di laurea innovative professionalizzanti”.

È proprio “in attuazione degli obiettivi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza” che l’art. 14 del decreto-legge n. 152/2021, prima citato, integra l’art. 17, comma 95, legge 15 maggio 1997, n. 127 – la disposizione che fonda la disciplina di attuazione dell’ordinamento degli studi dei corsi universitari, contenuta nel già citato decreto ministeriale 22 ottobre 2004, n. 270 – con una previsione che pare utile riportare integralmente: “1. Nell’ambito dei criteri generali di cui al primo periodo, al fine di promuovere l’interdisciplinarietà dei corsi di studio e la formazione di profili professionali innovativi, una parte dei crediti formativi complessivi può essere riservata ad attività affini o integrative, comunque relative a settori scientifico-disciplinari o ad ambiti disciplinari non previsti per le attività di base o per le attività caratterizzanti del corso di studio. Tali attività possono essere organizzate sotto forma di corsi di insegnamento, laboratori, esercitazioni, seminari o altre attività, purché finalizzate all’acquisizione di conoscenze e abilità funzionalmente correlate al profilo culturale e professionale identificato dal corso di studio. 2. In coerenza con gli obiettivi di cui al comma 1, con i decreti di cui all’art. 17, comma 99, della legge 15 maggio 1997, n. 127²⁶, si provvede alla razionalizzazione e all’aggiornamento dei settori scientifico-disciplinari, nell’ambito dei quali sono raggruppati gli insegnamenti, anche al fine di assicurare la loro rispondenza agli elementi di flessibilità e di interdisciplinarietà di cui al comma 1”.

A sua volta l’art. 14-bis del medesimo decreto, “[a]l fine di promuovere l’interdisciplinarietà dei corsi di studio e la formazione di profili professionali innovativi e altamente specializzati in grado

²⁶ La più volte citata legge n. 79/2022, di conversione del decreto-legge n. 36 del 2022, abroga il comma 99 dell’art. 17 della legge n. 127 del 1997 e conseguentemente sostituisce l’inciso “decreti di cui all’art. 17, comma 99, della legge 15 maggio 1997, n. 127”, con la seguente frase “decreti di cui all’art. 15, comma 1, della legge 30 dicembre 2010, n. 240”.

di soddisfare i fabbisogni espressi dal mondo del lavoro e dalle filiere produttive nazionali, nonché di migliorare e ampliare l’offerta formativa universitaria anche attraverso la sua integrazione con le correlate attività di ricerca, sviluppo e innovazione”, assegna un cospicuo contributo per gli anni 2022-2028 “alle Università che promuovono, nell’ambito della propria autonomia, la stipula di ‘Patti territoriali per l’alta formazione per le imprese’ (...), con imprese ovvero enti o istituzioni di ricerca pubblici o privati, nonché con altre Università, pubbliche amministrazioni e società pubbliche”. Ai fini del potenziale impatto sugli ordinamenti delle classi di corso di studio va segnalato che la progettualità dei Patti è volta, in particolare, “a promuovere l’offerta formativa di corsi universitari finalizzati alla formazione delle professionalità, anche a carattere innovativo, necessarie allo sviluppo delle potenzialità e della competitività dei settori e delle filiere in cui sussiste mancata corrispondenza tra domanda e offerta di lavoro, con particolare riferimento alle discipline STEM – *Science, Technology, Engineering and Mathematics*, anche integrate con altre discipline umanistiche e sociali”.

È in questa cornice complessiva che si colloca la bozza di decreto che vuole modificare il regolamento recante norme concernenti l’autonomia didattica degli Atenei, approvato con il decreto ministeriale n. 270 del 2004²⁷, testo su cui vi è stato un parere non favorevole del CUN, reso il 24 marzo 2022²⁸, che risulta largamente condivisibile, come si dirà, e un parere favorevole della CRUI, reso il 17 marzo 2022²⁹, che invece pare dai toni sin troppo elogiativi³⁰.

²⁷ Il testo della proposta di revisione del decreto ministeriale è reperibile al sito Internet: <http://www.artecweb.org/didattica-e-formazione/parere-cun-su-modifica-dm-270-2004/>

²⁸ Il parere è reperibile al sito Internet <https://www.cun.it/provvedimenti/sessione/307/parere/parere-del-24-03-2022>.

²⁹ Il parere è reperibile al sito Internet: <https://www.roars.it/online/parere-crui-sulla-riforma-delle-classi-di-laurea/>.

³⁰ Il parere è davvero molto sintetico e può essere riportato integralmente: “La CRUI ha accolto favorevolmente lo spirito della riforma che mira a due obiettivi principali, il rafforzamento della interdisciplinarietà e l’inserimento di elementi di maggiore flessibilità nei corsi di studi universitari, cambiamenti che si rendono necessari al fine di fronteggiare il disallineamento emergente tra offerta formativa e domanda occupazionale. La CRUI, consapevole che flessibilità e interdisciplinarietà devono intercettare le caratterizzazioni dei singoli percorsi formativi dei corsi di laurea e laurea magistrale, esprime parere favorevole: alla definizione degli ambiti disciplinari mediante cui sono strutturate le classi di laurea sostituendo i settori scientifico disciplinari con i settori concorsuali di cui all’art. 15 della legge n. 240/2010; all’adeguamento del regolamento alle nuove categorie di lauree e lauree magistrali professionalizzanti o abilitanti all’esercizio delle professioni. La CRUI condivide la necessità dell’introduzione di singoli interventi puntuali che dotino gli Atenei di una maggiore flessibilità nell’ideazione e nella progettazione dei corsi che eliminino gli attuali vincoli (in parte già superati con il DM 1154) al fine di meglio delineare specifici profili professionali potenziali ed emergenti, anche in ragione del necessario ancoraggio al quadro europeo di riconoscibilità delle competenze e dei profili professionali. La CRUI condivide la maggior flessibilità che la riforma porterà dal lato studente, consentendo al singolo studente non solo di poter costruire il proprio percorso con un maggiore grado di libertà – ferma restando l’acquisizione della soglia caratterizzante – associando più opzioni formative proposte e attive nell’ateneo di iscrizione, oppure disponibili sul territorio nazionale (Erasmus Italiano) e internazionale”.

I propositi del testo di riforma, “una piccola rivoluzione nel mondo dell’Università” secondo la Ministra Messa³¹, sono indicati negli *Elementi illustrativi* che accompagnano la bozza di decreto, enfatizzando in diversi passaggi “la necessità di superare le *ossificazioni* che nel tempo hanno spinto la formazione universitaria verso una non adeguata aderenza ai modelli europei”, l’esigenza di “una *revisione, culturale e organizzativa* dell’attuale sistema delle classi di laurea”, la realizzazione “di un primo passo finalizzato al *superamento degli ‘steccati’ disciplinari assai rigidi* presenti nel nostro ordinamento e che non trovano analogia nelle principali esperienze comparate, né nel sistema europeo della ricerca ove vigono classificazioni delle aree del sapere assai più ampie ed eterogenee (v. i settori ERC)”. Ma, soprattutto, centrale è il conseguimento dei citati obiettivi del PNRR, nelle scadenze temporali che prevedono una piena operatività della misura al quarto quadrimestre del 2023, attraverso “il rafforzamento della *interdisciplinarietà* e l’inserimento di elementi di maggiore *flessibilità* nei corsi di studi universitari”, le due magiche parole, evidenziate non a caso in corsivo, che orientano tutta l’impostazione della revisione del decreto.

In concreto la proposta di revisione, frutto dell’elaborazione di un apposito Gruppo di lavoro³², prevede una serie di significativi interventi, a partire da: *a) una nuova definizione di ambito disciplinare*, non più inteso come “un insieme di settori scientifico-disciplinari (d’ora innanzi anche SSD), culturalmente e professionalmente affini, definito dai decreti ministeriali” istitutivi delle classi di corso di studio, ma come “un insieme di settori concorsuali (d’ora innanzi anche SC), di cui all’art. 15 della legge 30 dicembre 2010, n. 240”, senza più fare inoltre riferimento all’affinità culturale e professionale³³. Questo passaggio non è indolore, potendo intanto incidere negativamente sul valore legale del titolo di studio, come segnalato nel parere del CUN, visto che, secondo quanto recita il decreto ministeriale n. 270/2004, “i titoli conseguiti al termine dei corsi di studio dello stesso livello, appartenenti alla stessa classe, hanno identico valore legale”, valore assicurato poi dal processo di accreditamento, mediante la verifica della qualità dei contenuti dei percorsi formativi e della garanzia dei necessari standard qualitativi. Una eccessiva diversificazione, negli ordinamenti didattici della medesima classe di corso di studio, prodotta da ambiti disciplinari

³¹ Si veda l’audizione parlamentare, presso la Commissione Cultura della Camera dei Deputati dell’8 febbraio 2022, cit.

³² La cui composizione si può trovare al sito Internet: <https://www.ilsole24ore.com/art/dal-2023-classi-laurea-flessibili-ed-erasmus-atenei-italiani-AEgrPOHB>.

³³ Si veda art. 1, comma 1, lett. i) del d.m. 270/2004, come modificato dal testo di riforma.

costruiti sui settori concorsuali, potrebbe infatti determinare il venir meno dell'equivalenza dei titoli rilasciati dalle singole Università.

I settori concorsuali, d'altra parte, sono stati introdotti dal citato art. 15 della legge n. 240/2010 per consentire le procedure di reclutamento che richiedono, per la formazione delle commissioni, un congruo numero di professori di prima fascia. Questa diversa finalità dei SC è ben evidenziata ancora dal CUN, che rileva che “[i] settori concorsuali non sono adatti a identificare le discipline di insegnamento (...) perché possono raggruppare settori scientifico-disciplinari non intercambiabili ai fini didattici”. Per fare solo due esempi nel SC 09/A1 – Ingegneria aeronautica, aerospaziale e navale rientrano sette SSD molto variegati: ING-IND/01 – Architettura navale, ING-IND/02 – Costruzioni e impianti navali e marini, ING-IND/03 – Meccanica del volo, ING-IND/04 – Costruzioni e strutture aerospaziali, ING-IND/05 – Impianti e sistemi aerospaziali, ING-IND/06 – Fluidodinamica, ING-IND/07 – Propulsione aerospaziale; a sua volta nel SC 06/N1 – Scienze delle professioni sanitarie e delle tecnologie mediche applicate rientrano gli assai diversi SSD: MED/46 – Scienze tecniche di medicina di laboratorio, MED/47 – Scienze infermieristiche ostetrico-ginecologiche, MED/48 – Scienze infermieristiche e tecniche neuro-psichiatriche e riabilitative, MED/50 – Scienze tecniche mediche applicate. Come si può pensare che gli insegnamenti, attivati rispettivamente nei SSD Architettura navale e Impianti e sistemi aerospaziali del SC Ingegneria aeronautica, aerospaziale e navale, piuttosto che nei SSD Scienze tecniche di medicina di laboratorio e Scienze infermieristiche e tecniche neuro-psichiatriche e riabilitative del SC Scienze delle professioni sanitarie e delle tecnologie mediche applicate, possano essere davvero fungibili gli uni agli altri?

È sempre il CUN a evidenziare, poi, in un passo che si riporta integralmente, che “I decreti ministeriali di definizione delle classi di laurea individuano per ciascuna classe una tabella delle attività formative indispensabili e definiscono ambiti disciplinari, spesso ben più ampi e multidisciplinari dei settori concorsuali, progettati per garantire notevole flessibilità per la realizzazione dei percorsi formativi e in organico rapporto con gli obiettivi formativi dei corsi”. La sostituzione automatica (“meccanicistica” dice il CUN) dei SSD nei SC³⁴ introdurrebbe, allora, incertezza sia nelle tabelle della classe sia negli ordinamenti didattici dei corsi di studio, attivati nei

³⁴ In conseguenza di questa sostituzione, nella bozza di decreto i SC rimpiazzano i SSD sia nell'art. 11, comma 3, lett. c, sia nell'art. 12, comma 2, lett. a. Il CUN propone il ripristino nel testo attualmente vigente.

diversi Atenei, rendendo complicato assicurare il raggiungimento degli obiettivi culturali della classe³⁵.

L'analisi di alcuni singoli SC evidenzia ulteriori difficoltà anche nella stessa sostituzione automatica dei SSD. La corrispondenza tra SSD e SC è per la maggior parte dei settori concorsuali uno ad uno (ad esempio al SSD IUS/01 – Diritto privato corrisponde solo il SC 12/A1), ma vi sono casi di afferenza di alcuni SSD a più SC³⁶. In questa circostanza la corrispondenza tra SSD e SC non sarebbe univoca e determinerebbe una seria problematicità nella composizione degli ambiti disciplinari delle classi dei relativi corsi di studio.

b) Quanto alle *lauree professionalizzanti* la proposta mira a introdurre una previsione secondo la quale i corsi di studio abilitanti all'esercizio di professioni, nonché i corsi di laurea professionalizzanti, oggetto della legge n. 163/2021, esaminata nel paragrafo precedente, oltre a dover possedere tutti gli obiettivi previsti per la generalità dei corsi di studio, “hanno altresì l'obiettivo di fornire conoscenze e competenze professionalizzanti immediatamente esercitabili”³⁷. Il parere del CUN non fornisce alcuna osservazione su questo profilo, che del resto appare soltanto come il necessario completamento all'interno del regolamento sulle classi di laurea della nuova disciplina legislativa³⁸.

c) La proposta di revisione del decreto vorrebbe introdurre, poi, quello che negli *Elementi illustrativi* è definito il c.d. *Erasmus italiano*, assegnando ai regolamenti didattici di Ateneo la disciplina delle “modalità di acquisizione di parte dei crediti in altri atenei italiani, sulla base di convenzioni di mobilità stipulate tra le istituzioni interessate”³⁹. L'idea non è priva di interesse, potendo contribuire a personalizzare il percorso formativo di ogni singolo studente, e appare

³⁵ In adesione a quanto sostenuto dal CUN è anche il documento predisposto dal Consiglio direttivo dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Sulle proposte di riforma del DM 270 del 2004*, reperibile al sito Internet:

https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/images/comunicazioniSoci/Sulle_proposte_di_riforma_del_DM_270_de_l_2004.pdf.

³⁶ Ad esempio FIS/01 – Fisica sperimentale che fa parte sia di 02/A1, Fisica sperimentale delle interazioni fondamentali, insieme a FIS/04 – Fisica nucleare e subnucleare, sia di 02/B1, Fisica sperimentale della materia, insieme a FIS/03 – Fisica della materia; oppure IUS/09 – Istituzioni di diritto pubblico che fa parte sia del SC 12/C1, Diritto costituzionale, insieme a IUS/08 – Diritto costituzionale, sia del SC 12/D1, Diritto amministrativo, insieme ad IUS/10 – Diritto amministrativo; o ancora M-EDF/01 – Metodi e didattiche delle attività motorie e M-EDF/02 – Metodi e didattiche delle attività sportive che rientrano in ben 9 diversi SC, appartenenti oltre tutto a tre differenti Aree CUN, 05 – Scienze biologiche, 06 – Scienze mediche e 11 – Scienze storiche, filosofiche, pedagogiche, psicologiche.

³⁷ Vedi art. 3, comma 6-bis, del d.m. 270/2004, come modificato dal testo di riforma.

³⁸ In questo senso anche i citati *Elementi illustrativi* che accompagnano la bozza di decreto.

³⁹ Art. 5, comma 5-bis, del d.m. 270/2004, come modificato dal testo di riforma.

certamente ben diversa dalla sopra criticata (vedi il paragrafo 2) previsione della legge n. 33/2022, sull'iscrizione contemporanea a due corsi di istruzione superiore. Evidentemente la mobilità che ne deriva, non priva di costi e per sostenere la quale si dovranno destinare apposite risorse economiche (così anche il parere del CUN), dovrà essere regolamentata attentamente negli accordi tra Atenei e nei *learning agreement* richiamati negli *Elementi illustrativi* più volte citati, in modo da impedire qualsiasi comportamento opportunistico, nella ricerca della frequenza e/o del sostenimento di un esame in un Ateneo diverso da quello di appartenenza, anche specificando, come suggerito sempre dal CUN, con una richiesta di integrazione alla bozza di decreto, “che in ogni caso è necessario che i crediti acquisiti corrispondano ad attività formative coerenti con l’ordinamento del corso di studi”.

d) La bozza prevede anche l’introduzione di una seconda tipologia di attività affini e integrative, sotto forma di insegnamenti, laboratori, esercitazioni, seminari o altre attività, “finalizzate all’acquisizione di conoscenze e abilità funzionalmente correlate al profilo culturale e professionale proposto”, per le quali è stabilito *il divieto di utilizzare ambiti disciplinari già previsti per le attività di base o caratterizzanti*⁴⁰. Un vincolo di questa natura è stato introdotto e abolito più volte nel corso del tempo, sino alla nota MUR 9612 del 6 aprile 2021, ricordata nel parere del CUN, secondo la quale “per gli Atenei è possibile prendere in considerazione, per le attività affini o integrative, anche settori di base e caratterizzanti, se questo consente un migliore conseguimento degli obiettivi formativi del Corso”⁴¹. Ha ben ragione il CUN a rilevare che tale irrigidimento, pur ampliando – positivamente, secondo chi scrive – la multidisciplinarietà e la diversificazione dei singoli percorsi formativi, per l’obbligo di non poter ripetere tra le attività formative affini o integrative gli ambiti disciplinari delle attività di base e caratterizzanti, comporterebbe però la necessità di riscrivere completamente gran parte degli ordinamenti didattici, con un aggravio molto forte per gli Atenei. Si aggiunga che, mentre la già citata disposizione di integrazione dell’art. 17, comma 95, legge n.

⁴⁰ Vedi art. 10, comma 5, lettera b-bis, del d.m. 270/2004 come modificato dal testo di riforma. Sopravvive alla proposta di revisione la previsione dell’art. 10, comma 5, lettera b, secondo la quale i corsi di studio dovranno prevedere “attività formative in uno o più ambiti disciplinari affini o integrativi a quelli di base e caratterizzanti, anche con riguardo alle culture di contesto e alla formazione interdisciplinare”. Il decreto ministeriale 3 febbraio 2021, n. 133, permette alle Università, nella loro autonomia, di definire tali attività, nel regolamento didattico del corso di studio, in coerenza con gli obiettivi del percorso formativo. Sono i CFU complessivamente assegnati a tali attività, ma non i SSD, a essere indicati nell’ordinamento didattico, soggetto all’approvazione ministeriale, previo parere del CUN.

⁴¹ Resta abbastanza dubbio, peraltro, quanto affermato nella nota ministeriale citata nel testo, visto che il decreto ministeriale n. 133/2021 appena menzionato, oggetto dell’interpretazione della nota, stabilisce, all’art. 1, comma 2, che “Possono far parte delle attività affini o integrative tutte le attività formative relative a SSD non previsti per le attività di base e/o caratterizzanti (...), che assicurino una formazione multi e inter-disciplinare dello studente”.

127/1997, da parte dell'art. 14 del decreto-legge n. 152/2021, prevede una mera possibilità di riservare una parte dei crediti formativi complessivi ad attività affini o integrative, su SSD o ambiti disciplinari non previsti per le attività di base o caratterizzanti, il testo del decreto revisionato stabilisce che i corsi di studio dovranno prevedere attività formative affini o integrative su SSD diversi da quelli delle attività di base o caratterizzanti.

e) Da raccordare con quest'ultima previsione sono le altre proposte di modifica dell'art. 10 del decreto ministeriale n. 270 del 2004, in primo luogo la possibilità di utilizzare, in sede di adozione in ogni Università degli ordinamenti dei corsi di studio, triennali o magistrali, negli ambiti riservati dalle tabelle ministeriali alle attività formative di base o caratterizzanti, insegnamenti o altre attività formative che rientrano in ulteriori settori concorsuali, nel rispetto degli obiettivi formativi della relativa classe di corso di studio, nel limite massimo di un 10% dei crediti necessari per il conseguimento del titolo di studio⁴². Inserendo, infatti, dentro ai diversi ambiti disciplinari, relativi alle attività di base o caratterizzanti, insegnamenti estranei ai SSD su cui sono costruite le tabelle, si riduce ovviamente lo spazio per prefigurare insegnamenti affini o integrativi, visto il divieto di riprodurre tra le attività affini o integrative settori già impiegati per le attività di base o caratterizzanti. Quanto all'impiego dei SC e non dei SSD, esso è la conseguenza della modifica proposta dal decreto e già analizzata criticamente in precedenza (vedi punto a).

Ma questa disposizione comporta due ulteriori appunti: già il decreto ministeriale n. 289 del 25 marzo 2021, in via sperimentale, aveva attribuito alle Università entro il 20% della loro offerta formativa di sfruttare l'opportunità ora riconosciuta dal nuovo art. 10 del decreto ministeriale, previa però l'approvazione ministeriale, sentito il CUN, ed escludendo "i corsi di studio preordinati all'esercizio delle professioni legali o regolate dalla normativa UE e i corsi di studio direttamente abilitanti all'esercizio professionale". Inoltre, il decreto ministeriale n. 1154 del 14 ottobre 2021 prevede la possibilità di accreditare *nuovi corsi di studio* che utilizzano, negli ambiti disciplinari relativi alle attività di base e caratterizzanti, ulteriori settori scientifico-disciplinari rispetto a quelli previsti dalle tabelle allegate ai decreti ministeriali delle classi di laurea e laurea magistrale, nel rispetto degli obiettivi formativi della relativa classe. Trattandosi di nuovi corsi di studio è necessaria una approvazione da parte del CUN, sull'aderenza dei settori introdotti agli obiettivi formativi della classe.

⁴² Vedi art. 10, commi 2-bis e 4-bis, del d.m. 270/2004 come modificato dal testo di riforma.

La proposta di modifica in esame generalizza questa eventualità a tutti i corsi di studio esistenti, con la citata soglia del 10%, in sede di *adozione* degli ordinamenti di studi. Opportunamente il parere del CUN ha evidenziato che la circostanza che la modifica avvenga in fase di *adozione* e non in fase di *predisposizione* comporta che non sarà necessaria un'approvazione da parte del CUN e conseguentemente una verifica "esterna", *super partes*, della coerenza delle attività formative inserite agli obiettivi formativi della classe. La verifica ministeriale che conclude il procedimento di approvazione delle modifiche degli ordinamenti dei corsi di studio è di grande importanza, perché impedisce che l'autonomia si trasformi in autoreferenzialità, quella che, a volte, si riscontra nelle proposte dei singoli Atenei. La consultazione con le organizzazioni rappresentative – a livello nazionale e internazionale – della produzione di beni e servizi, delle professioni, riportata in forma sintetica nei quadri A1.b delle Schede SUA dei corsi di studio dei vari anni accademici, mostra, del resto, in molti casi carenze dal punto di vista della numerosità e significatività delle organizzazioni effettivamente consultate, laddove è questo il momento cruciale in cui le Università dovrebbero recepire le necessità del mondo produttivo e dei settori economici. Con consultazioni poco strutturate e con la contemporanea possibilità di introdurre revisioni di rilievo nei corsi di studio, senza alcun vaglio esterno, può essere forte la tentazione delle Università di soddisfare logiche legate ai requisiti di docenza dei professori e ricercatori presenti sui diversi SSD, creando "corsi macedonia", piuttosto che le sbandierate esigenze del decreto di riforma di ampliare le future possibilità lavorative degli studenti, "sia in funzione di specifici profili professionali sia rispetto a profili professionali potenziali ed emergenti" (v. gli *Elementi illustrativi* più volte citati).

Sempre nell'art. 10, in tema di "corsi preordinati all'accesso alle attività professionali", la bozza di decreto espunge l'esplicito riferimento ad essi nel contesto della determinazione del numero minimo di crediti che gli ordinamenti didattici devono riservare a ogni attività formativa e ad ogni ambito disciplinare⁴³; qui il parere del CUN evidenzia opportunamente che l'eliminazione di questo inciso ignora "le peculiarità dei Corsi [quali esemplificativamente le classi di laurea magistrale a ciclo unico in Medicina e chirurgia, Odontoiatria e protesi dentaria e Giurisprudenza] che prevedono regole di accreditamento europee, finalizzate al riconoscimento delle qualifiche professionali dei laureati e all'esercizio delle professioni regolamentate in più Stati membri"⁴⁴, per i

⁴³ Vedi art. 10, commi 2 e 4, del d.m. 270/2004 come modificato dal testo di riforma.

⁴⁴ Analogamente riprendendo il parere del CUN anche il documento predisposto dal Consiglio direttivo dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Sulle proposte di riforma del DM 270 del 2004*, cit.

quali il numero di crediti già determinati dai decreti ministeriali di definizione delle classi di laurea è superiore al 50% dei crediti stessi per le lauree triennali e al 40% per le lauree magistrali⁴⁵. Che la bozza di decreto voglia applicare a tutte le classi gli obblighi sulle percentuali massime di crediti vincolabili nelle tabelle delle attività formative è confermato, ancora nel testo della bozza di decreto, dalla disposizione che stabilisce che tali disposizioni “si applicano ai corsi preordinati all’accesso alle attività professionali, anche ove regolate dalla normativa dell’Unione europea, nonché ai corsi direttamente abilitanti all’esercizio professionale, compatibilmente con i vincoli posti dall’accesso alle professioni o ai relativi esami di Stato”⁴⁶.

f) In una prospettiva di massima flessibilità devono anche essere viste due ultime proposte di modifica, riguardanti, da un lato, la possibilità riconosciuta ai regolamenti didattici di permettere che lo studente richieda “di conseguire il titolo secondo un piano di studi individuale comprendente anche attività formative diverse da quelle previste dal regolamento didattico, purché presenti nell’offerta formativa disponibile”⁴⁷, dall’altro, la previsione che “[a]l raggiungimento dei requisiti di docenza ai fini dell’accreditamento (...) dei corsi di studio concorre anche lo svolgimento delle attività formative da parte di docenti afferenti ad altro settore concorsuale comunque ricompresi nel medesimo macrosettore”, con il conseguente computo dello svolgimento di tali attività al fine dell’adempimento degli obblighi didattici dei docenti⁴⁸. Nell’un caso la flessibilità pare premiante, perché per esempio permetterebbe allo studente di poter “accedere anche a insegnamenti attivi in anni accademici diversi da quello di immatricolazione (purché l’offerta formativa sia ancora accessibile)”, secondo quanto si legge negli *Elementi illustrativi*, e lo stesso CUN è sostanzialmente favorevole⁴⁹; nel secondo caso, invece, la flessibilità pare non fare rima con responsabilità, perché ricorrendo ai macrosettori si allentano eccessivamente i requisiti di docenza ai fini dell’accreditamento dei corsi di studio, e la giusta esigenza di sostenibilità dei corsi rischia di diventare liquidità dei medesimi. Il CUN ha evidenziato non a caso che questa disposizione

⁴⁵ Per fare un esempio, il decreto 25 novembre 2005, “Definizione della classe del corso di Laurea magistrale in Giurisprudenza”, prevede 216 CFU minimi vincolati su un totale di 300 CFU, ovvero il 72% di crediti minimi già vincolati, che, se venisse approvata questa disposizione, dovrebbero essere sottoposti a completa revisione.

⁴⁶ Vedi art. 10, comma 4-ter, del d.m. 270/2004 come modificato dal testo di riforma.

⁴⁷ Vedi art. 11, comma 4-bis, del d.m. 270/2004 come modificato dal testo di riforma.

⁴⁸ Vedi art. 12, comma 4-bis, del d.m. 270/2004 come modificato dal testo di riforma.

⁴⁹ Il parere del CUN ritiene la disposizione “di fatto già compatibile con la normativa attuale” e si limita a suggerire di utilizzare l’espressione “purché coerenti con l’ordinamento del corso di studi”, al posto di “purché presenti nell’offerta formativa disponibile”, chiudendo un po’ il recinto della libertà riconosciuta allo studente nella predisposizione del piano di studi individuale.

dovrebbe essere collocata nel decreto ministeriale n. 1154 del 2021, già citato che disciplina le regole di accreditamento, valutazione iniziale e periodica dei corsi di studio, e nel merito ha sottolineato che l'uso dei macrosettori deve essere preceduto "da una loro revisione, nell'ambito di una più ampia revisione della classificazione dei saperi"⁵⁰.

4. *Segue: problemi applicativi della riforma delle classi di laurea attraverso alcune simulazioni su corsi di studio dell'Università degli Studi dell'Insubria*

I problemi applicativi posti da varie disposizioni della bozza di decreto, prima analizzati, sono ora illustrati in due simulazioni, immaginando quindi di sostituire insegnamenti in SSD "anomali", perché potenzialmente capaci di snaturare gli obiettivi formativi della classe di un corso di studio, per due corsi di studio in Giurisprudenza e Scienze del turismo attivati nell'Università degli Studi dell'Insubria.

L'esercizio è fatto a partire dall'ordinamento didattico di ciascuno dei due corsi di studio, ipotizzando che l'Ateneo sfrutti le opportunità nella progettazione dei regolamenti dei corsi di studio, previste dalle modifiche introdotte dalla proposta di decreto in esame, nel nome della flessibilità e dell'interdisciplinarietà. Nulla viene prefigurato, ovviamente, con riferimento alle consultazioni con le parti interessate che costituirebbero, in base alla normativa vigente, le principali motivazioni per richiedere l'inserimento di nuovi insegnamenti.

Il corso di laurea magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza prevede un numero minimo di 86 crediti per le attività di base ed un numero minimo di 130 crediti per le attività caratterizzanti, come riportato nella tabella che segue (Tabella n. 1), dando conto solo però delle attività di base. La penultima colonna della tabella riporta per ogni SSD il corrispondente SC, l'ultima colonna mostra per ciascun SC gli ulteriori SSD, qualora effettivamente presenti.

⁵⁰ Solo di tipo "tecnico" è il rilievo riguardante, infine, l'art. 11, comma 3-bis, che prevede che gli Atenei determinino in maniera autonoma i crediti assegnati a ciascuna attività formativa. L'art. 11 tuttavia si riferisce ai regolamenti didattici, per cui, come anche segnalato dal CUN, la disposizione deve essere trasferita nella disciplina dell'art. 12.

Il passaggio automatico dai SSD ai SC comporterebbe l’inserimento dei due SC 12/C1 – Diritto costituzionale e 12/D1 – Diritto amministrativo al posto del SSD IUS/09 – Istituzioni di diritto pubblico, quest’ultimo presente in entrambi i SC.

Tabella n. 1 – Attività di base per il corso di laurea magistrale in Giurisprudenza

Ambito disciplinare	Settore	CFU	SC	Ulteriori SSD nel SC
Costituzionalistico	IUS/08 Diritto costituzionale IUS/09 Istituzioni di diritto pubblico IUS/11 Diritto ecclesiastico e canonico	18	12/C1 12/C1 12/D1 12/C2	IUS/09 IUS/08 IUS/10
Filosofico-giuridico	IUS/20 Filosofia del diritto	15	12/H3	
Privatistico	IUS/01 Diritto privato	25	12/A1	
Storico-giuridico	IUS/18 Diritto romano e diritti dell'antichità IUS/19 Storia del diritto medievale e moderno	28	12/H1 12/H2	

Di conseguenza la disponibilità di altri SSD consente, con riferimento al SC 12/D1, di sostituire IUS/09 – Istituzioni di diritto pubblico con IUS/10 – Diritto amministrativo (SSD al momento presente tra le attività caratterizzanti), mentre con riferimento al SC 12/C1 di sostituire ancora IUS/09 con IUS/08 – Diritto costituzionale, già incluso tra le attività di base.

La modifica dell’art. 10, comma 2, del decreto ministeriale n. 270, analizzata nel paragrafo precedente, riporta al 50% i crediti fissati dai decreti ministeriali della classe, così che una parte di essi non sarà più vincolante. Inoltre, la modifica dell’art. 10, comma 2-bis permette, in sede di adozione degli ordinamenti, la previsione di insegnamenti o altre attività ulteriori rispetto a quelle previste dalle tabelle allegate ai decreti ministeriali di definizione delle classi. È possibile astrattamente, in questo scenario, introdurre insegnamenti del SSD MED/43 – Medicina legale, posizionato tra le attività formative affini e integrative, tra le attività di base, in sostituzione di IUS/20 – Filosofia del diritto, senza alcun riscontro esterno, in particolare da parte del CUN. La collocazione del SSD MED/43 tra le attività di base permetterebbe, inoltre, di utilizzare il docente titolare dell’insegnamento come docente di riferimento e contribuire così a soddisfare i requisiti di docenza previsti dal decreto ministeriale n. 1154 /2021.

Per la seconda simulazione, si è preso in esame, invece, il corso di laurea triennale in Scienze del turismo, con riferimento alle attività di base e a quelle caratterizzanti.

Analogamente a quanto compiuto per il corso di laurea magistrale in Giurisprudenza si riportano in tabella (Tabella n. 2 e Tabella n. 3) gli ambiti disciplinari, i SSD e il corrispondente SC per le attività di base e caratterizzanti previste nell'ordinamento didattico del corso, istituito presso l'Ateneo dell'Insubria.

Tabella n. 2 – Attività di base per il corso di laurea triennale in Scienze del turismo

Ambito disciplinare	Settore	CFU	SC	Ulteriori SSD nel SC
Discipline economiche, statistiche e giuridiche	IUS/01 Diritto privato IUS/09 Istituzioni di diritto pubblico IUS/14 Diritto dell'unione europea SECS-P/07 Economia aziendale SECS-P/08 Economia e gestione delle imprese	40	12/A1 12/C1 12/D1 12/E4 13/B1 13/B2	IUS/08 IUS/10
Discipline sociali e territoriali	M-GGR/01 Geografia	8	11/B1	M-GGR/02
Discipline linguistiche	L-LIN/12 Lingua e traduzione - lingua inglese	25	10/L1	L-LIN/10 L-LIN/11

Tabella n. 3 – Attività caratterizzanti per il corso di laurea triennale in Scienze del turismo

Ambito disciplinare	Settore	CFU	SC	Ulteriori SSD nel SC
Discipline dell'organizzazione dei servizi turistici	INF/01 Informatica SECS-S/05 Statistica sociale	14	01/B1 13/D3	SECS-S/04
Discipline sociologiche, psicologiche e antropologiche	SPS/08 Sociologia dei processi culturali e comunicativi	8	14/C2	
Discipline economiche e aziendali	SECS-P/01 Economia politica SECS-P/02 Politica economica SECS-P/03 Scienza delle finanze SECS-P/06 Economia applicata	22	13/A1 13/A2 13/A3 13/A4	
Discipline storico-artistiche	L-ANT/03 Storia romana L-ART/06 Cinema, fotografia e televisione M-STO/01 Storia medievale M-STO/02 Storia moderna	18	10/D1 10/C1 11/A1 11/A2	L-ANT/02 L-ART/05 L-ART/07 L-ART/08 M-STO/03 M-STO/03

La presenza di ulteriori SSD in alcuni SC ci permette di sostituire, ad esempio, L-ANT/03 – Storia romana con L-ANT/02 – Storia greca, e di sostituire L-ART/06 – Cinema, fotografia e televisione con uno dei seguenti SSD: L-ART/05 – Discipline dello spettacolo, L-ART/07 – Musicologia e storia della musica, L-ART/08 – Etnomusicologia. La proposta di revisione dell’art. 10, comma 2-bis, del decreto ministeriale n. 270, permette invece, in sede di adozione degli ordinamenti, l’introduzione di insegnamenti o altre attività ulteriori rispetto a quelle previste dalle tabelle allegate ai decreti ministeriali di definizione delle classi nel limite del 10%, pari, in questo caso a 9 crediti. È possibile, in linea teorica, sostituire il SSD SPS/08 – Sociologia dei processi culturali e comunicativi con il SSD M-FIL/04 – Estetica.

La Tabella 4, che conclude il paragrafo, riporta l’esito complessivo della simulazione sulle attività di base e caratterizzanti appena descritte, che potrebbero concretizzarsi, ancora una volta senza alcun parere esterno all’Università che ha adottato il provvedimento di effettiva erogazione del corso.

Tabella n. 4 – Attività di base e caratterizzanti possibili in sede di adozione delle misure previste dalla bozza di decreto per il corso di laurea triennale in Scienze del turismo

Ambito disciplinare	Settore attuale	Settore previsto nell'esercizio
Attività di base		
Discipline economiche, statistiche e giuridiche	IUS/01 Diritto privato IUS/09 Istituzioni di diritto pubblico IUS/14 Diritto dell'unione europea SECS-P/07 Economia aziendale SECS-P/08 Economia e gestione delle imprese	IUS/01 Diritto privato IUS/10 Diritto amministrativo ⁵¹ IUS/14 Diritto dell'unione europea SECS-P/07 Economia aziendale SECS-P/08 Economia e gestione delle imprese
Discipline sociali e territoriali	M-GGR/01 Geografia	M-GGR/02 Geografia economico politica
Discipline linguistiche	L-LIN/12 Lingua e traduzione - lingua inglese	L-LIN/10 Letteratura inglese
Attività caratterizzanti		
Discipline dell'organizzazione dei servizi turistici	INF/01 Informatica SECS-S/05 Statistica sociale	INF/01 Informatica SECS-S/04 Demografia
Discipline sociologiche, psicologiche e antropologiche	SPS/08 Sociologia dei processi culturali e comunicativi	M-FIL/04 – Estetica
Discipline economiche e aziendali	SECS-P/01 Economia politica SECS-P/02 Politica economica SECS-P/03 Scienza delle finanze SECS-P/06 Economia applicata	SECS-P/01 Economia politica SECS-P/02 Politica economica SECS-P/03 Scienza delle finanze SECS-P/06 Economia applicata
Discipline storico-artistiche	L-ANT/03 Storia romana L-ART/06 Cinema, fotografia e televisione M-STO/01 Storia medievale M-STO/02 Storia moderna	L-ANT/02 Storia greca L-ART/08 Etnomusicologia M-STO/03 Storia dell'Europa orientale M-STO/03 Storia dell'Europa orientale

⁵¹ In quest'ultima colonna tutte le sostituzioni di SSD, su cui si è costruita la simulazione, sono evidenziati in grassetto.

5. Prime conclusioni: l'Università aveva davvero bisogno del PNRR?

Giunti alla fine di queste note, con uno sguardo d'insieme, seppure ancora parziale, su come il PNRR sta impattando sull'Università italiana, si deve provare a rispondere al quesito posto un po' provocatoriamente nel titolo del paragrafo.

È indubbio, infatti, che l'impulso riformatore e gli investimenti messi a disposizione dal PNRR, “per larga parte non a fondo perduto”, come anche la Ministra Messa ha ricordato⁵², appaiono come una preziosa opportunità da dover cogliere e una sfida da dover affrontare, anche indipendentemente dalle scadenze e dai termini quasi draconiani posti per il conseguimento di questa o di quella misura, di questo o quel traguardo od obiettivo.

Tuttavia, toccando con mano le principali linee di intervento già realizzate o in corso di compimento (comprese quelle che sono state messe in cantiere ora con la legge n. 79/2022, di conversione del decreto-legge n. 36/2022, anche raccordandosi al PNRR più per l'opportunità della certa approvazione della legge di conversione del decreto che per l'intima coerenza con i suoi target e milestones) e mettendosi, come qui si è cercato di fare, dal punto di vista dell'istituzione universitaria e delle libertà dentro di essa, per riprendere anche il titolo di questo contributo, non può non notarsi un'impostazione complessiva che, a tratti, rischia di stonare proprio con la più autentica dimensione costituzionale dell'Università e con “gli *interessi comuni o collettivi* il cui soddisfacimento costituisce il fine o lo scopo del gruppo”⁵³ sociale, giuridicamente rilevante – composto da professori, ricercatori, studenti e personale tecnico-amministrativo, ma anche da assegnisti di ricerca, dottorandi di ricerca e borsisti – che attorno all'istituzione si soggettivizza e si fa formazione sociale⁵⁴.

Una impostazione che, come da altro angolo visuale si è molto efficacemente notato, “vede la formazione superiore assai più in funzione dell'economia che della società” e che guarda “agli

⁵² Si veda l'audizione parlamentare, presso la Commissione Cultura della Camera dei Deputati dell'8 febbraio 2022, cit.

⁵³ Riprendendo un conosciuto passaggio di F. MODUGNO, *Diritto pubblico generale*, Laterza, Roma-Bari, 2002, 35, corsivo dell'Autore.

⁵⁴ Il punto è sviluppato in modo più esteso in G. GRASSO, *L'Università tra autonomia, libertà e responsabilità*, in A. CIANCIO (a cura di), *Ripensare o “rinnovare” le formazioni sociali? Legislatori e giudici di fronte alle sfide del pluralismo sociale nelle democrazie contemporanee*, Atti del Convegno di Catania del 24-25 maggio 2019, Giappichelli, Torino, 2020, 98-100.

strumenti e alle strutture piuttosto che alle persone”⁵⁵, facendo “emergere un modello di sistema d’istruzione superiore sostanzialmente funzionale a un recupero di ritardi nei confronti di altri sistemi “competitori” sul piano economico”⁵⁶, ma forse meno attento alla “prospettiva della migliore combinazione possibile delle funzioni tradizionali dell’istruzione superiore con quelle nuove, rivolte alla riduzione dei divari e delle diseguaglianze della società”⁵⁷.

Quanto alla questione della riforma delle classi di laurea, oggetto specifico di questa riflessione, non risulta convincente, intanto, il presupposto, manifestato pubblicamente dalla Ministra Messa, della necessità di dover svecchiare un regolamento, risalente si è detto “addirittura al 2004” e “bisognoso di modifiche sostanziali”⁵⁸, come se questa fosse la (sola) buona ragione per intervenire in questo campo.

Le serie preoccupazioni mostrate dal CUN, attraverso il parere ripetutamente citato nel corso del lavoro, meritano la massima attenzione, anche in ragione della rappresentatività da parte di questo organo dei diversi interessi di cui sono portatrici le categorie di persone che compongono l’istituzione universitaria, mentre l’entusiastica approvazione da parte della CRUI, nel parere anch’esso ricordato, si spiega agevolmente per la possibilità che si offre alle Università di “avere le mani libere” sulla prospettiva di modificare i regolamenti dei corsi di laurea e dei corsi di laurea magistrale, non di rado costruiti pensando prima ai docenti incardinati sui diversi SSD e poi agli obiettivi formativi di questo o quel corso di studio.

Ciò non significa che il decreto ministeriale n. 270 del 2004 debba ritenersi intoccabile.

Tuttavia, le modifiche proposte dalla bozza del nuovo decreto sono rivolte, indiscriminatamente, a tutti i corsi di studio, senza che vi sia stata un’analisi per ciascuna classe di corso, capace di “distinguere tra le peculiarità delle differenti aree” e dei SSD: quelli dove vi è stato uno sviluppo estremamente rapido, anche imposto dalle trasformazioni del mercato del lavoro⁵⁹ – rispetto a cui

⁵⁵ Così R. MOSCATI, *L’università nel PNRR*, in *Il Mulino*, fascicolo 3, 2021, 185.

⁵⁶ Ancora R. MOSCATI, *L’università nel PNRR*, cit., 187.

⁵⁷ Sempre R. MOSCATI, *L’università nel PNRR*, cit., 189. Ma, sul tentativo del PNRR di colmare il divario territoriale esistente tra le Università, pur in un contesto dove prevale un modello fortemente competitivo, nell’ambito di una riflessione sul finanziamento della ricerca all’interno delle singole azioni di sostegno alla ricerca previste dal PNRR, vedi A. IANNUZZI, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza e il finanziamento della ricerca*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2021, 308 ss.

⁵⁸ Si veda ancora l’audizione parlamentare, presso la Commissione Cultura della Camera dei Deputati dell’8 febbraio 2022, cit.

⁵⁹ Così P. LIVERANI, *La modifica delle classi di laurea: quali conseguenze per le aree umanistiche?*, in *Roars*, 23 maggio 2022, reperibile al sito Internet: <https://www.roars.it/online/la-modifica-delle-classi-di-laurea-quali-conseguenze-per-le-aree-umanistiche/>.

basterebbe in realtà, come già suggerito dal CUN nel 2018, “un intervento di manutenzione e di aggiornamento dei decreti di istituzione delle classi di corso di studio”⁶⁰ –, e quelli “che sono strutturalmente molto lontani dai primi e non possono tollerare in alcun modo ipersemplicizzazioni distruttive, pena il loro completo e rapido declino”⁶¹, con l’aggravante di lasciare a ciascuna Università un’eccessiva libertà di muoversi tra i SC in base al proprio contesto e vissuto. Senza più i SC, a seguito della modifica dell’art. 15 della n. 240 del 2010, gli inediti gruppi scientifico-disciplinari che si andranno a definire potrebbero a loro volta favorire un allentamento di condizioni di sistema che garantiscono in realtà un uguale godimento dei diritti nelle diverse Università, con l’aggravante che saranno i medesimi gruppi scientifico-disciplinari e non più i SSD a costituire il riferimento per l’inquadramento dei docenti universitari e per l’adempimento dei loro obblighi didattici.

Anche la scelta di svincolare il sistema dei crediti formativi tra attività di base, caratterizzanti e affini o integrative, come propone la bozza del decreto, al fine di “combinarle in maniera diversa, mantenendo molto elevata la qualità”, potrebbe determinare alla fine quella “anarchia di materie”, peraltro esclusa nelle parole della Ministra Messa⁶².

Il vantaggio di questa opzione complessiva, dove autonomia e responsabilità si coniugano con difficoltà, è senza dubbio nei tempi di realizzazione, come nel caso della riduzione al 40% dei crediti minimi definiti per ciascuna classe di laurea triennale.

Lo svantaggio risiede nel portare esclusivamente la discussione nei singoli Atenei, e quindi in contesti sicuramente molto diversi (si pensi soltanto alle dimensioni delle diverse Università), invece di perseguire una discussione più trasversale, che coinvolga la comunità accademica nel suo complesso, per giungere eventualmente a una revisione di ogni tabella di definizione delle classi di laurea. In questo modo si assicurerebbe anche la perfetta omogeneità dei titoli rilasciati dai vari Atenei, che corre davvero il pericolo, altrimenti, di differenziarsi irreversibilmente.

⁶⁰ Si tratta del già menzionato parere generale del maggio 2018: *Per un modello di aggiornamento e razionalizzazione della classificazione dei saperi accademici e del sistema delle classi di corso di studio, anche in funzione della flessibilità e dell'internazionalizzazione dell'offerta formativa*, cit.

⁶¹ Così ancora P. LIVERANI, *La modifica delle classi di laurea: quali conseguenze per le aree umanistiche?*, cit.

⁶² Si veda ancora l’audizione parlamentare, presso la Commissione Cultura della Camera dei Deputati dell’8 febbraio 2022, cit.

Flessibilità, interdisciplinarietà e velocità⁶³, insomma, per avviarsi a concludere, non possono diventare nozioni “bonnes à tout faire”, come sembra fare la revisione del decreto ministeriale n. 240, frutto principale di un “approccio riformatore del Ministero, connotato da una visuale troppo orientata da una ideologia ‘liberalizzante’, in forza della quale (...) si rischia seriamente di aggravare la perniciosa tendenza a distorcere la natura propria degli studi universitari, che debbono essere intesi, in misura dominante, alla dimensione culturale e scientifica, e non a contenuti che, connotati con il lemma ‘professionalizzanti’, mostrano invece la pulsione a inseguire il miraggio della immediata ‘spendibilità’, come se questa fosse obiettivo effettivamente raggiungibile nella tumultuosa e costante trasformazione dei mercati del lavoro da tempo in atto”⁶⁴.

Se questa è la prospettiva verso cui ci si muove, c’è ancora tempo, secondo chi scrive, per correggerne la direzione.

⁶³ Negli *Elementi illustrativi* più volte menzionati, ricordando che “la milestone n. 10 della M4C1 pone il relativo termine temporale al quarto quadrimestre 2023” e che una volta approvato il nuovo regolamento si dovrà intervenire sulle singole classi di laurea e sui regolamenti didattici degli Atenei, si “suggerisce di muoversi con la massima urgenza”.

⁶⁴ Così persuasivamente il documento predisposto dal Consiglio direttivo dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Sulle proposte di riforma del DM 270 del 2004*, cit.