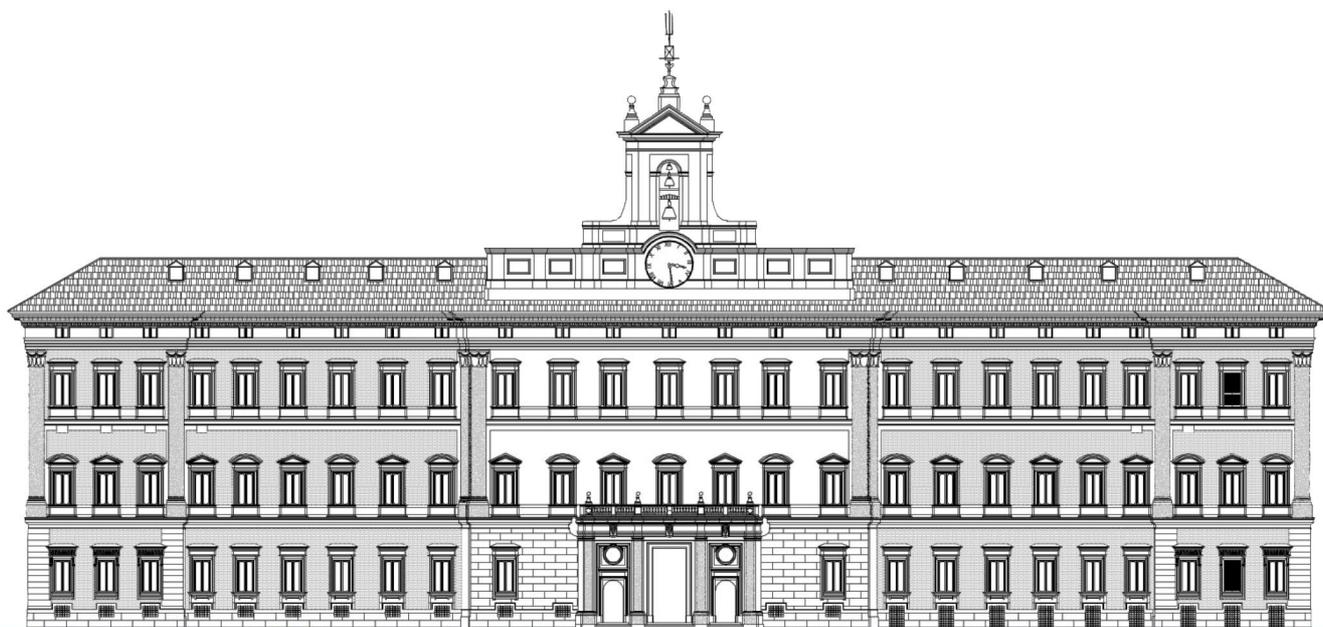




Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA



Analisi degli effetti finanziari

A.C. 2149

Delega al Governo per la revisione delle modalità di
accesso ai corsi di laurea magistrale in medicina e
chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria
e in medicina veterinaria

(Approvato dal Senato – A.S. 915)

N. 66 – 26 febbraio 2025



Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA

Analisi degli effetti finanziari

A.C. 2149

Delega al Governo per la revisione delle modalità di
accesso ai corsi di laurea magistrale in medicina e
chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria
e in medicina veterinaria

(Approvato dal Senato – A.S. 915)

N. 66 – 26 febbraio 2025

La verifica delle relazioni tecniche che corredano i provvedimenti all'esame della Camera e degli effetti finanziari dei provvedimenti privi di relazione tecnica è curata dal Servizio Bilancio dello Stato.

La verifica delle disposizioni di copertura è curata dalla Segreteria della V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione).

L'analisi è svolta a fini istruttori, a supporto delle valutazioni proprie degli organi parlamentari, ed ha lo scopo di segnalare ai deputati, ove ne ricorrano i presupposti, la necessità di acquisire chiarimenti ovvero ulteriori dati e informazioni in merito a specifici aspetti dei testi.

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO – Servizio Responsabile

☎ 066760-2174 / 066760-9455 – ✉ bs_segreteria@camera.it

SERVIZIO COMMISSIONI – Segreteria della V Commissione

☎ 066760-3545 / 066760-3685 – ✉ com_bilancio@camera.it

INDICE

PREMESSA	- 3 -
ANALISI DEGLI EFFETTI FINANZIARI	- 4 -
ARTICOLO 1	- 4 -
FINALITÀ E PRINCIPI GENERALI	- 4 -
ARTICOLI 2 E 3	- 5 -
DELEGA AL GOVERNO PER LA REVISIONE DELLE MODALITÀ DI ACCESSO AI CORSI DI LAUREA MAGISTRALE IN MEDICINA E CHIRURGIA, IN ODONTOIATRIA E IN MEDICINA VETERINARIA	- 5 -

Informazioni sul provvedimento

A.C.	2149
Titolo:	Delega al Governo per la revisione delle modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria
Iniziativa:	parlamentare
Iter al Senato:	sì
Relazione tecnica (RT):	assente
Relatore per la Commissione di merito:	Roscani (FDI)
Commissione competente:	VII (Cultura)

PREMESSA

La proposta di legge, di iniziativa parlamentare, già approvata in un testo unificato dal Senato (AS 915), conferisce al Governo deleghe legislative per la revisione delle modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria. Il provvedimento si compone di tre articoli e non è corredato di relazione tecnica e di prospetto riepilogativo degli effetti finanziari.

Nel corso dell'esame presso il Senato, il relatore della 5^a Commissione (Bilancio) ha chiesto al Governo chiarimenti in merito a eventuali profili di onerosità derivanti da alcuni principi e criteri direttivi indicati nella delega contenuta nel testo unificato originario¹ (*cf.* seduta 7 maggio 2024). Il Governo ha successivamente presentato una Nota contenente i chiarimenti richiesti e alcune condizioni volte a modificare il testo del provvedimento (*cf.* seduta dell'8 ottobre 2024). La 5^a Commissione, alla luce di tale Nota, ha successivamente condizionato, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, il parere di nulla osta all'ulteriore corso del provvedimento, al recepimento di tali modificazioni (*cf.* seduta del 9 ottobre 2024, in sede consultiva, della 5^a Commissione), che sono state successivamente introdotte nel testo dalla 7^a Commissione (Cultura e patrimonio culturale, istruzione pubblica) del Senato, nel corso dell'esame in sede referente (*cf.* seduta pomeridiana del 9 ottobre 2024 della 7^a Commissione).

¹ Testo unificato adottato dalla 7^a Commissione (Cultura e patrimonio culturale, istruzione pubblica) del Senato nella seduta del 24 aprile 2024.

Il provvedimento trasmesso dal Senato è stato assegnato, in sede referente, alla VII Commissione (Cultura). Al provvedimento sono state abbinare otto proposte di legge². La VII Commissione ha adottato quale testo base la proposta di legge C. 2149 (*cf.* seduta del 11 febbraio 2025), come approvata dal Senato, che è oggetto della presente Nota. Si esaminano, di seguito, le norme che presentano profili di carattere finanziario.

ANALISI DEGLI EFFETTI FINANZIARI

ARTICOLO 1

Finalità e principi generali

Le norme individuano, quale finalità della legge in esame, la revisione delle modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria, in attuazione dell'articolo 32 (Tutela della salute), e nel rispetto dei principi di cui agli articoli 3 (Principio di uguaglianza) e 34 (Diritto all'istruzione) della Costituzione e nel rispetto dell'autonomia delle università, ai fini del potenziamento del Servizio sanitario nazionale (SSN) in termini di numero di medici chirurghi, odontoiatri e medici veterinari da stabilire sulla base delle esigenze del Sistema sanitario nazionale nonché della qualità della loro formazione, in coerenza con gli investimenti previsti dalla Missione 6 – Salute del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

In merito ai profili di quantificazione, si rileva preliminarmente che la norma in esame dispone la revisione delle modalità di accesso ad alcuni corsi di laurea in ambito medico nel rispetto dei principi di cui agli articoli 32 (Tutela della salute) e 34 (Diritto all'istruzione) della Costituzione, al fine di potenziare il Servizio Sanitario Nazionale sia in termini di numero di medici sia di qualità della loro formazione.

In proposito, non si hanno osservazioni da formulare, stante il carattere dichiarativo e programmatico della disposizione che individua l'aumento della quantità e qualità del personale sanitario quale finalità perseguita dal provvedimento in esame.

² Si tratta delle proposte di legge C. 160, C. 683, C. 1403, C. 1497, C. 1511, C. 1575, C. 1646 e C. 1802.

ARTICOLI 2 e 3

Delega al Governo per la revisione delle modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale in medicina e chirurgia, in odontoiatria e in medicina veterinaria

Le norme, specificando principi e criteri direttivi, delegano il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per la revisione delle modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria³ (articolo 2, comma 1).

Nella delega il Governo deve attenersi ai seguenti criteri⁴:

- a) libertà di iscrizione al primo semestre;
- b) individuare criteri di sostenibilità commisurati alla disponibilità dei posti dichiarata dalle università;
- c) individuare le discipline qualificanti comuni nel primo semestre dei corsi di studio di area biomedica, sanitaria, farmaceutica e veterinaria e definire i medesimi corsi garantendo programmi uniformi e coordinati e l'armonizzazione dei piani di studio dei suddetti corsi, per un numero complessivo di crediti formativi universitari (CFU) stabilito a livello nazionale;
- d) prevedere che l'ammissione al secondo semestre sia subordinata al conseguimento di tutti i CFU previsti nonché alla collocazione in posizione utile nella graduatoria di merito nazionale;
- e) garantire, nel caso di mancata ammissione al secondo semestre dei corsi, il riconoscimento, sotto determinate condizioni, dei CFU conseguiti;
- f) in coerenza con il fabbisogno di professionisti del SSN, determinato dal Ministero della salute, compatibile sotto il profilo economico-finanziario con il finanziamento vigente, individuare le modalità per rendere sostenibile il numero complessivo di iscrizioni al secondo semestre dei corsi di studio di cui alla lettera c), nel rispetto di standard innovativi relativi alla qualità della formazione, comunque nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, e dei requisiti previsti per l'accREDITAMENTO a livello europeo e internazionale;
- g) individuare le modalità atte a consentire l'allineamento del contingente di posti dei corsi di laurea con i posti disponibili per l'accesso ai corsi di formazione *post lauream*, tenendo conto del numero delle carenze di organico registrate dal SSN sull'intero territorio nazionale;
- h) introdurre un sistema di monitoraggio dei fabbisogni del personale del SSN;
- i) garantire che il numero di studenti iscritti al primo semestre non sia considerato ai fini del riparto annuale del Fondo per il finanziamento ordinario delle università⁵;
- l) operare un riordino dell'offerta formativa universitaria che tenga conto del necessario allineamento tra i piani di studio dei corsi di laurea magistrale in esame e dei corsi di cui alla lettera c), garantendo un'offerta formativa aderente a *standard* di qualità elevati;

³ I decreti legislativi sono adottati, entro dodici mesi dalla data di entrata del presente provvedimento, in attuazione degli articoli 32 e 34 della Costituzione e nel rispetto dell'autonomia delle università.

⁴ Dove non specificato, nel seguito, si fa riferimento ai corsi di laurea magistrale in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria.

⁵ Di cui all'articolo 5 della legge n. 537 del 1993.

- m) prevedere che gli studenti possano svolgere un'attività di formazione teorico-pratica anche sotto la guida di tutor, individuati tra i dirigenti medici e sanitari in servizio presso le strutture ospedaliere e territoriali sia universitarie sia non universitarie, di primo e di secondo livello, pubbliche e private accreditate, e presso gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS);
- n) promuovere, nel rispetto dell'autonomia scolastica, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, percorsi di orientamento e di sviluppo, assicurando la piena accessibilità degli stessi su tutto il territorio nazionale, da svolgere all'interno dei percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento (PCTO) definiti dal Ministero dell'istruzione e del merito;
- o) promuovere, nel rispetto dell'autonomia scolastica, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, percorsi extracurricolari di formazione e di preparazione ai corsi (articolo 2, comma 2).

I summenzionati decreti legislativi sono adottati su proposta del Ministro dell'università e della ricerca⁶ e sono corredati di relazione tecnica che deve dare conto della neutralità finanziaria dei medesimi ovvero dei nuovi o maggiori oneri da essi derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura; gli schemi dei decreti legislativi sono trasmessi alle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari⁷ (articolo 2, comma 3).

Inoltre, il Governo è delegato⁸ ad adottare uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni correttive e integrative dei citati decreti legislativi o recanti le norme eventualmente occorrenti per il coordinamento formale e sostanziale con le altre leggi dello Stato (articolo 2, comma 5).

Si prevede, infine, che qualora uno o più decreti legislativi di cui al presente articolo determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al loro interno, essi sono adottati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziavano le occorrenti risorse finanziarie, in conformità a quanto previsto dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 196 del 2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica) (articolo 2, comma 6).

Si ricorda che l'articolo 17, comma 2, della legge n. 196 del 2009 prevede che le leggi di delega comportanti oneri recano i mezzi di copertura necessari per l'adozione dei relativi decreti legislativi. Qualora, in sede di conferimento della delega, per la complessità della materia trattata, non sia possibile procedere alla

⁶ Sentito il Ministro della salute. In casi specifici sono, invece, adottati previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano o su proposta del Ministro dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro della salute e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano ovvero su proposta del Ministro dell'università e della ricerca, sentito il Ministro dell'istruzione e del merito.

⁷ Le Commissioni parlamentari si esprimono nel termine di trenta giorni dalla data di trasmissione; decorso tale termine i decreti legislativi possono essere comunque adottati.

Qualora il termine previsto per l'espressione del parere scade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine per l'esercizio della delega, quest'ultimo è prorogato di quarantacinque giorni (comma 4).

⁸ Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi medesimi, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e secondo la procedura in esame.

determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, la quantificazione degli stessi è effettuata al momento dell'adozione dei singoli decreti legislativi. I decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.

Con i citati decreti legislativi si provvede, infine, alla revisione della legge n. 264 del 1999, (Norme in materia di accessi ai corsi universitari), nonché alla modifica o all'abrogazione di ulteriori disposizioni legislative in contrasto con i principi e i criteri direttivi del provvedimento in esame (articolo 3).

Si evidenzia che le clausole di neutralità finanziaria di cui ai principi e criteri direttivi indicati alle lettere *f*), *n*) e *o*) [rispettivamente, lettere *e*), *m*), *n*) del testo unificato originario] dell'articolo 2, comma 2, sono state inserite al Senato dalla 7^a Commissione (Cultura e patrimonio culturale, istruzione pubblica) durante l'esame in sede referente⁹, per effetto del recepimento delle condizioni formulate, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, dalla 5^a Commissione (Bilancio), in sede di espressione del parere non ostativo sul testo unificato originario¹⁰.

Si segnala altresì che, nel corso dell'esame in sede consultiva presso la Commissione Bilancio del Senato, in merito al principio stabilito alla lettera *i*) [lettera *h*) del testo unificato originario] dell'articolo 2, comma 2, riguardante la non inclusione del numero di studenti iscritti al primo semestre dei corsi di laurea magistrale ai fini del riparto annuale del Fondo per il finanziamento ordinario delle università, il Governo ha rappresentato che lo scopo del principio e criterio direttivo della delega è di rendere neutrale il nuovo sistema di iscrizione ai corsi di medicina rispetto al calcolo del costo standard e del successivo riparto del Fondo per il finanziamento ordinario delle Università (FFO), pertanto saranno presi in considerazione le iscrizioni "definitive" per ciascuna classe al termine del primo semestre. In relazione al principio stabilito alla lettera *m*) [lettera *l*) del testo unificato originario], invece, ha chiarito che le attività di tutoraggio per gli studenti dei corsi di laurea magistrale non hanno effetti finanziari conseguenti ad un aggravio organizzativo determinato dal maggior numero di iscritti poiché la formazione specialistica si svolge in un periodo necessariamente successivo al completamento del corso di studi universitari, dunque le strutture avranno a disposizione un arco temporale adeguato per organizzare l'attività di tutoraggio, calibrandola su un maggior numero di iscritti, senza che questo comporti conseguenze negative sotto il profilo finanziario.

In merito ai profili di quantificazione, si rileva preliminarmente che le norme in esame, specificando principi e criteri direttivi, delegano il Governo ad adottare uno o più decreti

⁹ Cfr. Seduta pomeridiana, in sede referente, del 9 ottobre 2024.

¹⁰ Cfr. Seduta, in sede consultiva, del 9 ottobre 2024.

legislativi in materia di accesso ai corsi di laurea magistrale in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria.

Inoltre, il Governo è delegato¹¹ ad adottare uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni correttive e integrative dei citati decreti legislativi o recanti le norme eventualmente occorrenti per il coordinamento formale e sostanziale con le altre leggi dello Stato (articolo 2, comma 5). Gli schemi dei decreti legislativi sono trasmessi alle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari¹². Si prevede, altresì, che qualora uno o più decreti legislativi di cui al presente articolo determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al loro interno, essi sono adottati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziavano le occorrenti risorse finanziarie, in conformità a quanto previsto dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 196 del 2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica) [articolo 2].

Con i citati decreti legislativi si provvede, altresì, alla revisione della legge n. 264 del 1999, (Norme in materia di accessi ai corsi universitari), nonché alla modifica o all'abrogazione di ulteriori disposizioni legislative in contrasto con i principi e i criteri direttivi del provvedimento in esame (articolo 3).

Al riguardo, non si hanno osservazioni da formulare, preso atto dei chiarimenti forniti dal Governo durante l'esame del provvedimento al Senato nonché delle clausole di neutralità finanziaria inserite dal Senato in alcuni principi e criteri direttivi, per effetto del recepimento delle condizioni formulate ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione dalla Commissione Bilancio in sede di espressione del parere non ostativo sul testo unificato originario del provvedimento¹³ (Cfr seduta del 9 ottobre 2024). Resta fermo comunque che una verifica puntuale della neutralità finanziaria ovvero di eventuali oneri (e delle relative coperture) derivanti dall'esercizio delle predette deleghe, stante la complessità della materia trattata, potrà essere

¹¹ Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi medesimi, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e secondo la procedura in esame.

¹² Le Commissioni parlamentari si esprimono nel termine di trenta giorni dalla data di trasmissione; decorso tale termine i decreti legislativi possono essere comunque adottati. Qualora il termine previsto per l'espressione del parere scade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine per l'esercizio della delega, quest'ultimo è prorogato di quarantacinque giorni.

¹³ Si tratta delle clausole di neutralità finanziaria di cui ai principi e criteri direttivi indicati alle lettere *f*), *n*) e *o*) [rispettivamente, lettere *e*), *m*), *n*) del testo unificato originario] dell'articolo 2, comma 2.

effettuata solo in occasione dell'esame dei provvedimenti delegati ai sensi del citato articolo 17, comma 2, della legge n. 196 del 2009.

In merito ai profili di copertura finanziaria, si fa presente che il comma 3 dell'articolo 2 prevede che i decreti legislativi adottati nell'esercizio della delega conferita al Governo ai sensi del precedente comma 1, ivi inclusi quelli eventualmente recanti disposizioni correttive e integrative dei decreti stessi, di cui al successivo comma 5, siano corredati di relazione tecnica che dia conto della neutralità finanziaria dei medesimi ovvero dei nuovi o maggiori oneri da essi derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura.

Al riguardo, si segnala che nell'ambito dei principi e criteri direttivi della delega per la revisione delle modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria, sono previste due clausole di invarianza finanziaria, contenute nelle lettere *n)* e *o)* del comma 2 dell'articolo 2, riferite, rispettivamente, alla promozione, nel rispetto dell'autonomia scolastica, di percorsi di orientamento e di sviluppo delle vocazioni per i predetti corsi di laurea magistrale, nel primo caso, e alla promozione, nel rispetto dell'autonomia scolastica, di percorsi extracurricolari di formazione e di preparazione ai medesimi corsi di laurea magistrale, nel secondo. Si fa presente, inoltre, che la lettera *f)* del medesimo comma 2 prevede che le modalità per rendere sostenibile il numero complessivo di iscrizioni al secondo semestre dei corsi di studio oggetto della delega siano individuate in coerenza con il fabbisogno di professionisti del Servizio sanitario nazionale, determinato dal Ministero della salute, compatibile sotto il profilo economico-finanziario con il finanziamento vigente, anche attraverso il potenziamento delle capacità ricettive delle università, nel rispetto di *standard* innovativi relativi alla qualità della formazione, comunque nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente.

Il comma 6 del medesimo articolo 2 stabilisce, inoltre, che, qualora uno o più dei predetti decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al loro interno, essi saranno adottati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanzieranno le occorrenti risorse finanziarie, in conformità a quanto previsto dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 196 del 2009 in materia di contabilità e finanza pubblica.

Tutto ciò considerato, fermo restando quanto rilevato in merito ai profili di quantificazione, non si hanno osservazioni in ordine alla formulazione delle disposizioni in commento.