



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

A.C. 2149

Dossier n° 185 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
26 febbraio 2025

Informazioni sugli atti di riferimento

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
Commissione competente :	VII Cultura
Sede:	referente
Stato dell'iter:	in corso di esame in commissione

Premessa

Il progetto di legge in esame, recante "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", è stato approvato dall'**Assemblea del Senato** in data **27 novembre 2024**, e trasmesso alla Camera, ove è stato assegnato in sede referente, in data 2 dicembre, alla VII Commissione Cultura.

La Commissione assegnataria ha **avviato l'esame** del provvedimento nella seduta dell'**11 dicembre 2024**, svolgendo poi un nutrito **ciclo di audizioni**, nelle sedute del 4, del 5 e dell'11 febbraio 2025. Adottato come testo base quello approvato dal Senato nella medesima seduta dell'11 febbraio 2025, è stato fissato il termine emendamenti per il giorno 13 febbraio. Nella seduta del **17 febbraio 2025** sono stato **respinti tutti i circa cento emendamenti presentati**.

Contenuto

La proposta di legge in commento si compone di **tre articoli**.

L'**articolo 1** enuncia le **finalità e i principi ispiratori della delega**. In particolare, scopo cardine del provvedimento risulta essere il potenziamento del Servizio sanitario nazionale in termini di personale (medici chirurghi, odontoiatri e medici veterinari), date le esigenze del SSN e la garanzia di una formazione qualitativa, in coerenza con gli investimenti di cui alla Missione 6 - Salute del PNRR. A tal fine, la normativa intende **revisare le modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria**, dando attuazione all'articolo 32 della Costituzione, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 3 e 34 della Costituzione e dell'autonomia universitaria.

Si ricorda che, ai sensi della [legge 2 agosto 1999, n. 264](#), **l'accesso ad alcuni corsi di laurea è programmato a livello nazionale** (per ulteriori informazioni, si consulti l'apposita [pagina del sito web](#) del Ministero). Si tratta dei seguenti corsi di laurea: i corsi di laurea in medicina e chirurgia, in medicina veterinaria, in odontoiatria e protesi dentaria; i corsi di laurea in architettura; i corsi di laurea di primo e secondo livello concernenti la formazione del personale sanitario di 22 tipologie di professioni; i corsi di laurea in scienza della formazione primaria e alle scuole di specializzazione per l'insegnamento secondario.

La determinazione annuale del numero di posti a livello nazionale, così come la ripartizione dei posti tra le università, è effettuata con decreto del Ministro dell'università e della ricerca, sentiti gli altri Ministri interessati, sulla base della valutazione dell'offerta potenziale del sistema universitario nel suo complesso e di ciascun ateneo, tenendo anche conto del fabbisogno di professionalità del sistema sociale e produttivo.

Ai sensi dell'articolo 4 della citata legge, l'ammissione ai corsi appena citati è disposta dagli atenei previo superamento di apposite prove di ammissione, i cui contenuti e le cui modalità sono determinati con decreto del Ministro dell'università e della ricerca.

Da ultimo, si richiama il [decreto del Ministero dell'università e della ricerca n. 472 del 23 febbraio 2024](#), recante la definizione delle modalità e dei contenuti delle prove di ammissione ai corsi laurea magistrale a ciclo unico in

medicina e chirurgia, odontoiatria e protesi dentaria e medicina veterinaria per l'anno accademico 2024/2025.

L'**articolo 2** della proposta di legge, composto di sei commi, reca una **delega al Governo** per l'attuazione della citata **revisione delle modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale** in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria.

Il **comma 1** dispone la delega al Governo per l'adozione, **entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge**, di uno o più decreti legislativi finalizzati alla revisione delle modalità di accesso ai suddetti corsi di laurea.

Il **comma 2** enuclea i **principi e i criteri direttivi** cui il legislatore delegato dovrà uniformarsi. Nello specifico:

- la **lettera a)** dispone che l'**iscrizione al primo semestre** dei corsi di laurea in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria debba essere **libera**;

- la **lettera b)** demanda al Governo l'individuazione di **criteri di sostenibilità** per l'iscrizione al primo semestre dei corsi di laurea magistrale sopra indicati, commisurati alla disponibilità dei posti dichiarata dalle università;

- la **lettera c)** incarica il legislatore delegato di individuare le **discipline qualificanti comuni** che devono essere oggetto di insegnamento nel primo semestre dei **corsi di studio di area biomedica, sanitaria, farmaceutica e veterinaria**, e di definire tali corsi garantendo programmi uniformi e coordinati, armonizzandone i piani di studio per un numero complessivo di crediti formativi universitari (CFU) stabilito a livello nazionale;

- la **lettera d)** stabilisce che l'**ammissione al secondo semestre** dei corsi di laurea magistrale in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria debba essere **subordinata al conseguimento di tutti i CFU** stabiliti per gli esami di profitto del **primo semestre**, da svolgere secondo standard uniformi, nonché alla **collocazione in posizione utile nella graduatoria di merito nazionale**;

- la **lettera e)** delega al Governo il compito di garantire, nel caso di **mancata ammissione al secondo semestre** dei corsi di laurea magistrale in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria, il **riconoscimento dei CFU** conseguiti dagli studenti negli esami di profitto del primo semestre relativi alle discipline qualificanti comuni specificati nella lettera c), **purché siano stati conseguiti tutti i CFU** stabiliti per gli esami di profitto del primo semestre; ciò al fine di consentire agli studenti il **proseguimento, anche in sovrannumero, in un diverso corso di studi tra quelli di area biomedica, sanitaria, farmaceutica e veterinaria di cui alla lettera c)**, da indicare come **seconda scelta** rispetto ai corsi di laurea magistrale in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria, rendendo altresì **obbligatoria e gratuita la doppia iscrizione limitatamente al primo semestre**; si demanda al legislatore Governo anche l'individuazione delle **modalità per permettere l'iscrizione a corsi di laurea diversi** da quelli da ultimo menzionati, nonché da quelli di cui alla lettera c), anche oltre il termine stabilito in via ordinaria;

- la **lettera f)** impegna il legislatore delegato ad individuare le **modalità per rendere sostenibile il numero complessivo di iscrizioni al secondo semestre** dei corsi di studio di area biomedica, sanitaria, farmaceutica e veterinaria di cui alla lettera c), in coerenza con il **fabbisogno di professionisti del SSN**, determinato dal Ministero della salute, purché **compatibile sotto il profilo economico-finanziario** con il finanziamento vigente; per consentire la sostenibilità dei corsi suddetti, la legge di delega consente il **potenziamento delle capacità ricettive delle università**, nel rispetto di standard innovativi relativi alla qualità della formazione, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, e nel rispetto dei requisiti previsti per l'accreditamento a livello europeo e internazionale;

- la **lettera g)** stabilisce che il decreto delegato dovrà individuare le **modalità idonee a consentire l'allineamento del contingente di posti dei corsi di laurea magistrale** in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria con i posti disponibili per l'accesso ai corsi di formazione *post lauream*, anche in ragione del numero delle carenze di organico registrate dal SSN sull'intero territorio nazionale;

- la **lettera h)** delega il Governo ad introdurre un **sistema di monitoraggio del fabbisogno di personale per il SSN**, in collaborazione con il Ministero della salute, sentita la Conferenza Stato-regioni, al fine di intervenire a sostegno degli ambiti di specializzazione affetti da eventuali carenze;

- la **lettera i)** demanda al Governo il compito di garantire che **il numero di studenti iscritti al primo semestre dei corsi di laurea magistrale** in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria **non sia considerato** ai fini del riparto annuale del **Fondo per il finanziamento ordinario delle università** di cui all'[articolo 5 della L. n. 537/1993](#);

Occorre rammentare che il **Fondo per il finanziamento ordinario delle università** (FFO), istituito nello stato di previsione del Ministero dell'università e della ricerca dall'articolo 5, comma 1, lettera a), della legge n. 537 del 1993, è relativo alla quota a carico del bilancio statale delle spese per il funzionamento e le attività istituzionali delle università, comprese le spese per il personale docente, ricercatore e non docente, per l'ordinaria manutenzione delle strutture universitarie e per la ricerca scientifica, ad eccezione della quota destinata ai progetti di ricerca di interesse nazionale e della spesa per le attività sportive universitarie.

Il FFO è allocato sul capitolo 1694 dello stato di previsione del MUR, sul quale, per l'anno 2024, era stanziato ad inizio anno un totale di 9.152.810.450 euro. Nello stato di previsione del Ministero dell'università e della ricerca per l'anno

finanziario 2025 sul capitolo 1694 sono appostati di 9.367.662.950 euro.

- la **lettera l)** delega il Governo ad operare un **riordino dell'offerta formativa universitaria**, che tenga conto del necessario **allineamento tra i piani di studio dei corsi di laurea magistrale** in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria e degli altri **corsi di studio di area biomedica, sanitaria, farmaceutica e veterinaria** di cui alla lettera c), nonché dei requisiti richiesti dalle rispettive classi di laurea, garantendo comunque un'offerta formativa di qualità elevata;

- la **lettera m)** impegna il legislatore delegato a prevedere che gli studenti dei corsi di laurea magistrale in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria 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, nonché presso gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS);

- la **lettera n)** dispone la promozione, nel rispetto dell'autonomia scolastica, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica ed anche avvalendosi della collaborazione degli ordini delle professioni sanitarie, di **percorsi di orientamento** e di sviluppo delle vocazioni per i corsi di laurea magistrale in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria, da svolgersi negli **ultimi tre anni di scuola secondaria** di secondo grado, precisando che tali percorsi possono anche prevedere un tirocinio, che essi debbano essere pienamente accessibili su tutto il territorio nazionale, che debbano svolgersi all'interno dei percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento (PCTO) definiti dal Ministero dell'istruzione e del merito, e che la frequenza ad essi debba essere valorizzata nell'ambito dell'attribuzione dei CFU previsti nel primo semestre dei corsi di laurea magistrale in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria, così come degli altri corsi di studio di area biomedica, sanitaria, farmaceutica e veterinaria di cui alla lettera c);

I **Percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento (PCTO)** traggono origine dai percorsi di alternanza scuola-lavoro di cui al [decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 77](#) e sono divenuti obbligatori con l'articolo 1, comma 33, della [legge n. 107 del 2015](#). Essi hanno assunto l'attuale denominazione di competenze trasversali e per l'orientamento per effetto dell'articolo 1, comma 785, della [legge 30 dicembre 2018, n. 145](#) (legge di bilancio 2019), che ha anche provveduto a rimodulare la durata di tali percorsi, i quali sono attuati per una durata complessiva minima non inferiore a: 210 ore nel triennio terminale del percorso di studi degli istituti professionali; 150 ore nel secondo biennio e nell'ultimo anno del percorso di studi degli istituti tecnici; 90 ore nel secondo biennio e nel quinto anno dei licei.

Le modalità attuative di tali percorsi sono definite con le [linee guida](#) emanate con decreto ministeriale n. 744 del 4 settembre 2019, per perseguire finalità orientative e con l'obiettivo di far acquisire ai giovani in via prioritaria le competenze trasversali utili alla loro futura occupabilità.

- la **lettera o)** demanda al legislatore delegato la promozione, nel rispetto dell'autonomia scolastica, in collaborazione con le università e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, di **percorsi extracurricolari di formazione e di preparazione** ai corsi di laurea magistrale in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria, precisando che a tali percorsi dovranno poter accedere gli studenti e i diplomati delle scuole secondarie di secondo grado, ma che essi non siano afferenti all'ambito scolastico e che non attribuiscono crediti o punteggi al percorso curricolare, nemmeno ai fini dell'esame di Stato.

Il **comma 3 dell'articolo 2** disciplina la **procedura di adozione dei decreti delegati**. In particolare, dispone che l'iniziativa spetti alla **proposta del Ministro dell'università e della ricerca**, sentito il Ministro della salute. Inoltre, si impone che gli stessi siano corredati da una 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. Rispetto a quanto previsto dalle **lettere h), m) e n)** del **comma 2**, i decreti legislativi sono adottati previo parere della Conferenza permanente Stato-regioni. Invece, rispetto alle **lettere f) e g)**, i decreti delegati sono adottati 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 Stato-regioni. Per quel che riguarda i decreti che attuano le **lettere n) e o)** del **comma 2**, l'adozione dovrà avvenire a seguito di proposta del Ministro dell'università e della ricerca, sentito il Ministro dell'istruzione e del merito. Gli schemi dei decreti legislativi dovranno essere **trasmessi alle Camere** per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, da esprimersi nel termine di trenta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti legislativi potranno essere comunque adottati.

Il **comma 4** stabilisce che, ove il termine previsto per i pareri delle Commissioni parlamentari scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine per l'esercizio della delega, o successivamente, quest'ultimo è prorogato di quarantacinque giorni.

In forza del **comma 5**, il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi contenenti **disposizioni correttive e integrative** dei decreti legislativi emanati. Gli stessi potranno anche recare le norme occorrenti per il **coordinamento formale e sostanziale con le altre leggi dello Stato**. Il termine entro cui il legislatore delegato potrà avvalersi di tale potere è di **ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi** medesimi, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al precedente comma 2 e secondo la procedura disciplinata dal precedente comma 3.

Il **comma 6** dispone che, ove uno o più decreti legislativi emanati a norma dell'articolo in esame determinino nuovi o maggiori oneri, e che gli stessi non trovino compensazione al loro interno, essi sono adottati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti che stanziavano le occorrenti risorse finanziarie, in conformità a quanto previsto dall'[art. 17, comma 2, della L. n. 196/2009](#).

L'**articolo 3** della proposta di legge, composto da un solo comma, dispone che con i decreti legislativi attuativi della delega di cui al precedente articolo 2 si provveda, altresì, alla **revisione della legge 2 agosto 1999, n. 264**, recante la normativa attualmente vigente in materia di accessi programmati ai corsi universitari, nonché alla modifica o all'abrogazione di ulteriori disposizioni legislative in contrasto con i principi e i criteri direttivi di cui alla presente legge.

Per completezza informativa, infine, si segnala che un [comunicato](#) del 20 novembre 2024 apparso sul sito internet del Ministero dell'università e della ricerca informa dell'avvio di un **tavolo di lavoro** sulla **riforma dell'accesso ai corsi di Medicina**. Presieduto da Andrea Lenzi, professore emerito di Endocrinologia presso l'Università Sapienza di Roma, "il gruppo di esperti avrà il compito, **in attuazione della delega legislativa**, di contribuire a definire le modalità della revisione dell'accesso e della formazione nei corsi di studio di area di Scienze della salute. In particolare, in prima battuta, formulerà proposte per l'armonizzazione dei corsi di studio del primo semestre."

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento appare prevalentemente riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato nella materia "**norme generali sull'istruzione**" (art. 117, secondo comma, lett. *n*), Cost.) e alla competenza concorrente tra Stato e regioni in materia di **istruzione e tutela della salute** (art. 117, terzo comma, Cost.).

La Corte Costituzionale, nella sentenza n. 279 del 2005, ha tracciato un quadro generale di riferimento per l'interpretazione del quadro delle competenze delineato dalla Costituzione in materia di istruzione. In particolare, la Corte – intendendo preliminarmente distinguere la categoria delle "**norme generali sull'istruzione**", di competenza esclusiva dello Stato, da quella dei "**principi fondamentali**" in materia di istruzione, destinati ad orientare le regioni negli ambiti di competenza concorrente – ha precisato che "le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale". In tal senso, le norme generali si differenziano dai "principi fondamentali", i quali, "pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose".

Per quanto concerne l'**università**, la Corte, con la sentenza n. 423 del 2004 ha sottolineato che "si deve ritenere, innanzitutto, che un intervento 'autonomo' statale è ammissibile in relazione alla disciplina delle «istituzioni di alta cultura, università ed accademie», che «hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato» (art. 33, sesto comma, Cost.). Detta norma ha, infatti, previsto una 'riserva di legge' statale (sentenza n. 383 del 1998), che ricomprende in sé anche quei profili relativi all'attività di ricerca scientifica che si svolge, in particolare, presso le strutture universitarie".

Si ricorda, peraltro, che prima della riforma del titolo V Cost. la Corte, con la sentenza n. 383 del 1998, aveva rimesso alla legge statale la disciplina dell'accesso ai corsi universitari, sottolineando che l'ultimo comma dell'art. 33 Cost. assume una funzione di "cerniera", attribuendo al legislatore statale la predisposizione di limiti legislativi all'autonomia universitaria relativi tanto all'organizzazione in senso stretto, quanto al diritto di accedere all'istruzione universitaria.

Anche in materia di **tutela della salute**, la Corte Costituzionale si è adoperata per distinguere le norme espressione di principi fondamentali dalle norme di dettaglio, attribuendo le prime alla competenza statale e le seconde alla competenza regionale. In tal senso, la sentenza n. 181 del 2006, ad esempio, sottolinea come alla norma statale spetti di prescrivere criteri ed obiettivi, mentre alla disposizione regionale di individuare gli strumenti concreti per raggiungere quegli obiettivi.

A fronte di questo concorso di competenze, il provvedimento prevede alcune forme di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali.

In particolare, al comma 3 dell'articolo 2 si stabilisce che siano adottati **previo parere della Conferenza Stato-regioni** i decreti legislativi volti a:

- introdurre un sistema di monitoraggio dei fabbisogni del personale del SSN, al fine di intervenire a sostegno degli ambiti di specializzazione in cui si registrano le eventuali carenze (lett. h dell'art 2, comma 2);
- prevedere che gli studenti dei corsi di laurea magistrale di cui al comma 1 possano svolgere un'attività di formazione teorico-pratica, anche sotto la guida di tutor (lett. m dell'art. 2, comma 2);

- promuovere, per gli ultimi tre anni di scuola secondaria di secondo grado, percorsi di orientamento e di sviluppo delle vocazioni per i corsi di laurea magistrale di cui al comma 1, i quali possano prevedere anche un tirocinio (lett. n dell'art. 2, comma 2).

Ai sensi del medesimo articolo 2, comma 3, devono, invece, essere adottati **previa intesa** in sede di **Conferenza Stato-regioni** i decreti legislativi volti a:

- individuare le modalità per rendere sostenibile il numero complessivo di iscrizioni al secondo semestre dei corsi di studio di cui alla lettera c) (lett. f dell'art. 2, comma 2);

- individuare le modalità atte a consentire l'allineamento del contingente di posti dei corsi di laurea di cui alla lettera d) con i posti disponibili per l'accesso ai corsi di formazione *post lauream* (lett. g dell'art. 2, comma 2).

Cost185	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	✕ CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Cultura	st_cultura@camera.it - 066760-3255	✕ CD_cultura

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.