



Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA



Verifica delle quantificazioni

A.C. 2751-A

Disposizioni in materia di titoli universitari abilitanti

N. 336 – 22 giugno 2021



Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Verifica delle quantificazioni

A.C. 2751-A

Disposizioni in materia di titoli universitari abilitanti

N. 336 – 22 giugno 2021

*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](mailto:bs_segreteria@camera.it)

### **SERVIZIO COMMISSIONI – Segreteria della V Commissione**

☎ 066760-3545 / 066760-3685 – ✉ [com\\_bilancio@camera.it](mailto:com_bilancio@camera.it)

## INDICE

PREMESSA .....	- 3 -
VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI .....	- 3 -
ARTICOLI 1-8.....	- 3 -



## *Informazioni sul provvedimento*

---

<b>A.C.</b>	<b>2751-A</b>
<b>Titolo:</b>	<b>Disposizioni in materia di titoli universitari abilitanti</b>
<b>Iniziativa:</b>	governativa
<b>Relatori per le Commissioni di merito:</b>	Tuzi, Annibaldi
<b>Gruppi:</b>	M5S, IV
<b>Commissioni competenti:</b>	II (Giustizia) e VII (Cultura)

---

### PREMESSA

Il disegno di legge reca disposizioni in materia di titoli universitari abilitanti.

Il provvedimento è corredato di relazione tecnica riferita al testo originario, che risulta tuttora in parte utilizzabile ai fini della verifica delle quantificazioni

È oggetto della presente nota il testo elaborato in sede referente dalle Commissioni riunite II (Giustizia) e VII (Cultura). Il provvedimento è corredato di una clausola di neutralità finanziaria riferita all'intero disegno di legge (art. 8).

Il ddl è collegato alla manovra di finanza pubblica: la Nota di aggiornamento del DEF 2020 indica tra i collegati alla decisione di bilancio 2021-2023 un disegno di legge in materia di titoli universitari abilitanti (cd. DDL "lauree abilitanti").

Si esaminano, di seguito, le norme considerate dalla relazione tecnica nonché le altre disposizioni che presentano profili di carattere finanziario.

### VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI

#### **ARTICOLI 1-8**

**Le norme** prevedono che il conseguimento delle lauree magistrali in Odontoiatria e protesi dentaria (Classe LM/46), in Farmacia e Farmacia industriale (Classe LM/13), in Medicina veterinaria (Classe LM/42), e in Psicologia (Classe LM/51), abiliti all'esercizio delle professioni, rispettivamente, di odontoiatra, farmacista, veterinario e psicologo (articolo 1, comma 1).

Nell'ambito delle attività formative professionalizzanti di tali classi di laurea magistrale si prevede l'acquisizione di almeno 30 crediti formativi universitari con lo svolgimento di un tirocinio pratico-valutativo interno ai corsi di studio; le specifiche modalità di svolgimento, valutazione e certificazione del tirocinio sono disciplinate nei regolamenti didattici di ateneo (articolo 1, comma 2).

Inoltre, sulla professione di psicologo si precisa che una parte delle attività formative professionalizzanti può essere svolta all'interno del corso di studio della laurea in scienze e tecniche psicologiche – classe L-24 (articolo 1, comma 3).

Si dispone poi che il conseguimento delle lauree professionalizzanti in professioni tecniche per l'edilizia e il territorio (Classe LP/01), in professioni tecniche agrarie, alimentari e forestali (Classe LP/02) e in professioni tecniche industriali e dell'informazione (Classe LP/03), abiliti all'esercizio delle professioni di geometra laureato, di agrotecnico laureato, di perito agrario laureato e di perito industriale laureato (articolo 2).

Sull'adeguamento dei corsi di studio si prevede che gli esami finali per il conseguimento delle lauree magistrali di cui all'articolo 1 e delle lauree professionalizzanti di cui all'articolo 2 comprendano lo svolgimento di una prova pratica valutativa delle competenze professionali acquisite con il tirocinio interno ai corsi di studio, volta ad accertare il livello di preparazione tecnica del candidato per l'abilitazione all'esercizio della professione. A tal fine, la commissione giudicatrice dell'esame finale di laurea viene integrata da professionisti di comprovata esperienza designati dalle rappresentanze nazionali dell'ordine o del collegio professionale di riferimento (articolo 3, comma 1).

Con decreto del Ministro dell'università e della ricerca:

- viene adeguata la disciplina delle classi di laurea magistrale e di laurea professionalizzante di cui agli articoli 1 e 2;
- sono disciplinate le modalità di svolgimento e di valutazione del tirocinio pratico-valutativo, la determinazione dei crediti formativi universitari di cui all'articolo 1, comma 2, e della prova pratica valutativa delle competenze professionali acquisite con il tirocinio, nonché la composizione paritetica della commissione giudicatrice di cui al comma 1.

Su tale decreto non è richiesto il parere delle Commissioni parlamentari competenti (articolo 3, comma 2).

Le Università adeguano i regolamenti didattici di ateneo, disciplinanti i corsi di studio delle classi indicate dagli articoli 1 e 2 (articolo 3, comma 3).

Ulteriori titoli universitari, conseguiti con il superamento dei corsi di studio che consentono l'accesso all'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio delle professioni per il quale non è richiesto lo svolgimento di un tirocinio *post lauream* possono essere resi abilitanti con regolamenti emanati su proposta del Ministro dell'università e della ricerca previa richiesta delle rappresentanze nazionali degli ordini o dei collegi professionali di riferimento (articolo 4, comma 1).

Con i medesimi regolamenti sono disciplinati (articolo 4, comma 2):

- gli esami finali, con lo svolgimento di una prova pratica valutativa per il conseguimento delle lauree abilitanti, prevedendo che i titoli universitari conclusivi dei corsi di studio abbiano valore abilitante all'esercizio della professione, previo superamento di un tirocinio pratico-valutativo interno ai corsi;

- lo svolgimento della prova pratica valutativa e la composizione della commissione giudicatrice, integrata da professionisti di comprovata esperienza designati dagli ordini o dai collegi professionali o dalle relative federazioni nazionali.

I medesimi regolamenti di cui sopra sono, altresì, emanati sulla base delle seguenti norme generali regolatrici della materia (comma 2-*bis*):

- riordino della disciplina di cui ai regolamenti<sup>1</sup> relativi alle attività professionali per il cui esercizio si prevede l'obbligo di superamento di un esame di Stato;
- semplificazione delle modalità di svolgimento del tirocinio pratico-valutativo e della prova pratica valutativa, con uniformità dei criteri di valutazione;
- determinazione dell'ambito dell'attività professionale in relazione alle rispettive classi di laurea;
- eventuale istituzione o soppressione di apposite sezioni degli albi, ordini o collegi in relazione agli ambiti dell'attività professionale;
- composizione paritetica delle commissioni giudicatrici dell'esame finale.

Con decreto del Ministro dell'università e della ricerca<sup>2</sup> è adeguata la disciplina delle classi dei titoli universitari individuati ai sensi del presente articolo (articolo 4, comma 3).

Inoltre, con decreto rettorale, da adottare ai sensi dell'articolo 11, commi 1 e 2, della legge n. 341/1990, le università adeguano i regolamenti didattici di ateneo

La professione di chimico, fisico e biologo viene esercitata con il superamento dell'esame finale per il conseguimento delle rispettive lauree magistrali abilitanti, lo svolgimento di un tirocinio pratico-valutativo interno ai corsi e il superamento di una prova pratica valutativa (articolo 5, comma 1).

Per l'adeguamento della disciplina delle classi di laurea magistrale di cui al comma 1, nonché per l'adeguamento dei regolamenti didattici di ateneo, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 4 (articolo 5, comma 2).

Infine, in tema di disposizioni transitorie e finali, si prevede che l'adeguamento della disciplina - disposto ai sensi degli articoli 3, 4 e 5 - si applichi a decorrere dall'anno accademico successivo alla data di adozione dei pertinenti decreti rettorali e riguardi i corsi di studio attivati dalle università<sup>3</sup> previa positiva valutazione dell'accreditamento dei medesimi corsi di studio (articolo 6, comma 1).

Con uno o più decreti del Ministro dell'università e della ricerca sono stabilite modalità semplificate di espletamento dell'esame di Stato per coloro che hanno conseguito i titoli di studio di cui alla presente legge, in base ai previgenti ordinamenti didattici non abilitanti. A tal fine, le università riconoscono le attività formative professionalizzanti svolte durante il corso di studio o successivamente al medesimo (articolo 6, comma 2).

Per le università che non adeguano i regolamenti didattici sono sospesi i finanziamenti previsti da accordi di programma o da provvedimenti di attuazione della programmazione

---

<sup>1</sup> Adottati ai sensi dell'articolo 1, comma 18, della legge n. 4/1991.

<sup>2</sup> Ai sensi dell'articolo 17, comma 95, della legge n. 127/1997.

<sup>3</sup> Statali e non statali legalmente riconosciute, comprese le università telematiche.

universitaria fino all'adozione dei predetti regolamenti e al loro invio al MUR (articolo 6, comma 3).

Infine, si prevede che gli studenti che conseguono la laurea magistrale in psicologia in base ai previgenti ordinamenti didattici non abilitanti acquisiscano l'abilitazione all'esercizio della professione di psicologo previo superamento di un tirocinio pratico-valutativo e di una prova pratica valutativa (articolo 7).

Con decreto del Ministro dell'università e della ricerca sono stabilite la durata e le modalità di svolgimento e di valutazione del tirocinio pratico-valutativo, nonché quelle della prova pratica valutativa.

L'articolo 8 reca una clausola di invarianza ai cui sensi dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

**La relazione tecnica, riferita al testo iniziale**, svolge preliminarmente talune considerazioni riferite al complesso del provvedimento.

Il disegno di legge in esame al fine di semplificare le modalità di accesso alle professioni regolamentate attua una ridefinizione dell'offerta formativa universitaria e riconosce ai titoli accademici valore abilitante all'esercizio professionale. L'esame conclusivo del corso di studi diviene la sede anche dell'esame di Stato per l'abilitazione.

La RT evidenzia la natura meramente ordinamentale delle disposizioni del provvedimento in esame, dall'attuazione delle quali non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, generando, anzi, un alleggerimento degli oneri amministrativi in capo alla pubblica amministrazione. Ciò in ragione del venir meno dell'organizzazione, a livello nazionale, dell'attuale esame di Stato, che coinvolge diversi soggetti istituzionali, e, in particolare, il MUR - che si avvale del consorzio interuniversitario CINECA - e i singoli atenei.

Le nuove modalità di svolgimento dell'esame di Stato comporteranno pertanto un evidente alleggerimento degli oneri amministrativi e organizzativi in ragione della integrazione dell'esame di Stato in seno a quello di laurea. Il provvedimento non comporterà, pertanto, alcun aggravio di spesa per il sistema universitario.

Circa l'articolo 1 la relazione tecnica afferma che attualmente l'esame di Stato per le professioni indicate consiste in una pluralità di prove, teoriche e pratiche, che impegnano il sistema universitario su due fronti: l'organizzazione, a livello di amministrazione centrale, di una procedura informatizzata, che prevede l'estrazione dei componenti delle commissioni giudicatrici da serie di terne di nominativi, indicate dagli atenei e dagli ordini professionali territoriali, su richiesta del Ministero, nonché la predisposizione dei quesiti, laddove previsti, e la loro somministrazione, in cartaceo, agli atenei; dall'altra, le singole università sono, ad oggi, chiamate a sostenere oneri organizzativi per consentire lo svolgimento di tali prove: ci si riferisce ai costi vivi connessi all'impiego delle aule (a titolo esemplificativo: pulizia, energia elettrica, climatizzazione), ai servizi di vigilanza e guardiania, agli ulteriori presidi di assistenza sanitaria, ecc.

In relazione alle predette voci di costo, la RT fa presente che esse sono già sostenute - per quanto riguarda il MUR - nell'ambito delle risorse attualmente disponibili: il venir meno, dunque, della fase organizzativa a livello centrale determinerà certamente un alleggerimento degli oneri attualmente riconosciuti nel novero dei servizi strumentali forniti dal CINECA. Per quanto riguarda, invece, i costi sostenuti dai singoli atenei, la relazione fa presente che, attualmente, essi beneficiano del “contributo di ammissione” versato dai candidati all’atto della presentazione della domanda per l'esame di Stato; grazie a tale contributo sono ad oggi, dunque, coperte le spese organizzative. Il venir meno dello svolgimento delle attuali prove relative ai singoli esami di Stato non potrà che determinare una riduzione dei costi sostenuti dai singoli atenei, che potrà riverberarsi positivamente sulla entità del predetto contributo, a finale beneficio degli utenti. A conferma di quanto appena detto, la RT segnala che lo svolgimento semplificato delle prove di taluni esami di Stato - consentito nell'attuale periodo di emergenza dall'articolo 6 del D.L. n. 22/2020 - ha determinato la rimodulazione dell'entità del contributo da parte degli atenei, proprio in ragione del mancato svolgimento in presenza delle prove medesime.

Pertanto, la RT conclude che dall'attuazione dell’articolo 1 non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Con particolare riferimento al tirocinio, la RT sottolinea che i percorsi curricolari delle lauree magistrali a ciclo unico indicate nell’articolo 1 hanno, già attualmente, al loro interno insegnamenti teorico-pratici obbligatori, addirittura superiori al numero di CFU che la disposizione in commento richiede per lo svolgimento del “nuovo” tirocinio pratico-valutativo. A tali insegnamenti già attualmente partecipano anche professionisti del Servizio sanitario nazionale delle strutture in convenzione con gli atenei. Con riferimento a Psicologia, si fa presente che il tirocinio, attualmente previsto dopo la laurea, rientrerà all'interno dei corsi di studio, come modificato in applicazione del presente disegno di legge. Per le suesposte ragioni, gli oneri connessi allo svolgimento dei tirocini in parola continueranno a essere sostenuti con le risorse umane previste a legislazione vigente.

Con riferimento all’articolo 2, la RT afferma che le nuove classi di laurea professionalizzanti delle professioni tecniche sono state istituite con decreto del Ministro dell'università e della ricerca del 12 agosto 2020. Parimenti a quanto previsto dall'articolo 1, comma 2, il tirocinio pratico-valutativo, che già costituisce parte integrante dei nuovi corsi di studio in questione, sarà disciplinato, quanto alle specifiche modalità di svolgimento, valutazione e certificazione, dalle relative classi di laurea e dai regolamenti didattici di ateneo, che saranno a tal fine adeguati con le procedure di cui all'articolo 3, commi 2 e 3.

Anche la norma in esame, conclude la RT, riveste natura meramente ordinamentale e, pertanto, dalla sua attuazione non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, in quanto, con particolare riferimento allo svolgimento dei tirocini, anche in tal

caso essi continueranno a essere sostenuti con le risorse umane previste a legislazione vigente.

Sull'articolo 3 la RT chiarisce che la nomina delle commissioni giudicatrici – integrate da professionisti di comprovata esperienza - sarà svolta dai singoli atenei, senza alcun aggravio per i relativi bilanci, consistendo in mera attività amministrativa svolta nell'esercizio delle loro ordinarie competenze. Quanto ai compensi di tali commissari, la RT fa presente che continueranno a valere le modalità previste dal decreto del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica del 15 ottobre 1999 (G.U. del 28 ottobre 1999, n.254) e dal decreto del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca del 10 giugno 2003 (G.U. del 22 agosto 2003, n.194). Al relativo onere, a carico dei bilanci delle università, si continuerà, pertanto, a far fronte mediante il cennato versamento, da parte del candidato, dei contributi di ammissione all'esame di Stato.

Verranno invece meno i compensi ulteriori che, ai sensi del citato D.M. del 15 ottobre 1999, le università possono attualmente prevedere di corrispondere ai componenti delle commissioni di vigilanza, le quali non saranno più necessarie in ragione delle nuove modalità che non prevedono più apposite sessioni nazionali. Un ulteriore minore aggravio sarà, altresì, generato dal rilascio, da parte delle università, di un'unica pergamena attestante il titolo accademico e il titolo di abilitazione all'esercizio della professione, in luogo dell'attuale separato diploma di abilitazione, commissionato dal Ministero al Poligrafico dello Stato per conto degli atenei<sup>4</sup>.

Sullo svolgimento, in sede di esame finale di laurea o di laurea magistrale, di una prova pratica valutativa delle competenze professionali acquisite con il tirocinio interno ai corsi di studio, la RT evidenzia come la commissione giudicatrice dell'esame conclusivo di laurea sarà integrata da professionisti di comprovata esperienza e per questo richiama integralmente le considerazioni sopra esposte, relative al minor aggravio conseguente alle nuove modalità di espletamento dell'esame di Stato e al compenso dei commissari.

Il comma 2 e il comma 3 richiamano le vigenti procedure applicabili all'adeguamento delle classi di laurea e all'adozione dei regolamenti didattici di ateneo: stante la natura meramente ordinamentale delle disposizioni richiamate, dall'attuazione dell'articolo 3 non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Sul successivo articolo 4, con riferimento alla prova pratica valutativa ai fini dell'abilitazione professionale, nonché alla composizione integrata da componenti esperti della commissione giudicatrice, la RT richiama integralmente le considerazioni esposte in premessa, relative al minor impatto di spesa conseguente alle eventuali nuove modalità di espletamento dell'esame di Stato e al compenso dei commissari (su cui vedi la parte riferita

---

<sup>4</sup> Tale risparmio di spesa, quantificabile complessivamente in euro 2,18 *pro capite*, secondo la relazione tecnica non è complessivamente irrilevante in considerazione del numero di abilitati annuali, pari, per il 2018, a 750 odontoiatri, 4443 farmacisti, 836 veterinari e 5157 psicologi.

all'art. 3) che si potranno, in ipotesi, determinare a valle del percorso amministrativo indicato dalla disposizione in commento. Pertanto, stante la natura meramente ordinamentale delle disposizioni richiamate, dall'attuazione dell'articolo non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Sull'articolo 6 (articolo 5 del testo iniziale) la RT afferma che anche dall'attuazione di quanto previsto al comma 1, stante la sua natura meramente ordinamentale, non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Anche in tal caso, tenuto conto che ci si riferisce ad attività di tirocinio già previste dai singoli corsi di studio - i quali, per effetto della disposizione in commento, potranno beneficiare esclusivamente di una semplificazione delle modalità di svolgimento rispetto all'attuale prevista prova dell'esame di Stato - analogamente a quanto riferito in relazione agli articoli 1 e 2, essi continueranno ad essere sostenuti con le risorse umane previste a legislazione vigente.

Gli emendamenti che hanno introdotto gli articoli 5 e 7, approvati in sede referente, non sono corredati di relazione tecnica.

**In merito ai profili di quantificazione**, si prende atto di quanto affermato dalla RT circa il carattere ordinamentale delle disposizioni in esame, degli elementi dalla stessa forniti (relativamente al complesso del provvedimento e alle sue singole disposizioni) al fine di dimostrare la possibilità di fronteggiare gli adempimenti derivanti dalla nuova cornice normativa nel quadro delle risorse disponibili a legislazione vigente, nonché del rinvio alla concreta esperienza applicativa della disciplina semplificatoria dello svolgimento degli esami di Stato, in rapporto alla quale si è riscontrata, alla prova dei fatti, una riduzione degli oneri amministrativi.

Coerentemente, inoltre, si rammenta che, nel quadro dell'emergenza pandemica, già l'articolo 102 del D.L. n. 18/2020 (A.C. 2463, "cura Italia") ha reso il conseguimento della laurea magistrale a ciclo unico in Medicina e Chirurgia (Classe LM/41) direttamente abilitante (a certe condizioni) all'esercizio della professione di medico-chirurgo: alla disposizione non sono stati ascritti effetti finanziari e la relazione tecnica ne ha affermato il carattere ordinamentale.

Analoghi elementi andrebbero acquisiti con riferimento agli articoli 5 e 7 (introdotti in sede referente con emendamenti non corredati di relazione tecnica): ciò con particolare riguardo alla conferma della neutralità delle disposizioni in materia di tirocinio pratico-valutativo e di prova pratica e di inidoneità dei regolamenti attuativi, in quanto fonti di rango secondario, ad introdurre nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Detti chiarimenti appaiono necessari al fine di verificare la clausola di invarianza riferita all'intero provvedimento.

**In merito ai profili di copertura finanziaria**, si segnala che il comma 1 dell'articolo 8 reca una clausola di invarianza finanziaria riferita all'intero provvedimento, in base alla quale dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. In proposito si dovrebbe valutare l'opportunità di integrare la predetta clausola prevedendo che le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione della legge nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.