

Dossier allegato alla memoria

Analisi del decreto legislativo approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri il 28 marzo 2025, recante disciplina delle nuove modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, odontoiatria e protesi dentaria e medicina veterinaria (A.G. n. 263, testo e dossier allegati)



OGGETTO: *Esame del Segretariato Italiano Studenti in Medicina - APS dello Schema di decreto legislativo approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri il 28 marzo 2025, recante disciplina delle nuove modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, odontoiatria e protesi dentaria e medicina veterinaria (Atto del Governo n. 263, testo e dossier allegati).*

Premessa: Alcuni dei riferimenti a questo Documento sono rimarcati ed esplicitati ulteriormente come da Dossier allegato alla memoria in sede di discussione in VII Commissione (Cultura, scienza e istruzione) della Camera dei Deputati rispetto alla proposta di legge *“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) in calce al presente Documento. Si invita pertanto ad una riesamina del Dossier allegato alla memoria di cui nella premessa.

Si prosegue con un’analisi delle criticità e incongruenze relative alla fattibilità riscontrate all’interno dello Schema di decreto legislativo recante disciplina delle nuove modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, odontoiatria e protesi dentaria e medicina veterinaria (Atto del Governo n. 263, testo e dossier allegati) così come presentato.

ART. 1
(Oggetto e finalità)

1. Il presente decreto disciplina le nuove modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia (LM-41), in odontoiatria e protesi dentaria (LM-46) e in medicina veterinaria (LM-42), al fine di garantire il potenziamento del Servizio sanitario nazionale (SSN), la qualità della formazione e la sostenibilità del sistema universitario.

- **Finalità di garanzia del potenziamento del Servizio sanitario nazionale (SSN)**

Un aumento indiscriminato e non programmato delle immatricolazioni nei Corsi di Laurea in Medicina e Chirurgia non rappresenta una soluzione efficace alle criticità che il Servizio Sanitario Nazionale (SSN) sta affrontando.

Una politica di ampliamento dei posti che non tenga conto delle reali esigenze del sistema sanitario in termini di figure specialistiche necessarie e carenti e della



capacità delle università di formare professionisti altamente qualificati rischia di compromettere la qualità della formazione e, di conseguenza, quella dell'assistenza sanitaria.

Il problema non è il numero di medici, ma la carenza di specialisti e la retribuzione di base delle borse di specializzazione e/o dottorato: da ultimi dati OCSE il numero di medici per 1000 abitanti in Italia è ben al di sopra della media europea e di Paesi Europei che godono di un sistema di welfare sanitario non comprensivo di tutte le criticità caratteristiche del Servizio Sanitario Italiano; si porta come esempio il servizio sanitario francese che, nonostante il numero di medici per 1000 abitanti sia di 3,2 unità (ben al di sotto delle 4,1 unità per 1000 abitanti già presenti in Italia), si configura ogni anno come meta preferita di migliaia di medici che decidono di lasciare l'Italia per motivi professionali grazie alla sua attrattività maggiore rispetto al Servizio Sanitario Nazionale italiano.

Il problema attuale del SSN non risiede nel numero di laureati in Medicina per abitante, ma nella carenza di medici specialisti. Il cosiddetto "cuneo formativo" o "imbuto formativo" non si manifesta nel numero di studenti che accedono al Corso di Laurea in Medicina, bensì nella scarsa disponibilità di posti nelle scuole di specializzazione, che rappresentano un vero collo di bottiglia per l'accesso alla professione.

Questa criticità, descritta anche dal governo come da Dossier 11/04/2025 rispetto all'A.G. n. 263 (pagina 5), è stata riconosciuta come causa principale delle pressioni a cui è sottoposto il nostro Servizio Sanitario Nazionale, tanto da essere corredata ad una promessa rispetto all'emanazione di un ulteriore decreto delegato in concerto con il Ministero della Salute riguardo delle modifiche sulla modalità di accesso alle Scuole di Specializzazione Medico-Chirurgica. Non essendo però questa prospettiva ancora chiara e sicura si paventa piuttosto un aumento spropositato e non necessario di medici non specialisti, già presenti in numero sufficiente per soddisfare il fabbisogno del Servizio Sanitario Nazionale.

Pertanto, un semplice aumento delle immatricolazioni non farebbe altro che spostare il problema in avanti, creando un surplus di medici non specialisti che non avranno la possibilità di completare il percorso formativo necessario per entrare nel SSN in alcuni settori specialistici o che non vorranno farlo a causa della bassa attrattività di alcune specializzazioni (provocata da diversi fattori nella maggior parte dei casi legati a violazioni contrattuali nel numero di ore di servizio spesso ben oltre il limite dovute alla carenza di personale, piuttosto che condizioni di lavoro non idonee).

In assenza di una pianificazione strategica che preveda un potenziamento del SSN comprensivo anche di un aumento dell'attrattività di alcune scuole di specialità, questa misura non contribuirebbe a risolvere la carenza di specialisti, ma anzi potrebbe generare frustrazione e precarietà professionale per le nuove generazioni di medici.



- **Finalità di garanzia del potenziamento della qualità della formazione**

Il Segretariato Italiano Studenti in Medicina è fermamente convinto, sulla base dello schema di Decreto presentato, se attuato in assenza di modifiche sostanziali, che **la qualità della formazione non potrà che subire delle conseguenze senza precedenti**.

Come da Art. 4 comma 4 "L'offerta formativa del semestre filtro è erogata in deroga ai requisiti minimi di docenza richiesti in relazione alla numerosità massima delle classi dei corsi di laurea magistrale a ciclo unico".

Questo vuol dire che **non sarà garantito il raggiungimento degli indicatori di efficienza e di efficacia** come da Allegato A del Decreto Ministeriale 22 settembre 2010 n. 17 dovuto anche alla deroga rispetto all'aumento del personale docente universitario che sarebbe previsto dall'allegato B del Decreto Ministeriale 22 settembre 2010 n. 17, oltre che dai decreti ministeriali 14 ottobre 2021, n. 1154 e 28 giugno 2023, prot. n. 802.

Inoltre la deroga fa anche riferimento alla teledidattica per cui, a fronte di un certo aumento della popolazione studentesca con il semestre filtro, sarebbe comunque stato necessario un aumento del numero di docenti per i corsi di studio diversi da quelli di cui all'art. 26 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, (tra cui appunto le classi di laurea in oggetto al presente schema di Decreto in esame) organizzati con modalità di insegnamento in teledidattica in assenza di tale deroga.

L'introduzione della **teledidattica** diventerebbe in questo modo a nostro avviso una scelta obbligata da parte delle classi di Laurea Magistrale LM-41 per fare fronte ad un aumento indiscriminato di studenti a seguito della rimozione dell'accesso programmato. **Una scelta sicuramente non frutto di una volontà di migliorare la qualità della Formazione accademica, ma piuttosto obbligata alle disposizioni in materia di accesso qualora questo schema di Decreto non subisse delle modifiche sostanziali.**

Nessun polo didattico, infatti, si troverebbe allo stato attuale nelle condizioni ottimali per far fronte ad un aumento così elevato della popolazione studentesca in base alla capacità ricettiva media dei Corsi di Laurea Magistrale in Medicina e Chirurgia (LM-41) alla data odierna.

Oltre a ciò, qualora le classi di laurea LM-41 degli Atenei italiani dovessero decidere di inserire la didattica a distanza come metodologia di insegnamento nel corso del semestre filtro, il numero minimo di docenti previsto dall'allegato B del Decreto Ministeriale 22 settembre 2010 n. 17, oltre che dai decreti ministeriali 14 ottobre 2021, n. 1154 e 28 giugno 2023, prot. n. 802. (normativa vigente) non sarebbe garantito (in quanto in deroga se dovesse essere approvato tale schema di decreto così come presentato) fornendo discrezionalità a tal proposito ai diversi Atenei.

Questi infatti, di fronte ad una non adeguata preparazione e copertura economico-finanziaria (come a nostro avviso da Schema di Decreto) potrebbero non avere a disposizione le risorse sufficienti per aumentare il proprio corpo docente portando ad un inevitabile peggioramento della qualità della Formazione universitaria.

Associando la deroga di cui sopra ad un mancato aumento dei finanziamenti per le Università sia diretti attraverso il pagamento delle tasse universitarie studentesche (l'accesso al primo semestre delle classi di laurea di cui all'articolo 4, comma 3 del presente schema di Decreto è definito come gratuito) sia indiretti come da Art. 7 e 10 del presente Schema di decreto si giunge alla diretta e logica conclusione che la qualità della formazione sia destinata inevitabilmente a peggiorare durante il semestre filtro.

- **Finalità di garanzia della sostenibilità del sistema universitario**

Come sopra il Segretariato Italiano Studenti in Medicina è fermamente convinto che la sostenibilità sociale, economica e locale delle classi di laurea in oggetto sia invece fortemente a rischio.

Infatti la mancanza di investimenti in termini economici e di risorse umane per l'attuazione di questo Schema di Decreto, già definita precedentemente e successivamente analizzata in riferimento agli Art. 7 e 10, oltre che la **totale mancanza di una programmazione nell'aumento della capacità ricettiva dei corsi di laurea** magistrale a ciclo unico di cui all'articolo 1 e dei corsi di laurea o di laurea magistrale a ciclo unico di cui all'articolo 4, comma 3 (non ancora meglio identificati dal CUN) non potrà che esitare in un **sovraffollamento delle aule e degli ambienti universitari** (di cui tutti gli studenti godranno in quanto iscritti al corso di laurea) e ad una conseguente riduzione della qualità formativa come descritto nel punto precedente. Tutto ciò senza considerare l'accesso ai laboratori di base caratterizzanti la formazione dei corrispettivi settori scientifico-disciplinari CUN di cui all'Art. 5 comma 1 del presente schema di Decreto che dovrebbe necessariamente essere limitato a causa della **insufficiente attuale capacità ricettiva dei laboratori in termini di strutture e personale ivi impiegato** (ricordando sempre la mancanza di supporti economici di cui agli Art. 7 e 10 di tale Schema di Decreto) esitando ancora una volta nella riduzione della qualità della formazione universitaria.

ART. 2
(Definizioni)

1. Ai fini del presente decreto si intende per:

- a) «Ministro» e «Ministero»: rispettivamente il Ministro dell'università e della ricerca e il Ministero dell'università e della ricerca;
- b) «CUN»: il Consiglio universitario nazionale di cui alla legge 16 gennaio 2006, n. 16;
- e) «legge di delega», la legge 14 marzo 2025, n. 26;
- d) «semestre filtro»: il primo semestre immediatamente successivo all'iscrizione ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico di cui all'articolo l;
- e) «iscrizione»: l'iscrizione al semestre filtro;
- j) «immatricolazione»: l'iscrizione al primo semestre dei corsi di laurea e di laurea magistrale a ciclo unico diversi da quelli di cui all'articolo 1 ovvero al secondo semestre dei corsi di laurea magistrale a ciclo unico di cui all'articolo l;
- g) «SSN»: il Servizio sanitario nazionale di cui alla legge 23 dicembre 1978, n. 833;
- h) «CFU»: i crediti formativi universitari di cui al decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica 3 novembre 1999, n. 509.

ART. 3
(Principi)

1. A decorrere dall'anno accademico 2025/2026, l'iscrizione al primo semestre dei corsi di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia (LM-41), in odontoiatria e protesi dentaria (LM-46) e in medicina veterinaria (LM-42) è libera.

2. Al fine di assicurare la sostenibilità per la frequenza ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico di cui al comma 1, le università, in caso di iscrizione al semestre filtro di un numero di studenti superiore alla propria capacità ricettiva, garantiscono adeguate modalità di erogazione della didattica

Come sopra il Segretariato Italiano Studenti in Medicina è fermamente convinto che non sia possibile garantire adeguate modalità di erogazione della didattica compatibilmente alla clausola di invarianza finanziaria di cui all'Art. 10 e in assenza dell'istituzione di finanziamenti straordinari adeguati come da Art. 7 del presente schema di Decreto.

Il Segretariato Italiano Studenti in Medicina è inoltre fermamente convinto che non sia possibile garantire adeguate modalità di erogazione della didattica compatibilmente alla deroga ai requisiti minimi di docenza richiesti in relazione alla numerosità massima delle classi dei corsi di laurea magistrale a ciclo unico di cui al comma 4 dell'Art. 4 del presente Schema di Decreto.

I requisiti minimi di docenza di cui all'allegato B del Decreto Ministeriale 22 settembre 2010 n. 17 e di cui ai decreti ministeriali 14 ottobre 2021, n. 1154 e 28 giugno 2023, prot. n. 802. **sono infatti di fondamentale importanza ai fini del raggiungimento degli indicatori di efficienza e di efficacia come da Allegato A del Decreto Ministeriale 22 settembre 2010 n.**



17, motivo per cui essi sono presenti all'interno della normativa vigente e fanno parte della Legge dello Stato.

Citando la stessa ANVUR all'interno del suo [Focus sulla Formazione di area medica](#): "Tale sforzo [l'introduzione del sistema AVA] mira a garantire il **mantenimento dell'elemento di primaria importanza che non può in nessun modo derogare all'aumento della numerosità degli studenti: la qualità della formazione medica**".

ART. 4

(Procedure di iscrizione)

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 4, comma 2, della legge 12 aprile 2022, n. 33, ciascuno studente si iscrive al semestre filtro e contemporaneamente a uno dei corsi di laurea o di laurea magistrale a ciclo unico di cui al comma 3, anche in sovrannumero, anche in università diverse. L'immatricolazione al primo semestre del secondo corso di studi, scelto tra quelli di cui al comma 3, è gratuita.

Molteplici sono a nostro avviso le criticità rilevate all'interno di questo articolo:

- **Criticità in merito alla compatibilità con il Decreto Ministeriale n. 930 del 29-07-2022**

- **Art. 2 comma 1**

L'iscrizione contemporanea a due diversi Corsi di Laurea o Corsi di Laurea Magistrale è consentita a patto che i due Corsi di Laurea o Corsi di Laurea Magistrale si differenzino per almeno i $\frac{2}{3}$ degli insegnamenti ovvero dei settori scientifico-disciplinari. I Piani di studio delle classi di laurea di cui all'articolo 1, comma 1 e di cui all'Art. 4 comma 3 (ancora non specificate in attesa dal CUN) dovranno necessariamente rispettare questo requisito.

Sarà dunque fondamentale verificare che il numero di attività formative indispensabili (di cui al decreto ministeriale numero 155 del 16 marzo 2007) delle classi di laurea di cui all'Art. 1 comma 1 e di cui all'Art. 4 comma 3 (quando verranno selezionate dal CUN) in aggiunta agli altri insegnamenti differiscano per almeno i $\frac{2}{3}$ degli insegnamenti in conformità con l'Art 2 comma 1 del Decreto Ministeriale n. 930 del 29-07-2022.

- **Art. 2 comma 6**

L'Art. 2 comma 6 del Decreto Ministeriale n. 930 del 29-07-2022 stabilisce nel caso di doppia iscrizione in corsi caratterizzati da accesso programmato locale la necessità di collocarsi in posizione utile nelle graduatorie dei corsi per potere finalizzare l'iscrizione a due diversi Corsi di Laurea o Corsi di Laurea Magistrale.

Questo comporta una contraddizione tra l'Art. 4 comma 3 e l'Art. 2 comma 6. Infatti **qualora lo schema di Decreto dovesse essere approvato sine modifica non sarà possibile a normativa vigente permettere la doppia iscrizione, anche in sovrannumero, nelle classi di laurea di cui all'Art. 4 comma 3**



qualora queste dovessero essere caratterizzate da accesso programmato locale o nazionale. Pertanto all'Art. 4 comma 3 si dovrà necessariamente fare riferimento non alle sole classi di laurea, ma anche al fatto che la doppia iscrizione sarà unicamente possibile per i Corsi di Laurea e per i Corsi di Laurea Magistrale ad accesso libero, a meno di collocamento in posizione utile nelle graduatorie in caso di Corsi di Laurea e per i Corsi di Laurea Magistrale ad accesso programmato (nazionale o locale).

○ **Art. 3 comma 1**

All'Art. 3 comma 1 viene vietata la doppia iscrizione a Corsi di Laurea e a Corsi di Laurea Magistrale con obbligo di frequenza (ad eccezione delle sole attività laboratoriali e di tirocinio).

Tenuto conto che la maggior parte dei Corsi di Laurea di cui all'Art. 4 comma 3, come sancito dai diversi regolamenti didattici dei corsi di studio, saranno probabilmente caratterizzati da obbligo di frequenza, anche in questi casi la doppia iscrizione, anche in sovrannumero, non sarebbe consentita.

Quindi anche in questo caso all'Art. 4 comma 3 dello Schema di Decreto in oggetto sarà necessario fare riferimento a questo limite nell'iscrizione per le classi di laurea che verranno come da decreto individuate dal CUN nel limite dei 60 giorni dalla data di entrata in vigore.

2. In sede di presentazione della domanda di iscrizione, lo studente individua le sedi delle università, in numero da definire con il decreto di cui comma 3, comunque non inferiore a cinque, secondo un ordine di preferenza, nelle quali è disposto a proseguire al secondo semestre dei corsi di laurea magistrale a ciclo unico di cui all'articolo 1, comma 1, nonché, in caso di mancata ammissione al secondo semestre, in uno dei corsi di laurea o di laurea magistrale a ciclo unico di cui al comma 3, secondo le procedure di cui all'articolo 6.

3. Con decreto del Ministro, sentito il CUN, da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono individuate le classi dei corsi di laurea o di laurea magistrale a ciclo unico di area biomedica, sanitaria, farmaceutica e veterinaria di cui all'articolo 2, comma 2, lettera e), della legge di delega, tenuto conto degli obiettivi culturali e formativi comuni agli insegnamenti impartiti nel primo semestre. Il decreto di cui al primo periodo stabilisce, altresì, le modalità di iscrizione contemporanea di cui al comma 1, la durata del semestre filtro, lo status dello studente, ivi incluse le modalità di godimento dei benefici in materia di diritto allo studio, nonché le modalità per consentire l'iscrizione a corsi di laurea diversi da quelli di cui al comma 1 e al presente comma, anche oltre il termine stabilito in via ordinaria dalle università.

Tutte le incongruenze rilevate in merito al comma 3 dell'Art.4 sono state precedentemente descritte all'interno del commento dell'Art.4 comma 1.

4. L'offerta formativa del semestre filtro è erogata in deroga ai requisiti minimi di docenza richiesti in relazione alla numerosità massima delle classi dei corsi di laurea magistrale a ciclo unico. Le università possono prevedere attività didattiche integrative nell'ambito delle discipline qualificanti comuni oggetto di insegnamento di cui al semestre filtro.

Tutte le incongruenze rilevate in merito al comma 4 dell'Art.4 sono state precedentemente descritte all'interno del commento dell'Art.1 comma 1 al punto "Finalità di garanzia del potenziamento della qualità della formazione".

5. L'iscrizione al semestre filtro è consentita per un massimo di tre volte. Il decreto di cui al comma 3 disciplina le modalità di rinuncia, prima della formazione della graduatoria di merito nazionale di cui all'articolo 6, alla votazione conseguita negli esami di profitto sostenuti.

ART. 5

(Discipline qualificanti comuni)

1. In deroga a quanto previsto dall'articolo 17, comma 95, della legge 15 maggio 1997, n. 127, con decreto del Ministro, sentito il CUN, da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono individuate, nelle aree di scienze biologiche, scienze chimiche e scienze fisiche, le discipline qualificanti comuni oggetto di insegnamento nel primo semestre delle classi dei corsi di laurea magistrale a ciclo unico di cui all'articolo 1, comma 1, e delle classi dei corsi di laurea o di laurea magistrale a ciclo unico rientranti nell'area biomedica, sanitaria, farmaceutica e veterinaria di cui all'articolo 4, comma 3.

2. I programmi formativi del primo semestre dei corsi di cui al comma 1 sono uniformi e coordinati a livello nazionale, garantendo l'armonizzazione dei piani di studio e un numero complessivo di CFU relativi alle discipline qualificanti comuni, da definire con il decreto di cui al comma 1, e comunque non inferiore a diciotto CFU.

Sul piano prettamente e meramente legale, **l'articolo 5 vede un eccessivo affidamento alla normativa secondaria**. L'articolo, infatti, non disciplina direttamente la materia in un'ottica sostanziale, ma rimanda a un decreto ministeriale da adottare entro sessanta giorni. Una tale impostazione non solo depotenzia il valore della norma primaria, ma rischia di procrastinare nel tempo l'effettiva operatività della disposizione. Inoltre, la fissazione di un termine di sessanta giorni, considerata la necessità di acquisire il parere del CUN, appare irrealistica e suscettibile di generare vuoti normativi o ritardi nell'attuazione.

Vorremmo altresì fornirvi una disamina del presente articolo su un piano sostanziale e contenutistico. Difatti, l'armonizzazione dei piani di studio e del numero complessivo di CFU relativi alle discipline qualificanti comuni, seppur fondamentale per quella che è la riforma attuata, risulta complessa fintantoché ridondante:

- la norma non considera le difficoltà operative degli Atenei e dei Corsi di Studio, a causa della inesorabile necessità di adeguamento con conseguenti riorganizzazioni del corpo docenti, dei regolamenti e una completa revisione delle attività didattiche.
- la norma non considera l'articolo 33 della Costituzione Italiana circa l'autonomia delle Università.

ART. 6

(Graduatoria di merito nazionale e ammissione al secondo semestre)

1. L'ammissione al secondo semestre dei corsi di laurea magistrale a ciclo unico di cui all'articolo 1, comma 1, è subordinata al conseguimento di tutti i CFU stabiliti per gli esami di profitto del semestre filtro e alla collocazione in posizione utile nella graduatoria di merito nazionale, redatta dal Ministero sulla base del punteggio conseguito negli esami di profitto del semestre filtro. Le prove d'esame relative agli insegnamenti di cui si compone il semestre filtro sono svolte secondo standard e modalità di verifica uniformi definiti con il decreto ministeriale di cui all'articolo 4, comma 3.
2. In caso di ammissione al secondo semestre, ciascuno studente è immatricolato in una delle sedi universitarie indicate, secondo l'ordine di preferenza, in sede di iscrizione, ovvero in un'altra sede, sulla base della ricognizione dei posti disponibili non assegnati. I criteri per la formazione della graduatoria di merito nazionale di cui al comma 1, fermo restando quanto previsto dall'articolo 39, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e le modalità di assegnazione delle sedi universitarie sono stabiliti con decreto ministeriale, da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto.
3. Nel caso in cui la collocazione nella graduatoria di merito di cui al comma 1 non consenta la prosecuzione del percorso di studi del corso di laurea magistrale a ciclo unico di cui all'articolo 1, lo studente può proseguire, anche in sovrannumero, nel corso di laurea o di laurea magistrale a ciclo unico di cui all'articolo 4, comma 3, in una delle sedi indicate in sede di iscrizione, secondo l'ordine di preferenza dello studente, con il riconoscimento di tutti i CFU conseguiti per gli esami di profitto del primo semestre relativi alle discipline qualificanti comuni, ovvero in altro corso di studi.
4. Nel caso in cui lo studente non abbia conseguito tutti i CFU stabiliti per gli esami di profitto del semestre filtro, resta ferma l'autonomia delle università, ai sensi dell'articolo 33 della Costituzione, di prevedere il riconoscimento, anche solo parziale, dei CFU conseguiti, nel rispetto della normativa vigente, dei regolamenti di Ateneo e dei regolamenti didattici.

Il Segretariato Italiano Studenti in Medicina condivide le perplessità emerse all'interno del Dossier dell'11 aprile 2025 sull'Atto di Governo numero 263 in merito al comma 4 dell'Art. 6



(pagine 27 e 28) che fanno riferimento alla poca chiarezza in merito alla possibilità di convalida dei CFU delle discipline qualificanti comuni di cui all'Art 5 dello Schema di Decreto nel passaggio alla fine del semestre filtro ad un'altra classe di laurea di cui all'Art. 4 comma 3.

ART. 7

(Finanziamento delle università)

1. Il numero di studenti dei corsi di laurea magistrale a ciclo unico di cui all'articolo 1 viene considerato ai fini del riparto annuale del Fondo per il finanziamento ordinario delle università di cui all'articolo 5 della legge 24 dicembre 1993, n. 537 a partire dall'iscrizione al secondo semestre

Gli articoli 7 e 10 propongono una strategia finanziaria di non invarianza, causando una instabilità ulteriore del Sistema Universitario in toto. Il **Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO)**, istituito con la legge n. 537 del 24 dicembre 1993, costituisce il principale strumento statale per il finanziamento delle università italiane. Negli anni ha subito molteplici riforme, in particolare dopo il D.M. 987/2016, che ha introdotto il criterio della "quota premiale". L'obiettivo era orientare i finanziamenti verso una maggiore efficienza, produttività scientifica e qualità della didattica. Tuttavia, **il meccanismo attuale presenta numerose criticità**, sia in termini di equità, sia di efficacia nell'assicurare un sistema universitario pubblico coeso, accessibile e competitivo. Di seguito, alcune critiche del Fondo di Finanziamento Ordinario, che vedrebbe ulteriori deficit di natura funzionale, organizzativa e strutturale a causa della nuova legge dello Stato e dei suoi conseguenti decreti attuativi:

- La quota premiale, che attualmente rappresenta circa il **27% del totale del FFO**, è attribuita sulla base di indicatori di produttività scientifica e didattica. Gli atenei del Nord, storicamente più forti in termini di risorse umane e finanziarie, risultano costantemente avvantaggiati. Il risultato è lapalissiano: le Università del Mezzogiorno ricevono quote significativamente inferiori, contribuendo a un circolo vizioso di sottofinanziamento e impoverimento del sistema accademico locale. Secondo i dati del MIUR, tra il 2013 e il 2020, il 70% della quota premiale è stata assorbita da atenei del Nord.

Il **Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO)**, nonostante sia lo strumento principale di sostegno economico agli atenei statali italiani, è da anni caratterizzato da **instabilità nei criteri di riparto e imprevedibilità delle risorse disponibili**, con gravi ricadute sulla capacità di programmazione delle università.

Modifiche annuali ai criteri di riparto

Negli ultimi tre anni, il **Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR)** ha modificato con cadenza annuale le modalità di attribuzione del FFO:



- **2022:** Il DM n. 581 ha introdotto un aumento del fondo a **8,6 miliardi di euro**, con un rafforzamento della quota legata a performance didattiche e scientifiche.
- **2023:** Il Decreto Ministeriale n. 809 ha previsto una ripartizione di **9,2 miliardi di euro**, con un incremento del 6,35% rispetto all'anno precedente. Tuttavia, sono stati introdotti nuovi parametri di valutazione, aumentando la complessità del sistema di distribuzione .
- **2024:** Il Decreto Ministeriale n. 1170 ha confermato l'importo di **9,03 miliardi di euro**, ma ha introdotto modifiche nei parametri di valutazione e nelle percentuali di distribuzione, provocando tagli netti a molte università.

Questi cambiamenti frequenti impediscono una **pianificazione triennale** coerente con le esigenze di reclutamento, apertura di nuovi corsi e investimenti in strutture.

Erosione del valore reale del finanziamento

Nonostante l'incremento nominale del fondo, il suo valore reale si è eroso:

- Secondo un'analisi de *Il Sole 24 Ore* (febbraio 2024), **solo 6 università italiane** hanno mantenuto lo stesso finanziamento del 2023, mentre **tutte le altre hanno registrato tagli**, per un ammontare complessivo di **oltre 170 milioni di euro**.
- Il finanziamento statale per l'università in Italia è ancora fermo a **circa lo 0,3% del PIL**, contro una media UE superiore allo **0,8%** (fonte: OCSE Education at a Glance, 2023).

Impatto sulla governance universitaria

La mancanza di stabilità nel finanziamento si traduce in:

- **Difficoltà nel programmare bandi per docenti e ricercatori**, poiché il finanziamento è incerto e soggetto a riduzioni.
- **Impossibilità di progettare investimenti pluriennali** in infrastrutture, laboratori o residenze studentesche.
- **Rischio di riduzione dell'offerta formativa**, soprattutto per corsi meno redditizi o con minor numero di iscritti, ma strategici per il territorio.

Allo stato dell'arte attuale, da un punto di vista prettamente economico, si renderebbero necessari ulteriori investimenti, come segue:

1. Aumento della spesa per studente

- **Costo per studente per anno:** Secondo il Ministero dell'Università e della Ricerca



(MUR), la formazione di uno studente di Medicina costa tra **€10.000 e €15.000 all'anno** per lo Stato (compresi docenti, strutture, laboratori, tirocini).

- **Impatto dell'aumento delle immatricolazioni:**
 - Se si aumentassero i posti di Medicina di **5.000 unità** (circa un +25%), il costo annuo sarebbe:
 - **Minimo:** €50 milioni
 - **Massimo:** €75 milioni
 - Per un **aumento di 10.000 studenti** (raddoppio degli attuali posti disponibili):
 - **Minimo:** €100 milioni
 - **Massimo:** €150 milioni
- **Costi infrastrutturali:** L'ampliamento delle facoltà richiederebbe investimenti in strutture (aule, laboratori, ospedali universitari). Un nuovo polo medico universitario può costare tra **€50 e €200 milioni**, a seconda della localizzazione.

Stima costo annuo: tra **€50 e €150 milioni**, con ulteriori investimenti infrastrutturali tra **€50 e €200 milioni** una tantum.

2. Aumento dei posti nelle scuole di specializzazione medica

- **Costo di una borsa di specializzazione:** Attualmente, una borsa di specializzazione costa tra **€25.000 e €30.000 annui per specializzando**.
- **Aumento delle borse di specializzazione:**
 - Se si aumentassero di **2.000 posti annui** (dal livello attuale di circa 14.000), il costo annuo sarebbe:
 - **Minimo:** €50 milioni
 - **Massimo:** €60 milioni
 - Per un aumento più ambizioso di **5.000 posti**, il costo salirebbe tra **€125 e €150 milioni annui**.

Stima costo annuo: tra **€50 e €150 milioni**, a seconda dell'espansione prevista.

3. Potenziamento degli stipendi e incentivi per le specializzazioni carenti

- **Attualmente, la retribuzione di un medico specializzando è di circa €1.700-1.900 netti al mese.**
- Se si volesse aumentare la borsa di specializzazione di **€500 al mese per 5 anni**, il costo sarebbe:
 - **Per 15.000 specializzandi:** circa **€90 milioni annui**.
 - **Per 20.000 specializzandi:** circa **€120 milioni annui**.

Stima costo annuo: tra **€90 e €120 milioni** per aumentare gli stipendi dei medici in formazione.

4. Potenziamento delle infrastrutture universitarie e ospedaliere



- **Costruzione di nuovi ospedali universitari o ampliamento delle strutture esistenti:** un nuovo ospedale universitario può costare tra **€500 milioni e €1 miliardo**.
- **Aumento delle strutture di tirocinio:** i costi variano tra **€50 e €200 milioni** per l'adeguamento delle strutture esistenti.
- **Investimenti in attrezzature e laboratori:** **€20-50 milioni per università** per garantire la qualità della formazione.

Stima costo una tantum: tra **€500 milioni e €2 miliardi**, a seconda degli interventi infrastrutturali.

ART.8

(Disposizioni transitorie e finali)

1. In sede di prima applicazione, le disposizioni del presente decreto non si applicano alle università non statali legalmente riconosciute. Con decreto del Ministro sono individuati i tennini e le modalità di applicazione alle università non statali legalmente riconosciute.
2. Con il decreto del Ministro di cui all'articolo 4, comma 3, sono disciplinate, altresì, le modalità di iscrizione ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico di cui all'articolo 1 per gli studenti già iscritti, anche nelle università non statali legalmente riconosciute, sia ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico di cui all'articolo 1, sia ai corsi di studio di area biomedica, sanitaria, farmaceutica o veterinaria di cui all'articolo 4, comma 3, e di riconoscimento dei CFU già acquisiti.
3. Le disposizioni del presente decreto non si applicano ai corsi di studio erogati in lingua inglese presso le università statali e non statali legalmente riconosciute.

ART.9

(Disposizioni di coordinamento e abrogazioni)

1. All'articolo 1, comma 1, lettera a) della legge 2 agosto 1999, n. 264 le parole: «in medicina e chirurgia, in medicina veterinaria, in odontoiatria e protesi dentaria,» sono soppresse.
2. Nelle more dell'attuazione dell'articolo 2, comma 2, lettere j), g) eh) della legge di delega, per i corsi di studio afferenti alle classi di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia (LM-41), in odontoiatria e protesi dentaria (LM-46) e in medicina veterinaria (LM-42) resta ferma la procedura di determinazione del numero nazionale dei posti disponibili di cui all'articolo 3 della legge 2 agosto 1999, n. 264

ART. 10
(Clausola di invarianza finanziaria)

1. Dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le università provvedono ai relativi adempimenti nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Il passaggio presenta una formula che appare **formalmente rassicurante** ma **sostanzialmente problematica**. Dichiarare che "non devono derivare nuovi o maggiori oneri" presuppone che **le università siano già in grado di sostenere** gli adempimenti previsti **senza ulteriori risorse**. Tuttavia, nella pratica, molte università italiane, soprattutto quelle del Mezzogiorno e le più piccole, **già operano al limite delle proprie capacità** finanziarie e organizzative.

Imporre nuovi compiti o oneri senza adeguato supporto rischia di **tradursi in una redistribuzione interna di risorse** che potrebbe compromettere la qualità della didattica, della ricerca e dei servizi agli studenti.

2. Scarico di responsabilità sull'autonomia universitaria: Il testo sfrutta un principio ormai consolidato nei decreti italiani: quello dell'**autonomia universitaria**. Si afferma che gli adempimenti devono avvenire "nell'ambito delle risorse disponibili", ma senza tener conto che l'autonomia, in assenza di risorse aggiuntive, **si trasforma in un aggravio non governato**:

- Le università dovranno **riorientare i bilanci** sottraendo fondi ad altre attività prioritarie.
- Oppure **ridurre la qualità** o il numero di servizi erogati per far fronte agli obblighi. In sostanza, si **delega il problema ai singoli atenei**, evitando una valutazione d'impatto seria a livello nazionale.

3. Mancanza di una valutazione d'impatto ex ante: Un altro limite è l'assenza, almeno nel testo citato, di **un'analisi preventiva** sulle conseguenze applicative del decreto:

- Quali università sono maggiormente impattate?
- Quali costi impliciti (personale, aggiornamento, infrastrutture) si prevedono?
- Esistono margini realistici per rispettare gli adempimenti senza sacrificare altre attività istituzionali?

Senza questa analisi, il decreto rischia di essere **normativamente perfetto** ma **gestionalmente inattuabile** o, peggio, di produrre **effetti distorsivi** non intenzionali.

4. Criticità dal punto di vista della finanza pubblica indiretta: Anche se formalmente si dichiara **neutralità finanziaria**, nella realtà l'onere potrebbe **ricadere indirettamente** sulla finanza pubblica:

- Le università potrebbero aumentare le tasse universitarie per far fronte ai nuovi obblighi, con conseguenze sociali.
- Oppure potrebbero chiedere successivi interventi di finanziamento straordinario, trasformando così un impegno teoricamente neutro in **un costo posticipato** per lo Stato.

ART.11
(Entrata in vigore)

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.



Dossier allegato alla memoria

Analisi della Proposta di Legge “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)



Art. 1.

(Finalità e principi generali)

1. 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 SSN medesimo nonché della qualità della loro formazione, in coerenza con gli investimenti previsti dalla Missione 6 – Salute del Piano nazionale di ripresa e resilienza, la presente legge è volta alla 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 e nel rispetto dei principi di cui agli articoli 3 e 34 della Costituzione e dell'autonomia delle università

La **Missione 6 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)** non menziona esplicitamente la formazione degli studenti dei corsi di laurea in Medicina e Chirurgia, né tantomeno quelli dei corsi di studio di area biomedica, sanitaria, farmaceutica e veterinaria. Le risorse e gli interventi previsti si concentrano principalmente sulla formazione del personale sanitario già in servizio, con un'attenzione particolare ai medici di medicina generale e alla prevenzione delle infezioni ospedaliere. Inoltre, vengono stanziati 900 borse di studio aggiuntive per la formazione in medicina generale e si promuovono iniziative volte alla digitalizzazione, all'innovazione e alla ricerca all'interno del Servizio Sanitario Nazionale.

Questa scelta evidenzia una chiara priorità del PNRR: potenziare il Sistema Sanitario Nazionale nel breve e medio termine, rafforzando competenze e strumenti per affrontare le sfide attuali, come l'incremento dell'assistenza territoriale e il contenimento delle infezioni nosocomiali. Tuttavia, l'assenza di riferimenti specifici alla formazione universitaria dei futuri medici, biomedici, sanitari, professionisti afferenti all'area farmaceutica e veterinari potrebbe rappresentare una lacuna strategica. Infatti, investire in una formazione accademica più solida e aggiornata contribuirebbe non solo a colmare il fabbisogno di personale sanitario qualificato nel lungo periodo, ma anche a migliorare la qualità dell'assistenza e della ricerca scientifica.

Di conseguenza, sarebbe opportuno valutare una contestualizzazione del disegno di legge nell'ambito di un progetto mirato alla riorganizzazione e alla sostenibilità di un eventuale aumento dei posti nei corsi di laurea in Medicina e Chirurgia con iniziative volte a rafforzare la formazione di base, garantendo un percorso di apprendimento che tenga conto delle nuove sfide sanitarie e dell'evoluzione delle competenze richieste nel settore medico, biomedico, sanitario, farmaceutico e veterinario.

Art. 2.

(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)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, 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 veterinaria, in attuazione degli articoli 32 e 34 della Costituzione e nel rispetto dell'autonomia delle università.

2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere che l'iscrizione al primo semestre dei corsi di laurea magistrale in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria sia libera

Un aumento indiscriminato e non programmato delle immatricolazioni nei Corsi di Laurea in Medicina non rappresenta una soluzione efficace alle criticità che il Servizio Sanitario Nazionale (SSN) sta affrontando. Una politica di ampliamento dei posti che non tenga conto delle reali esigenze del sistema sanitario e della capacità delle università di formare professionisti altamente qualificati rischia di compromettere la qualità della formazione e, di conseguenza, quella dell'assistenza sanitaria.

1. Il problema non è il numero di medici, ma la carenza di specialisti e la retribuzione di base delle borse di specializzazione e/o dottorato

Come evidenziato dagli ultimi dati OCSE, il problema attuale del SSN non risiede nel numero di laureati in Medicina per abitante, ma nella carenza di medici specialisti. Il cosiddetto "cuneo formativo" non si manifesta nel numero di studenti che accedono al Corso di Laurea in Medicina, bensì nella scarsa disponibilità di posti nelle scuole di specializzazione, che rappresentano un vero collo di bottiglia per l'accesso alla professione.

Pertanto, un semplice aumento delle immatricolazioni non farebbe altro che spostare il problema in avanti, creando un surplus di laureati senza possibilità di completare il percorso formativo necessario per entrare nel SSN. In assenza di una pianificazione strategica, questa misura non contribuirebbe a risolvere la carenza di specialisti, ma anzi potrebbe generare frustrazione e precarietà professionale per le nuove generazioni di medici.

2. Criticità infrastrutturali e sottofinanziamento delle università

Un ulteriore problema strutturale riguarda la capacità ricettiva degli atenei. L'Italia è tra i Paesi con la più bassa spesa pubblica per studente, e le attuali condizioni di sovraffollamento nelle università di medicina sono già critiche. Un aumento indiscriminato degli studenti aggraverebbe ulteriormente la qualità della didattica, mettendo a rischio:

- L'accesso alle strutture ospedaliere per le attività pratiche
- La disponibilità di docenti e tutor qualificati
- La sostenibilità dei laboratori e delle aule

La formazione medica non può essere garantita esclusivamente da lezioni teoriche in aula: tirocini, laboratori e attività pratiche sono essenziali per lo sviluppo delle competenze cliniche. L'assenza di un piano di investimenti per potenziare le infrastrutture renderebbe l'apertura indiscriminata del numero di posti un'operazione dannosa per la qualità formativa.

3. Profili di illegittimità costituzionale e violazione dell'autonomia universitaria

L'eventuale imposizione di un numero aperto senza adeguate risorse solleva seri dubbi di legittimità costituzionale, in quanto potrebbe violare l'autonomia delle università, tutelata da diverse normative:

- Art. 33, comma 6 della Costituzione: sancisce il diritto degli atenei di darsi ordinamenti autonomi "nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato". Se il legislatore imponesse il numero aperto, tale misura potrebbe rientrare nei limiti di legge. Tuttavia, se questa imposizione compromettesse gravemente la capacità organizzativa degli atenei, si potrebbe profilare un conflitto con il principio costituzionale di autonomia.
- Legge 168/1989, Art. 6: riconosce l'autonomia didattica, organizzativa e finanziaria delle università. Gli atenei potrebbero opporvisi invocando la carenza di infrastrutture o risorse per giustificare la mancata accettazione di un numero indefinito di studenti.
- Legge 240/2010 (Riforma Gelmini): attribuisce agli atenei la responsabilità della qualità della formazione e stabilisce criteri per l'accreditamento dei corsi. Se un incremento massivo degli iscritti dovesse compromettere la qualità didattica, ad esempio per mancanza di spazi, docenti o strutture, si creerebbe un conflitto con gli obblighi di accreditamento universitario.
- Legge 2 agosto 1999, n. 264 (Numero Programmato): disciplina l'accesso programmato a medicina e ad altri corsi a livello nazionale. Una modifica normativa che abolisse il numero chiuso andrebbe a superare questa legge, ma senza un piano di potenziamento delle infrastrutture, le università potrebbero trovarsi nell'impossibilità di garantire un'organizzazione sostenibile, con conseguenti ricorsi e contestazioni.

b) individuare criteri di sostenibilità per l'iscrizione al primo semestre dei corsi di laurea magistrale di cui al comma 1 che siano commisurati alla disponibilità dei posti dichiarata dalle università;

Il criterio proposto per l'iscrizione al primo semestre dei corsi di laurea magistrale, basato sulla "disponibilità dei posti dichiarata dalle università", risulta estremamente vago e potenzialmente inefficace nel determinare un reale ampliamento dell'accesso agli studi. Infatti, se gli atenei dichiarassero che la loro capacità attuale rappresenta il massimo numero di studenti sostenibile, il risultato pratico sarebbe l'assenza di qualsiasi incremento nei posti disponibili, mantenendo di fatto inalterato il numero degli studenti ammessi rispetto alla situazione precedente all'emendamento.

Per garantire una reale espansione dell'accesso, sarebbe necessario definire criteri oggettivi e verificabili di sostenibilità, che non si basino unicamente sulle dichiarazioni delle università, ma includano parametri chiari come il rapporto docenti/studenti, la disponibilità di strutture adeguate, le risorse didattiche e il fabbisogno professionale del settore di riferimento. Inoltre, dovrebbe essere previsto un meccanismo di verifica e revisione periodica della capacità formativa dichiarata dagli atenei, evitando che essa diventi un semplice strumento per mantenere invariati gli accessi senza una reale analisi delle possibilità di ampliamento.

c) 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 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;

L'individuazione di discipline qualificanti comuni per i corsi di studio dell'area biomedica, sanitaria, farmaceutica e veterinaria, con programmi uniformi e coordinati a livello nazionale, presenta diverse criticità che vanno attentamente considerate prima di qualsiasi implementazione.

Innanzitutto, poiché i curricula dei Corsi di Laurea non sono attualmente unificati a livello nazionale, sarebbe necessario un complesso lavoro preliminare di **standardizzazione**, ispirandosi, ad esempio, al modello adottato in Germania. Senza una riforma strutturale che armonizzi gli attuali percorsi formativi, l'individuazione di discipline qualificanti comuni rischierebbe di risultare arbitraria e difficilmente applicabile in modo equo tra le varie università.

Inoltre, riteniamo che l'introduzione forzata di discipline comuni nel primo semestre possa generare **effetti negativi sulla qualità della formazione**. Qualsiasi modifica ai piani di studio richiederebbe inevitabilmente di **posticipare ad anni successivi alcune materie fondamentali**, causando un **sovraccarico di studio** che potrebbe compromettere non solo il

benessere psicologico degli studenti, ma anche la sostenibilità complessiva del Corso di Laurea. L'imposizione di rigidi vincoli curriculari potrebbe dunque rivelarsi controproducente, limitando l'adattabilità dei programmi alle esigenze specifiche di ciascun ateneo.

Un ulteriore aspetto da considerare è quello dell'**accreditamento internazionale**. L'uniformazione dei piani di studio a livello nazionale deve tenere conto della necessità di mantenere la compatibilità con i criteri di accreditamento degli atenei europei e internazionali. Modifiche non adeguatamente calibrate potrebbero compromettere il riconoscimento dei titoli di studio italiani all'estero, penalizzando la mobilità internazionale dei laureati e limitando le loro opportunità professionali e accademiche.

Per garantire un'effettiva armonizzazione senza compromettere la qualità della formazione e la sostenibilità dei corsi di laurea, riteniamo che eventuali riforme debbano essere precedute da un'approfondita analisi delle strutture didattiche esistenti, coinvolgendo attivamente le

università, gli studenti e gli ordini professionali in un processo decisionale basato su criteri chiari ed equi.

d) prevedere che l'ammissione al secondo semestre dei corsi di laurea magistrale di cui al comma 1 sia subordinata al conseguimento di tutti i CFU stabiliti per gli esami di profitto del primo semestre svolti secondo standard uniformi nonché alla collocazione in posizione utile nella graduatoria di merito nazionale;

L'introduzione di un sistema che subordina l'ammissione al secondo semestre al superamento di tutti i CFU del primo semestre e alla posizione in una graduatoria di merito nazionale rischia di **aggravare lo stress degli studenti e compromettere la sostenibilità del percorso universitario**. Questa metodologia è già stata adottata in altri Paesi, come la Francia, con effetti altamente negativi sulla qualità della formazione e sulla salute mentale degli studenti.

Il **Report ANEMF** di novembre 2020 evidenzia come il sistema francese abbia creato un ambiente estremamente competitivo e stressante per gli studenti di medicina. In particolare, nella Parte 4 del report ("Réduire les risques psycho-sociaux des étudiants"), viene sottolineato che la riforma dell'accesso alle facoltà mediche non ha ridotto i problemi psico-sociali, ma al contrario li ha aggravati, generando **ansia, insicurezza e un senso di impotenza diffuso tra gli studenti**. Inoltre, si denuncia un'assenza di adeguati strumenti di supporto psicologico, il che ha portato a un peggioramento delle condizioni di salute mentale degli studenti.

Un altro aspetto critico è che il sistema francese, con la selezione rigida al termine del primo semestre, ha prodotto una selezione basata più sulla **resistenza allo stress che sulle reali competenze degli studenti**. Questo porta a un apprendimento superficiale e a una formazione meno efficace per i futuri professionisti della salute.



Alla luce di questi dati concreti, il sistema proposto in Italia rischia di **ripetere gli stessi errori** già documentati in Francia. Per evitare questo scenario, sarebbe opportuno prevedere alternative che garantiscano un'alta qualità formativa senza introdurre meccanismi di selezione che mettono a rischio il benessere degli studenti e la loro effettiva preparazione professionale.

e) garantire, nel caso di mancata ammissione al secondo semestre dei corsi di laurea magistrale di cui al comma 1, il riconoscimento dei CFU conseguiti dagli studenti negli esami di profitto del primo semestre relativi alle discipline qualificanti comuni di cui alla lettera c) solo qualora siano stati conseguiti tutti i CFU stabiliti per gli esami di profitto del primo semestre, ai fini del proseguimento, anche in sovrannumero, in un diverso corso di studi tra quelli di cui alla lettera c), da indicare come seconda scelta rispetto ad uno dei corsi di laurea magistrale di cui al comma 1, rendendo obbligatoria e gratuita la doppia iscrizione limitatamente al primo semestre, nonché individuare modalità per permettere l'iscrizione a corsi di laurea diversi da quelli di cui al comma 1 nonché da quelli definiti ai sensi della lettera c) anche oltre il termine stabilito in via ordinaria;

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), 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, e dei requisiti previsti per l'accreditamento a livello europeo e internazionale;

- Vaghezza e ambiguità
 - L'espressione "*individuare le modalità per rendere sostenibile il numero complessivo di iscrizioni*" è generica e lascia margini di interpretazione troppo ampi. Non viene chiarito quali siano i criteri oggettivi per stabilire la sostenibilità né chi abbia il compito di farlo in modo operativo.
 - Il riferimento agli "*standard innovativi relativi alla qualità della formazione*" è vago: quali sono questi standard? Chi li definisce? Senza riferimenti normativi o metriche specifiche, il concetto rischia di rimanere un principio astratto.
- Compatibilità economico-finanziaria vs. fabbisogno del SSN
 - Il decreto vincola la sostenibilità delle iscrizioni alla *compatibilità sotto il profilo economico-finanziario con il finanziamento vigente*. Questo crea un potenziale conflitto con il fabbisogno del Servizio Sanitario Nazionale (SSN): se le risorse sono insufficienti, il numero di professionisti formati potrebbe non rispondere alle reali necessità del

sistema sanitario.

- Non viene prevista alcuna possibilità di adeguamento del finanziamento in funzione del fabbisogno, il che potrebbe generare carenze strutturali di personale sanitario.
- Capacità ricettiva delle Università
 - Si parla di *"potenziamento delle capacità ricettive delle università"*, ma senza specificare come questo potenziamento possa avvenire nei *"limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente"*. Se non ci sono risorse aggiuntive, come si intende aumentare la capacità formativa?
 - Il rischio concreto è che si aumenti il numero di studenti senza migliorare infrastrutture e qualità dell'insegnamento, compromettendo gli standard formativi.

Riassumendo, manca una visione strategica e programmatica alle spalle del disegno di legge. Non è sufficiente demandare ai finanziamenti vigenti, perché non sono adeguati. Non è sufficiente individuare in un futuro non ben delineato le modalità per rendere sostenibile il numero complessivo di iscrizioni. Si rende difatti necessario un intervento che abbia delle fondamenta solide, che sia strutturato e che guardi ai reali bisogni degli studenti.

Allo stato dell'arte attuale, da un punto di vista prettamente economico, si renderebbero necessari ulteriori investimenti, come segue

- **Costo per studente per anno:** Secondo il Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR), la formazione di uno studente di Medicina costa tra **€10.000 e €15.000 all'anno** per lo Stato (compresi docenti, strutture, laboratori, tirocini).
- **Impatto dell'aumento delle immatricolazioni:**
 - Se si aumentassero i posti di Medicina di **5.000 unità** (circa un +25%), il costo annuo sarebbe:
 - **Minimo:** €50 milioni
 - **Massimo:** €75 milioni
 - Per un **aumento di 10.000 studenti** (raddoppio degli attuali posti disponibili):
 - **Minimo:** €100 milioni
 - **Massimo:** €150 milioni
- **Costi infrastrutturali:** L'ampliamento delle facoltà richiederebbe investimenti in strutture (aule, laboratori, ospedali universitari). Un nuovo polo medico universitario può costare tra **€50 e €200 milioni**, a seconda della localizzazione.

Stima costo annuo: tra **€50 e €150 milioni**, con ulteriori investimenti infrastrutturali tra **€50 e €200 milioni** una tantum.



2. Aumento dei posti nelle scuole di specializzazione medica

- **Costo di una borsa di specializzazione:** Attualmente, una borsa di specializzazione costa tra **€25.000 e €30.000 annui per specializzando**.
- **Aumento delle borse di specializzazione:**
 - Se si aumentassero di **2.000 posti annui** (dal livello attuale di circa 14.000), il costo annuo sarebbe:
 - **Minimo:** €50 milioni
 - **Massimo:** €60 milioni
 - Per un aumento più ambizioso di **5.000 posti**, il costo salirebbe tra **€125 e €150 milioni annui**.

Stima costo annuo: tra **€50 e €150 milioni**, a seconda dell'espansione prevista.

3. Potenziamento degli stipendi e incentivi per le specializzazioni carenti

- **Attualmente, la retribuzione di un medico specializzando è di circa €1.700-1.900 netti al mese.**
- Se si volesse aumentare la borsa di specializzazione di **€500 al mese per 5 anni**, il costo sarebbe:
 - **Per 15.000 specializzandi:** circa **€90 milioni annui**.
 - **Per 20.000 specializzandi:** circa **€120 milioni annui**.

Stima costo annuo: tra **€90 e €120 milioni** per aumentare gli stipendi dei medici in formazione.

4. Potenziamento delle infrastrutture universitarie e ospedaliere

- **Costruzione di nuovi ospedali universitari o ampliamento delle strutture esistenti:** un nuovo ospedale universitario può costare tra **€500 milioni e €1 miliardo**.
- **Aumento delle strutture di tirocinio:** i costi variano tra **€50 e €200 milioni** per l'adeguamento delle strutture esistenti.
- **Investimenti in attrezzature e laboratori:** **€20-50 milioni per università** per garantire la qualità della formazione.

Stima costo una tantum: tra **€500 milioni e €2 miliardi**, a seconda degli interventi infrastrutturali.

g) 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, 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, in collaborazione con il Ministero della salute, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, al fine di intervenire a sostegno degli ambiti di specializzazione in cui si registrano le eventuali carenze;

i) garantire che il numero di studenti iscritti al primo semestre dei corsi di laurea magistrale di cui al comma 1 non sia considerato ai fini del riparto annuale del Fondo per il finanziamento ordinario delle università di cui all'articolo 5 della legge 24 dicembre 1993, n. 537;

l) operare un riordino dell'offerta formativa universitaria che tenga conto del necessario allineamento tra i piani di studio dei corsi di laurea magistrale di cui al comma 1 e dei corsi di cui alla lettera c) del presente comma, nonché dei requisiti richiesti dalle rispettive classi di laurea, garantendo un'offerta formativa aderente a standard di qualità elevati;

Il punto **l)** del decreto propone un **riordino dell'offerta formativa universitaria** con l'obiettivo di allineare i piani di studio dei corsi di laurea magistrale ai corsi menzionati nella lettera **c)**, tenendo conto dei requisiti delle rispettive classi di laurea e garantendo un'alta qualità formativa. Tuttavia, questa disposizione presenta numerose **criticità e ambiguità** che potrebbero compromettere la reale efficacia del provvedimento.

1. Ambiguità e mancanza di criteri operativi

Il testo non specifica in che modo dovrebbe avvenire questo **riordino dell'offerta formativa**. L'allineamento tra i piani di studio potrebbe implicare:

- **Una standardizzazione forzata dei corsi**, che andrebbe a ridurre l'autonomia accademica delle università, penalizzando la diversificazione dell'insegnamento tra atenei e l'adattamento ai contesti locali e alle esigenze del mercato del lavoro.
- **Una revisione dei programmi di studio** che, se non eseguita con il coinvolgimento attivo delle università e delle rappresentanze studentesche, rischia di essere una mera operazione burocratica senza un reale miglioramento della qualità didattica.

Inoltre, il decreto non chiarisce **quali siano gli standard di qualità elevati** a cui l'offerta formativa dovrebbe aderire né chi dovrebbe stabilirli. Un allineamento imposto senza una chiara strategia di miglioramento potrebbe tradursi in una mera omogeneizzazione dei corsi senza alcun valore aggiunto per gli studenti e per il sistema formativo.

2. Rischi per l'autonomia universitaria e l'innovazione didattica

Uno degli elementi fondamentali dell'**istruzione superiore** è l'autonomia didattica degli atenei, che consente di adattare i piani di studio a seconda delle risorse disponibili, delle

competenze dei docenti e delle esigenze del territorio e del mondo del lavoro.
Un riordino che imponga schemi rigidi rischierebbe di:

- **Limitare l'innovazione didattica**, impedendo alle università di sviluppare programmi formativi innovativi in risposta ai cambiamenti scientifici e tecnologici.
- **Creare un sistema inefficiente**, in cui gli atenei si trovano costretti a modificare i propri piani di studio senza un reale valore pedagogico, ma solo per aderire a un modello uniforme imposto dall'alto.

3. Impatto negativo sulla qualità dell'insegnamento e della formazione

Se il riordino avvenisse senza una revisione critica dei contenuti e senza un'adeguata valutazione dei risultati formativi, potrebbe portare a:

- **Una riduzione dell'approfondimento in specifiche aree disciplinari**, sacrificando competenze cruciali in nome dell'uniformità.
- **Un sovraccarico di materie nel tentativo di coprire tutti i requisiti richiesti**, rendendo i piani di studio meno sostenibili per gli studenti.
- **Una possibile riduzione della qualità della didattica**, se la riforma si limitasse a un adeguamento formale senza investimenti concreti in risorse accademiche e infrastrutture.

4. Possibile incompatibilità con gli standard internazionali

Un ulteriore aspetto critico riguarda l'impatto del riordino sugli **accreditamenti internazionali** e sulla **mobilità degli studenti**. Se l'allineamento dei corsi venisse effettuato senza considerare i criteri di riconoscimento adottati a livello europeo e globale, si rischierebbe di compromettere la validità dei titoli di studio italiani all'estero e la possibilità per gli studenti di partecipare a programmi di scambio internazionale.

Molti Paesi adottano modelli di formazione con **maggiore flessibilità** nei percorsi universitari, consentendo agli studenti di personalizzare parte del loro curriculum in base agli interessi e agli obiettivi professionali. Un riordino troppo rigido potrebbe risultare in un sistema meno competitivo a livello internazionale, riducendo le opportunità per gli studenti italiani e limitando l'attrattiva delle università italiane per gli studenti stranieri.

m) 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, 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, anche in collaborazione con gli ordini delle professioni sanitarie, per gli ultimi tre anni di scuola secondaria di secondo grado, per- corsi 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, assicurando la piena accessibilità degli stessi su tutto il territorio nazionale, da svolgere all'interno dei per- corsi per le competenze trasversali e l'orientamento (PCTO) definiti dal Ministero dell'istruzione e del merito, la cui frequenza sia valorizzata nell'ambito dell'attribuzione dei CFU previsti nel primo semestre dei corsi di laurea magistrale di cui al comma 1 e di quelli definiti ai sensi della lettera c) del presente comma;

Uno dei principali problemi di questa proposta è che il decreto **esclude esplicitamente nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica**. Questo vincolo economico pone **seri dubbi sulla fattibilità** dell'iniziativa, perché:

- L'organizzazione di **tirocini qualificanti** per gli studenti delle scuole superiori richiede **infrastrutture, tutor dedicati, convenzioni con ospedali, laboratori e strutture veterinarie**. Senza finanziamenti adeguati, le scuole potrebbero avere **difficoltà a garantire esperienze realmente formative**.
- L'assenza di fondi pubblici rischia di **scaricare i costi** sulle scuole, sulle università e sugli enti ospitanti, creando **disparità di accesso** tra regioni con diverse disponibilità economiche.
- La collaborazione con gli **ordini delle professioni sanitarie** non è chiaramente definita: chi si occuperà della gestione dei tirocini? Con che modalità? Senza finanziamenti specifici, è improbabile che tali enti possano farsi carico del progetto su larga scala.

Di fatto, la proposta rischia di rimanere **un'iniziativa teorica**, priva di reale attuazione se non accompagnata da un adeguato piano di investimenti.

o) promuovere, nel rispetto dell'autonomia scolastica, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, per- corsi extracurricolari di formazione e di preparazione ai corsi di laurea magistrale di cui al comma 1 in collaborazione con le università, ai quali possano accedere gli studenti e i diplomati delle scuole secondarie di secondo grado; prevedere, altresì, che tali percorsi non siano afferenti all'ambito scolastico e non attribuiscano crediti o punteggi al percorso curricolare né ai fini dell'esame di Stato.

3. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro dell'università e della ricerca, sentito il Ministro della salute, e sono 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. Limitatamente a quanto previsto dalle lettere h), m) e n) del comma 2, i decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Limitatamente a quanto previsto dalle lettere f) e g) del comma 2, i decreti legislativi di cui al comma 1 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 per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, e, limitatamente a quanto previsto dalle lettere n) e o) del comma 2, i decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro dell'università e della ricerca, sentito il Ministro dell'istruzione e del merito. 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 finanziari, che si esprimono nel termine di trenta giorni dalla data di trasmissione. Decorso il termine previsto per l'espressione del parere, i decreti legislativi possono essere comunque adottati.

4. Se il termine previsto per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari scade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine per l'esercizio della delega previsto al comma 1, o successivamente, quest'ultimo è prorogato di quarantacinque giorni.

5. Il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi di cui al comma 1, o recanti le norme eventualmente occorrenti per il coordinamento formale e sostanziale con le altre leggi dello Stato, 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 di cui al presente articolo.

6. 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 31 dicembre 2009, n. 196.

Art. 3

(Modifiche di coordinamento)

1. Con i decreti legislativi di cui all'articolo 2 della presente legge si provvede, altresì, alla revisione della legge 2 agosto 1999, n. 264, nonché alla modifica o all'abrogazione di ulteriori disposizioni legislative in contrasto con i principi e i criteri direttivi di cui alla presente legge.