



N. 70 - novembre 2024

Atto Senato n. 915, 916, 942, 980 e 1002-A - 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

Premessa

Si ricorda in via preliminare che l'articolo 34, primo comma, Cost. stabilisce che la scuola è aperta a tutti, e che il terzo comma prescrive che i capaci e i meritevoli (...) hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi. Inoltre, l'articolo 33, secondo comma, Cost. prevede che la Repubblica detta le norme generali sull'istruzione.

La legge n. 910 dell'11 dicembre 1969 ha consentito l'accesso all'università a tutti coloro i quali avessero conseguito qualsiasi diploma di maturità indipendentemente dalla facoltà prescelta (art. 1) (c.d. «liberalizzazione dell'accesso»), con il definitivo superamento di qualunque propedeuticità degli studi di istruzione secondaria rispetto a quelli superiori.

Successivamente, la legge 2 agosto 1999, n. 264 ha introdotto il cosiddetto «numero chiuso» in alcune facoltà universitarie. Prima della sua entrata in vigore, il regolamento di cui al decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica 21 luglio 1997, n. 245, aveva disposto l'accesso limitato alle facoltà di medicina e chirurgia, mentre alcuni atenei avevano iniziato a introdurre, con decreto rettorale, limitazioni all'accesso a talune facoltà. Numerosi sono stati i ricorsi per questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 4, della legge 19 novembre 1990, n. 341, che ha attribuito al Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica (ora Ministro dell'università e della ricerca) il potere di determinare la limitazione degli accessi ai corsi di laurea universitari. Tale disposizione sarebbe stata in contrasto con gli articoli 33 e 34 – e con il principio della riserva relativa di legge, ivi implicitamente affermato – nonché con gli articoli 3 e 97 della Costituzione. Con la [sentenza n. 383 del 27 novembre 1998](#), la Corte costituzionale ha deciso le questioni di legittimità sollevate dinanzi a vari TAR che assumevano violata, tra l'altro, la riserva relativa di legge posta dalla Costituzione per la disciplina della specifica materia dell'accesso ai corsi universitari. La sentenza richiamata ha stabilito, tra l'altro, che «l'accesso ai corsi universitari è materia di legge», ma che la disposizione impugnata «attribuisce al Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica il potere di disciplinare, con proprio atto, l'accesso alle scuole di specializzazione e ai corsi universitari, “anche a quelli per i quali l'atto stesso preveda una limitazione nelle iscrizioni”». La Corte sottolineava come fosse da tempo necessario un intervento organico di

sistemazione legislativa dell'intera materia, «una sistemazione chiara che, da un lato, prevenga l'incertezza presso i potenziali iscritti interessati e il contenzioso che ne può derivare e nella quale, dall'altro, trovino posto tutti gli elementi che, secondo la Costituzione, devono concorrere a formare l'ordinamento universitario».

Con la legge n. 264 del 1999 è stata introdotta la programmazione a livello nazionale per le facoltà di medicina e chirurgia, di medicina veterinaria, di odontoiatria e protesi dentaria e di architettura, con la possibilità, a livello locale, di programmare il numero degli iscritti, sulla base di alcuni parametri quantitativi (posti disponibili nelle aule, attrezzature e laboratori scientifici, personale docente e tecnico in servizio). L'assetto definito dalla legge n. 264 del 1999 non ha, tuttavia, eliminato i motivi di censura sui previsti atti amministrativi, atteso che si registrano numerosi ricorsi in materia dinanzi alla giurisdizione amministrativa che continuano a mettere in discussione tale assetto.

Infine, il [decreto del Ministero dell'università e della ricerca n. 472 del 23 febbraio 2024](#) ha recentemente modificato il sistema di accesso ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico di medicina e chirurgia, odontoiatria e protesi dentaria, e medicina veterinaria, relativamente all'anno accademico 2024/2025.

Esame in Commissione

Nella seduta n. 163 del 16 ottobre 2024, la 7^a Commissione permanente del Senato (Cultura e patrimonio culturale, istruzione pubblica, ricerca scientifica, spettacolo e sport) ha concluso l'esame congiunto in sede referente dei disegni di legge n. [915](#), [916](#), [942](#), [980](#) e [1002](#), concernenti l'accesso ai corsi di laurea magistrale in medicina e chirurgia. L'11 gennaio 2024 era stato proposto un ciclo di audizioni informali, svoltesi dal 23 gennaio al 14 marzo 2024. Il 31 gennaio era stato costituito un Comitato ristretto, il quale aveva proposto un testo unificato dei disegni di legge all'esame congiunto. Tale testo unificato, adottato quale testo base il 24 aprile 2024 e successivamente emendato, è stato infine approvato dalla 7^a Commissione in sede referente nella seduta [n. 163 \(ant.\)](#) del 16 ottobre 2024.

Contenuto

Il disegno di legge consta di tre articoli.

L'**articolo 1** (*Finalità e principi generali*), composto da un solo comma, specifica che il disegno di legge è volto 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 finalità indicata è quella 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 della (*recte* dalla) [Missione 6](#) – Salute del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Si veda anche l'apposita [pagina](#) sul sito Italia domani.

L'**articolo 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*), **comma 1**, delega il Governo ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della 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.

In data 20 novembre 2024 è stata data [notizia](#) della costituzione di un tavolo di lavoro sulla riforma dell'accesso ai corsi di laurea in medicina presso il Ministero dell'università e della ricerca.

Il **comma 2** elenca i seguenti principi e criteri direttivi ai quali il Governo deve attenersi nell'esercizio della delega:

- 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;
- 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;
- 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;
- 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;
- 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 di 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;

- 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 Stato-regioni, 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 (FFO) delle università di cui all'articolo 5 della legge 24 dicembre 1993, n. 537;

Al riguardo si ricorda che il Fondo per il finanziamento ordinario delle università (FFO), istituito nello stato di previsione del Ministero dell'università e della ricerca dall'art. 5, co. 1, lett. a), della L. 537/1993, è relativo alla quota a carico del bilancio statale delle spese per il funzionamento e le attività istituzionali delle università, comprese le spese per il personale docente, ricercatore e non docente, per l'ordinaria manutenzione delle strutture universitarie e per la ricerca scientifica, ad eccezione della quota destinata ai progetti di ricerca di interesse nazionale e della spesa per le attività sportive universitarie. Il FFO è allocato sul cap. 1694 dello stato di previsione del MUR che, in base alla Tabella 11 (Stato di previsione del Ministero dell'università e della ricerca per l'anno finanziario 2025 e per il triennio 2025-2027) allegata all'A.C. 2112 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027), dispone, per il 2025, di € 9.367.662.950 in termini di competenza e di 9.407.662.950.

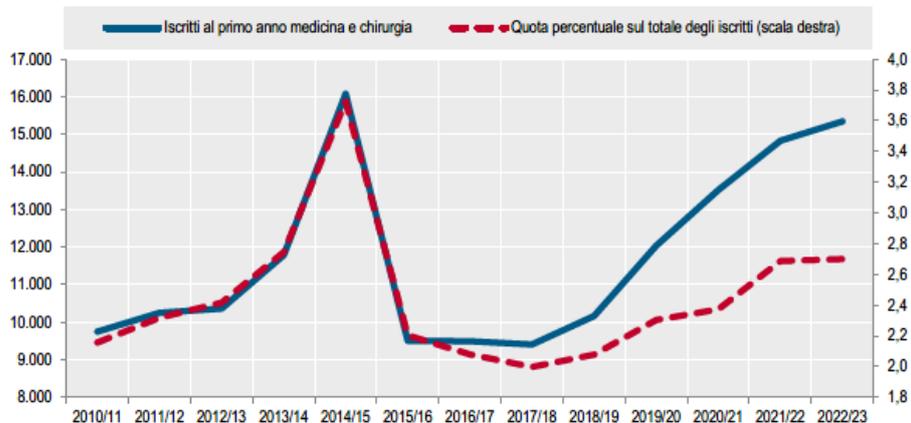
- l) operare un riordino dell'offerta formativa universitaria che tenga conto del necessario allineamento tra i piani di studio dei corsi di laurea magistrale di cui al comma 1 e dei corsi di cui alla lettera c) , nonché dei requisiti richiesti dalle rispettive classi di laurea, garantendo un'offerta formativa aderente a *standard* di qualità elevati;
- 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, percorsi di orientamento e di sviluppo delle vocazioni per i corsi di laurea magistrale di cui al comma 1, i quali possano prevedere anche un tirocinio, assicurando la piena accessibilità degli stessi su tutto il territorio nazionale, da svolgere all'interno dei percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento (PCTO) definiti dal Ministero dell'istruzione e del merito, 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) ;

In relazione ai percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento (PCTO) si veda l'apposita sezione "La scuola secondaria, gli esami di Stato e il collegamento con il mercato del lavoro (gli istituti tecnici e professionali)" della [pagina "Le misure destinate agli studenti delle scuole"](#) della Documentazione parlamentare.

o) promuovere, nel rispetto dell'autonomia scolastica, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, percorsi extracurricolari di formazione e di preparazione ai corsi 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.

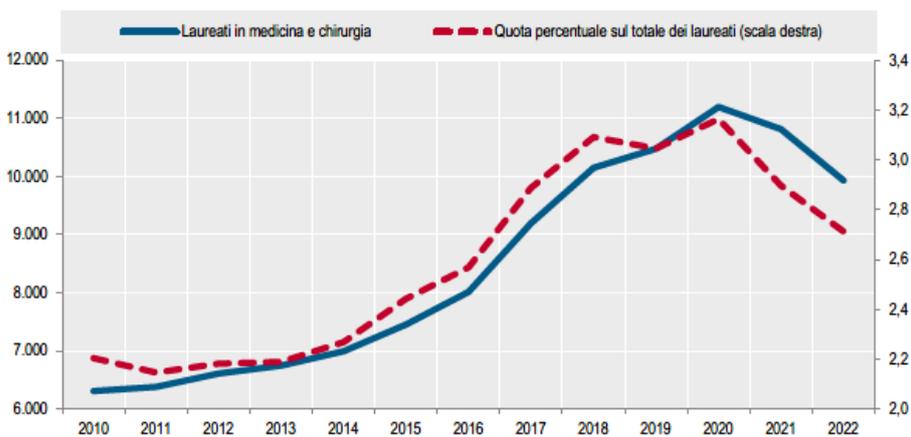
Sono sotto riportate le tabelle contenute nella [nota](#) prodotta dall'ISTAT il 30 gennaio 2024 nell'ambito del ciclo di audizioni informali svolte dalla 7^a Commissione permanente del Senato in relazione ai disegni di legge n. 915, 916, 942, 980 e 1002.

Figura 1 - Iscritti al primo anno di medicina e chirurgia e quota sul totale degli iscritti (scala destra). A.A. 2010/2011-2022/2023
 (valori assoluti e percentuali)



Fonte: Anagrafe Nazionale Studenti (ANS) - Ministero dell'Università e della Ricerca

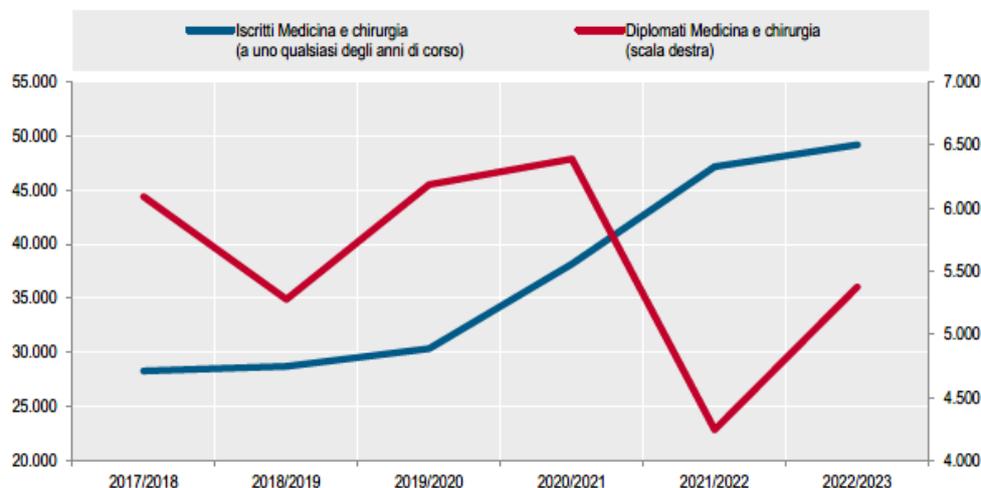
Figura 2 - Laureati in medicina e chirurgia (a) e quota sul totale dei laureati (scala destra). Anni 2010-2022
 (valori assoluti e percentuali)



Fonte: Anagrafe Nazionale Studenti (ANS) - Ministero dell'Università e della Ricerca

(a) Sono considerati i corsi LM-41 e 46/S.

Figura 3 - Iscritti e diplomati (a) (scala destra) in corsi di specializzazione in medicina e chirurgia. A.A. 2017/2018-2022/2023 (valori assoluti)



Fonte: Anagrafe Nazionale Studenti (ANS) - Ministero dell'Università e della Ricerca

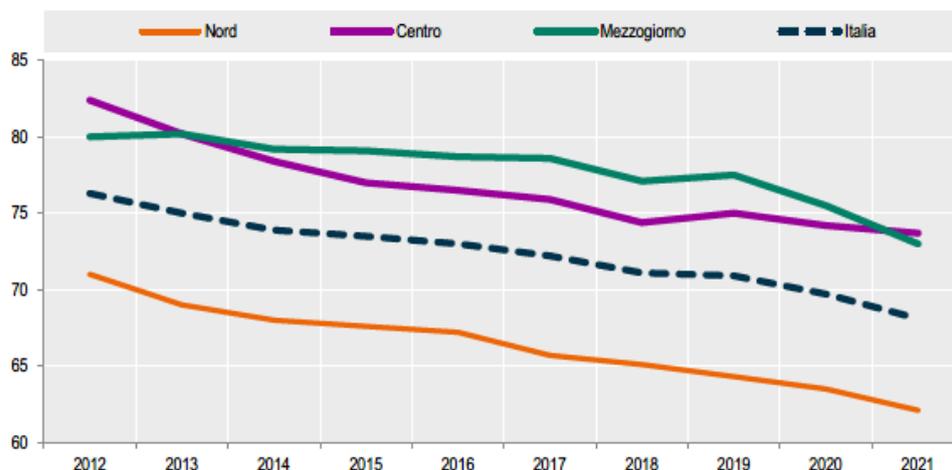
(a) Per i diplomati il riferimento è all'anno solare (ad es. per l'anno 2022/2023, i diplomati si riferiscono al 2023).

Figura 4 - Docenti di ruolo nell'ambito dell'area scientifico-disciplinare "Scienze mediche". Anni 2015-2021 (valori assoluti)



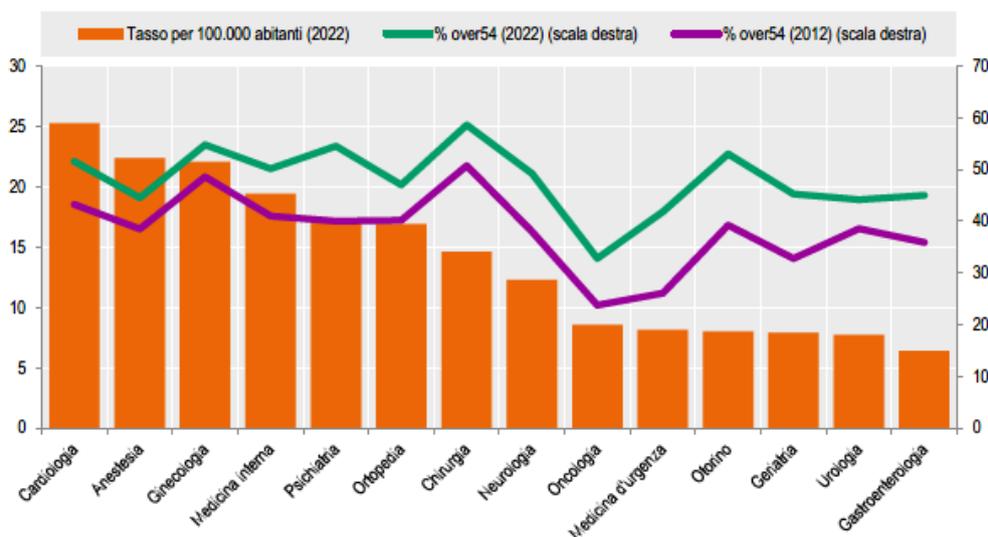
Fonte: Elaborazioni su banche dati del Ministero dell'Università e della Ricerca

Figura 5 - Medici di medicina generale per 100mila abitanti. Anni 2012-2021



Fonte: Istat – Health for All

Figura 6 - Medici specialisti in attività sopra i 55 anni di età e quota sul totale dei medici (scala destra). Anno 2012 e 2022 (tasso per 100.000 abitanti e valori percentuali)



Istat – Health for All; elaborazioni Istat su dati IQVIA-Italia, OneKey database

Il **comma 3** stabilisce che i decreti legislativi 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 sono adottati previo parere della Conferenza Stato-regioni. Limitatamente a quanto previsto dalla lettere *f*) e *g*) del comma 2, i decreti legislativi 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 della finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, e, limitatamente a quanto previsto dalle lettere *n*) e *o*) del comma 2,

i decreti legislativi 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.

Il **comma 4** prevede che 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.

Il **comma 5** delega inoltre il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi, 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.

Il **comma 6** dispone che, qualora uno o più decreti legislativi di cui al presente articolo determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al loro interno, essi sono adottati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziavano le occorrenti risorse finanziarie, in conformità a quanto previsto dall'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

La disposizione citata prevede che le leggi di delega comportanti oneri recano i mezzi di copertura necessari per l'adozione dei relativi decreti legislativi. Qualora, in sede di conferimento della delega, per la complessità della materia trattata, non sia possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, la quantificazione degli stessi è effettuata al momento dell'adozione dei singoli decreti legislativi. I decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziavano le occorrenti risorse finanziarie. A ciascuno schema di decreto legislativo è allegata una relazione tecnica, che dà conto della neutralità finanziaria del medesimo decreto ovvero dei nuovi o maggiori oneri da esso derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura.

L'**articolo 3** (*Modifiche di coordinamento*), costituito da un unico comma, prevede che con i decreti legislativi di cui all'articolo 2 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.

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