



*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE
DELLO STATO

ISPETTORATO GENERALE PER GLI ORDINAMENTI DEL PERSONALE
E L'ANALISI DEI COSTI DEL LAVORO PUBBLICO
UFFICIO XI

Prot. Nr.
Rif. Prot. Entrata n. 196802/2021
Allegati:
Risposta a nota del

All'Ufficio Legislativo Economia

e, p.c.

All'Ufficio del Coordinamento
Legislativo

Al Gabinetto del Ministro

Sede

OGGETTO: AS 2305 - DDL recante Disposizioni in materia di titoli universitari abilitanti.
Testo + Relazione tecnica di passaggio

È pervenuto, per le valutazioni di questo Dipartimento, l'Atto Senato in oggetto, recante "Disposizioni in materia di titoli universitari abilitanti", nel testo approvato dalla Camera dei Deputati il 23 giugno 2021, unitamente alla relazione tecnica di passaggio predisposta dal Ministero dell'Università e della Ricerca.

Al riguardo, nel rappresentare di non avere osservazioni da formulare in ordine al provvedimento in esame, si restituisce la relazione tecnica positivamente verificata.

Il Ragioniere Generale dello Stato

Paolo Mancotto

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
UFFICIO DEL COORDINAMENTO LEGISLATIVO
Atti Parlamentari Economia e Finanze

21 LUG. 2021

Prot. n.

A-4358

Roma,

RELAZIONE TECNICA

AS 2305- DDL recante *DISPOSIZIONI IN MATERIA DI TITOLI UNIVERSITARI ABILITANTI*

Lo schema di disegno di legge, recante “*Disposizioni in materia di titoli universitari abilitanti*”, collegato alla manovra di bilancio 2020-2022, è tra le riforme previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, e prevede di semplificare le procedure per l’abilitazione all’esercizio delle professioni, rendendo l’esame di laurea coincidente con l’esame di Stato, in tal modo semplificando e velocizzando l’accesso dei laureati al mondo del lavoro.

Il disegno di legge è strutturato in otto articoli, che si illustrano di seguito, al fine di rappresentare, nel dettaglio, la natura meramente ordinamentale delle relative disposizioni, l’attuazione delle quali, pertanto, singolarmente e complessivamente, non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, e genera, al contrario, 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, il quale coinvolge diversi soggetti istituzionali, e, in particolare, il Ministero dell’università e della ricerca - che si avvale del consorzio interuniversitario CINECA - e i singoli atenei, e prevede più prove, teoriche e pratiche, da svolgersi in diverse giornate. Le nuove modalità di svolgimento dell’esame di Stato comporteranno, nel complesso, un evidente alleggerimento degli oneri amministrativi e organizzativi in capo al sistema universitario, in ragione dell’integrazione dell’esame di Stato in sede di esame conclusivo del corso di laurea. A tal riguardo, si fa presente che attualmente l’esame di Stato per le professioni indicate dall’articolo 1 del presente disegno di legge consiste in una pluralità di prove, teoriche e pratiche, che impegnano il sistema universitario su due fronti: da una parte, sotto il profilo organizzativo è prevista una procedura informatizzata a livello di amministrazione centrale, 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 formato cartaceo agli atenei¹; dall’altra, le singole università² sostengono ad oggi oneri organizzativi per lo svolgimento di tali prove: il riferimento è 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, etc. Le predette voci di costo sono già sostenute – per quanto riguarda il Ministero dell’università e della ricerca – nell’ambito delle risorse attualmente disponibili: il venir meno, dunque, della fase organizzativa a livello centrale determinerà certamente un alleggerimento degli oneri dei servizi strumentali forniti dal CINECA. Per quanto riguarda, invece, i costi sostenuti dai singoli atenei, si 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 al quale sono ad oggi coperte le spese organizzative di cui si è dato precedentemente conto. Il venir meno dello svolgimento delle attuali prove dei singoli esami di Stato non potrà, pertanto, che determinare una riduzione dei costi sostenuti dai singoli atenei, che potrà riflettersi positivamente sulla entità del predetto contributo, a finale beneficio degli utenti. A conferma di quanto rappresentato, si evidenzia che per lo svolgimento semplificato delle prove di taluni esami di Stato – previsto, durante il

¹ Tali operazioni sono, attualmente, affidate al CINECA che le effettua nell’ambito dei servizi resi al sistema universitario, la cui quantificazione è soggetta a rendicontazione.

² Attualmente, le sedi di svolgimento degli esami di Stato sono pari a 33 per gli odontoiatri, 32 per i farmacisti, 13 per i veterinari e 21 per gli psicologi, mentre gli attuali esami di abilitazione per le professioni tecniche di geometra, agrotecnico, perito agrario e perito industriale sono interamente gestiti dal Ministero dell’istruzione a livello di istituti professionali. In questo secondo caso, dunque, il mancato svolgimento degli esami di Stato si riverbererà, positivamente, sulla predetta amministrazione.



periodo di emergenza epidemiologica, dall'articolo 6 del decreto-legge n.22 del 2020 e prorogato fino al 31 dicembre 2021 dall'articolo 6, comma 8, del decreto-legge n.183 del 2020 – gli atenei hanno rimodulato l'entità del contributo, proprio in ragione del mancato svolgimento in presenza delle prove medesime.

Il disegno di legge - il quale, come detto, prevede che il nuovo esame di abilitazione propedeutico all'iscrizione agli albi professionali sia del tutto integrato con l'esame finale dei corsi di laurea - non comporterà, dunque, alcun aggravio di spesa per il sistema universitario, anche per le ulteriori motivazioni di seguito illustrate. Quanto alla nomina delle commissioni giudicatrici (che saranno integrate, come previsto dagli articoli 3 e 4, da professionisti di comprovata esperienza designati dalle rappresentanze nazionali degli ordini o dei collegi professionali di riferimento), tale compito sarà svolto dai singoli atenei senza alcun aggravio per i relativi bilanci, consistendo in mera attività amministrativa svolta nell'esercizio delle ordinarie competenze delle singole università. Con riferimento ai compensi dei commissari, continueranno a valere le modalità previste dal decreto del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica del 15 ottobre 1999 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 28 ottobre 1999, n.254) e dal decreto del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca del 10 giugno 2003 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 22 agosto 2003, n.194). Al relativo onere, a carico dei bilanci delle università, si continuerà a far fronte mediante il citato versamento, da parte del candidato, del contributo di ammissione all'esame di Stato. Verranno meno, invece, i compensi ulteriori che, ai sensi del detto DM del 15 ottobre 1999, le università possono attualmente prevedere di corrispondere ai componenti delle commissioni di vigilanza: tali commissioni non saranno, infatti, più necessarie in ragione delle nuove modalità di esame che non prevedono più l'organizzazione di 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 al Poligrafico dello Stato dal Ministero, per conto degli atenei³.

Fermo restando quanto sopra premesso, si illustra nel dettaglio l'articolato del disegno di legge, come risultante dalle modifiche intervenute nel corso dell'esame in prima lettura alla Camera.

L'articolo 1 dispone, al comma 1, che, con il conseguimento delle lauree magistrali in Odontoiatria e protesi dentaria, in Farmacia e farmacia industriale, in Medicina veterinaria e in Psicologia si acquisisce l'abilitazione all'esercizio delle professioni, rispettivamente, di odontoiatra, farmacista, medico veterinario e psicologo. Il comma 2 individua le caratteristiche del tirocinio pratico-valutativo, che prevederà lo svolgimento di attività formative di natura professionalizzante corrispondenti ad almeno 30 crediti formativi universitari. Le specifiche modalità di svolgimento, valutazione e certificazione del tirocinio pratico-valutativo saranno indicate nella disciplina delle singole classi di laurea e nei regolamenti didattici di ateneo, adeguati con le procedure di cui all'articolo 3. Con specifico riferimento al tirocinio, si sottolinea che i percorsi curriculari delle lauree magistrali a ciclo unico indicate nel presente articolo 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, insegnamenti ai quali partecipano già anche professionisti del Servizio sanitario nazionale delle strutture in convenzione con gli atenei, presso i quali hanno sede i corsi di studio. Con riferimento a Psicologia, il comma 3, introdotto nel corso dell'esame alla Camera dei deputati, precisa che una parte delle attività inerenti al tirocinio pratico-valutativo, internò ai nuovi corsi di studio in esito ai quali si

³ Tale risparmio di spesa, quantificabile complessivamente in euro 2,18 pro capite, 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.



conseguirà l'abilitazione all'esercizio della professione di psicologo, sarà prevista, a seguito dell'adeguamento della disciplina della classe di laurea che avverrà con le modalità di cui all'articolo 3, anche nel corso del triennio iniziale facente capo alla laurea in scienze e tecniche psicologiche – classe L-24. Ciò stante l'esigenza di prevedere che le attività di tirocinio si svolgano nell'arco dell'intero percorso di studi, che ad oggi si articola nella c.d. formula 3+2 (laurea triennale + laurea magistrale).

Dall'attuazione delle disposizioni del presente articolo, aventi natura meramente ordinamentale, non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, in ragione delle motivazioni sopra espresse, inerenti al nuovo esame di Stato e alle attività di tirocinio. A tal riguardo, inoltre, si rammenta che, nel quadro dell'emergenza pandemica, già l'articolo 102 del decreto-legge n.18 del 2020 (AC 2463, "Cura Italia") ha reso il conseguimento della laurea magistrale a ciclo unico in Medicina e chirurgia – classe LM-41 direttamente abilitante all'esercizio della professione di medico-chirurgo: la relazione tecnica del citato articolo ha affermato il carattere ordinamentale della disposizione normativa ivi contenuta, alla quale non sono stati ascritti effetti finanziari.

L'articolo 2 conferisce valore abilitante ai fini dell'esercizio delle professioni di geometra, agrotecnico, perito agrario e perito industriale alle relative lauree professionalizzanti, i cui corsi di studio includono già un tirocinio formativo di carattere professionale. Le nuove classi di laurea delle professioni tecniche in oggetto sono state istituite con il decreto del Ministro dell'università e della ricerca del 12 agosto 2020 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 12 settembre 2020, n.227), che disciplina, *inter alia*, il numero minimo di CFU acquisiti con lo svolgimento del tirocinio pratico-valutativo interno ai corsi di studio e le specifiche modalità di svolgimento, valutazione e certificazione del tirocinio medesimo.

La disposizione di cui all'articolo 2 riveste natura meramente ordinamentale e, pertanto, dalla relativa attuazione non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. In particolare, si precisa che i tirocini già previsti dal citato DM 446 del 2020 continueranno a essere svolti avvalendosi delle risorse umane, finanziarie e strumentali previste a legislazione vigente. Si richiamano le considerazioni espresse in premessa, con riferimento al minor aggravio conseguente alle nuove modalità di espletamento dell'esame di Stato e al compenso dei commissari.

L'articolo 3, al comma 1, prevede lo svolgimento - in sede di esame finale per il conseguimento delle lauree magistrali e professionalizzanti di cui rispettivamente agli articoli 1 e 2 - di una prova pratica valutativa delle competenze professionali acquisite con il tirocinio interno ai corsi di studio, ai fini dell'abilitazione all'esercizio della rispettiva professione. A tal riguardo, la commissione giudicatrice dell'esame conclusivo di laurea sarà integrata da professionisti di comprovata esperienza, designati dalle rappresentanze nazionali dell'ordine o del collegio professionale di riferimento. Si richiamano integralmente le considerazioni espresse in premessa, relative al minor aggravio conseguente alle nuove modalità di espletamento dell'esame di Stato, che consisterà nello svolgimento di una prova pratica, e al compenso dei commissari. Il comma 2 prevede il ricorso, ai fini dell'adeguamento delle classi di laurea di cui agli articoli 1 e 2 del DDL, al solo decreto di natura non regolamentare adottato ex articolo 17, comma 95, legge n.127 del 1997, che costituisce lo strumento normativo semplificato, nella materia *de qua*, tipico e specifico del settore universitario. L'adeguamento attuato con tale unica modalità - in luogo del ricorso inizialmente previsto anche ad uno o più decreti ex articolo 17, comma 3, della legge n.400 del 1988 - ricomprenderà anche la disciplina relativa al tirocinio pratico-valutativo interno ai corsi di studio, alla prova pratica valutativa del medesimo tirocinio e alla composizione paritetica della commissione giudicatrice dell'esame finale, con il coinvolgimento dei Ministri vigilanti e degli ordini professionali interessati. Il comma 3 richiama la procedura ordinaria - prevista dall'articolo



11, commi 1 e 2, della legge n.341 del 1990 - per l'adozione, da parte delle università, dei regolamenti didattici di ateneo, che definiscono i corsi di studio afferenti alle classi di laurea abilitanti.

Stante la natura meramente ordinamentale delle disposizioni richiamate, per le motivazioni esposte e in considerazione l'inidoneità dei previsti decreti attuativi di natura non regolamentare ad introdurre nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, dall'attuazione dell'articolo 4 non derivano effetti negativi sui saldi di bilancio pubblico.

L'articolo 4 - modificato nel corso dell'esame alla Camera dei Deputati, per quanto senza ripercussioni in ordine alla sua perdurante neutralità finanziaria - definisce l'iter procedurale che potrà condurre al conferimento del valore abilitante a ulteriori titoli universitari. Il comma 1 prevede che la citata procedura si applichi a tutti i corsi di laurea che consentono attualmente l'accesso all'esame di Stato senza lo svolgimento di un tirocinio formativo esterno: è in tal modo superata l'elencazione tassativa delle professioni originariamente prevista. È, altresì, disposto che l'iniziativa della procedura medesima spetti non solo alle rappresentanze nazionali degli ordini o dei collegi professionali di riferimento, ma anche al Ministero dell'università e della ricerca, fatto comunque salvo, in questo caso, il coinvolgimento sia del Ministro vigilante sulla professione sia degli ordini o collegi professionali interessati. Tale iniziativa procedimentale è propedeutica all'adozione di uno o più regolamenti governativi di delegificazione per l'attribuzione del valore abilitante a ulteriori titoli universitari. Il comma 2 prevede che con i medesimi regolamenti di cui al comma 1 siano, altresì, disciplinati gli esami finali - comprensivi della prova pratica valutativa delle competenze professionali acquisite con il tirocinio interno ai corsi di studio ai fini dell'abilitazione professionale - nonché la composizione della commissione giudicatrice, integrata da componenti esperti. Si richiamano integralmente le considerazioni esposte in premessa, relative al minor impatto di spesa conseguente sia alle eventuali nuove modalità di espletamento dell'esame di Stato - che consisterà nello svolgimento di una prova pratica valutativa - sia al compenso dei commissari, le quali si potranno determinare a valle del percorso amministrativo indicato dalla disposizione in commento. Il comma 3 individua - conformemente a quanto richiesto dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 - le norme regolatrici della materia, sulla base delle quali saranno emanati i regolamenti richiamati dai commi 1 e 2. Il comma 4 prevede, a decorrere dalla data di entrata in vigore dei citati regolamenti, l'abrogazione delle disposizioni vigenti incompatibili, la cui ricognizione è rimessa ai regolamenti medesimi. Infine, il comma 5 riproduce la disposizione, prevista dall'originario comma 3 dell'articolo in parola, inerente alle procedure ordinarie per l'adeguamento delle classi di laurea e dei regolamenti didattici dei corsi di studio, rispettivamente ex articolo 17, comma 95, della legge n.127 del 1997, e articolo 11, commi 1 e 2, della legge n.341 del 1990.

Stante la natura meramente ordinamentale delle disposizioni richiamate, in materia di tirocinio pratico-valutativo e di prova pratica, e stante l'inidoneità dei regolamenti attuativi, in quanto fonti di rango secondario, ad introdurre nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, dall'attuazione dell'articolo 4 non derivano effetti negativi sui saldi di bilancio pubblico.

L'articolo 5, aggiunto in sede referente al testo originario dell'AC 2751, prevede una procedura semplificata rispetto a quella prevista dall'articolo 4, attraverso la quale potranno essere resi abilitanti i titoli universitari che consentono l'accesso alle professioni di fisico, chimico e biologo (comma 1). In tali casi, per l'avvio dell'iter non è prevista l'iniziativa dell'ordine o del collegio professionale di riferimento, avendo i medesimi già manifestato la volontà di accedere a tale procedura, fermo restando il coinvolgimento sia del Ministro vigilante sia dell'ordine o collegio medesimo nella fase di adeguamento della disciplina delle classi di laurea, che avverrà secondo le medesime modalità previste dall'articolo 4, richiamato al comma 2 del presente articolo.



Le disposizioni di cui all'articolo 5 hanno valore meramente ordinamentale e, pertanto, dall'attuazione delle stesse non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Si richiamano a tal riguardo le osservazioni già formulate in relazione all'articolo 4, con particolare riferimento alla neutralità, sotto il profilo finanziario, delle disposizioni in materia di tirocinio pratico-valutativo e di prova pratica.

L'articolo 6, al comma 1, reca la norma - già prevista originariamente al comma 3 dell'articolo 3 dell'AC 2751 - relativa al termine a decorrere dal quale troverà applicazione l'adeguamento degli ordinamenti e dei regolamenti didattici in attuazione delle disposizioni della legge, con la precisazione che i decreti rettorali di adeguamento dei corsi di studio potranno essere adottati dalle università statali e non, purchè legalmente riconosciute, comprese le università telematiche, previo accreditamento dei relativi corsi di studio. Tale specifica risponde a esigenze di mera chiarezza, che nulla aggiungono rispetto al testo originario, nel quale la dizione generale "università" già ricomprendeva le casistiche ora esplicitate. Il comma 2 attiene alla disciplina transitoria che si applicherà a coloro che, nelle more dell'adeguamento dei corsi di studio, conseguiranno o avranno conseguito i titoli di laurea disciplinati dalla legge, in base ai previgenti ordinamenti didattici non abilitanti. Per tali soggetti, con decreto del Ministro dell'università e della ricerca - adottato di concerto con il Ministro vigilante sull'ordine o sul collegio professionale competente e sentite le rappresentanze nazionali del medesimo ordine o collegio - saranno stabilite modalità semplificate di espletamento dell'esame di Stato, fermo restando il riconoscimento da parte delle università delle attività formative professionalizzanti già espletate. In particolare, anche in questo caso - tenuto conto che la disposizione normativa in commento prevede una semplificazione delle modalità di svolgimento dell'esame di Stato rispetto a quelle attuali, analogamente a quanto già riferito in relazione agli articoli 3 e 4 - le amministrazioni coinvolte si avvarranno delle risorse umane, finanziarie e strumentali previste a legislazione vigente, con un prevedibile alleggerimento degli oneri amministrativi e economici come illustrato in premessa. Il comma 3, con l'obiettivo di garantire l'adeguamento in tempi certi dei regolamenti didattici da parte delle università, prevede che l'erogazione di finanziamenti, già di norma previsti da accordi di programma o da provvedimenti di attuazione della programmazione universitaria, rimanga sospesa sino alla comunicazione dell'intervenuto adeguamento.

Dall'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 6, stante la natura meramente ordinamentale delle stesse e per le motivazioni suesposte, non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

L'articolo 7, aggiunto in sede referente al testo originario dell'AC 2751, reca una disciplina transitoria specifica per la laurea magistrale in psicologia, in considerazione delle caratteristiche del tirocinio formativo che sarà integrato nel corso di laurea a seguito degli adeguamenti relativi agli ordinamenti didattici e ai regolamenti di ateneo. È previsto, al comma 1, che con decreto del Ministro dell'università e della ricerca, adottato di concerto con il Ministro della salute, saranno disciplinate la durata e le modalità di svolgimento e di valutazione del tirocinio pratico-valutativo, nonché le modalità di svolgimento e di valutazione della prova pratica valutativa, al fine dell'abilitazione alla professione per coloro che conseguiranno o avranno conseguito il titolo di studio in base ai previgenti ordinamenti didattici non abilitanti. Il comma 2 prevede, inoltre, che - per coloro che, alla data di effettiva entrata in vigore della nuova disciplina, avranno concluso il tirocinio professionalizzante attualmente previsto - il medesimo decreto di cui al comma 1 stabilirà le modalità di svolgimento e valutazione della prova orale di cui all'articolo 52 del DPR n.328 del 2001 - la quale costituisce solo una delle prove dell'esame di Stato di Psicologia attualmente previste - nonché la composizione paritetica della commissione giudicatrice.

Le disposizioni in oggetto hanno valore meramente ordinamentale e, pertanto,



dall'attuazione delle stesse non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Si richiamano, a tal riguardo, le osservazioni già formulate per l'articolo 6, sia con riguardo al tirocinio pratico-valutativo e alla prova pratica sia con riguardo alla semplificazione, rispetto all'attuale prova, delle modalità di svolgimento dell'esame di Stato, che saranno svolti con le risorse umane, finanziarie e strumentali previste a legislazione vigente.

L'articolo 8 reca la clausola generale di neutralità finanziaria, in forza della quale l'attuazione della legge non comporta effetti negativi sui saldi di bilancio pubblico, prevedendo, pertanto, che le amministrazioni interessate provvederanno agli adempimenti richiesti nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi dell'art. 17 comma 3, della Legge 31 dicembre 2009, n. 196 ha avuto esito **positivo** negativo

19/07/2021 Il Ragioniere Generale dello Stato
Firmato digitalmente *Biagio Mazzotta*



