

ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

SEDE DI ROMA

RICORSO

Nell'interesse della signora **Enrica Distefano**, nata a Catania giorno 11 settembre 2002 (c.f. DSTNRC02P51C351J) e residente a Paternò (CT), in via Monfalcone, 79, rappresentata e difesa, giusta procura in calce al presente atto, dagli Avv.ti Francesco Leone (c.f. LNEFNC80E28D976S; fax: n. 091 7722955; francescoleone@pec.it), Simona Fell (c.f. FLLSMN85R68G273D; fax: n. 091 7722955; simona.fell@pec.it), e Rosy Floriana Barbata (c.f. BRBRYF87P65D423C; fax: n. 091 7722955; florianabarbata@pec.it), ed elettivamente domiciliata presso lo studio degli stessi sito in Roma, Lungotevere Marzio, n. 3;

CONTRO

- il **Ministero dell'Università e della Ricerca (M.U.R.)**, in persona del Ministro e legale rappresentante *pro tempore*;
- l'**Università degli Studi di Catania**, in persona del Rettore e legale rappresentante *pro tempore*;
- il **Ministero della Salute**, in persona del Ministro e legale rappresentante *pro tempore*;
- la **Scanshare s.r.l.**, in persona del legale rappresentante;

E NEI CONFRONTI

- Dell'ultimo candidato vincitore e immatricolato nella graduatoria per l'accesso al corso di laurea in Scienze infermieristiche, giusta istanza di accesso agli atti, i cui dati anagrafici non sono conosciuti o conoscibili in quanto la graduatoria è redatta in forma anonima;

PER L'ANNULLAMENTO

PREVIA CONCESSIONE DI IDONEE MISURE CAUTELARI

- della graduatoria di merito per l'ammissione ai corsi di laurea delle Professioni sanitarie per l'anno accademico 2021/2022, pubblicata dall'Università degli Studi di Catania sul relativo portale istituzionale in data 20 settembre 2021 (e successivi scorrimenti pubblicati giorni 4 e 11 ottobre 2021), nella quale l'odierna parte ricorrente risulta collocata oltre l'ultimo posto utile e, quindi, non ammessa al corso di Infermieristica (1° Scelta), nonché dei successivi scorrimenti di graduatoria, pubblicati sul medesimo portale;

- dell'elenco degli immatricolati al corso di laurea in Scienze Infermieristiche dell'Università di Catania, nella parte in cui non risultano occupati tutti i 271 posti messi a bando;
- del bando di concorso dell'Università degli studi di Catania (D.R. 2185 del 30 giugno 2021, modificato con D.R. 2395 del 14 luglio 2021) per l'accesso ai corsi di laurea triennale delle Professioni sanitarie per l'anno accademico 2021/2022, nella parte in cui prevede, per le immatricolazioni al corso di laurea in Scienze infermieristiche, un numero di posti inferiore rispetto a quello che sarebbe stato individuato sulla base di una corretta istruttoria;
- del D.R. n. 2844 del 31 agosto 2021, con il quale l'Università degli Studi di Catania ha integrato il D.R. n. 2185 del 30 giugno 2021, sopra richiamato, definendo i numeri dei posti complessivi;
- del D.M. n. 730 del 25 giugno 2021, relativo al calendario, alla modalità e contenuti delle prove di ammissione ai corsi di laurea e di laurea magistrale programmati a livello nazionale - anno accademico 2021-2022;
- del D.M. n. 733 del 25 giugno 2021, con il quale determina la ripartizione dei posti ai candidati dei paesi non UE residenti all'estero a.a.2021/2022;
- del D.M. n. 794 del 13 luglio 2021 concernente il differimento della data del test di professioni sanitarie per l'a. a. 2021/2022 e la definizione dei posti provvisori disponibili per i corsi delle professioni sanitarie;
- del D.M. n. 1068 del 17 luglio 2021, sulla definizione dei posti disponibili per le immatricolazioni ai corsi di laurea delle professioni sanitarie a. a. 2021-2022;
- delle deliberazioni *ex art. 3, comma 2, lett. a), b) e c), l. 2 agosto 1999, n. 264*, adottate dall'Ateneo di Catania e recanti la potenziale offerta formativa per i corsi di laurea triennale delle Professioni sanitarie per l'anno accademico 2021/2022, di contenuto allo stato non conosciuto;
- ove occorra, dell'atto recante la rilevazione relativa al fabbisogno professionale per il Servizio Sanitario Nazionale di professionisti sanitari per l'anno accademico 2021/2022 che il Ministero della Salute ha effettuato ai sensi dell'art.6-ter, d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502;
- di ogni altro atto presupposto, connesso, consequenziale, anche potenzialmente lesivo della posizione dell'odierna parte ricorrente, ancorché di contenuto incognito;

E PER LA CONDANNA EX ART. 30 C.P.A. DELLE AMMINISTRAZIONI INTIMATE

all'adozione del relativo provvedimento di ammissione di parte ricorrente al corso di laurea in Scienze Infermieristiche dell'Università degli Studi di Catania, nonché, ove occorra e, comunque in via subordinata, al pagamento del danno subito e subendo, con interessi e rivalutazione, come per legge.

Si premette in

FATTO

1. - Con D.M. 25 giugno 2021, n. 730, il Ministero dell'Università e della Ricerca (d'ora in avanti M.U.R.) ha stabilito le modalità e i criteri per lo svolgimento della prova di ammissione ai corsi di laurea delle Professioni sanitarie per l'anno accademico 2021/2022.

Con successivi decreti è stato determinato prima provvisoriamente (D.M. 794 e 733/2021) e poi in via definitiva (con D.M. 1068/2021) il numero di posti disponibili per le immatricolazioni ai corsi di laurea in Professioni Sanitarie.

In particolare, **per il corso di laurea in Scienze infermieristiche** di interesse della ricorrente sono stati banditi in totale **17.394, un numero nettamente inferiore rispetto al Fabbisogno professionale quantificato in ben 23.498 posti (nell'Accordo stato Regioni n. 148/CSR del 4 agosto 2021).**

Come si vedrà nella parte in diritto del presente ricorso, dunque, la suddetta quantificazione è viziata sotto più profili, avendo ragione di ritenere che gli Atenei e quindi anche quello di Catania odiernamente intimato abbiano indicato la propria capacità ricettiva **senza svolgere l'istruttoria prescritta dalla normativa di riferimento.**

Peraltro, l'attività istruttoria posta in essere da parte resistente ha certamente omesso di tenere in debito conto l'acclarata carenza di operatori sanitari (nella specie infermieri) e la sempre maggiore domanda sociale degli stessi, segnalata da più parti e acuita dall'attuale situazione di emergenza sanitaria.

2. - Tornando alla narrazione dei fatti, l'odierna parte ricorrente, dopo aver effettuato l'iscrizione alla prova di che trattasi sulla piattaforma predisposta dall'Ateneo intimato, **ha indicato come prima Scelta proprio il corso di laurea in Scienze Infermieristiche**, essendo da sempre il suo sogno.

Per tale corso di laurea, il Ministero dell'Università e della Ricerca, con il decreto ministeriale n. 1068/2021, ha assegnato all'Università di Catania solo 270 posti (oltre 1 posto per gli studenti extracomunitari).

Parte ricorrente ha così svolto, in data **14 settembre 2021**, il test di ammissione presso la sede dell'Ateneo catanese.

3. – Una volta terminata la prova, ciascun candidato ha potuto prendere visione, accedendo alla propria area riservata, della schermata personale, del proprio foglio – risposte e della scheda anagrafica.

In funzione delle opzioni di preferenza espresse dai partecipanti all'atto di presentazione della domanda, l'Ateneo Catanese, lo scorso 20 settembre, ha poi stilato la graduatoria degli ammessi.

4. – Conseguentemente, presa visione della graduatoria, parte ricorrente ha appreso di essere risultata idonea, ma non vincitrice.

E infatti ha totalizzato un punteggio pari a **41,60** (posizione in graduatoria n. 488), che non le ha permesso di ottenere una posizione immediatamente utile in graduatoria per l'immatricolazione in Scienze Infermieristiche presso l'Ateneo catanese, anche a seguito dei primi scorrimenti di graduatoria nei quali, ad oggi, risulta ancora collocata oltre l'ultimo posto utile.

Tuttavia, se il M.U.R. avesse correttamente quantificato il numero di posti da mettere a bando **per il corso di laurea in Scienze Infermieristiche**, l'odierna parte ricorrente sarebbe stata certamente ammessa, atteso che per l'anno 2021/2022 per cui qui è causa è **mancata da parte degli Atenei, e quindi anche da parte dell'Ateneo di Catania, la ricognizione di migliaia di posti di cui questi ultimi, in realtà, dispongono per poter eguagliare il fabbisogno professionale individuato dalla Conferenza Stato – Regioni** (cfr. Repertorio atti n. 148/CSR del 4 agosto 2021).

5. - Preme segnalare, comunque, che dall'ultimo scorrimento, (graduatoria allegata al presente ricorso) avvenuto giorno 11 ottobre scorso, risulta inoltre che alcuni candidati, sebbene risultati ammessi in quanto posizionatisi fra la posizione n. 249 ed la n. 270, ad oggi non si sono ancora immatricolati, dunque lasciando vacanti diversi posti (22 posti ad oggi liberi).

Premesso tutto quanto precede, la mancata ammissione di parte ricorrente al corso di laurea ambito e gli ulteriori provvedimenti impugnati sono palesemente illegittimi e se ne chiede, pertanto, l'annullamento alla luce dei seguenti motivi di

DIRITTO

1. VIOLAZIONE DEL FABBISOGNO PROFESSIONALE INDIVIDUATO DALLA CONFERENZA STATO-REGIONI (Repertorio atti n. 148/CSR del 4 agosto 2021) - VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 32, 33, 34 E 97 DELLA COSTITUZIONE – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL’ART. 3, L. 2 AGOSTO 1999, N. 264 E DELL’ART. 6-TER, D.LGS. 30 DICEMBRE 1992, N. 502 – VIOLAZIONE DELLA LEGGE N. 241/1990 – ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITÀ MANIFESTA, DIFETTO DI ISTRUTTORIA, TRAVISAMENTO DEI FATTI E CARENZA DI MOTIVAZIONE

Com’è certamente noto a codesto Ecc.mo Collegio, il numero di iscrivibili ai Corsi di laurea triennali nelle Professioni Sanitarie, e quindi anche al corso di laurea in Scienze Infermieristiche di interesse per la ricorrente, viene determinato all’esito di una complessa attività istruttoria condotta dalle Amministrazioni resistenti in sede di programmazione dei posti disponibili.

Ai sensi dell’art. 3, comma 1, della L. n. 264/1999, il M.U.R. infatti deve decretare annualmente il numero dei posti a livello nazionale per l’accesso ai detti corsi *«sulla base della valutazione dell’offerta potenziale del sistema universitario, tenendo anche conto del fabbisogno di professionalità del sistema sociale e produttivo»* (lett. a).

Proprio al fine di rendere aderente il dato del fabbisogno stimato (e, conseguentemente, del numero di accessi da mettere a bando) alle future reali esigenze degli assistiti, l’art. 6 *ter* («Fabbisogno di personale sanitario») del D.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 ha previsto che il fabbisogno formativo nazionale debba essere calcolato dal Ministro della Sanità, sentiti la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e la Federazione nazionale degli Ordini dei medici chirurghi e odontoiatri e degli altri Ordini e Collegi professionali interessati.

Ebbene, la Conferenza Stato – Regioni, com’è visibile dal Repertorio atti n. 148/CSR del 4 agosto 2021, ha individuato per l’a.a. 2021/2022 **un fabbisogno professionale di Infermieri di 23.498 unità per coprire i posti che attualmente mancano.**

A riprova dell’assoluta necessità in tal senso e come monito al Ministero nella determinazione del numero dei posti da mettere a bando per quest’anno accademico, peraltro, nelle premesse al suddetto documento è stato precisato che *“CONSIDERATO che alle figure professionali di*

Infermiere, Ostetrica, Logopedista, Terapista della neuro e psicomotricità dell'età evolutiva, Tecnico della riabilitazione psichiatrica, Tecnico della fisiopatologia cardiocircolatoria e perfusione vascolare. Tecnico della prevenzione dell'ambiente e nei luoghi di lavoro, Assistente sanitario, corrispondono specifiche competenze particolarmente richieste nella gestione dell'emergenza pandemica ancora in atto, alla luce dell'adozione di nuove e diverse misure organizzative volte a garantire le future necessità assistenziali, avuto particolare riguardo all'assistenza territoriale ed alla presa in carico della persona, tenuto conto dello sviluppo delle patologie correlate e conseguenti alla malattia da COVID-19 e del ruolo sempre più essenziale delle attività di prevenzione, il fabbisogno formativo per l'anno accademico 2021/2022 per tali professioni è stato determinato in modo da garantire in tutti i casi il pieno soddisfacimento dei singoli fabbisogni espressi dalle regioni, incrementandolo, laddove il fabbisogno espresso dalla relativa Federazione nazionale fosse maggiore rispetto a quello espresso dalle Regioni, fino al raggiungimento del tetto massimo di fabbisogno nazionale espresso dalla rispettiva Federazione nazionale".

Ciononostante, il Ministero senza fornire alcuna valida motivazione, né tanto meno dare prova della corretta istruttoria compiuta dagli Atenei ha deciso di bandire per Scienze Infermieristiche solo **17.394** (vd. decreto ministeriale n. 1068 del 17 luglio 2021).

Parliamo oggettivamente di un numero di posti assolutamente considerevole **ben 6.104 unità**, ma che spalmato tra tutti gli Atenei (nello specifico 42 Atenei e altre parecchie decine di poli distaccati) non avrebbe di certo stravolto la didattica.

La decisione del MUR di non tener minimamente conto del fabbisogno di professionalità, dunque, è assolutamente illegittima.

Così facendo l'Amministrazione resistente ha nei fatti vanificato del tutto l'operato e l'attività ricognitiva che la normativa attribuisce alla Conferenza Stato – Regioni.

Mentre, il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni ed integrazioni, all'articolo 6-ter prevede che annualmente il **Ministero della salute, sentita la Conferenza Stato Regioni** e la Federazione nazionale degli Ordini dei medici chirurghi e odontoiatri e degli altri Ordini e Collegi professionali interessati, **determina con uno o più decreti il fabbisogno per il Servizio sanitario nazionale**, anche suddiviso per Regioni, in ordine ai medici chirurghi, veterinari, odontoiatri, farmacisti, biologi, chimici, fisici, psicologi, nonché al personale sanitario

infermieristico, tecnico e della riabilitazione ai soli fini della programmazione da parte del Ministero dell'università e della ricerca degli accessi ai corsi di laurea.

Sul punto vale la pena pure evidenziare che il Giudice Amministrativo sulla medesima censura ha già avuto modo di affermare che in tal modo “È come se la procedura di verifica del fabbisogno, che dovrebbe costituire la linea-guida per l'uso accorto delle risorse da destinare ad un'ordinata formazione per le professioni sanitarie [...] receda rispetto ad altre esigenze delle Università.

Ma una tal conclusione, la quale degrada l'elaborazione del fabbisogno da elemento funzionalmente distinto a dato disgiunto dalle scelte del sistema universitario — del quale quest'ultimo (in realtà, il Ministero) può tener conto, ma anche no (arg. ex TAR Abruzzo, 19 marzo 2019 n. 158) —, s'invera anzitutto nella fissazione, negli ultimi anni, di un'offerta rigida (anche se, per caso, al di sopra del fabbisogno stesso) e, nell'anno in contestazione, di un'offerta alquanto anelastica. In secondo luogo, siffatta conclusione discende non solo dal citato sdoppiamento, ma anche da una lettura scorretta dell'art. 3, co. 1 della l. 264/1999. Tale disposizione, nel fissare il riparto delle competenze in materia tra il Ministero della salute ed il MIUR — quale ente vigilante sugli Atenei nella gestione dell'accesso programmato ai corsi di laurea di cui al precedente art. 1, co. 1, lettere a) (Medicina, Veterinaria, Odontoiatria, Professioni sanitarie) e b) —, gli impone altresì di valutare l'«... offerta potenziale del sistema universitario (sulla scorta dei parametri posti al co. 2 - NDE), tenendo anche conto del fabbisogno di professionalità del sistema sociale e produttivo...». Da ciò discende che è stretta ed autonoma competenza del Ministero e non del sistema universitario di valutare l'essenza e l'efficacia dell'offerta potenziale anno per anno, nel cui giudizio, tra gli altri parametri, entra pure il fabbisogno qual obiettivo cui il servizio universitario deve tendere affinché sia assicurato un gettito omogeneo e costante di professionisti sanitari in tutti ed in ciascun anno accademico” (Cds., sez. VI, Sentenza n. 5429/2020).

Sul punto il Giudice d'appello ha quindi concluso nel senso di ritenere che “nel descrivere i due termini inscindibili di tal binomio istituzionale, è scorretto predicare la supremazia dell'offerta formativa rispetto al fabbisogno, posto che è l'una che deve tendere verso l'altro, negli ovvi limiti della ragionevole duttilità organizzativa del sistema universitario in sé e del dialogo cogli altri attori istituzionali (Minsalute, Regioni, organi del SSN e dei SSR, ordini professionali, ecc.), e non viceversa” (Cds., sez. VI, Sentenza n. 5429/2020)

Il Consiglio di Stato nella pronuncia in commento, peraltro, ha precisato che *“il Collegio sa bene che v’è un elemento di rigidità non superabile dell’offerta formativa che **tuttavia deve essere specificamente motivato** e che non è predicabile in presenza di variazioni, non chiarite nella loro origine, del numero dei posti disponibili anno dopo anno e soprattutto non può essere assunto, di norma, come dato assolutamente indipendente da una contestuale valutazione del fabbisogno. Quest’ultimo, per la sua urgenza può imporre anche nuove modalità, anche mediante l’innovazione tecnologica, di utilizzazione delle medesime strutture fino a che non venga compromessa l’adeguatezza della formazione”*. (Cds., sez. VI, Sentenza n. 5429/2020)

In definitiva, secondo i parametri già cristallizzati dal Giudice Amministrativo, è possibile affermare l’assoluta illegittimità del comportamento posto in essere dal Ministero con specifico riferimento alla determinazione dei posti per il corso di laurea in Scienze Infermieristiche per l’a.a. 2021/2022.

L’Amministrazione, infatti, deve sempre garantire che il sistema universitario raggiunga l’obiettivo di pareggiare almeno il fabbisogno professionale e nel caso ciò non sia materialmente possibile **deve motivare puntualmente tale scelta**.

Dal mancato contemperamento paritario tra fabbisogno ed offerta formativa del resto deriva oltre che la compressione immotivata del diritto allo studio di parte ricorrente, anche la profonda e inaccettabile lesione del diritto alla Salute dei cittadini che non riescono a reperire personale sanitario opportunamente formato.

Basti pensare alla nota carenza, nei reparti ospedalieri, di professionisti della Sanità, registrata ancor prima dell’insorgenza della pandemia da Covid-19, che affligge sempre di più il Sistema Sanitario Nazionale.

Solo a titolo esemplificativo, l’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) segnala, già da tempo, che il rapporto tra infermieri e medici in Italia è ben al di sotto della media europea: l’Italia infatti è al 35° posto sui 44 paesi considerati e ben al di sotto della media OCSE di 2,7 (cfr. analisi della Federazione nazionale degli Ordini delle professioni infermieristiche – FNOPI, in atti), sicché *«Il risultato è una carenza di professioni sanitarie infermieristiche che già nel marzo 2019, un anno prima che scoppiasse l’emergenza Coronavirus, ammontava a circa 30.000 unità rispetto al fabbisogno dei cittadini e che, secondo le proiezioni, salirà a quota 58.000*

nel 2023, 71.000 nel 2028» (cfr. articolo “Randstad Research, in Italia grave carenza di infermieri - Sempre meno laureati e pochi professionisti dall'estero”).

Un dato, dunque, enormemente superiore alle unità indicate da parte resistente in maniera inspiegabile e inspiegata.

In più occasioni, lo stesso Ecc.mo Consiglio di Stato ha ribadito che *«occorre una realistica ed accurata proiezione previsionale, anche al fine di scongiurare le prevedibili (e previste) prossime carenze del numero di medici, pari a quella in atto nel numero di infermieri del SSN.»* (Cons. Stato, Sez. VI, ord. 29 ottobre 2018, n. 5271).

Peraltro, a corroborare la penuria di professionisti sanitari ed in particolare proprio Infermieri sono i diversi Avvisi e Comunicati pubblicati sul sito istituzionale della Camera dei Deputati della Repubblica italiana ove si legge, in particolare, che nel corso della Legislatura sono state adottate numerose misure per fronteggiare la **grave carenza di personale del Servizio sanitario nazionale**. E che tali misure sono risultate comunque **insufficienti di fronte all'evolversi del quadro emergenziale derivante dal carattere particolarmente diffusivo dell'epidemia da COVID-19**.

Né gli avvenimenti relativi all'attuale fase di emergenza sanitaria possono lasciarci indifferenti.

La crescita costante delle ospedalizzazioni ha profondamente intaccato il sistema sanitario italiano, mostrandone l'intrinseca debolezza e portando con sé un bilancio pesantissimo di vittime del contagio.

Il SSN, già in profonda crisi prima dell'emergenza pandemica da Covid-19 soprattutto per la carenza di organici da dedicare all'assistenza, è stato sottoposto ad una prova di forza e ad uno stress non indifferente, tanto da poter affermare, come attestato dalla Federazione Italiana Autonomie Locali e Sanità (FIALS), che *«il dramma della carenza attuale e futura dei medici specialisti e delle altre professioni sanitarie abbia un colpevole facilmente individuabile nella programmazione oggettivamente errata del relativo fabbisogno formativo da parte di Stato e Regioni.»* (cfr. articolo su «Carenza personale. Fials: Le professioni sanitarie sono assenti dal documento delle Regioni”).

Proprio in relazione alla necessità di colmare il «fabbisogno formativo» individuato di anno in anno, già diversi anni fa la Corte di Giustizia dell'Unione Europea aveva sottolineato come *«un'eventuale limitazione del numero complessivo di studenti nei corsi di formazione interessati –*

segnatamente al fine di garantire il livello qualitativo della formazione – sia atto a ridurre, proporzionalmente, il numero di diplomati disposti a garantire, nel tempo, la disponibilità dei servizi sanitari sul territorio interessato, il che potrebbe successivamente incidere sul livello di protezione della sanità pubblica. A tal riguardo, si deve riconoscere che una **penuria di operatori sanitari porrebbe gravi problemi per la protezione della sanità pubblica e che la prevenzione di tale rischio esige la presenza di un numero sufficiente di diplomati per esercitare una delle professioni mediche o paramediche contemplate nel decreto oggetto della causa principale**» (sent. del 13.4.2010 in causa C-73/08).

A fotografare la carenza di professionisti sanitari, da ultimo, è il rapporto *OECD Health at a Glance 2019*, in base al quale, nell'ultimo decennio, le preoccupazioni per l'**invecchiamento del personale sanitario, in movimento verso la pensione**, hanno spinto molti dei Paesi dell'OCSE a **fare aumentare il numero di studenti nei corsi universitari relativi**.

Sul punto, occorre pure far notare che il boom di pensionamenti a seguito di “**Quota 100**” rischia di creare seri scompensi di personale nella Sanità pubblica. «*Sono infatti migliaia i medici, gli infermieri e gli altri operatori sanitari che hanno lasciato il lavoro prima del previsto approfittando della misura*»: lo testimonia l'allarme lanciato dalla **Fiaso**, la Federazione delle Aziende ospedaliere (cfr. articolo «*Quota 100, allarme Sanità. Corsa alla pensione svuota gli ospedali*»).

Non comprendendo tali serie problematiche, invece, il Ministero ha deciso di ignorare completamente qualunque segnale di allarme (sono stati banditi circa 6000 posti in meno rispetto a quelli individuati nell'Accordo) e ha ommesso del tutto di tenere in considerazione anche uno degli elementi più preoccupanti: **la popolazione italiana è in rapido invecchiamento e cresce la domanda di assistenza sanitaria**.

Dunque, in ossequio ai criteri dettati dalla citata normativa di settore, nonché dalla giurisprudenza nazionale e comunitaria, il MUR avrebbe dovuto mettere a bando 6.104 di posti in più e l'odierna parte ricorrente, **che ha indicato tra le proprie scelte proprio il corso di laurea in Scienze Infermieristiche come prima scelta si sarebbe certamente classificata in posizione utile**, potendo così esercitare il proprio diritto allo studio e contribuire a garantire, in futuro, la presenza sul mercato di un numero di professionisti sufficiente a garantire l'efficienza del sistema sanitario.

Donde la necessità di ammettere (anche in sovrannumero) parte ricorrente al corso di laurea per cui è causa.

2. ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITÀ, ARBITRARIETÀ ED IRRAGIONevolezza DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA - VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 32, 33, 34 DELLA COSTITUZIONE – VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 97 COST. SOTTO IL PROFILO DEL BUON ANDAMENTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE – VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 3, L. 2 AGOSTO 1999, N. 264 - DIFETTO DI ISTRUTTORIA E TRAVISAMENTO DEI FATTI.

Come si è anticipato al motivo precedente, l'art. 3, comma 1, della L. n. 264/1999 stabilisce che il numero di posti da bandire per l'accesso ai corsi di laurea delle Professioni sanitarie deve essere quantificato tenendo conto – oltre che del fabbisogno formativo nazionale – anche *«dell'offerta potenziale comunicata da ciascun ateneo e dell'esigenza di equilibrata attivazione dell'offerta formativa sul territorio»* (art. 3, comma 1, della L. n. 264/1999, lett. b).

Il successivo comma 2 dell'art. 3 cit., inoltre, ha cura di precisare che la valutazione dell'offerta formativa deve essere effettuata sulla base dei seguenti criteri: *«1) posti nelle aule; 2) attrezzature e laboratori scientifici per la didattica; 3) personale docente; 4) personale tecnico; 5) servizi di assistenza e tutorato»*. Ciò tenendo altresì conto del *«numero dei tirocini attivabili e dei posti disponibili nei laboratori e nelle aule attrezzate per le attività pratiche»*, nonché delle *«modalità di partecipazione degli studenti alle attività formative obbligatorie, delle possibilità di organizzare, in più turni, le attività didattiche nei laboratori e nelle aule attrezzate, nonché dell'utilizzo di tecnologie e metodologie per la formazione a distanza»*.

Dal combinato disposto dei commi appena richiamati, quindi, emerge chiaramente che i singoli Atenei hanno l'obbligo di valutare annualmente la propria capacità ricettiva in esito ad un'attività istruttoria da svolgersi sulla base dei parametri appositamente indicati dal legislatore, la quale viene successivamente comunicata al M.U.R., che ne dovrà tener conto in sede di programmazione dei posti disponibili per l'accesso ai corsi di laurea delle Professioni sanitarie.

Ebbene, **negli ultimi anni si è costantemente denunciata l'assenza di un'effettiva istruttoria** diretta a quantificare il reale potenziale formativo che può essere messo a disposizione dalle Università, in palese difformità di quanto stabilito dalla normativa soprarichiamata.

Il risultato di questa reiterata denuncia è che anche per il 2021/2022 sono comunque “apparsi”, relativamente alle Professioni sanitarie, quasi 4.000 unità in più, relative ai posti disponibili nelle Professioni sanitarie, rispetto all’anno precedente.

Da cosa deriva, infatti, questo aumento di posti accordato per l’a.a. 2021/2022? Cos’è cambiato rispetto all’anno precedente?

Non risulta che siano stati istituiti nuovi Atenei o che vi siano stati radicali mutamenti di tipo “strutturale” nel sistema universitario nazionale.

Di qui, allora, il legittimo sospetto che, anche per l’a.a. 2021-2022, **l’offerta formativa potenziale sia di gran lunga superiore rispetto a quella dichiarata in sede di programmazione degli accessi al corso di laurea in parola.**

Conseguentemente non è di certo giustificato il mancato rispetto del fabbisogno professionale individuato dalla Conferenza Stato – Regioni per gli Infermieri. Non si comprende come sia stato possibile aumentare senza alcuna ragione i posti per altri corsi di laurea senza però riuscire ad aumentare quelli per Scienze Infermieristiche.

Le reali necessità manifestate in sede di Accordo, così, sono state nella pratica totalmente disattese senza alcuna valida giustificazione e senza che sia stato dimostrato in concreto quale fosse l’offerta formativa degli Atenei e il motivo per cui non si potesse garantire la formazione di un maggior numero di infermieri.

Quanto indicato è a dir poco evanescente, non risultando agli atti alcun prospetto di dettaglio riferito alle attrezzature, al personale, ai servizi disponibili e agli ulteriori parametri individuati dal legislatore, anche in considerazione della possibilità per le Università di avvalersi della didattica a distanza.

Si ha ragione di ritenere che gli Atenei abbiano, dunque, violato le richiamate previsioni legislative, posto che, ad un’attenta valutazione, dispongono non solo di risorse sufficienti, ma anche di potenzialità didattiche e capacità recettive idonee ad immatricolare un numero di studenti ben superiore a quelli stimati.

Né spetta all’odierna parte ricorrente fornire prova certa del fatto che le cose stiano effettivamente così.

L'istruttoria richiesta dalla legge, infatti, che è funzionale proprio a garantire che il procedimento di individuazione dei posti disponibili sia stato correttamente svolto e che l'offerta formativa potenziale comunicata dagli Atenei corrisponda a quella effettiva, dovrebbe essere pubblica in ossequio al principio di trasparenza degli atti amministrativi.

La finalità dell'art. 3, comma 2, della L. n. 264/1999, infatti, è quella di fare in modo che gli Atenei sfruttino al massimo le proprie capacità formative, senza lasciare posti vuoti nelle aule, attrezzature e laboratori parzialmente o totalmente inutilizzati, personale docente e tecnico impiegato in misura inferiore rispetto alla propria capacità lavorativa, etc.

Pertanto, in questi anni, anche in virtù dei provvedimenti giurisdizionali emessi soprattutto dal Consiglio di Stato in ordine all'accesso ai corsi di laurea in Medicina e Chirurgia, sono stati accolti dagli Atenei decine di migliaia di studenti in più rispetto al numero di posti messi a bando e non risulta che il sistema universitario sia andato in crisi, riuscendo sempre a garantire la formazione di questi soggetti.

Ne è prova la recente sentenza n. 5429 dell'11 settembre 2020 dell'Ecc.mo Consiglio di Stato, resa con riguardo all'improvviso aumento di 1.600 posti previsto in tema di accesso al corso di laurea in Medicina e Chirurgia per l'a.a. 2019/2020, atteso che *«un siffatto rialzo ex abrupto (cioè, nel corso dello stesso a. acc. 2018/19) di detta offerta è indizio evidente e chiaro della carente istruttoria di tutti gli Atenei circa le potenzialità delle sedi universitarie e della loro capacità di accoglienza d'un più alto numero di studenti.»*.

A fortiori, ove si consideri che, sulla base dell'andamento del quadro epidemiologico, buona parte delle attività didattiche dovrebbe e potrebbe proseguire, ancora per molto, a distanza.

Ribadendo quanto opportunamente rilevato, altresì, anche da codesto Ecc.mo T.A.R., ha avuto modo di affermare che «l'offerta potenziale messa a disposizione delle singole Università non deve mai essere un valore immutabile, ma possibilmente adeguato al fabbisogno di professionalità da parte del mercato» (T.A.R. Lazio -Roma, sez. III, 27/07/2005, ud. 30/06/2005, dep. 27/07/2005, n. 6020).

Sul punto, proprio gli impetuosi fatti di cronaca hanno confermato la straordinaria necessità di formare nuovi infermieri per coprire l'assistenza sanitaria sia pubblica che privata.

Anche sotto questo profilo, pertanto, si ritiene che i provvedimenti impugnati siano meritevoli di annullamento.

3. VIOLAZIONE DELLA LEX SPECIALIS PER MANCATA ASSEGNAZIONE DI TUTTI I POSTI MESSI A CONCORSO – ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITÀ, ARBITRARIETÀ ED IRRAGIONevolezza DELL’AZIONE AMMINISTRATIVA - VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 32, 33, 34 DELLA COSTITUZIONE – VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELL’ART. 97 COST. SOTTO IL PROFILO DEL BUON ANDAMENTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Come precisato in fatto, nell’elenco degli immatricolati al corso di laurea in Scienze Infermieristiche dell’Università di Catania, come da ultimo scorrimento avvenuto giorno 11 ottobre scorso, non risultano occupati tutti i 271 posti messi a bando.

Ed invero nella graduatoria pubblicata sul sito dell’Ateneo resistente, redatta a seguito di questo ulteriore scorrimento, moltissimi candidati risultano ammessi, ma non ancora immatricolati.

In particolare, risulta che alcuni candidati, sebbene risultati ammessi in quanto posizionatisi fra la posizione n. 249 e la n. 270, ad oggi non si sono ancora immatricolati, dunque lasciando vacanti diversi posti (22 posti ad oggi liberi).

Ebbene, sul punto il bando di concorso è chiaro nel prevedere, al comma 8 dell’art. 2, che *“Le liste degli AMMESSI PER SECONDO SCORRIMENTO saranno pubblicate sul sito di Ateneo entro il 11 ottobre 2021. Gli ammessi per secondo scorrimento dovranno immatricolarsi entro il 14 ottobre 2021”*.

Essendo oramai ampiamente decorso tale termine, i posti degli ammessi ad oggi non immatricolatisi risultano liberi e dunque devono essere redistribuiti in favore dei candidati, come la odierna ricorrente, posizionatasi in posizione deteriore, ma che sta agendo in giudizio per ottenere il posto ambito.

Pertanto, non sussisteva e non sussiste oggi alcun ostacolo al riconoscimento del diritto dell’odierna parte ricorrente a vedersi assegnato uno dei posti disponibili per frequentare il Corso di Laurea in Scienze Infermieristiche dell’Università di Catania.

Infine, occorre rilevare che secondo l’orientamento prevalente e più recente della giurisprudenza amministrativa (le ultime pronunce sono state rese proprio in relazione al concorso a.a. 2015/2016), *“il ricorso presenta elementi di fumus boni iuris in considerazione delle motivazioni già espresse nei precedenti della Sezione III e III bis (sentenze Sez. III n. 3204 del 21.3.2014, Sez. III bis n. 1543 del 7.02.2014) in tema di accesso al corso di laurea in Medicina e Chirurgia, per cui l’istanza cautelare va*

accolta nei riguardi degli istanti nei limiti del numero dei posti ancora disponibili e riservati agli studenti extracomunitari nelle Università” (cfr. Tar Lazio – Roma, sez. III bis ord. n. 496/2016).

Ed ancora, *“deve essere valorizzato il principio di ordine generale secondo cui nell’ambito della programmazione di posti accessibili per la formazione universitaria, ferma la legittimità dell’introduzione, anche sotto i profili del diritto comunitario, del c.d. “numero chiuso” (Cons. Stato, Sez. VI, 11.2.11, n. 898; Sez. II, 23.11.10, n. 591; Tar Lazio, Sez. III bis, 13.9.12, n. 7779); deve essere primariamente valorizzato il contingentamento degli accessi in relazione al “fabbisogno” individuato relativamente alle strutture disponibili, proporzionato all’offerta formativa degli Atenei e non tanto al raggiungimento di un punteggio minimo in relazione alle specifiche domande formulate nei relativi “test”. Se, dunque, appare legittima la formulazione di una graduatoria da cui attingere, nei limiti di posti ritenuti disponibili di anno in anno, secondo l’ordine meritatorio di risposta (e di relativa assegnazione di punteggio fino ad esaurimento dei posti disponibili, comprese rinunce e revoche dei diretti interessati), l’utilizzo integrale dei posti disponibili deve comunque essere il fine ultimo della selezione per favorire il più possibile la domanda di formazione professionale, anche in relazione agli artt. 33 e 34 Cost., e fornire alla collettività un numero di studenti adeguato alle strutture che impone la piena utilizzazione delle medesime pur conseguente ad una legittima procedura di selezione (TAR Sicilia, Pa, Sez. I, 2.2.10, n. 1295)”* (cfr. TAR Lazio – Roma, sezione III bis, 5 marzo 2014, n. 3204/2014 che richiama la precedente sentenza n. 9725/2013).

Alla luce di quanto sinora argomentato, è di tutta evidenza, che il comportamento tenuto dall’Ateneo intimato, il quale non ha redistribuito i 22 posti degli ammessi non immatricolati perché con tutta evidenza non più interessati al posto, oltre che illegittimo, è risultato incongruo, essendo tali posti ad oggi ancora vacanti.

Parte ricorrente, pertanto, avendo ottenuto un punteggio tale da consentirgli di collocarsi in graduatoria, ha diritto ad immatricolarsi, in uno dei posti ancora vacanti.

Inoltre, deve evidenziarsi come tale *modus operandi* abbia gravemente violato il diritto allo studio di parte ricorrente, sancito dall’art. 34, comma 1, della Costituzione, che si qualifica come diritto della persona e non può soffrire alcuna limitazione.

Il rispetto di tale fondamentale principio avrebbe dovuto imporre all’Amministrazione resistente la completa assegnazione dei posti di cui al bando di concorso.

Ed invero, sul punto, per non violare tale diritto costituzionalmente garantito, negli anni precedenti la giurisprudenza amministrativa ha sempre consentito l'accesso al contingente riservato agli extracomunitari anche agli studenti comunitari al fine di occupare tutti i posti rimasti inutilmente vacanti. Tale giurisprudenza la si richiama per analogia col caso di specie.

Sul punto, in particolare è stato osservato che: *“in presenza di evidenti disponibilità di posti nel contingente assegnato agli studenti extracomunitari, sia consentito lo scorrimento in esso degli studenti italiani in quanto espressione del principio secondo cui va privilegiato il diritto di accesso agli studi, anche a livello universitario, in presenza di un'offerta formativa conforme agli standard europei, che garantiscono, quindi, l'acquisizione, anche attraverso esperienze tecnico/pratiche e di tirocinio, delle conoscenze necessarie all'esercizio delle attività professionali cui abilita il titolo di studio”*. (cfr. Cons. Stato Sez. VI, 10/09/2009, n. 5434, Cons. Giust. Amm. Sic., 25/07/2014, n. 450 e 462/2013, T.A.R. Campania n. 10874/2003, T.A.R. Sicilia Palermo Sez. II Sent., 01/02/2008, n. 141).

Ed ancora, anche il Tar Lazio – Roma ha affermato che *“La piena utilizzabilità dei posti predeterminati (anche in termini di fabbisogno sociale) è più aderente ai principi costituzionali enunciati negli art. 33 e 34 cost. e ai canoni di logicità e ragionevolezza dell'operato della p.a. che deve privilegiare la tesi volta ad assicurare lo scorrimento della graduatoria nei posti non utilizzati, dato che la garanzia del diritto allo studio sancita dall'art. 34 cost. si qualifica come diritto della persona e non soffre limitazioni in relazione al grado di istruzione. E ciò è tanto più vero ove si consideri che i posti, destinati ai cittadini comunitari e non, non assurgono a nozione di riserva esclusiva ma a mero contingente da destinare nel rapporto quantitativo in parte ai cittadini e in parte agli extracomunitari con la conseguente irrilevante statuizione espressa o meno nel d.m. dell'utilizzabilità o meno dei posti rimasti vacanti. È quindi illegittima l'interpretazione del d.m. 28 giugno 2012 n. 196, secondo la quale il contingente per gli extracomunitari 2012 - 2013 non possa essere attribuito ai cittadini comunitari nell'ipotesi di mancata integrale copertura dei posti programmati”* (cfr. T.A.R. Lazio – Roma, sez. III, 07/02/2014, n. 1536 confermata da T.A.R. Roma, Lazio, sez. III, 10/11/2015, n. 12671).

Donde l'illegittimità della mancata redistribuzione dei posti rimasti vacanti.

*__*__*

ISTANZA ISTRUTTORIA

Come si è evidenziato nei motivi di censura che precedono, dagli atti impugnati non è possibile evincere su quali basi gli Atenei abbiano concretamente determinato l'offerta formativa, che è stata poi recepita dal M.U.R., nel D.M. 1068/2021 con il quale il Ministero ha individuato i posti da mettere definitivamente a concorso per il corso di laurea in Scienze Infermieristiche, essendovi fondati elementi per ritenere che gli Atenei stessi non abbiano rispettato l'*iter* procedurale a tal fine previsto dall'art. 3, della legge 2 agosto 1999, n. 264.

Parte ricorrente ha già provveduto a richiedere all'odierna parte resistente, con apposita istanza di accesso, i verbali dell'attività istruttoria realizzata, ai sensi e per gli effetti dell'art. 3 della L. 264 del 1999, con riferimento all'individuazione del potenziale formativo relativo ai posti da mettere a bando per l'accesso alle facoltà delle Professioni sanitarie per l'a.a. 2021-2022, nonché tutti gli atti successivi, connessi e consequenziali.

Qualora l'Ecc.mo Tribunale adito dovesse ritenere necessario operare sul punto un approfondimento istruttorio ai fini del decidere, si chiede che lo stesso voglia, dunque, ordinare alle Amministrazioni resistenti di produrre in giudizio tutta la documentazione riguardante l'istruttoria condotta dagli Atenei al fine di addivenire alla quantificazione della potenziale offerta formativa per il corso di laurea in questione per l'a.a. 2021-2022, all'uopo fornendo anche dettagliati chiarimenti in merito alle modalità e ai criteri seguiti.

ISTANZA PER LA CONCESSIONE DI IDONEE MISURE CAUTELARI

Alla luce del *fumus boni iuris* risultante dalle considerazioni che precedono e del *periculum in mora* di cui immediatamente si dirà, si chiede che codesto Ecc.mo Tribunale Amministrativo Regionale voglia disporre l'immatricolazione con riserva in sovrannumero dell'odierna parte ricorrente.

Alla luce di quanto esposto, oggetto di censura è la grave sottostima del numero di posti messi a bando rispetto alla reale capacità formativa degli Atenei in totale spregio del fabbisogno di professionalità da parte del SSN, con la conseguente necessità di aumentare il numero degli accessi. E infatti come già più volte ribadito mancano all'appello 6.104 posti che, secondo la Conferenza Stato – Regioni del 04 agosto 2021, andavano banditi per il corso di laurea in Scienze Infermieristiche e che avrebbero permesso con assoluta certezza l'ammissione anche di parte ricorrente.

In merito al *periculum in mora*, si evidenzia che sono già iniziate le lezioni per l'anno accademico 2021/2022.

Di conseguenza, in assenza di un provvedimento che autorizzi l'immediata immatricolazione, parte ricorrente non potrebbe frequentare regolarmente i corsi né tantomeno sostenere con profitto gli esami curriculari del primo anno accademico.

In assenza di un provvedimento che conceda a parte ricorrente la possibilità di immatricolarsi con riserva al corso di laurea ambito nelle more della definizione nel merito del presente giudizio, peraltro, la descritta situazione di pregiudizio sarebbe destinata ad aggravarsi ulteriormente, posto che tutti i regolamenti degli Atenei prevedono espressamente l'obbligo di frequenza delle lezioni per poter sostenere gli esami di profitto.

L'accoglimento della presente istanza, d'altro canto, non arrecherebbe alcun pregiudizio per le amministrazioni resistenti. Infatti, confermata la didattica mista (in parte a distanza in parte in presenza) per l'anno accademico in questione, i docenti possono agevolmente garantire un'adeguata preparazione degli studenti.

Del resto, le esperienze degli anni passati hanno dimostrato ampiamente che – proprio per via del fatto che i posti messi a bando non saturano affatto la reale capacità formativa degli Atenei - l'iscrizione in sovrannumero non è in grado di arrecare alcun problema al regolare svolgimento delle attività didattiche, tanto più che nel caso in esame si tratterebbe di un solo studente.

Per converso, parte ricorrente si ritroverebbe costretta ad affrontare costi ingenti di preparazione per la denegata ipotesi di un nuovo, necessario tentativo di accesso all'ambito corso di laurea.

I descritti pregiudizi naturalmente aumentano in misura crescente nell'attesa della sentenza di merito, che giungerebbe certamente una volta trascorso un considerevole periodo di tempo accademico.

Donde la richiesta ammissione in soprannumero e con riserva al corso di laurea ambito.

*_*_*_*

SULLA NOTIFICA DEL RICORSO AI CONTROINTERESSATI

Con riguardo ai potenziali controinteressati è necessario precisare che dalle censure rilevate nel presente ricorso si intende dimostrare la presenza di centinaia di posti in più rispetto a quelli

banditi per il corso di laurea in Scienze Infermieristiche dell'Ateneo di Catania, dunque non ci sarebbero candidati vincitori oggettivamente lesi dall'accoglimento del presente giudizio.

Tuttavia, parte ricorrente ha comunque provveduto a richiedere con rituale istanza di accesso agli atti, le generalità del controinteressato, in quanto ultimo utilmente collocato nella graduatoria del corso di studio in Scienze Infermieristiche dell'Ateneo di Catania, al fine rispettare le regole di rito in tema di ammissibilità del ricorso.

Senonché, le graduatorie sono pubblicate in forma anonima; in esse infatti è presente unicamente un codice identificativo dei candidati attraverso il quale non si può minimamente risalire alle generalità degli immatricolati (nemmeno nome e cognome).

Donde la necessità di presentare istanza di accesso agli atti all'Ateneo che detiene tali dati.

ISTANZA EX ART. 41 C.P.A.

Ad ogni modo, qualora codesto Ecc.mo Tribunale ritenesse di dover estendere il contraddittorio ad ulteriori soggetti controinteressati, si chiede di poter provvedere alla notifica per pubblici proclami, mediante pubblicazione del ricorso nell'albo online dell'Amministrazione resistente, *ex art. 41 c.p.a.*, in ragione della difficoltà di individuare tutti i potenziali soggetti interessati. Infatti, stante l'elevato numero dei soggetti coinvolti e l'impossibilità per i ricorrenti di reperire i relativi luoghi di residenza, la notificazione per pubblici proclami mediante pubblicazione sul sito dell'Amministrazione resistente consentirebbe di garantire ugualmente la conoscenza dell'atto.

* * *

Tutto ciò premesso, si conclude affinché l'Ecc.mo Tribunale adito accolga il presente ricorso in ogni sua parte e voglia conseguentemente:

- **in via istruttoria**, ordinare alle Amministrazioni intime di esibire la documentazione richiesta con l'istanza di accesso agli atti, meglio descritta nel paragrafo relativo alla richiesta istruttoria;
- sempre **in via istruttoria**, *ex art. 41 c.p.a.*, disporre l'integrazione del contraddittorio;
- **in via cautelare**, accogliere l'istanza sopra formulata e, conseguentemente, adottare tutti i provvedimenti cautelari più opportuni per la tutela interinale degli interessi di parte ricorrente, compresa la relativa ammissione con riserva e in sovrannumero al corso di laurea in Scienze Infermieristiche dell'Università di Catania;

- **nel merito**, annullare, per quanto di interesse di parte ricorrente, i provvedimenti impugnati e, per l'effetto, ammettere definitivamente la stessa al corso di laurea in Scienze infermieristiche dell'Università di Catania.

Con vittoria di spese e di onorari da distrarre in favore dei procuratori costituiti che si dichiarano distrattari.

Ai sensi del T.U. spese giustizia si dichiara che il contributo unificato è dovuto nella misura pari ad € 650,00.

Roma, 17 novembre 2021

Avv. Francesco Leone

Avv. Simona Fell

Avv. Rosy Floriana Barbata