

Pubblicato il 20/12/2024

N. 05882 /2024 REG.PROV.CAU.
N. 12389/2024 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 12389 del 2024, proposto da Manuela Assunta Fierro, rappresentata e difesa dall'avvocato Cristiano Pellegrini Quarantotti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale Mazzini, 88;

contro

Ministero dell'Università e della Ricerca, Ministero della Salute e Università degli Studi di Napoli "Federico II", in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Consorzio interuniversitario per il calcolo automatico – Cineca, non costituito in giudizio;

nei confronti

Serena De Rosis e Alba Fortunato, non costituite in giudizio;

per l'annullamento

previa sospensione ed adozione dei provvedimenti cautelari più idonei,

A) del provvedimento di non ammissione di parte ricorrente al corso di laurea in odontoiatria e protesi dentaria e/o medicina e chirurgia, per l'a.a. 2024/2025, presso l'Università indicata in epigrafe o, comunque, presso quelle successivamente indicate al momento della domanda di partecipazione alla prova concorsuale, previa declaratoria del diritto di parte ricorrente ad iscriversi al suddetto corso;

B) della graduatoria nazionale di merito nominativa pubblicata il giorno 10 settembre 2024, secondo le indicazioni di cui al Decreto Ministeriale 23 febbraio 2024 n. 472 ed allegati, nonché i relativi scorrimenti e/o ulteriori avvisi, nella parte in cui non colloca parte ricorrente in posizione utile alla immatricolazione, nonché, ove occorra, di tutti i provvedimenti in essa richiamati e/o menzionati;

C) del materiale di prova dei candidati (elaborato, punteggio e modulo anagrafica), pubblicato sul portale University e/o Cineca e del punteggio ottenuto dai candidati secondo il codice etichetta, pubblicato secondo le indicazioni di cui al Decreto Ministeriale 23 febbraio 2024 n. 472;

D) dei decreti-bandi, emanati dai Rettori delle Università indicate in epigrafe, con i quali sono stati attivati i corsi di laurea in medicina e chirurgia ed odontoiatria e protesi dentaria a numero programmato, per l'anno accademico 2024/2025, nonché, ove occorra, di tutti i provvedimenti in essi richiamati e/o menzionati ovvero delle pregresse relative delibere, ancorché non conosciute, adottate dagli organi accademici competenti;

E) del Decreto Ministeriale 23 febbraio 2024 n. 472, "Definizione delle modalità e dei contenuti delle prove di ammissione ai corsi laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, Odontoiatria e protesi dentaria e medicina veterinaria per l'a.a. 2024/2025", nonché, ove occorra, dei relativi allegati e di tutti i provvedimenti in esso richiamati e/o menzionati;

F) del Decreto Ministeriale 24 maggio 2024 n. 756, "Definizione dei posti provvisori per i corsi di laurea magistrale a ciclo unico in Medicina e chirurgia a.a. 2024/2025 in lingua italiana e in lingua inglese", nonché del Decreto Ministeriale 24 maggio 2024 n. 757, "Definizione dei posti provvisori per i corsi di laurea

magistrale a ciclo unico in Odontoiatria e protesi dentaria a.a. 2024/2025 in lingua italiana e in lingua inglese”, nonché, ove occorra, dei relativi allegati e di tutti i provvedimenti in esso richiamati e/o menzionati;

G) del Decreto Ministeriale 29 luglio 2024 n. 1101, “Definizione dei posti per i corsi di laurea magistrale a ciclo unico in Medicina e chirurgia e Odontoiatria e protesi dentaria, a.a. 2024/2025, in lingua italiana e in lingua inglese”, nonché, ove occorra, dei relativi allegati e di tutti i provvedimenti in esso richiamati e/o menzionati;

H) del Decreto Ministeriale 27 maggio 2024 n. 760, “Avvio attuazione della norma sui candidati che hanno sostenuto la prova di ammissione (c.d. “TOLC”) ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico in Medicina e chirurgia, Odontoiatria e protesi dentaria e Medicina veterinaria in lingua italiana”; nonché del Decreto Ministeriale 8 luglio 2024 n. 984, “Decreto ministeriale che attribuisce ai candidati di cui all’art. 1 del D.M. n. 760/2024 – che non accedono alla riserva di cui allo stesso Decreto - di indicare ulteriori scelte sui posti disponibili nell’ambito di quelli residui all’esito della procedura prevista dal citato D.M. n. 760/2024”, nonché del Decreto Ministeriale 25 luglio 2024 n. 1098, “Completamento dell’attuazione della norma sui candidati che hanno sostenuto la prova di ammissione (c.d. “TOLC”) ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico in Medicina e chirurgia, Odontoiatria e protesi dentaria in lingua italiana a.a. 2023-2024”, nonché, ove occorra, dei relativi allegati e di tutti i provvedimenti in esso richiamati e/o menzionati;

I) degli atti e/o provvedimenti, ancorché sconosciuti, con i quali è stata costituita la Commissione incaricata della validazione dei quesiti per le prove di ammissione ai corsi di laurea ad accesso programmato nazionale per l'anno accademico 2024/2025, inseriti nella banca dati di cui all’art. 3 del D.M. 23 febbraio 2024 n. 472, nonché, ove occorra, di tutti i provvedimenti in esso richiamati e/o menzionati;

J) di tutti gli atti ed i verbali dei lavori relativi alla predisposizione e validazione della prova di accesso ai corsi di laurea predetti da parte del M.U.R. e/o di altro

soggetto da esso incaricato; nonché di quelli relativi alla predisposizione e validazione dei quesiti inseriti nella banca dati di cui all'art. 3 del D.M. 23 febbraio 2024 n. 472; nonché di tutti gli atti ed i verbali della Commissione, incaricata della validazione dei quesiti a risposta multipla di cui si compone la prova e dei quesiti inseriti nella predetta banca dati; nonché, ove occorra, di tutti i provvedimenti in essi richiamati e/o menzionati;

K) dei verbali e degli atti, ancorché non conosciuti, con i quali il M.U.R. e/o altro soggetto da esso incaricato e/o apposita Commissione ha validato i quesiti di prova e della banca dati; nonché, ove occorra, di tutti i provvedimenti in essi richiamati e/o menzionati; il tutto limitatamente alla lesione, a tale riguardo, occorsa a parte ricorrente;

L) dei quesiti somministrati, dei verbali e degli atti relativi all'espletamento della prova selettiva presso i diversi Atenei, nonché, ove occorra, di tutti i provvedimenti in essi richiamati e/o menzionati e/o, comunque, ancorché non conosciuti, relativi allo svolgimento del test;

M) delle modalità di espletamento della selezione presso i diversi Atenei, con particolare riguardo al sistema di abbinamento dell'elaborato con la scheda anagrafica del candidato, secondo la procedura di apposizione di etichette adesive recanti un codice a barre con il relativo codice alfanumerico, nonché delle operazioni di consegna dei moduli risposte ed anagrafiche di ciascun candidato;

N) della rilevazione relativa al fabbisogno professionale di medico chirurgo e di odontoiatra per l'anno accademico 2024/2025 che il Ministero della Salute ha effettuato ai sensi dell'art. 6 ter del D.L.gs. n. 502/1992; dell'Accordo della Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Provincie Autonome di Trento e Bolzano Rep. Atti n. 130/CSR dell'11 luglio 2024; nonché, ove occorra, di tutti i provvedimenti in essi richiamati e/o menzionati;

O) del potenziale formativo così come deliberato dagli Atenei e della relativa istruttoria espletata con espresso riferimento ai parametri di cui all'articolo 3, comma 2, lettere a), b), c) della Legge n. 264/1999, nonché di ogni atto e/o delibera

concernente tale rilevazione;

P) della determinazione del M.U.R., per l'anno accademico 2024/2025, del numero dei posti disponibili a livello nazionale per l'ammissione ai corsi di laurea in medicina e chirurgia ed odontoiatria e protesi dentaria, in misura inferiore al fabbisogno professionale di medico chirurgo e di odontoiatra;

Q) ove esistano, dei verbali e degli atti relativi alla valutazione circa la compatibilità tra l'offerta formativa delle Università ed il fabbisogno professionale;

R) dell'istruttoria compiuta secondo gli elementi di cui all'art. 3, comma 1, lettera a) della Legge n. 264/1999;

S) di ogni altro atto presupposto, successivo, connesso e consequenziale, anche non conosciuto, che, comunque, impedisce l'immatricolazione di parte ricorrente al predetto corso di studi.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Università e della Ricerca, del Ministero della Salute e dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II";

Vista la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato, presentata in via incidentale dalla parte ricorrente;

Visto l'art. 55 cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Ritenuta la propria giurisdizione e competenza;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 18 dicembre 2024 il dott. Luca Biffaro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.

Ritenuto che le censure formulate nel ricorso non presentino, alla sommaria delibazione propria della presente fase cautelare, un *fumus* di fondatezza;

Ritenuto, in particolare, che la previa pubblicazione della banca dati non determini alcun conflitto con gli obiettivi perseguiti dalla procedura concorsuale, considerato

che la capacità mnemonica dei candidati ben costituisce oggetto di verifica e che l'elevato numero di quiz predisposti (7.000), oltre al breve tempo di preventiva conoscenza degli stessi (20 giorni), escludono che l'esito delle prove sia dipeso esclusivamente dalla maggiore capacità di memorizzazione dei candidati, anziché dal merito dei medesimi;

Ritenuto, in conformità ai precedenti pronunciamenti della Sezione (cfr., *ex multis*, TAR Lazio – Roma, III stralcio, 4.11.2024, n. 19297), che l'amministrazione, nell'elaborazione dei quesiti da somministrare, non sia tenuta ad attenersi rigidamente ai programmi di studio dei licei, ma possa adattare le prove al grado di "cultura generale" che la formazione della scuola secondaria superiore dovrebbe assicurare, non senza privilegiare le materie più idonee, quali quelle afferenti al ragionamento logico, realmente trasversali a qualsiasi ramo del sapere, e idonee a valutare la predisposizione dei concorrenti ad un corso di studi a forte impronta tecnico-scientifica, come quello di cui si discute (cfr. in tal senso, *ex multis*, TAR Lazio, III, 2.8.2024, n. 15633). Anche il Consiglio di Stato ha, d'altra parte, ritenuto legittima la scelta di sottoporre ai candidati alle prove di ammissione ai corsi di laurea in esame anche domande di logica, in quanto le stesse "*costituiscono un indice particolarmente probante delle effettive conoscenze acquisite nel corso degli studi frequentati dal candidato e che la finalità del test è quella di premiare coloro i quali manifestano maggiore propensione all'apprendimento (per testare la quale i quiz di logica appaiono più che idonei)*" (cfr. Cons. Stato, VI, 2.7.2020, n. 4266);

Ritenuto che la doglianza formulata in merito ai criteri di individuazione della risposta corretta per i quesiti somministrati, che sarebbero illegittimi e arbitrari, non presenti sufficiente specificità, essendo formulata in modo del tutto generico, mentre per quanto riguarda l'asserito contrasto tra il quesito n. 43 e il quesito n. 642 della banca dati la prospettazione attorea non appaia sostenuta dal necessario interesse, in quanto parte ricorrente non allega, né dimostra, di aver fornito per i suddetti quesiti una risposta errata ovvero di averla omessa, mentre l'asserito

dispendio di tempo derivante dalla necessità di rispondere a quesiti ambiguamente formulati non vale a porre parte ricorrente in una posizione differenziata rispetto alla generalità dei candidati;

Considerato, quanto alla determinazione del contingente di posti messo a bando, che il carattere prioritario e determinante del potenziale formativo è stato ribadito anche a livello sovranazionale (cfr. Corte europea dei Diritti dell’Uomo, 2 aprile 2013 – ricorsi 25851/09, 29284/09, 64090/09 – Tarantino e altri c. Italia), non potendosi ritenere corrispondente alla tutela del diritto allo studio, come diritto fondamentale della persona, la mera e indiscriminata ammissione a corsi di istruzione superiore di qualsiasi soggetto richiedente, ove le strutture organizzative predisposte non siano idonee a garantirne l’adeguata formazione professionale;

Considerato che la legge 2 agosto 1999, n. 264 contempla un’indefettibile correlazione tra l’entità del fabbisogno professionale e l’effettiva capacità di offerta formativa degli Atenei poiché, in difetto, anche in ragione delle risorse stanziare per ciascun anno finanziario, si configurerebbe una programmazione di posti sostanzialmente inutile e illogica, in quanto non gestibili da parte dei singoli Atenei. In tal senso si è espresso di recente anche il Consiglio di Stato che, in proposito, ha affermato che *“c’è un dato che assume portata dirimente, che è proprio quello relativo alla capacità degli Atenei di accogliere gli studenti fornendo loro una formazione di qualità. Non è possibile andare al di là di ciò che le Università possono offrire”* (cfr. Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 2302 del 29 marzo 2022);

Rilevato, altresì, che anche per l’anno accademico in questione si è registrato un forte incremento, rispetto agli anni precedenti, dei posti disponibili per le immatricolazioni al primo anno, come riconosciuto espressamente anche da parte ricorrente;

Considerato, peraltro, che l’istruttoria svolta rientra in un’attività di programmazione in rapporto alla quale sono attribuiti all’Amministrazione ampi

poteri discrezionali, non sindacabili per mera e indimostrata affermazione di presunta maggiore capacità formativa degli Atenei (oltre che avuto riguardo al sopra illustrato carattere secondario del criterio del fabbisogno di professionalità), in linea con quanto già statuito dalla Sezione con riguardo a censure di analogo tenore riferite anche alle annualità precedenti (al riguardo, cfr. *ex multis* TAR Lazio, Roma, III, sent. n. 14642/2022);

Considerato che la contestata riserva di posti è prevista direttamente dalla legge (art. 18, comma 3-bis, del d.l. 2.3.2024, n. 19), che fa testualmente riferimento, “*ai fini dell'individuazione del punteggio minimo necessario per l'immatricolazione nell'anno accademico 2024/2025*”, ai “*punteggi conseguiti dai candidati immatricolati nell'anno accademico 2023/2024*”, rimettendo alla determinazione amministrativa la sola individuazione delle procedure per l’inserimento in graduatoria e la definizione del numero dei posti da riservare ai quartini sulla base dei criteri indicati dalla medesima norma di legge;

Rilevato che a ciò ha provveduto il Ministero con il decreto 27.5.2024, n. 760, laddove (art. 2, co. 2), stabilisce che “*In considerazione della data di entrata in vigore (1° maggio 2024) della legge n. 56 del 29 aprile 2024 [...], il punteggio minimo necessario per l'immatricolazione nell'anno accademico 2024/2025 ai corsi di cui al comma 1, tenendo conto dei punteggi conseguiti dai candidati immatricolati nell'anno accademico 2023/2024, è individuato con riferimento alla data dell'8 maggio 2024, data di chiusura del primo scorrimento utile delle graduatorie nazionali, per l'anno accademico 2023/2024, successivo all'entrata in vigore della predetta legge n. 56 del 2024, che ha convertito il decreto-legge n. 19 del 2024*”;

Considerato che con l'introduzione della norma censurata il legislatore ha inteso assicurare adeguata tutela ai soggetti che avevano maturato un affidamento avendo partecipato con successo alle prove di immatricolazione per l'anno accademico 2023/2024 ma essendo impossibilitati a immatricolarsi in quanto non ancora in possesso del diploma di scuola secondaria, “*nelle more della revisione dei*

meccanismi di accesso ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, odontoiatria e protesi dentaria e medicina veterinaria”;

Ritenuto che la scelta compiuta dal legislatore costituisca esercizio non manifestamente irragionevole dell'ampia discrezionalità a esso riconosciuta, considerato che i soggetti destinatari della riserva hanno dimostrato, nell'ambito delle prove per l'accesso ai predetti corsi di laurea per l'anno accademico 2023/2024, il possesso dei requisiti attitudinali richiesti per l'ammissione ai corsi;

Ritenuto che la posizione di detti soggetti, che hanno già superato un concorso per l'ammissione ai corsi di laurea di cui è causa, non sia assimilabile a quella di tutti gli altri candidati che hanno partecipato alle prove di ammissione per l'anno accademico 2024/2025, il cui merito relativo è da valutarsi in relazione ai posti per essi messi a concorso al netto della riserva, senza che possa darsi ingresso a un ragionamento controfattuale che da essa prescinda;

Considerato che la legittimità del sistema TOLC, per i profili sottoposti alla giustizia amministrativa, è stata ormai accertata da parte del giudice d'appello (v. sentenze 4.10.2024, n. 8005, e 1.8.2024, n. 6928);

Ritenuto che la contestazione riguardante la mancata distribuzione dei posti vacanti della graduatoria riservata non trovi attualmente riscontro, avuto riguardo alle previsioni del d.m. 27.5.2024, n. 70, secondo cui *“I posti eventualmente non utilizzati ai fini del presente decreto saranno resi disponibili, per i candidati dei Paesi UE e dei Paesi non UE di cui all'art. 39, comma 5, D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286 nonché per i candidati dei Paesi non UE residenti all'estero, nell'ambito della programmazione nazionale relativa l'a.a. 2024/2025”* (art. 2, co. 9), nonché a quanto dichiarato a verbale dalla difesa erariale circa l'intervenuta riattribuzione al contingente dei posti non assegnati;

Ritenuto che la doglianza relativa alla mancata redistribuzione dei posti riservati ai candidati extra-UE rimasti vacanti sia formulata in modo del tutto generico, non essendo fornita alcuna evidenza di quanto affermato nel ricorso, né emergendo in

modo specifico i profili di interesse alla censura, tenuto conto della posizione di parte ricorrente in graduatoria;

Considerato, quanto alla lamentata violazione del principio di anonimato e di quello di paternità della prova che, da un lato, il principio di anonimato richiede peculiare valutazione quando, come nel caso di specie, la correzione avvenga automaticamente tramite lettore ottico e, dall'altro lato, che alla luce della prospettazione in ricorso non emerge comunque con sufficiente certezza che in concreto si siano verificati fatti di manipolazione o sostituzione degli elaborati (in termini analoghi, cfr. *ex multis* TAR Lazio, Roma, III, sent. 24 luglio 2023, n. 12411 e sent. 26 settembre 2023, n. 14230);

Ritenuto che le contestazioni riguardanti le asserite irregolarità nello svolgimento del test si risolvano in allegazioni del tutto generiche e in argomentazioni suggestive non suscettibili di assurgere a un grado di significatività superiore a quello di una mera illazione;

Ritenuto, in definitiva, che l'istanza cautelare debba essere rigettata;

Ritenuto che le spese della presente fase sostenute dal Ministero dell'università e della ricerca, dal Ministero della salute e dall'Università degli Studi di Napoli "Federico II" debbano essere poste a carico della parte ricorrente, nella misura indicata in dispositivo, mentre può farsi luogo a compensazione tra tutte le altre parti;

Ritenuto opportuno disporre l'integrazione del contraddittorio mediante notifica per pubblici proclami sul sito *web* del Ministero dell'università e della ricerca, tenuto conto dell'elevato numero dei controinteressati che renderebbe particolarmente onerosa, anche economicamente, la notifica del ricorso nelle forme ordinarie, che risulterebbe, quindi, essere sommamente difficile (Cons. Stato, Sez. IV, 16 agosto 2018, n. 4948);

Ritenuto che la pubblicazione per pubblici proclami debba avvenire mediante la pubblicazione degli elementi a tanto necessari sul predetto sito *web*, con le modalità di seguito esposte:

- la pubblicazione dell'avviso sul sito web istituzionale dovrà contenere le seguenti indicazioni:

- 1 - l'Autorità giudiziaria innanzi alla quale si procede ed il numero di registro generale del ricorso;
- 2 - il nome di parte ricorrente e l'indicazione dell'Amministrazione intimata;
- 3 - il testo integrale del ricorso;
- 4 - l'indicazione che i controinteressati sono tutti i candidati collocati nella graduatoria unica nazionale di merito nominativa relativa ai corsi di laurea magistrale a c.u. in Medicina e chirurgia e Odontoiatria e protesi dentaria per l'anno accademico 2024/2025;
- 5 - l'indicazione del numero della presente ordinanza con cui è stata autorizzata la notifica per pubblici proclami;

L'Amministrazione ha l'obbligo di pubblicare sul proprio sito istituzionale - previa consegna, da parte ricorrente, su supporto informatico, di copia del ricorso introduttivo e del presente provvedimento - il testo integrale del ricorso e della presente ordinanza, in calce al quale dovrà essere inserito l'avviso che la pubblicazione viene effettuata in esecuzione della presente ordinanza (di cui dovranno essere riportati gli estremi);

L'Amministrazione:

- 1) non dovrà rimuovere dal proprio sito, sino alla pubblicazione della sentenza definitiva di primo grado, la documentazione ivi inserita;
- 2) dovrà rilasciare alla parte ricorrente un attestato, nel quale si confermi la data dell'avvenuta pubblicazione nel sito, reperibile in un'apposita sezione denominata "*Atti di notifica*";
- 3) dovrà, inoltre, curare che sull'*home page* del proprio sito venga inserito un collegamento denominato "*Atti di notifica*", dal quale possa raggiungersi la pagina sulla quale sono stati pubblicati il ricorso e la presente ordinanza, con l'integrazione dell'avviso che la pubblicazione viene effettuata in esecuzione della

presente ordinanza (di cui dovranno essere riportati gli estremi);

Ritenuto di dover disporre, in aggiunta, che:

- le pubblicazioni sopra indicate dovranno essere effettuate, pena l'improcedibilità del gravame (art. 35 e 49 c.p.a.), nel termine perentorio di giorni 60 dalla comunicazione del presente provvedimento, con deposito della prova del compimento di tali prescritti adempimenti entro il termine perentorio di ulteriori giorni 15 dal primo adempimento;
- parte ricorrente dovrà versare all'Amministrazione, secondo le modalità che saranno comunicate dalla predetta, l'importo documentato eventualmente richiesto per l'attività di pubblicazione sul sito,

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza) rigetta l'istanza cautelare e dispone l'integrazione del contraddittorio per pubblici proclami ai sensi e nei termini di cui in motivazione.

Condanna la parte ricorrente al pagamento delle spese della presente fase sostenute dal Ministero dell'Università e della Ricerca, dal Ministero della Salute e dall'Università degli Studi di Napoli "Federico II", quantificate in euro 500,00 (cinquecento/00), oltre accessori di legge. Spese della fase compensate tra tutte le altre parti.

La presente ordinanza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la segreteria del Tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 dicembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Luca Biffaro, Referendario, Estensore

Benedetta Bazuro, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Luca Biffaro

Elena Stanizzi

IL SEGRETARIO