

ECC.MO
TAR DEL LAZIO - SEDE DI ROMA
RICORSO

* * *

Per: Viola Talano (C.F. TLNVLI05R65D662K), residente a Sperlonga, Via San Rocco, 32, rappresentata e difesa dagli avv.ti Francesco Mingiardi (C.F. MNGFNC76B14A494D) e Luigi Patricelli (C.F. PTRLGU76M02E716D), entrambi del Foro di Roma, giusta procura in calce al presente atto, e domiciliata presso il loro studio in Roma, viale Giulio Cesare, 21 - I sottoscritti difensori dichiarano di voler ricevere le comunicazioni al numero di fax 06.32502037 oppure agli indirizzi pec francescomingiardi@ordineavvocatiroma.org e avv.luigipatricelli@pec.it

- *ricorrente*

contro

- il Ministero dell'Università e della Ricerca, c.f. 96446770586, in persona del Ministro *pro tempore*, presso l'Avvocatura Generale dello Stato;
- Università degli Studi di Torino, c.f. 80088230018, in persona del Rettore *pro tempore*, presso il proprio domicilio telematico (prima scelta della ricorrente);
- Università degli Studi Roma La Sapienza, c.f. 80209930587, in persona del Rettore *pro tempore*, presso il proprio domicilio telematico (sede territoriale sotto la cui egida la ricorrente ha partecipato al concorso);
- Università degli Studi Bari, Università degli Studi della Basilicata, Università degli Studi di Bologna Alma Mater Studiorum, Università degli Studi di Brescia, Università degli Studi di Cagliari, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli, Università degli Studi Gabriele D'Annunzio Chieti, Università degli Studi di Catania, Università degli Studi Magna Graecia di Catanzaro, Università degli Studi di Ferrara, Università degli Studi di Firenze, Università degli Studi di Foggia, Università degli Studi di Genova, Università degli Studi dell'Insubria Varese, Università degli Studi de L'Aquila, Università degli Studi di Messina, Università degli Studi di Milano Bicocca, Università degli Studi di Milano, Università degli Studi del Molise, Università degli Studi di Napoli Federico II, Università degli Studi di Padova, Università degli Studi di Palermo, Università degli Studi di Parma,

Università degli Studi di Pavia, Università degli Studi di Perugia, Università del Piemonte Orientale, Università degli Studi di Pisa, Università Politecnica delle Marche di Ancona, Università degli Studi di Salerno, Università del Salento, Università degli Studi di Sassari, Università degli Studi di Siena, Università degli Studi di Trieste, Università degli Studi di Trento, Università degli Studi di Udine, Università degli Studi di Verona, Università della Calabria, Università di Modena e Reggio Emilia, Università degli Studi di Roma Tor Vergata, ciascuna in persona del proprio legale rappresentante *pro tempore*,

- Cineca Consorzio Interuniversitario c.f. 00317740371, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

- *resistenti*

e nei confronti di: Viola Cutini

- *controinteressata*

per l'annullamento

- della graduatoria nazionale del concorso per l'ammissione al Corso di Laurea in Medicina e Chirurgia e in Odontoiatria e Protesi Dentaria per l'anno accademico 2024/2025, pubblicata nell'area riservata del portale del CINECA il 10.09.2024, nella quale parte ricorrente risulta non ammessa ai corsi di Laurea in Medicina e chirurgia e Odontoiatria e Protesi Dentaria, nonché dei successivi scorrimenti di graduatoria e delle conseguenti ammissioni, pubblicati sul medesimo portale;
- dei verbali con cui sono state approvate le graduatorie;
- del verbale della commissione d'aula della prova selettiva svoltasi il 30 luglio 2024 a Latina, Corso della Repubblica 79, presso la Facoltà di Farmacia e Medicina, aula 8;
- dei i verbali di tutte le altre commissioni d'aula delle prove selettive del 28 maggio e del 30 luglio 2024;
- del comportamento dell'Amministrazione che non ha garantito, presso le sedi di concorso, adeguati standard di sicurezza e vigilanza;
- di tutti i verbali relativi alla procedura, adottati dal Ministro dell'Università e della Ricerca, da CINECA e da tutte le Commissioni incaricate della gestione delle prove nelle sedi locali;
- del decreto del Ministro dell'Università e della Ricerca prot. n. 756 del 24 maggio 2024, recante: «*Posti disponibili provvisori per l'accesso al corso di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia dei candidati dei Paesi UE e non UE residenti in Italia e dei candidati dei paesi non UE residenti all'estero, a. a. 2024/2025 (lingua italiana e lingua*

inglese)»;

- del decreto del Ministro dell'Università e della Ricerca prot. n. 757 del 24 maggio 2024, recante: *«Posti disponibili provvisori per l'accesso ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico in odontoiatria e protesi dentaria dei candidati dei Paesi UE e non UE residenti in Italia e dei candidati dei paesi non UE residenti all'estero, a. a. 2024/2025 (lingua italiana e lingua inglese)»;*
- del Decreto del Ministro dell'Università e della Ricerca prot. n. 760 del 27 maggio 2024, recante: *«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»;*
- del Decreto del Ministro dell'Università e della Ricerca prot. n. 984 dell'8 luglio 2024, recante: *«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»;*
- del Decreto del Ministro dell'Università e della Ricerca prot. n. 1098 del 25 luglio 2024 recante: *«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»;*
- dell'Accordo della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, che ha rilevato il fabbisogno professionale per il Servizio sanitario nazionale di medici chirurghi per l'anno accademico 2024/2025»;
- delle risultanze del tavolo tecnico convocato presso il Ministero dell'Università e della Ricerca il 16 luglio 2024, relativo ai corsi di laurea e di laurea magistrale in medicina e chirurgia e odontoiatria e protesi dentaria, medicina veterinaria e professioni sanitarie (triennali e magistrali) per l'anno accademico 2024/2025;
- del Decreto del Ministro dell'Università e della Ricerca prot. n. 1101 del 29 luglio 2024 recante: *«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»;*
- del bando adottato con Decreto Rettorale n. 767 del 2024 della Sapienza Università di Roma e di tutti bandi adottati dagli Atenei indicati in epigrafe per i quali Viola Talano ha

concorso;

- di tutte le istanze di inserimento nella graduatoria unica nazionale del concorso per l'ammissione al Corso di Laurea in Medicina e Chirurgia e in Odontoiatria e Protesi Dentaria per l'anno accademico 2024/2025, presentate dai destinatari della previsione di cui all'art. 18, comma 3-*bis* del D.L. n. 19 del 2 marzo 2024, introdotto dalla Legge n. 56 del 29 aprile 2024;
- del comportamento dell'Amministrazione consistente nell'aver inserito in graduatoria gli istanti di cui all'art. 18, comma 3-*bis* del D.L. n. 19 del 2 marzo 2024 in posizioni diverse da quelle che sarebbero spettate a norma del decreto del Ministro dell'università e della ricerca prot. n. 472 del 23 febbraio 2024, recante «*Modalità e i contenuti della prova di ammissione al corso di laurea magistrale a ciclo unico in Medicina e chirurgia, Odontoiatria e protesi dentaria e Medicina veterinaria in lingua italiana per l'a.a. 2024/2025*»;
- di tutti i provvedimenti non conosciuti che hanno attuato l'inserimento in graduatoria degli istanti di cui all'art. 18, comma 3-*bis* del D.L. n. 19 del 2 marzo 2024;
- di ogni altro atto presupposto e conseguente rispetto a quelli impugnati.

nonché per l'accertamento

del diritto di parte ricorrente ad essere ammessa ai corsi di Laurea in Medicina e Chirurgia e in Odontoiatria e Protesi Dentaria presso le sedi indicate nella domanda di inserimento in graduatoria in ordine decrescente di preferenza

e per la conseguente condanna

delle Amministrazioni resistenti a risarcire il danno subito dalla ricorrente mediante reintegrazione in forma specifica, con l'ammissione (anche con riserva e sovrannumero) e, in via subordinata, per equivalente monetario

FATTO

- In data 3 aprile 2024 Viola Talano ha presentato domanda di partecipazione ai concorsi per l'ammissione al Corso di Laurea in Medicina e Chirurgia e in Odontoiatria e Protesi Dentaria per l'anno accademico 2024/2025, mediante iscrizione sul portale University.
- La candidata ha svolto entrambe le prove del concorso completando le iscrizioni con i pagamenti del 13 aprile 2024, per la prima prova, e del 8 luglio 2024, per la seconda prova, conseguendo il risultato migliore nei test del 30 luglio 2024, con un punteggio di 71,90.
- In data 02.09.2024, la candidata odierna ricorrente ha confermato la propria domanda di

iscrizione alla graduatoria nazionale per tutte le sedi disponibili.

- In data 10.10.2024, è stata pubblicata la graduatoria nominativa dalla quale è emerso che Viola Talano non ha conseguito un risultato utile per l'ammissione in alcuna delle sedi indicate.
- Ad oggi, gli scorrimenti successivi pur incidendo per migliaia di posizioni (al momento per circa 2.300 posizioni) non hanno modificato tale situazione.

La graduatoria, gli atti ministeriali che l'hanno preceduta a valle del D.M. n. 472 del 23 febbraio 2024, e gli atti che l'hanno seguita concretizzando il diniego dell'iscrizione della ricorrente ai corsi di Laurea in Medicina e Chirurgia e in Odontoiatria e Protesi Dentaria sono illegittimi per i seguenti

MOTIVI

- I. Violazione degli articoli 2, 3 e 97 della Costituzione, cui sono riconducibili i principi di imparzialità e uguaglianza, buon andamento della pubblica amministrazione nelle procedure selettive pubbliche e tutela del legittimo affidamento. Eccesso di potere per disparità di trattamento, ingiustizia grave e manifesta. Violazione del D.M. n. 472 del 23 febbraio 2024 e del principio *tempus regit actum* (con riferimento al bando e alle norme applicabili al momento della sua pubblicazione).**

Viola Talano ha partecipato al concorso per l'ammissione al Corso di Laurea in Medicina e Chirurgia e in Odontoiatria e Protesi Dentaria per l'anno accademico 2024/2025 sulla base del bando nazionale adottato con D.M. n. 472 del 23 febbraio 2024.

Quel bando nazionale, che pure dichiarava di necessitare di successivi interventi attuativi, avrebbe dovuto definire tutte le regole concorsuali rilevanti sotto il profilo della concorrenza dei candidati.

Avrebbe dovuto definire, in maniera immutabile, i requisiti di partecipazione, le regole concorsuali e il numero di posti, o per lo meno, il criterio certo per definire il numero di posti oggetto del concorso.

Nel caso di specie, il numero dei posti a concorso non era definitivo, in quanto incrociava le consuete procedure per la definizione del fabbisogno di medici chirurghi e odontoiatri.

La procedura, che viene svolta sotto l'egida dell'articolo 3, comma 1, lettere a) e b), della Legge n. 264 del 2 agosto 1999 contempla, come noto, procedimenti interni agli Atenei finalizzati a definire le offerte formative, l'accreditamento delle Università e, appunto, la definizione del fabbisogno nazionale annuale per il Servizio sanitario nazionale da parte

della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

La procedura termina con la programmazione, prima provvisoria e poi definitiva, dei posti a concorso che, però, in un regime di circolarità, alla fine non possono che essere riferiti al concorso oggetto del bando.

Ebbene, il bando adottato con D.M. n. 472 del 23 febbraio 2024 definiva la platea dei concorrenti, **senza contemplare la possibilità che i posti a disposizione potessero essere riservati in alcun modo a candidati di altre procedure concorsuali.**

Quindi, chi ha partecipato ai test sapeva di competere per un numero di posti da definirsi secondo regole precise in concorso con tutti gli altri candidati che avevano fatto analoga domanda.

Se non che, come noto, dopo la pubblicazione del D.M. n. 472 del 23 febbraio 2024, è stato emanato un altro provvedimento, dotato questa volta della forza di legge, che ha stravolto la procedura concorsuale *de qua*.

La legge n. 56 del 29 aprile 2024, nel convertire il D.L. n. 19 del 2 marzo 2024, ha inserito il comma 3-*bis* in calce all'originario art. 18, intervenendo sulla procedura concorsuale, dichiarando di agire nell'ambito delle «*Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*».

La norma citata dispone testualmente, per quanto di interesse, che: “... *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, i candidati ... che hanno sostenuto la prova di ammissione a tali corsi ai fini dell'immatricolazione nell'anno accademico 2023/2024, senza presentare istanza di inserimento nelle relative graduatorie, possono presentare istanza per l'inserimento nella graduatoria nazionale per l'iscrizione ai predetti corsi nell'anno accademico 2024/2025, senza necessità di ripetere la relativa prova di ammissione, secondo le procedure e nei limiti individuati ai sensi del secondo periodo del presente comma e previo conseguimento di idoneo titolo di scuola secondaria superiore di secondo grado o titolo equivalente, nell'ambito dei posti definiti ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettere a) e b) , della legge 2 agosto 1999, n. 264*”.

Il secondo periodo del comma specifica, poi, che “*Con uno o più decreti del Ministro dell'università e della ricerca sono individuate le procedure di inserimento dei candidati*

di cui al primo periodo nelle graduatorie nazionali ai fini dell'individuazione del punteggio minimo necessario per l'immatricolazione nell'anno accademico 2024/2025, tenendo conto dei punteggi conseguiti dai candidati immatricolati nell'anno accademico 2023/2024, e sono definiti i posti da riservare ai candidati di cui al primo periodo che abbiano conseguito il punteggio minimo utile per l'immatricolazione in misura proporzionale per ciascun ateneo, tenendo conto del rapporto tra il numero degli aventi diritto alla riserva e il numero complessivo dei posti assegnati alle università nell'ambito della programmazione nazionale per l'anno accademico 2024/2025".

La norma crea una riserva, ma è sibillina nell'individuazione della pletora di coloro che ne fanno parte (ci si tornerà in seguito).

È stata fatta per consentire a coloro che hanno partecipato al concorso precedente mentre svolgevano il quarto anno di superiore – i c.d. “*quartini*” –, di immatricolarsi nell'anno successivo, a dispetto del fatto che codesto TAR aveva riscontrato l'illegittimità della procedura selettiva.

Chiaro l'intento, chiari i criteri che i Decreti Ministeriali avrebbero dovuto attuare per individuare i riservatari aventi diritto all'iscrizione per l'anno 2024/2025.

I decreti avrebbero dovuto **tenere conto** “*dei punteggi conseguiti dai candidati immatricolati nell'anno accademico 2023/2024*” (quindi, ragionevolmente, del punteggio dell'ultimo degli immatricolati nel concorso 2023/2024) per individuare “*le procedure di inserimento*” dei “*quartini*” “*nelle graduatorie nazionali ... ai fini dell'individuazione del punteggio minimo necessario per l'immatricolazione nell'anno accademico 2024/2025*”.

I riservatari che avessero conseguito nel precedente concorso tale “*punteggio minimo utile*” avrebbero potuto iscriversi ai posti disponibili presso ciascun Ateneo, secondo una graduatoria, nel limite massimo dato dalla quota derivante dal rapporto tra il totale degli aventi diritto e “*il numero complessivo dei posti assegnati alle università nell'ambito della programmazione nazionale per l'anno accademico 2024/2025*”.

Alla luce di questa norma, i Decreti Ministeriali deputati a individuare le “*procedure di inserimento ... nella graduatoria nazionale*” **avrebbero dovuto bandire una nuova procedura con regole identiche per concorrere, pur con due graduatorie diverse, ai posti disponibili in base al fabbisogno nazionale.**

In primo luogo, il nuovo bando avrebbe dovuto specificare che al bacino dei posti disponibile in base al fabbisogno nazionale avrebbero attinto due distinti sottoinsiemi di

candidati: quelli che avevano concorso già l'anno precedente e quelli che si accingevano a concorrere nell'anno in corso.

In secondo luogo, il nuovo bando avrebbe dovuto uniformare il criterio selettivo alle regole dell'anno precedente.

Certamente, quest'ultima cautela si sarebbe posta in contrasto con lo "scopo" della norma inserita a forza nel decreto, che appunto era quella di salvare gli effetti di un ricorso che sembrava destinato ad essere invalidato per le vie pretorie. Ma tant'è, la funzione legislativa non dovrebbe essere utilizzata per aggirare quella giurisdizionale.

Se, come ha dimostrato di fare resistendo nelle sedi giudiziali, l'Amministrazione riteneva legittimo il TOLC con la sua equalizzazione, avrebbe dovuto bandire un nuovo concorso con il TOLC e l'equalizzazione, non un concorso totalmente nuovo, cartaceo, con il sistema delle "banche dati". Avrebbe dovuto farlo perorando le proprie ragioni avanti alla Giustizia amministrativa e sollecitando la pronuncia definitiva del Consiglio di Stato e avrebbe avuto ragione di farlo se, alla fine, il massimo organo della Giustizia amministrativa ha riconosciuto la legittimità del TOLC (Cons. Stato, Sez. II, Sent. n. 8005 del 4 ottobre 2024).

L'aver incardinato la procedura di inserimento in graduatoria dei riservatari della Legge n. 56/2024 in una selezione in corso, con regole totalmente diverse e con un predeterminato fabbisogno da coprire, ha violato i principi di ordine generale in materia di procedure competitive.

In particolare, la scelta si pone in frontale contrasto con il principio per cui *"le norme sopravvenute non devono essere applicate ai concorsi già banditi, tranne il caso in cui esse abbiano carattere interpretativo, non potendo essere alterati i presupposti giuridici del procedimento concorsuale. Modificare le regole del gioco mentre la "partita" è in corso determinerebbe la violazione della par condicio dei partecipanti e del principio di tutela dell'affidamento (nella specie: dell'affidamento riposto dai candidati nel bando di concorso, atto costituente la lex specialis della procedura selettiva, sempreché non in contrasto con norme imperative vigenti al momento della sua emanazione)"* (V. Vedi TAR Lazio, Roma Ord. n. 7672 del 3 luglio 2020 e cfr., in senso conforme, Cons. Stato, Sez. V, n. 5655/2021, TAR Lazio, Roma, Sez. III-bis, n. 9778/2020, Cons. Stato, Sez. VI, n. 4862/2019). E infatti, *"Il principio di tutela dell'affidamento impone che le regole della procedura rimangano immutate per l'intera durata della stessa, salvo specifiche esigenze di interesse pubblico adeguatamente motivate"* (Cons. Stato, Sez. III, n. 3742/2020 ma cfr.

anche TAR Puglia, Bari, Sez. II, n. 1234/2019).

La scelta di stravolgere una procedura già in corso appare in contrasto con il principio di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa, sancito dall'art. 97, ma soprattutto con il principio di uguaglianza, sancito dall'art. 3 della Costituzione, cui è riconducibile la necessaria *par condicio* dei concorrenti di procedure competitive pubbliche e con il principio di tutela del legittimo affidamento riconducibile all'art. 2 come manifestazione del generale dovere di solidarietà.

Del resto, il concorso sul totale dei posti disponibili è stato attuato con norme diverse (diversa la procedura, il numero di domande, la modalità di svolgimento delle prove, i criteri di determinazione dei punteggi) e, quindi, con un trattamento ingiustamente diverso dei candidati che avevano fatto domanda di partecipazione a quel concorso prima che la Legge n. 56/2024 fosse emanata (la legge di conversione è del 29 aprile 2024) e avrebbero dovuto poter concorrere a parità di condizioni.

Tutti i Decreti Ministeriali che hanno seguito la legge n. 56/2024 sono viziati da questo *vulnus* originario.

È illegittimo il D.M. n. 756 del 24 maggio 2024, in quanto determina in 19.467 il numero provvisorio di posti disponibile in totale tra pubblico e privato, per tutti i corsi di Medicina e Chirurgia, nell'ambito di una procedura resa irreversibilmente iniqua.

Per la stessa ragione è illegittimo il D.M. n. 757 del 24 maggio 2024, che determina in 1.419 il numero provvisorio per il corso di laurea in Odontoiatria e protesi dentaria.

È viziato il D.M. n. 760 del 27 maggio 2024, con cui è stata determinata la procedura per l'inserimento in graduatoria, individuando il punteggio di 56,59 quale minimo per concorrere nell'ambito della riserva, avuto riguardo alla data del 8 maggio 2024, dell'ultimo scorrimento anteriore al decreto stesso (art. 2, comma 3).

Tale punteggio è determinato sulla base del rilevamento dell'ultimo posto utile nel corso di Laurea in Odontoiatria e Protesi Dentaria presso la facoltà di Studi di Messina, con la specifica che tale punteggio costituisce la base per concorrere solo in quell'Ateneo, dovendosi considerare per ciascun Ateneo il punteggio minimo di riferimento (cfr. art. 2, comma 4). Evidentemente, la previsione dimostra di non voler sperequare tra i concorrenti del precedente concorso che con quel punteggio si sarebbero visto precluso l'accesso in tutte le sedi tranne Messina, **ma non si preoccupa di sperequare rispetto a chi, come Viola Talano, avrebbe preso un punteggio più alto con il nuovo concorso.**

È viziato il D.M. n. 984 del 8 luglio 2024, che apre una nuova finestra temporale per consentire l’inserimento nella graduatoria a coloro che avevano operato una scelta unica o limitata delle sedi disponibili, tale da non consentire, in base al loro punteggio, l’applicazione del regime della riserva nei loro confronti. Il *vulnus*, anche qui, sta nella regolamentazione postuma di una procedura differente rispetto a quella della originaria *lex specialis*.

Ancora, è viziato il D.M. n. 1098 del 25 luglio 2024, che finalmente stabilisce la quota della riserva determinando un rapporto tra i riservatari che avevano presentato la domanda di inserimento nelle graduatorie e i posti disponibili in base ai D.M. n. 756 e 757 del 2024. Il D.M. n. 1098 del 25 luglio 2024 rende palpabile la disfunzione della doppia procedura sull’unico bacino laddove prevede, all’art. 2, comma 1, che *“Il giorno 26 luglio 2024 è pubblicato nell’area riservata agli studenti del portale CINECA l’esito della procedura di cui al D.M. n. 760/2024 - come integrato dal successivo Decreto del Ministro dell’università e della ricerca prot. n. 984 dell’8 luglio 2024 - con l’indicazione per ogni candidato della sede universitaria alla quale risulta “assegnato”*. Un bando nel bando (il riferimento alla *“procedura di cui al D.M. n. 760/2024”* è emblematico) per gli stessi posti per cui avrebbero dovuto concorrere solo i candidati che avevano presentato domanda di partecipazione ai sensi del D.M. n. 472/2024 e che se li sono visti sottrarre a quattro giorni dalla data in cui avrebbero dovuto sostenere la prova del 30 luglio 2024.

È viziato, anche, per il solito motivo, il D.M. n. 1101 del 29 luglio 2024, che chiude il procedimento di definizione dei posti disponibili con differenze marginali rispetto ai decreti 756 e 757 del 2024 e opera la decurtazione dei posti assegnati in base al D.M. 1098 del 2024.

Infine, sono viziati tutti i Decreti Rettorali attuativi della procedura e quindi, per rimanere al solo ambito territoriale in cui Viola Talano ha concorso, è viziato il Decreto Rettorale n. 767 del 2024 della Sapienza Università di Roma. Il decreto, nel declinare le regole della partecipazione in concreto per i posti resi disponibili dall’Ateneo rimanda più volte al D.M. n. 472/2024, ma non fa mai menzione di tutti gli altri che lo hanno seguito stravolgendolo.

In definitiva, l’intero procedimento e gli atti che hanno concorso a formarlo violano gli artt. 97, 3 e 2 della Costituzione e la stessa Legge n. 56/2024, perché non la attuano instaurando una nuova procedura concorsuale equa e rispettosa del legittimo affidamento.

* * *

II. Sulla contrarietà del D.M. n. 1098 del 25 luglio 2024 rispetto al comma 3-bis dell'art. 18 del D.L. 2 marzo 2024

Il D.M. n. 1098/2024 e, con esso tutti gli atti che lo hanno seguito, è viziato anche per un altro motivo.

Il decreto stabilisce il rapporto tra gli aventi diritto alla riserva e il totale dei posti di cui alla programmazione nazionale.

Se non che, data la voce del numeratore, il denominatore è più basso di quello che avrebbe dovuto essere in base alla Legge n. 56/2024.

Secondo la legge, al denominatore avrebbe dovuto esserci *“il numero complessivo dei posti assegnati alle Università nell’ambito della programmazione nazionale per l’anno accademico 2024/2025”*.

Al denominatore, quindi, avrebbe dovuto esserci il numero totale dei posti della programmazione calcolato in base all’offerta nazionale.

Questo era il criterio dato dal legislatore, fermo restando che, poi, coloro che fossero rientrati nella riserva avrebbero concorso tra loro solo per i posti statali.

Ebbene, il Decreto Ministeriale, per stabilire la quota, considera al denominatore i soli “Atenei Statali” (art. 1, comma 2), confondendo il criterio stabilito dal legislatore per quantificare la riserva con il criterio della concorsualità pubblica per i soli atenei statali.

Giusta o sbagliata che fosse la Legge n. 56/2024, la percentuale costituente la riserva sarebbe stata molto più bassa di quella del 15,83%, risultante dal rapporto tra i numeri 2.592 e 16.367. Al denominatore, infatti, ci sarebbe stato un numero prossimo a ventimila.

Questo aspetto rileva come autonoma censura di legittimità per vizio della legge di delega.

* * *

III. Sulla contrarietà del comma 3-bis dell'art. 18 del D.L. 19/2024, come modificato dalla Legge n. 56/2024 ai precetti contenuti negli artt. 97, 3, 2, 101 e 77 della Costituzione – Questione di legittimità costituzionale.

Anche ove si ritenesse di ricondurre il procedimento innescato a valle del D.M. n. 760/2024 entro i limiti indicati dal comma 3-bis dell'art. 18 del D.L. 19/2024, come modificato dalla Legge n. 56/2024, comunque, quest’ultima norma non darebbe copertura di legittimità alla procedura a causa della sua stessa contrarietà rispetto alle superiori norme costituzionali

contenute nell'art. 97, 2, 3, 101 e 77 della Costituzione.

Ciò per tre ordini di ragioni.

A. Contrarietà della norma rispetto ai precetti contenuti negli artt. 97, 2 e 3 della Costituzione e travalicamento dei limiti dell'art. 101 della Costituzione.

La norma introdotta con il decreto di conversione, per il contenuto che ha, si colloca a pieno titolo nella categoria definita dalla giurisprudenza costituzionale delle leggi-provvedimento con efficacia retroattiva.

Tali sono le leggi che “*contengono disposizioni dirette a destinatari determinati*” (cfr. sentenze n. 154 del 2013, n. 137 del 2009 e n. 2 del 1997), ovvero “*incidono su un numero determinato e limitato di destinatari*” (cfr. sentenze Corte Costituzionale n. 114 del 2017; n. 24 del 2018), che hanno “*contenuto particolare e concreto*” (cfr. sentenze Corte Costituzionale n. 20 del 2012, n. 270 del 2010 e n. 137 del 2009), “*anche in quanto ispirate da particolari esigenze*” (cfr. sentenze Corte Costituzionale n. 270 del 2010 e n. 429 del 2009).

Tali leggi devono soggiacere ad un rigoroso scrutinio di legittimità proprio per il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare e derogatorio.

Tale sindacato deve essere tanto più rigoroso quanto più marcata sia la natura provvedimentale dell'atto legislativo sottoposto a controllo (cfr. sentenza Corte Costituzionale n. 275 del 2013).

A considerare i provvedimenti sopra censurati quali dirette emanazioni della legge n. 56/2024, comunque, si dovrebbe prendere atto del fatto che essa ha inciso sulla graduatoria il 26 maggio 2024, addirittura dopo una delle prove selettive svolte in base al D.M. n. 472/2024 (la prova di maggio) e solo quattro giorni prima che si tenesse la seconda prova (30 luglio 2024).

L'incidenza nella graduatoria, in questo risiede la particolarità della fattispecie, non è stata disposta con un provvedimento amministrativo, ma con una legge di conversione di un decreto-legge priva dei caratteri di generalità e astrattezza che dovrebbero caratterizzare la legislazione.

Trattandosi di atto formalmente legislativo, esso è sottratto ai rimedi approntati dall'ordinamento avverso gli atti della pubblica amministrazione, ma non sfugge, non essendo superabili gli artt. 24 e 113 della Costituzione, alla garanzia della tutela giurisdizionale, attuabile con l'intermediazione del giudice che abbia a conoscerla.

Non essendo previsto dall'ordinamento un sindacato diffuso di costituzionalità delle leggi, al privato cittadino è consentito chiedere al giudice adito la rimessione della questione di legittimità costituzionale della legge provvedimento alla Corte Costituzionale, previa delibazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione.

Il ricorso avverso la legge-provvedimento contiene, in pratica, le medesime censure che sarebbero state sollevate nei riguardi del provvedimento che la P.A. ha sostituito con l'atto legislativo (Vedi TAR Lazio, Roma, Sez. I-*quater*, Ord. n. 7672 del 3 luglio 2020, da cui si è largamente attinto e cfr. ex multis Tar Puglia, Lecce, sentenza 19 ottobre 2007, n. 3631).

Nello scrutinio di legittimità costituzionale della legge-provvedimento, il sindacato costituzionale si sostituisce al giudizio sull'eccesso di potere, in un giudizio sul merito delle scelte del legislatore che potrebbero rivelarsi *“espressione di un uso distorto della discrezionalità che raggiunga una soglia di evidenza tale da atteggiarsi alla stregua di una figura, per così dire, sintomatica di eccesso di potere e, dunque, di sviamento rispetto alle attribuzioni che l'ordinamento assegna alla funzione legislativa”* (Corte Costituzionale, sentenza n. 313 del 1995).

“Ripetutamente, infatti, la Corte ha affermato che la legittimità delle leggi provvedimento deve essere valutata in relazione al loro specifico contenuto; esse, proprio in relazione al pericolo di ingiustificate disparità di trattamento, che è insito nella adozione di disposizioni legislative di tipo particolare, sono soggette ad un controllo stretto di costituzionalità, essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della ragionevolezza, in tal modo garantendo i soggetti interessati dagli effetti dell'atto, il cui scrutinio sarà tanto più stringente quanto più marcati sono i profili provvedimentali caratteristici della legge soggetta a controllo (così ex plurimis, sentenze n. 241 del 2008 e n. 267 del 2007)” (Corte Costituzionale, sentenza n. 289 del 2010).

Nel caso *de quo*, ove le si attribuisse l'incidenza diretta sulla procedura, la legge avrebbe natura retroattiva, in quanto suscettibile di incidere direttamente su un procedimento amministrativo in corso, sottraendo dei posti ai concorrenti già iscritti, i quali avevano legittimamente tarato la loro aspettativa rispetto al parametro ordinario dell'offerta formativa e del fabbisogno nazionale.

Il Giudice delle Leggi ha statuito che: *“al legislatore non è preclusa la possibilità di emanare norme retroattive, sia innovative che di interpretazione autentica, purché tale*

scelta normativa sia giustificata sul piano della ragionevolezza, attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata. Tra tali valori - costituenti limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi - sono ricompresi il principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti, quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario” (Corte Costituzionale, 12.04.2017, n. 73 richiamata da TAR Lazio, Roma, Sez. I-quater, Ord. n. 7672 del 3 luglio 2020).

Nel caso di specie, vi è ragione di dubitare della conformità della norma censurata ai canoni di legittimità appena indicati, in quanto **la norma sopravvenuta, incide sul legittimo affidamento dei concorrenti del bando di cui al D.M. n. 472/2024, senza garantire la parità di trattamento rispetto a coloro che concorrevano per i medesimi posti sulla base delle norme regolamentari dell'anno precedente; norme che all'epoca erano *sub iudice* e che sarebbe stato bene non toccare con un intervento tanto chirurgico da trascendere i limiti dell'art. 101 della Costituzione.**

In questo modo, ove si dovesse ricondurre i provvedimenti amministrativi attuativi entro i limiti della legge n. 56/2024, bisognerebbe ricondurre ad essa la violazione degli artt. 2, 3 e 97 della Costituzione, rilevando, peraltro, l'uso improprio, e quindi, il travalicamento dei limiti dell'art. 101 della Costituzione.

*

B. Contrarietà della norma agli artt. 97, 2 e 3 della Costituzione sotto altro profilo

La legge n. 56/2024, nel coltivare verosimilmente l'intento della tutela di coloro che avevano sostenuto l'esame l'anno precedente, mentre erano studenti del quarto anno delle superiori, compie una chiara forzatura che la pone in frontale contrasto con il principio di ragionevolezza; principio che, lo si è appena detto, si colloca come limite delle leggi retroattive.

La norma si rivolge genericamente ai “... *candidati ... che hanno sostenuto la prova di ammissione a tali corsi ai fini dell'immatricolazione nell'anno accademico 2023/2024, senza presentare istanza di inserimento nelle relative graduatorie*” e riserva a tale categoria di legittimati il diritto di “... *presentare istanza per l'inserimento nella graduatoria*

nazionale per l'iscrizione ai predetti corsi nell'anno accademico 2024/2025, senza necessità di ripetere la relativa prova di ammissione".

Questa formulazione, di fatto, legittima tutti coloro che, sostenuto il concorso nel 2023, hanno semplicemente omesso di coltivarlo, mancando di presentare la domanda di inserimento in graduatoria entro i termini dati.

In pratica, rimette retroattivamente in termini anche chi sia decaduto dal dovere di fare domanda di inserimento in graduatoria entro i termini all'epoca stabiliti anche solo per mera incuria.

Per questo, la norma è irragionevole ed arbitraria e viola, ancora una volta, tutti i precetti contenuti negli artt. 97, 2 e 3 della Costituzione.

*

C. Contrarietà della norma rispetto al precetto dell'art. 77 della Costituzione.

La giurisprudenza costituzionale ha fissato un limite preciso che il legislatore deve rispettare quando, a norma dell'art. 77 della Costituzione, opera la conversione dei decreti legge: ha chiarito che l'inclusione nella legge di conversione di emendamenti e articoli aggiuntivi, che non siano attinenti alla materia oggetto del decreto-legge, o alle finalità di quest'ultimo, determina un vizio della legge di conversione in *parte qua* (Corte Costituzionale Sentenze n. 22 del 2012 e n. 34 del 2014).

Nel caso di specie, l'introduzione, con la legge di conversione, del comma 3-*bis* dell'art. 18 del D.L. n. 19/2024 è totalmente estranea al contenuto originario dell'art. 18.

L'ambito è quello dell'attuazione, in materia di formazione superiore e ricerca, della "Missione 4 del PNRR". Ebbene, la Missione 4, componente 1 del PNRR concerne il "Potenziamento dei servizi di istruzione: dagli Asili nido alle Università".

Nello stesso sito del Ministero dell'Università e della Ricerca si legge testualmente:

"MISSIONE 4 DEL PNRR. ISTRUZIONE E RICERCA

La Missione 4 mira a rafforzare le condizioni per lo sviluppo di una economia ad alta intensità di conoscenza, di competitività e di resilienza, partendo dal riconoscimento delle criticità del nostro sistema di istruzione, formazione e ricerca.

Il totale destinato alla Missione è di 30,09 miliardi di euro, è suddivisa in due componenti, ognuna con un finanziamento specifico:

entrambe le componenti aggregano al suo interno progetti di investimento e di riforma di competenza del Mur, che talvolta prevedono il coinvolgimento del Ministero

dell'Istruzione e del merito e del Ministero delle imprese e del made in Italy (ex MISE). M4C1 - Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università. Attraverso uno stanziamento totale di 3,03 miliardi di euro destinati al MUR, la Componente 1 prevede una linea di investimenti strutturali e di valorizzazione del capitale umano che coprono l'intera filiera dell'istruzione, con l'obiettivo di colmare o ridurre in misura significativa le carenze sistemiche che caratterizzano tutti i gradi di istruzione. Si articola in 4 riforme e 4 investimenti” (cfr. <https://www.mur.gov.it/it/pnrr/pnrr-misure-e-componenti>).

È chiaro che il potenziamento del sistema della formazione universitaria passa, semmai, dall'aumento dei posti e dei servizi fruibili dagli aspiranti dottori, non dalla parcellizzazione dei posti esistenti tra diverse categorie di candidati.

Anche a voler considerare indifferibile ed urgente la tutela di chi aveva partecipato al precedente concorso senza poi inserirsi nelle graduatorie, considerato che le norme contenute all'interno dell'originario decreto legge e quelle aggiunte in sede di conversione sono eterogenee, lo strumento non poteva essere quello della legge di conversione. Ed infatti *“la manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge inficia di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione”* (Corte Costituzionale, sentenza n. 247 del 2019).

*

La questione di legittimità alla luce delle argomentazioni svolte appare, se non altro, non manifestamente infondata, quanto ai parametri degli artt. 97, 2, 3, 101 e 77 della Costituzione e rilevante per la decisione della controversia nella misura in cui tutte le norme e i provvedimenti amministrativi adottati a valle della Legge n. 56/2024 resterebbero travolti.

* * *

IV. Sulla illegittimità del concorso, in ragione delle gravi irregolarità verificatesi. Violazione del D.M. n. 472 del 23 febbraio 2024, all. 1. Punto 8, lett. d). Violazione dei bandi attuativi. Violazione dei principi di buon andamento imparzialità e *par condicio* riconducibili agli artt. 97 e 3 della Costituzione.

Nei giorni immediatamente successivi alla prova di luglio sono comparse *on line* e sui canali Telegram creati dai concorrenti numerose testimonianze di gravissime situazioni di

irregolarità. Soprattutto è stato riportato l'uso di smartphone durante le prove. Addirittura, sono comparse fotografie dell'aula d'esame e dello svolgimento dei test.

La circostanza è conferente con l'elevatissima ricorrenza di punteggi pieni (90/90) o, comunque, di punteggi elevatissimi rispetto alla statistica storica dei concorsi di accesso alle facoltà di Medicina Chirurgia e Protesi Dentaria.

Nel giro di poco, essendo palese l'imprudenza della pubblicazione, tali testimonianze, sono state cancellate.

L'uso di ogni *device* elettronico è ovviamente vietato dal D.M. n. 472/2024 e, quanto alla situazione particolare dell'odierna ricorrente, anche dal Decreto Rettorale n. 767/2024. Ove non rilevato, è suscettibile di compromettere la regolarità della procedura.

L'odierna ricorrente, effettivamente, nella sede di Latina, ha avuto percezione diretta dell'uso di uno smartphone da parte di una candidata seduta nella sua stessa fila e ha assistito alla condivisione delle risposte tra candidati. In aula si è astenuta dal riportare l'accaduto ai responsabili dei controlli e, purtroppo, non ha avuto la prontezza di archiviare le testimonianze quando sono state rese pubbliche.

Tuttavia, altri candidati potrebbero aver registrato l'accaduto e, comunque, resta possibile, mediante un'accurata attività di accesso agli atti, risalire a testimonianze dell'accaduto da parte di qualcuno che, non avendo coltivato questo ricorso, non abbia interessi nel rendere una testimonianza in merito.

Si fa, pertanto, espressa riserva di prova per testi ai sensi e per gli effetti dell'art. 63 c.p.a.

* * *

ISTANZA CAUTELARE

In via cautelare, si chiede la sospensione dell'efficacia e dell'esecuzione dei provvedimenti impugnati, con particolare riferimento alla prima graduatoria del 10 settembre 2024 e alle successive graduatorie di scorrimento, per la parte relativa alla posizione della ricorrente, e, in ogni caso, l'iscrizione con riserva e in sovrannumero alle scuole di specializzazione indicate nella domanda di partecipazione al concorso secondo l'ordine indicato nell'istanza di iscrizione alla graduatoria.

Quanto al *fumus boni iuris*, ci si riporta a quanto rilevato nei motivi di ricorso che danno evidenza del fondamento giuridico della presente istanza.

In ordine al *periculum in mora*, la mancata concessione della misura cautelare impedirebbe a Viola Talano di poter effettuare, nelle more della definizione di merito del contenzioso,

l'iscrizione ai corsi di Laurea, pregiudicando in modo grave e irreparabile la possibilità di studiare medicina o odontoiatria. Ciò vanificherebbe la tutela giudiziale invocata con il presente ricorso.

Al contrario, anche nell'ottica di una meditata ponderazione degli interessi in causa, nessun danno potrebbe derivare alle Amministrazioni resistenti dalla concessione – nei termini sopra indicati – dell'invocata misura cautelare, atteso che l'inserimento di una o più unità in sovrannumero non influirebbe se non in maniera marginale sul regolare svolgimento dei corsi di laurea. Ciò, a maggior ragione, in considerazione dell'orientamento espresso dal Ministero di eliminare sin dal prossimo anno il numero chiuso per l'accesso oggi negato sulla base di una condotta procedimentale palesemente illegittima.

Solo l'immatricolazione con riserva e in sovrannumero consentirebbe all'odierna istante di giungere, *re adhuc integra*, alla delibazione nel merito della presente impugnativa.

* * *

ISTANZA DI NOTIFICA PER PUBBLICI PROCLAMI

Le censure contenute nel ricorso interessano, in punto di diritto, tutte le sedi universitarie elencate in epigrafe e tutti i candidati inseriti nella graduatoria finale sia nella riserva che nei posti ordinari. Per l'effetto, il numero dei soggetti potenzialmente interessati agli atti del giudizio e l'inaccessibilità dei dati relativi alla quota riservata rende oggi impossibile l'esecuzione delle numerose notificazioni individuali nei modi ordinari, tenuto anche conto della difficoltà di reperire residenze ovvero domicili certi dei controinteressati stessi, con conseguente incertezza del buon esito della notifica. Pertanto, si chiede di essere autorizzati, ove occorra e per i suddetti motivi, alla notifica per pubblici proclami nelle modalità che codesto TAR vorrà indicare.

P.Q.M.

si chiede che l'Ecc.mo TAR intestato Voglia accogliere il presente ricorso e, per l'effetto, previo accoglimento dell'istanza cautelare, annullare i provvedimenti impugnati e condannare le Amministrazioni intime al risarcimento del danno cagionato a parte ricorrente in forma specifica, attraverso la sua immatricolazione anche in sovrannumero ai corsi di laurea di cui al concorso secondo l'ordine di preferenza indicato e/o in subordine, previo accordo con le Amministrazioni resistenti ai fini dell'individuazione della sede di assegnazione tra quelle indicate in domanda e, ancora in via subordinata, per l'equivalente monetario che sarà quantificato in corso di causa.

Con vittoria di spese e competenze di lite.

Ai fini delle vigenti disposizioni in materia di spese di giustizia, il presente atto comporta il pagamento del contributo unificato in misura pari a 650 euro.

Roma 10 novembre 2024

Avv. Francesco Mingiardi

Avv. Luigi Patricelli