

Pubblicato il 10/06/2019

OV.COLL.
REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 13122 del 2017, proposto da:

██████████, rappresentata e difesa dagli avvocati Michele **Bonetti** e Santi Delia, con domicilio eletto presso lo studio dello stesso avv. Santi Delia in Roma, via San Tommaso d'Aquino n.47;

contro

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, in persona del Ministro p.t., Università degli Studi di Perugia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui Uffici sono domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

██████████ ultimo ammesso Università di Catanzaro non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

previa adozione di misura cautelare,

- 1) del D.M. del 28 giugno 2017 n. 477 concernente modalità di svolgimento dei test per i corsi di laurea a ciclo unico ad accesso programmato a.a. 17/18 e dei relativi allegati;
- 1 bis) del medesimo D.M. n. 477/17 nella parte in cui dispone che “la prova di ammissione (...) è predisposta dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) avvalendosi di soggetti con comprovata competenza in materia, individuati nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e riservatezza, tenuti al più rigoroso rispetto del segreto professionale”;
- 1 ter) del medesimo D.M. n. 477/17 nella parte in cui dispone che “la prova di ammissione consiste nella soluzione di sessanta quesiti” così distinti “due (2) quesiti di cultura generale; venti (20) di ragionamento logico; diciotto (18) di biologia; dodici (12) di chimica; otto (8) di fisica e matematica”;
- 1 quater) dell'allegato I (art. 5) al medesimo D.M. n. 477/17 nella parte in cui dispone che “il Presidente di commissione redige altresì il verbale d'aula, predisposto secondo il format messo a disposizione dal MIUR”;
- 2) ove occorrer possa, di tutti gli allegati, ancorché non conosciuti, relativi ai programmi sui quesiti delle prove di ammissione anzidette, fra cui in particolare dell'allegato A e dell'allegato B al D.M. 28 giugno 2017 n. 477, concernenti i programmi relativi ai quesiti delle prove di ammissione ai corsi di laurea suddetti e dei quesiti somministrati ai candidati;
- 3) del Bando di ammissione ai CdL in Medicina e Chirurgia e Odontoiatria e Protesi dentaria dell'Università in epigrafe;
- 4) della nota del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – Dipartimento per la formazione superiore e per la Ricerca – Direzione Generale per lo studente, lo sviluppo e l'internazionalizzazione della formazione superiore Ufficio III, senza data, recante le Linee Guida Ministeriali sulle corrette modalità di svolgimento delle prove d'accesso ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico a programmazione nazionale anche nella parte in cui rammenta agli Atenei che sono “tenuti ad adottare” un “format del verbale di esame”.

- 5) della graduatoria unica del concorso per l'ammissione ai Corsi di Laurea in Medicina e Chirurgia e Odontoiatria e Protesi dentaria per l'a.a. 2017/2018 pubblicata sul sito www.universitaly.it, in data 5 ottobre 2017, nella quale parte ricorrente risulta collocato oltre l'ultimo posto utile e, quindi, non ammesso al corso di laurea e dei successivi scorrimenti nella parte in cui non consentono l'iscrizione di parte ricorrente;
- 6) del D.R. di approvazione della graduatoria e delle prove di concorso della sede universitaria ove parte ricorrente ha svolto la prova di accesso, se esistente, ma non conosciuto;
- 7) del diniego di ammissione opposto a parte ricorrente;
- 8) dei verbali della Commissione del concorso dell'Ateneo ove parte ricorrente ha svolto la prova di ammissione e di quelli delle sottocommissioni d'aula;
- 9) della documentazione di concorso distribuita ai candidati e predisposta dal CINECA nella parte in cui risulta inidonea a tutelare il principio di segretezza della prova;
- 10) di tutti gli allegati, ancorché non conosciuti, relativi ai programmi sui quesiti delle prove di ammissione anzidette, fra cui in particolare dell'allegato A e dell'allegato B al D.M. 477/17, concernenti i programmi relativi ai quesiti delle prove di ammissione ai corsi di laurea suddetti e dei 60 quesiti somministrati ai candidati e, in particolare, quello n. 24 e comunque di tutti i quesiti meglio indicati in atti;
- 11) del D.M. 477/2017, con specifico riferimento all'art. 10 comma 3 e 9, nella parte in cui non consentono la distribuzione dei posti liberi non occupati dai non comunitari ai comunitari e nella parte in cui generano posti liberi in caso di chiusura anticipata della graduatoria o in caso di rinunce;
- 12) del D.M. non conosciuto con il quale si sarebbe costituito il Tavolo di lavoro per la proposta di definizione, a livello nazionale, delle modalità e dei contenuti delle prove di ammissione ai corsi di laurea e di laurea magistrale a

ciclo unico di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), della L. n. 264/1999, anche in conformità alle direttive dell'Unione Europea;

13) degli atti di programmazione di Ateneo nella parte in cui stimano di poter bandire un numero di posti inferiori rispetto alle effettive possibilità di didattica;

14) del Decreto Interministeriale 3 agosto 2017 n. 580 nella parte in cui limita a soli 8650 il numero dei posti banditi per Medicina in lingua italiana e del Decreto Interministeriale 27 luglio 2017 n. 523 nella parte in cui limita a soli 910 il numero dei posti banditi per Odontoiatria imponendo una riduzione della programmazione dei posti rispetto alle effettive possibilità di ricezione degli Atenei;

15) del decreto ministeriale n. 293/2017 con cui è stata nominata una commissione di esperti per la validazione delle domande;

16) del diniego tacito di ammissione e di ogni altro atto prodromico, connesso, successivo e consequenziale ancorché non conosciuto, nella parte in cui lede gli interessi del ricorrente

per l'accertamento

del diritto di parte ricorrente di essere ammessa al Corso di laurea in questione e di ottenere il risarcimento di tutti i danni subiti e subendi a causa del diniego all'iscrizione opposta

per la condanna in forma specifica ex art. 30, comma 2, c.p.a.

delle Amministrazioni intimare all'adozione del relativo provvedimento di ammissione al corso di laurea per cui è causa, nonché, ove occorra e, comunque, in via subordinata, al pagamento delle relative somme, con interessi e rivalutazione, come per legge.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e dell'Università degli Studi Perugia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 gennaio 2019 il dott. Claudio Vallorani e uditi per le parti i difensori: per la parte ricorrente, gli Avv.ti M. **Bonetti** e S. Delia e, per l'Amministrazione resistente, l'Avvocato dello Stato Davide Di Giorgio;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

Con ricorso notificato in data 3.12.2017 e depositato entro il termine di rito, la dott.ssa [REDACTED] ha impugnato, con i relativi atti presupposti (bando di concorso di cui al D.R. 1629 del 3 luglio 2017, D.M. n. 477/2017), il mancato riscontro, da parte dell'Università degli studi di Perugia, dell'istanza della ricorrente, notificata a mezzo PEC in data 30.11.2017, volta ad ottenere l'immatricolazione alla Facoltà di Medicina e Chirurgia, in un anno successivo al primo, previo riconoscimento degli esami sostenuti e attribuzione dei crediti formativi (CFU), derivanti dalla frequentazione del corso di laurea in Biotecnologie e, successivamente, del corso di laurea magistrale in Biotecnologie Mediche, presso lo stesso Ateneo di Perugia, dove la ricorrente ha conseguito i relativi diplomi di laurea.

Nell'impugnativa viene dunque prospettato, come primo e principale, il seguente motivo:

A) Violazione e/o erronea applicazione della l.264/99 e dell'art. 1 septies del d.l. 5 dicembre 2005, n. 250, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 febbraio 2006, n. 27 nonché del D.M. 27 luglio 2000. Eccesso di potere per illogicità. Iniquità. Difetto di presupposti legali. Violazione dei criteri di efficacia. Eccesso di potere. Contraddittorietà tra più atti. Ingiustizia manifesta. Disparità di trattamento. Travisamento ed erronea valutazione dei fatti. Contraddittorietà dell'azione amministrativa e manifesta irragionevolezza ed illogicità dell'azione amministrativa. Difetto di motivazione del bando impugnato sulla questione: parte ricorrente rappresenta la possibilità di riconoscimento, a proprio favore, degli esami sostenuti, prima, nel corso di laurea in Biotecnologie e, successivamente, nel corso di laurea magistrale in

Biotecnologie Mediche, allo scopo di ottenere dall'Amministrazione universitaria il riconoscimento dell'equipollenza di tali esami con quelli previsti nel CdL di Medicina e Chirurgia, con maturazione di un numero di crediti formativi sufficienti all'immatricolazione ad anno successivo al primo, sempre che, per tale anno, a seguito di trasferimenti o rinunce, si sia verificata scoperta dei posti disponibili e senza che, in tale situazione, sia necessario affrontare il test, da ritenere prescritto esclusivamente per il primo accesso agli studi universitari nel settore in questione.

Con ulteriori motivi, proposti in via subordinata per il caso in cui questo Giudice non ritenesse fondato il motivo sopra descritto (ad articolato in ricorso sub "A"), la stessa ricorrente - allegando di avere comunque partecipato alla prova nazionale di ammissione ai corsi di laurea a numero programmato in Medicina e Chirurgia, dove ha conseguito il punteggio di 49,90, non sufficiente per l'accesso ai corsi - ha contestato, altresì, il risultato della prova e la procedura concorsuale nel suo complesso sotto vari profili, deducendo diversi vizi di violazione di legge ed eccesso di potere, afferenti a:

- 0) erronea formulazione dei quesiti;
- 1) peso sproporzionato attribuito, nell'ambito del test, ai quesiti di logica, stante la quantità delle domande ad essa afferenti (20 che "pesano" 30 punti), nonostante si tratti di "materia" in realtà non contemplata dai programmi della scuola secondaria superiore, a fronte della inesistenza di quesiti di cultura generale;
- 2) indebita riconduzione alla "logica" di n. 6 quiz che non appartenerebbero affatto a tale categoria in quanto da ricondurre alla sezione MATEMATICA;
- 3) omessa validazione dei quiz, secondo la "buona prassi internazionale" e presenza di numerosi quiz che sarebbero stati copiati da eserciziari e manuali in comune commercio o già somministrati in altre prove concorsuali;
- 4) sussistenza di posti disponibili; omessa istruttoria sul punto: gli Atenei, secondo la ricorrente, hanno confermato di essere in grado di soddisfare standard di insegnamento per 1.158 posti in più di quelli stabiliti ma il MIUR,

nonostante tale dato, non ha assegnato tali posti (fermandosi a 8625 posti per Medicina in lingua italiana); inoltre l'Accordo Stato - Regioni sul fabbisogno fissa una quota minima pari a 10.568, persino superiore alle 10.382 unità che gli Atenei hanno chiesto al MIUR; sarebbe pertanto ingiustificata la determinazione ministeriale di bandire soltanto n. 8.625 posti;

5) mancata assegnazione, mediante scorrimento della graduatoria nazionale, dei posti residui originariamente destinati agli extracomunitari non residenti in Paesi UE, che, sulla base di specifica clausola del D.M. impugnato, non possono essere attribuiti ai comunitari e che, in ipotesi di chiusura anticipata della graduatoria, non verranno riassegnati agli idonei in graduatoria, neanche se disponibili (nel ricorso parte ricorrente parla di n. 177 posizioni vacanti);

6) illegittimo affidamento ad un soggetto terzo dell'incarico di elaborare i quiz da somministrare;

7) mancata approvazione da parte del MIUR degli atti del concorso e della graduatoria;

8) violazione dei principi di anonimato e segretezza delle prove;

9) violazione del principio di paternità del compito giacché, al momento della consegna, nessuno dei commissari avrebbe verificato che la compilazione della scheda anagrafica da parte dei partecipanti.

Si è costituito in giudizio il MIUR che, in vista della pubblica udienza, ha depositato relazione difensiva incentrata sull'assenza di prova di resistenza fornita dalla ricorrente, ai fini dell'accesso ad una qualsiasi della facoltà opzionate, stante l'enorme divario, corrispondente a migliaia di posizioni, che, in virtù del punteggio conseguito, separa la ricorrente dall'ultimo ammesso nazionale.

Premesso quanto sopra si ritiene fondato ed assorbente il primo ordine di censure (espressamente proposto in via principale dalla ricorrente, cfr. le "conclusioni" della "memoria di udienza" datata 6.4.2018), nella parte in cui prospetta il "diritto" della dott.ssa [REDACTED] al riconoscimento degli esami sostenuti presso altro corso di laurea affine, ai fini dell'accesso ad anno

successivo al primo del corso di laurea in Medicina e Chirurgia, sempre che per tale anno, a seguito di trasferimenti o rinunce, si sia verificata una scopertura dei posti disponibili e senza che, in tale situazione, sia necessario affrontare il test, previsto in via esclusiva per il primo accesso agli studi universitari nel settore in questione.

Sotto tale profilo, già con l'ordinanza cautelare n. 2242 del 13 aprile 2018 le ragioni difensive della ricorrente sono state accolte, con prioritario riferimento ai principi interpretativi, desumibili dalla nota sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 1 del 28 gennaio 2015.

Il percorso argomentativo di tale sentenza può essere sintetizzato, per quanto qui interessa, nei seguenti termini:

- il superamento del test, di cui all'art. 1, commi 1 e 4, della legge 2 agosto 1999, n. 264 (Norme in materia di accesso ai corsi universitari) costituisce requisito di ammissione, ma non anche abilitazione o titolo ulteriore, indefettibilmente richiesto per accedere alla facoltà di Medicina e Chirurgia, in aggiunta al diploma di scuola secondaria superiore;
- coerentemente, pertanto, la citata normativa richiede che le prove di cui trattasi siano riferite al livello formativo assicurato, appunto, dagli studi liceali, in un logico "continuum temporale" fra detti studi e la prima ammissione al corso di laurea di cui trattasi;
- nessuno specifico requisito di ammissione, invece, è formalmente richiesto per i trasferimenti, disciplinati dall'art. 3, commi 8 e 9 del D.M. del 16 marzo 2007 (Determinazione delle classi di laurea magistrale): le citate norme si limitano infatti a disporre il riconoscimento dei crediti già maturati dagli studenti, in caso di passaggio non solo ad una diversa Università, ma anche ad un diverso corso di laurea; la determinazione di criteri e modalità per effettuare tale riconoscimento è rimessa ai regolamenti didattici, senza esclusione di eventuali colloqui, per la verifica delle conoscenze possedute dallo studente;

- solo per il primo accesso alla Facoltà, pertanto, appare ragionevole un accertamento della predisposizione agli studi da intraprendere, mentre per gli studenti già inseriti nel sistema (ovvero, già iscritti in Università italiane o straniere) può richiedersi soltanto una valutazione dell'impegno complessivo di apprendimento: impegno, dimostrato con l'acquisizione dei crediti, corrispondenti alle attività formative compiute;
- per il trasferimento, sia in ambito nazionale che con provenienza da Università straniere, l'ammissione agli studi universitari si pone come requisito pregresso, divenuto irrilevante poiché superato dal percorso formativo-didattico, già seguito in ambito universitario (purché detto percorso sia reso oggetto di rigorosa valutazione);
- non si pone, conclusivamente, alcun problema di "elusione" del percorso prescritto dalla legge, se gli obiettivi perseguiti vengono pienamente raggiunti per vie diverse, rispettose delle capacità formative delle Università e delle regole dalle medesime dettate per assicurare la più ampia possibile attuazione del diritto allo studio, costituzionalmente garantito, non senza un rigido e serio controllo del percorso formativo dello studente, che chieda il trasferimento provenendo da altro Ateneo.

I principi basilari sopra sintetizzati, in conformità alla linea interpretativa tracciata dall'Adunanza Plenaria, si adattano al caso in esame, ovvero alla situazione di chi abbia maturato in facoltà italiane, diverse da Medicina e Chirurgia, crediti formativi "spendibili" anche in quest'ultima facoltà, secondo i regolamenti didattici dell'Ateneo.

Ove tali crediti sussistano – e siano sufficienti per l'immatricolazione in anni successivi al primo – non c'è ragione per non ritenere doverosa detta immatricolazione (come già previsto per chi abbia iniziato gli studi di Medicina in una Università straniera), senza reiterazione del test di primo accesso, all'unica ulteriore condizione della presenza di posti disponibili, presso l'Ateneo a cui venga presentata la domanda (per mancata iscrizione

degli idonei selezionati negli anni antecedenti, ovvero per trasferimenti in uscita o rinunce agli studi).

Le conclusioni sopra esposte appaiono conformi alla ratio, che giustifica sul piano costituzionale e comunitario la stessa previsione del cosiddetto “numero chiuso”, ovvero dell’accesso programmato a Facoltà, in cui il numero degli iniziali aspiranti superi di gran lunga le capacità formative degli Atenei, nonché – per quanto noto in sede di programmazione – le esigenze del sistema sociale e produttivo, in cui dovranno immettersi i nuovi professionisti (cfr., per il principio, Corte Cost., 11 dicembre 2013, n. 302 in tema di graduatoria unica nazionale, ormai sussistente; ordinanza 20 luglio 2007, n. 307, nonché sentenze 27 novembre 1998, n. 383 sulla previgente legge n. 341 del 1990, come modificata con legge n. 127 del 1997, ma sulla base di principi speculari a quelli, deducibili in rapporto alla legge n. 264 del 1999; Corte di Giustizia, III sezione, 12 giugno 1986 – Bertini c. Regione Lazio, ricorsi nn. 98, 162 e 258/85 e 13 aprile 2010, causa C – 73/08; CEDU, 2 aprile 2013 – ricorsi 25851/09, 29284/09, 64090/09 – Tarantino e altri c. Italia).

Dalla giurisprudenza nazionale e comunitaria sopra richiamata emerge, infatti, con chiarezza come il cosiddetto numero chiuso sia stato reso indispensabile dall’esigenza di assicurare, per la formazione di professionalità adeguate, che l’accesso alle Facoltà di Medicina sia subordinato alla congruità del rapporto fra numero di studenti e idoneità delle strutture, sotto il profilo non solo della didattica, ma anche della disponibilità di laboratori e della possibilità di avviare adeguate esperienze cliniche, nonché di accedere alle specializzazioni. Non ultima infine (ferma restando la priorità delle esigenze sopra indicate) è la finalità di assicurare – anche in considerazione della libera circolazione di professionisti in ambito U.E. – la possibilità di adeguati sbocchi lavorativi, da commisurare al fabbisogno nazionale, sul presupposto che vi sia un potenziale bilanciamento fra medici formati in altri Paesi dell’Unione, operanti in Italia e medici italiani trasferiti in ambito comunitario. Anche la

Corte di Giustizia – pur escludendo la sussistenza di un obbligo, a livello comunitario, di limitare il numero di studenti ammessi alle facoltà di Medicina – ha riconosciuto la facoltà dei singoli Stati di adottare le misure più opportune, per garantire i predetti, ottimali livelli di formazione, al fine di tutelare lo standard qualitativo della sanità pubblica. Parimenti, la CEDU ha affermato che “in linea di principio, la limitazione dell’accesso agli studi universitari non è incompatibile con l’art. 2 del Protocollo n. 1, tenendo presenti le risorse disponibili e il fine di ottenere alti livelli di professionalità... Pertanto, l’applicazione del numero chiuso non può violare la citata norma se è ragionevole e nell’interesse generale della società. La materia ricade nell’ampio margine di apprezzamento dello Stato” (cfr. sentenze sopra citate, nonché TAR Lazio, Roma, sez. III, 21 ottobre 2005, n. 9269 e 9 ottobre 2017, n. 10129).

Per tutte le ragioni esposte, in conclusione, il primo ordine di censure, prospettato nell’impugnativa, è meritevole di accoglimento, sotto gli assorbenti profili della violazione o falsa applicazione della legge n. 264 del 1999 (a seguito di interpretazione costituzionalmente orientata della stessa) e dell’eccesso di potere per disparità di trattamento, con conseguente annullamento della disposizione – contenuta nell’allegato 2, punto 12, al D.M. n. 477 del 2017 – nella parte in cui consente l’iscrizione ad anni successivi al primo, senza previo superamento della prova di ammissione, “esclusivamente” a chi provenga dai medesimi corsi di laurea magistrale, per trasferimento da “altra sede universitaria italiana, comunitaria o extracomunitaria”, senza considerare che a non diversa valutazione di equipollenza degli esami sostenuti – rispetto a quelli previsti nel piano di studio di Medicina e Chirurgia – si può pervenire, anche ove detti esami siano stati sostenuti in Facoltà diverse (vedi, in termini, TAR Lazio, III, 09/10/2018, n. 9832; id. 12/12/2018, n. 12092).

Gli effetti conformativi della presente pronuncia non implicano, in ogni caso, il richiesto accertamento di un diritto della ricorrente all’immatricolazione

richiesta, essendo rimessa al discrezionale apprezzamento dell'Ateneo – in base ai parametri vigenti – la valutazione sia di equipollenza che di sufficienza, o meno, dei crediti formativi in possesso della ricorrente, per la relativa immatricolazione al secondo (o successivo) anno della facoltà di Medicina e Chirurgia (sempre che, si ripete, sussistano per tale anno posti disponibili, in corrispondenza delle circostanze in precedenza indicate).

Non può, quindi, trovare accoglimento, allo stato degli atti (ovvero, in attesa delle determinazioni conclusive dell'Ateneo), la domanda di accertamento.

Solo nei limiti e con gli effetti sopra illustrati il ricorso può dunque essere accolto, mentre la novità della questione trattata rende equa la compensazione delle spese giudiziali.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei limiti precisati in motivazione e, per l'effetto, annulla “in parte qua” il punto 12 dell'allegato 2 al D.M. 28 giugno 2017, n. 477, fatti salvi gli ulteriori provvedimenti dell'Amministrazione.

Compensa le spese giudiziali.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 gennaio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Gabriella De Michele, Presidente

Achille Sinatra, Consigliere

Claudio Vallorani, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Claudio Vallorani

IL PRESIDENTE
Gabriella De Michele

IL SEGRETARIO

