

ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO

*Sez. II bis*

*Ricorso per motivi aggiunti*

*r.g. n. 11494/13 - c.c. 9.01.2014*

nell'interesse della Sig.na Francesca Morreale, nata a Genova il 17 settembre 1994, C.F.: MRRFNC94P57D969P, rappresentata e difesa nel presente procedimento dall'Avv. Paolo Clarizia del Foro di Roma, giusta delega a margine del ricorso introduttivo, e con lui domiciliata presso lo Studio Legale Clarizia in Roma, Via Principessa Clotilde n. 2.

L'Avv. Paolo Clarizia (C.F.: CLRPLA82C31H501O) presta assenso a che le necessarie comunicazioni siano inviate al n. di fax 0632609846, nonché all'indirizzo di posta elettronica certificata [paolo.clarizia@pec.it](mailto:paolo.clarizia@pec.it).

**contro**

- il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della ricerca, in persona del Ministro *pro tempore*, con sede in Roma, Piazza J. F. Kennedy, n. 20, e rappresentato in giudizio *ex lege* dall'Avvocatura dello Stato, con sede in Roma, Via dei Portoghesi, n. 12.

- l'Università degli Studi di Genova, in persona del Magnifico Rettore *pro tempore*, con sede in Genova, Via Balbi, n. 5, c.a.p. 16126.

**e nei confronti di**

il Sig. Giovanni Benanti, residente in Salita Pietraminuta 19/4 A, Genova c.a.p. 16136.

**per l'annullamento,**

***previa emissione di misure cautelari***

a) delle nuove graduatorie nazionali adottate il 18.12.2013 in forza dell'art. 20, c. 1-bis del d. l. n. 104/2013 per come convertito con modificazioni in legge 8 novembre 2011, n. 128.

b) del decreto del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca 29 novembre 2013, n. 986.

c) di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale, anche non noto, nella parte in cui spieghi efficacia lesiva nei confronti della ricorrente.

ORIGINALE

\* \* \*

Nel ricorso iscritto al n. r. g. 11494/13, promosso dalla Sig.ra Francesca Morreale contro il Ministero dell'Università, dell'istruzione e della ricerca e l'Università degli Studi di Genova *per l'annullamento previa sospensione dell'efficacia a)* delle graduatorie nazionali pubblicate il 30 settembre 2013 inerenti la prova di ammissione ai corsi di laurea in medicina e chirurgia per l'anno 2013-2014, nella parte in cui escludono la ricorrente collocandola in posizione di 20.899 e, dunque, in situazione di "*fine posti*" o in altra posizione che comunque la escluda dalla possibilità di iscriversi al Corso di Laurea in Medicina e Chirurgia. *b)* delle nuove graduatorie nazionali – adottate in forza dell'art. 20, c. 1-*bis* del d. l. n. 104/2013 per come convertito con modificazioni in legge 8 novembre 2011, n. 128 – in quanto non note, nella parte in cui spieghino efficacia lesiva nei confronti della ricorrente. *c)* del decreto ministeriale 12 giugno 2013, n. 449 del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della ricerca, e degli uniti allegati, nella parte in cui spieghi efficacia lesiva nei confronti del ricorrente. *d)* del decreto del Rettore dell'Università di Genova, 21 giugno 2013, n. 737, recante "*Bando di ammissione al corso di laurea magistrale a ciclo unico in Medicina e Chirurgia*", nella parte in cui spieghi efficacia lesiva nei confronti della ricorrente. *e)* di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale, nella parte in cui spieghi efficacia lesiva nei confronti della ricorrente.

\* \* \*

#### **Premesse.**

Come paventato con il ricorso principale introduttivo del giudizio, il Ministero ha formulato delle nuove graduatorie (nazionali) per l'accesso ai corsi di laurea in medicina e chirurgia e, nell'applicare la nuova legge ulteriormente sopravvenuta, sta negando l'immatricolazione alla Sig.ra Francesca Morreale.

Paradossalmente risultano invece iscritti alla Facoltà di Medicina dell'Università di Genova candidati che hanno ottenuto un punteggio

inferiore a quella della Sig.ra Francesca Morreale e che quindi nella nuova graduatoria sono iscritti in posizione deteriore rispetto a lei.

In particolare, si rammenta, la candidata aveva diritto secondo la *lex specialis* del concorso vigente il giorno della prova a 43 punti.

Attualmente invece risultano immatricolati, in virtù di scorrimenti, soggetti con punteggio pari a 42,70.

In definitiva quindi, all'esito dei vari rimaneggiamenti normativi, i candidati che in base alla disciplina vigente il giorno della prova sarebbero stati destinatari di una sede di studio sono discriminati perché alcuni di essi non sono ammessi agli studi universitari.

Più precisamente la legge penalizza coloro i quali, nelle nuove graduatorie, non risultano immediatamente destinatari di una sede, escludendo l'operatività dei *normali* meccanismi di rinuncia e conseguenziale scorrimento.

Vi è che, tuttavia, l'esclusione dell'operatività di tale meccanismo non ha nulla di ragionevole, se non nella ritenuta esigenza di non allargare la platea dei "salvati" a *tutti* coloro che avrebbero avuto diritto all'immatricolazione in base alle regole vigenti il giorno della prova.

Si è quindi verificata una doppia inversione dell'ordine logico ed assiologico: in un primo momento sono stati privilegiati coloro i quali hanno goduto di una graduatoria formulata senza tenere conto delle regole vigenti il giorno della prova; poi, quando il Parlamento ha inteso dettare una norma di salvezza degli effetti dell'originaria *lex specialis*, ha escluso che la graduatoria potesse selezionare *tutti* coloro che avrebbero avuto diritto all'iscrizione, bensì solo quelli che già con la loro prima scelta avevano indicato una scelta rivelatasi poi felice: come se la posizione di coloro che attendevano gli scorrimenti di graduatoria fosse ammantata da un qualche discredito.

Una ragionevole gestione del problema creato dall'intervento normativo d'urgenza del Governo avrebbe dovuto invece salvaguardare integralmente gli esiti della graduatoria redatta conformemente alla *lex specialis*, e al più

impedire scorrimenti nella graduatoria formulata a seguito del provvedimento d'urgenza.

La Sig.na Francesca Morreale secondo la legge vigente il giorno della prova d'esame doveva essere già immatricolata, mentre oggi ancora non lo è. Irragionevolmente, invece sono immatricolati candidati che in base alla medesima legge si posizionavano in posizione deteriore in quanto hanno potuto godere di scorrimenti di graduatoria.

\* \* \*

### **Fatto**

1- Oltre a quanto già rappresentato in punto di fatto nel ricorso principale, occorre rappresentare che in data 18 dicembre 2013 risulta sia stata adottata la graduatoria nazionale formata in applicazione dell'art. 20 del d. l. n. 104/2013, come convertito in legge 8 novembre 2013, n. 128.

2- In forza di tale intricato sistema esistono e concorrono – in base al decreto ministeriale del 29.11.2013, n. 986 – due graduatorie nazionali, formate e governate in base norme differenziate e che si affermano lesive.

3- Una graduatoria è stata formata prendendo a riferimento i soli risultati della prova d'esame, in spregio alla *lex specialis* ed in pedissequa applicazione del decreto legge n. 104/2013 *ante* conversione.

Ora, una seconda graduatoria è stata formata in base alla *lex specialis*, di nuovo modificandola parzialmente in base al d. l. 104/2013 come modificato dalla legge di conversione.

In particolare, la seconda graduatoria – che è quella formata sulla base delle norme applicabili il giorno della prova d'esame – non può subire scorrimenti perché è regolata dalla legge sopravvenuta.

In tal modo si effettua una operazione complessiva di salvezza di molti degli interessati – certamente deflattiva del contenzioso – tagliando fuori, però, da questo *ripescaggio* candidati che, invece, avevano pieno diritto ad essere immatricolati in forza della piena applicazione della legge vigente il giorno della prova.

3- La Sig. Francesca Morreale, secondo la nuova graduatoria (che poi è quella formata in ragione delle regole originariamente applicabili), è al posto 12.648, con 43 punti.

La Sig.ra Francesca Morreale, tuttavia, non è immatricolata perché la nuova graduatoria non consente gli scorrimenti derivanti da rinunzie, opzioni e subentri.

Risultano invece immatricolati, alla Facoltà di Genova, gli studenti posizionatisi al posto n. 12.725, con punti 42,90 e 12.938, con punti 42,70. In sostanza, quindi, la legge di conversione ha introdotto un meccanismo di salvezza solo parziale degli effetti dell'originaria *lex specialis*, incentrando il discrimine tra effetto di salvezza e definitiva esclusione sulla base della posizione assunta, in assenza di rinunce e scorrimenti, dai candidati.

4- La combinazione delle due graduatorie adottate secondo tali norme sopravvenute – ed ognuna di esse nella parte in cui non consente l'immatricolazione della Sig.na Morreale – è però illegittima e merita di essere annullata per i seguenti motivi di

#### **Diritto**

##### **I- Illegittimità delle graduatorie del 18.12.2013 e del decreto ministeriale n. 896/13 per illegittimità derivata. Questione di legittimità costituzionale.**

Le graduatorie recentemente formulate – già impugnate in quanto ignote con il ricorso originario – così come predisposte e come concretamente operanti generano una gravissima disparità di trattamento: tanto in diretta applicazione della legge di conversione, che si palesa in questo senso del tutto irragionevole e si espone a censure di illegittimità costituzionale secondo i motivi che seguono.

Si formula infatti espressa istanza al decidente Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio affinché sollevi questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, c. 1 e 1-*bis*, del d. l. 12.9.2013, n. 104, convertito con modificazioni in l. n. 8.11.2013, n. 128 in relazione alle norme parametro

recate dall'art. 2, 3, 24, 25, 34, e 77 della Costituzione della Repubblica Italiana. La questione è rilevante e non manifestamente infondata.

**a) Sulla rilevanza.**

L'organo giudicante è investito della questione della validità delle graduatorie formulate in base all'art. 20, c. 1-*bis* del d. l. n. 104/2013 convertito in legge n. 128/2013.

In tale prospettiva, la decisione della questione di legittimità costituzionale è essenziale per la decidere sulla domanda di tutela della ricorrente: se la norma di legge fosse incostituzionale ne discenderebbe pianamente la illegittimità delle graduatorie adottate dal Ministero.

Né sembra possibile una interpretazione costituzionalmente orientata, atteso che la disposizione di cui all'art. 20 del d.l. n. 104/2013, anche per come modificata, reca una norma la cui portata è specifica e chiara: impedisce che la graduatoria formata il 18.12.2013 possa subire modifiche per l'effetto di rinunce e scorrimenti e, in definitiva, consente che siano immatricolati soggetti che abbiano ottenuto punteggi complessivamente inferiori rispetto a quelli ottenuti da studenti destinatari (per merito) della valutazione dei titoli.

**b) Sulla non manifesta infondatezza.**

La questione che questa parte prospetta non è manifestamente infondata, per tutte le ragioni che ora devono illustrarsi.

**b.1) Illegittimità costituzionale del decreto legge per come modificato in sede di conversione, per carenza dei presupposti richiesti dalla giurisprudenza costituzionale e per contrasto con l'art. 3 della Costituzione: lesione dell'affidamento e irragionevolezza.**

Il legislatore, pur potendo adottare norme retroattive fuori dal divieto di norme penali incriminatrici retroattive, non può violare il legittimo affidamento dei consociati in modo irragionevole.

Tale irragionevolezza deve essere valutata, oltre che in assoluto, anche in relazione alle stesse posizioni soggettive previste dalla Costituzione.

In tema di retroattività, la Corte costituzionale, che pure ammette la possibilità per il legislatore di intervenire in via retroattiva, afferma che tale

intervento deve trovare *“adeguata giustificazione nell’esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale che costituiscono altrettanti motivi imperativi di interesse generale”* e che incontra una serie di limiti nell’affidamento dei cittadini e nella ragionevolezza del sacrificio a questi imposto.

Si legge in Corte costituzionale n. 103 del 2013 (in materia ancora una volta di errata autoqualificazione in termini di interpretazione autentica) che *“Questa Corte ha ripetutamente affermato che il divieto di retroattività della legge, previsto dall’art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale, pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell’ordinamento la tutela privilegiata di cui all’art. 25 Cost. (sentenze n. 78 e n. 15 del 2012, n. 236 del 2011, e n. 393 del 2006), e che «il legislatore - nel rispetto di tale previsione - può emanare norme retroattive, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell’esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale», ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). (...)»*

*Accanto a tale caratteristica, questa Corte ha individuato una serie di limiti generali all’efficacia retroattiva delle leggi, attinenti alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica, posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del 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; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (sentenza n. 209 del 2010, citata, punto 5.1, del Considerato in diritto).”*

La giurisprudenza della Corte in questo senso è molto ampia; si può citare, da ultimo, la sentenza 27 giugno 2013, n. 160 secondo la quale *“L’eventuale portata retroattiva della disposizione non è di per sé contraria a Costituzione, purchè (...) non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti e trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza (ex plurimis, sentenze n. 271 e 93 del 2011, n. 234 del 2007 e 374 del 2007).”*

Ancora, quanto ai limiti generali alla retroattività, la Corte richiama la coerenza e la certezza dell’ordinamento giuridico.

In particolare, a questo riguardo, è emerso nella giurisprudenza della Corte il principio del legittimo affidamento nella sicurezza giuridica – sicuramente violato nel caso di specie.

La Corte, in sentenza n. 446/2002 (ma poi anche in sentenza n. 24/2009, n. 11/2007, n. 409/2005, e già in sentenza n. 416/1999 e n. 390 1995), ha affermato *“in linea generale, l’affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica – essenziale elemento dello Stato di diritto – non può essere leso da disposizioni retroattive che trasmodino in un regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori”*.

Ne deriva che, per esaminare la legittimità costituzionale di una legge che modifichi retroattivamente situazioni soggettive e, nel caso di specie, modifichi la valutazione di titoli già presentati nel corso di una procedura concorsuale, modificando la legge applicabile ad una procedura concorsuale in corso di svolgimento – che sarebbe invece retta dalla disciplina vigente al momento di avvio della selezione – occorre valutare:

- a) l’affidamento dei destinatari della norma abrogata.
- b) il rispetto del principio di ragionevolezza in relazione ai motivi che giustificano il sacrificio imposto.

Quanto al primo profilo i candidati alla prova di accesso alla Facoltà di Medicina e chirurgia avevano riposto *quam maxime* affidamento nella disciplina applicabile, che è stata letta e così ribadita poco prima dello svolgimento della prova. Per altro, l’attribuzione di un punteggio automatico

si risolve nell'acquisizione nella propria posizione soggettiva di quel punteggio nel momento nel quale il titolo viene ad esistenza e si presenta domanda di partecipazione alla selezione.

Tale disciplina era stata modificata pochi mesi prima esattamente per garantire maggiore chiarezza ed applicabilità della norma.

Quanto al secondo requisito, contrariamente ad altre occasioni di intervento della Corte costituzionale, non risultano lavori parlamentari o relazioni governative da cui sia possibile evincere la *ratio* specifica dell'intervento.

Tale scelta è però palesemente irragionevole perché incide immotivatamente su posizioni soggettive e valori tutelati dalla Costituzione:

- sul principio di buon andamento *ex art. 97 Cost.* perché pone nel nulla una intensa attività organizzativa dell'amministrazione, rendendo inutili significative attività di programmazione e gestione oramai effettuate e, per altro verso,
- sul medesimo principio di buon andamento, perché penalizzando i più meritevoli ne risulta leso il servizio sanitario, che è servizio pubblico, atteso che questi rischiano di non essere tra i vincitori dell'accesso al corso di laurea ad accesso programmato e quindi selettivo: i medici così formati saranno meno qualificati di quelli che sarebbero stati selezionati con la piena applicazione delle regole previgenti.
- sul principio costituzionale previsto dall'art. 34, c. 3, della Costituzione, secondo il quale "*i capaci ed i meritevoli (...) hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi*". I capaci ed i meritevoli, che hanno fatto affidamento sulla valutazione del proprio merito scolastico prevista dalla legge, sono esattamente i soggetti penalizzati dal decreto legge: costoro infatti si sono visti sottrarre con decretazione d'urgenza quel punteggio sul quale oramai contavano pienamente e che era stato loro attribuito automaticamente all'iscrizione alla prova.

- Sui principi di parità di trattamento, di uguaglianza, di legittimo affidamento e di certezza del diritto, in quanto al momento dell'effettuazione delle prove alla ricorrente era stato richiesto di rispondere ai quesiti sulla base di criteri differenti da quelli successivamente applicati per predisporre le graduatorie.

Sulla base di questi rilievi la scelta fatta dal legislatore sembra irragionevole e posta in violazione degli indicati articoli della Costituzione: ne deriva che, sotto questi aspetti, la questione di legittimità non sembra manifestamente infondata.

**b.2) Illegittimità costituzionale del decreto legge, anche per come modificato in sede di conversione, per irragionevolezza rispetto alla l. n. 1/2007 ed al d. lgs. n. 21/2008, art. 1.**

La scelta del legislatore è affetta da illegittimità costituzionale altresì per irragionevolezza rispetto alla legge 1/2007 – non abrogata – ed allo stesso d.lgs. n. 81/2008, art. 1, anch'esso vigente, che stabiliscono chiaramente quale debba essere la direttrice di azione dello Stato nel settore: *“la valorizzazione dei risultati scolastici degli studenti ai fini dell'ammissione ai corsi di laurea di cui all'articolo 1 della legge 2 agosto 1999, n. 264”*. Ebbene, la scelta del legislatore (dell'urgenza) che ha posto nel nulla l'unico strumento previsto per la valorizzazione del merito scolastico, sembra rivelarsi anche sotto questo profilo irragionevole e dunque contraria all'art. 3 della Costituzione.

**b.3) Illegittimità costituzionale del decreto legge, anche per come modificato in sede di conversione, per violazione dell'art. 24 e dell'art. 25 della Costituzione.**

L'art. 20 del d. l. n. 103/2013, anche per come convertito, è una c.d. legge-provvedimento e sottrae ai soggetti incisi dal provvedimento il loro diritto naturale ad un giudice ordinario, sia esso civile o amministrativo.

L'Amministrazione che si fosse avveduta di una nuova valutazione dell'interesse pubblico, o dell'illegittimità dei criteri di selezione o

valutazione adottati avrebbe dovuto adottare provvedimenti di riesame, nelle forme della revoca o dell'autotutela, censurabili in sede giurisdizionale.

L'intervento del potere legislativo ha sottratto, in spregio alle garanzie previste dalla Costituzione, la tutela giurisdizionale ordinaria al ricorrente che si vede in questa sede costretto a formulare istanza affinché codesto On.le Giudice sollevi questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale.

Anche per questa ragione il decreto legge si palesa incostituzionale, e la questione quindi non è manifestamente infondata.

**b.4) Illegittimità del decreto legge per plurime violazioni formali dell'art. 77 della Costituzione.**

b.4.1) Dispone l'art. 77, c. 2, della Costituzione, che *“Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.”*

Il Governo ha violato il procedimento di formazione della fonte normativa assistita da forza di legge ed il decreto legge è quindi viziato proceduralmente da incostituzionalità.

La stampa, i comunicati del Ministero, e lo stesso decreto attestano che l'atto è stato adottato in data 9 settembre 2013, in corso di svolgimento delle prove d'ammissione durante il 25° Consiglio dei Ministri.

Il decreto, tuttavia, è stato presentato per la conversione solo il 12 settembre 2013 alla Camera dei Deputati, nel giorno della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della Repubblica, come risulta dai sistemi informativi della stessa Camera. Il disegno di legge (di conversione) è stato assegnato secondo il Regolamento alla Commissione permanente Affari costituzionali ed ha assunto il n. C. 1574.

Tanto rappresenta una grave violazione della funzione di controllo del Parlamento che, proprio a motivo dei presupposti di necessità ed urgenza

che devono assistere la decretazione d'urgenza, non può vedersi presentati i decreti legge con ritardo, per altro verso immotivato.

Per altro, oggi che, sotto altro profilo, le garanzie sostanziali di controllo parlamentare sulla decretazione d'urgenza sono sempre meno effettive, ben deve essere pienamente valorizzata almeno la clausola formale del procedimento di formazione.

Infatti, lasciando che il Governo consenta al passaggio di un periodo di tempo indefinito tra adozione e presentazione alle Camere, si muta la stessa struttura della fonte del diritto in esame: l'art. 77 Cost. deve invece essere interpretato restrittivamente, come giustamente sta facendo sin dalla nota sentenza n. 360/1996 sul divieto di reiterazione di decreti legge, la Corte costituzionale.

Ancora, ed in definitiva, se intercorre un lasso di tempo eccessivo tra deliberazione del Consiglio dei Ministri e presentazione alle Camere si rende il provvedimento oggetto di trattative con plurime parti politico-istituzionali snaturando l'efficacia d'urgenza del decreto.

Anche per questa ragione il decreto legge n. 104/2013, art. 20, si palesa costituzionalmente illegittimo.

**b.4.2) Ulteriore vizio formale:** adozione di norma necessaria ed urgente con atto successivo alla presentazione del decreto alla Camera dei deputati.

La norma di cui all'odierno art. 20 del d.l. 104/2013 è stata adottata dal Governo in data successiva a quella di presentazione al Parlamento, mediante l'utilizzo di un c.d. Avviso di rettifica apparso in Gazzetta Ufficiale il 16 settembre, e dunque ben 4 giorni dopo la presentazione del decreto alle Camere.

In verità, l'ulteriore intervento così effettuato non ha nulla della mera correzione di errore materiale atteso che, invece, ha comportato una sostanziale modifica della disciplina normativa introdotta con il decreto.

L'originario decreto, entrato in vigore il 12 settembre, era applicabile solo al seguente oggetto: "agli esami di ammissione già indetti e non ancora conclusi alla data di entrata in vigore del presente decreto".

Il decreto, come modificato mediante Avviso di rettifica, ha invece come oggetto: “le procedure relative agli esami di ammissione già indette e non ancora concluse alla data di entrata in vigore del presente decreto”.

La modifica non è di poco momento atteso che il decreto viene mutato, con l’Avviso di rettifica che non è fonte del diritto prevista dalla Costituzione, nel suo oggetto di applicazione e non già in un mero dettaglio o errore materiale.

Si passa da disciplinare “gli esami (..) non conclusi” a disciplinare “le procedure relative agli esami (...) non concluse”.

Basti rilevare che il decreto – nel tenore originario – aveva un oggetto specifico poi divenuto invece impossibile.

Nella nuova formulazione, introdotta a livello di legislazione primaria con un atto che non ha la necessaria natura di fonte del diritto, è stato mutato il campo di applicazione della norma, allargandolo a tutte le procedure non concluse relative ad esami di ammissione: vi rientra così anche l’esame di ammissione al Corso di Laurea in medicina e chirurgia, effettuato e concluso il 9 settembre, ben 7 giorni prima della pubblicazione dell’Avviso di rettifica, oltre a tutti gli esami per l’accesso a corsi di laurea ad accesso programmato.

Anche per tale ragione il decreto legge n. 104/2013, art. 20, nella forma modificata dall’Avviso di rettifica del 16 settembre 2013, sembra incostituzionale per grave violazione dell’art. 77 cost.

**b.4.3)** In ordine alla sussistenza del requisito dell’urgenza.

Dubbi non possono che sussistere anche circa la sussistenza del requisito dell’urgenza, la cui assenza ridonderebbe anch’essa in violazione dell’art. 77 della Costituzione.

La valutazione dei titoli presentati all’accesso alla selezione poteva essere effettuata senza alcuna urgenza atteso che il punteggio in parola, come era già pienamente identificabile *ex ante*, rimaneva chiaramente scorporabile *ex post*.

Nessuna esigenza di urgenza (o di necessità) caratterizza l'intervento normativo che avrebbe potuto ottenere esattamente lo stesso risultato se adottato con legge formale del Parlamento.

Anche per questa ragione, quindi, sembra sussistere la violazione della Costituzione.

**b.4.4)** Le suddette censure permangono valide anche in seguito all'adozione della legge di conversione, il cui effetto sanante non si può certo estendere alle violazioni della costituzione attinenti alla assenza dei presupposti o al procedimento di formazione della fonte del diritto.

Ammettendo l'ipotesi contraria, si rimetterebbe alla volontà politica della maggioranza formata nelle Camere il potere di certificare la conformità a Costituzione del procedimento di formazione del decreto legge, che è fonte primaria del diritto e contro il quale i cittadini hanno ben pochi mezzi di tutela, specie in fase di *reale* urgenza.

**b.5) Illegittimità costituzionale per violazione della dignità delle persone.**

Infine occorre rilevare che l'incisione del cardine della certezza del diritto e dell'affidamento nello Stato di diritto comportano un gravissimo *vulnus* alla dignità morale delle persone che rimangono spaesate ed impotenti.

Non si tratta di "elusori" di norme o abusivi sfruttatori delle lacune del sistema: si tratta di giovanissimi cittadini che – dopo essersi formati ed eventualmente avere investito l'estate del loro diploma per prepararsi all'esame di ammissione al corso di laurea in medicina e chirurgia – si sono visti modificare le regole dopo lo svolgimento delle prove scritte.

L'introduzione per legge di una normativa che alteri lo svolgimento di una procedura concorsuale il giorno stesso della prova, ed entri in vigore successivamente, senza confronto né motivazione espressa, comporta violazione della dignità delle persone: ne deriva la violazione dell'art. 2 della Costituzione.

Anche in questo senso, dunque la proposta questione non è manifestamente infondata.

**b.6) Illegittimità costituzionale della legge di conversione per violazione del principio di ragionevolezza e per palese disparità di trattamento.**

La stessa legge di conversione, n. 128/2013, nella parte in cui esclude l'utilità di rinunce e scorrimenti per il funzionamento della clausola di salvezza dall'abrogazione espressa al primo comma dell'art. 20 del decreto legge, è incostituzionale perché irragionevole e discriminatoria e dunque in violazione dell'art. 3 e 34 della Costituzione.

La discriminazione in quella sede introdotta è infatti basata su un parametro che, pur sembrando apparentemente ragionevole, si dimostra immediatamente discriminatorio quando calato nella specifica realtà delle graduatorie di Medicina e Chirurgia per il 2013.

Infatti, in base alla legge di conversione, nell'ambito delle graduatorie a carattere nazionale dove i candidati TUTTI IDONEI ENTRO IL 10.157° POSTO e TUTTI ALTRETTANTO CERTI DI OTTENERE UNA SEDE DI STUDIO taluni candidati sono stati discriminati in base alla loro prima sede indicata, come se non fosse il sistema stesso basato su una pluralità di opzioni di sede, sull'unica base nazionale dell'idoneità al Corso di Laurea per sole ragioni di merito.

Sembra quasi che l'ammissione a seguito di scorrimento avvenga per ragioni diverse dal merito: in realtà lo scorrimento avviene solo perché si liberano posti e chi è idoneo RIMANE idoneo solo per suo merito.

Il Parlamento quindi ha violato la Costituzione perché tra soggetti parimenti idonei ha "salvato" solo la posizione di chi ottenesse direttamente una sede, senza tenere conto che le rinunce e gli scorrimenti sono del tutto fisiologici e nel sistema della graduatoria nazionale unica non comportano necessariamente che soggetti precedentemente non idonei divengano tali.

Così infatti il caso della Sig.ra Morreale che idonea era e, se "salvata" dalla nuova norma semplicemente rimarrebbe idonea per esclusive ragioni di merito.

**b.7) Illegittimità costituzionale della legge di conversione per violazione del principio di ragionevolezza e per palese disparità di trattamento sotto altro profilo.**

La stessa legge di conversione, n. 128/2013, nella parte in cui esclude l'utilità di rinunce e scorrimenti per il funzionamento della clausola di salvezza dall'abrogazione espressa al primo comma dell'art. 20 del decreto legge, è incostituzionale perché irragionevole e discriminatoria e dunque in violazione dell'art. 3 e 34 della Costituzione.

L'istituto giuridico della graduatoria è per sua natura funzionale all'esigenza di selezione di un determinato numero di persone: ciò che ha ovviamente rilievo è il punteggio ottenuto dal candidato.

La graduatoria, formata sulla base di tale punteggio, è unitaria per tutti i circa 80.000 candidati.

I posti a concorso sono (*rectius*, erano) 10.157.

Tutti coloro che partecipavano avevano diritto, in base al loro punteggio, di essere utilmente classificati se rientranti entro le prime 10157 posizioni libere, non entro le prime 10.157 posizioni *tout court*.

In altri termini, non si deve cadere in un equivoco. La posizione soggettiva di chi partecipi ad un concorso comprende in sé il diritto soggettivo di godere delle rinunzie dei concorrenti posizionati in posizione migliore.

Non si tratta, infatti di un giudizio di idoneità, nel quale la Commissione dispone del potere di non ammettere taluno che difetti dei requisiti minimi di competenza: in astratto, se tutti rinunziano, può essere infatti ammesso agli studi anche l'ultimo dei circa 80.000 candidati.

Si pensi, ad esempio, al candidato primo dei non ammessi: questi ha tutto il diritto di vedersi riconosciuto il diritto a subentrare nel posto reso disponibile da un candidato vincitore e rinunciante.

Orbene, con la legge di conversione del decreto legge, il Parlamento, nel lodevole intento di evitare le conseguenze più immediate dell'intervento normativo del Governo, ha inciso gravemente il principio di par condicio tra

i concorrenti impedendo l'utilità di rinunce e scorrimenti e, così, trasformando un giudizio di ammissione in un giudizio di idoneità.

Con il paradossale ed irragionevole effetto che, in fine, sono ammessi, come si è illustrato in premessa, soggetti in possesso di un punteggio inferiore a quello della ricorrente Sig.na Morreale.

\* \* \*

#### **Sulla tutela cautelare.**

##### **Sul *fumus boni iuris*.**

Il Tribunale si trova investito di una questione monitoria che, processualmente, non è di poco momento. Occorre infatti valutare interinalmente, con efficacia esecutiva e fatto salvo l'appello cautelare, il *fumus boni iuris* in relazione alla futura pronunzia della Corte costituzionale, valutando altresì la stessa proposizione della questione di legittimità costituzionale.

Contrariamente all'uso – che rinvia ai motivi del ricorso quanto alla pregnanza del *fumus* - questa difesa deve quindi svolgere alcune brevi ed ulteriori considerazioni a supporto dell'allegata questione di legittimità costituzionale.

Il cardine di questa, in sede monitoria, risiede nella lesione irragionevole dell'affidamento del privato: irragionevole perché inconferente con i valori espressi dalla Costituzione.

Come si è detto, la giurisprudenza della Corte non fa divieto al Parlamento di introdurre normative retroattive e sfavorevoli. Tuttavia tale potere – come più in generale ogni produzione normativa - incontra il limite della ragionevolezza della scelta compiuta rispetto al fine ed alla situazione di fatto.

Nel caso di specie, ulteriori limiti paiono *ictu oculi* essere il buon andamento dell'azione amministrativa, il principio di eguaglianza sostanziale ed il principio di meritevolezza negli studi.

In disparte la pur censuranda “*babele*” dell'azione amministrativa che ha visto succedersi, con riferimento allo stesso fatto, in un anno tre normative

differenti, imprecisioni e incertezze: in particolare, la penalizzazione sostanziale dell'affidamento degli studenti particolarmente meritevoli sembra deporre per la patente violazione del cardine di ragionevolezza.

Appare infatti del tutto irrazionale modificare una disciplina in contemporanea con il materiale svolgimento delle prove modificandola a danno degli studenti più meritevoli, e poi, ancora, introdurre criteri per i quali solo alcuni dei soggetti originariamente idonei sono "ripescati" da una graduatoria dove invece tutti i 10.157 vincitori dovevano essere considerati nella stessa identica situazione di meritevolezza.

### ***Sul periculum.***

La mancata iscrizione nella graduatoria nazionale è foriera di gravissimo danno.

E ciò non solo per l'immediata constatazione del grave danno derivante dell'impossibilità di iscrizione al Corso di Laurea in Medicina e chirurgia, il quale pure necessiterebbe di ben maggiore tranquillità per essere proficuamente frequentato.

Vi è che, in carenza di iscrizione, gli altri soggetti della graduatoria formulano scelte e occupano sedi generando, a cascata, l'esaurimento dei posti disponibili presso le sedi di elezione della candidata.

Ne deriva che se, all'esito del presente ricorso, la candidata dovesse risultare vittoriosa, si troverebbe non solo ad essere iscritta con molto ritardo, probabilmente anni, ma anche a vedersi iscritta in una sede del tutto differente rispetto a quella che sarebbe stata nelle sue possibilità.

\* \* \*

Per tutte le ragioni sopra esposte, codesto On.le Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, voglia:

a) in via cautelare:

- sospendere l'efficacia delle graduatorie nazionali impugnate, ordinando all'Amministrazione di consentire l'immatricolazione in soprannumero (con riserva dell'esito del giudizio) alla candidata Sig.na Francesca Morreale presso la Facoltà di medicina e chirurgia dell'Università di Genova, sulla

base del punteggio spettante in forza della piena applicazione del decreto ministeriale n. 449 del 12 giugno 2013 e del Bando di ammissione dell'Università degli Studi di Genova.

b) nel merito:

- sollevare questione di legittimità costituzionale del decreto legge n. 104/2013, art. 20, per come convertito con modificazioni in legge n. 128/2013, nei termini di cui in motivazione.

- accogliere il ricorso annullando i provvedimenti tutti in epigrafe meglio indicati.

Con vittoria di spese, diritti ed onorari del presente giudizio.

Roma, 23 dicembre 2013

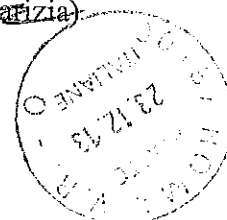
  
Avv. Paolo Clarizia

### RELATA DI NOTIFICA

Io sottoscritto Avv. Paolo Clarizia, all'uopo autorizzato ai sensi dell'art. 7 della legge 21 gennaio 1994 n. 53, con provvedimento del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma numero 595 del 2010 rilasciato il 4 novembre 2010, ho notificato per conto della **Sig.ra Francesca Morreale** copia del suesteso atto a:

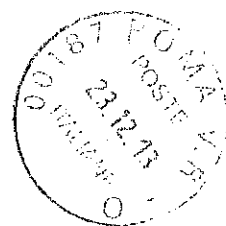
**1) Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca**, in persona del Ministro *pro tempore*, domiciliato per la carica presso la sede in Roma, Piazza J. F. Kennedy, n. 20 (CAP 00199), ivi inviandone copia conforme a mezzo raccomandata a.r. n. **76528904795-1** spedita dall'Ufficio Postale di Roma ..... nella data risultante dal timbro postale (n. d'ordine **132**);

  
(Avv. Paolo Clarizia)




2) **Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca**, in persona del Ministro *pro tempore*, domiciliato *ex lege* presso l'Avvocatura Generale dello Stato in Roma, Via dei Portoghesi n.12 (CAP 00186), ivi inviandone copia conforme a mezzo raccomandata a.r. n. **76528904796-2** spedita dall'Ufficio Postale di Roma ..... nella data risultante dal timbro postale (n. d'ordine **133**);

  
(Avv. Paolo Clarizia)



3) **Università degli Studi di Genova**, in persona del Magnifico Rettore *pro tempore*, domiciliato per la carica presso la sede in Genova, Via Balbi, n. 5 (CAP 16126) ivi inviandone copia conforme a mezzo raccomandata a.r. n. **76528904797-3** spedita dall'Ufficio Postale di Roma ..... nella data risultante dal timbro postale (n. d'ordine **134**);

  
(Avv. Paolo Clarizia)



4) **Sig. Giovanni Benanti**, residente in Salita Pietraminuta 19/4A, Genova (CAP 16136), ivi inviandone copia conforme a mezzo raccomandata a.r. n. **76528904798-4** spedita dall'Ufficio Postale di Roma ..... nella data risultante dal timbro postale (n. d'ordine **135**).

  
(Avv. Paolo Clarizia)



V. Raccomandata

76528904795-1



Posteitaliane

EP0489 - Mod. 22 AG - MOD. 04001 (ex 4011) - St. [4] Ed. 03/04

Accettazione **RACCOMANDATA**

RICEVUTA

È vietato introdurre denaro e valori nelle raccomandate: Poste Italiane SpA non ne risponde

Si prega di compilare a cura del mittente a macchina o in stampatello

R. dell' Istituzione, dell' Università e della Ricerca, in pers. R. in pers. domo		
DESTINATARIO	R. in pers. domo	
VIA / PIAZZA	Via S. F. Kennedy	
C.A.P.	00196	PROV. ROMA

Mittente		
Avv. PAOLO CLARIZIA		
Via Principessa Clotilde, 2		
VIA / PIAZZA	00196 ROMA	N° CIV.
C.A.P.	Tel. 06/3611486 - Fax 06/32609846	

SERVIZI ACCESSORI RICHIESTI	<input type="checkbox"/> A.R.
Contrassegnare la casella interessata	

Fraz. 55001 Sez. 16 Operaz. 0297  
 Causale: AG 23/12/2013 18:59  
 Peso gr.: 69 Tariffa € 8,55 Affr. € 8,55  
 Serv. Agg.: AR  
 Cont. AR: 766076182705  
 (accettazione manuale) TASSE

N. Raccomandata

76528904798-4



Posteitaliane

EP0795-EP0489 - Mod. 22 AG - MOD. 04001 (ex 4011) - St. [4] Ed. 03/04

Accettazione **RACCOMANDATA**

RICEVUTA

È vietato introdurre denaro e valori nelle raccomandate: Poste Italiane SpA non ne risponde

Si prega di compilare a cura del mittente a macchina o in stampatello

R. dell' Istituzione, dell' Università e della Ricerca, in pers. R. in pers. domo		
DESTINATARIO	R. in pers. domo	
VIA / PIAZZA	Via S. F. Kennedy	
C.A.P.	00196	PROV. ROMA

Mittente		
Avv. PAOLO CLARIZIA		
Via Principessa Clotilde, 2		
VIA / PIAZZA	00196 ROMA	N° CIV.
C.A.P.	Tel. 06/3611486 - Fax 06/32609846	

SERVIZI ACCESSORI RICHIESTI	<input type="checkbox"/> A.R.
Contrassegnare la casella interessata	

Fraz. 55001 Sez. 16 Operaz. 0298  
 Causale: AG 23/12/2013 19:00  
 Peso gr.: 70 Tariffa € 8,55 Affr. € 8,55  
 Serv. Agg.: AR  
 Cont. AR: 766076182670  
 (accettazione manuale) TASSE

N. Raccomandata

76528904797-3



Posteitaliane

EP0489 - Mod. 22 AG - MOD. 04001 (ex 4011) - St. [4] Ed. 03/04

Accettazione **RACCOMANDATA**

RICEVUTA

È vietato introdurre denaro e valori nelle raccomandate: Poste Italiane SpA non ne risponde

Si prega di compilare a cura del mittente a macchina o in stampatello

R. dell' Istituzione, dell' Università e della Ricerca, in pers. R. in pers. domo		
DESTINATARIO	R. in pers. domo	
VIA / PIAZZA	Via S. F. Kennedy	
C.A.P.	00196	PROV. ROMA

Mittente		
Avv. PAOLO CLARIZIA		
Via Principessa Clotilde, 2		
VIA / PIAZZA	00196 ROMA	N° CIV.
C.A.P.	Tel. 06/3611486 - Fax 06/32609846	

SERVIZI ACCESSORI RICHIESTI	<input type="checkbox"/> A.R.
Contrassegnare la casella interessata	

Fraz. 55001 Sez. 16 Operaz. 0301  
 Causale: AG 23/12/2013 19:02  
 Peso gr.: 70 Tariffa € 8,55 Affr. € 8,55  
 Serv. Agg.: AR  
 Cont. AR: 766076182681  
 (accettazione manuale) TASSE

N. Raccomandata

76528904796-2



Posteitaliane

EP0795-EP0489 - Mod. 22 AG - MOD. 04001 (ex 4011) - St. [4] Ed. 03/04

Accettazione **RACCOMANDATA**

RICEVUTA

È vietato introdurre denaro e valori nelle raccomandate: Poste Italiane SpA non ne risponde

Si prega di compilare a cura del mittente a macchina o in stampatello

R. dell' Istituzione, dell' Università e della Ricerca, in pers. R. in pers. domo		
DESTINATARIO	R. in pers. domo	
VIA / PIAZZA	Via S. F. Kennedy	
C.A.P.	00196	PROV. ROMA

Mittente		
Avv. PAOLO CLARIZIA		
Via Principessa Clotilde, 2		
VIA / PIAZZA	00196 ROMA	N° CIV.
C.A.P.	Tel. 06/3611486 - Fax 06/32609846	

SERVIZI ACCESSORI RICHIESTI	<input type="checkbox"/> A.R.
Contrassegnare la casella interessata	

Fraz. 55001 Sez. 16 Operaz. 0299  
 Causale: AG 23/12/2013 19:00  
 Peso gr.: 69 Tariffa € 8,55 Affr. € 8,55  
 Serv. Agg.: AR  
 Cont. AR: 766076182852  
 (accettazione manuale) TASSE

