

ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO

Ricorso

nell'interesse della Sig.ra 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 procura in calce al presente atto, 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;

Contro

a) 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;

b) 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

sig. Giovanni Benanti, residente in Salita Pietraminuta 19/4A, Genova (c.a.p. 16136).

per l'annullamento,

previa emissione di idonee misure cautelari:

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 20.873 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

Nella contorta vicenda che si porta all'attenzione di codesto On.le Collegio un dato deve rimanere fermo, a dispetto dell'affastellarsi e della continua modifica delle norme applicabili: applicando la *lex specialis* concorsuale vigente il giorno della prova d'esame la candidata odierna ricorrente **si sarebbe utilmente collocata al 8.607° posto** su 10.157 posti disponibili e, pertanto, avrebbe conseguito l'ammissione all'ambito corso di Laurea. In presenza di rinunce si sarebbe collocata in posizione ancora migliore.

Invece, **dapprima**, il Governo ha inciso, successivamente al materiale svolgimento delle prove concorsuali – per titoli ed esami – per l'accesso al Corso di studi in medicina e chirurgia, specificatamente sulla disciplina della valutazione dei titoli, attraverso l'esercizio – che si denuncia illegittimo – della decretazione di necessità ed urgenza, frustrando il legittimo affidamento dei soggetti che, appartenendo al venti per cento circa dei soggetti giudicati più preparati all'esame di maturità, dovevano vedersi valutato il percorso scolastico con un punteggio maggiore di 0 (zero) e che invece, a motivo dell'inusitato intervento normativo, hanno subito *ex abrupto* ampie penalizzazioni in graduatoria.

E l'azzeramento della valutazione dei titoli fu gravemente lesivo della sfera giuridico patrimoniale della ricorrente, in quanto – in ragione della diversa ponderazione di omissioni ed errori in sede di correzione – in funzione del maggior punteggio che credeva di aver maturato, non ha risposto alle domande sulle quali si sentiva più incerta. Avendo ottenuto 9 punti sulla base dei criteri di valutazione di titoli – letti all'inizio della seduta d'esame – , in base alla struttura dell'esame, infatti, non doveva rispondere alle domande sulle quali si riteneva incerta. Scoprire poi, all'uscita dall'esame, che il proprio punteggio sarebbe stato calcolato sulla base di regole diverse rappresenta un *vulnus* che ferisce *ictu oculi* l'affidamento nello Stato di diritto, oltre che la parità di trattamento dei candidati.

Quando poi, **in un secondo momento**, in sede di conversione, il Parlamento è finalmente intervenuto con l'obiettivo di ripristinare un principio di giustizia, è stata invece compiuta una **nuova e del tutto incomprensibile disparità di trattamento**.

Il Parlamento, infatti, non si è reso conto che, essendo la graduatoria del 2013, per la prima volta, a carattere nazionale, il criterio di selezione adottato in sede di conversione è del tutto un fuor d'opera: difatti se negli anni passati poteva accadere che un candidato munito di un punteggio basso solo grazie a rinunce o scorrimenti potesse essere ammesso in un singolo ateneo (e quindi, invece, un candidato con più alto punteggio rimanesse escluso) con il nuovo sistema della graduatoria unica nazionale ciò non può accadere perché i posti nazionali sono assegnati sulla base di una graduatoria nazionale unica di merito: **tutti i primi 10.157 candidati conseguono una sede di studio!**

Il Parlamento, in definitiva, quando ha inteso porre rimedio all'ingiustizia perpetrata dal Governo, ha errato perché **ha trattato situazioni eguali in modo diverso, senza alcun ragionevole criterio** e senza tenere conto del funzionamento delle graduatorie nazionali per l'accesso ai corsi di medicina e chirurgia.

* * *

Fatto

1- La Sig.ra Francesca Morreale si è diplomata nel corso dell'anno scolastico 2012/2013 al Liceo Classico Statale "C. Colombo" di Genova con votazione di 100/100.

2- La Sig.ra Francesca Morreale, con il pagamento dei diritti di segreteria e la compilazione del formulario su *internet* del Ministero della pubblica istruzione, dell'Università e della ricerca (nel prosieguo M.i.u.r.) alla pagina *universitaly*, si è iscritta alla prova di selezione per l'accesso al corso di studio ad accesso programmato in medicina e chirurgia, indicando quale sede per lo svolgimento della prova l'Università degli Studi di Genova.

3- Il giorno 9 settembre 2013, alle ore 11:00 del mattino, in contemporanea in tutto il territorio della Repubblica, si è tenuta la prova di selezione mediante quesiti a risposta multipla, con cinque risposte per ogni quesito.

4- All'inizio della prova, come in ogni prova selettiva pubblica, sono state lette le norme inerenti lo svolgimento del concorso, la valutazione dei titoli e la formazione della graduatoria.

5- Alla prova la Sig.ra Francesca Morreale rispondeva correttamente a 24 errava a 5 non rispondeva a 31 È opportuno, in punto di fatto, sottolineare come i candidati ad una prova selettiva organizzata sulla base di *test* a risposta multipla dove la correzione è ponderata con valori differenti tra risposte esatte, omesse o errate, sono tenuti a ragionare strategicamente in ordine alla eventualità di dare risposte alle domande su cui siano incerti. La penalizzazione è infatti maggiore per l'errore piuttosto che per l'omissione (nel caso di specie, errore -0,4; omissione 0).

Ne deriva che tutti i candidati che sapevano di avere diritto alla favorevole valutazione dei titoli, quando si sentivano più incerti, hanno preferito non rispondere, e la Sig.ra Morreale, con un bagaglio di 9 punti legittimamente guadagnato e certificato, ha operato in questo senso.

6- All'uscita dalla prova di selezione, apparivano notizie di stampa (solo il giorno successivo seguite da un comunicato del Ministero circa "*quanto approvato nella seduta del 9 settembre*") secondo le quali il Consiglio dei

Ministri aveva adottato un atto (all'epoca di forma ignota) che implicava la cancellazione della valutazione dei titoli: misura che colpiva esclusivamente gli studenti, particolarmente meritevoli, che avevano ottenuto un punteggio all'esame di maturità particolarmente alto.

7- E' opportuno, a questo punto, illustrare **la normativa di riferimento**.

7.1- Norme sulla programmazione degli accessi.

Il corso di laurea in medicina e chirurgia rientra tra quelli ad accesso programmato a livello nazionale, rimettendo la legge al Ministero la determinazione dei posti disponibili.

Dispone in questo senso l'art. 1 della l. 2 agosto 1999, n. 264, ove si legge:

“1. Sono programmati a livello nazionale gli accessi: a) ai corsi di laurea in medicina e chirurgia, [...] in conformità alla normativa comunitaria vigente e alle raccomandazioni dell'Unione europea che determinano standard formativi tali da richiedere il possesso di specifici requisiti”.

Prevede poi l'art. 4 della medesima l. n. 264/1999: *“1. L'ammissione ai corsi di cui agli articoli 1 e 2 è disposta dagli atenei previo superamento di apposite prove di cultura generale, sulla base dei programmi della scuola secondaria superiore, e di accertamento della predisposizione per le discipline oggetto dei corsi medesimi, con pubblicazione del relativo bando almeno sessanta giorni prima della loro effettuazione, garantendo altresì la comunicazione dei risultati entro i quindici giorni successivi allo svolgimento delle prove stesse. Per i corsi di cui all'art. 1, comma 1, lettere a) [corso di laurea in medicina e chirurgia] e b), il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica determina con proprio decreto modalità e contenuti delle prove di ammissione, senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato”.*

7.2- Norme sul raccordo scuola università e valorizzazione del merito studentesco.

La legge 11 gennaio 2007, n. 1, recante *“Disposizioni in materia di esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore e delega al Governo in materia di raccordo tra la scuola e le università”* ha

introdotto una complessiva disciplina di riordino dell'esame di Stato delegando il Governo a disciplinare forme di raccordo tra scuola secondaria superiore ed università, valorizzando il merito scolastico.

Così si legge all'art. 2 della predetta l. n. 1/2007, rubricato "*Delega in materia di percorsi di orientamento, di accesso all'istruzione post-secondaria e di valorizzazione di risultati di eccellenza*)" che "il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi [...] uno o più decreti legislativi finalizzati a:

a) [...];

b) *potenziare il raccordo tra la scuola, le istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica e le università ai fini di una migliore e specifica formazione degli studenti rispetto al corso di laurea o al corso di diploma accademico prescelto;*

c) *valorizzare la qualità dei risultati scolastici degli studenti ai fini dell'ammissione ai corsi di laurea universitari di cui alla legge 2 agosto 1999, n. 264;*

d) *incentivare l'eccellenza degli studenti, ottenuta a vario titolo sulla base dei percorsi di istruzione.*

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono emanati con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) *per i decreti legislativi di cui alla lettera a) [...];*

b) *per i decreti legislativi di cui alla lettera b), prevedere apposite modalità per favorire e sostenere la partecipazione degli istituti di istruzione secondaria superiore alle prove di verifica dell'adeguata preparazione iniziale degli studenti di cui all'articolo 6, comma 1, del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 22 ottobre 2004, n. 270, e per il soddisfacimento degli eventuali obblighi formativi universitari;*

c) *per i decreti legislativi di cui alla lettera c), prevedere che una quota del punteggio degli esami di ammissione ai corsi universitari di cui all'articolo 1 della legge 2 agosto 1999, n. 264, sia assegnata agli studenti che abbiano*

conseguito risultati scolastici di particolare valore, nell'ultimo triennio e nell'esame di Stato, anche in riferimento alle discipline più significative del corso di laurea prescelto, definendo altresì, in detti decreti, i criteri volti a valorizzare le discipline tecnico-scientifiche;

d) per i decreti legislativi di cui alla lettera d), prevedere incentivi, anche di natura economica, finalizzati alla prosecuzione degli studi, anche nell'ambito dell'istruzione e formazione tecnica superiore, e definire le modalità di certificazione del risultato di eccellenza;

e) i decreti legislativi di cui alle lettere a) e d) sono adottati sentita [...].

3. Il Ministro della pubblica istruzione presenta ogni tre anni al Parlamento una relazione sull'andamento degli esami di Stato.

4. [...]

5. [...]

6. Ulteriori disposizioni, correttive e integrative dei decreti legislativi di cui al presente articolo possono essere adottate, sulla medesima proposta di cui al comma 1, con il rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi e con le stesse procedure, entro diciotto mesi dalla data della loro entrata in vigore.”

In esercizio della delega il Governo ha emanato il d. lgs. 14 gennaio 2008, n. 21, recante “*Norme per la definizione dei percorsi di orientamento all'istruzione Universitaria e all'Alta formazione artistica, musicale e coreutica, nonché per la valorizzazione dei risultati scolastici dei candidati ai fini dell'Ammissione ai corsi di laurea universitari ad accesso programmato di cui all'articolo 1 della della legge 2 agosto 1999, n. 264, a norma dell'art. 2, comma 1, lettere a), b) e c) della legge 11 gennaio 2007, n. 1*”

Dispone difatti l'art. 1 del d. lgs. n. 21/2008: “*1. Il presente decreto disciplina, ai sensi dell'articolo 2, commi 1, lettere a), b) e c) e 2, lettere a), b) e c), della legge 11 gennaio 2007, n. 1, la realizzazione dei percorsi di orientamento finalizzati alla scelta dei corsi di laurea universitari e dei corsi dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, 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, (...)."

Prevedeva poi, sino al 12 settembre 2013, l'art. 4 del d.lgs. n. 21/2008, rubricato *"Valorizzazione della qualita' dei risultati scolastici ai fini dell'accesso ai corsi di laurea universitari di cui all'articolo 1 della legge 2 agosto 1999, n. 264"* che:

"1. Il punteggio massimo degli esami di ammissione ai corsi universitari, di cui all'articolo 1 della legge 2 agosto 1999, n. 264, e' di 100 punti.

2. Nell'ambito di tale punteggio 90 punti sono assegnati sulla base del risultato del test di ingresso e 10 punti sono assegnati agli studenti che abbiano conseguito risultati scolastici di particolare valore, appositamente certificati ai sensi dell'articolo 5, nell'ultimo triennio continuativo e nell'esame di Stato.

3. I 10 punti assegnati ai risultati conseguiti nel percorso scolastico sono determinati sulla base dei seguenti, elementi:

a) la media complessiva, non inferiore a sette decimi, dei voti ottenuti negli scrutini finali di ciascuno degli ultimi tre anni di frequenza della scuola secondaria superiore, ivi compreso lo scrutinio finale dell'ultimo anno di corso per l'ammissione all'esame di Stato; nel caso di studenti che abbiano ottenuto l'accesso all'esame di stato al termine del quarto anno - per merito o per frequenza di percorsi scolastici quadriennali - si prende in considerazione l'ultimo biennio;

b) la valutazione finale conseguita nell'esame di Stato, al termine dell'istruzione secondaria superiore, dal 20 per cento degli studenti con la votazione piu' alta attribuita dalle singole commissioni, e comunque non inferiore a 80 su 100. Il punteggio di cui alla presente lettera puo' essere assegnato anche per scaglioni, in relazione alla valutazione finale conseguita dallo studente;

c) [abrogato nel 2008].

d) le votazioni, uguali o superiori agli otto decimi, conseguite negli scrutini finali di ciascuno degli ultimi tre anni in discipline, predefinite nel bando di

accesso a corsi universitari, che abbiano diretta attinenza o siano comunque significative per il corso di laurea prescelto.

4. I punteggi da attribuire sulla base degli elementi di cui al comma 3 sono individuati, per i corsi di cui all'articolo 1, comma 1, lettere a) e b), della legge 2 agosto 1999, n. 264, con decreto del Ministro dell'universita' e della ricerca adottato ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della stessa legge, e, [...]. Con lo stesso decreto possono essere stabilite anche ulteriori modalita' per definire l'attribuzione dei punteggi nei casi in cui non possono essere utilizzati in tutto o in parte gli elementi di cui al comma 3. Il Ministro ed i singoli atenei, per quanto di competenza, provvedono alla adeguata valorizzazione della lode ottenuta dagli studenti nella valutazione finale dell'esame di Stato.

5. Il Ministero della pubblica istruzione, entro la fine dell'anno scolastico, rende pubblici per ciascuna commissione di esame finale di Stato che abbia operato nella scuola statale o paritaria, sia la distribuzione, per fasce di punteggi, delle valutazioni conseguite dagli studenti nel predetto esame, sia il numero di studenti che rientrano nella condizione indicata nel comma 3, lettera b).

Pochi mesi dopo, l'applicazione della predetta disposizione fu posticipata sino all'anno accademico 2011-12 e poi, nel 2011, fu posticipata di altri due anni sino all'anno accademico 2013-2014. Infatti dapprima intervenne il decreto legge n. 87 del 6 giugno 2008 (conv.), c. 9 e, poi, il decreto legge n. 216/2011 (conv.), art. 8, c. 2.

7.3 - Normativa regolamentare, *lex specialis* e bando.

Per l'anno accademico 2013-2014 il Ministero si è attivato per tempo all'emanazione della normativa secondaria che consentisse il regolare svolgimento della prova.

7.3.1. Il decreto ministeriale del 24 aprile 2013, n. 334, relativo alle *“Modalità e contenuti delle prove di ammissione ai corsi di laurea ad accesso programmato a livello nazionale per l'a.a. 2013-2014”* prevedeva:

- a) lo svolgimento delle prove di accesso al corso di laurea in medicina e chirurgia il 23 luglio 2013 (pochi giorni dopo la fine degli esami di Stato!).
- b) all'art. 10, c. 3, lett. b), un sistema di valutazione dei titoli, cioè dei risultati scolastici ottenuti nel corso delle scuole secondarie superiori.

7.3.2 Il decreto ministeriale n. 334/2013 fu revocato mediante sostituzione espressa con il decreto ministeriale 12 giugno 2013, n. 449, recante il medesimo oggetto.

Tale decreto ministeriale, unitamente ai suoi dettagliati allegati, rappresenta la *lex specialis* del concorso in quanto, dopo aver ripartito i 10.157 posti disponibili tra le varie Università, dispone in ordine a modalità e contenuti delle prove di ammissione: i singoli bandi di concorso avendo come oggetto elementi di minore rilievo e dovendosi in larga parte conformare a quanto stabilito negli allegati del decreto medesimo. Il Bando dell'Università di Genova non fa eccezione riportando esattamente quanto previsto in ordine all'accesso al corso di laurea in medicina e chirurgia.

In particolare, per quanto in questa sede rileva, il decreto stabiliva la data della prova d'esame al Corso di laurea in medicina e chirurgia al 9 settembre 2013, e modificava sostanzialmente, in modo da renderlo più lineare, il meccanismo di valutazione dei titoli.

In particolare, per semplificare gli oneri burocratici, si sostituiva il complesso meccanismo di distribuzione percentili, con un meccanismo che premiava direttamente in ragione del voto ottenuto all'esame di Stato chi aveva superato l'ottantesimo percentile.

Da tale forma di valutazione dei titoli derivava l'attribuzione di un punteggio variabile tra 1 e 10 punti, che si sommava a quello ottenuto in sede d'esame: il candidato meritevole quindi sommava al risultato del *test* un c.d. *bonus*, consistente nella valutazione del merito scolastico conseguito nel corso delle scuole superiori.

Il sistema, è bene sottolinearlo, prendeva a parametro la distribuzione di voti nella singola commissione d'esame (presupponendo quindi una intrinseca coerenza di giudizio e una naturale disparità tra le varie commissioni) e, poi,

il voto di maturità che, a sua volta, rappresenta, in virtù del sistema dei crediti scolastici ottenuti nel corso degli anni di studio nelle scuole superiori, una sintesi del percorso dello Studente.

7.4- Sulle modalità di formazione della graduatoria per l'Anno Accademico 2013-2014.

Per la prima volta le graduatorie del Corso di Laurea in Medicina e chirurgia non sono più formulate su base di Ateneo, bensì su base nazionale, per ovviare alle incongruenze e disparità di trattamento che il sistema precedente generava.

Infatti in tal senso dispone, per la prima volta, il decreto ministeriale n. 449/2013 che forma *lex specialis* di concorso, all'art. 10 (Graduatorie, Soglia di punteggio minimo e Valutazione delle prove), sub n. 6), ove si legge: *“Per i corsi di cui agli artt. 2 [Laurea in Medicina e Chirurgia, n. d. r.], (...) il Cineca, sulla base del punteggio totale, calcolato ai sensi del comma 3, redige una graduatoria nazionale per i candidati comunitari e stranieri residenti in Italia, di cui all'art. 26 della legge n. 189/2002, secondo le procedure di cui all'allegato 2”*.

Così non era negli anni passati, ove invece la graduatoria era su base di Ateneo e, quindi, per ulteriore singola sede di Corso o al più per macroarea regionale. Poteva accadere quindi che, in determinati Atenei, per poter essere ammessi, bastasse un punteggio che invece in altro Ateneo lasciava un candidato semplicemente escluso: ciò era chiaramente una violazione del principio di meritevolezza nelle procedure selettive.

Il nuovo sistema garantisce – mediante la graduatoria nazionale – che i soggetti collocati nei primi 10.157 posti siano destinatari di un posto in una università, con l'unica alea della sede – per la quale non sussiste alcuna limitazione.

Il c.d. scorrimento quindi – così come la semplice rinuncia – non determina il subentro di un candidato non idoneo bensì l'attribuzione della sede originariamente scelta o l'attribuzione di una differente sede.

Lo scorrimento, quindi, generato dal mero subentro nella sede avviene, specie con riferimento alla posizione della Sig.ra Morreale, sempre tra candidati posizionati utilmente in graduatoria.

In altri termini, il candidato posto al n. 8.607 ha la certezza di essere destinatario di una sede di studio, purché abbia semplicemente indicato un numero adeguato (ed illimitato) di sedi desiderate.

8- La Sig.ra Francesca Morreale aveva diritto, sulla base della *lex specialis*, a 9 punti in base alla valutazione legale dei suoi titoli di studio. In particolare, la giovane aveva ottenuto la votazione di 100/100 e nel corso dei tre ultimi anni di Scuola secondaria superiore aveva sempre ottenuto eccellenti risultati scolastici tali da garantirle l'attribuzione delle fasce più alte dei crediti formativi.

9- Il giorno 9 settembre 2013, alle ore 11:00 del mattino si è riunito il Consiglio dei Ministri, come risulta dall'Agenda *on line* del Governo.

In quella sede, come risulta dal comunicato stampa del M.I.U.R. del 10 settembre 2013 e dal testo del decreto legge 12 settembre 2013, il Governo ha adottato un decreto legge nell'ambito del quale, *inter alia*, ha adottato, sul presupposto della necessità ed urgenza, un provvedimento con il quale ha – non differito né modificato – bensì *tout court* abrogato l'art. 4 del d. lgs. n. 21/2008, e con esso ha dunque abrogato la valutazione del merito scolastico nell'accesso alle facoltà ad accesso programmato.

Ma ciò non basta.

L'art. 20 del decreto legge 12 settembre 2013, n. 104, non solo abroga l'art. 4 del d. lgs. n. 21/2008, ma dispone espressamente, con disposizione più volte modificata e di dubbia applicazione alla fattispecie in esame, che tale abrogazione incide retroattivamente sulla legge applicabile ad una procedura concorsuale che, in difetto di tanto, sarebbe stata retta dalla legge applicabile il giorno di emanazione del bando (cft. nel prosieguo Consiglio di Stato, Ad. Plen., n. 9/2011).

Ma occorre, anche su questo punto, andare con ordine, atteso che, da ultimo, anche tale profilo è stato attinto da – quantomeno - imprecisioni nella produzione della fonte normativa.

9.1- Il provvedimento d'urgenza, adottato nella seduta del Consiglio dei Ministri del 9 settembre 2013, è stato pubblicato in Gazzetta ufficiale n. 214 del 12 settembre 2013 con il seguente tenore: *“L'articolo 4 del citato decreto legislativo n. 4 del 2008 non e' applicato agli esami di ammissione ai corsi universitari gia' indetti e non ancora conclusi alla data di entrata in vigore del presente decreto”*.

Pertanto, il prefato art. 4 sarebbe dovuto essere applicato in relazione alla procedura *de qua* poiché l'esame era già concluso il giorno dell'entrata in vigore del decreto legge, il 12 settembre 2013.

Successivamente, con Avviso di rettifica del 16 settembre 2013 – dopo ben 7 giorni dall'esame e 4 giorni dalla presentazione del decreto alla Camera dei deputati –, in Gazzetta Ufficiale del 16 settembre 2013, n. 217, si è modificato radicalmente il tenore del provvedimento così disponendo:

“Nel decreto citato in epigrafe, pubblicato nella sopraindicata Gazzetta Ufficiale, alla pagina 19, all'articolo 20, comma 1, dove e' scritto: «L'articolo 4 del citato decreto legislativo n. 4 del 2008 non e' applicato agli esami di ammissione ai corsi universitari gia' indetti e non ancora conclusi alla data di...», leggasi: «L'articolo 4 del citato decreto legislativo non e' applicato alle procedure relative agli esami di ammissione ai corsi universitari gia' indette e non ancora concluse alla data di...».”

All'esito di tale ulteriore intervento, avvenuto il 16 settembre 2013, il testo del decreto legge n. 104/2013, art. 20, allo stato in attesa di conversione, risultava essere: *“L'articolo 4 del citato decreto legislativo non e' applicato alle procedure relative agli esami di ammissione ai corsi universitari gia' indette e non ancora concluse alla data di entrata in vigore del presente decreto”*.

Dalla tecnica di intervento è palese che gli Uffici del Ministero si sono resi conto che il decreto legge, per come originariamente approvato, fosse

inapplicabile alla formulazione delle graduatorie, anche in considerazione della correzione elettronica e non discrezionale degli elaborati d'esame.

10- In applicazione del sopracitato decreto legge come ulteriormente modificato con Avviso di rettifica sono state quindi formulate le graduatorie per l'accesso al corso di medicina e chirurgia, pubblicate *on line* il giorno 30 settembre 2013.

11- La Sig. Francesca Morreale, ottenendo 34 punti si è classificata al 20.873° posto. Con l'aggiunta dei 9 punti corrispondenti alla valutazione dei titoli si sarebbe classificata al 8.607° posto.

11.1- E' opportuno ribadire che, come detto nel precedente punto 7.4 del *fatto*, secondo le attuali modalità nazionali di svolgimento della selezione chiunque rientri nei posti disponibili ottiene la possibilità di iscriversi ad un corso di laurea in medicina e chirurgia, con l'unica *alea* della sede disponibile.

In altri termini il meccanismo si basa su una unica graduatoria nazionale che consente al candidato utilmente collocato di optare per la sede prescelta, nell'ambito (illimitato) di quelle che abbia indicato all'iscrizione.

In pratica, chi si trova nei primi 10.157 posti di graduatoria ottiene sempre una sede di studio sul territorio nazionale, purchè abbia semplicemente indicato un numero adeguato di sedi in subordine rispetto alla prima scelta. La Sig.na Francesca Morreale aveva indicato quale prima scelta l'Università di Genova, quale seconda Milano, quale terza Milano Bicocca, quale quarta Pavia e quale quinta Torino I.

Le diciture di "assegnato", "prenotato" o "in attesa", si riferiscono esattamente alla presa di possesso delle sedi da parte dei candidati comunque vincitori.

Le graduatorie quindi, nonostante il *nomen* di provvisorietà, in relazione alla posizione numerica assoluta dei candidati sono sostanzialmente definitive, **salvo rinunzie** degli aventi diritto: **gli scorrimenti, invece, riguardano solo la sede e non già il posizionamento di idoneità!**

12- Successivamente il decreto legge n. 104/2013 è stato convertito in legge 8 novembre 2013, n. 128, pubblicata in G. U. l'11 novembre 2013 ed in vigore dal giorno successivo 12 novembre.

13- Per l'effetto, la legge di conversione, mantenendo invariato l'art. 20, c. 1 del decreto legge n. 104 del 2013 e, quindi, l'innovazione rispetto alla *lex specialis* di concorso, introduce una nuova norma, compendiata nella seguente disposizione introdotta all'art. 20, c. 1-bis.

13.1- Dispone quindi l'art. 20 del d. l. n. 104/2013, convertito in legge n. 128/2013: "*Art. 20 – Corsi di laurea ad accesso programmato. 1. L'articolo 4 del decreto legislativo 14 gennaio 2008, n. 21 è abrogato. L'articolo 4 del citato decreto legislativo non è applicato alle procedure relative agli esami di ammissione ai corsi universitari già indette e non ancora concluse alla data di entrata in vigore del presente decreto.*

1-bis. I partecipanti agli esami di ammissione per l'anno accademico 2013/2014 ai corsi universitari di medicina e chirurgia, odontoiatria, medicina veterinaria nonché a quelli finalizzati alla formazione di architetto, che avrebbero avuto diritto al punteggio relativo alla valutazione del percorso scolastico ai sensi dell'articolo 10, comma 3, lettera b), del decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 12 giugno 2013, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 152 del 1° luglio 2013, e che, in assenza delle disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo, si sarebbero potuti iscrivere ai suddetti corsi in quanto sarebbero stati collocati in graduatoria entro il numero massimo di posti disponibili fissato dai relativi decreti ministeriali di programmazione, sono ammessi nel medesimo anno accademico 2013/2014 a iscriversi in sovrannumero, secondo il punteggio complessivo ottenuto e l'ordine di preferenza delle sedi indicate al momento dell'iscrizione al test d'accesso, nella sede alla quale avrebbero potuto iscriversi in base alla graduatoria di diritto che sarebbe

conseguita all'applicazione del suddetto decreto, in assenza di rinunce e scorrimenti di graduatoria. I suddetti partecipanti possono altresì scegliere di iscriversi in sovrannumero, nell'anno accademico 2014/2015, al primo o al secondo anno del corso di studi prescelto, secondo le previsioni del periodo precedente. Ove i suddetti partecipanti scelgano di iscriversi in sovrannumero nell'anno accademico 2014/2015, l'ammissione al primo o al secondo anno di corso è effettuata con il riconoscimento, da parte degli atenei, dei crediti già acquisiti nell'anno accademico 2013/2014 in insegnamenti previsti anche nel predetto corso di studi.

1-ter. Coloro che nell'anno accademico 2013/2014 si sono iscritti ai corsi di cui al comma 1-bis in una sede diversa da quella alla quale avrebbero avuto diritto ad iscriversi ai sensi del medesimo comma 1-bis possono trasferirsi nella suddetta sede nell'anno accademico 2014/2015, con il riconoscimento, da parte degli atenei, dei crediti già acquisiti nell'anno accademico 2013/2014 in insegnamenti previsti anche nel predetto corso di studi.

1-quater. Ai fini dei commi 1-bis e 1-ter, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, al termine delle immatricolazioni dell'anno accademico 2013/2014 relative alla graduatoria del 30 settembre 2013, riapre la procedura per l'inserimento del voto di maturità da parte di tutti i candidati che hanno ottenuto almeno 20 punti nel test d'accesso e che non abbiano provveduto al predetto inserimento entro i termini previsti dal citato decreto ministeriale 12 giugno 2013.

1-quinquies”.

14- Tale disposizione di legge introduce quindi un meccanismo di salvezza degli effetti della norma abrogata.

Tale meccanismo però ricollega il “ripescaggio” in soprannumero ad un elemento del tutto aleatorio e che genera una situazione del tutto irrazionale.

Tra i 10.157 candidati che erano idonei sono fatti salvi infatti i soli candidati che hanno indicato una sede di studio “capiente”, senza tenersi conto delle rinunzie e dei conseguenti scorrimenti.

Ma la posizione soggettiva dei candidati è identica, perché si tratta di soggetti tutti idonei che, nel regime originario, sarebbero stati tutti e comunque destinatari di un posto secondo l'ordine di merito.

Con l'applicazione di un tale perverso meccanismo, invece, accade che l'ordine di merito viene del tutto messo da parte.

E di conseguenza, in alcune università, come in quella di Genova, vengono iscritti soggetti con meno di 43 punti e negata l'iscrizione alla Sig.na Morreale, invece munita di 43 punti.

Sia chiaro: non si sostiene che con rinunce e scorrimenti si sarebbe dovuto consentire l'iscrizione a soggetti che, sia con l'applicazione del decreto legge n. 104, sia con l'applicazione della previgente disciplina, non si sarebbero potuti iscrivere.

Si sostiene invece che i primi 10.157, tutti e 10.157, avevano la certezza giuridica di essere destinatari di una sede di studio, salvo che loro stessi rinunciassero o non avessero indicato le stesse sedi: discriminare i soggetti in base al mero dato della loro prima opzione non tiene conto del fatto che tutti e 10.157 erano idonei vincitori e che, con le graduatorie nazionali, la sede indicata era elemento meramente accidentale.

Tanto premesso le graduatorie adottate il 30 settembre 2013 e quelle, non note, adottate in base anche alla norma introdotta in sede di conversione del d. l. n. 104/2013, si palesano illegittime e meritano di essere annullate per tutti i motivi di seguito esposti in

Diritto

I- Eccesso di potere per ingiustizia manifesta – Violazione della *lex specialis*.

La vicenda in oggetto si qualifica giuridicamente come introduzione di *ius superveniens* con applicazione immediata e quindi retroattiva nell'ambito di

una procedura selettiva, in deroga al noto principio per il quale lo *ius superveniens* non trova applicazione alle procedure selettive in atto, che sono rette invece dalla legge del momento di indizione.

Per illustrarne l'ingiustizia manifesta basti in questa sede richiamare gli assunti cui è pervenuta l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con sentenza del 24 maggio 2011, n. 9, secondo la quale qualsivoglia amministrazione pubblica non è in alcun modo ammessa a modificare, nel corso del procedimento di selezione, durante o dopo lo svolgimento delle prove, i criteri di selezione e viepiù i criteri di valutazione dei titoli, rimanendo fissata nei termini del bando la *lex specialis* applicabile alla selezione.

L'Adunanza Plenaria afferma, qualificando una disposizione normativa autoqualificata di interpretazione autentica come semplicemente retroattiva:

“è necessario richiamare i principi definiti da questo Consiglio in tema di jus superveniens in materia di concorsi pubblici per i quali le disposizioni normative sopravvenute in materia di ammissione dei candidati, di valutazione dei titoli o di svolgimento degli esami di concorso e di votazioni non trovano applicazione per le procedure in itinere alla data della loro entrata in vigore, in quanto il principio tempus regit actum attiene alle sequenze procedimentali composte di atti dotate di propria autonomia funzionale, e non anche ad attività (quale è quella di espletamento di un concorso) interamente disciplinate dalle norme vigenti al momento in cui essa ha inizio. Pertanto, mentre le norme legislative o regolamentari vigenti al momento dell'indizione della procedura devono essere applicate anche se non espressamente richiamate nel bando, le norme sopravvenienti per le quali non è configurabile alcun rinvio implicito nella lex specialis non modificano di regola i concorsi già banditi “a meno che diversamente non sia espressamente stabilito dalle norme stesse” (Sez. IV, 24 agosto 2009, n. 5032; 6 luglio 2004, n. 5018; Sez. VI, 12 giugno 2008, n. 2009)”.

Ne deriva che, secondo l'Adunanza Plenaria, solo utilizzando del potere legislativo primario è giuridicamente possibile incidere sull'andamento di

procedure concorsuali, assumendosi il Parlamento la sua responsabilità politica nei limiti della Costituzione.

In tal caso, infatti, la legge supera per specialità il principio generale della prevalenza della *lex specialis* ed il contemperamento tra affidamento del privato e ragionevolezza dell'intervento retroattivo del legislatore diviene questione di legittimità costituzionale della fonte normativa, tenendo ben conto che, in tali casi, si fa questione dei principi cardine dello Stato di diritto (come riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale nelle sentenze che si citano nel prosieguo).

Il Governo, usando il potere legislativo di necessità ed urgenza, esattamente questo ha fatto. Tuttavia, la manifesta irragionevolezza della condotta del Ministero e la violazione della *lex specialis* emergono palesi in quanto nel caso di specie sono stati modificati i criteri di valutazione dei titoli e delle prove quando l'esame era già concluso: e tale irragionevolezza, che interessa l'art. 20 comma 1 del decreto legge si riverbera, per ciò solo, sulla legge di conversione, anch'essa in parte qua irragionevole.

Tale modifica non ha consentito alla candidata, odierna ricorrente, di effettuare le prove conoscendo i criteri sulla base dei quali sarebbe stato valutato il proprio esame.

Non solo. Tale irragionevole condotta è altresì illegittima in quanto la candidata ha effettuato i *test* basandosi sul legittimo affidamento dei criteri letti dalla commissione la medesima giornata e quindi sulla certezza di avere nove punti da gestire, sapendo che era sufficiente rispondere elusivamente ad alcune domande, senza sbagliarne nessuna, per essere ammessa.

Anche per ciò solo il Ministero è incorso in illogicità ed ingiustizia manifesta e dunque versa in eccesso di potere meritando le graduatorie di essere annullate.

* * *

II- Illegittimità delle graduatorie per illegittimità derivata. Questione di legittimità costituzionale.

Ma vi è di più: non sfugge infatti a questa difesa che questione centrale è la legittimità costituzionale dell'intervento normativo del Governo e, poi, la costituzionalità della legge di conversione e delle modifiche in quella sede apportate.

Basti infatti rilevare che, se si sottrae dall'art. 20, c. 1 del d.l. n. 104/2013 l'espressione che ne impone l'immediata applicabilità, o dall'art. 20, c.1-bis, la limitazione "*in assenza di rinunce e scorrimenti*", oggi, per il principio della prevalenza della *lex specialis*, la Sig.na F. Morreale sarebbe destinataria di uno dei 10.157 posti a concorso secondo le regole vigenti il giorno in cui ha partecipato alla selezione e sulle quali ha fatto il dovuto e legittimo affidamento.

Le graduatorie sono però illegittime per illegittimità derivata dalla incostituzionalità dell'art. 20, c.1 e 1-bis del d. l. n. 104/2013, convertito con modificazioni in legge del 8 novembre 2013, n. 128.

Si formula quindi 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.

La questione è rilevante. L'organo giudicante è investito della questione della validità delle graduatorie formulate in prima battuta a seguito dell'applicazione del d.l. n. 104 del 2013 ed, in seconda battuta, anche in base all'art. 20, c. 1-bis del d. l. convertito in legge n. 128/2013.

In tale prospettiva, la decisione della questione di validità costituzionale è essenziale per la decidere sulla domanda di tutela del ricorrente.

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.

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, anche 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 nella pronuncia n. 103 del 2013 della Corte costituzionale (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, purché [...] 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 lesa 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 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.

* * *

Sulla tutela cautelare.

Sul fumus boni juris.

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 juris* 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 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 l'iscrizione con riserva in graduatoria della ricorrente 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 le graduatorie impugnate ed in epigrafe specificate.

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

Si dichiara che il contributo unificato è pari a euro 650,00.

Roma, 26 novembre 2013


Avv. Paolo Clarizia

PROCURA

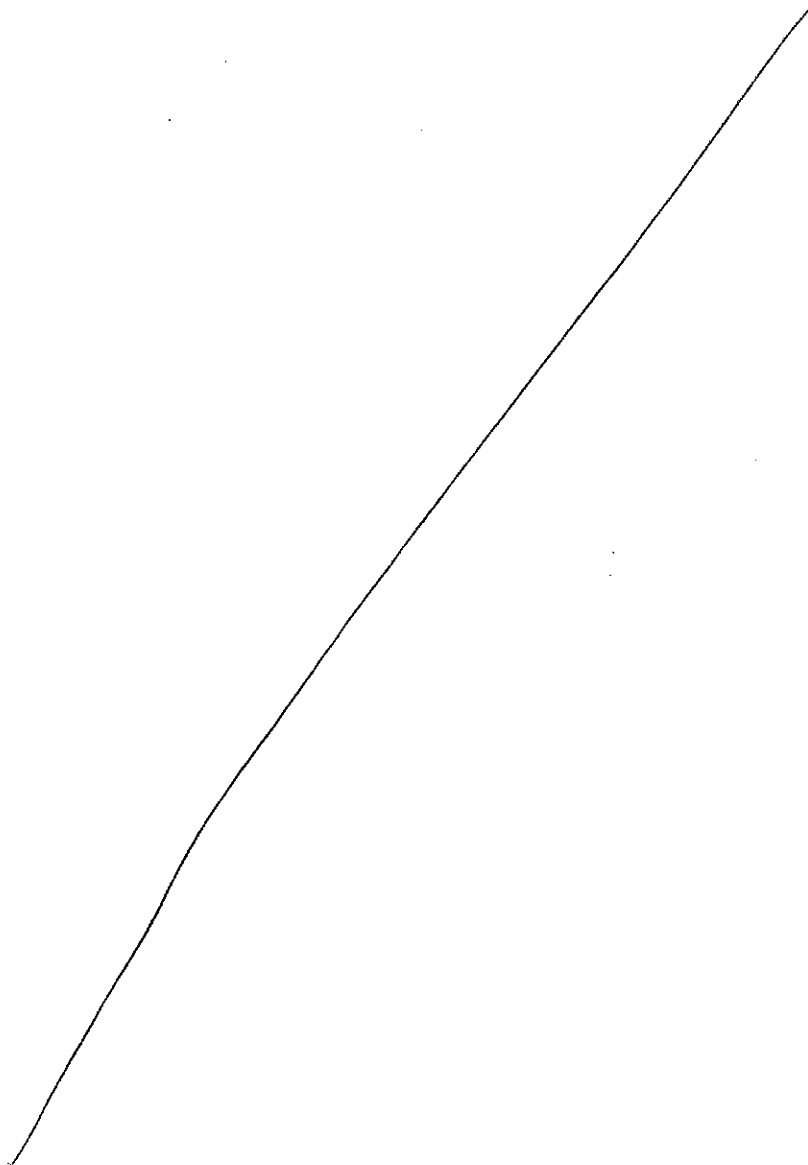
Io sottoscritta Francesca Morreale delego a rappresentarmi e difendermi nel presente giudizio l'Avvocato Paolo Clarizia, conferendo al medesimo ogni più ampia facoltà prevista dalla legge, ivi compresa quella di sottoscrivere il presente atto e di proporre motivi aggiunti.

Autorizzo il trattamento dei dati personali ai sensi del d.lgs. 196/03.

Eleggo domicilio presso lo Studio Legale Clarizia in Roma, Via Principessa Clotilde nr. 2.

Francesca Morreale
.....

E' autentica

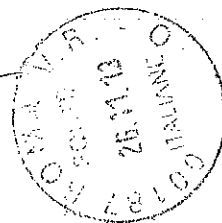


RELATA DI NOTIFICA

Io sottoscritto Avv. Angelo 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:

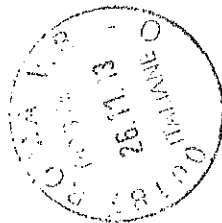
1) **Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca**, in persona del Ministro *pro tempore*, domiciliato per la carica presso la sede in Roma, Piazza J. F. Kennedy, n. 20 (CAP 00199), ivi inviandone copia conforme a mezzo raccomandata a.r. n. **76528904691-5** spedita dall'Ufficio Postale di Roma nella data risultante dal timbro postale (n. d'ordine **124**);

(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. **76528904692-6** spedita dall'Ufficio Postale di Roma nella data risultante dal timbro postale (n. d'ordine **125**);

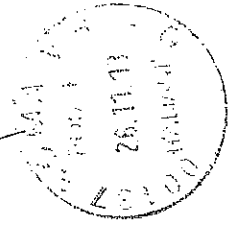
(Avv. Paolo Clarizia)



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. **76528904693-7** spedita dall'Ufficio Postale di Roma nella data

risultante dal timbro postale (n. d'ordine 126);

(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. 76528904694-9 spedita dall'Ufficio Postale di Roma nella data risultante dal timbro postale (n. d'ordine 127).

(Avv. Paolo Clarizia)



Raccomandata

76528904691-5



Posteitaliane

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

zione **RACCOMANDATA** RICEVUTA
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

UNIVERSITA' STUDI DI GENOVA C/O SEDE

DESTINATARIO VIA BALDI 5 N° CIV.

VIA / PIAZZA 16126 GENOVA COMUNE PROV.

C.A.P. 00196 ROMA PROV.

MITTENTE Avv. PAOLO CLARIZIA

Via Principessa Clotilde, 2 N° CIV.

VIA / PIAZZA 00196 ROMA N° CIV.

C.A.P. Tel. 06/3611486 - Fax 06/32609846 PROV.

SERVIZI ACCESSORI RICHIESTI ☐ A.R.

Contrassegnare la casella interessata

z. 55001 Sez. 17 Operaz. 0390

Causale: AG 26/11/2013 18:14

Peso gr.: 107 Tariffa € 8,95 Affr. € 0,70

Serv. Agg.: AR

Cod. AR: 766076184182 TASSE

(accettazione manuale)

N. Raccomandata

76528904694-9



Posteitaliane

EP0795-EP0489 - Mod. 22 AG - MOD. 04001 (ex. weiste) - 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

SIG. GIOVANNI BENANTI RESIDENTE IN

DESTINATARIO SALITA PIETRANINUTA 19/4A N° CIV.

VIA / PIAZZA 16136 GENOVA COMUNE PROV.

C.A.P. 00196 ROMA PROV.

MITTENTE Avv. PAOLO CLARIZIA

Via Principessa Clotilde, 2 N° CIV.

VIA / PIAZZA 00196 ROMA N° CIV.

C.A.P. Tel. 06/3611486 - Fax 06/32609846 PROV.

SERVIZI ACCESSORI RICHIESTI ☐ A.R.

Contrassegnare la casella interessata

Fraz. 55001 Sez. 17 Operaz. 0387

Causale: AG 26/11/2013 18:11

Peso gr.: 107 Tariffa € 8,95 Affr. € 0,70

Serv. Agg.: AR

Cod. AR: 766076184216 TASSE

(accettazione manuale)

N. Raccomandata

76528904693-7



Posteitaliane

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

zione **RACCOMANDATA** RICEVUTA
to 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

UNIVERSITA' STUDI DI GENOVA C/O SEDE

DESTINATARIO VIA BALDI 5 N° CIV.

VIA / PIAZZA 16126 GENOVA COMUNE PROV.

C.A.P. 00196 ROMA PROV.

MITTENTE Avv. PAOLO CLARIZIA

Via Principessa Clotilde, 2 N° CIV.

VIA / PIAZZA 00196 ROMA N° CIV.

C.A.P. Tel. 06/3611486 - Fax 06/32609846 PROV.

SERVIZI ACCESSORI RICHIESTI ☐ A.R.

Contrassegnare la casella interessata

Fraz. 55001 Sez. 17 Operaz. 0388

Causale: AG 26/11/2013 18:12

Peso gr.: 107 Tariffa € 8,95 Affr. € 0,70

Serv. Agg.: AR

Cod. AR: 766076184205 TASSE

(accettazione manuale)

N. Raccomandata

76528904692-6



Posteitaliane

EP0795-EP0489 - Mod. 22 AG - MOD. 04001 (ex. weiste) - 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

UNIVERSITA' STUDI DI GENOVA C/O SEDE

DESTINATARIO VIA BALDI 5 N° CIV.

VIA / PIAZZA 16126 GENOVA COMUNE PROV.

C.A.P. 00196 ROMA PROV.

MITTENTE Avv. PAOLO CLARIZIA

Via Principessa Clotilde, 2 N° CIV.

VIA / PIAZZA 00196 ROMA N° CIV.

C.A.P. Tel. 06/3611486 - Fax 06/32609846 PROV.

SERVIZI ACCESSORI RICHIESTI ☐ A.R.

Contrassegnare la casella interessata

Fraz. 55001 Sez. 17 Operaz. 0389

Causale: AG 26/11/2013 18:13

Peso gr.: 107 Tariffa € 8,95 Affr. € 0,70

Serv. Agg.: AR

Cod. AR: 766076184193 TASSE

(accettazione manuale)

