

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO -ROMA -

RICORSO PER MOTIVI AGGIUNTI

al ricorso n.r.g. 11439/2013

Per la Sig.na **Francesca Sinopoli** (c.f.: SNPFNC90T60H490T), nata a Rogliano (CS) il 20 dicembre 1990, residente in V.le Dei Giardini Cooperativa “Universal” 15/B, 87036 Rende (CS), rappresentata e difesa, come da procura a margine dell’atto introduttivo del giudizio, dagli avv.ti Corrado Morrone (c.f. MRRCRD67B14D086L, e pec corradomorrone@ordineavvocatiroma.org), Marina Sarchiola (c.f. SRCMRN67H54H501K) e Valeria Morrone (c.f. MRRVLR79B54D086W), ed elettivamente domiciliata presso lo Studio del primo in V.le XXI Aprile n. 11, Roma (Studio Legale Panunzio e Romano).

Si dichiara ai sensi di legge di voler ricevere le notificazioni e/o comunicazioni via fax al n. 06.86389691, e via posta elettronica certificata al seguente indirizzo pec: corradomorrone@ordineavvocatiroma.org;

contro

- il Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca, in persona del ministro p.t.;
- l’Università degli Studi di Roma “La Sapienza”, in persona del rettore p.t.;

e nei confronti

del Sig. Andrea Panza

per l’annullamento in parte qua

- del D.M. n. 986 del 29 novembre 2013, con cui il MIUR ha ridefinito le procedure di applicazione dell’articolo 20 del D.L. n. 104/2013, convertito con modificazioni in L. n. 128/2013, nella parte in cui, *“al fine di includere il punteggio relativo alla valorizzazione del percorso scolastico ai sensi di quanto previsto dall’articolo 10 del DM n. 449/2013, viene definita una nuova graduatoria per i corsi di cui agli articoli 2, 4, 5 e 6 del DM n. 449/2013”*, nonostante, ai sensi del citato articolo 10, la predetta valorizzazione (anche detta “bonus maturità”) dovesse comunque essere riconosciuta agli aventi diritto, inclusa la ricorrente, già dalla precedente Graduatoria del 30 settembre 2013;
- della “nuova graduatoria” prevista dagli articoli 1, 2 e 3 del predetto D.M. n. 986 del 29 novembre 2013 e pubblicata il 18 dicembre 2013, nella parte in cui il

suo esito è stato quello di ammettere la ricorrente in soprannumero nell'a.a. 2013/14 o 2014/15 non alla Facoltà di Medicina e Chirurgia dell'Università di Roma "La Sapienza" - Policlinico Umberto I - ma alla Facoltà di Medicina dell'Università di Sassari, che tuttavia rappresentava non la prima, ma l'ultima delle sedi prescelte dalla ricorrente ai fini dell'immatricolazione.

PREMESSE IN FATTO

I. Con Decreto Rettorale n. 2131 del 24 giugno 2013 dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza" veniva indetto il concorso per l'ammissione ai corsi di laurea magistrale in Medicina e Chirurgia (LM-41) e Odontoiatria e protesi dentaria (LM-46) per l'A.A. 2013/2014.

La ricorrente, sulla base di apposita domanda di partecipazione rivolta al Magnifico Rettore, veniva regolarmente ammessa a partecipare al suddetto concorso **secondo le modalità ed i contenuti previsti dal D.M. n. 449 del 12 giugno 2013**, così come espressamente chiarito sia nelle premesse al bando, che in quasi tutte le ulteriori disposizioni dello stesso (cfr. artt. 1, 3, 5, 7 e 10).

In particolare, il bando di concorso in questione prevedeva che:

- *"il numero dei posti disponibili ... è articolato come segue:*

- 552 posti per ... Roma Azienda Policlinico Umberto I;

- 121 posti per ... Polo Pontino;

- 200 posti per ... Roma Azienda Ospedaliera Sant'Andrea" (art. 2 del bando ed All. 4 D.M. n. 449/2013);

- *"a decorrere dal giorno successivo alla prova ed entro il 16 settembre 2013, i candidati possono prendere visione ... del loro **voto di maturità** acquisito dall'Anagrafe Nazionale Alunni e, in caso di mancanza o di difformità di tale voto, lo devono indicare. In mancanza di tale dato, al **punteggio relativo alla valorizzazione del percorso scolastico**" - ossia il c.d. **"Bonus Maturità"** di cui **all'art. 10, comma 3, lett. b), D.M. n. 334/2013** - "viene attribuito un valore pari a 0 (zero) e non assume rilevanza alcuna la motivazione giustificativa del ritardo o dell'omissione" (art. 8 del bando; cfr. anche art. 10, comma 3, lett. b, del D.M. n. 449/2013);*

- *"per la valutazione della prova il Miur/Cineca tiene conto dei seguenti criteri:*

a) valutazione del test (max 90 punti):

1,5 punti per ogni risposta esatta;

0 punti per ogni risposta non data;

- 0,4 punti per ogni risposta sbagliata.

b) valutazione del percorso scolastico (max 10 punti). Il punteggio viene attribuito esclusivamente ai candidati che hanno ottenuto un voto di maturità almeno pari a 80/100 e il cui voto sia non inferiore all'80esimo percentile della distribuzione dei voti della propria commissione d'esame nell'anno scolastico 2012/13 secondo la seguente tabella: ...

... il punteggio totale è dato dalla somma dei punteggi ottenuti nelle valutazioni di cui alle lettere a) e b).” (art. 7 del bando; cfr. anche art. 10 del D.M. n. 449/2013).

II. Successivamente, mentre erano IN CORSO di svolgimento le prove selettive per l'ammissione ai corsi di laurea in Medicina - 9 settembre 2013 - il Consiglio dei Ministri adottava il **Decreto Legge n. 104 del 12 settembre 2013** (“Misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca”), il cui **art. 20**, rubricato “Corsi di laurea ad accesso programmato”, così disponeva: “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”.

L'abrogato art. 4 del D.Lgs. n. 21/2008 (c.d. **Decreto Fioroni**), rubricato “Valorizzazione della qualità dei risultati scolastici degli studenti ai fini dell'ammissione ai corsi di laurea universitari ad accesso programmato di cui all'art. 1 della legge 2 agosto 1999, n. 264”, aveva introdotto nell'ordinamento universitario il sistema del “**Bonus Maturità**”, con cui si attribuiva ai candidati più meritevoli un punteggio aggiuntivo di massimo 25 punti, “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” (cfr. il comma 2 del citato articolo 4).

I suddetti 25 punti di *Bonus* dovevano essere determinati sulla base degli elementi indicati al comma 3 dello stesso citato articolo 4, ed in particolare:

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;

- b) la valutazione finale conseguita nell'esame di Stato, al termine dell'istruzione secondaria superiore, dal 20% degli studenti con la votazione più alta attribuita dalle singole commissioni, e comunque non inferiore ad 80 su 100;
- c) la lode ottenuta nella valutazione finale dell'esame di Stato;
- 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.

Infine, ai sensi del comma 4 del più volte richiamato articolo 4 del D.Lgs. n. 21/2008, i punti-*Bonus* da attribuire sulla base dei suddetti elementi dovevano essere individuati con decreto del Ministro dell'università e della ricerca.

In realtà, tale ultima disposizione è rimasta inattuata per diverso tempo. La prima vera attuazione si è avuta solo quest'anno attraverso il Decreto Ministeriale n. 449 del 2013 sopra richiamato (cfr. § 1) il quale, non a caso, nelle relative premesse cita proprio i **criteri direttivi di cui all'articolo 4 del D.Lgs. n. 21/2008, c.d. Decreto Fioroni**.

III. La ricorrente, così come molti altri suoi colleghi che hanno partecipato al test 2013/14 per l'ammissione al corso di laurea magistrale in medicina **confidando nel “*Bonus Maturità*” illegittimamente abolito e disapplicato in itinere dall'art. 20 D.L. n. 104/2013**, è stata ingiustamente esclusa dal numero dei posti messi a disposizione dal MIUR e banditi dall'Università degli studi di Roma “*La Sapienza*”.

Infatti, il punteggio riportato in sede di prova dall'odierna ricorrente è stato erroneamente ed illegittimamente calcolato al netto del *Bonus*, e precisamente in 35.70, così impedendo ingiustamente l'immatricolazione della stessa ricorrente presso la sede prescelta di Roma cui aveva diritto e titolo.

Infatti, **applicando** – come dovuto - al punteggio ottenuto nella prova **i dovuti e meritati 9 punti di Bonus** (relativi al voto di 100 conseguito all'esame di maturità: cfr. i citati artt. 7 del bando e 10, comma 3, lett. b, del D.M. n. 449/2013; nonché i precedenti §§ 1 e 2), **il punteggio della ricorrente ammonta**, in realtà, **a 44.70**.

Ora, se solo si considera che dalla Graduatoria Generale Nazionale del 30 settembre 2013 sono risultati, **in relazione allo stesso identico punteggio di 44.70**, 117 posti assegnati fra le varie facoltà italiane di Medicina ed

Odontoiatria, e che presso l'Università degli studi di Roma "La Sapienza" prescelta dalla ricorrente sono risultati, **in relazione a punteggi anche notevolmente inferiori a 44.70** (punteggio minimo: 43.60), **91 posti assegnati** per l'immatricolazione, è agevole comprendere le ragioni che hanno portato la ricorrente ad impugnare la suddetta Graduatoria in sede giurisdizionale con il ricorso introduttivo citato in epigrafe: infatti alla ricorrente avrebbe dovuto essere assegnato uno di tali posti, ovvero in soprannumero il 92° posto.

IV. Come appena detto, avverso tali provvedimenti è insorta la ricorrente proponendo ricorso giurisdizionale al TAR (n.r.g. 11439/2013) e chiedendo, **“previa adozione di idonee misure cautelari ed ammissione con riserva in soprannumero della ricorrente all'immatricolazione al corso di laurea magistrale in Medicina e Chirurgia (LM-41) A.A. 2013/2014 presso la prescelta Università degli studi di Roma “La Sapienza”, di: annullare l'impugnata Graduatoria nella sola parte in cui non ha applicato alla Sig.na Sinopoli il “Bonus Maturità” previsto dal Bando, e perciò limitatamente alla parte in cui la ricorrente non è stata collocata in posizione utile per l'ammissione al corso di laurea di cui si controverte; dichiarare la ricorrente ammessa ed iscritta, anche in soprannumero, al suddetto corso di laurea, con conseguente obbligo delle Amministrazioni resistenti di procedere all'immatricolazione, anche in soprannumero, della ricorrente stessa al corso di laurea medesimo; condannare le Amministrazioni resistenti al risarcimento in forma specifica o per equivalente dei danni ingiusti, anche da ritardo, inflitti alla ricorrente, nonché al pagamento delle spese di giudizio, oltre accessori di legge e rimborso del contributo unificato”** (cfr. pag. 19 dell'atto introduttivo del giudizio).

Veniva, allora, fissata per la discussione dell'istanza cautelare l'udienza del 19 dicembre 2013.

V. Peraltro, nelle more del giudizio, in sede di conversione del d.l. n. 104 del 2013 (legge di conversione 8 novembre 2013, n. 128, in Gazzetta Ufficiale dell'11 novembre 2013), il **“nuovo” articolo 20**, dopo aver disposto al **comma 1-bis** che *“i partecipanti agli esami di ammissione per l'anno accademico 2013/2014 ai corsi universitari di medicina e chirurgia ... 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, ... e che, in assenza delle*

disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo, si sarebbero potuti iscrivere ai suddetti corsi ..., 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, ...", al successivo **comma 1-quater** ha disposto che "il Ministero ..., 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 ...", ma lo ha fatto **senza alcuna precisazione in ordine alle modalità ed alla tempistica con cui il Bonus sarebbe stato effettivamente applicato** agli aventi diritto in sede di attuazione della legge da parte del Miur.

Ad ogni modo, ai fini della decisione da parte del TAR nel caso di specie, **le modifiche apportate dalla citata legge di conversione al citato articolo 20, costituendo "ius superveniens", non avrebbero potuto produrre alcun effetto per la situazione giuridica della ricorrente**, alla quale **infatti il Bonus doveva essere riconosciuto sin dalla Graduatoria del 30 settembre 2013, sulla base della disciplina vigente all'epoca della pubblicazione del relativo bando** (Decreto Ministeriale n. 449 del 2013 nonché, per quanto riguarda in particolare la ricorrente, il relativo bando n. 2131 del 2013 pubblicato dall'Università degli Studi di Roma "La Sapienza"); sul punto, cfr. anche il primo motivo a sostegno del ricorso introduttivo.

V. Nel frattempo, in data 20 dicembre 2013, la sezione Terza Bis dell'adito TAR del Lazio, con ordinanza n. 5024, si pronunciava sul ricorso introduttivo, ordinando l'integrazione del contraddittorio per pubblici proclami ed **accogliendo l'istanza cautelare nei seguenti termini:**

- "1. immatricolazione con riserva di parte ricorrente alla facoltà universitaria per cui è causa, ammettendola con immediatezza alla frequenza delle lezioni nella prima delle sedi universitarie prescelte;*
- 2. predisposizione, da parte delle Università, delle graduatorie secondo i criteri stabiliti dall'art. 20, commi 1 bis e ss., del DL. n. 104/2013, come introdotti dalla legge di conversione n. 128 del 2013;*
- 3. scioglimento in senso positivo o negativo della riservaq dell'immatricolazione, eventualmente indicandosi, da parte del Ministero, la sede universitaria, tra quelle prescelte da parte ricorrente, nella quale questi*

figuri in posizione utile, consentendo ovviamente il trasferimento presso detta ultima sede.”

VI. Finalmente, in data 29 novembre 2013 il MIUR ha adottato il **D.M. n. 986/2013, attuativo del “nuovo” articolo 20** del D.L. n. 104 del 2013 (legge di conversione 8 novembre 2013, n. 128, in Gazzetta Ufficiale dell'11 novembre 2013: cfr. § IV) che, come già anticipato in epigrafe, ha previsto che *“al fine di includere il punteggio relativo alla valorizzazione del percorso scolastico ai sensi di quanto previsto dall’articolo 10 del DM n. 449/2013, viene definita una **nuova graduatoria** per i corsi di cui agli articoli 2, 4, 5 e 6 del DM n. 449/2013”, **nonostante** ai sensi del citato articolo 10 **la** predetta **valorizzazione** (anche **detta “bonus maturità”**) **dovesse essere riconosciuta** agli aventi diritto, inclusa la ricorrente, **già dalla precedente Graduatoria del 30 settembre 2013**. La “nuova graduatoria” in questione, prevista dagli articoli 1, 2 e 3 del D.M. n. 986 del 29 novembre 2013 e pubblicata il 18 dicembre 2013, ha dato come esito quello di ammettere la ricorrente in soprannumero nell’a.a. 2013/14 o 2014/15 **all’Università di Sassari, facoltà di Medicina**, che tuttavia **rappresentava, in ordine di preferenza, l’ultima delle sedi prescelte dalla ricorrente** stessa **ai fini dell’immatricolazione**.*

Poiché, pertanto, il c.d. *bonus* maturità doveva, e deve, esserle riconosciuto già dalla Graduatoria pubblicata il 30 settembre 2013 - ciò in forza degli articoli: 4 del D.Lgs. 21/2008; 10, comma 3, lett. b), del Decreto Ministeriale n. 449 del 2013; ed, infine, 7 del bando n. 2131 del 2013 pubblicato dall’Università degli Studi di Roma “La Sapienza” – e non essendo stata integralmente soddisfatta la sua posizione matricolare nemmeno in occasione della “nuova” Graduatoria del 18 dicembre 2013, la ricorrente si vede costretta ad impugnare in questa sede (anche) i citati D.M. n. 986/2013 e la Graduatoria del 18 dicembre in quanto provvedimenti direttamente lesivi del proprio stato matricolare, avendo gli stessi illegittimamente comportato l’impossibilità per la ricorrente di immatricolarsi nell’a.a. 2013/2014 presso la prima delle sedi universitarie prescelte (Roma “La Sapienza” – Medicina e Chirurgia - Policlinico Umberto I), nonostante a tale sede abbiano già legittimamente avuto accesso ben 91 candidati, anche con punteggi notevolmente inferiori a quello che deve essere riconosciuto alla ricorrente, pari a 44,70; ed avendo, in definitiva, discriminato senza alcuna ragione la ricorrente rispetto agli altri 91 candidati ammessi all’immatricolazione

presso il Policlinico Umberto I di Roma.

I nuovi provvedimenti sopravvenuti, connessi a quelli già impugnati, meritano anch'essi *in parte qua* di essere annullati per i seguenti motivi aggiunti in

DIRITTO

I. Violazione dell'articolo 7 lettera b) del bando di concorso indetto con il Decreto Rettorale n. 2131 del 2013 dall'Università degli studi di Roma "La Sapienza". Violazione dell'articolo 10, comma 3, lett. b), del Decreto Ministeriale n. 449 del 2013; nonché violazione dell'articolo 4 del D.Lgs. n. 21 del 2008, c.d. Decreto Fioroni, illegittimamente abrogato (con disposizione immediatamente applicabile alle procedure di ammissione in corso) dall'articolo 20 del D.L. n. 104 del 2013, conv. in L. n. 128/2013, disposizione costituzionalmente illegittima.

La disciplina che avrebbe dovuto governare la procedura di selezione per l'accesso ai corsi di laurea magistrale in Medicina era, ed è, posta dal vigente Decreto Ministeriale n. 449 del 2013 nonché, per quanto riguarda in particolare la ricorrente, dal relativo bando n. 2131 del 2013 pubblicato dall'Università degli studi di Roma "La Sapienza". Tanto nel Decreto Ministeriale, quanto nel bando appena richiamati, era espressamente previsto il riconoscimento del c.d. "**Bonus Maturità**" ai candidati che fossero stati ammessi a partecipare alla suddetta procedura.

Dunque **tutti i partecipanti al test hanno tenuto conto di tale disciplina nell'eseguire la propria prova.**

Tuttavia il MIUR (tramite il CINECA), evidentemente fuorviato dall'intervenuta (per quanto costituzionalmente illegittima) abolizione *in itinere* del beneficio per i candidati più meritevoli, avvenuta ad opera dell'art. 20 del D.L. n. 104 del 2013, del tutto illecitamente ha omesso di valutare e computare il *Bonus* della ricorrente in sede di redazione e pubblicazione della graduatoria di merito, operando in tal modo una **ILLEGITTIMA ED INAMMISSIBILE DISAPPLICAZIONE DEL BANDO DI CONCORSO.**

Eppure, dovrebbe ormai essere pacifico il principio di diritto per cui **tutte le Pubbliche Amministrazioni che indicano un concorso pubblico sono**

obbligate ad applicare esclusivamente le regole fissate nel bando, atteso che esso costituisce la *lex specialis* della gara; la quale, infatti, mai può essere disapplicata nel corso della procedura, neppure nel caso in cui talune delle regole in essa contenute risultino non più conformi al c.d. *ius superveniens*.

In tal caso sarebbe, semmai, necessario anzitutto procedere in autotutela all'annullamento e/o alla revoca del bando illegittimo, e successivamente indire una nuova procedura di ammissione.

Del resto, la IV^a Sezione del **Consiglio di Stato**, con la sentenza del 7 settembre 2010, n. 6485, ha già insegnato che:

“quando vi sia uno scollamento fra disciplina normativa applicabile e concrete regole procedimentali fissate dall'amministrazione, sono queste ultime ad avere la prevalenza.

*Al riguardo, il consolidato indirizzo di questo Consiglio è nel senso che in sede di gara ... la Pubblica amministrazione è tenuta ad applicare le regole fissate nel bando, atteso che questo ... costituisce la *lex specialis* della gara, che non può essere disapplicata nel corso del procedimento, neppure nel caso in cui talune delle regole in essa contenute risultino non conformi al paradigma normativo (ad es., allo *jus superveniens*), salvo naturalmente l'esercizio del potere di autotutela (Sez. V, 11 luglio 1998, n. 224; id., 3 settembre 1998, n. 591).*

*Tale soluzione è giustificata dal rilievo per cui il bando è atto amministrativo a carattere normativo, enfaticamente ma significativamente denominato, appunto, *lex specialis* della procedura, rispetto alla quale, ad esempio, **l'eventuale *jus superveniens* di abrogazione o di modifica di clausole non ha effetti innovatori** (Cons. Giust. Amm., 3 novembre 1999, n. 576; Cons. St., Sez. IV, 18 ottobre 2002, n. 5714). Nel medesimo senso, questo stesso Consiglio ha ripetutamente chiarito che il bando ... assolve alla funzione di porre le regole concrete della gara e che, in quanto **lex specialis** della procedura di selezione, impone all'Amministrazione la **stretta osservanza** delle relative prescrizioni.*

*Da siffatto principio generale deriva quello della **INDIFFERENZA ED INSENSIBILITÀ DEL BANDO, E, QUINDI, DELLE REGOLE DELLA***

GARA, ALLE MODIFICHE, SOPRAVVENUTE, del regime normativo vigente, ed osservato con la "legge speciale", al momento della sua emanazione (cfr., ex multis, Cons. St., Sez. IV, 29 dicembre 1998, n. 1605).

Ne consegue che l'Amministrazione è tenuta, nell'espletamento del procedimento di gara, ad applicare le regole contenute nel bando, anche nel caso, ad esempio, di sopravvenuta abrogazione o modifica della disciplina vigente al momento della sua adozione, e che, al contempo, le è precluso di derogare al regolamento di gara per come cristallizzato nella lex specialis, quand'anche fosse in contrasto con le norme vigenti al momento del bando (salva, naturalmente, l'impugnativa del bando a causa di tale contrasto) ovvero divenuto medio tempore difforme dallo ius superveniens (Cons. St., Sez. V, 23 giugno 2010, n. 3964; Sez. V, 15 novembre 2001, n. 5843; Sez. V, 3 ottobre 2002, n. 5206)".

Se così è, dunque, non vi è alcun dubbio che la normativa di riferimento per la controversia in esame era ed è esclusivamente quella posta dal vigente Decreto Ministeriale n. 449 del 2013 nonché, per quanto riguarda in particolare la ricorrente, dal relativo bando n. 2131 del 2013 pubblicato dall'Università degli studi di Roma "La Sapienza".

Poiché, pertanto, tutte le fonti normative di gara appena citate prevedono (cfr. anche i §§ 1, 2 e 3 delle premesse in fatto) il riconoscimento del c.d. "Bonus Maturità" ai fini della valutazione del test per l'ammissione ai corsi di laurea in Medicina e Chirurgia dell'A.A. 2013/2014, del tutto ingiustamente il Ministero ha omissso, in sede di redazione e pubblicazione della Graduatoria di merito del 30 settembre 2013, di valutare il suddetto Bonus a favore dell'odierna ricorrente.

Con la conseguenza che la Graduatoria in questione dovrà essere annullata in parte qua con attribuzione alla ricorrente del punteggio di 44.70 cui ha titolo (p. 35.70 + 9 di bonus) ed indubbio inserimento della stessa ricorrente tra gli aventi diritto all'immediata immatricolazione per l'anno accademico 2013-2014 presso l'Università degli studi di Roma "La Sapienza", corso di laurea magistrale in Medicina e Chirurgia (LM-41).

A nulla potendo rilevare, in tal senso, qualsiasi possibile abrogazione, modifica od attuazione nel tempo intervenuta nei confronti della disciplina procedurale e sostanziale vigente e legittimamente applicabile all'epoca della pubblicazione, da parte dell'Università degli studi di Roma "La Sapienza", del bando n. 2131/2013 del 24 giugno 2013; ivi inclusi, perciò, anche i due provvedimenti oggi impugnati per motivi aggiunti, i quali pure non possono avere alcun tipo di effetto innovatorio sulla predetta disciplina. Altrimenti, infatti, si configurerebbe un'inammissibile violazione del richiamato principio della "indifferenza ed insensibilità del bando, e, quindi, delle regole della gara, al c.d. jus superveniens" (cfr., sopra, la citata sentenza del 7 settembre 2010, n. 6485, della IV^a Sezione del Consiglio di Stato), nonché un altrettanto intollerabile *vulnus* al principio del diritto di difesa e degli effetti anticipati del giudicato (non potendo le regole del gioco essere mutate dopo che la "partita concorsuale" sia stata già disputata).

II. Violazione degli articoli 3, 97, 34, 111 e 24 della Costituzione, rispettivamente intesi come: "ragionevolezza", "legittimo affidamento del cittadino nello Stato" e "certezza del diritto" (art. 3); "buon andamento ed imparzialità della P.A" (art. 97); "principio di meritocrazia nella scuola pubblica" (art. 34); "effettività della tutela giurisdizionale" (art. 111 e 24).

Peraltro, la disapplicazione in itinere del bando di gara, come censurata nel primo motivo, individua un comportamento della Pubblica Amministrazione che si pone in aperto ed evidente contrasto con alcuni principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, ed in particolare con i seguenti capisaldi:

A) "ragionevolezza" (art. 3 Cost.), poiché è del tutto illogico che in un primo momento una legge riconosca agli studenti, ai fini dell'accesso al sistema universitario, una determinata valorizzazione del proprio precedente percorso scolastico (nella specie, cfr. l'art. 4 del D.Lgs. n. 21/2008); e poi, in un secondo momento, un'altra legge escluda retroattivamente quel beneficio in funzione della stessa identica finalità, e perdipiù proprio mentre le prove di ammissione alle Università sono in corso di svolgimento (nella specie, cfr. l'art. 20 del D.L. n. 104/2013), modificando le "regole del gioco" ed alterandone gli esiti mentre la "partita" è ancora in corso.

Poi, sempre sotto il canone della ragionevolezza qui in esame, il fatto che in un terzo momento - e precisamente in sede di conversione in legge del più volte citato articolo 20 ad opera della L. n. 128/2013 - il *bonus* sia stato “reintrodotto” in forme alquanto generiche ed imprecise (cfr. la formulazione del “nuovo” articolo 20, in particolare i commi 1-*bis* e ss, d.l. n. 104/2013), e che in un quarto momento il MIUR abbia, in funzione attuativa, ridefinito la graduatoria del 30 settembre 2013 per tenere finalmente conto del *bonus*, non fa altro che avvalorare l’illogicità e l’insensatezza del complessivo operato del Ministro e del Ministero dell’Istruzione nella vicenda in esame in cui, evidentemente, si è cercato di porre riparo, sia pure appunto con modalità del tutto illegittime ed incostituzionali, ad un macroscopico errore operato dall’amministrazione resistente in sede di compilazione della Graduatoria di merito del 30 settembre 2013: e cioè l’aver deciso di abolire retroattivamente il *bonus* (addirittura) *in itinere* di svolgimento dei test d’ingresso alle facoltà universitarie di Medicina.

La ragionevolezza delle leggi, del resto, esige che le disposizioni normative contenute in atti aventi valore di legge siano adeguate o congruenti **rispetto al fine perseguito** dal Legislatore. Si ha, dunque, irragionevolezza, quando si riscontri una contraddizione tra una disposizione legislativa (art. 20 D.L. n. 104/2013) ed il pubblico interesse perseguito (**valorizzazione del merito scolastico in sede di accesso degli studenti al sistema universitario**), così come si evince dallo stesso preambolo del D.L. n. 104/2013 e da quanto enfaticamente disposto dall’art. 1 del medesimo decreto legge. Il canone di ragionevolezza costituisce, peraltro, un limite al potere discrezionale del Legislatore il cui superamento, sotto forma di “***eccesso di potere legislativo***”, può portare il Giudice delle Leggi ad emettere una declaratoria di illegittimità costituzionale. La Corte costituzionale, infatti, ha affermato la violazione del principio di ragionevolezza allorché la norma censurata presenti una **intrinseca incoerenza, contraddittorietà od illogicità rispetto** al contesto normativo preesistente (cfr. sentenza n. 450 del 2000) o rispetto **alla complessiva finalità perseguita dal Legislatore** (cfr. sentenza n. 416 del 2000) che, nella specie, dovrebbe essere la valorizzazione del merito scolastico in sede di accesso degli studenti al sistema universitario.

B) “**legittimo affidamento del cittadino nello Stato**” e “**certezza del diritto**” (art. 3 Cost.), poiché nella specie l’interesse della ricorrente alla tutela della propria sfera giuridica in sede di prove selettive per l’accesso al corso di laurea in Medicina dell’A.A. 2013/14 consisteva nel vedersi applicato, ai fini della valutazione del *test* di ammissione, il c.d. “*Bonus Maturità*” che era stato introdotto sin dal 2008 nell’ordinamento per mezzo dell’art. 4 del D.Lgs. n. 21 del 14 gennaio 2008, e comunque **nel vedersi applicate le regole concorsuali pubblicate nel bando, eguali per tutti i candidati, così come definite prima dello svolgimento del suddetto test.**

Tale interesse era stato generato proprio da un precedente comportamento della P.A. la quale, attraverso gli artt. 10, comma 3, lett. b, del D.M. n. 449 del 2013 nonché, in sua attuazione, attraverso l’art. 7 del D.R. n. 2131 del 2013 dell’Università degli studi di Roma “*La Sapienza*”, aveva indotto l’odierna ricorrente a organizzare lo svolgimento della propria prova **secondo le modalità ed i contenuti predeterminati dal bando, tra cui** vi era **anche la previsione del Bonus**, confidando perciò nel conseguimento di un risultato che fosse determinato non solo dalle risposte fornite ai quesiti del *test*, ma anche, appunto, dall’assegnazione a proprio favore dei dovuti e meriti 9 punti di *Bonus*.

A questo punto occorre rilevare che **la questione della tutela del legittimo affidamento del cittadino nello Stato** investe uno dei principi più importanti dell’azione amministrativa, nonché uno dei Principi fondamentali dell’Unione Europea.

Per quel che riguarda il procedimento amministrativo, il nostro ordinamento tutela indirettamente il principio attraverso l’art. 21-*nonies* della legge n. 241/1990, che vieta l’esercizio del potere di annullamento di un provvedimento amministrativo laddove si siano **consolidate situazioni giuridiche e prodotti effetti favorevoli tali da far ritenere ingenerato, in capo ai destinatari del provvedimento, un legittimo affidamento** (arg. in TAR Lazio, II^a bis, 20 giugno 2008, n. 6978; Cons.St., VI, 4 dicembre 2006, n. 7102 e IV, 14 febbraio 2006 n. 564).

Numerosissime sono, poi, le pronunce della CGCE e del Tribunale europeo di primo grado che da tempo e costantemente affermano la vigenza ed il carattere

fondamentale di tale canone. In particolare, il principio in questione viene considerato un corollario di quello della “**certezza del diritto**”, nell’ambito del quale viene individuato il suo fondamento (in tali termini, cfr. Corte di Giustizia delle Comunità europee, 7 giugno 2005, C- legge 17/03; 19 settembre 2000, *Ampafrance and Sanofi*, causa C-177/99, 181/99; 18 gennaio 2001, *Commission/Spain*, causa C-83/99).

Addirittura, in talune pronunce i due principi sono tra loro affiancati e considerati in un unico contesto (cfr. Corte di Giustizia, 21 settembre 1983, *Deutsche Milchkontor GmbH*, causa 205/82; 21 giugno 1988, *Commission/Italy*, 257/86; 8 giugno 2000, *Grundstückgemeinschaft Schloßstraße*, causa C-396/98).

La giurisprudenza costituzionale, dal canto suo, ha riferito il legittimo affidamento all'articolo 3 della nostra Carta fondamentale. Secondo la Consulta, il principio della tutela del legittimo affidamento del cittadino nella “**sicurezza giuridica**” - quale elemento essenziale dello **Stato di diritto** – è riconducibile al principio di eguaglianza dinanzi alla legge, *sub specie* del rispetto del canone della “**ragionevolezza**” di cui all'art. 3, comma 1, Cost.

Tale principio, peraltro, è immanente in tutti i rapporti di diritto pubblico (da ultimo, cfr. C.cost., 28 marzo 2008, n. 74).

In definitiva, **la censurata** (cfr. il primo motivo), **inammissibile ed incostituzionale disapplicazione in itinere del bando di concorso** da parte dell’amministrazione **impone necessariamente il ripristino della legalità** e dei principi generali violati; nella specie, ciò significa garantire il rispetto e l’effettiva tutela delle legittime aspettative della ricorrente nei confronti del “Bonus Maturità” e del proprio stato matricolare in relazione alla Graduatoria del 30 settembre 2013.

Peraltro, **da un punto di vista soggettivo**, è evidente che **in alcun modo** la ricorrente **avrebbe potuto prevedere tanto la retroattiva abolizione del Bonus**, avvenuta proprio **in corso di svolgimento dell’esame di ammissione, quanto la sua successiva reintroduzione.**

Inoltre, è da rilevare che il beneficio in questione era **oggettivamente positivizzato nell’ordinamento sin dal 2008 quale diritto degli studenti più**

meritevoli (cfr. artt. 4 D.Lgs. n. 21/2008 e 10, comma 3, lett. b, D.M. n. 449 del 2013).

Risultano, quindi, realizzati nella fattispecie entrambi i presupposti, soggettivo ed oggettivo, richiesti dalla giurisprudenza europea e nazionale ai fini della tutela giurisdizionale del legittimo affidamento (cfr., tra le tante, CGCE, 15 luglio 2004, C-37 e 38/02, causa *Di Lenardo c. Min. commercio con l'estero*; nonché Cons.St., V, 23 marzo 2009, n. 1741), e cioè: la “**buona fede soggettiva**” del privato, il quale non poteva assolutamente conoscere l’instabilità del *Bonus*, e la “**oggettiva base affidante**” posta dagli artt. 4 D.Lgs. n. 21/2008 e 10, comma 3, lett. b, D.M. n. 449 del 2013.

C) “**imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione**” (art. 97 Cost.), poiché nell'ambito del diritto amministrativo tali principi sono stati **ricondotti** anche e **soprattutto alla generale clausola di “buona fede”**.

Presupposto del costrutto è che l'**Amministrazione** ricopre il ruolo di **parte imparziale**, che deve costantemente e necessariamente tener conto delle posizioni soggettive di coloro che sono interessati all'esercizio di una determinata funzione di cui è titolare l'Autorità pubblica. Ne consegue che la funzione amministrativa deve essere ispirata ad un rapporto di **collaborazione** tra Amministrazione e cittadini, che si esplicita nella necessità di osservare reciprocamente una **condotta leale**, ovverosia di rispettare le **regole della “buona fede”**.

Del resto, prendendo a prestito alcune riflessioni svolte dall'Ecc.mo **Consiglio di Stato** (sentenza n. 7966/2010), “*è appena il caso di ricordare che, secondo un consolidato indirizzo giurisprudenziale, dal quale non vi è motivo di discostarsi, a norma del criterio di interpretazione di buona fede, sancito dall’art. 1366 c.c., applicabile anche agli atti amministrativi, gli effetti di questi ultimi devono essere individuati solo in base a ciò che il destinatario può ragionevolmente intendere, anche in virtù del principio costituzionale di buon andamento, da cui discende che la p.a. è tenuta ad operare in modo chiaro e lineare, così da fornire ai privati regole di condotta certe e sicure, soprattutto quando possano derivarne conseguenze negative* (C.d.S., sez. V, 19 novembre 2009, n. 7260); inoltre è stato più volte ricordato che l’interpretazione

degli atti amministrativi soggiace alle stesse regole dettate dall'art. 1362 e ss., c.c. per l'interpretazione dei contratti, regole tra le quali ha carattere **preminente** quella collegata all'**interpretazione letterale** in quanto compatibile con il provvedimento amministrativo, dovendo in ogni caso il giudice ricostruire l'intento dell'Amministrazione ed il potere che essa ha inteso esercitare in base al contenuto complessivo dell'atto e tenendo conto del rapporto tra le premesse ed il suo dispositivo (C.d.S., sez. V, 16 giugno 2009, n. 3880).

Peraltro, a tutto voler concedere, deve ricordarsi anche che nel caso di oscurità ed equivocità delle clausole del bando e degli altri atti che regolano la gara pubblica **un corretto rapporto tra amministrazione e privato, che sia rispettoso dei principi generali del buon andamento dell'azione amministrativa e di imparzialità e di** quello specifico enunciato nell'art. 1337 c.c., secondo il quale nello svolgimento delle trattative e nella formazione del contratto le parti devono comportarsi secondo **buona fede, impone che di quella disciplina sia data una lettura idonea a tutelare l'affidamento degli interessati in buona fede, interpretandola per ciò che essa espressamente dice**, restando il concorrente dispensato dal ricostruire, attraverso indagini ermeneutiche ed integrative, ulteriori ed inespressi significati. ... (C.d.S., sez. V, 17 ottobre 2008, n. 5064; 28 marzo 2007, n. 1141)”.

D) “**principio di meritocrazia nella scuola pubblica**” (art. 34 Cost.), poiché ai sensi dei commi 3 e 4 dell’art. 34 della Costituzione, “**i capaci e meritevoli ... hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi. La Repubblica rende effettivo questo diritto ...**”.

Il principio meritocratico appena richiamato viene affermato **in evidente relazione al principio di uguaglianza “sostanziale”** di cui al comma 2 dell’art. 3 della Carta fondamentale: «è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando **di fatto** la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il **pieno** sviluppo della persona umana e l’**effettiva** partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

La censurata disapplicazione *in itinere* del bando di concorso per l’ammissione ai corsi di laurea in Medicina, incostituzionalmente operata

dall'Amministrazione in sede di redazione e pubblicazione dell'impugnata Graduatoria di merito del 30 settembre 2013, e consistita nell'abolizione retroattiva del “*Bonus Maturità*”, poi successivamente reintrodotta, si pone in maniera fin troppo evidente in contrasto con il principio meritocratico di cui al richiamato articolo 34 della Costituzione.

E) “**effettività della tutela giurisdizionale**” (artt. 111 e 24 Cost.), poiché il complessivo operato del Ministro dell'Istruzione e del MIUR, come finora descritto, si pone anche in palese violazione del principio del **diritto di difesa** e del **giusto processo** ex articoli 24 e 111 della Costituzione, specialmente in relazione al c.d. “**principio degli effetti anticipati del giudicato**” in forza del quale, in caso di variazioni normative anteriori alla notifica della sentenza passata in giudicato (nel caso di specie, il riferimento è chiaramente all'art. 20 del d.l. n. 104/2013, convertito con modifiche in L. n. 128/2013, nonché al relativo D.M. attuativo n. 986/2013), occorre sempre riconoscere la prevalenza del giudicato, poiché altrimenti si svuoterebbe la stessa funzione del “giusto” processo, in quanto il mutamento sopravvenuto delle regole applicabili al giudizio vanificherebbe l'esito del giudizio stesso e, spesso, ciò è favorito dalla durata del processo (sul punto, cfr. Chiovenda: “*la sentenza che accoglie la domanda deve attuare la legge come se ciò avvenisse al momento della domanda giudiziale; la durata del processo non deve andare a detrimento dell'attore*”, Principi di diritto processuale civile, Napoli, 1923, p. 137; in giurisprudenza, cfr., da ultimo, le ordinanze di rimessione nn. 137 e 189 del 2012 del Tribunale ordinario di Napoli, secondo cui è incostituzionale modificare le regole del processo nel corso di esso, poiché in tal modo si alterano le condizioni di parità delle parti, con conseguenze irragionevoli sulle posizioni delle medesime, quali l'attribuzione del costo del processo a carico dell'attore, in aperto contrasto col **principio di effettività della tutela giurisdizionale che non può essere disgiunta dalla sua tempestività**).

III. Violazione dell'art. 11 delle Preleggi.

Come è noto, in base all'art. 11 delle Preleggi, “*la legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo*”. Tale fondamentale canone,

peraltro, è ancora più stringente nei casi in cui la “nuova” legge introduca disposizioni penalizzanti e sfavorevoli per il cittadino.

Pertanto, il sopravvenuto art. 20 del D.L. n. 104/2013 non avrebbe potuto disporre l’abolizione del *Bonus Maturità* anche per “*le procedure relative agli esami di ammissione ai corsi universitari GIÀ INDETTE E NON ANCORA CONCLUSE alla data di entrata in vigore del presente decreto*”; **così come** anche il “nuovo” articolo 20, modificato dalla L. di conversione n. 128/2013, non avrebbe potuto reintrodurre retroattivamente ed in modo solo parziale ed imperfetto (e solo tendenzialmente esaustivo) quello stesso beneficio. Poiché, come già sostenuto nelle premesse in fatto e dimostrato nel primo motivo, **l’unica disciplina procedurale legittimamente applicabile all’esame di ammissione ai corsi di laurea in Medicina A.A. 2013/2014 era, ed è, quella vigente all’epoca della pubblicazione del bando.**

La quale disciplina prevedeva, espressamente ed inequivocabilmente **per tutti i candidati** (cfr. le premesse in fatto, nonché il primo motivo), il riconoscimento del c.d. “*Bonus Maturità*” agli aventi diritto, tra i quali senza dubbio vi è anche la ricorrente.

Peraltro, secondo la più sensibile dottrina costituzionale, il principio di irretroattività della Legge sancito dall’art. 11 delle disposizioni preliminari al Codice Civile ammette deroghe da parte del Legislatore ordinario solo ove le stesse siano espressamente sancite **in maniera non equivoca** (e non è certo questo il caso dell’art. 20 del D.L. n. 104/2013, il cui secondo periodo, infatti, è stato addirittura oggetto di un avviso di rettifica: cfr. G.U. n. 217 del 16.09.2013), e solo **in presenza di adeguate ragioni giustificatrici** (che nella fattispecie non risultano motivate dal disposto del citato articolo 20).

Pertanto, al di fuori di tali ipotesi eccezionali vige la “**regola della irretroattività della legge**” di cui all’art. 11 delle Preleggi, la cui *ratio* è che **solo le norme favorevoli per i destinatari possono avere efficacia retroattiva.**

Nella fattispecie, come può considerarsi norma “favorevole” per i destinatari la retroattiva abolizione *in itinere* del c.d. “*Bonus Maturità*”, ovvero la retroattiva reintroduzione dello stesso in sede di conversione dell’art. 20 del d.l. n.

104/2013 senza alcuna certezza - cfr. commi 1-*bis* e ss. - in ordine ai tempi e alle modalità della reintroduzione, che infatti sono stati chiariti dal MIUR solo con il D.M. attuativo oggi impugnato?

Del resto, come anche insegna il Giudice delle Leggi (cfr. Corte costituzionale n. 194/1976), “*è, invero, principio acquisito nella giurisprudenza della Corte che l'irretroattività della legge assurge a principio di livello costituzionale solo per quanto riguarda la materia penale (sent. n. 118 del 1957 ed altre) mentre per le restanti materie, l'osservanza del principio é rimessa alla prudente valutazione del legislatore, **sempreché la retroattività non comporti la violazione di uno specifico precetto costituzionale.** É stato anche affermato dalla stessa giurisprudenza che il principio tradizionale della irretroattività della legge non penale dovrebbe, in linea di massima, essere osservato, essendo **la garanzia della certezza dei rapporti giuridici** uno dei cardini della tranquillità sociale e del vivere civile. Ma é anche vero che la validità di tale affermazione non può non essere condizionata alla insorgenza di casi che **eccezionalmente** impongano l'estensione retroattiva”.*

P.Q.M.

si chiede l'annullamento in parte qua degli atti e provvedimenti impugnati coi presenti motivi aggiunti nei sensi e limiti di cui in epigrafe ed in motivazione.

Ai fini della normativa viegente in materia di contributo unificato si dichiara che il presente ricorso per motivi aggiunti è soggetto al pagamento del contributo di euro 650,00.

Roma, 15 gennaio 2014

Avv. Corrado Morrone Avv. Valeria Morrone Avv. Marina Sarchiola.

Relazione di notificazione ai sensi della legge 21 gennaio 1994, n. 53:

Io sottoscritto avv. Corrado Morrone, con studio in Roma, V.le XXI Aprile n. 11, previa autorizzazione del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma n. 1966 del 14 dicembre 2006, per conto della Sig.na Francesca Sinopoli, come da procura in atti, ho notificato il su esteso ricorso per motivi aggiunti:

- al **Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca**, in persona del Ministro p.t., spedendone copia conforme all'originale nel domicilio ex lege presso l'Avvocatura Generale dello Stato in Roma, Via dei Portoghesi n. 12 (cap 00186) a mezzo di raccomandata A/R n. _____ dall'Ufficio postale di Roma, Poste Impresa Roma 14 in data 17 gennaio 2014 (annotazione cronologico n. ____);

- all'**Università degli Studi di Roma "La Sapienza"**, in persona del rettore p.t., spedendone copia conforme all'originale nel domicilio ex lege presso l'Avvocatura Generale dello Stato in Roma, Via dei Portoghesi n. 12 (cap 00186) a mezzo di raccomandata A/R n. _____ dall'Ufficio postale di Roma, Poste Impresa Roma 14 in data 17 gennaio 2014 (annotazione cronologico n. ____);

- al Sig. **Andrea Panza**, spedendone copia conforme all'originale nella sua residenza in Via Enrico De Nicola n. 40, 87100 Cosenza, a mezzo di raccomandata A/R n. _____ dall'Ufficio Postale di Roma Poste Impresa Roma 14 in data 17 gennaio 2014 (annotazione cronologico n. ____);

Roma, 17 gennaio 2014

Avv. Corrado Morrone