

# ON.LE TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

## SEDE DI ROMA

### **Ricorso con istanza cautelare collegiale**

Nell'interesse della Sig.ra **Munafò Valeria**, c.f. MNFVLR02T71H501A, nata a Roma il 31/12/2002 ed ivi residente, rappresentato e difeso, giusta procura speciale in calce al ricorso, dagli Avv.ti Michele Bonetti (c.f. BNTMHL76T24H501F) e Santi Delia (c.f. DLESNT79H09F158V), che dichiarano di voler ricevere le comunicazioni di segreteria ai numeri di fax 06/64564197 – 090/8960421 o alle mails [info@avvatomichelebonetti.it](mailto:info@avvatomichelebonetti.it) – [santi.delia@avvocatosantidelia.it](mailto:santi.delia@avvocatosantidelia.it) e pec [michelebonetti@ordineavvocatiroma.org](mailto:michelebonetti@ordineavvocatiroma.org) - [avvsantidelia@cnfpec.it](mailto:avvsantidelia@cnfpec.it), elettivamente domiciliati in Roma alla Via S. Tommaso D'Aquino, 47.

### **Contro**

**SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA** in persona del Rettore p.t.  
**il MINISTERO DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA**, in persona del  
Ministro pro tempore

### **e nei confronti**

dei controinteressati in atti

### **per l'annullamento, previa adozione di misura cautelare,**

- 1) del Bando di Avviso per posti liberi su anni successivi al primo dei corsi di laurea magistrale a ciclo unico in Medicina e Chirurgia e in Odontoiatria e Protesi dentaria – a.a. 2022/2023 - pubblicato dalla Sapienza Università di Roma in data 30 giugno 2022;
- 2) della prima graduatoria relativa all'avviso per posti liberi su anni successivi al primo pubblicata dalla Sapienza Università di Roma in data 12 ottobre 2022;
- 3) della seconda graduatoria relativa all'avviso per posti liberi su anni successivi al primo pubblicata dalla Sapienza Università di Roma in data 14 ottobre 2022;

- 4) del riscontro parziale datato 21 novembre 2022, all’accesso agli atti del 24 ottobre 2022 con cui si comunicava che la commissione “*ha deciso di non redigere una scheda per ogni candidato ma di inserire l’esito delle singole valutazioni nella graduatoria*” nonché si rigettava la richiesta inerente l’ostensione dei documenti ulteriori anche inerenti alla documentazione e posizione di ciascuno dei candidati;
- 5) del verbale dei lavori della commissione datato 11 ottobre 2022 nonché dei verbali, non conosciuti ma richiamati nel detto verbale datato 11.10.200, del 1 agosto 2022 del 2, 4 e 5 agosto e del 30 settembre 2022 e del 7 e 11 ottobre e dei relativi allegati;
- 6) del verbale della Giunta di Facoltà n. 121 del 27 luglio 2022 e relativi allegati;
- 7) del verbale del 1 agosto 2022 della Commissione;
- 8) di tutti i verbali della commissione anche non conosciuti nella parte in cui hanno determinato la lesione di parte ricorrente e la sua non immatricolazione al posto ambito;
- 9) delle delibere del Consiglio di Facoltà e del Senato Accademico dell’Ateneo, anche non conosciuti, nella parte in cui ledono il diritto del ricorrente ad essere immatricolato in anni successivi al primo del corso di laurea a cui aspira;
- 10) di ogni altro atto prodromico, connesso, successivo e conseguenziale ancorché non conosciuto, nella parte in cui lede gli interessi del ricorrente;

## **FATTO**

- a.** La ricorrente è attualmente iscritta al corso di Laurea in Medicina e Chirurgia presso l’Università Cattolica di Tirana Nostra Signora del Buon Consiglio, dove si iscriveva dopo aver superato con successo il test preselettivo. In data 30 luglio 2022, la ricorrente, presentava formale domanda di trasferimento ad anni successivi al primo per la facoltà di Medicina e Chirurgia dell’Università Sapienza per accedere al II anno del succitato corso di studio presso il Polo del Sant’Andrea per il quale erano stati banditi 24 posti.

All'esito della procedura, veniva pubblicata la graduatoria di interesse in data 12.10.2022 ed il nominativo della ricorrente figurava nella graduatoria del secondo anno in posizione 119 (matricola 1944655) con 4 esami su 5 riconosciuti, una percentuale di esami sostenuti pari all'80%, 39 CFU riconosciuti e con l'indicazione errata del valore "NO" nella colonna "test superato".

La detta graduatoria veniva dopo poche ore sospesa, a seguito delle numerose segnalazioni, per essere poi ripubblicata in data 14 ottobre 2022, ma senza alcuna modifica; la posizione della ricorrente, così come quella degli altri partecipanti, non subiva alcun mutamento.

In data 24 ottobre 2022 la ricorrente inoltrava formale istanza di accesso agli atti che veniva riscontrata parzialmente in data 21 novembre 2022 con comunicazione dell'Ateneo dalla quale si evinceva una totale assenza di verbalizzazione.

Successivamente si veniva altresì a conoscenza della presenza di numerosi posti liberi a seguito della non immatricolazione dei soggetti assegnati.

Giova precisare in merito che l'ultimo bando di concorso pubblicato dalla Sapienza per il trasferimento ad anni successivi al primo risale all'anno accademico 2018/2019 e che tale bando è stato già censurato dal TAR Lazio e dal Consiglio di Stato per la erroneità dei criteri di preferenza, che come ad oggi postergavano il criterio del merito. A distanza di oltre 3 anni l'Ateneo pubblica un bando con circa 200 posti disponibili (posti che dovevano essere messi precedentemente a disposizione degli studenti) e con criteri già censurati dalla giustizia amministrativa (Consiglio di Stato del 28.11.2022 n. 10432).

**a.2. Sull'italianità e sul collegamento tra l'ateneo pubblico di Tor Vergata soggetto alla programmazione di cui alla l. 264 del 1999 e l'Ateneo della Nostra Signora del Buon Consiglio.** Parte ricorrente è di nazionalità italiana e per realizzare il sogno di una vita, studiare medicina, è stata costretta ad andare in Albania. La scelta non è stata casuale, ma è stata dettata da un collegamento tra l'ateneo di Tor Vergata e l'Università Nostra Signora Del Buon Consiglio.

La c.d. italianità dell’Università Nostra Signora Del Buon Consiglio è notoria, così come è notorio il collegamento con l’ateneo di Tor Vergata, come riportato più volte in documentazione in atti e sullo stesso sito dell’università di Tor Vergata e dell’ateneo albanese. Il personale dell’Ateneo Albanese è italiano (dalla docenza alla segreteria studenti, al Rettore, al Preside della Facoltà di Medicina); le lezioni si tengono in italiano; gli studenti sono tutti italiani (gli studenti albanesi sono pochissimi anche per il costo altissimo delle tasse di immatricolazione che, senza contare altre spese incluse nel “pacchetto”, superano i 10.000 euro); soprattutto il test è svolto in italiano e su programmi tutti italiani (la cultura generale, la storia richiesta non è quella albanese, ma quella italiana). Quanto si riferirà non è frutto di circostanze scandalistiche o apprese dai quotidiani in atti, ma è, punto per punto, comprovato da documenti ufficiali ministeriali, dell’Ateneo di Tor Vergata, dell’Università albanese e dell’Ambasciata italiana a Tirana.

L’italianità dell’Ateneo Albanese è dimostrata da una serie di indici documentali che ci fanno riflettere su come vi sia qualcosa di più di una “convenzione” con un Ateneo estero.

Ciò a nostro avviso mette in atto l’erroneità dei provvedimenti impugnati, e come l’Ateneo Albanese sia di fatto una mera appendice dell’ateneo romano (il dato tra gli studenti è notorio) e una valvola di sfogo per una serie di situazioni poco “gestibili” in Italia, tra cui anche quella del numero chiuso e di una parte degli studenti esclusi:

1. sul sito istituzionale del Ministero [www.istruzione.it/web/ministero/organizzazione/int071209](http://www.istruzione.it/web/ministero/organizzazione/int071209) il sottosegretario On.le Pizza riferisce: “Nel triennio 2005-2007, ben 107 docenti ITALIANI hanno svolto attività didattica a Tirana ed il numero di docenti diventa di 2019 se si considerano anche quelli coinvolti nei corsi di laurea in Infermieristica ed in Fisioterapia (si veda intervento del Sottosegretario Pizza. Inaugurazione Anno

Accademico dell’Università “Nostra Signora del Buon Consiglio”, Ufficio Stampa, Tirana 07/12/2009).

2. il documento tratto dal sito dell’Ambasciata d’Italia a Tirana ove si riporta: *“l’Università Nostra Signora del Buon Consiglio di Tirana...è costituita con capitali italiani (Roma Tor Vergata...la NSBC è l’unica istituzione universitaria albanese che diplomi universitari (Medicina, Fisioterapia ed infermieristica...) riconosciuti anche in Italia.”*

3. l’Università albanese garantisce mediante le proprie “convenzioni” con Tor Vergata il *“rilascio di titoli di studio riconosciuti da entrambi i Paesi”*.

4. il sito ufficiale dell’università albanese riporta (vd. <http://www.unizkm.al:8080/zkm/brik/content.295/it> con tanto di fotografia del Prof. Renato Lauro, precedente Rettore di Tor Vergata) che *“Sono in fase di elaborazione le prime tesi di laurea in Medicina e Chirurgia che saranno riconosciute congiuntamente dall’Università di Tor Vergata (Roma) e dall’Università NSBC. Si tratta di un successo perseguito con determinazione dai due atenei, affrontando sei anni di attività comune in un progetto che prevede l’istituzione di una nuova facoltà in terra albanese. L’iniziativa, promossa dall’allora rettore di “Tor Vergata” prof. Alessandro Finazzi Agrò, è proseguita grazie al sostegno dell’attuale rettore prof. Renato Lauro, che recentemente ha fatto visita per ben due volte al nostro Ateneo. La Facoltà di Medicina di Tor Vergata, oggi presieduta dal prof. Giuseppe Novelli, è presente in Albania attraverso la cooperazione per quattro corsi di laurea. L’ormai prossimo conseguimento della laurea da parte dei primi studenti sarà motivo di grande soddisfazione per i numerosi docenti che prestano la loro opera a Tirana dal 2004, affrontando un’avventura professionale che finalmente dà i suoi frutti”*.

5. Sempre l’ateneo albanese provvede ad *“ammettere ai corsi di laurea della facoltà di Medicina di questa università, dopo il superamento delle prove di selezione, un limitato numero di cittadini della comunità europea, tale da non alterare la programmazione generale della formazione medica italiana”*; pertanto

si prende atto come il numero dei loro studenti in Albania incida direttamente sulla programmazione italiana (e non per la libera circolazione delle persone ma per la considerazione che trattasi di studenti italiani che non passano altrove il test e che un domani ritorneranno in Italia ad esercitare la professione di medico).

6. Del resto anche Tor Vergata non si nasconde quando nella circolare in atti del Preside della Facoltà di Medicina datata 5 agosto 2010 deduce: “*A questo proposito abbiamo modificato sostanzialmente in termini pratici e funzionali il rapporto di collaborazione con l'università Nostra Signora del Buon Consiglio di Tirana, che POTREBBE PRESTO DIVENTARE UN POLO ISTITUZIONALE RICONOSCIUTO DALLA NOSTRA FACOLTA' e fornire quindi nuove opportunità di crescita professionale e scientifica per molti di noi*”.

Il fenomeno è talmente noto che lo stesso **Ministero della Salute** elabora tali dati numerici provenienti dall'Albania; prova ne è anche la nota in atti del 2009 con a sua volta trasmissione dei dati all'Ipasvi<sup>1</sup>.

8. Lo stesso Miur con **DM del 16 febbraio 2009** ha previsto per l'Ateneo Albanese l'esenzione fiscale (con sanatoria di irregolarità ed esenzioni in materia di imposte sul reddito nonché versamento di acconto delle imposte sui redditi, determinazione forfettaria etc.) agevolando in tal modo la costituzione, la permanenza e sussistenza di tale fenomeno.

9. Il test di ingresso per la Facoltà di Medicina dell'Università “Nostra Signora del Buon Consiglio”, oltre ad essere interamente in lingua italiana, **viene redatto e predisposto direttamente dall'Ateneo di Tor Vergata**. Analizzando la copia del test di ingresso per la facoltà di Medicina presso l'Ateneo albanese ivi allegato, si nota immediatamente la presenza, su ogni pagina, del c.d. “**doppio logo**”, ovvero **dello stemma rappresentativo dell'Ateneo albanese e dello stemma dell'Università di “Tor Vergata”**. Si rilevi altresì la presenza, su ogni

---

<sup>1</sup> La Federazione dei Collegi Ipasvi è l'organismo che ha la rappresentanza nazionale degli infermieri italiani. La Federazione nazionale coordina i Collegi provinciali, che tra i loro compiti istituzionali hanno quello della tenuta degli Albi dei professionisti.

foglio, della dicitura “Università degli Studi di Roma *Tor Vergata Roma*”, presente anche sulle certificazioni rilasciate dalle segreterie dell’Ateneo albanese, nonchè sugli attestati di Laurea rilasciati dall’Università “Nostra Signora del Buon Consiglio”.

Ed ancora, ad ulteriore dimostrazione di quanto sopra detto, si allega al presente ricorso il Bando di Concorso per le specializzazioni mediche a.a. 2012/2013 in cui si legge testualmente che “*l’Università Cattolica Nostra Signora del Buon Consiglio, in collaborazione con l’Università degli studi di Roma Tor Vergata, istituisce per l’a.a. 2012/13 le specializzazioni mediche post laurea, per offrire un percorso formativo professionalizzante ai laureati in medicina e chirurgia*”, il tutto a inconfondibile prova degli incontestabili collegamenti tra i due atenei sinora evidenziati.

In uno degli ultimi bandi dell’Università Albanese del 2010 riporta testualmente: **“SULLA BASE DI QUANTO COMUNICATO DAL MIUR ITALIANO NELL’ANNO ACCADEMICO 2009-2010, A NOI TRASMESSO PER IL TRAMITE DEL RETTORE DELL’UNIVERSITA’ DEGLI STUDI DI ROMA TOR VERGATA, CHE HA PERMESSO ALL’UNIVERSITA’ NOSTRA SIGNORA DEL BUON CONSIGLIO (UNSCB) DI AMMETTERE AI CORSI DI LAUREA DELLA FACOLTÀ DI MEDICINA DI QUESTA UNIVERSITÀ, DOPO IL SUPERAMENTO DELLE PROVE DI SELEZIONE, UN LIMITATO NUMERO DI CITTADINI DELLA COMUNITÀ EUROPEA, TALE DA NON ALTERARE LA PROGRAMMAZIONE GENERALE DELLA FORMAZIONE MEDICA ITALIANA....LA VALUTAZIONE DEI CANDIDATI SI EFFETTUERA’ SULLA BASE DEL PUNTEGGIO INDIVIDUALE FINALE CHE SI CALCOLA DAI PUNTI OTTENUTI DALLA PROVA SCRITTA E DALLA VALUTAZIONE DEL VOTO MEDIO DELLA SCUOLA SECONDARIA”.**

Il decreto Miur del 12.3.2009 infatti riporta: “l’elenco dei programmi didattici dell’università Nostra Signora del Buon Consiglio e l’elenco delle discipline, parti di tali programmi didattici che si intendono svolgere in Italia presso la

*filiazione*” rilevando poi che “*LO SCOPO DELLA FILIAZIONE È LO STUDIO IN ITALIA*”.

Pertanto risulta per tabulas e come si è visto ormai da anni e anni il collegamento tra l’ateneo romano e l’ateneo albanese, rappresentando altresì come, in punto di disparità di trattamento, i bandi di trasferimento al II anno tra atenei consentano sempre la partecipazione degli studenti provenienti dall’Ateneo albanese Nostra Signora del Buon Consiglio

Palese è la illegittimità dell’azione amministrativa e la lesione patita dall’odierno ricorrente che dovrebbe occupare la prima posizione in graduatoria.

## **DIRITTO**

### **1. Violazione del principio di non discriminazione e par condicio.**

**Violazione e falsa applicazione della L. 264/1999 ed in particolare art. 1 lettera a). Violazione e falsa applicazione del bando di concorso ed in particolare dell’art. 1 e dell’art. 5. Violazione e falsa applicazione del principio della par condicio. Violazione e falsa applicazione del principio del merito. Violazione e falsa applicazione del principio di buona e imparziale amministrazione. Violazione degli articoli 3, 33, 34, 41 e 97 Cost. Eccesso di potere per travisamento dei fatti. Errore di motivazione. Errore sui presupposti e carenza di istruttoria.**

**Travisamento dei fatti e ingiustizia manifesta. Violazione del principio di libera circolazione delle persone, dei lavoratori, delle merci e dei capitali così come delineate dalla normativa nazionale e dall’art. 3, par 2 TUE, articolo 21 TFUE.**

**1.a.** Come disposto dall’art. 1 del bando di concorso, potevano presentare domanda anche i soggetti che, come la ricorrente, sono iscritti al corso di Medicina e Chirurgia presso altri Atenei i quali chiedono il trasferimento per il medesimo corso di studio.

La ricorrente iscritta al corso di Laurea in Medicina e Chirurgia presso l’Ateneo Albanese “*Nostra Signora del Buon Consiglio*” e chiedeva il trasferimento

sempre al II anno del medesimo corso di studio, medicina in lingua italiano presso il Polo del Sant'Andrea.

La ricorrente, ma si vedeva valutare la voce “NO” nella colonna denominata “test superato”.

Ebbene, l'articolo 5 – “*valutazione delle domande e criteri*” - del bando di concorso (di cui nel secondo motivo di diritto si dirà meglio) poneva come criterio prevalente l'aver vinto “*un concorso di ammissione, svolto ai sensi della Legge 264/1999 art. 1 lettera a), per l'accesso ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico ad accesso programmato a livello nazionale in Medicina e Chirurgia, Medicina in Lingua inglese e in Odontoiatria e Protesi dentaria provenienti da corsi di laurea omologhi*”.

Se da un lato si concretizza una palese disparità di trattamento in quanto parte ricorrente ha già sostenuto un test presso un Ateneo pubblico estero, dall'altro, il criterio così per come previsto risulta assolutamente irragionevole in quanto pretende di usare uno strumento selettivo (il test) rapportato al contingente delle immatricolazioni (si ottiene l'ammissione non per il punteggio in assoluto conseguito ma per la collocazione in graduatoria dettata dal proprio punteggio rispetto agli altri partecipanti) per selezionare chi sia, prima e più degli altri, meritevole di trasferirsi ad anni successivi al primo ove non vi è, per definizione, alcuna incidenza sulla programmazione nazionale.

**1.a.1.** In relazione al primo profilo, occorre anzitutto considerare che l'Ateneo albanese, da cui proviene la ricorrente, nato da una convenzione con l'Università di Roma Tor Vergata, rappresenta una sorta di polo didattico italiano: si insegna in italiano, i docenti ordinari sono in gran parte italiani e sono predisposti programmi italiani. È, alla stregua di quella nazionale, una facoltà cui si accede solo previo superamento di un test approvato dal Ministero italiano e, infine, rilascia titoli (anche con l'intestazione dell'Università di Tor Vergata) che hanno valore legale anche in Italia ove godono di automatico riconoscimento.

Come difatti si legge anche sul sito dell'Università Albanese “*La Facoltà di Medicina è in convezione con la Facoltà di Medicina dell'Università degli Studi di Roma Tor Vergata. Il piano di studio applicato è lo stesso con quello dell'Università partner*” (<https://www.unizkm.al/study/faculty/facolta-di-medicina>); circostanza nota è che le lezioni si svolgono in italiano, con professori provenienti dall'Università di Tor Vergata e con i medesimi programmi e le medesime modalità anche per lo svolgimento degli esami. Non esiste alcuna differenza tra i due corsi di studi.

Sempre sul sito dell'Ateneo di Tirana si legge, a riprova di quanto sostenuto: “*Il Corso di Laurea Magistrale in Medicina si articola come un ciclo unico di sei anni, di 360 Crediti Formativi Universitari (CFU), che comprendono l'attività didattica frontale, il tirocinio preclinico e clinico. Al tirocinio preclinico e clinico corrispondono in totale 78 CFU. Una parte dell'attività clinica si svolge presso le strutture ospedaliere dell'Università partner in Italia. L'attività didattica viene svolta da docenti italiani dell'Università “Tor Vergata” di Roma, i quali seguono lo stesso programma di studio utilizzato anche in questa Università partner e l'insegnamento viene svolto in italiano. La frequenza dei singoli corsi è obbligatoria al 67% delle ore di lezioni complessive per ogni materia.*

*La laurea rilasciata a conclusione degli studi è un diploma congiunto tra l'Università Cattolica NSBC e tra l'Università “Tor Vergata” di Roma, riconosciuto in Albania, in Italia ed in Europa, dato che ogni elemento del processo e del programma didattico dimostra lo stesso standard. I medici istruiti nella nostra Università sono i migliori testimoni della nostra Scuola di Medicina, il cui punto di forza è la stretta collaborazione con il sistema universitario italiano”* (<https://www.unizkm.al/study/course/corso-di-laurea-in-medicina-e-chirurgia>).

A conferma dell'assimilazione sostenuta, soccorre la giurisprudenza dell'Ecc.mo Consiglio di Stato secondo cui i percorsi formativi predisposti dall'Università albanese restano di competenza nazionale (si veda C.d.S. Sez. VI, 24 maggio 2013

n. 2866) e proprio l’Ateneo Sapienza Università di Roma riconosce sia gli esami sostenuti dal ricorrente all’estero sia la laurea ivi ottenuta il cui certificato, per inciso, ha due loghi quello albanese e lo stemma di Tor Vergata ed è vergato su carta intestata di Tor Vergata.

È dunque possibile assimilare nel merito le procedure concorsuali disposte da uno e l’altro Ateneo per l’ingresso alla facoltà di medicina nonché, in prospettiva più generale, ritenere assolutamente omologo l’intero corso di studi offerto dall’Università di Tirana rispetto a quelli degli Atenei italiani.

Ne discende inevitabilmente la possibilità di sovrapporre ed eguagliare la posizione degli studenti provenienti dall’Università albanese rispetto a quelli immatricolati in un Ateneo italiano che richiedono il trasferimento presso la Sapienza.

Di talché, stante tale uguaglianza sostanziale, la differenziazione operata dall’Amministrazione resistente mediante l’imposizione di un criterio preferenziale congeniato sulla nazionalità dell’Ateneo di provenienza, non può che considerarsi illegittima perché imposta in violazione della parità tra studenti che si cimentano nel test in Italia o che studiano in altri Atenei.

Si delinea, pertanto, paleamente la discriminazione concretizzata dall’art. 5 del Bando cesurato che sorge da una netta violazione del principio di imparzialità dell’attività amministrativa quale esplicazione concreta del più generale principio di eguaglianza. Come noto, difatti, l’imparzialità deve caratterizzare sia l’organizzazione sia l’attività della P.A. senza discriminare la posizione di soggetti coinvolti che sono tutti uguali sia davanti alla legge che alle pubbliche amministrazioni.

Nel caso di specie, la PA impone una differenziazione tra le domande di trasferimento presentate in considerazione della Nazione ove i richiedenti hanno svolto il test d’ingresso quando, nella realtà e per le ragioni sopra esposte, tale elemento non è in alcun modo idoneo a distinguere la posizione accademica degli

immatricolati presso l’Università albanese e quella degli studenti in Italia, ai fini della meritevolezza del trasferimento domandato.

Se la Sapienza avesse rispettato il principio della valorizzazione del merito sicuramente avrebbe collocato la ricorrente in un posto utile per l’immatricolazione.

Così, non può di certo ritenersi che l’Università romana, mediante il criterio individuato nel bando, abbia realizzato un’adeguata ponderazione delle posizioni e dei valori di cui sono portatori i candidati per l’iscrizione ad anni successivi al primo, realizzando piuttosto una valutazione assolutamente contraddittoria e non equilibrata, dunque degna di censura giudiziale.

Anche prescindendo dall’appena dichiarata uguaglianza sostanziale delle posizioni, il criterio di preferenza imposto dall’Università appare illegittimo sotto il diverso profilo della irragionevolezza amministrativa per violazione della legge 264/1999.

**1.a.2.** Appare opportuno in proposito richiamare la decisone n. 1/2015 dell’Adunanza Plenaria, depositata in data 28.01.2015, che ha chiarito come “*la corretta interpretazione dell’art. 4 della legge 2 agosto 1999, n. 264 sia quella – sempre sostenuta dalla Sezione (v., da ultimo, sentenza n.1722/14 del 10/04/2014; sentenza breve n. 9457/2014 del 5 settembre 2014, ordinanza n. 3436/2014 del 19/07/2014) - secondo cui la limitazione al previo superamento dei test preselettivi per i corsi di laurea a numero chiuso può ritenersi legittima solo con riferimento all’accesso al primo anno del corso di studi e non, invece, per quanto riguarda le richieste di trasferimento ad anni successivi al primo: ciò, anche qualora la richiesta di trasferimento avvenga da parte di studenti provenienti da Università straniere e anche prescindere dalle domande di trasferimento aventi eventuali finalità meramente elusive del c.d. “numero chiuso” in ambito nazionale*” (cfr. TAR Lazio, Sez. Terza Bis, sent. 5163/2015).

La situazione che condusse alla pronuncia di tale principio era molto simile a quella cesurata nella presente sede, differente solo per la circostanza che, in

passato, il vincolo posto dalla Sapienza al trasferimento verteva sulla possibilità stessa di partecipare alla procedura; il superamento del test italiano, infatti, era condizione necessaria per la presentazione della domanda di immatricolazione ad anni successivi al primo, in caso contrario, considerata inidonea.

Nel caso sottoposto al vaglio dell’On.le Collegio adito, lo svolgimento della prova nazionale italiana non rappresenta requisito essenziale per la partecipazione alla selezione, ma costituisce il primo titolo preferenziale per l’assegnazione del posto richiesto. Decisione questa che ha, quale effetto immediato e diretto, quello di prediligere, nell’assegnazione dei posti liberi, gli studenti in Italia rispetto a quelli immatricolati all’estero; in tal modo e di fatto, viene impedita ai candidati l’iscrizione presso l’Ateneo ambito per motivi che tradiscono e raggrano completamente quelli della meritevolezza ed idoneità alla carriera accademica del singolo studente (elementi che, nell’ordine di priorità stabilito dal bando, acquisiscono rilievo solo col criterio n. 10).

In altri termini, risulta *ictu oculi* che la disposizione di cui all’art. 5 dell’Avviso di trasferimento sia uno strumento solo apparentemente differente rispetto al passato, avente la stessa finalità discriminatoria in danno agli immatricolati presso Atenei esteri, in grado così di eludere quel principio di diritto solennemente proclamato da plurima giurisprudenza e sopra riportato (cfr. TAR Lazio, Sez. Terza Bis, sent. n. 5163/2015, n. 7968/2015, n. 6908/2016).

**Nello specifico, occorre chiarire che, secondo quanto affermato dalla richiamata decisione dell’Adunanza Plenaria, nei casi di trasferimento in ingresso in un Ateneo italiano, il principio che deve reggere e regolare l’iscrizione ad anni successivi al primo è unicamente quello del riconoscimento dei crediti formativi con il solo limite dei posti disponibili, nel rispetto della concreta potenzialità formativa di ogni singola Università.**

**L’orientamento giurisprudenziale ormai consolidato è, dunque, nel senso di attribuire rilevanza ad una valutazione incentrata solo sulla posizione**

**accademica di ogni singolo candidato, quindi, attenta soltanto agli esami sostenuti e ai CFU acquisiti.**

È la stessa pronuncia dell'Adunanza Plenaria già richiamata a chiarire che “*la capacità dei candidati provenienti da università straniere ed interessati al trasferimento per tali anni ben può essere utilmente accertata, così come avviene per i candidati al trasferimento provenienti da università nazionali, mediante un rigoroso vaglio, in sede di riconoscimento dei crediti formativi acquisiti presso l'università straniera in relazione ad attività di studio compiute, frequenze maturate ed esami sostenuti, della qualificazione dello studente, il cui assoggettamento ad una prova di ammissione*”.

Questo dovrebbe essere allora il principale criterio guida utilizzato dall'Università nell'operazione di scelta tra le molteplici domande di trasferimento nel caso di insufficienza dei posti disponibili.

Se la Sapienza avesse consacrato tale principio nel bando che qui si impugna, non si sarebbe creato il paradosso per cui, uno studente oggettivamente più meritevole ma iscritto ad una Facoltà estera, si sia visto rigettare la propria domanda di trasferimento ad anni successivi al primo a vantaggio di chi, pur avendo un numero di CFU riconosciuti inferiore al proprio, era tuttavia immatricolato presso un Ateneo italiano, dunque, aveva superato il test d'ingresso alla facoltà di Medicina in Italia.

Stabilire che la selezione tra le diverse domande di trasferimento debba essere eseguita dall'Ateneo dando massima priorità a chi ha svolto il test italiano e, solo in maniera subordinata, graduare i candidati in base al valore del curriculum universitario vantato, significa tradire l'unico elemento di merito (l'ultimo) in grado di dimostrare effettivamente la capacità dei candidati alla vita accademica romana.

È per tale motivo che palese risulta la violazione del principio di ragionevolezza attesa l'inosservanza del canone di razionalità operativa per incoerenza ed illogicità con i presupposti alla base della decisione amministrativa.

Nel dettaglio, scopo della PA voleva essere quello di trovare una soluzione al caso in cui i posti disponibili fossero inferiori rispetto alle domande di trasferimento idonee, selezionando i soggetti ai quali, in virtù della loro maggiore preparazione ed attitudine, dovesse riconoscersi una priorità nell'accoglimento della richiesta di trasferimento rispetto agli altri.

Tuttavia, la Sapienza ha completamente tradito questo intento sancendo, come primo requisito preferenziale, una circostanza (lo svolgimento del test in Italia) assolutamente inidonea ad individuare i soggetti maggiormente capaci e meritevoli cui garantire con priorità l'immatricolazione ad anni successivi al primo.

Ineludibile appare il carattere arbitrario ed irrazionale della decisione.

Non si comprende, infatti, quale sia la ragione che abbia spinto l'amministrazione a preferire il candidato che superi il test in Italia rispetto a quello che lo svolga in altro Stato, quasi come se, solo in virtù della collocazione geografica, se ne presumesse una maggiore adeguatezza alla vita accademica nazionale.

Ad avviso della scrivente difesa, nel rispetto della volontà legislativa così per come interpretata dalla costante giurisprudenza *in parte qua* richiamata, logica e coerente sarebbe stata invece la scelta amministrativa di preferire i soggetti che potessero vantare i risultati accademici migliori, quale prova sostanziale ed oggettiva della relativa idoneità universitaria.

Per tali motivi, nessuna rilevanza effettiva può riconoscersi allo svolgimento/superamento in Italia della prova concorsuale che, al contrario, appare soltanto un elemento formale, scevro di qualsiasi significato concreto e mai consono all'obiettivo finale di selezione.

Tuttavia, la verifica in concreto del curriculum accademico della richiedente non ha avuto alcuna rilevanza ai fini dell'accoglimento della domanda di trasferimento.

Ne deriva una scelta amministrativa posta in essere a discapito dell'interesse soggettivo della ricorrente, la quale, in conseguenza di una arbitraria

determinazione dell’ateneo romano si vede illegittimamente privata del proprio diritto allo studio.

In sintesi, ad essere leso è il diritto costituzionale allo studio per mano dell’amministrazione ed in assenza (*recte*, in violazione) di una benché minima indicazione legislativa che ne autorizzi la prevaricazione.

**1.a.3.** Dalla chiarita assimilazione dei percorsi formativi della Sapienza e dell’Università Cattolica “Nostra Signora del Buon Consiglio” di Tirana, consegue infine un’evidente contraddittorietà tra atti della PA.

Come chiarito anche dalla giurisprudenza nazionale, *“se ‘i percorsi’ esteri universitari (di paesi comunitari) vengono sostanzialmente riconosciuti ‘equipollenti’ ai fini dell’esercizio dell’attività di medico, analogamente il ‘periodo’ di formazione svolto all’estero, presso le medesime Università, deve poter essere anch’esso considerato. Una ‘frazione’ svolta di quel percorso non può essere considerata inesistente o irrilevante per il sistema italiano, pena una contraddittorietà inaccettabile del sistema”* (T.A.R. Cagliari, n. 507/12 cit.).

Una contraddittorietà che rinviene palesemente all’art. 5 del bando di trasferimento pubblicato dalla Sapienza che è l’unica Università italiana ad attribuire priorità assoluta al superamento del test d’ingresso, indentificando questo come requisito principale di graduazione delle molteplici domande di trasferimento.

Si ribadisce, in proposito, che *“la possibilità di transitare al secondo anno o ad anni successivi della facoltà di medicina e chirurgia di una università italiana non può, sulla base della vigente normativa nazionale ed europea, essere condizionata all’obbligo del test di ingresso previsto per il primo anno, che non può essere assunto come parametro di riferimento per l’attuazione del ‘trasferimento’ in corso di studi, salvo il potere/dovere dell’università di concreta valutazione, sulla base di appositi parametri, del ‘periodo’ di formazione svolto all’estero e salvo altresì il rispetto ineludibile del numero dei posti disponibili per il trasferimento, così come fissato dall’università stessa per*

*ogni anno accademico in sede di programmazione, in relazione a ciascun anno di corso*” (TAR Lazio, Sez. Terza Bis, sent. n. 12247/2016, n. 6908/2016).

**Qualora nella casella “test superato” della ricorrente fosse stato attribuito il valore SI a seguito di una corretta formulazione del bando questa avrebbe ottenuto una posizione utile per l’immatricolazione considerando i 39 CFU ed i 4 esami su 5 riconosciuti. Il superamento della prova di resistenza è comprovato dal deposito integrale della graduatoria di pertinenza della ricorrente completamente riformulato.**

## **2. Violazione del principio della valorizzazione del merito ex L. 240/2010.**

**Violazione e falsa applicazione della L. 264/1999.** Violazione degli art.li 3 e 97 Cost. Violazione del principio di imparzialità e non discriminazione. Illogicità e irragionevolezza dell’art. 5 del bando. Travisamento dei fatti. Irragionevolezza e arbitrarietà nella graduazione dei criteri di valutazione.

**2.a.** Il Bando di “*Avviso per posti liberi su anni successivi al primo dei corsi di laurea magistrale a ciclo unico in Medicina e Chirurgia e in Odontoiatria e Protesi dentaria – a.a. 2022/2023 - pubblicato dalla Sapienza Università di Roma in data 30 giugno 2022*”, come si è già avuto modo di precisare, prevede all’art. 5 l’elencazione dei criteri per la valutazione delle domande presentate.

L’Ateneo, nel suddetto articolo, indica un elenco “in ordine di importanza” di parametri sulla base dei quali redigere la graduatoria definitiva. Tale elencazione, tuttavia, non tiene conto del principio meritocratico, collocando il criterio del numero di CFU conseguiti dai candidati al decimo posto.

Al mero fine di rendere immediatamente comprensibile l’irragionevolezza e l’arbitrarietà della graduazione dei criteri di valutazione adottata dall’Ateneo resistente, si sottolinea come rispetto al numero di CFU conseguiti (dato che sottolinea il peso della carriera accademica espletata dai candidati e dunque il loro merito) venga dato rilievo preminente al mero superamento del test espletato ai sensi dell’art. 1, lett. a, della L. 264/1999 (comunque sostenuto dal ricorrente così

come precedentemente precisato), individuato come primo parametro in ordine di importanza. Un candidato che ha il solo “merito” di aver superato un test, dunque, viene preferito rispetto ad un candidato che, invece, ha intrapreso e portato avanti una brillante carriera universitaria nel medesimo percorso di studi per il quale si chiede il trasferimento, ma svolto presso un ateneo privato.

Ebbene, tale determinazione non solo è contraria ai più basilari principi costituzionali e al criterio meritocratico, ma si contrappone anche a quanto statuito nella sentenza dell’A.P. del Consiglio di Stato n. 1/2015 nonché alle stesse disposizioni ministeriali.

**2.a.1.** La graduazione dei criteri così come riportata dall’Ateneo resistente appare illegittima per violazione della legge 240/2010 che punta a valorizzare e promuovere il merito.

Sul punto occorre chiarire che, secondo quanto affermato dalla decisione dell’Adunanza Plenaria n. 1/2015, nei casi di trasferimento in ingresso in un Ateneo italiano, il principio che deve reggere e regolare l’iscrizione ad anni successivi al primo è unicamente quello del riconoscimento dei crediti formativi con il solo limite dei posti disponibili, nel rispetto della concreta potenzialità formativa di ogni singola Università.

L’orientamento giurisprudenziale ormai consolidato è, dunque, nel senso di attribuire rilevanza ad una valutazione incentrata solo sulla posizione accademica di ogni singolo candidato, quindi, attenta soltanto agli esami sostenuti e ai CFU acquisiti. È la stessa pronuncia dell’Adunanza Plenaria già richiamata a chiarire che la capacità dei candidati “*interessati al trasferimento per tali anni ben può essere utilmente accertata [...] mediante un rigoroso vaglio, in sede di riconoscimento dei crediti formativi acquisiti presso l’università straniera in relazione ad attività di studio compiute, frequenze maturate ed esami sostenuti, della qualificazione dello studente, il cui assoggettamento ad una prova di ammissione*”.

Questo dovrebbe essere, allora, il principale criterio guida utilizzato

dall’Università nell’operazione di scelta tra le molteplici domande di trasferimento nel caso di insufficienza dei posti disponibili.

Se l’Ateneo avesse valorizzato tale principio nel bando che qui si impugna, non si sarebbe creato il paradosso per cui, una studentessa oggettivamente più meritevole ma iscritta ad una università privata, si sia visto rigettare la propria domanda di trasferimento ad anni successivi al primo a vantaggio di chi, pur avendo un numero di CFU riconosciuti inferiore al proprio, era tuttavia immatricolato presso un ateneo italiano.

Stabilire che la selezione tra le diverse domande di trasferimento debba essere eseguita dall’Ateneo dando massima priorità a chi ha svolto il test in un ateneo pubblico italiano e, solo in maniera subordinata, graduare i candidati in base al valore del curriculum universitario vantato, significa tradire l’unico elemento di merito in grado di dimostrare effettivamente la capacità dei candidati alla vita accademica.

È per tale motivo che palese risulta la violazione del principio di ragionevolezza attesa l’inoservanza del canone di razionalità operativa per incoerenza ed illogicità con i presupposti alla base della decisione amministrativa.

Mediante l’art. 5 del bando, tuttavia, l’Ateneo resistente ha completamente tradito questo intento sancendo, come primo requisito preferenziale, una circostanza assolutamente inidonea ad individuare i soggetti maggiormente capaci e meritevoli cui garantire con priorità l’immatricolazione ad anni successivi al primo. Ineludibile appare il carattere arbitrario ed irrazionale della decisione.

**In contenzioso identico a quello di specie, peraltro proposto contro il medesimo ateneo resistente, ha avuto modo di pronunciarsi il Consiglio di Stato con la sentenza n. 10432 resa in data 28 novembre 2022 nella quale, in accoglimento dell’appello proposto dallo studente, l’Ecc.mo Collegio argomenta come segue: “Deve evidenziarsi che, come sopra esposto, viene in rilievo il trasferimento dell’appellante da un Ateneo estero che era stato precluso sulla base della ritenuta non equivalenza tra il test sostenuto per**

accedere all'Ateneo di provenienza e quello previsto dalla disciplina nazionale, con la conseguenza che, pur non essendo in contestazione i crediti formativi conseguiti dall'appellante e la congrua percentuale di esami sostenuti, è stata espressa una preferenza nei confronti dei trasferimenti all'interno del territorio nazionale. La previsione normativa di prove selettive per l'ammissione al corso di laurea in medicina e chirurgia ed odontoiatria e protesi dentaria, di cui alla legge 2 agosto 1999 n. 264, risponde, invero, ad una duplice finalità: da un lato, quella di consentire agli Atenei, sotto il profilo organizzativo, la possibilità di garantire un'offerta formativa compatibile con le proprie risorse strumentali e umane, dall'altro, quella di assicurare l'accesso al predetto corso ai soggetti in possesso delle cognizioni tecniche e delle capacità attitudinali necessarie per la proficua frequenza di corsi universitari di così elevato livello formativo. Nella fattispecie deve ritenersi che le predette finalità siano state entrambe utilmente perseguitate e soddisfatte”.

Tale decisione è stata resa sul precedente bando di trasferimento ad anni successivi proprio dell'Università odierna resistente risalente all'anno accademico 2018/2019 che era stato già censurato dal Consiglio di Stato (ordinanza n. 3082/2019) proprio in merito ai criteri di selezione che, come nel caso de quo, postergavano la carriera universitaria dei candidati (come il ricorrente iscritti presso il corso di laurea in medicina in Atenei privati). In altre parole, l'Ateneo ben conoscendo le precedenti pronunce di codesto TAR e del Consiglio di Stato pubblicava un bando identico nel contenuto a quello precedentemente censurato; circostanza quest'ultima di particolare rilievo e valutabile anche ex art. 116 c.p.c. come argomento di prova in quanto parte resistente ben conosceva i principi espressi dalla giustizia amministrativa, ma decideva di perseverare sulla strada della illegittimità.

**2.b.** Come si è già avuto modo di precisare i criteri imposti dalla P.A. non rispettano il principio meritocratico, ma la situazione diventa paradossale se si analizzano uno ad uno i criteri di preferenza di cui all'articolo 5.

Difatti la valutazione della carriera pregressa e quindi i CFU viene postergata nella posizione n. 8, per gli studenti laureati in facoltà affini, e addirittura nella posizione n. 10 ove si legge: “*a parità delle precedenti condizioni prevarranno i candidati con maggiore numero di credit formativi universitari (CFU) acquisiti o equivalenti*”.

Per assurdo l'avere alle spalle una carriera universitaria, come la ricorrente, particolarmente brillante non è un criterio di meritevolezza, ma l'Ateneo considera prevalente l'aver solo sostenuto un test ai sensi della l. 264/1999 test che oltretutto è previsto per la selezione al primo anno degli studenti diplomati e dei quali si vuole testare l'idoneità al corso di studi.

La ricorrente ha lungamente dimostrato la propria idoneità al corso di laurea non solo superando al momento dell'iscrizione un test preselettivo, ma conseguendo con successo gli esami previsti dal corso di laurea che sono gli stessi dell'Università pubblica di Roma Tor Vergata (stessi docenti, programmi etc.)

Palese è la totale irragionevolezza dei criteri.

Ad avviso della scrivente difesa, nel rispetto della volontà legislativa così per come interpretata dalla costante giurisprudenza in parte qua richiamata, logica e coerente sarebbe stata invece la scelta amministrativa di preferire i soggetti che potessero vantare i risultati accademici migliori, quale prova sostanziale ed oggettiva della relativa idoneità universitaria. Per tali motivi, nessuna rilevanza effettiva può riconoscersi allo svolgimento/superamento della prova concorsuale che, al contrario, appare soltanto un elemento formale, scevro di qualsiasi significato concreto e mai consono all'obiettivo finale di selezione.

Tuttavia, la verifica in concreto del curriculum accademico del richiedente non ha avuto alcuna rilevanza ai fini dell'accoglimento della domanda di trasferimento. Ne deriva una scelta amministrativa posta in essere a discapito dell'interesse soggettivo della ricorrente, la quale, in conseguenza di una arbitraria determinazione dell'ateneo romano si vede illegittimamente privata del proprio diritto allo studio

In proposito è opportuno richiamare la decisione n. 1/2015 dell'Adunanza Plenaria, depositata in data 28.01.2015, trascritta nel primo motivo di diritto e più volte richiamata da codesto Spett.le TAR (cfr. TAR Lazio, Sez. Terza Bis, sent. 5163/2015) in una decisione avente ad oggetto situazione molto simile a quella cesurata nella presente sede, differente solo per la circostanza che, in passato, il vincolo posto dalla Sapienza al trasferimento verteva sulla possibilità stessa di partecipare alla procedura; il superamento del test, infatti, era condizione necessaria per la presentazione della domanda di immatricolazione ad anni successivi al primo, in caso contrario, considerata inidonea.

In tal modo e di fatto, viene impedita ai candidati l'iscrizione presso l'Ateneo ambito per motivi che tradiscono e raggiroano completamente quelli della meritevolezza ed idoneità alla carriera accademica del singolo studente (elementi che, nell'ordine di priorità stabilito dal bando, acquisiscono rilievo solo col criterio n. 10). In altri termini, risulta ictu oculi che la disposizione di cui all'art. 5 dell'Avviso di trasferimento sia uno strumento solo apparentemente differente rispetto al passato, avente la stessa finalità discriminatoria in danno agli immatricolati presso Atenei privati, in grado così di eludere quel principio di diritto solennemente proclamato da plurima giurisprudenza e sopra riportato (cfr. TAR Lazio, Sez. Terza Bis, sent. n. 5163/2015, n. 7968/2015, n. 6908/2016).

**3. Mancanza dei verbali della commissione esaminatrice di valutazione della domanda presentata dal ricorrente. Difetto assoluto di istruttoria e motivazione. Violazione dei principi di buon andamento e imparzialità.**

**Arbitrarietà manifesta, contraddittorietà. Violazione del principio di trasparenza dell'azione amministrativa. Violazione della L. 241/1990.**

**3.a.** Risulta agli atti l'inesistenza del verbale delle operazioni di valutazione della domanda di trasferimento inoltrata dalla Munafò Valeria e di tutte le altre domande avanzate. Lo scrivente Legale ha inoltrato una prima istanza di accesso agli atti nell'interesse della ricorrente in data 24 ottobre 2022 che è stata riscontrata parzialmente dall'Ateneo resistente, in data 21 novembre 2022.

Nel riscontro ricevuto dall'Ateneo romano, si legge quanto segue: “*Si comunica che la Commissione stante l'elevato numero dei partecipanti ha deciso di non redigere una scheda per ogni candidato ma di inserire l'esito delle singole valutazioni nella graduatoria*”.

Al succitato riscontro erano allegati due verbali ed un allegato denominato A, dai quali nulla si evince in merito alla posizione del Sig. Gramuglia e tantomeno sulle modalità di costituzione della graduatoria.

I due verbali prodotti si limitano a riproporre i criteri del bando e a dare atto dei nominativi dei componenti della commissione, ma nulla di più. Negli stessi si fa presente che vi sono state diverse riunioni della detta commissione in data 11.10.2022, 1 agosto 2022 e in data 2, 4 e 5 agosto 2022 nonché in data 30 settembre, 7 e 11 ottobre, ma nulla è dato sapere su quanto accaduto.

Pertanto, nulla è dato evincere in merito alle modalità di valutazione adottate dalla Commissione durante l'esame della domanda inoltrata dal ricorrente e tantomeno sulla valutazione di tutte le altre domande.

La mancanza di una adeguata verbalizzazione nel caso di cui in parola è particolarmente grave in quanto non permette di ricostruire il percorso seguito dalla commissione in sede di valutazione e soprattutto non permette di comprendere il motivo per il quale la Munafò si vedeva preferire studenti con una carriera universitaria inferiore alla sua.

La regola della verbalizzazione di ogni seduta delle singole Commissioni risponde alla logica di garantire la massima trasparenza delle operazioni concorsuali, nel rispetto dell'affidamento e della buona fede di ogni candidato. Proprio per tale ragione, l'art. 15, comma 1, d.p.r. 487/1994 sancisce che “*Di tutte le operazioni di esame e delle deliberazioni prese dalla commissione esaminatrice, anche nel giudicare i singoli lavori, si redige giorno per giorno un processo verbale sottoscritto da tutti i commissari e dal segretario*”.

Solo mediante lo strumento del verbale infatti è possibile verificare l'effettiva rispondenza dell'operato amministrativo alle disposizioni legislative, alle regole

del bando e di tutta la normativa applicabile al caso specifico, e dunque la legittimità e la regolarità dell'attività amministrativa esercitata.

È possibile rintracciare anche una violazione della par condicio tra tutti i candidati atteso che, l'impossibilità di verificare l'operato della p.a. impedisce di comprendere se siano stati favoriti o sfavoriti alcuni candidati rispetto ad altri.

L'immediata conseguenza, d'altronde, è quella della violazione del principio di difesa di cui all'art. 24 della Costituzione atteso l'impossibilità di individuare eventuali irregolarità e vizi dell'agere amministrativo, eventualmente idonei ad invalidare la valutazione della prova. Sul punto, non può di certo disconoscersi in via di principio che la piena conoscenza dell'atto censurato si concretizza con la cognizione degli elementi essenziali sufficienti a rendere il legittimato all'impugnativa consapevole dell'incidenza dell'atto nella sua sfera giuridica e a dargli la concreta possibilità di comprendere la lesività del provvedimento (Consiglio Stato, sez. IV, 26 gennaio 2010, n. 292).

L'importanza di visionare i verbali di valutazione della domanda di trasferimento inoltrata da parte ricorrente appare, nel caso di specie, fondamentale proprio al fine di verificare l'eventuale sussistenza di irregolarità procedurali.

**L'assoluta mancanza di verbalizzazione è vizio non superabile per la legittimità della procedura.** Non serve rimembrare, difatti, che *“la resocontazione non ha per oggetto le ragioni per cui un determinato atto è stato emanato, quanto la descrizione di attività e circostanze che, pur riguardando la funzione amministrativa concretamente esercitata, si pongono in modo distinto rispetto al provvedimento inteso in senso stretto, ossia come momento finale del procedimento. Si tratta di “luoghi” e “momenti” della funzione amministrativa la cui adeguata descrizione assume decisiva rilevanza proprio nell'ottica dei principi di trasparenza e di imparzialità dell'azione della P.A.”* (T.A.R. Piemonte, Sez. II, 14 aprile 2003, n. 598) che non possono mancare pena illegittimità della procedura.

**4. Difetto di motivazione. Violazione degli artt. 34 e 94 Cost.**  
**Contraddittorietà e difetto di motivazione per contraddittorietà**  
**manifesta. Violazione dell'art. 3 della L. 241 del 1990.**

Come precedentemente riportato, il riscontro (parziale) dell'Ateneo all'accesso agli atti deduce, addirittura, come non vi sia stata la volontà di redigere una scheda di valutazione per ogni candidato, ma quella di inserire semplicemente l'esito delle valutazioni effettuate dalla commissione nella graduatoria.

Nel presente motivo pertanto, e sotto un profilo diverso da quello precedente ove si contesta la censura sull'omessa verbalizzazione, si deduce il difetto di motivazione.

Pensare che uno studente non possa essere ammesso a studiare in Italia, vanificando il sogno di una vita, a causa di un mero punteggio numerico ambiguo e racchiuso in una graduatoria piena di erroneità, riverbera anche *sub specie* di eccesso di potere nella sua figura sintomatica dell'ingiustizia manifesta.

Parte ricorrente è tra i non vincitori ed assegnati senza però che dal punteggio numerico conseguito si evinca un minimo di motivazione che faccia comprendere i motivi sotteranei alla sua non ammissione od agli esami che l'Ateneo ha scelto di convalidarle ecc...

Gli atti impugnati non sono supportati da una motivazione capace di estrarre l'effettiva e corretta applicazione dei criteri di cui agli artt. 1 e 5 del bando.

Non risultano fissati pertanto gli elementi di raccordo fra i suddetti criteri e le risultanze numeriche espresse in graduatoria, non essendo, in tal modo, consentito di risalire da queste ultime ai primi (TAR Lazio, Roma, Sez. III del 14 luglio 2015 n. 9420).

Le mancanze delineate nel motivo che precedono e l'assoluta immediatezza dei percorsi logici giuridici seguiti manifestano un *vulnus* ai principi sanciti dall'art. 3 della L. 241 del 1990 interpretata alla luce dei principi di imparzialità e buon

andamento, nonché dell'art. 41 della Carta di Nizza che impone l'obbligo per l'Amministrazione di motivare in maniera compiuta le proprie decisioni.

*“Ad avviso del Collegio, in assenza della predeterminazione normativa di un metodo è possibile immaginare vari sistemi di motivazione del giudizio, incentrati su un’ulteriore specificazione contenutistica dei criteri di valutazione. Non è invece ammissibile che - come è accaduto nella specie - questo ambito sia sottratto a qualsiasi forma di esternazione e quindi di conoscibilità da parte del destinatario del giudizio. Si tratta infatti dell’ambito nel quale si celano in realtà gli elementi presupposti essenziali che vanno a costituire una vera e propria “catena di giudizi”, la quale sfocia poi nella valutazione finale, che viene infine sintetizzata nel voto numerico”* (ex multis: T.A.R. Lazio-Roma, Sez. II quater, 14 luglio 2015, n. 9418; n. 9417; n. 9416; n. 9415; n. 9414; n. 9413; n. 9411; n. 9409; n. 9408). Ed infatti *“alla stregua degli arresti giurisprudenziali più recenti (cfr. T.A.R. Lazio – Roma, sez. II quater, sent. 14 luglio 2015, n. 9366), la censura relativa alla insufficienza del ricorso al mero voto numerico necessita, per poter essere adeguatamente scrutinata nel caso concreto, della previa acquisizione dei verbali* (verbali, nel caso di specie, anche per espressa conferma della controparte assenti) *relativi alla predisposizione dei criteri per la valutazione delle prove scritte adottati dalla Commissione d’esame”* (T.A.R. Sicilia-Catania, 14 luglio 2015, n. 9366).

Siffatto *modus operandi*, ancora una volta, non fornisce alcuna garanzia per il candidato che non è in grado di comprendere le reali motivazioni che hanno indotto la Commissione a ritenere il percorso di parte ricorrente insufficiente.

**5. Sulla illegittimità della graduatoria. Sulla omessa motivazione. Sulla violazione del bando di concorso. Sulla violazione del principio della par condicio. Sulla violazione del principio della trasparenza e del principio dell’imparzialità dell’azione amministrativa. Sui posti disponibili presso l’Ateneo resistente. Violazione degli art.li 34 e 97 Cost. Violazione L.**

**5.a.** Come già esplicitato nella parte in fatto, nonostante ai candidati fosse chiesto di opzionare l'anno e la sede per la quale presentavano domanda alla luce del fatto che l'Ateneo mettesse a disposizione un numero di posti diverso per il Polo Pontino e per il Sant'Andrea (rispettivamente 13 e 24), per il secondo anno di corso veniva formulata un'unica graduatoria senza alcuna distinzione per i due poli didattici.

Nella graduatoria non è neanche indicato quale soggetto opzionasse per un polo didattico piuttosto che l'altro e soprattutto non è dato sapere quali candidati si sono immatricolati e dove.

L'assenza di una adeguata verbalizzazione rende ad oggi impossibile anche ripercorrere il percorso logico seguito dalla Commissione e ricostruire i fatti per come occorsi. Ma ciò che più di ogni altra cosa è di particolare gravità è che così agendo anche la gradazione tra i vari candidati è falsata considerando che questi si sono trovati a concorrere non solo con coloro che optavano la stessa sede, ma anche con coloro che optavano per la sede differente.

La ricorrente optava il Polo Sant'Andrea, ma si ritrovava nella medesima graduatoria con coloro che invece sceglievano il Polo Pontino e che la superavano. L'Amministrazione avrebbe dovuto fare due diverse graduatorie per i due diversi poli didattici che anche in sede di programmazione nazionale sono trattati distintamente essendo del resto gli stessi due sedi differenti dell'Ateneo Sapienza. Anche nella graduatoria nazionale redatta a seguito del test L. 264/1999 i due poli didattici hanno due diverse graduatorie e conseguentemente l'accesso agli stessi avviene con punteggi differenti.

**5.a.1.** Continuando ad analizzare la graduatoria i dubbi circa la corretta redazione della stessa aumentano. In posizione n. 26 vi sono difatti due soggetti differenti (matricola n. 1953181 e matricola 2069774) con valutazioni del tutto differenti; difatti mentre il primo soggetto ottiene il riconoscimento di 32 CFU il secondo di 30 CFU e soprattutto mentre il primo ha il valore "SI" nella colonna "test superato" il secondo ha il valore "NO" nella medesima colonna. Ci si chiede come

mai un candidato che sembra non aver superato il test di accesso L. 264/1999 si trova tra gli studenti assegnati se, come su detto, l'aver superato il detto test è ritenuto dall'Ateneo un requisito essenziale; non a caso proprio questo è l'unico candidato in posizione utile con l'indicazione del valore "NO".

**5.a.2.** Giova poi precisare che alla ricorrente venivano riconosciuti solo 39 CFU e solo 4 esami su 5, ma in verità questa aveva ben 42 CFU presso l'Università di provenienza e ad oggi non è dato comprendere la motivazione sottesa al denunciato parziale riconoscimento dei crediti formativi. Errore questo che inficia a maggior ragione la posizione della ricorrente e che quindi a seguito di una corretta valutazione della domanda avanzata avrebbe potuto ottenere l'immatricolazione sperata.

**5.b.** Presso l'Ateneo resistente risulta per tabulas la sussistenza di plurimi posti disponibili non solo per l'anno di corso per il quale parte ricorrente ha presentato domanda di trasferimento, ma anche per anni diversi.

In primis è doveroso precisare che ad oggi non è dato conoscere neanche il numero dei soggetti dichiarati "ASSEGNATI" ed immatricolatisi. Difatti nella graduatoria pubblicata sono indicati i soggetti ritenuti idonei ed assegnati, ma mai l'Ateneo ha comunicato se tutti tali studenti abbiano poi proceduto alla immatricolazione definitiva. Tantomeno ad oggi è possibile comprendere presso quale sede i diversi soggetti si siano immatricolati considerando addirittura che per alcune sedi ed alcuni anni, l'Ateneo ha proceduto con un'unica graduatoria; al secondo anno da bando di concorso vi erano 13 posti per il Polo Pontino e 24 per il Sant'Andrea e veniva effettuata un'unica graduatoria senza comprendere quale candidato avesse opzionato per una sede piuttosto per un'altra.

**E' del resto lo stesso Ateneo riscontrando le istanze di altri candidati a dichiarare che sia al 5° anno sia al 2° anno vi sono diversi posti liberi "non essendosi iscritti tutti i candidati assegnati nella graduatoria".**

Palese è l'illegittimità ed ingiustizia della condotta posta in essere dall'Ateneo il quale anziché procedere all'assegnazione dei posti messi a disposizione, ha

concluso per la loro inutilizzazione. La giurisprudenza, nel prevedere l'obbligo dell'Ateneo a procedere con la copertura integrale dei posti a disposizione, è granitica. Basti pensare, ad esempio, a quanto chiarito sul punto dal C.G.A. “*La ratio del numero chiuso non sembra essere quella di creare una rigida rete protettiva a favore dei 13 laureati in medicina (che sarebbe probabilmente in contrasto col diritto all'istruzione e con la logica comunitaria avversa in linea di principio a ogni forma di contingentamento), bensì quella (essenzialmente organizzativa) di mettere le Università nelle condizioni di poter rendere al meglio un servizio con un numero di studenti adeguato alle strutture: né superiore né inferiore alle effettive capacità delle strutture, secondo un criterio di economicità che esige la piena utilizzazione delle medesime*” (C.G.A., 21 luglio 2008, nn. 633, 634, 635).

Invero, come noto, la L. 264/99 così come pensata all'esito della sentenza della Corte costituzionale del 1998, consente il contingentamento delle iscrizioni solo in ragione del mantenimento di adeguati standard di insegnamento. È l'art. 1, difatti, con un incipit insuperabile a chiarire che la ragione del contingentamento è solo volto a consentire la spendita di un titolo “*in conformità alla normativa comunitaria vigente e alle raccomandazioni dell'Unione europea che determinano standard formativi tali da richiedere il possesso di specifici requisiti*”. La scelta dell'Ateneo di non provvedere all'integrale copertura dei posti banditi è dunque illegittima giacché, come statuito unanimemente dalla giurisprudenza amministrativa, in relazione ai corsi a numero chiuso programmati a livello nazionale è obbligo dell'Ateneo “*assegnare i posti resisi disponibili per l'immatricolazione oggetto di causa*” (cfr. sentenza n. 2164/2009).

Nella specie, l'Università aveva ed ha le risorse necessarie per recepire un numero di studenti corrispondente a quelli banditi. In merito particolare rilevanza ha il fatto che l'ultimo bando di trasferimento ad anni successivi veniva pubblicato nell'anno accademico 2018/2019 e a distanza di oltre 3 anni l'Ateneo pubblica il presente bando con ben 196 posti vacanti di cui ben 41 al secondo anno di corso

e 32 al terzo anno di corso, posti che dovevano essere messi in scorrimento precedentemente e che oltretutto allo stato attuale non riesce a coprire integralmente.

Pertanto, da un punto di vista della realizzazione dell'interesse pubblico generale, è innegabile che un'acquisizione di forze universitarie inferiore alle complessive potenzialità ricettive delle strutture universitarie contrasti con la dichiarata finalità pubblica della programmazione delle immatricolazioni, che è quella della piena e completa saturazione di tutti i posti disponibili (cfr. T.A.R. Napoli, Sez. II, n. 10874/2003 cit.).

**Sussistendo la disponibilità di posti liberi ad anni successivi al primo nel contingente di appartenenza in base a disposizione Ministeriale e facendo riferimento alla complessiva coorte dei sei anni** (*“tanto più che la Conferenza nazionale dei Presidi delle Facoltà di Medicina ha deliberato all'unanimità di riferire, in tali casi, la ricognizione dei posti disponibili al ciclo complessivo dei sei anni di corso”* (T.A.R. Bari, Sez. I, 6 giugno 2013, n. 299)), **non v’è dubbio che l’Ateneo deve essere condannato all’immatricolazione di parte ricorrente ad anni successivi al primo, stante il riconoscimento in capo alla ricorrente di un numero di CFU sufficienti per l’iscrizione all’annualità richiesta.**

**5.a.2.** L’agere dell’Ateneo dimostra di non tener conto alcuno della circostanza rappresentata dal *“Resoconto Gruppo di lavoro per l’individuazione modalità e contenuti delle prove di ammissione”* del 21 marzo 2012 per l’a.a. 2012-2013, presso il Dipartimento per l’Università (MUR), con cui *“la Conferenza dei Presidi si è espressa nel senso di consentire il trasferimento anche nel caso in cui non ci sia disponibilità nell’anno richiesto, purché, come nel caso che ci occupa, vi siano posti disponibili nella somma complessiva dei sei anni di corso”* (lett. b), Resoconto n.1/2012”.

Non vi è pertanto alcun ostacolo, alla luce della dimostrata sussistenza di posti liberi, all’iscrizione di parte ricorrente; nella specie, l’Università aveva ed ha le

risorse necessarie per recepire un numero di studenti corrispondente a quello dei posti banditi.

Il “budget” degli iscrivibili, inoltre, non verrebbe intaccato in alcun modo, se si garantisse il “rimpinguamento” dei posti liberi: in particolare, i posti liberi sono tali proprio in relazione al fatto che è stato predisposto previamente un numero di posti disponibili, in base alla capienza strutturale dell’ateneo.

#### **ISTANZA EX ART. 116 C.P.A.**

*“Si comunica inoltre che l’eventuale richiesta di ostensione di ulteriori documenti, con particolare riferimento alla documentazione allegata da ciascuno dei candidati alla domanda di partecipazione, non può essere accolta perché la richiesta appare manifestamente onerosa, sproporzionata e tale da comportare un carico di lavoro irragionevole idoneo ad interferire con il regolare operato di questa Amministrazione”* (confr. riscontro Ateneo del 21 novembre 2022).

Il diniego dell’Ateneo è del tutto illegittimo nonché contraddittorio con quanto dallo stesso affermato due righe prima.

Difatti, alla luce delle numerose illegittimità che affliggono la graduatoria non può sicuramente ritenersi la domanda avanzata del tutto sproporzionata, considerando che l’operato della commissione è palesemente erroneo al punto tale che i candidati si ritrovavano addirittura in graduatorie differenti da quelle per le quali avevano presentato domande e che oltretutto posizioni identiche venivano trattate in maniera del tutto diversa.

Le segnalazioni arrivate all’Ateneo erano tali da spingere questo a procedere con una iniziale sospensione della prima graduatoria pubblicata in data 12 ottobre 2022 per poi pubblicarla nuovamente in data 14 ottobre 2022. Anche la seconda pubblicazione non risolveva i problemi riscontrati dagli studenti considerando che l’Ateneo non apportava alcuna modifica alla graduatoria precedente.

Quanto sopra dedotto in merito alla posizione del ricorrente appare sufficiente per rendersi conto che la domanda di accesso agli atti avanzata è del tutto legittima, mentre immotivato e non condivisibile è il rigetto parziale dell’Ateneo.

L'Ateneo non ha, ancora, integralmente evaso l'istanza d'accesso asserendo che la richiesta non può essere evasa perché troppo onerosa. La posizione dell'Ateneo non appare condivisibile e, pertanto, si insiste, ai sensi dell'art. 116 c.p.a., per l'ostensione, anche sub specie di istruttoria, dei seguenti documenti:

- del verbale dei lavori della commissione datato 11 ottobre 2022 nonché dei verbali, non conosciuti ma richiamati nel detto verbale datato 11.10.200, del 1° agosto 2022 del 2, 4 e 5 agosto e del 30 settembre 2022 e del 7 e 11 ottobre e dei relativi allegati;
- del verbale della Giunta di Facoltà n. 121 del 27 luglio 2022 e relativi allegati;
- del verbale del 1° agosto 2022 della Commissione;
- del verbale redatto dalla commissione in sede di valutazione della domanda di trasferimento ad anni successivi al primo inoltrata dalla Sig.ra Munafò e dal quale si evincano gli esami valutati della ricorrente, l'esclusione dalla graduatoria di interesse nonché la valutazione integrale della domanda della Sig.ra Munafò;
- degli atti che hanno determinato l'annullamento della prima graduatoria e la sua nuova ripubblicazione;
- ogni atto e documento necessario al fine di conoscere la corretta valutazione della domanda della ricorrente;
- di tutti i verbali della commissione nell'interesse di parte ricorrente;
- della domanda di partecipazione del soggetto collocatosi in prima posizione utile in graduatoria del II anno di medicina in lingua italiana Sant'Andrea.

### **ISTANZA EX ART. 52 COMMA 2 C.P.A.**

Ai sensi dell'art. 52, comma 2 c.p.a., essendo la notificazione del ricorso nei modi ordinari particolarmente difficile per il numero delle persone da chiamare in giudizio, si chiede l'autorizzazione ad effettuare la notificazione del ricorso introduttivo ai soli controinteressati, nei modi di cui al Decreto del T.A.R. Lazio

12 novembre 2013, n. 23921, ovvero mediante pubblici proclami con modalità telematiche.

Solo ove non si ritengano sufficienti le notifiche già eseguite all'Ateneo e al M.U.R. nei rispettivi domicili ex lege e/o presso la difesa erariale (in conformità al richiamato D.P. 12 novembre 2013, n. 23921), si chiede di poter provvedere alla notifica nei confronti di tutti gli altri Atenei diversi da quelli evocati e presenti nel D.M. impugnato quali attributari dei posti bandi a mezzo pec.

### **ISTANZA CAUTELARE COLLEGIALE**

Il ricorso è assistito dal prescritto *fumus boni juris*.

Medio tempore, si impone l'ammissione con riserva di parte ricorrente al corso di laurea in questione al quale illegittimamente non è stato consentito di iscriversi. Trattasi di un provvedimento peculiare che non procurerebbe alcun disagio organizzativo all'Ateneo per il fatto che vi sono dichiaratamente diversi posti vacanti degli anni successivi al primo di corso.

L'urgenza della richiesta risiede nella circostanza che sono da poco iniziate le attività didattiche relative al corso di laurea *de quo* e, dunque, l'emissione del provvedimento richiesto consentirebbe al ricorrente di prendere parte alle suddette attività. Sul punto si consideri che per il corso di laurea per cui è causa vige il regime delle presenze obbligatorie; non maturare il prescritto monte ore di presenza comporta l'impossibilità per lo studente di sostenere i relativi esami di profitto.

Risulta dunque palese l'urgenza del ricorrente di ottenere la tutela richiesta affinché non venga compromesso irrimediabilmente, non solo il proprio diritto allo studio universitario.

Per questi motivi,

### **SI CHIEDE**

che codesto On.le Tribunale, previo accoglimento della superiore istanza cautelare, Voglia annullare gli atti in epigrafe per quanto di interesse, consentendo l'immatricolazione di parte ricorrente presso l'Ateneo resistente all'anno

accademico successivo al primo ed in particolare al II anno del corso di studi di medicina in italiano presso il Polo del Sant'Andrea, anche in sovrannumero, o comunque emanare qualsiasi provvedimento finalizzato all'immatricolazione di parte ricorrente presso l'Ateneo resistente o in via subordinata disponendo anche la rivalutazione della domanda della ricorrente e la conseguente collocazione in posizione utile per l'immatricolazione anche in anno e polo differenti da quelli opzionati o che riterrà la S.V. Ecc.ma.

Con vittoria di spese e compensi di difesa di cui lo scrivente si dichiara antistatario ex art. 93 c.p.c.

Ai fini della dichiarazione relativa al contributo unificato si precisa che esso è dovuto nella misura di Euro 650,00.

Roma, 1 dicembre 2022.

Avv. Santi Delia

Avv. Michele Bonetti

ATTESTAZIONE DI CONFORMITA' DA VALERE ESCLUSIVAMENTE PER LE COPIE CARTACEE PRODOTTE  
Ai sensi e per gli effetti del combinato disposto dell'art. 22 CAD si attesta la conformità della presente copia cartacea (usata esclusivamente per le notifiche a mezzo posta) all'originale telematico da cui è stata estratta.

F.to Avv. Michele Bonetti

Firmato digitalmente da: BONETTI MICHELE  
Ruolo: 4.6 Avvocato  
Organizzazione: ORDINE AVVOCATI ROMA  
Data: 07/12/2022 11:50:13