

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: Giudizio di legittimità – Limiti del sindacato – Selezioni pubbliche – Quiz selettivi – Risposte – Sindacato del g.a. sulla correttezza della risposta – Esclusione.

Cons. Stato, Sez. VI, 29 marzo 2022, n. 2304

in *Il Foro amm.*, 3, 2022, pag. 386

“[...] Come più volte ribadito dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato (vedi, ad esempio, sentenza n. 4670/2014), sindacare la correttezza delle risposte significa sconfinare nel merito amministrativo, ambito precluso al giudice amministrativo, il quale non può sostituirsi ad una valutazione rientrante nelle competenze valutative specifiche degli organi dell'Amministrazione a ciò preposti, e titolari della discrezionalità di decidere quale sia la risposta esatta ad un quiz formulato; ciò secondo la propria visione culturale, scientifica e professionale che ben può essere espressa in determinazioni legittime nei limiti, complessivi, della attendibilità obiettiva, nonché - quanto al parametro-limite logico “inferiore” di tale sfera di discrezionalità - della sua non manifesta incongruenza/travisamento rispetto ai presupposti fattuali assunti o della sua non evidente illogicità [...]”.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero della Salute, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca e dell'Università degli Studi di Roma Tor Vergata;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 febbraio 2022 il Cons. Giovanni Pascuzzi e udito per le parti l'avvocato Francesco Cataldo, in sostituzione dell'avv. Diego Vaiano;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il 4 settembre del 2018 il signor -OMISSIS- ha partecipato alla prova di ammissione ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico in Medicina e Chirurgia per l'anno accademico 2018/2019 ottenendo un punteggio pari a 41.90, che non gli ha permesso di ottenere una posizione utile in graduatoria per l'immatricolazione ad alcuno degli Atenei dallo stesso optati.

2. Il signor -OMISSIS- ha proposto ricorso dinanzi al Tar del Lazio chiedendo l'annullamento, previa concessione di idonee misure cautelari:

- della graduatoria unica nazionale del concorso per l'ammissione al Corso di Laurea in Medicina e Chirurgia e in Odontoiatria e Protesi Dentaria per l'anno accademico 2018/2019, pubblicata sul sito www.accessoprogrammato.cineca.it, attraverso il portale www.university.it, il 2 ottobre 2018, nella

quale parte ricorrente risulta collocata oltre l'ultimo posto utile e, quindi, non ammessa al corso, nonché dei successivi scorrimenti di graduatoria, pubblicati sul medesimo portale;

- dell'elenco del 18 settembre 2018, pubblicato sul sito www.accessoprogrammato.cineca.it, attraverso il portale www.university.it, riportante il punteggio dei candidati (con il solo codice etichetta) in elenchi suddivisi per singoli Atenei di svolgimento della prova, prima della graduatoria definitiva;

- della schermata personale pubblicata sul sito www.accessoprogrammato.cineca.it, attraverso il portale www.university.it, in data 28 settembre 2018;

- del Decreto del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca del 26 aprile 2018, n. 337 e i relativi Allegati, il cui avviso è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 171 del 25 luglio 2018, recante le “modalità e contenuti delle prove di ammissione ai corsi di laurea e di laurea magistrale a ciclo unico ad accesso programmato nazionale a.a. 2018/2019”;

- dei bandi di concorso per l'accesso ai corsi di laurea a numero programmato della facoltà di medicina e chirurgia per l'anno accademico 2018/2019 delle Università in epigrafe;

- del Decreto del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, di concerto con il Ministero della Salute, del 28 giugno 2018, n. 524, e i relativi Allegati, avente ad oggetto la “definizione dei posti disponibili per le immatricolazioni ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico in Medicina e Chirurgia a.a. 2018/2019”;

- del Decreto del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca del 28 giugno 2018, n. 523, e i relativi Allegati, avente ad oggetto la “definizione dei posti disponibili per le immatricolazioni al corso di laurea magistrale a ciclo unico in Odontoiatria e Protesi Dentaria a.a. 2018/2019”;

- delle deliberazioni ex art. 3, comma 2, lett. a), b) e c), l. 2 agosto 1999, n. 264, adottate dagli Atenei e recanti la potenziale offerta formativa per il corso di laurea magistrale a ciclo unico in Medicina e Chirurgia per l'anno accademico 2018/2019;

- delle deliberazioni ex art. 3, comma 2, lett. a), b) e c), l. 2 agosto 1999, n. 264, adottate dagli Atenei e recanti la potenziale offerta formativa per il corso di laurea magistrale a ciclo unico in Odontoiatria e Protesi Dentaria per l'anno accademico 2018/2019;

- della rilevazione relativa al fabbisogno formativo per il Servizio Sanitario Nazionale di professionisti sanitari per l'anno accademico 2018/2019, che il Ministero della Salute ha effettuato ai sensi dell'art. 6-ter, d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, trasmessa in data 19 giugno 2018 alla Conferenza per i Rapporti tra lo Stato e le Regioni e le Province Autonome in vista dell'accordo formale;

- dell'Accordo assunto in seno alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano del 21 giugno 2018, Rep. atti n. 120/CSR, in merito alla “determinazione del fabbisogno per l'anno accademico 2018/2019 dei laureati magistrali a ciclo unico, dei laureati delle professioni sanitarie e dei laureati magistrali delle professioni sanitarie, a norma

dell'articolo 6-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche” e le allegate Tabelle, in particolare le stime riportate nella Tabella 5, recante il “fabbisogno formativo per l'anno accademico 2018/2019” di medici chirurghi e medici odontoiatri;

- ove occorra, dell'Accordo assunto in seno alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano del 25 maggio 2017, Rep. atti n. 69/CSR, in merito alla “determinazione del fabbisogno per l'anno accademico 2017/2018 dei laureati magistrali a ciclo unico, delle professioni sanitarie e dei laureati magistrali delle professioni sanitarie, a norma dell'articolo 6 ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni” e comprensivo di Allegati;

- dell'Avviso del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca pubblicato in data 6 febbraio 2018, protocollo n. 3641, avente ad oggetto il calendario delle prove di ammissione ai corsi di laurea e di laurea magistrale ad accesso programmato nazionale per l'a.a. 2018/2019;

- della prova di ammissione consistente nel questionario delle domande somministrato ai candidati in data 4 settembre 2018, con particolare riferimento alle n. 20 domande di ragionamento logico e alle n. 2 domande di cultura generale;

- degli atti con i quali è stata costituita la Commissione incaricata della validazione dei quesiti per le prove di ammissione ai corsi di laurea ad accesso programmato nazionale per l'anno accademico 2018/2019;

- degli atti con i quali è stato costituito il Tavolo di lavoro per la proposta di definizione, a livello nazionale, delle modalità e dei contenuti delle prove di ammissione ai corsi di laurea e di laurea magistrale a ciclo unico di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), della L. n. 264/1999, anche in conformità alle direttive dell'Unione Europea;

- degli atti, non noti nei loro estremi, con i quali sono state predisposte le prove di esame e di tutta la documentazione di concorso, di cui agli Allegati al bando di concorso;

- ove esistenti e per quanto di ragione, dei verbali delle Commissioni di concorso e delle Sottocommissioni d'aula dell'Università presso la quale parte ricorrente ha espletato la prova di concorso;

- ove esistenti e per quanto di ragione, dei verbali di correzione redatti dal CINECA;

- per quanto occorrer possa, della scheda di valutazione della prova d'accesso espletata da parte ricorrente e pubblicata sul sito www.accessoprogrammato.cineca.it attraverso il portale www.university.it;

- di ogni altro atto presupposto e/o consequenziale anche potenzialmente lesivo degli interessi dell'odierna parte ricorrente, ancorché di contenuto incognito.

Il signor -OMISSIS- ha chiesto anche l'accertamento del proprio diritto ad essere ammesso al Corso di Laurea in questione (Medicina e Chirurgia).

3. Avverso i menzionati provvedimenti venivano sollevati i seguenti motivi di ricorso:

a. Violazione degli artt. 32, 33, 34 e 97 della Costituzione. Violazione e falsa applicazione dell'art. 3, l. 2 agosto 1999, n. 264 e dell'art. 6-ter, d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502. Violazione della legge n. 241/1990. Eccesso di potere per illogicità manifesta, difetto di istruttoria, travisamento dei fatti e carenza di motivazione.

Il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (di seguito "MIUR") avrebbe messo a bando solo 9.779 posti per "Medicina e Chirurgia" e 1.096 posti per "Odontoiatria e Protesi dentaria", senza tenere conto dell'effettivo fabbisogno formativo nazionale, fortemente sottostimato dalla Conferenza Stato-Regioni nel numero indicato dal Ministero della Salute in quanto il modello previsionale di calcolo risulterebbe fondato su criteri incompleti, inattendibili e illogici.

b. Violazione degli artt. 32, 33, 34 e 97 della Costituzione. Violazione e falsa applicazione dell'art. 3, l. 2 agosto 1999, n. 264. Violazione e falsa applicazione dell'art. 6-ter, d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502. Violazione dell'articolo 3 della legge n. 241/1990. Eccesso di potere per irragionevolezza, difetto di istruttoria e di motivazione e per travisamento dei fatti. Violazione delle norme e principi in materia di rilevazione del fabbisogno di professionalità (accordo formale Conferenza per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome).

Si lamentava che i posti messi a bando dal MIUR siano di fatto corrispondenti alla sola offerta formativa deliberata dalle Università (indicata in misura di gran lunga inferiore all'effettiva capacità recettiva degli Atenei), senza tener conto anche del fabbisogno formativo nazionale – già (sotto)stimato dalla Conferenza Stato-Regioni nel numero indicato dal Ministero della Salute – con uno scarto di oltre 400 posti, la cui assegnazione avrebbe consentito l'immatricolazione del signor -OMISSIS-;

c. Violazione dell'art. 97 della Costituzione. Violazione dell'art. 1, l. 7 agosto 1990, n. 241. Violazione e falsa applicazione dell'art. 4, l. 2 agosto 1999, n. 264. Eccesso di potere per manifesta illogicità e irragionevolezza nella quantificazione del numero di domande previste a titolo di cultura generale.

Veniva stigmatizzata la previsione di un numero (in tesi) esiguo di quesiti di cultura generale (2 su 60), in percentuale più bassa rispetto alle domande predisposte per le altre materie (20 di ragionamento logico – materia non riconducibile nell'ambito della cultura generale – 18 di biologia, 12 di chimica, 8 di fisica e matematica), nonché si contestava il tenore letterale di una delle due domande di "cultura generale" (quesito n. 21 della matrice ministeriale), in quanto non avrebbe avuto alcun collegamento con la materia indicata né sarebbe stata oggetto dei programmi della scuola secondaria superiore; si deduceva, infine, che la formulazione di un numero maggiore di quesiti di cultura generale e con un

contenuto corrispondente a quanto legislativamente previsto avrebbe consentito al signor -OMISSIS- di ottenere sicuramente una posizione utile in graduatoria;

d. Erroneità della formulazione dei quesiti e della conseguente attribuzione del punteggio a parte ricorrente. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 34, comma 3, Cost. Violazione del principio di parità di trattamento. Eccesso di potere per arbitrarietà ed irragionevolezza manifesta dell'azione amministrativa, nonché per difetto dei presupposti di fatto e di diritto.

Veniva censurata la formulazione dei quesiti, alcuni dei quali (i numeri 8 e 26 della matrice ministeriale) sarebbero stati errati o di ambigua formulazione e avrebbero, dunque, penalizzato il signor -OMISSIS-, precludendo al medesimo la possibilità di figurare tra gli ammessi al corso di laurea;

e. In via subordinata - Violazione e falsa applicazione dell'art. 13 del DPR 9 maggio 1994 n. 487. Violazione e falsa applicazione dell'allegato 1 del d.m. n. 337/2018. Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 Cost., nonché dell'art. 97 Cost. Violazione dei principi di trasparenza e par condicio dei concorrenti. Eccesso di potere per disparità di trattamento ed ingiustizia manifesta.

Veniva eccepito che in tutte le sedi di svolgimento della prova si sarebbe “fatto un ampio uso di cellulari”, come dimostrerebbe “un picco di ricerche... su Internet” aventi ad oggetto tematiche relative alle prove concorsuali, in concomitanza allo svolgimento dei test di ammissione.

4. In primo grado si costituivano le Amministrazioni convenute, chiedendo il rigetto del ricorso.

5. Con ordinanza cautelare n. -OMISSIS- del 1° ottobre 2019, questa Sezione del Consiglio di Stato (confermando il precedente decreto n. -OMISSIS-/2019 e in riforma dell'ordinanza cautelare del Tar Lazio -Sezione Terza, n.-OMISSIS-/2019) ha ammesso con riserva il signor -OMISSIS- al corso di laurea indicato in prima o in diversa opzione. Il signor -OMISSIS- è stato, quindi, iscritto al primo anno dell'Università degli studi “La Sapienza” – Medicina Policlinico.

6. Con sentenza n. -OMISSIS- del 28 settembre 2020, il Tar del Lazio, Sez. III, ha rigettato il ricorso sulla base delle seguenti motivazioni:

a) non è configurabile la cessazione della materia del contendere o l'improcedibilità dell'impugnativa per “consolidamento della posizione del candidato”, essendo tale istituto estraneo alle norme processuali - che assegnano al provvedimento amministrativo di ammissione con riserva, assunto (come nel caso di specie) soltanto per doverosa esecuzione dell'ordinanza cautelare, valenza meramente interinale ed effetti del tutto provvisori rispetto alla pronuncia definitiva di merito che, a seconda dell'esito, assorbe oppure travolge l'ordinanza stessa - e, comunque, non pertinente ad una procedura a carattere concorsuale (e non idoneativo) quale quella per cui è causa. La mera ammissione con riserva del signor -OMISSIS- per effetto di una pronuncia cautelare favorevole (per sua natura interinale e provvisoria) non consente, di per sé, di ritenere consolidata, per effetto del corso di studi intrapreso, la posizione di chi ne abbia beneficiato per effetto del mero decorso del tempo.

b) Il ricorso oggetto di giudizio si inserisce in un ampio e ricorrente contenzioso, che segue annualmente le prove di selezione per l'accesso alla Facoltà di Medicina e Chirurgia, Odontoiatria e Protesi dentaria, con censure più volte reiterate e già oggetto di plurime decisioni del primo giudice che, pertanto, si è sentito legittimato a richiamare principi già affermati in precedenti pronunce.

c) Sul primo e secondo motivo di gravame con i quali si contestava la legittimità dei decreti con i quali è stato fissato, per i corsi di laurea in “Medicina e Chirurgia” e in “Odontoiatria e Protesi Dentaria”, il numero dei posti da mettere a concorso a livello nazionale ritenuto inferiore rispetto al reale fabbisogno del sistema sanitario e all'effettiva capacità formativa degli Atenei, la sentenza impugnata ha affermato che per quanto risulta dagli atti, il procedimento seguito dall'Amministrazione non appare viziato, né al riguardo risultano pertinenti molte delle osservazioni critiche, prospettate nel ricorso.

d) Infondati sono stati ritenuti anche il terzo e il quarto motivo di gravame, incentrati sui quesiti somministrati nelle prove di ammissione.

d1) Priva di pregio è stata ritenuta la censura relativa al numero esiguo dei quesiti di cultura generale rispetto a quelli relativi alle altre materie, perché essa non trova riscontro nella fonte normativa (art. 4, l. 264/1999) che non pone vincoli in ordine al numero dei quesiti da somministrare per ciascuna materia.

d2) Circa le censure riferite alla somministrazione di domande concernenti il “ragionamento logico” (che non sarebbe riconducibile alla materia della “cultura generale” né risulterebbe oggetto dei programmi della scuola secondaria superiore), il giudice di primo grado ha evidenziato la sussistenza di ampi margini di discrezionalità dell'Amministrazione, che non si deve attenere rigidamente ai programmi di studio dei licei, ma deve adattare le prove al grado di “cultura generale”, che la formazione della scuola secondaria superiore dovrebbe assicurare, non senza privilegiare le materie più idonee, per valutare la predisposizione dei concorrenti ad un corso di studi a forte impronta tecnico-scientifica, come quello di cui si discute. In base a quanto prescritto a livello normativo primario, pertanto, appare razionale e coerente con le finalità perseguite l'inserimento di prove di “ragionamento logico”, realmente trasversali a qualsiasi ramo del sapere. Del resto, le decisioni inerenti all'articolazione e alla struttura del test sono state assunte dall'Amministrazione sulla base di tipiche valutazioni tecnico-discrezionali, insindacabili nel merito ove non palesemente illogiche o errate: circostanze che non emergono nel caso di specie.

d3) Quanto alle contestazioni relative a specifici quesiti somministrati (in specie, quelli contrassegnati con i numeri 8 e 26), sono state ritenute attendibili le valutazioni sottese all'elaborazione dei singoli quesiti, sulla base dei documentati chiarimenti forniti dal MIUR.

e) Infondato è stato ritenuto il quinto ed ultimo motivo di censura, incentrato sull'asserita circostanza che in tutte le sedi di svolgimento dei test di ammissione sarebbe “stato fatto un ampio uso di cellulari”,

come dimostrerebbe “un picco di ricerche... su Internet” aventi ad oggetto tematiche relative alle prove concorsuali nel lasso temporale corrispondente allo svolgimento della prova.

7. Avverso la sentenza del Tar Lazio -OMISSIS-/2020 ha proposto appello il signor -OMISSIS- sulla base dei seguenti motivi:

I. – Erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui il TAR non ha ritenuto ormai consolidata la posizione dell’appellante. Ingiustizia grave e manifesta per difetto di istruttoria e travisamento dei fatti.

II. Erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui il TAR ha ommesso di pronunciarsi sul primo motivo di ricorso. Violazione dell’art. 112 c.p.c. Ingiustizia grave e manifesta per travisamento dei fatti e difetto di istruttoria.

In particolare si ripropone il tema del calcolo sottostimato del fabbisogno di medici.

III. – Erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui il TAR ha rigettato il secondo motivo di ricorso. Ingiustizia grave e manifesta per difetto di istruttoria e travisamento dei fatti.

Si contesta l’affermazione fatta dal primo giudice circa la correttezza della procedura seguita per calcolare il fabbisogno di medici. Si ribadisce la carenza di istruttoria che avrebbe caratterizzato il procedimento seguito per la definizione della capacità formativa degli Atenei.

IV. – Erroneità, sotto altro profilo, della sentenza impugnata nella parte in cui il TAR non ha esaminato tutti i profili di censura articolati nel secondo motivo di ricorso. Violazione dell’art. 112 c.p.c.

V. Erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui il TAR ha rigettato il terzo motivo di ricorso. Ingiustizia grave e manifesta per difetto di istruttoria e travisamento dei fatti.

Vengono riproposte le censure riguardanti i contenuti dei test somministrati

VI. Erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui il TAR ha rigettato il quarto motivo di ricorso. Ingiustizia grave e manifesta per difetto di istruttoria e travisamento dei fatti.

Si eccepisce l’equivoca formulazione di alcuni quesiti del test.

VII. Erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui il TAR ha ommesso di pronunciare sul quinto motivo di ricorso. Ingiustizia grave e manifesta per difetto di istruttoria e travisamento dei fatti.

Si ripropongono le doglianze relative a gravi irregolarità che si sarebbero verificate nello svolgimento della prova, connesse all’utilizzo di telefoni cellulari.

8. Con ordinanza n. -OMISSIS- del 2021 questa Sezione ha sospeso l’efficacia della sentenza del Tar Lazio impugnata n. -OMISSIS-/2020, considerando ancora sussistenti le ragioni cautelari fatte valere all’epoca della emanazione della ordinanza n. -OMISSIS-/2019 di questa stessa Sezione (e prima richiamata) essendovi un evidente interesse alla continuità del corso di studi intrapreso nel 2019.

9. In questo giudizio di appello si sono costituiti per resistere al ricorso il Ministero dell’Istruzione dell’Università e della Ricerca, l’Università degli studi di Tor Vergata, il Ministero della salute e la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

10. All'udienza del 24 febbraio 2022 l'appello è stato trattenuto per la decisione.

DIRITTO

1. L'appello deve essere respinto.

2. Con il primo motivo di appello si lamenta l'erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui il TAR non ha ritenuto ormai consolidata la posizione dell'appellante. La censura è infondata.

Sul punto il Collegio ribadisce la posizione già espressa da questa Sezione nella sentenza n. 531/2022. Il Collegio, infatti, pur a conoscenza di alcune pronunce amministrative orientate in senso contrario sulle immatricolazioni universitarie (T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III bis, 31/05/2019, n. 6906; Cons. Stato, sez. VI, 6 maggio 2014, n. 2298), ritiene che dall'ammissione con riserva non può derivare il consolidamento della posizione dell'odierna appellante, in quanto il processo cautelare costituisce fase autonoma e distinta nell'ambito del giudizio di impugnazione, non in grado di consumare il rapporto processuale principale e senza, quindi, che l'eventuale sospensiva del provvedimento impugnato – destinata ad avere efficacia solo fino alla decisione di merito, al fine di evitare effetti negativi irreversibili prima di tale decisione – possa determinare cessazione della materia del contendere o improcedibilità dell'impugnativa (cfr., fra le tante, Cons. Stato, sez. IV, 2 dicembre 2003, n. 7864, 21 novembre 2006, n. 6807, 19 maggio 2010, n. 3165; Cons. Stato, sez. III, 13 maggio 2011, n. 2907, 25 marzo 2013, n. 1660, 6 giugno 2013, n. 5671; Cons. Stato, sez. VI, 4 gennaio 2016, n. 12).

Il carattere interinale della pronuncia cautelare esclude la cessazione della materia del contendere e l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse, poiché la cessazione degli effetti, conseguente alla sospensione disposta dal giudice amministrativo in via di urgenza, porterebbe inevitabilmente al ripristino dell'atto lesivo, ove non definitivamente annullato con pronuncia di merito. Non a caso, d'altra parte, una significativa deroga ai principi ricordati è stata resa possibile solo con disposizione legislativa, da considerare per ciò stesso norma eccezionale e di stretta interpretazione, ovvero con l'art. 4, comma 2-bis, del d.l. 30 giugno 2005, n. 115, introdotto dalla legge di conversione 17 agosto 2005, n. 168, riferita agli esami di abilitazione per avvocato e, in più occasioni, dichiarata inapplicabile ai concorsi pubblici a numero chiuso o alle valutazioni scolastiche (fra le tante, Cons. Stato, sez. VI, 21 settembre 2010, n. 7002, 8 luglio 2011, n. 41100, 11 gennaio 2012, n. 106, 21 maggio 2013, n. 2727, 10 aprile 2014, n. 1722, nonché n. 12 del 2016).

Il Collegio rileva che nella situazione in esame è contestata, tra l'altro, una vera e propria graduatoria di merito, finalizzata a ridurre il numero delle immatricolazioni al primo anno della Facoltà di Medicina e Chirurgia, per ragioni legate alle capacità formative degli Atenei ed alle possibilità di inserimento dei nuovi laureati nel mondo del lavoro.

Dal momento, quindi, che il cosiddetto "numero chiuso", per le immatricolazioni in questione, è connesso non all'esigenza di acquisizione di un ulteriore titolo idoneativo, ma alla ravvisata necessità di

contenere il numero degli immatricolati al primo anno di corso - per le ragioni sopra specificate - non si vede perché il mero superamento di alcuni esami dovrebbe rappresentare ragione sufficiente per riconoscere, come ipotizzato, l'effettività del titolo alla cui acquisizione erano volte le prove oggetto di controversia, quale criterio sostanzialista, che renderebbe possibile una legittima interpretazione estensiva, ispirata ai canoni della ragionevolezza e della logicità.

Le regole del concorso - e le connesse esigenze di par condicio, nonché di adeguata preparazione dei futuri medici - impongono, infatti, la massima cautela nel disporre ammissioni "con riserva", tenuto conto del significato di tale espressione, da intendere come subordinazione dell'efficacia del giudizio cautelare alla pronuncia definitiva di merito, dalla quale soltanto può discendere il consolidamento della posizione, originariamente acquisita in via interinale. Quanto sopra, senza che possa invocarsi al riguardo alcun "legittimo affidamento", anche nell'ottica comunitaria, sia in quanto il diritto processuale resta affidato alla disciplina interna degli Stati membri dell'Unione, sia perché la natura soltanto interinale delle ammissioni con riserva, a qualsiasi titolo, è chiaramente determinata a livello legislativo (art. 55, commi 1, 10 e 11, cod. proc. amm.).

Tale conclusione, rifacendosi a un principio generale valevole in ambito concorsuale è, peraltro, in linea con quanto espresso dalla giurisprudenza per i concorsi a pubblici impieghi, secondo cui, in materia di impugnazioni degli atti di un concorso, l'ammissione con riserva, anche quando il concorrente abbia superato le prove e risulti vincitore del concorso, è un provvedimento cautelare che non fa venir meno l'interesse alla definizione del ricorso nel merito, poiché tale ammissione è, appunto, subordinata alla verifica della fondatezza delle sue ragioni e, cioè, "con riserva" di accertarne la definitiva fondatezza nel merito (tra tante, Cons. Stato, Sez. III, 29/10/2019, n. 7410).

Né rileva che nel frattempo l'appellante si sia iscritto al terzo anno del Corso di laurea, avendo superato i relativi esami, non essendo idoneo tale elemento a derogare al principio suindicato e ben dovendo essere avveduti, i soggetti ammessi con riserva alla frequenza in base a un provvedimento cautelare, che la loro posizione è subordinata all'esito del giudizio di merito.

3. Con il secondo motivo di appello si lamenta l'erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui il TAR ha omesso di pronunciarsi sul primo motivo di ricorso. In particolare si contesta il modello previsionale adottato dal Ministero della Salute per la rilevazione del fabbisogno formativo nazionale di medici, chirurghi e odontoiatri.

Con il terzo motivo di appello si lamenta l'erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui il TAR ha rigettato il secondo motivo di ricorso. In particolare (e a differenza del precedente motivo) si contesta l'operato del MIUR nella parte in cui, nel calcolare il contingente da mettere a bando per l'a.a. per cui è causa, si è tenuta in considerazione la sola offerta formativa comunicata dagli Atenei a scapito del fabbisogno professionale.

Con il quarto motivo di appello si lamenta l'erroneità, sotto altro profilo, della sentenza impugnata nella parte in cui il TAR non ha esaminato tutti i profili di censura articolati nel secondo motivo di ricorso. Violazione dell'art. 112 c.p.c.

Tutte queste censure, pur prendendo in considerazione diversi parametri, mirano ad un medesimo obiettivo: dimostrare che il fabbisogno di medici sarebbe stato ampiamente sottostimato. Con l'implicito corollario che, in presenza di un numero maggiore di posti, l'appellante avrebbe visto soddisfatto il proprio interesse a conseguire l'iscrizione al corso di laurea.

Tutte le censure sono infondate.

3.1 Anche alla luce della documentazione prodotta dall'amministrazione in appello, si deve sottolineare come appaia convincente quanto sostenuto dal primo giudice, ovvero che, per quanto risulta dagli atti, il procedimento seguito dall'amministrazione non appare viziato, né al riguardo risultano pertinenti le osservazioni critiche prospettate nel ricorso.

Il risultato raggiunto dall'amministrazione nel quantificare i posti messi a concorso appare effettivamente corrispondere a misure organizzative, frutto di un apprezzamento discrezionale di cui non emergono né l'irragionevolezza né l'erroneità in punto di fatto, essendo stati valutati parametri oggettivi, previsti dalla legge e conformi alla relativa ratio per una formazione ottimale del personale medico, come già puntualizzato dalla giurisprudenza nazionale e comunitaria.

3.2 L'appellante stigmatizza il fatto che a guidare l'Amministrazione nel calcolo del fabbisogno sarebbe stata la sola offerta formativa degli Atenei, mentre sarebbero state ignorati il fabbisogno formativo e le esigenze del sistema sanitario.

Tuttavia c'è un dato che assume portata dirimente, che è proprio quello relativo alla capacità degli Atenei di accogliere gli studenti fornendo loro una formazione di qualità. Non è possibile andare al di là di ciò che le Università possono offrire.

Ulteriore riprova di questa affermazione sono i requisiti stringenti imposti dalle norme che disciplinano l'accREDITAMENTO delle sedi e dei corsi di laurea. L'articolo 5, comma 3, della legge 240/2010 ha introdotto un sistema di accREDITAMENTO delle sedi e dei corsi di studio universitari fondato sull'utilizzazione di specifici indicatori definiti ex ante dall'ANVUR per la verifica del possesso da parte degli Atenei di idonei requisiti didattici, strutturali, organizzativi, di qualificazione dei docenti e delle attività di ricerca, nonché di sostenibilità economico-finanziaria (la norma citata è stata attuata da vari decreti ministeriali: da ultimo, il d.m. 1154/2021). I requisiti attengono, tra l'altro, proprio alla numerosità massima degli studenti che possono ottenere l'iscrizione al singolo corso di laurea, anche in rapporto al numero minimo di docenti richiesti per l'attivazione del corso stesso. Una dilatazione incontrollata degli accessi avrebbe il risultato di privare le Università del possesso dei requisiti di accREDITAMENTO dei corsi di laurea. La conseguenza di tale evenienza è disciplinata dall'art. 1, comma

3, e dall'art. 5 del d.m. 1154/2021 (ma disposizioni analoghe erano previste nella normativa che il d.m. del 2021 ha sostituito): se non ci sono più i requisiti il Ministero revoca l'accreditamento iniziale e periodico dei corsi di laurea che devono essere soppressi.

Anche alla luce delle considerazioni esposte, si deve concludere che, almeno nel breve periodo, l'offerta formativa (ovvero: il numero di posti messo a bando ogni singolo anno) è rigida o può subire solo piccoli ritocchi pena lo scadimento dell'offerta stessa. Le esigenze del sistema sanitario vanno soddisfatte in un'ottica di programmazione in modo da erogare risorse per ampliare le sedi, per incrementare il numero dei professori, dei ricercatori e del personale tecnico-amministrativo, per rafforzare le dotazioni tecnologiche. E tale programmazione va fatta soprattutto a monte e non al momento dell'approvazione del singolo bando annuale. Ogni singolo bando annuale non può che tenere conto soprattutto della concreta offerta che, in quell'anno, il complesso delle sedi universitarie che erogano corsi di laurea in medicina possono offrire.

3.3 Le considerazioni esposte impongono di porre in rilievo anche un altro punto specifico della fattispecie in esame, precisamente quello relativo al superamento della cosiddetta "prova di resistenza" (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 881/2022).

La difesa erariale ha infatti prodotto un giudizio, senza specifica contestazione di controparte, una scheda molto dettagliata dalla quale risulta l'appellante è in possesso di un punteggio che lo colloca in una posizione nella graduatoria (11084) molto lontana dal limite minimo necessario per l'immatricolazione, nonostante i diversi scorrimenti della graduatoria già avvenuti anche in ragione di un leggero incremento dei posti disponibili.

L'appellante, quindi, non ha la reale possibilità di entrare nella graduatoria utile. La conseguenza di tutto ciò è stata chiarita da Consiglio di Stato, sez. IV, 02/09/2011, n. 4963: "In presenza di controversie aventi ad oggetto selezioni pubbliche, non si può prescindere dalla verifica della c.d. prova di resistenza, con riferimento alla posizione della parte ricorrente rispetto alla procedura le cui operazioni sono prospettate come illegittime, dovendosi dichiarare inammissibile il gravame laddove, in esito ad una verifica a priori, risulti che la parte ricorrente non otterrebbe il bene-interesse per cui lotta, in caso di accoglimento del ricorso".

3.4 Quanto detto nei punti precedenti è idoneo a dimostrare l'infondatezza del secondo, del terzo e del quarto motivo di appello, e la conseguente carenza di interesse da ultimo evidenziata. In ogni caso va approfondito anche un ulteriore elemento che l'appellante ha portato a sostegno delle proprie tesi. Si fa riferimento, in particolare, alla pronuncia di questa Sezione sesta n. 5429/2020 (espressamente citata dall'appellante) con la quale è stata annullata "per quanto di ragione e nei sensi di cui in motivazione la determinazione dell'offerta formativa di cui al DM 28 giugno 2018 n. 524".

All'udienza di discussione, la difesa dell'appellante ha citato l'emanazione dell'avviso 40115 del 22 dicembre 2021 del MUR - Segretariato Generale - Direzione generale degli ordinamenti della formazione superiore e del diritto allo studio. Successivamente all'udienza, ma nello stesso giorno, tale provvedimento è stato depositato, a cura dell'appellante, sulla piattaforma del processo amministrativo telematico (al di là dei termini previsti dal codice del processo telematico per il deposito dei documenti). In realtà detto avviso è meramente attuativo del decreto n. 1956 del 30 luglio 2021 dello stesso Segretariato generale, avente ad oggetto "Linee di indirizzo e criteri generali per l'esecuzione della sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, dell'11 settembre 2020, n. 5429" ovvero della sentenza di questa Sezione prima richiamata.

Nel decreto 1956/2021 (la cui esistenza può essere considerata fatto notorio perché da tempo facilmente reperibile sul sito Internet del Ministero) si legge testualmente: "È disposto, in via eccezionale ed esclusivamente per il solo anno accademico 2018-19, l'inserimento, separato e distinto dall'offerta formativa pregressa, così come comunicata dagli Atenei ed a risorse invariate, di posti aggiuntivi per l'immatricolazione al primo anno del Corso di Laurea in Medicina e Chirurgia per l'anno accademico 2018-2019 in pedissequa esecuzione delle sopra richiamate sentenze del Consiglio di Stato – Sezione Sesta fino alla parificazione aritmetica con il numero espresso dal fabbisogno professionale acquisito per l'a.a. 2018-19. I posti inseriti con il presente provvedimento sono pari a 131 unità, alle quali devono sottrarsi i posti destinati ai ricorrenti individuati dalla sentenza del Consiglio di Stato del 20 maggio 2021, n. 3902".

Da quanto esposto discende che:

- a) l'attuazione della citata sentenza del Consiglio di Stato 5429/2020 ha comportato un lieve incremento dei posti disponibili per l'immatricolazione ai corsi di laurea in medicina per l'anno 2018/2019;
- b) il numero effettivo di posti in più è 99 (ovvero 131 unità meno le persone individuate dalla sentenza del Consiglio di Stato del 20 maggio 2021, n. 3902);
- c) anche in considerazione di questo leggero incremento, l'appellante non può collocarsi in posizione utile in graduatoria.

Ne deriva che il documento citato in udienza dalla difesa dell'appellante e successivamente depositato sulla piattaforma del processo telematico, porta alle medesime conclusioni già raggiunte in precedenza.

4. Con il quinto motivo di appello si lamenta l'erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui il TAR ha rigettato il terzo motivo di ricorso. In particolare si contesta la tipologia di domande somministrate nel test di ammissione. La censura è infondata.

4.1 Sotto un primo aspetto si stigmatizza lo scarso numero di domande (2 su 60) tese a dimostrare il possesso della cultura generale. L'appellante sostiene, nello specifico, che il ragionamento logico (18

domande su 60) non farebbe parte della cultura generale. Non è possibile condividere queste considerazioni.

L'articolo 4 della legge 264/1999 (Norme in materia di accessi ai corsi universitari) stabilisce che l'ammissione ai corsi ad accesso programmato (cosiddetto "numero chiuso") è disposta dagli Atenei previo "superamento di apposite prove di cultura generale, sulla base dei programmi della scuola secondaria superiore, e di accertamento della predisposizione per le discipline oggetto dei corsi medesimi".

Secondo l'appellante una cosa sarebbe la "cultura generale" altra cosa sarebbe il ragionamento logico. La cultura generale non corrisponde solo al possesso del sapere dichiarativo ma coincide anche con la capacità di usare detto sapere per svolgere dei ragionamenti e, quindi, risolvere problemi. Diversamente opinando, la cultura generale diventerebbe sinonimo di astratto nozionismo fine a sé stesso. Quanto appena detto trova conforto in precisi indici normativi.

La citata legge 264/1999 fa riferimento ai programmi della scuola secondaria superiore per individuare la base cognitiva di riferimento rispetto alla quale testare il grado di preparazione raggiunto dai giovani che si sottopongono al test per iscriversi ai corsi universitari a numero programmato. Orbene, l'articolo 1, comma 3, del d. lgs. 226/2005 chiarisce che *"Nel secondo ciclo del sistema educativo si persegue la formazione intellettuale, spirituale e morale, anche ispirata ai principi della Costituzione, lo sviluppo della coscienza storica e di appartenenza alla comunità locale, alla collettività nazionale ed alla civiltà europea"*. E il successivo comma 5 dello stesso articolo precisa che: *"I percorsi liceali e i percorsi di istruzione e formazione professionale ... si propongono il fine comune di promuovere l'educazione alla convivenza civile, la crescita educativa, culturale e professionale dei giovani attraverso il sapere, il saper essere, il saper fare e l'agire, e la riflessione critica su di essi, nonché di incrementare l'autonoma capacità di giudizio e l'esercizio della responsabilità personale e sociale curando anche l'acquisizione delle competenze e l'ampliamento delle conoscenze, delle abilità, delle capacità e delle attitudini relative all'uso delle nuove tecnologie"*.

La cultura generale è l'insieme di sapere, saper fare e saper essere. Il sapere corrisponde al possesso del sapere dichiarativo e della capacità di svolgere dei ragionamenti, anche di tipo logico. Il saper fare è la capacità effettiva di usare il sapere teorico (dichiarativo e procedimentale) per ottenere risultati concreti come può essere l'applicare regole a problemi.

Ulteriore riprova di quanto appena detto si ottiene volgendo lo sguardo all'approccio adottato dall'Unione europea in campo formativo.

Nella Raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2017 sul quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (Allegato I) si legge che i «risultati dell'apprendimento» sono la descrizione di ciò che un discente conosce, capisce ed è in grado di realizzare al termine di un processo

di apprendimento e, quindi, anche al termine di un percorso formativo come può essere, appunto, la scuola secondaria superiore.

Le «conoscenze» sono il risultato dell'assimilazione di informazioni attraverso l'apprendimento. In particolare esse sono l'insieme di fatti, principi, teorie e pratiche che riguardano un ambito di lavoro o di studio.

Mentre per «abilità» si intende capacità di applicare le conoscenze e di usare il know-how per portare a termine compiti e risolvere problemi. Nella Raccomandazione citata le abilità sono descritte come cognitive (comprendenti l'uso del pensiero logico, intuitivo e creativo) e pratiche.

La «competenza», infine, è la comprovata capacità di utilizzare conoscenze, abilità e capacità personali, sociali e/o metodologiche in situazioni di lavoro o di studio e nello sviluppo professionale e personale (è bene precisare che definizioni analoghe erano contenute anche nella previgente Raccomandazione del 23 aprile 2008 avente medesimo oggetto di quella sopra riportata).

L'espressione «cultura generale» propria di chi ha frequentato il secondo livello di istruzione citata nella legge 264/1999 si riempie di significato solo se si guardano le norme (appena viste) che descrivono gli obiettivi formativi della scuola secondaria e che, a loro volta, danno corpo ai programmi della scuola secondaria superiore. Alla luce di tali disposizioni il ragionamento logico non è estraneo alla cultura generale, ma al contrario contribuisce a formare l'insieme della preparazione che gli studenti delle scuole medie superiori devono raggiungere.

Nella fattispecie per cui è causa si deve concludere, a differenza di quanto sostenuto dall'appellante, che il test abbia dato un peso significativo alla cultura generale.

4.2 L'appellante sostiene che lo «svilimento» della cultura generale si noterebbe anche da una delle domande contenute nel test relativa alla definizione del termine frattale che non sarebbe riconducibile ai programmi di scuola media superiore.

Oltre a ribadire che alla cultura generale erano dedicate ben più di due domande (come appena dimostrato), occorre considerare che, richiedere di definire un concetto all'interno di alcune alternative possibili, è un modo per sperimentare la capacità di utilizzare le conoscenze acquisite per affrontare nuovi campi del sapere anche al fine di saggiare «la predisposizione per le discipline oggetto dei corsi» a cui ci si vuole iscrivere, che è una delle finalità del test secondo la dizione dell'art. 4 della legge 264/1999 prima richiamato.

Anche il quinto motivo di appello, quindi, è infondato.

5. Con il sesto motivo di appello si lamenta l'erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui il TAR ha rigettato il quarto motivo di ricorso. In particolare si contesta l'equivoca formulazione di alcune delle domande somministrate nel test di ammissione. La censura è infondata.

Come più volte ribadito dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato (vedi, ad esempio, sentenza n. 4670/2014), sindacare la correttezza delle risposte significa sconfinare nel merito amministrativo, ambito precluso al giudice amministrativo, il quale non può sostituirsi ad una valutazione rientrante nelle competenze valutative specifiche degli organi dell'Amministrazione a ciò preposti, e titolari della discrezionalità di decidere quale sia la risposta esatta ad un quiz formulato; ciò secondo la propria visione culturale, scientifica e professionale che ben può essere espressa in determinazioni legittime nei limiti, complessivi, della attendibilità obiettiva, nonché - quanto al parametro-limite logico "inferiore" di tale sfera di discrezionalità - della sua non manifesta incongruenza/travisamento rispetto ai presupposti fattuali assunti o della sua non evidente illogicità.

Il Collegio non ravvisa nelle scelte operate dalla Amministrazione, con riguardo alle risposte ritenute esatte, una possibile manifesta irragionevolezza, illogicità e incongruità, che sole potrebbero giustificare un sindacato da parte di questo giudice.

6. Con il settimo motivo di appello si lamenta l'erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui il TAR ha rigettato il quinto motivo di ricorso. In particolare si contestano le irregolarità che si sarebbero verificate durante la prova, connesse all'uso di telefoni cellulari da parte di molti candidati. La censura è infondata.

A sostegno della propria tesi l'appellante cita una relazione di parte che individua un picco di richieste al più diffuso motore di ricerca su Internet che possono essere messe in relazione con i test somministrati ai candidati: da questo si giunge alla conclusione che sarebbero stati i candidati, in grande numero, a comporre quelle stringhe di ricerca utilizzando i propri telefoni cellulari, evidentemente utilizzabili senza limitazioni durante la prova.

A ben vedere si tratta di mere supposizioni non suffragate da dati concreti ed incontrovertibili, come avrebbe potuto essere, ad esempio, l'esistenza di un alto numero di candidati allontanati dalle prove (perché non è pensabile che in tutte le sedi di esami sia stato possibile usare i telefoni cellulari senza che nessuno dei controllori se ne accorgesse).

Le paventate irregolarità – consistenti nella introduzione di telefoni cellulari – sono prive di reali riscontri e sfornite di un principio di prova.

7. Il Collegio sottolinea infine che, anche se per le ragioni anzidette non può ritenersi consolidata ipso iure l'ammissione con riserva dell'appellante, cionondimeno la singolarità della vicenda - in ragione del tempo trascorso e dell'evoluzione degli accadimenti originata dai provvedimenti giudiziari cautelari - rende doveroso che gli Atenei, nella loro piena autonomia, sperimentino la possibilità (su richiesta) di garantire la validità degli esami sostenuti dallo stesso, con conseguente valutazione e convalida, ad opera dei medesimi Atenei, dei CFU conseguiti.

8. Per le ragioni esposte l'appello va rigettato.

In ragione della complessità della vicenda, le spese vanno compensate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare l'appellante.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 febbraio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Carmine Volpe, Presidente

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere

Alessandro Maggio, Consigliere

Francesco De Luca, Consigliere

Giovanni Pascuzzi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Giovanni Pascuzzi

IL PRESIDENTE

Carmine Volpe

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.