



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 692 del 2024, proposto da Alessandro Azzaro, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco Cataldo, Diego Vaiano, Simona Fell e Francesco Leone, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Diego Vaiano, in Roma, lungotevere Marzio 3;

contro

Ministeri dell'università e della ricerca e della salute, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Università degli studi Bari, della Basilicata - Potenza, degli studi Bologna Alma Mater Studiorum, degli studi di Brescia, degli studi di Cagliari, degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli - Napoli, degli studi G. D'Annunzio - Chieti, degli studi di Catania, della Calabria, degli studi Magna Graecia Catanzaro, degli studi di Ferrara, degli studi di Firenze, degli studi di Foggia, degli studi di Genova, degli studi dell'Insubria - Varese, degli studi dell'Aquila, degli studi di Messina, degli studi di Milano Bicocca, degli Studi di Milano, degli studi di Modena e Reggio Emilia, degli studi del Molise, degli Studi di Napoli Federico II, degli studi di Padova, degli studi di Palermo, degli studi di Parma, degli studi di Pavia, degli

Studi di Perugia, del Piemonte Orientale, degli studi di Pisa, delle Marche - Ancona, degli studi Roma La Sapienza, degli studi di Salerno Fisciano, del Salento Lecce, degli studi di Sassari, degli studi di Siena, degli studi di Torino, degli studi di Trieste, degli studi di Trento, degli studi di Udine, degli studi di Verona, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici sono domiciliati, in Roma, via dei Portoghesi 12;

Consorzio interuniversitario sistemi integrati per l'accesso - CISIA, in persona del presidente e legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Gennaro Terracciano e Laura Albano, con domicilio eletto presso il loro studio, in Roma, piazza San Bernardo 101;

Università degli studi Tor Vergata di Roma, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Paola Cottini e Pamela D'Angelo, con domicilio digitale p.e.c. in registri di giustizia;

Consorzio Interuniversitario CINECA, non costituito in giudizio;

nei confronti

Accogli Elena, Acquaviva Danilo Michele, Adani Alma, Agostinelli Francesco, Altimare Lorenzo, Amarù Sofia, Ascione Antonio, Bacchelli Nicolò, Barbagallo Beatrice Angela, Barone Sonia, Bonci Giulia, Borello Ludovica, Bortolin Federico, Caserta Sofia, Cassata Francesco, Castronovo Alessio Amedeo, Catalano Carolina, Catapano Pasquale Pio, Chiavacci Lorenzo, Ciaburro Simone, Ciccacci Alessandro, Cipriani Giovanni, Cirulli Belisario, Citarella Gaetano Savio, Conti Niccolò, Corvasce Michele, Costella Sophia, Crispino Giuseppe, Cudini Elisabetta, Cultraro Andrea, D'Attorre Angela, D'Alessandro Giovanni, D'Auria Ilaria, De Biase Edoardo Guido, De Falco Anna, De Gaetano Flavio Paolo, De Marco Cesare, De Nisco Yamila, Del Pizzo Michele, Di Rienzo Giovanni, Di Scioscio Gianluigi, Esposito Mariapia, Fardella Sabrina, Fiore Luigi, Fortugno Lucia, Fragale Maria Grazia, Giannattasio Ilaria, Giordano Emanuele, Giovannelli Eleonora, Giuliano

Angelo, Grimaldi Benedetta, Hryhorskhyy Marco, Idone Graziella, Izzo Lorenzo, La Franca Andrea, La Torraca Flavio, Landi Sofia, Langella Simone, Lastella Walter, Lisena Fabrizio Lucio, Lo Biundo Flavia, Maddaluni Lucrezia, Mancusi Vincenzo, Marini Simone, Marro Michele, Martino Arcangelo, Masi Antonio, Mastropasqua Enrico, Mauriello Giuseppe Pio, Mauro Gabriele, Melillo Chiara, Miranda Alfonso Francesco, Montanari Alessandro, Morretta Anna, Mosca Cristian, Noviello Emma, Occhione Elena, Palmacci Rebecca Fiammetta Grazia, Pandolfo Francesco Pio, Parisi Giulia, Pasquale Lorenzo, Pasquariello Ciro, Pasta Lorenzo, Pastore Leonardo, Pedrini Chiara, Perniciaro Daniele, Persico Chiara, Petaroscia Luca Saverio Karol, Picchi Giovanni, Piccinelli Chiara, Piccirillo Angela, Piccirillo Maria Francesca, Piscino Andrea, Platini Sofia, Pontecorvo Antonio, Puca Raffaella Maria, Ranalli Nicola, Renza Ludovica, Romeo Giuseppe Renato, Rosarno Davide Gaetano, Russo Vincenzo, Ruzzi Ilaria, Salerno Carla, Schettini Maria, Scrivano Matteo Vincenzo, Sorrenti Antonio, Spina Andrea, Tolosa Marco, Toracca Alessandro, Trovato Francesco Pio, Valentino Giovanni Francesco, Vittorio Roberto, Zaccaro Francesca, Zaffaroni Samuele, Zambuto Tommaso, Zani Leonor Maria Anna, Paris Emanuele, Qesku Dario, Bacci Giorgia, Berti Gaia, Cantamesse Arianna, Cardone Alessia, Caruso Edoardo, Cervellera Francesca, Civetta Matteo Valentino, Contardo Magdalena, Deligio Simone, De Carli Agnese, Di Lodovico Simone, Di Rosa Antonio Pio, Fanti Fabrizio, Goglia Maria Sofia, Grosso Daniela, Iddas Matilde, Impellizzeri Giorgio Maria, La Piana Vittorio, Lavorgna Roberto, Magno Mattia, Mancini Martina, Marraffa Federica, Martino Virginia, Morgana Marco, Motta Sara Sofia, Nocentini Riccardo, Patano Claudia, Pavoni Beatrice, Petteruti Cristiano, Piacente Alessandro, Podda Sara, Preda Lorenzo, Raccagni Simone, Rambaldini Letizia, Ranieri Alberto, Riva Elia, Sellitti Francesco, Spalluzzi Beatrice, Sperandeo Pio Filippo, Stefanini Marcello, Tarantino Stefano, Tavernese Leonardo, Valenti Giulia, Valerio Annalaura, Venturini Francesca, Vivian Rebecca, Wiel Marin Leonardo, Zannone Mario, Zurlini Enrico, Barchiesi Giulio, Bascheri Jourdan

Sofia, Carfagna Felice, Cascella Matteo, Cavallari Alice, D'Alessandro Samuele, Della Rocca Matteo, Febbraro Marco, Ferrari Giada, Libassi Gualtieri Vladimiro, Michetti Lucia, Oberto Lorenzo, Panariello Antonella, Panariello Raffaella, Passaro Benedetta, Sala Riccardo Fabio, Serra Francesca, Olivieri Lucrezia, Belfiore La Caprio Raffaele, Billante Giulia Annamaria, Di Mango Carmelo, Gancitano Andrea, Gualtieri Giorgia, Zoli Tommaso, Guido Alessia Francesca, Silvestri Antonella, tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Aristide Police e Paul Simon Falzini, con domicilio eletto presso il loro studio, in Roma, viale Liegi 32;

Adinolfi Ester, Porpora Roberta, Pezzella Chiara, Rossi Giulia, Spiezia Francesca, Benvenuti Leonardo, Di Cui Simona, Nasca Giuseppe, Marano Rachele, Pupillo Sofia, Marciante Vittorio, Femia Francesca, Coppola Matilde, rappresentati e difesi dagli avvocati Michele Bonetti e Santi Delia, con domicilio eletto presso il loro studio, in Roma, via San Tommaso d'Aquino 47;

Giacomo Mittino, rappresentato e difeso dagli avvocati Ignazio Pagani e Massimiliano Ferrari, con domicilio digitale p.e.c. in registri di giustizia;

Hayat Riadi, non costituito in giudizio;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Caterina D'Angiolella, rappresentata e difesa dall'avvocato Luigi Maria D'Angiolella, con domicilio digitale p.e.c. in registri di giustizia;

Maria Vittoria Carmela Tallone, rappresentata e difesa dall'avvocato Luca Verrienti, con domicilio digitale p.e.c. in registri di giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - sede di Roma (sezione terza) n. 863/2024

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio e gli appelli incidentali dei Ministeri dell'università e della ricerca e della salute, della Presidenza del Consiglio dei

Ministri e delle Università indicate in intestazione, del Consorzio interuniversitario sistemi integrati per l'accesso - CISIA, di Agostinelli Francesco e altri, di Adinolfi Ester, Porpora Roberta, Pezzella Chiara, Rossi Giulia, Spiezia Francesca, Benvenuti Leonardo, Di Cua Simona, Nasca Giuseppe, Marano Rachele, Pupillo Sofia, Marciante Vittorio, Femia Francesca, Coppola Matilde e Mittino Giacomo;

Visti gli appelli incidentali, a valere anche come atto di intervento, di Elena Accogli e altri, di Giulio Barchiesi e altri e di Belfiore Lo Caprio Raffaele e altri;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Università degli studi Tor Vergata di Roma;

Visti gli interventi *ad opponendum* di Caterina D'Angiolella e di Maria Vittoria Carmela Tallone;

Vista l'ordinanza collegiale della sezione del 14 febbraio 2024, n. 518, di rinvio della trattazione delle istanze cautelari;

Vista l'ordinanza cautelare del 10 aprile 2024, n. 1286;

Vista l'ordinanza collegiale del 12 giugno 2024, n. 5294, di correzione di errore materiale dell'ordinanza cautelare;

Viste le memorie e tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 luglio 2024 il consigliere Fabio Franconiero e uditi per le parti gli avvocati Francesco Cataldo, Simona Fell, Francesco Leone, Laura Albano, Paola Cottini, Massimiliano Ferrari, Aristide Police, Paul Simon Falzini, e Giovanni Greco e Giovanni Chiappiniello per l'Avvocatura generale dello Stato, sulle istanze di passaggio in decisione di Caterina D'Angiolella e Vittoria Maria Carmela Tallone;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. L'appellante principale indicato in intestazione ha partecipato alle prove d'esame per l'ammissione ai corsi di laurea a numero programmato in medicina e chirurgia, e odontoiatria e protesi dentaria, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. a), della legge 2

agosto 1999, n. 264 (*Norme in materia di accessi ai corsi universitari*), per l'anno accademico 2023-2024. Le prove, denominate TOLC (*Test OnLine CISIA*), sono state indette con decreto del Ministro dell'università e della ricerca del 24 settembre 2022, n. 1107, recante la definizione delle modalità e dei contenuti delle prove di ammissione ai corsi di laurea a numero programmato. In ragione del punteggio nella graduatoria unica nazionale, non utile ad immatricolarsi in una delle sedi universitarie prescelte (56,68), il medesimo appellante ha agito nella presente sede giurisdizionale amministrativa e in primo grado l'impugnazione è stata accolta in parte dall'adito Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - sede di Roma, con la sentenza i cui estremi sono indicati in epigrafe.

2. La sentenza ha stabilito che è illegittimo il criterio di attribuzione del punteggio previsto dalla normativa concorsuale, «c.d. *“equalizzato”*», ai sensi dell'art. 6, comma 4, del menzionato decreto del Ministro dell'università e della ricerca del 24 settembre 2022, n. 1107.

3. Il punteggio c.d. equalizzato di cui alla menzionata disposizione ministeriale è pari alla somma dei punti per le risposte date ai 50 quesiti di cui la prova si compone, secondo la prevista modulazione di 1, 0 e -0,25 punti rispettivamente per ogni risposta esatta, omessa e errata, con l'ulteriore punteggio determinato in base al «*coefficiente di equalizzazione della prova*». Nella sua dichiarata finalità di «*misura(re) la difficoltà della prova*», suddivisa in due sessioni, ad aprile e luglio, a loro volta articolate in diversi turni, il coefficiente di equalizzazione è ottenuto secondo il «*modello scientifico e (il) il sistema di attribuzione dei punteggi equalizzati*», enunciato nell'allegato 2 al decreto ministeriale richiamato. In estrema sintesi, il sistema che presiede al punteggio equalizzato è stato concepito in funzione del differente livello di difficoltà di ciascun quesito, estratto da una banca dati previamente formata e composta da 1700 quesiti, e dunque della prova nel suo complesso. L'obiettivo con esso perseguito è di porre i candidati in condizioni di parità, nella prevista prospettiva della ripetibilità della prova stessa oltre che della

diversità di quesiti di cui ciascuna di essa si compone.

4. A questo scopo per ogni quesito è stato misurato il relativo livello di difficoltà, attraverso l'attribuzione di un coefficiente di facilità fondato su un criterio di carattere statistico, incentrato sulla media dei punteggi registrati nella prima sessione, ovvero quella di aprile (ridenominata in base alla normativa concorsuale «*periodo di calibrazione*»). La somma dei coefficienti di difficoltà dei quesiti di cui si compone ciascuna prova è stata poi sottratta dal valore massimo ottenibile in base alle risposte esatte (50) e il risultato così ottenuto è stato infine aggiunto al punteggio risultante dalle risposte date dal candidato.

5. La sentenza ha ravvisato nel sistema di misurazione del livello di difficoltà dei quesiti a base del punteggio equalizzato sommariamente descritto alcune distorsioni. Ciò nella misura in cui non era con esso assicurata una valutazione omogenea delle prove e dunque una selezione dei concorrenti secondo criteri di merito.

6. Le distorsioni incidenti sulla legittimità della prova sono più precisamente state ricavate dal dato di fatto, emerso dalla verifica sul relativo funzionamento e confermato dalla relazione tecnica prodotta in giudizio dal CISIA, che «*le prove somministrate ai candidati non erano omogenee quanto a difficoltà complessiva individuata attraverso il coefficiente di equalizzazione*». I coefficienti di equalizzazione erano quindi risultati diversi «*per ciascuno dei test somministrati*», ed erraticamente incidenti in modo significativo sulla collocazione in graduatoria anche in presenza di ridotti scarti di punteggio equalizzato. Dal descritto dato di fatto la sentenza ha tratto la conseguenza che in questo modo era stata preclusa la possibilità di raggiungere il «*punteggio massimo conseguibile*», a causa di un «*fattore, non controllabile dal candidato, di premialità o penalizzazione suscettibile, di per sé, di influenzare l'accesso o l'esclusione dai corsi*», oltre che di porre lo stesso candidato «*in una situazione di partenza diversa l'uno dall'altro e del tutto affidata al caso*».

7. Per l'effetto, sono stati annullati: il menzionato decreto ministeriale del 24

settembre 2022, n. 1107; il decreto direttoriale del 30 novembre 2022, n. 1925, recante le modalità di svolgimento della prova e la formazione delle graduatorie; i bandi di concorso per l'accesso ai corsi di laurea a numero programmato e la graduatoria unica nazionale per l'anno accademico 2023/2024 (pubblicata nell'area riservata del portale del CINECA il 5 settembre 2023).

8. All'annullamento così disposto non è tuttavia seguita né l'ammissione del ricorrente in soprannumero ad un corso di laurea da esso prescelto, per non essere stato dimostrato *«un nesso di implicazione diretta tra l'adozione del meccanismo di equalizzazione e la mancata ammissione ai corsi per quanto riguarda parte ricorrente»*; né la ripetizione della prova, rispetto alla quale è stato considerato ostativo il conseguente impatto sull'organizzazione delle prove di ammissione ai corsi di laurea a numero programmato su base annua. Del pari è stato per un verso escluso qualsiasi effetto invalidante nei confronti delle immatricolazioni *«già avvenute e di quelle in via di perfezionamento»* sulla base della graduatoria annullata; e per altro verso che in base all'annullamento si potesse dare luogo *«a ulteriori scorrimenti»*.

9. La sentenza è appellata in via principale dal ricorrente vittorioso in primo grado per quanto di interesse, e cioè per non avere disposto la sua ammissione ai corsi di laurea in soprannumero e non avere nemmeno ordinato la ripetizione della prova. Con il medesimo appello sono inoltre riproposte le censure del ricorso assorbite in conseguenza dell'accoglimento di quella sopra esposta.

10. Vi resistono le parti pubbliche e private indicate in intestazione, che a loro volta e per quanto di rispettivo interesse hanno appellato la sentenza di primo grado in via incidentale. Oltre a contestare nel merito l'accoglimento del ricorso nel merito, ne censurano in apice la mancata dichiarazione di inammissibilità per carenza di interesse ad agire, in ragione del mancato superamento della prova di resistenza, e per non avere dichiarato il difetto di legittimazione passiva della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero della salute.

DIRITTO

1. Preliminari al merito sono le questioni concernenti l'interesse ad agire del ricorrente e la legittimazione passiva delle amministrazioni pubbliche governative diverse dal Ministero dell'università e della ricerca, competente per le procedure di immatricolazione ai corsi di laurea a numero programmato e autore degli atti della prova di ammissione impugnati nel presente giudizio. Le questioni, oggetto di eccezioni devolute in secondo grado a mezzo di appelli incidentali, vanno risolte nel senso della loro infondatezza.

2. Sotto il primo profilo, in linea con quanto statuito dalla sentenza non è ipotizzabile alcun mancato superamento della prova di resistenza. Il rilievo vale non solo per i motivi di impugnazione di portata demolitoria dell'intera procedura concorsuale, a partire dalla determinazione dei posti a concorso, ma anche per quelli diretti esclusivamente alla prova d'esame in cui la medesima procedura si è sostanziata, della quale come da ultimo ribadito in sede di discussione finale è contestata la modalità di attribuzione del punteggio. Infatti, dall'accoglimento dei due diversi ordini di censure seguirebbe in entrambi i casi la reintegrazione del ricorrente nella *chance* di conseguire il bene della vita perseguito, dato dall'immatricolazione in un corso di laurea a numero programmato nell'anno accademico 2023-2024. La reintegrazione della sfera giuridica del soggetto leso è dunque riferibile ad un'utilità di carattere strumentale, dipendente dal riesercizio del potere amministrativo, idonea comunque a fondare l'interesse necessario ai sensi dell'art. 100 cod. proc. civ. per agire in giudizio, in conformità a principi consolidati presso la giurisprudenza amministrativa (in termini, da ultimo: Cons. Stato, VII, 26 giugno 2023, nn. 6237 e 6238).

3. Sotto il secondo profilo, la legittimazione passiva che nel giudizio di annullamento deriva dalla qualità di «*pubblica amministrazione che ha emesso l'atto impugnato*», ai sensi dell'art. 41, comma 2, cod. proc. amm., non può essere intesa in senso restrittivo, fino al punto di escludere dal giudizio di annullamento

amministrazioni che sebbene non autrici degli atti impugnati in via di principalità sono comunque destinate a riceverne gli effetti o abbiano concorso alla loro formazione, o di atti comunque presupposti, consequenziali o connessi. In base alle considerazioni ora svolte nel presente contenzioso non può dunque essere negata la legittimazione della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministro della salute, che hanno a vario titolo concorso nella fase programmatica del fabbisogno professionale del settore sanitario sulla cui base è stabilita l'offerta annua di posti per relativi corsi di laurea, e i cui atti sono stati impugnati con il ricorso di primo grado unitamente a quelli della prova di ammissione, con motivi riproposti con l'appello principale.

4. Seppur attinente ad un profilo distinto e successivo dal punto di vista logico-giuridico quale l'interesse a resistere (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 9 novembre 2021, n. 22), la legittimazione passiva delle amministrazioni pubbliche in questione è comunque inferibile dalle loro diffuse difese nel merito del ricorso *ex adverso* proposto, e dunque non solo nei confronti dei motivi di impugnazione riproposti con l'appello principale da ultimo menzionati, ma anche di quello accolto in primo grado, con statuizione censurata a mezzo di appelli incidentali autonomi. Il descritto comportamento processuale è sintomatico del fatto che le medesime amministrazioni riconoscono di essere destinatarie delle domande di annullamento proposte nei loro confronti. Negare la legittimazione passiva conduce quindi all'aporia di impedire ad esse, sulla base di un'auto-eccezione, la difesa in giudizio rispetto ad una pronuncia di annullamento considerata da loro stesse lesiva, secondo quanto ricavabile dal sopra descritto inequivoco comportamento processuale.

5. Definite le questioni preliminari può essere esaminato il merito, a partire dalle censure svolte con gli appelli incidentali nei confronti della pronuncia di accoglimento del ricorso. Come in precedenza esposto, questa ha giudicato illegittimo il modello scientifico che presiede al sistema di attribuzione del punteggio equalizzato sulla cui base viene definito l'ordine di graduatoria, per le ragioni sopra sintetizzate.

6. A questo riguardo, deve premettersi che in base al menzionato allegato 2 al decreto ministeriale del 24 settembre 2022, n. 1107, l'equalizzazione interviene in funzione correttiva del punteggio derivante dalle risposte date ai quesiti dal candidato, con lo scopo di omogeneizzare i punteggi finali per tenere conto del diverso grado di difficoltà dei quesiti di cui si compone ciascuna prova. Il fulcro del sistema di equalizzazione è dato dall'omonimo coefficiente, il cui valore si aggiunge al punteggio ottenuto dal candidato per le risposte date. Come del pari sopra accennato, il coefficiente di equalizzazione ha lo scopo di misurare il livello di difficoltà della prova ed ha un fondamento di carattere statistico, riconducibile alle risposte date dai candidati per ciascun quesito nel periodo di rilevazione.

7. Il descritto sistema è stato considerato dalla sentenza non rispondente agli imperativi di ordine pubblicistico in base ai quali la selezione concorsuale dei candidati a impieghi alle dipendenze dell'amministrazione, o come nel caso di specie per l'ammissione a corsi di laurea a numero programmato presso atenei statali, deve avvenire su basi paritarie e secondo criteri di merito, insiti nell'esattezza delle risposte date. Ciò a causa della diversità dei coefficienti di equalizzazione applicati a *«ciascuno dei test somministrati»*, non dipendenti dalle risposte date da ciascun candidato, dacché l'impossibilità per essi di conseguire il punteggio massimo previsto e per l'amministrazione di verificarne pertanto le effettive capacità. Sennonché i profili di eccesso di potere ravvisati dalla sentenza di primo grado sono superabili sulla base delle censure dedotte con gli appelli incidentali.

8. Elementi in senso contrario sono ricavabili dal modello scientifico alla base del sistema di attribuzione dei punteggi equalizzati, di cui al sopra richiamato allegato 2 al decreto ministeriale del 24 settembre 2022, n. 1107. Come in esso enunciato, il sistema è stato concepito in funzione della *«ripetibilità delle prove»* prevista dalla normativa concorsuale, per cui a ciascun candidato è riconosciuta la possibilità di partecipare ad entrambe le sessioni previste e quindi *«di attingere a strumenti di*

miglioramento della preparazione iniziale». Al dichiarato scopo di «realizzare una selezione in ingresso equa ed efficace, che garantisca pari opportunità di accesso», in presenza di una selezione ripetibile per ciascun candidato, e di rendere «equa la comparazione di tutte le prove sostenute, anche se composte da quesiti diversi e svolte in momenti diversi», è stato quindi previsto un sistema di misurazione del diverso livello di difficoltà di ciascuna prova «a valle dell'erogazione».

9. Nello specifico, il sistema si fonda sul più volte richiamato *«coefficiente di equalizzazione»*, il quale costituisce la risultante delle *«difficoltà misurate dei singoli quesiti»*, all'esito della sessione di aprile (denominato dunque *«periodo di calibrazione»*), destinato ad intervenire per l'attribuzione del *«punteggio equalizzato»* sulla cui base i candidati sono collocati nella graduatoria finale.

10. Il punteggio equalizzato è a sua volta *«ottenuto sommando il punteggio ottenuto dal partecipante con le risposte date ai quesiti»* con *«un numero che misura la difficoltà della prova, chiamato coefficiente di equalizzazione della prova»*. Il coefficiente di equalizzazione è dato dalla sommatoria dei coefficienti di facilità del singolo quesito, determinati in base alla media dei punteggi per le risposte fornite. Tenuto conto della loro modulazione - 1 per la risposta esatta; 0 per la risposta omessa e -0,25 per la risposta errata - il coefficiente di facilità si attesta pertanto in un valore *«compreso tra -0,25 e 1»*. Calcolato il coefficiente di facilità della prova nel suo complesso, attraverso la sommatoria dei coefficienti di facilità dei quesiti di cui essa si compone, il coefficiente di equalizzazione della prova è infine ottenuto dalla differenza tra il *«valore massimo del punteggio non equalizzato»*, ovvero il massimo teorico raggiungibile per ogni prova in base alle risposte tutte esatte (50), e il coefficiente di facilità della prova.

11. Il coefficiente di equalizzazione è pertanto concepito come valore espressivo in termini matematici dello scostamento medio di punteggio rispetto al massimo teorico fatto registrare per ogni quesito dai concorrenti nel periodo di misurazione statistica. Come chiarito nella relazione tecnica depositata in giudizio dal CISIA, mentre il punteggio non equalizzato *«può variare da -12,5 (= - 0,25x50), quando si*

risponde in modo errato a tutti i quesiti, a 50 (=1x50), quando si risponde in modo corretto a tutti i quesiti», il coefficiente di equalizzazione «potrebbe teoricamente variare da 0 (=50-50), quando tutti i partecipanti rispondono correttamente a tutti i quesiti, a 62,5 (=50-(-12,5)), quando tutti i partecipanti rispondono in modo errato a tutti i quesiti». Si hanno dunque due forbici di punteggio di uguale valore: da -12,5 a 50 e da 0 a 62,5: la prima derivante dalla modulazione prevista in base alla normativa concorsuale per le risposte date (esatte, omesse, errate); e la seconda su base statistica, espressiva del livello di difficoltà della prova quale risultato dalle risposte date dai candidati nel periodo di rilevazione. Il fattore correttivo di carattere statistico (equalizzatore) così previsto potrebbe in linea teorica non intervenire se il quesito sia risultato di facile risoluzione; all'opposto potrebbe modificare anche in misura superiore il punteggio derivante dalle risposte date in presenza di quesiti rivelatisi di particolare complessità. Tra gli ora esposti estremi della forbice (da 0 a 62,5) si collocano i possibili valori intermedi del coefficiente, corrispondenti alla difficoltà in concreto della prova in base al livello di difficoltà dei singoli quesiti di cui essa si compone.

12. Così precisati i cardini su cui si fonda il sistema di attribuzione del punteggio, risulta smentito l'assunto a base della sentenza di primo grado secondo cui l'esito della prova sarebbe rimesso ad un fattore non controllabile dal candidato e pertanto non dipendente dalle sue capacità, a causa del diverso coefficiente di equalizzazione applicabile a ciascuna prova, per cui difetterebbero i requisiti di legittimità propri una selezione concorsuale pubblicistica sulla base del merito tra candidati posti in condizioni di parità. Lungi dal costituire un fattore erratico, l'equalizzazione del punteggio così strutturata trova invece il proprio fondamento razionale in un inoppugnabile e non contestato sistema di misurazione della difficoltà dei quesiti avente base statistica, come finora esposto. La difficoltà è più precisamente desunta *a posteriori*, sulla base dello scostamento medio di punteggio registratosi rispetto al massimo teorico. Un maggiore scostamento, indice di

maggiore difficoltà del quesito, si traduce in un punteggio aggiuntivo maggiore a quello per le risposte date rispetto al punteggio invece attribuibile laddove lo scostamento sia minore, e dunque il quesito si sia dimostrato di agevole soluzione. Pertanto, attraverso il descritto sistema di formazione del punteggio finale si corregge un potenziale fattore di alterazione della parità di trattamento dei candidati, insito nell'estrazione causale dalla relativa banca dati di quesiti di diverso livello di difficoltà e dunque nel potenziale differente livello di difficoltà di ciascuna prova nel suo complesso.

13. Con l'equalizzazione i diversi contenuti e, conseguentemente, livelli di difficoltà della prova sostenuta da ciascun candidato sono resi omogenei, in presenza di una banca dati dei quesiti previamente determinata, e di una modalità di svolgimento della prova articolata dalla suddivisione in due sessioni e a sua volta in diversi turni per sessione, oltre che in vista della possibilità per ciascun candidato di ripetere la prova da una sessione all'altra. La diversità dei coefficienti di equalizzazione è pertanto concepita come fattore di riequilibrio del diverso livello di difficoltà della prova e di correzione della casualità insita nel suo meccanismo di formazione. Nessuna aporia nel sistema è dunque ricavabile dal fatto che i coefficienti siano diversi, quando diverso sia anche il livello di difficoltà dei quesiti di cui ciascuna prova si compone. Al contrario, nella diversità dei coefficienti si esprime matematicamente il diverso livello di difficoltà di ciascuna prova e dunque se ne rende omogenea la valutazione.

14. Il descritto meccanismo di attribuzione dei punteggi si pone dunque in coerenza con i canoni di *par condicio* e di selezione imparziale e di stampo meritocratico che sul piano della legittimità amministrativa presiedono al funzionamento dei concorsi pubblici. Il coefficiente di equalizzazione è il perno su cui poggia il riequilibrio della posizione di ogni concorrente e la sua razionalità rimonta al criterio di carattere statistico attraverso cui è stato misurato il grado di difficoltà di ciascun quesito.

15. Diversamente da quanto statuito dalla sentenza, non è poi vero che i principi ora

menzionati postulerebbero l'uguale possibilità per tutti i concorrenti di conseguire il punteggio massimo teorico previsto in base alla normativa concorsuale, che per contro l'equalizzazione impedirebbe *ex ante*. La tesi si risolve in una petizione di principio. Essa infatti trascura per un verso e in via generale il fatto che la selezione di carattere concorsuale è determinata dal merito relativo e non già assoluto, ovvero dal maggior punteggio conseguito da ciascuno rispetto agli altri partecipanti e in relazione ai posti a concorso. Per altro verso, con specifico riguardo al caso oggetto della presente controversia, la medesima tesi non supera l'obiezione *ex adverso* sollevata secondo cui non è dimostrato che il conseguimento del punteggio massimo per le risposte date, prima dell'equalizzazione, non sarebbe stato sufficiente ad una utile collocazione della graduatoria unica nazionale.

16. Le contestazioni di parte ricorrente si risolvono nella prospettazione di ipotetiche distorsioni nella formazione di quest'ultima, a causa dei diversi coefficienti di equalizzazione per ciascuna prova, che nondimeno non differiscono a parità di quesiti, ma quando questi sono diversi per livello di difficoltà risultano in base alla misurazione su base statistica finora descritta. Da respingere è in particolare l'automatismo secondo cui qualsiasi equalizzazione comporterebbe una distorsione. L'assunto, posto a base dell'accoglimento del ricorso in primo grado, oblitera la funzione correttiva svolta dal coefficiente, nei termini in precedenza espressi, rispetto alle disomogeneità insite nel possibile diverso livello di difficoltà delle prove sostenute da ciascuno per come formate in base all'estrazione casuale dei quesiti dalla banca dati.

17. Le ulteriori contestazioni di parte ricorrente, supportate dalla relazione tecnica di parte, sono poi superabili in base alle controdeduzioni del CISIA. Innanzitutto è incensurabile la scelta di impostare l'equalizzazione a livello dei singoli quesiti. L'alternativa di svolgere l'operazione sulla base della prova nel suo complesso avrebbe infatti ristretto la rilevazione statistica «*solo (a) coloro che avessero ricevuto la medesima prova (ovverosia le stesse 50 domande)*» (così nell'analisi

della relazione tecnica di parte ricorrente del CISIA). Analoghi rilievi possono essere svolti a proposito della scelta di limitare la rilevazione (il c.d. periodo di calibrazione) alla sola sessione di aprile e non anche a quella di luglio, considerati la ridotta distanza temporale e l'intangibilità della banca dati da cui i quesiti sono estratti, per cui è ragionevolmente prevedibile che la ripetizione dell'operazione non avrebbe condotto a risultati significativamente diversi sul piano statistico. Del pari sono adeguatamente confutate le ulteriori critiche riferite alla ridotta ampiezza della banca dati e al sistema di calcolo dei coefficienti di difficoltà dei quesiti, con arrotondamento alla seconda cifra decimale, nella misura in cui nell'ora citata analisi del CISIA si è rilevata in contrario l'assenza di idoneità ad impattare sull'efficace funzionamento del sistema di attribuzione dei punteggi. Peraltro, le contestazioni al modello scientifico posto a base della prova di ammissione non hanno raggiunto nel loro nemmeno un principio di prova atto a dimostrarne la fallacia e questa non può essere evidentemente ricavata dalla scelta ministeriale di abbandonare lo stesso modello per i prossimi anni accademici, come da ultimo sottolineato dal ricorrente in memoria conclusionale.

18. L'appello principale ripropone ex art. 101, comma 2, cod. proc. amm. le ulteriori censure secondo cui l'amministrazione avrebbe dovuto somministrare quesiti differenti per ognuna delle due sessioni e, per ognuno dei turni all'interno di ciascuna sessione, onde prevenire il rischio, in tesi avveratosi, che essi fossero conoscibili per i partecipanti ai turni successivi della prima sessione e per i partecipanti alla seconda sessione, con la conseguenza di attribuire un indebito vantaggio per i partecipanti alle relative prove e di avere determinato un'alterazione della *par condicio*, apprezzabile in base ad un criterio di pericolo astratto secondo la giurisprudenza amministrativa espressasi in materia (viene sul punto richiamata la sentenza dell'Adunanza plenaria di questo Consiglio di Stato del 20 novembre 2013, n. 26).

19. Come *ex adverso* eccepito, le censure in questione sono inammissibili. Il ricorrente non ha infatti specificato a quale sessione (aprile o luglio) e turno ha

partecipato, per cui da questa carente allegazione non è possibile nemmeno apprezzare se l'asserita illegittimità lo abbia leso nel suo interesse legittimo a collocarsi nella graduatoria nazionale in posizione utile. Nella medesima direzione, a dimostrazione dell'infondatezza delle censure di violazione della *par condicio* va sottolineato che, come in precedenza accennato, in base alle norme concorsuali i candidati potevano scegliere a quale sessione partecipare e inoltre erano facoltizzati a partecipare ad entrambe le sessioni dell'anno solare (quella di aprile e quella di luglio), così da potersi avvalere del migliore dei punteggi ottenuto tra le due prove per una migliore collocazione in graduatoria (art. 8, comma 2, del decreto ministeriale del 24 settembre 2022, n. 1107). La circostanza ora menzionata vale anche ad escludere che possano configurarsi profili di illegittimità per il fatto che i coefficienti di facilità dei quesiti siano stati calcolati unicamente al termine della sessione di aprile, sulla base delle risposte fornite dai candidati che vi avevano partecipato, e non anche in base agli esiti delle prove della sessione di luglio. La contestazione si indirizza peraltro ad una scelta di carattere discrezionale concernente la rilevazione statistica rispetto alla quale non emergono profili di irragionevolezza rilevanti sul piano della legittimità amministrativa, come del pari in precedenza esposto.

20. Da analoghe carenti allegazioni sono affette le censure relative alla ripartizione del tempo a disposizione dei candidati (90 minuti) in base alle 4 sezioni in cui era articolata la prova (comprensione del testo e conoscenze acquisite negli studi; biologia; chimica e fisica; matematica e ragionamento), che dunque si palesano anch'esse inammissibili. Con esse si deduce l'illegittimità della previsione secondo cui «*ogni sezione ha un tempo prestabilito, al termine del tempo di una sezione il candidato deve procedere e avviare la successiva (...); il candidato può utilizzare tutto il tempo assegnato a ciascuna sezione o chiuderla in anticipo rinunciando al tempo residuo*» (art. 4, comma 7, lett. b, del decreto direttoriale del 30 novembre 2022, n. 1925, recante la definizione delle modalità di svolgimento della prova

d'esame). Sennonché, non viene specificato se e in che misura il ricorrente sia stato pregiudicato dal descritto meccanismo e pertanto se il punteggio finale da egli ottenuto avrebbe potuto essere maggiore con l'intero tempo della prova a disposizione. A fondamento della censura viene per contro dedotto che il medesimo meccanismo avrebbe inciso sulla posizione di tutti i partecipanti. A base di essa risulta dunque palesato un interesse astratto alla mera legalità amministrativa, non coerente con le caratteristiche di giurisdizione di tipo soggettivo quale quella amministrativa (cfr. in questi termini Cons. Stato, Ad. plen., 13 aprile 2015, n. 4) e dunque non utile all'annullamento degli atti impugnati.

21. Peraltro, anche sotto il profilo del merito, le censure dedotte sul punto non fanno emergere profili di irragionevolezza rilevanti sul piano della legittimità amministrativa, rispetto a una modalità di svolgimento della prova comunque orientata all'interesse pubblico primario ad una rigorosa selezione dei candidati per i posti disponibili. Nella prospettiva ora delineata questi ultimi erano comunque nelle condizioni di scegliere se avvalersi di tutto il tempo assegnato per ciascuna sezione in cui si articolava la prova o chiuderla anticipatamente e passare a quella successiva. In assenza di censure sul tempo massimo assegnato per ciascuna sezione, atto a porre i candidati su un piano di parità per ciascuna delle discipline su cui verteva la selezione, non sono dunque ravvisabili profili di irrazionalità, affermata peraltro in modo apodittico, in una modalità di svolgimento della prova suddivisa in sezioni autonome in ciascuna delle quali era rimesso al singolo candidato la scelta su come utilizzare il tempo a disposizione.

22. Sono infine generiche e in ogni caso infondate le censure relative al preteso sottodimensionamento dei posti a disposizione per l'immatricolazione nei corsi di laurea a numero programmato per l'anno accademico in contestazione, definito secondo prassi dapprima in via provvisoria e poi, una volta raggiunto l'accordo in sede di conferenza Stato-Regioni e Province Autonome sul fabbisogno di professionalità nel settore sanitario (in data 21 giugno 2023), in via definitiva (con decreto del Ministero dell'università e della ricerca in data 28 luglio 2023, n. 994).

A fondamento del contestato sottodimensionamento rispetto alle effettive capacità formative degli atenei si sottolinea la costante tendenza crescente di posti a concorso registratasi negli ultimi anni (20942 posti per i corsi di laurea in medicina e chirurgia e odontoiatria e protesi dentaria per l'anno accademico in contestazione, con aumento complessivo di 3736 posti rispetto all'anno precedente), cui si contrappone il fatto che non sono state istituite nuove università, né tanto meno constano potenziamenti di carattere strutturale di quelle esistenti; la descritta situazione sarebbe sintomatica di istruttoria carente se non addirittura mancante sulla capacità formativa effettiva, che ai sensi dell'art. 3, comma 2, della citata legge 2 agosto 1999, n. 264, dovrebbe invece consentire lo sfruttamento «*al massimo*» della capacità formativa complessiva del sistema universitario pubblico (sul punto viene richiamato il precedente di cui alla sentenza della VI sezione di questo Consiglio di Stato dell'11 settembre 2020, n. 5429). Nella medesima direzione si assume che rispetto alle effettive esigenze del servizio sanitario nazionale sarebbe insufficiente la determinazione del fabbisogno di professionalità nel settore sanitario, ai sensi dell'art. 6-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (*Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*), da cui dipende la determinazione dell'offerta formativa, secondo quanto disposto dall'art. 3, comma 1, lett. a), della legge 2 agosto 1999, n. 264.

23. La genericità e comunque l'infondatezza delle censure da ultimo svolte si trae innanzitutto dal fatto che ai sensi del richiamato art. 3, comma 2, della legge 2 agosto 1999, n. 264, la determinazione dell'offerta formativa annua per i corsi di laurea a numero programmato su base nazionale è la risultante di una valutazione di carattere ampiamente discrezionale, condotta sulla base dei parametri di carattere organizzativo enunciati dalla disposizione in esame e di seguito elencati: posti nelle aule; attrezzature e laboratori scientifici per la didattica; personale docente; personale tecnico; servizi di assistenza e tutorato; oltre che in base al numero dei

tirocini attivabili e dei posti disponibili nei laboratori e nelle aule attrezzate per le attività pratiche, e alle relative modalità di partecipazione degli studenti alle attività ivi svolte. L'ampiezza delle valutazioni inerenti alla complessiva capacità del sistema universitario statale impedisce di configurare sintomi di eccesso di potere sulla base della generica prospettazione a base delle censure in esame, con cui oltretutto si riconosce lo sforzo compiuto negli ultimi anni, contraddistinto dal costante aumento del contingente annuo di posti disponibili per le immatricolazioni, così da rendere la situazione in esame diversa da quella svolta in occasione del precedente di questo Consiglio di Stato richiamato a fondamento delle censure, concernente l'anno accademico 2018-2019. Nella medesima direzione va sottolineato che, come *ex adverso* dedotto, per il corso di laurea in medicina e chirurgia, al quale il ricorrente aspira con priorità, i 19544 posti banditi per l'anno accademico 2023-2024, oggetto di controversia, sono superiori al fabbisogno professionale definito in sede governativa, pari a 18133.

24. La fondatezza nel merito delle censure svolte in via incidentale nei confronti della statuizione di accoglimento del ricorso in primo grado, consente di prescindere dall'esame dei motivi dell'appello principale con cui si censura sotto vari profili la medesima statuizione di accoglimento per il suo carattere non pienamente soddisfacente dell'interesse azionato in giudizio.

25. In conclusione, l'appello principale deve essere respinto, mentre vanno accolti gli appelli incidentali. Per l'effetto, la sentenza di primo grado va riformata nel senso che il ricorso deve essere respinto. Le spese del doppio grado di giudizio possono essere compensate tra tutte le parti, in ragione del numero e della complessità delle questioni controverse.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sugli appelli principale e incidentali, come in epigrafe proposti, così provvede:

- respinge l'appello principale;
- accoglie nei sensi di cui in motivazione gli appelli incidentali;
- per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado, respinge il ricorso.
- spese del doppio grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 luglio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Marco Lipari, Presidente

Fabio Franconiero, Consigliere, Estensore

Massimiliano Noccelli, Consigliere

Sergio Zeuli, Consigliere

Pietro De Berardinis, Consigliere

L'ESTENSORE
Fabio Franconiero

IL PRESIDENTE
Marco Lipari

IL SEGRETARIO