

ON.LE TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

SEDE DI ROMA

RICORSO CON ISTANZE EX ARTT. 53, 52 CO. 2 E 116 COMMA 2 C.P.A.

PER la sig.ra **Baglieri Sofia** c.f. BGLSFO06D56G337S, meglio identificata nella procura allegata, rappresentata e difesa, dagli Avv.ti Michele Bonetti (C.F. BNTMHL76T24H501F) e Santi Delia (C.F. DLESNT79H09F158V), anche disgiuntamente tra loro, ed elettivamente domiciliata presso lo studio sito in Roma, via San Tommaso D'Aquino n. 47 e che dichiara di voler ricevere le comunicazioni di segreteria alle mail info@avvocatomichelebonetti.it - santi.delia@avvocatosantidelia.it e agli indirizzi di posta elettronica certificata michelebonetti@ordineavvocatiroma.org - avvsantidelia@cnfpec.it

contro

IL MINISTERO DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA, in persona del Ministro *pro tempore*, **l'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CATANIA E DI TOR VERGATA**, in persona del Rettore p.t., **il CINECA** e dei controinteressati in atti, anche atenei

per l'annullamento, previa adozione di misura cautelare,

- del Decreto Ministeriale n. 418 del 30-05-2025, avente ad oggetto il *“Decreto ministeriale recante la disciplina di attuazione delle nuove modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico in Medicina e Chirurgia, Odontoiatria e Protesi Dentaria e Medicina Veterinaria – a.a. 2025-2026”*;
- dell'allegato n. 1 *“Procedure per l'iscrizione al semestre filtro dei corsi di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, odontoiatria e protesi dentaria e medicina veterinaria”* al Decreto Ministeriale n. 418 del 30-05-2025;
- dell'allegato n. 2 *“Modalità di svolgimento degli esami di profitto del semestre filtro”* al Decreto Ministeriale n. 418 del 30-05-2025;
- dell'allegato *“Syllabus Chimica e Propedeutica Biochimica”* al Decreto Ministeriale n. 418 del 30-05-2025;
- dell'allegato *“Syllabus_BIOLOGIA”* al Decreto Ministeriale n. 418 del 30-

05-2025;

- dell'allegato "Syllabus_fisica" al Decreto Ministeriale n. 418 del 30-05-2025, comprensivo di "errata corrige" del 24.06.2025;
- del Decreto Ministeriale n. 557 del 04-08-2025 recante ad oggetto "*Modifica della penalizzazione delle risposte errate negli esami del semestre aperto per i corsi di laurea in Medicina e chirurgia, Odontoiatria e protesi dentaria e Medicina veterinaria*", a mezzo del quale è stata apportata una modifica dell'articolo 6, comma 1, del D.M. 30 maggio 2025, n. 418;
- del D.M. n. 754, del 20 ottobre 2025, recante "*Misure di semplificazione procedurale di cui all'Allegato 2, del D.M. 30 maggio 2025, n. 418*";
- del Decreto Ministeriale n. 431 del 20-06-2025 recante ad oggetto "*Contributo forfettario e termini iscrizione al semestre aperto, nonché date degli appelli degli esami per l'accesso ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico in Medicina e chirurgia, Odontoiatria e protesi dentaria e Medicina veterinaria a.a. 2025-2026*";
- dell'allegato al Decreto Ministeriale n. 431 del 20-06-2025 recante ad oggetto "*Informativa sul trattamento dei dati personali(Articoli 13 e 14 del Regolamento UE 679/2016)*;
- del Decreto Ministeriale n. 447 dell'11 -7-2025, avente ad oggetto le "*Modalità di fruizione dei benefici del diritto allo studio in relazione alla riforma di cui al D. Lgs. n. 71 del 15 maggio 2025*";
- del Decreto Ministeriale n. 454 del 16-07-2025, avente ad oggetto "*Definizione criteri per la formazione delle graduatorie di merito nazionali e modalità assegnazione sedi universitarie agli studenti di cui al D.Lgs. n. 71 del 15 maggio 2025 - aa 2025/2026*";
- dell'allegato 1 al Decreto Ministeriale n. 454 del 16-07-2025, avente ad oggetto "*Graduatorie di merito studenti dei Paesi UE e non UE residenti in Italia*";
- dell'allegato 2 al Decreto Ministeriale n. 454 del 16-07-2025, avente ad

- oggetto “*Graduatorie di merito studenti dei Paesi non UE residenti all’estero*”;
- dell’allegato 3 al Decreto Ministeriale n. 454 del 16-07-2025, avente ad oggetto “*Graduatoria di merito dei corsi affini di cui all’art. 8, D.M. n. 418/2025 e disciplina degli studenti di cui all’art. 7, comma 3, D.M. n. 418/2025*”;
 - del Decreto ministeriale n. 599 del 07-08-2025, avente ad oggetto “*Definizione modalità contenuti prova di ammissione ai corsi di laurea magistrale in Medicina e Chirurgia, Odontoiatria e protesi dentaria e Medicina veterinaria in lingua inglese– a.a. 25/26 nonché dei posti disponibili per l’ammissione a tali corsi*”;
 - del Decreto ministeriale n. 600 del 07-08-2025, avente ad oggetto “*Definizione posti disponibili corsi laurea magistrale a ciclo unico in Medicina e chirurgia (LM-41), Odontoiatria e protesi dentaria (LM-46) e Medicina veterinaria (LM-42), a.a. 25/26, lingua italiana, destinati a studenti dei Paesi UE e dei Paesi non UE*” e delle allegate tabelle;
 - della tabella allegata al Decreto ministeriale n. 600 del 07-08-2025 e avente ad oggetto “*Posti per l’accesso al corso di laurea magistrale in Medicina e Chirurgia per gli Studenti dei paesi UE e non UE*”;
 - della tabella allegata al Decreto ministeriale n. 600 del 07-08-2025 e avente ad oggetto “*Posti disponibili per l’accesso al corso di laurea magistrale in Medicina e Chirurgia a.a. 2025/2026*”;
 - del Decreto Ministeriale n. 1115 del 22-12-2025 avente ad oggetto: “*Definizione di ulteriori criteri per la formazione delle graduatorie di merito nazionali e dei criteri per lo svolgimento delle prove di recupero di Crediti formativi universitari-Cfu durante il semestre filtro di cui al D.Lgs. n. 71 del 2025* - aa 25/26”;
 - dell’allegato 1 del Decreto Ministeriale n. 1115 del 22-12-2025 avente ad oggetto “*Graduatorie di merito studenti dei Paesi UE e non UE residenti in Italia*”;
 - dell’allegato 2 del Decreto Ministeriale n. 1115 del 22-12-2025 avente ad

- oggetto “*Graduatorie di merito studenti dei Paesi non UE residenti all’estero*”;
- dell’allegato 3 del Decreto Ministeriale n. 1115 del 22-12-2025 avente ad oggetto “*Graduatoria di merito dei corsi affini di cui all’art. 8, D.M. n. 418/2025 e disciplina degli studenti di cui all’art. 7, comma 3, D.M. n. 418/2025*”;
 - dell’Avviso del 29 agosto 2025 avente ad oggetto la “*Rettifica Tabella B posti UE e non UE Italia e posti extra UE*”;
 - delle linee guida per gli esami del semestre aperto del 16 ottobre 2025;
 - degli Esiti delle prove del semestre aperto sostenute da parte ricorrente nei due appelli nazionali (primo appello 20 novembre 2025; secondo appello 10 dicembre 2025), nonché tutti gli atti presupposti e connessi: verbali delle commissioni di vigilanza e/o d'esame, moduli risposta, schede punteggio, criteri/parametri di correzione, tracciati informatici e ogni altro atto o determinazione che abbia inciso sull'attribuzione dei punteggi individuali, ove e in quanto lesivi;
 - della Nota informativa MUR dell'8 gennaio 2026 (vademecum/indicazioni operative post-graduatoria), per quanto occorra;
 - della Graduatoria nazionale nominativa (articolata in nove sezioni) relativa all'accesso ai corsi di area medica (con specifico riferimento a Medicina e Chirurgia, a.a. 2025/2026), pubblicata nell'area riservata University a decorrere dal 8 gennaio 2026, nonché tutti gli atti di scorrimento, assegnazione sedi, rettifiche e aggiornamenti conseguenti e/o connessi, ove e in quanto lesivi;
 - della Graduatoria nazionale nominativa (articolata in nove sezioni) relativa all'accesso ai corsi di area medica (con specifico riferimento a Medicina e Chirurgia, a.a. 2025/2026), pubblicata nell'area riservata University a decorrere dal 21 gennaio 2026, nonché tutti gli atti di scorrimento, assegnazione sedi, rettifiche e aggiornamenti conseguenti e/o connessi, ove e in quanto lesivi;
 - della Graduatoria nazionale nominativa (articolata in nove sezioni) relativa all'accesso ai corsi di area medica (con specifico riferimento a Medicina e Chirurgia, a.a. 2025/2026), pubblicata nell'area riservata University a decorrere

dal 28 gennaio 2026, nonché tutti gli atti di scorrimento, assegnazione sedi, rettifiche e aggiornamenti conseguenti e/o connessi, ove e in quanto lesivi;

- della Graduatoria nazionale nominativa dei corsi affini, pubblicata in data 28 gennaio 2026, nonché tutti gli atti di scorrimento, assegnazione sedi, rettifiche e aggiornamenti conseguenti e/o connessi, ove e in quanto lesivi;

- delle votazioni degli esami sostenuti in data 20 novembre 2025 e pubblicati sul portale University in data 3 dicembre 2025; delle votazioni degli esami sostenuti in data 10 dicembre 2025 e pubblicati sul portale University in data 23 dicembre 2025; di tutti i comportamenti e atti (mail, lettere formali etc.) inoltrati all'istante e censurati nel presente atto e del bando resistente e di tutta la documentazione universitaria e ministeriale in atti sulla peculiare situazione di parte ricorrente;

- di ogni ulteriore graduatoria nonché tutti gli atti di scorrimento, assegnazione sedi, rettifiche e aggiornamenti conseguenti e/o connessi, ove e in quanto lesivi e comunque rimessa in atti e da intendersi impugnata;

- del Provvedimento/atto di mancato inserimento e/o di esclusione e comunque di diniego di ammissione opposto a parte ricorrente dalla graduatoria nazionale e, comunque, l'atto (anche a formazione informatica) che ha determinato la mancata ammissione di parte al secondo semestre del corso prescelto, come risultante dalla consultazione dell'area riservata University e dagli esiti individuali, ove e in quanto lesivo;

- del Bando di ammissione ai CdL in Medicina e Chirurgia delle Università in epigrafe;

- della documentazione di concorso distribuita ai candidati e predisposta dal CINECA nella parte in cui risulta inidonea a tutelare il principio di segretezza della prova;

- dei criteri di valutazione delle c.d. risposte a completamento adottati dall'Ateneo ove parte ricorrente ha svolto le prove di ammissione;

- dei verbali di correzione dei compiti;

- dei verbali della Commissione del concorso dell'Ateneo ove parte

ricorrente ha svolto le prove di ammissione e di quelli delle sottocommissioni d'aula;

- del D.M. non conosciuto con il quale si sarebbe 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;
- dell'elenco delle sedi rimaste vacanti all'esito della prima assegnazione reso noto sul sito University in data 16 gennaio 2026;
- del decreto ministeriale e di tutti gli atti sottesi e connessi o non conosciuti con cui è stata nominata una commissione di esperti per la predisposizione e validazione delle domande;
- del diniego tacito di ammissione e di ogni altro atto prodromico, connesso, successivo e consequenziale, ivi inclusi i provvedimenti di diniego/inerzia su eventuali istanze di accesso o rettifica e ogni atto comunque lesivo, ancorché non conosciuto e comunque depositato in atti e da intendersi impugnato anche se non specificatamente impugnati, nella parte in cui lede gli interessi del ricorrente e in parte qua e nella parte in cui occorrer possa.

per la condanna in forma specifica ex art. 30, comma 2, c.p.a.

delle Amministrazioni intimate all'adozione del relativo provvedimento di ammissione al corso di laurea per cui è causa, nonché, ove occorra e, comunque, in via subordinata, al pagamento delle relative somme, con interessi e rivalutazione, come per legge.

ABSTRACT

La posizione di parte ricorrente presenta profili di particolare specificità fattuale e di elevata rilevanza giuridica e può essere così sinteticamente ricostruita.

Si tratta di una studentessa che ha conseguito, nel corso delle prove del semestre, i seguenti risultati: 18 in Biologia e 19 in Chimica oltre ad un 12 in Fisica per un totale di **237,10 e posizione n. 15522**. Grazie a tale punteggio ha ottenuto

l'ammissione a **Tor Vergata Tirana** ove si è immatricolata al fine di evitare la decadenza salvo, dopo aver compreso che si tratta dell'Ateneo privato di Nostra Signora del Buon Consiglio in Albania, spiegare a mezzo pec, di non prestare acquiescenza a tale assegnazione volendo agire giudizialmente per contestarla.

Dalla graduatoria del 28 gennaio 2026 emerge tuttavia che, presso l'Università di Catania, sua prima scelta, risultano assegnati candidati con punteggio inferiore o pari a quello della ricorrente, ed in particolare:

- *posizione n. 16.457, con punteggio 121,20;*

Tale circostanza dimostra come la mancata assegnazione della ricorrente alla sede di Catania non sia dipesa da carenze di merito, bensì dalle modalità di formazione e gestione della graduatoria. La seguente tabella indica sinteticamente la posizione.

Corso di laurea	Punteggio	Ateneo prima opzione	Ateneo di assegnazione	Ultimo ammesso sede cui aspira in fase di seconda assegnazione (I motivo) Catania
Medicina	237,1 Pos.15522	Catania	Tirana	121,2

Il ricorso si fonda, principalmente, sui seguenti motivi.

Sub motivo 1) Si contesta la modalità di scorrimento che ha consentito a soggetti con punteggi più bassi di ottenere la sede dalla stessa meglio gradata.

Sub motivo 2) Si contesta l'assegnazione a Tirana stante la natura di tale Ateneo.

MOTIVI

I. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE 2 AGOSTO 1999 N. 264, DEL D.LVO N. 26/25 E DEI PRINCIPI MERITOCRATICI CUI DEVE TENDERE LA PUBBLICA SELEZIONE. ECCESSO DI POTERE PER IRRAGIONevolezza, DIFETTO DI MOTIVAZIONE E CONTRADDITTORIETÀ TRA PROVVEDIMENTI. ASSENZA DI ISTRUTTORIA E INTERPRETAZIONE COSTITUZIONALMENTE ORIENTATA.

Come spiegato in premesse parte ricorrente, pur avendo ottenuto l'assegnazione di una sede indicata in domanda in prima assegnazione (peraltro erratamente stante la natura dell'Ateneo di Tirana), ha poi appreso che altri soggetti peggio graduati hanno avuto la prima sede cui ella aspirava.

I.1. Il D.M. (tanto di luglio quanto di dicembre) in epigrafe prevede un meccanismo introdotto non meritocratico e strutturalmente distorsivo, segnando su molti aspetti un netto arretramento rispetto al precedente modello di numero programmato nazionale. Nel sistema previgente lo studente rimaneva inserito in graduatoria nazionale, potendo risultare "*prenotato*" e beneficiando degli scorrimenti successivi in base al punteggio conseguito, secondo una logica coerente con il principio meritocratico.

Il modello attuale, invece, prevede la pubblicazione di una prima graduatoria in data 8 gennaio, e stabilisce un brevissimo termine per l'immatricolazione o iscrizione; l'alternativa è la definitiva esclusione dagli scorrimenti per chi non si iscrive. Ne consegue che lo studente, costretto a una scelta immediata e irreversibile, perde ogni possibilità di ripescaggio anche in presenza di punteggi elevati e di posti che si renderanno successivamente disponibili. I posti che si liberano successivamente, dunque, non vengono riassegnati secondo l'ordine di graduatoria, ma restano inutilizzati. Il sistema risulta quindi strutturalmente congegnato per lasciare posti disponibili, con compressione del principio di merito, penalizzazione irragionevole degli studenti con punteggi più alti, violazione dei principi di eguaglianza, proporzionalità e buon andamento, nonché gestione inefficiente delle risorse pubbliche e dei posti formativi.

I.2. Parte ricorrente, come detto, aveva indicato (quale terza scelta), anche la sede di Tirana ove è stata assegnata in prima istanza nonostante poi abbia appurato che soggetti in posizione peggiore hanno beneficiato della sua prima sede (Catania). Ella, al fine di non prestare acquiescenza, ha chiarito a mezzo pec la sua scelta e nei termini del codice di rito sta impugnando la relativa determinazione ma è evidente che, giammai, può esserle contestato che la scelta della sede di Tirana

(anche per le peculiarità di cui al successivo motivo) non fosse ritrattabile stante il fatto che, a ben vedere, la scelta era stata fatta su un assetto concorsuale totalmente diverso mentre gli interventi postumi ministeriali hanno dato vita a scenari obbiettivamente impossibili da definire e far ritenere consapevolmente responsabile la scelta attuata.

A fronte di tale scenario l'effetto concreto in capo a parte ricorrente non può che essere quello di consentirle di evitare pregiudizi sulle scelte meglio gradate sopravvenute in disponibilità successivamente nonché a non decadere dall'assegnazione di ulteriori posti frattanto resi vacanti.

Le previsioni del D.M., secondo cui l'assegnazione in una delle sedi prescelte non può consentire di ottenerne altre meglio gradate successivamente, deve essere, pertanto, disapplicata stante la peculiarità della situazione che ci occupa.

La giurisprudenza ha chiarito che *“il criterio dell'assegnazione delle sedi di concorso ai vincitori secondo l'ordine di graduatoria assurge dunque al rango di principio normativo generale della materia. Eventuali deroghe (...) non devono alterare la par condicio in senso sostanziale tra i concorrenti”* (Cons. Stato, Cons. St., sez. IV 18 ottobre 2011, n. 5603; Tar Piemonte sentenza n. 342/2013). E nella specie è evidente che imporre ad uno studente che avrebbe potuto ottenere, grazie al suo punteggio, una sede migliore se non la prima, dove dovrà studiare per 6 anni, con spese e gestione di vita totalmente diversa, non può che assurgere ad elemento primario da valutare e che invece il Ministero ha ignorato.

È totalmente illegittimo, dunque, aver modificato il sistema di “prenotazione” in vigore sino all'anno passato sulla base del quale, come è noto, al candidato era imposto di iscriversi solo in fase di “assegnazione” quando dunque tutte le sedi meglio gradate di quest'ultima avevano esaurito i posti. Si otteneva l'effetto di avere la garanzia che nessun candidato avrebbe ottenuto sedi peggio gradate rispetto a quelle prescelte e che dunque nessun candidato con punteggio inferiore al proprio avrebbe ottenuto una sede dallo stesso indicata in via prioritaria.

Diversamente opinando le assegnazioni, che rappresentano un momento di scelta di vita fondamentale per studenti e famiglie, si trasforma in una sostanziale cabala. Secondo il Consiglio di Stato i principi della *“Corte Costituzionale n. 302 del 2013” sulla graduatoria unica “e la mancata utilizzazione del maggior punteggio conseguito dall’interessato, rispetto a candidati ammessi, nel corso di laurea oggetto della scelta subordinata”* è concludentemente illegittimo (Cons. Stato, Sez. VI, 26 febbraio 2014, n. 839; T.A.R. Lazio, Sez. III, 7 dicembre 2012, n. 4453). Ed ancora risulta *“palesamente illogico ed irrazionale un sistema che, di fatto, comporta una compressione del diritto dei più capaci e meritevoli a vantaggio di altri meno capaci e meritevoli, sulla base non già quindi di parametri di formazione e di preparazione – quali sono quelli acclarati da un determinato punteggio - ma del mero caso fortuito, derivato dal sistema delle opzioni”* (T.A.R. Puglia, Bari, Sez. I, 23 agosto 2006, n. 3051) che, qui, si è concretizzato nel consentire, prima ancora dell’inizio dei corsi, il venire in essere di nuove sedi prima sottaciute.

II. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL D.LVO N. 26/25 E DEI PRINCIPI MERITOCRATICI CUI DEVE TENDERE LA PUBBLICA SELEZIONE. ECCESSO DI POTERE PER IRRAGIONEVOLEZZA, DIFETTO DI MOTIVAZIONE E CONTRADDITTORIETÀ TRA PROVVEDIMENTI. ASSENZA DI ISTRUTTORIA E INTERPRETAZIONE COSTITUZIONALMENTE ORIENTATA, VIOLAZIONE DELLA PAR CONDICIO E DEL LEGITTIMO AFFIDAMENTO. DOMANDA DI AMMISSIONE IN SOVRANNUMERO.

I. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA PRIMARIA (L./D.LGS. N. 26/2025) E DEI PRINCIPI MERITOCRATICI CUI DEVE TENDERE LA PUBBLICA SELEZIONE. ECCESSO DI POTERE PER IRRAGIONEVOLEZZA, DIFETTO DI MOTIVAZIONE, DIFETTO DI ISTRUTTORIA E CONTRADDITTORIETÀ TRA PROVVEDIMENTI. VIOLAZIONE DELLA PAR CONDICIO E DEL LEGITTIMO AFFIDAMENTO. INTERPRETAZIONE COSTITUZIONALMENTE ORIENTATA (ARTT. 3, 34 E 97 COST.). DOMANDA DI AMMISSIONE IN SOVRANNUMERO.

I.1. Parte ricorrente, come già rappresentato, è stata assegnata alla sede “Tirana” indicata come articolazione/declinazione dell’Università di Roma “Tor Vergata”.

La stessa ha accettato l'assegnazione unicamente per non perdere l'anno e per poter completare gli esami/CFU mancanti, senza che ciò possa essere interpretato quale acquiescenza né quale rinuncia (esplicita o implicita) a: (i) far valere i motivi di ricorso proposti; (ii) concorrere a ulteriori di posti anche sopravvenuti e vacanti; (iii) ottenere la piena tutela conformativa richiesta, come di seguito.

In ogni caso, l'adesione "necessitata" è stata accompagnata da formale presa di posizione (anche a mezzo diffida), sicché non è predicabile alcuna volontà abdicativa.

I.2. Anomalia strutturale della "sede Tirana": inserimento, nella graduatoria pubblica nazionale, di un ateneo privato estero con regole ulteriori e difformi.

La "sede Tirana" non opera come una ordinaria sede decentrata di un Ateneo statale italiano, bensì — per come risulta dalla documentazione amministrativa e dalle istruzioni operative — come corso "joint degree" amministrato in Albania dall'Università Cattolica "Nostra Signora del Buon Consiglio" (NSBC), soggetto privato estero.

La stessa modulistica di immatricolazione di Tor Vergata distingue infatti una "procedura immatricolazione sede Tirana" che impone requisiti e passaggi aggiuntivi, tipici di un distinto ordinamento universitario e amministrativo, tra cui il **requisito del "voto medio" $\geq 6,5$** richiesto dalla normativa albanese (Delibere del Consiglio dei Ministri della Repubblica di Albania richiamate nelle istruzioni), requisito del tutto estraneo alla selezione pubblica nazionale italiana basata sul merito espresso nelle prove/esami del semestre filtro; l'obbligo di caricare documentazione e completare una parallela procedura su portali/uffici della sede albanese (ad es. "admissions.unizkm.al"), con ulteriori adempimenti amministrativi "in aggiunta a quelli già previsti" nella procedura ministeriale; la previsione che il corso, pur inserito nella procedura nazionale, sia "amministrato a Tirana" dall'ente estero.

Tale assetto snatura la funzione tipica della selezione pubblica: l'assegnazione nazionale dovrebbe operare su sedi omogenee quanto a regole, requisiti e

condizioni essenziali del percorso, così da garantire par condicio tra concorrenti. Qui, invece, l'assegnazione "Tirana", ovvero un ateneo di matrice privata, cattolica, straniera nella graduatoria nazionale, introduce barriere ulteriori, non meritocratiche e non uniformi, che incidono: (i) sulla reale fruibilità del posto; (ii) sulla libertà di scelta dello studente; (iii) sui costi e sul carico amministrativo; (iv) sulla stessa possibilità concreta di immatricolarsi e proseguire.

I.3.Difetto di percepibilità e ambiguità della lex specialis: opzione presentata come "Tor Vergata – Tirana" senza adeguata evidenza della natura privata-estera e dei vincoli aggiuntivi. La scelta/indicazione in piattaforma riportava la seguente dicitura "*Medicina Roma Tor Vergata Tirana*", idonee a far ritenere — per il candidato medio — una mera articolazione decentrata dell'Ateneo statale italiano, non già un percorso con amministrazione estera e con requisiti ulteriori imposti da un differente ordinamento (tra cui il citato "voto medio" 6,5).

Si aggiunga che gli insegnamenti del semestre filtro sono stati erogati in Italia a Tor Vergata, con ulteriore effetto fuorviante circa la portata "estera" della sede, rafforzando il legittimo affidamento del candidato di concorrere per sedi statali italiane effettivamente comparabili.

I.4.Contraddittorietà e difetto di motivazione/istruttoria sulla questione economica: dalla "retta privata" alla comunicazione ministeriale sulle "stesse tasse di Roma", senza garanzie per l'intero ciclo. La questione contributiva è emblematica del difetto di istruttoria e della contraddittorietà: da un lato, nelle informazioni circolate e nelle prassi operative della sede albanese emergono impostazioni tipiche da Ateneo privato (rette elevate; procedure proprie), dall'altro il M.U.R. ha comunicato che per l'a.a. 2025/2026 agli studenti di Tirana sarebbero applicate le stesse tasse dei colleghi di Roma Tor Vergata. Tuttavia, la documentazione operativa conferma che il corso è amministrato a Tirana dall'ente estero, con rette "proprie" indicate su pagine dedicate, evidenziando la non omogeneità strutturale; manca pertanto una garanzia chiara e vincolante (con fonte, durata e condizioni) circa l'applicazione delle "tasse calmierate" per

l'intero ciclo di sei anni, inclusi eventuali anni fuori corso; tuttavia, anche ove la tassazione fosse equiparata per un periodo, restano i costi indiretti (trasferimenti, alloggio, assicurazioni, pratiche di soggiorno) e l'assenza — per definizione — dei benefici regionali del diritto allo studio legati al territorio italiano, con ulteriore disparità strutturale.

L'assegnazione alla sede di Tirana di Tor Vergata, allora, può essere subito legittimamente da parte ricorrente esclusivamente se: - per l'intero percorso di studi si garantisca la medesima tassazione ed in medesimi benefici e sussidi degli studenti di TOR Vergata a parità, evidentemente, di condizioni reddituali e di merito. Le norme interne, difatti, impongono agli Atenei statali di fissare la contribuzione studentesca nella misura massima del 20% di quanto ricevono dal Ministero e non si comprende come possano tali norme trovare garanzia di applicazione anche a tale Ateneo; - l'intera strutturazione del corso di studio rispecchi fedelmente quello di TOR Vergata stessa e delle altre Università statali partecipanti all'assegnazioni dei posti unitamente a Tor Vergata stessa sede di Tirana e non vi siano esami estranei a quelli previsti negli atenei pubblici come ad esempio idoneità aggiuntive di ispirazione religiosa e cattolica che si aggiungono agli esami da sostenere.

Tali vincoli sono imposti a tutte le Università che hanno ricevuto i posti all'esito del "semestre filtro" ivi compresa TOR VERGATA che però ha comunicato di applicare una deroga per la "propria" sede di Tirana. Per un verso, dunque, ha beneficiato della procedura ministeriale di selezione, non dovendo quindi reclutare i candidati con propri metodi, dichiarando di far parte delle Università statali partecipando alla graduatoria ed all'assegnazione dei posti (a differenza delle altre private che pur ottenendo i posti non partecipano alla divisione con la graduatoria nazionale), per altro verso ha originariamente imposto una tassazione pari a quasi 10.000 euro all'anno (€ **9650** all'anno in unica soluzione al momento dell'iscrizione) mantenendo comunque tutt'oggi una tipica struttura da Ateneo privato. A fronte dei superiori interrogativi l'effetto concreto in capo a parte

ricorrente non può che essere quello di consentirle di evitare pregiudizi sulle scelte peggio gradate a cui deve comunque accedere parte ricorrente e quindi di non decadere dall'assegnazione di tali ultimi posti.

I.5. Violazione della par condicio e dei principi di ragionevolezza: l'assegnazione "Tirana" come misura irragionevole e sproporzionata rispetto allo scopo della programmazione. L'inserimento di una sede che: (i) è retta (quanto all'amministrazione del corso) da un ente privato estero; (ii) impone requisiti ulteriori (voto medio 6,5) e adempimenti stranieri; (iii) necessita di permessi/assicurazioni/documenti aggiuntivi; (iv) produce inevitabili maggiori costi e rischi organizzativi, integra una scelta irragionevole e contraddittoria con i principi di imparzialità e buon andamento (art. 97 Cost.), uguaglianza sostanziale (art. 3 Cost.) e tutela del diritto allo studio (art. 34 Cost.). In termini concreti, la procedura nazionale finisce per non selezionare "i più meritevoli" in condizioni comparabili, ma per imporre a una parte dei concorrenti una sede "speciale" e più onerosa, con conseguente distorsione del risultato selettivo e sacrificio non giustificato delle posizioni individuali. Ne deriva la necessità di una tutela conformativa e costituzionalmente orientata, che eviti l'effetto paradossale per cui lo studente, pur collocato utilmente per un posto "statale", venga in concreto indirizzato verso una soluzione più onerosa, più incerta e più gravosa per ragioni estranee al merito.

I.6. Difetto assoluto di competenza e sviamento della funzione amministrativa.

Il Ministero dell'Università e della Ricerca non dispone del potere di disciplinare direttamente l'organizzazione e il funzionamento di corsi di studio amministrati da enti esteri privati, né può garantire (soprattutto per l'intero corso di laurea) il rispetto delle condizioni previste dalla normativa italiana in materia di contribuzione, diritto allo studio, qualità della didattica e tutela degli studenti.

E' probabile che vi sia stato un accreditamento del corso, visto l'inserimento nella programmazione, ma anche preso atto del fatto che, prima dell'intervento di

questa difesa al Ministero neanche sapevano del tema sulle tasse, non pare che l'istruttoria sia stata adeguata.

Ne deriva che l'inserimento di tali sedi nella graduatoria nazionale integra un esercizio ultra vires del potere amministrativo, configurando un difetto assoluto di competenza e uno sviamento della funzione amministrativa con plurimi profili di lesione per i ricorrenti costretti ad andare a Tirana pur di non decadere.

I.7. Violazione del principio di trasparenza e legittimo affidamento.

La sede indicata come “Tor Vergata – Tirana” non consentiva al candidato medio di comprendere la reale natura giuridica del corso, inducendo ragionevolmente a ritenere che si trattasse di una ordinaria sede decentrata dell'Università statale di Tor Vergata.

Solo successivamente all'assegnazione la ricorrente ha potuto comprendere che il corso risultava amministrato da un ente estero privato, con requisiti ulteriori e condizioni difformi. La vicenda è notoria ed è stata ampiamente ripresa dagli organi di stampa.

Lo stesso Ministero ha dichiarato di non saperne nulla e di aver “convocato il rettore dopo la protesta degli studenti italiani ammessi al corso di medicina nella sede di Tirana”. Ne deriva una violazione del principio di trasparenza e determinatezza dell'oggetto della selezione, nonché del legittimo affidamento della ricorrente.

I.8 Conseguente illegittimità degli effetti decadenziali dell'assegnazione.

Alla luce dei vizi sopra esposti, l'assegnazione alla sede di Tirana non può essere giuridicamente equiparata ad una ordinaria assegnazione presso una sede statale italiana e non può produrre effetti decadenziali o preclusivi.

Ne deriva che parte ricorrente deve essere considerata, ai fini della procedura nazionale, come ancora legittimamente aspirante all'assegnazione presso una sede statale italiana, con conseguente diritto all'ammissione in sovrannumero.

Stante l'illegittimità dell'assegnazione alla sede “Tirana” per violazione dei principi di par condicio, ragionevolezza, merito e legittimo affidamento, nonché

per difetto di istruttoria/motivazione e contraddittorietà, considerando altresì la fruizione del posto in condizioni omogenee e non discriminatorie si chiede di disporre l'ammissione/immatricolazione in sovrannumero in prima sede di parte ricorrente presso una sede statale italiana tra quelle indicate con preferenza.

In via subordinata rispetto al sovrannumero si ritiene che non possa operare alcuna decadenza dalla possibilità di conseguire sedi ulteriori sopravvenute e posti vacanti, né può ritenersi che l'assegnazione di "Tirana" precluda il miglioramento della posizione del candidato, specie a fronte dell'anomalia oggettiva della sede; devono pertanto essere disapplicate, in via incidentale, le previsioni ministeriali nella parte in cui impediscono al candidato assegnato di ottenere una sede diversa (o di non subire pregiudizi) quando l'assegnazione concerne una sede non omogenea e gravata da requisiti ulteriori non esplicitati e non meritocratici.

A fronte dei superiori interrogativi l'effetto concreto in capo a parte ricorrente non può che essere quello di consentirle di evitare pregiudizi con una ammissione sovrannumeraria in prima sede o sulle scelte peggio gradate ove vi siano ancora posti disponibili o successivamente resisi vacanti. Difatti, l'accettazione della sede non può dar vita ad acquiescenza rispetto ai successivi motivi spesi, anche in ragione della diffida pec inviata.

III. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL DECRETO LEGISLATIVO 25 LUGLIO 1998 N. 286 E DELLA LEGGE 2 AGOSTO 1999 N. 264. ECCESSO DI POTERE PER IRRAGIONEVOLEZZA, DIFETTO DI MOTIVAZIONE E CONTRADDITTORIETÀ TRA PROVVEDIMENTI. ASSENZA DI ISTRUTTORIA E INTERPRETAZIONE COSTITUZIONALMENTE ORIENTATA.

In subordine rispetto all'ammissione in prima scelta non v'è ragione per negare l'ammissione di parte ricorrente in una delle sedi opzionate ove sono rimasti posti vacanti.

III.1. I DD.MM. (tanto di luglio quanto di dicembre) in epigrafe prevedono che *“gli eventuali posti residui alla data del 3 febbraio 2026 sono utilizzati dalle università per le istanze di cambio di sede per gravi motivi e per le iscrizioni ad anni successivi al primo, secondo le procedure di seguito dettagliate”*. In sintesi, come avvenuto in sporadici anni passati con unanime condanna del Ministero ad occupare i posti vacanti, ove rimangano posti (come sono rimasti e aumenteranno), questi non verranno attribuiti a scorrimento. Il cambio sede, all’evidenza, lascerà scoperto un posto coprendone un altro. I posti che si occuperanno negli anni successivi, a loro volta, potranno venire dai medesimi canali scoprendo la programmazione di altre sedi o, incidentalmente *aliunde*. A prescindere da come e se in futuro tali posti verranno coperti (sempre scoprendone altri è evidente giacché anche provenendo da Università private la programmazione di queste era stata valutata), il tema è che i soggetti idonei in graduatoria verranno pregiudicati e la stessa programmazione non mantenuta, non essendovi certezza alcuna che tale *gap* sia colmato in futuro.

Chiaramente l’idoneità di parte ricorrente e l’interesse a tale motivo si rinviene in ragione tanto del fatto che in accoglimento dei superiori motivi la sua assegnazione dovrà essere mutata, quanto in ragione del fatto che i posti vacanti vanno assegnati ai ricorrenti.

L’aver ottenuto la sede di Tirana, come chiarito, è irrilevante anche in ragione del fatto che le sedi vacanti sono comunque state indicate in maniera prioritaria o successiva rispetto a Tirana stessa e in ogni caso se fosse stato chiarito che la sede di Tor Vergata non rappresentava affatto la sede di Tirana, la stessa non sarebbe stata indicata. Successivamente all’assegnazione, difatti, sono sopravvenuti posti vacanti in opzioni meglio e peggio gradate da parte ricorrente che non possono esserle precluse.

Le stesse, peraltro, ove il Ministero avesse indicato per tempo la possibilità di mutare le scelte in ragione delle modifiche sopravvenute, sarebbero state indicate anche con un ordine differente visto che giammai Tirana sarebbe stata una scelta.

III.2. Inoltre, come risulta dalle tabelle che si depositano, sussistono delle incongruenze su cui si chiede uno specifico chiarimento e presa di posizione da parte dell'Amministrazione resistente, relativamente ai posti non assegnati e, dunque, vacanti. I posti previsti dal D.M. n. 600 del 7 agosto 2025, sono 16.860 mentre i posti assegnati nelle varie sedi, alla data dell'8 gennaio, sono 16.801. Sono stati assegnati, dunque, soltanto 16.801 posti su 16.860 totali. Dai calcoli della scrivente difesa vi sono 66 posti non assegnati. In modo particolare 59 non sono stati messi a bando e non sono stati assegnati nella graduatoria dell'8 gennaio. Il calcolo matematico riportato nelle tabelle in atti rappresenta come i posti di cui al D.M. n. 600/2025 sulla programmazione siano 16.860 mentre quelli invece presenti in graduatoria solo 16.801. Per tabulas risulta dunque che vi sono 59 posti non assegnati, e questi si sommano a ulteriori 7 posti ulteriormente non riassegnati nella graduatoria del 21 gennaio. L'elenco delle sedi ancora disponibili per la riassegnazione e la nuova scelta delle sedi dopo la pubblicazione della graduatoria dell'8 gennaio, difatti, riportava 707 posti disponibili da riassegnare. Di questi 707 posti, nella graduatoria del 21 gennaio, ne sono stati assegnati solo 700. Risultano, pertanto, 7 posti non assegnati così suddivisi: 5 presso l'Ateneo di Siena; 1 presso l'Ateneo di Palermo e 1 presso l'Ateneo di Caltanissetta. Considerando anche gli ulteriori 59 posti già citati, riepilogando, **i posti previsti e non assegnati sono 66 così suddivisi: 15 presso l'Ateneo di Modena e Reggio Emilia; 17 presso l'Ateneo di Napoli Federico II (tecnologica); 27 presso l'Ateneo di Siena; 1 posto a Palermo e 1 presso la sede di Caltanissetta.**

IV.3. La questione dei posti vacanti all'esito della chiusura di graduatoria è stata già affrontata positivamente dal G.A. con riguardo alla graduatoria dei corsi di laurea a numero programmato (*ex multis* sez. III bis sentenza n. 10600 del 04.08.2015; ord. n. 6214/16; TAR Lazio, Sez. III bis, ordinanza n. 05518/2015 del 10.12.2015; Cons. St. Sez. VI, ordd. nn. 877/2016, 2113/18 e 2111/18; sentenza 30 novembre 2016, n. 11950). I precedenti si fermano al 2016 per i corsi di laurea in medicina (Sez. III bis, 13 ottobre 2016 n. 06223/2016) in quanto

successivamente il Ministero si è sempre adeguato occupando tutti i posti in graduatoria.

IV.4. Com'è noto, il diritto allo studio è costituzionalmente tutelato e non può essere compresso se non per la necessità di garantire in ciascuna Università un equilibrato rapporto tra studenti e docenti, in ragione delle aule e delle strutture a disposizione, al fine di assicurare la regolarità dei corsi (cfr. T.A.R. Sicilia-Palermo, Sez. II, nn. 1434/07 e 1637/07). Pertanto, da un punto di vista della realizzazione dell'interesse pubblico generale, è innegabile che una acquisizione di forze universitarie inferiore alle complessive potenzialità recettive 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 c) *“e, considerato che il numero ottimale di studenti da immatricolare presso l'Università di [X per l'a.a. 2025/2026 è costituito da X unità], l'Amministrazione ha l'obbligo di utilizzare totalmente e favorire quanto più possibile la domanda di formazione professionale, anche in relazione ai principi costituzionali individuati agli articoli 33 e 34 della Costituzione”* (T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. II, nn. 2583/06 e 2584/06).

IV.5. Codesto On.le TA.R. ha chiarito che *“l'utilizzo integrale dei posti disponibili deve comunque essere il fine ultimo della selezione per favorire il più possibile la domanda di formazione professionale, anche in relazione agli artt. 33 e 34 Cost., e fornire alla collettività un numero di studenti adeguato alle strutture che impone la piena utilizzazione delle medesime pur conseguente ad una legittima procedura di selezione (TAR Sicilia, Pa, Sez. I, 2.2.10, n. 1295). (...) In sostanza, deve richiamarsi il principio giurisprudenziale secondo il quale la piena utilizzabilità dei posti predeterminati (anche in termini di fabbisogno sociale) sia più aderente ai principi costituzionali enunciati negli articoli 33 e 34 della Costituzione e ai canoni di logicità e ragionevolezza dell'operato della pubblica amministrazione (Cons. Stato, sez. VI, 10.9.09, n. 5434)”* (n. 9725/2013;

21 marzo 2014, n. 3197; n. 10600 del 04.08.2015; Consiglio di Stato **16 luglio 2014 n. 3161/2014**).

IV.6. Tali posti vanno direttamente assegnati a parte ricorrente che li ha reclamati impugnando i provvedimenti in epigrafe (così, T.A.R. Sicilia, Sez. I, 21 dicembre 2009, n. 2162; T.A.R. Catania, Sez. I, 20 aprile 2010, n. 448; in termini ord. 15 aprile 2011, n. 508; sent. 24 agosto 2011, n. 2103; C.d.S. n. 1781/20; ord. n. 3953/19; n. 5124/19 e 5145/19). Anche più recentemente il Consiglio di Stato ha chiarito che sul motivo surriferito come ***“si dovrà tener conto unicamente di candidati che, mediante ricorso giurisdizionale, hanno contestato, con successo, l’illegittimità della detta programmazione”*** (Cons. Stato, Sez. VI, citata sent. n. 5429/2020; Sez. VII, 27/10/2022, n. 9246). *“Si deve ritenere illogica e contraddittoria la ricordata scelta del giudice di prime cure di rimettere all’amministrazione ai fini della redistribuzione dei posti riservati a studenti extracomunitari, rimasti vacanti, lo scorrimento della graduatoria anche verso soggetti che non abbiano proposto ricorso giurisdizionale. E tanto per una serie di considerazioni: innanzitutto perché quel dispositivo è in contrasto con il principio processuale della domanda e con i limiti agli effetti del giudicato sostanziale propri di una giurisdizione di carattere soggettivo. In secondo luogo perché la ridetta scelta integrerebbe un significativo vulnus in punto di dispendio di risorse e attività in danno sia del privato interessato sia della p.a., integrando un pregiudizio all’interesse pubblico perseguito ed all’efficienza dell’azione amministrativa. Infine perché graverebbe la Pubblica amministrazione dell’indebito ed improbo compito di avviare una dispendiosa ricerca volta a reperire tutti i (numerosi) candidati che illo tempore hanno partecipato alla procedura, e che potrebbero non essere più interessati, a partecipare, ora per allora ad un processo formativo lungo e impegnativo, da intraprendere nonostante il quinquennio trascorso dalla data in cui ebbero a presentare la loro candidatura”* (Sez. VII, n. 9246/22; nonché Consiglio di Stato sent. 5085/2023; Consiglio Sez. VI, ordd. 19 marzo 2018, n. 1269 e 5 aprile 2018, n. 1497; CdS,

sez. VI, ord. 1269 del 19 marzo 2018; Cons. Stato, Sez. VI, n. 1781/20; T.A.R. Lazio n. 102/22).

In tutti i casi di cui ai superiori motivi la prova di resistenza è documentale e porterebbe parte ricorrente all'ammissione.

In subordine, dunque, si spiegano i successivi motivi il cui interesse alla delibazione è sottostante ai precedenti e, nella delibazione degli stessi (V e seguenti) va valutato in via prioritaria l'interesse ad un accoglimento degli stessi che porta all'ammissione soprannumeraria e non all'annullamento della selezione speso solo in via definitivamente gradata, in ragione del fatto che, comunque, parte ricorrente, non può sostenere la sua permanenza presso la sede di Tirana.

V. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI SEGRETEZZA DELLA PROVA E DELLA *LEX SPECIALIS* DI CONCORSO (D.M. 418/25), DEI DD.PP.RR. 686/1957 E 487/1994. VIOLAZIONE DEGLI ARTICOLI 3, 34 E 97 DELLA COSTITUZIONE E DELLA REGOLA DELL'ANONIMATO TRASPARENZA E *PAR CONDICIO* DEI CONCORRENTI NEI PUBBLICI CONCORSI. CONTRADDITTORIETÀ TRA PIÙ ATTI DELLA P.A. ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI PRESUPPOSTI, ARBITRARIETÀ, IRRAZIONALITÀ, TRAVISAMENTO E SVIAMENTO DALLA CAUSA TIPICA. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 1 DELLA L. 241/90 E DELLE REGOLE IN MATERIA DI VERBALIZZAZIONE DELLE OPERAZIONI DI CONCORSO E DI FUNZIONAMENTO DEGLI ORGANI COLLEGIALI.

Il tema della violazione dell'anonimato nell'ambito delle prove a risposta multipla per l'accesso al corso di laurea che ci occupa ha una storia giurisprudenziale di oltre un decennio che ha visto tre tappe fondamentali:

- dal 1999 al 2014 la prova è stata gestita dal Ministero con l'utilizzo di un foglio risposte e di un foglio anagrafica analogo a quello che oggi conosciamo (con l'aggiunta odierna della sezione per le domande a completamento). Tali moduli (risposte ed anagrafica) sono connotati ed abbinati dal medesimo codice alfanumerico (riportato nell'immagine che segue 14DF..). Il candidato, dunque, ha un ordine di domande somministrate (uguali per tutti nel contenuto ma diverse appunto nell'ordine) corrispondente a tale codice sequenza ed il suo nominativo sarà poi abbinato in fase di correzione, appunto, a tale codice.

A mero fine esemplificativo si riporta ed esempio una scheda anagrafica e un modulo risposte.

L'anagrafica veniva consegnata unitamente al foglio risposte e solo quest'ultimo veniva inserito in una busta con finestra trasparente sul codice alfanumerico. L'Adunanza Plenaria (nn. 23, 24 e 25 del 2013), su ricorso di questa difesa, dichiarò l'illegittimità di tale metodo ritenendo che il codice alfanumerico consentisse una troppo semplice associabilità al nome del candidato;

- dal 2015 al 2024 viene aggiunto l'adesivo con codice numerico (nell'immagine sopra 915333155515315). I moduli rimangono analoghi ma le modalità di abbinamento cambiano. I candidati sono, difatti, dotati di etichette adesive numeriche che devono apporre sui moduli anagrafica e risposte in postazioni separate e lontane dalla commissione "urnando" immediatamente dopo l'apposizione di tali etichette i fogli. La Commissione non può quindi mai sapere il codice attribuito ad un candidato che, senza alcun intervento della stessa, pesca i propri codici, li appone e "urna" il compito.

Proprio il fatto che le etichette sono poste in posizioni separate e a fine prova è elemento decisivo e caratterizzante della procedura. La Commissione non deve avere accesso a tali dati.

Il correttivo viene ritenuto legittimo dalla giurisprudenza.

L'anno che ci occupa è contraddistinto dall'uso dei medesimi moduli e delle etichette adesive ma da una triplice novità:

- l'incredibile ed incomprensibile eliminazione delle postazioni separate ove apporre le etichette adesive;
- l'eliminazione delle urne ove consegnare i compiti e la scheda anagrafica **dopo aver attaccato l'etichetta in postazione separata (non essendo sufficiente un'urna se questi fogli svolazzano per le aule prima di essere urnate...)**;
- l'esistenza di una fase di correzione per le risposte a completamento ove la violazione dell'anonimato, ancor più che nel caso delle correzioni automatizzate, è decisiva.

È evidente che tali novità sterilizzano il corretto metodo sino ad ora utilizzato rendendo manifesta la violazione dell'anonimato.

V.1.1. Il codice numerico mostrato alla Commissione al momento della consegna.

Nonostante l'ampio contenzioso ed un sistema che funzionava, come accennato, cambiando linee guida rispetto agli ultimi 10 anni, il Ministero ha diramato alle Commissioni di Ateneo istruzioni per tabulas lesive del principio dell'anonimato, eliminando tutti gli accorgimenti su cui si è pronunciata la Sezione consultiva dopo ampia ed approfondita istruttoria (Sez. II, par. 14 ottobre 2013, n. 4233). E ciò, si badi bene, non solo in violazione dei richiamati principi ma della stessa lex specialis (D.M. n. 418/25, allegato 2), ove, all'art. 16, è previsto che *“ogni studente, al termine di ciascuna prova di esame, deve scegliere una coppia di etichette adesive identiche fornite dalla commissione e apporre una delle due etichette sulla scheda anagrafica e l'altra sul modulo risposte. L'apposizione delle etichette deve essere a cura esclusiva dello studente che deve accertarsi della corrispondenza dei codici alfanumerici presenti sulle etichette della coppia scelta. Lo studente sottoscrive, in calce alla scheda anagrafica, la dichiarazione di veridicità dei dati anagrafici e di corrispondenza dei codici delle etichette applicate alla scheda anagrafica e al modulo risposte. A conclusione di queste operazioni, lo studente inserisce la scheda anagrafica e il modulo risposte, ciascuno nell'apposito contenitore chiuso e predisposto a tale scopo”*.

Tutti i candidati, difatti, hanno apposto l'etichetta all'inizio della prova e non l'hanno scelta ma gli è stata consegnata. Hanno ricevuto una scheda anagrafica già precompilata con i loro dati e vi hanno apposto una delle 4 etichette adesive con lo stesso codice numerico.

Ogni verbale conferma che *“ciascuno studente identificato accede all'aula previo riconoscimento e registrazione degli estremi del documento di identità e – dopo aver ricevuto dalla Commissione la propria scheda anagrafica precompilata, il foglio con 4 etichette di associazione adesive”*.

La medesima scheda anagrafica, dopo tale affissione, veniva riconsegnata alla Commissione che, dunque, si è trovata davanti l'abbinamento che mai avrebbe dovuto conoscere. Ha saputo dunque che il candidato CAIO, come risulta dall'anagrafica precompilata e ora anche sottoscritta, ha il codice segreto "915...". Il medesimo che sarà l'unico apposto nel foglio risposte che, dunque, non è affatto anonimo.

La Commissione, pertanto, non solo ancora una volta ha avuto davanti il candidato e potuto appurare il suo codice segreto, ma ha poi avuto persino il tempo di toccare con mano tali compiti vedendo e rivedendo tali codici.

Sono proprio le linee guida diramate dal Ministero a imporre che:

“- Lo/la studente firma l'anagrafica precompilata, vi appone UNA delle quattro etichette adesive di associazione e il personale dell'aula passa a ritirare le anagrafiche.

- Lo/la studente appone una delle etichette di associazione rimanenti sul proprio modulo risposte e reinserisce tutti gli altri fogli dell'esame (i fogli con le domande e i 2 fogli di brutta copia) nella busta. Il personale d'aula passa tra i banchi e ritira: il modulo risposte con attaccata l'etichetta adesiva di associazione, la busta con all'interno tutti gli altri fogli rimanenti dell'esame (i fogli con le domande e i 2 fogli di brutta copia)”.

Al momento della consegna del foglio risposte, infatti, il candidato lascerà il proprio compito alla Commissione che potrà (ri)visionare tale etichetta mancando la busta! È questo il terzo dei diversi momenti decisivi di abbinamento del codice segreto con il nome del candidato (il primo, come detto, è quello della consegna dell'anagrafica). I Commissari hanno fisicamente avuto innanzi il candidato e potuto abbinare il codice “segreto” al candidato stesso (così su fattispecie identica che si deposita e si richiama, T.A.R. Lazio, Sez. III bis, 29 novembre 2019, n. 13721).

Non è dato comprendere, dunque, per quale ragione, rispetto al decennio passato, il momento di affissione delle etichette e la consegna non sia avvenuto in

postazioni separate e la consegna dentro urne già chiuse o in busta. Come già stigmatizzato dal G.A. in merito alle precedenti prove di concorso *“tale modalità di ritiro delle buste contenenti i moduli validi per la determinazione del punteggio conseguito, ha reso inutili le procedure previste in via generale dal legislatore in relazione ad ogni procedura concorsuale nonché con riferimento alla prova in questione e dal bando di concorso, al fine di garantire il rispetto del principio di segretezza e la regola dell'anonimato e della par condicio dei concorrenti, che avrebbero dovuto essere identificati solo successivamente alla conclusione delle operazioni di correzione e di valutazione con la loro verbalizzazione)”* (T.A.R. Catania, Sez. III, 28 agosto 2008, n. 1528; in termini Cons. Stato, Sez. II, par. 6 ottobre 2011, n. 3672). *“Ne deriva la violazione del principio dell'anonimato quale effetto della conoscenza del codice identificativo della prova abbinato a ciascun candidato prima della co[rrezione] dei questionari con conseguente possibilità – quanto meno in astratto – della alterazione dei risultati, ad esempio attraverso l'annerimento delle caselle corrispondenti alle risposte corrette”* (T.A.R. Sicilia, n. 457/12).

.2. Uno degli argomenti volti a superare la giurisprudenza sino ad ora citata sulla rilevanza del vizio è legata alla circostanza che la violazione dell'anonimato risulterebbe attenuata in ragione della correzione meccanizzata. Tale tesi, per quanto superata dalle stesse indicazioni della Plenaria, è comunque inapplicabile al caso che ci occupa, in quanto, come chiarito, solo una parte della correzione è stata automatizzata ed invece una seconda, quella relativa alle risposte di completamento è avvenuta per mano delle Commissioni di Ateneo che, fisicamente e ordinariamente, hanno verificato le risposte vergate dai candidati e attribuito i punteggi, valutando, in tal senso l'incidenza di eventuali errori ortografici, uso di sinonimi etc.

La giurisprudenza, in ogni caso, sul punto (***recte proprio sul concorso che ci occupa***), ha precisato che le norme che assicurano l'anonimato ricevono un'applicazione oggettiva e non sono influenzate dagli stati d'animo e dalle

intenzioni né dei candidati, né della Commissione esaminatrice in quanto per la loro applicazione non è necessario un giudizio sull'elemento soggettivo (dolo o colpa) dei partecipanti o dei membri della Commissione, bastando allo scopo l'esame sulla circostanza per cui l'anonimato assoluto delle prove scritte sia stato o meno assicurato, sicché, il giudizio non deve essere condotto sino al punto di accertare se il riconoscimento si sia effettivamente verificato, bastando all'uopo la verifica della semplice potenzialità del suo avverarsi, trattandosi di una situazione che potrebbe essere assimilata a quella di “*pericolo oggettivo*”, in quanto non è assolutamente possibile accertare se il riconoscimento sia o meno avvenuto nella sfera soggettiva intima di uno qualsiasi dei membri della Commissione con l'ulteriore precisazione che è del tutto irrilevante che la violazione, anche potenziale, dell'anonimato sia o meno avvenuto ad opera del candidato, di un membro della Commissione, dell'Amministrazione stessa o di un terzo estraneo, poiché l'applicazione oggettiva delle norme, per il soddisfacimento dell'interesse primario già tratteggiato, fa sì che la violazione della segretezza renda ex se illegittima la procedura (Cons. Stato, Sez. V, 2 marzo 2000 n. 1071; Sez. II, par. 6 ottobre 2011, n. 3672; 28 aprile 2025, n. 413).

V.2.1. L'anonimato era stato ideato per garantire non solo che nessun membro della Commissione sapesse chi avesse redatto quel compito prima dell'abbinamento con l'anagrafica dopo la correzione, ma anche al fine di reprimere i casi di manomissione postuma dei plichi con inserimento successivo delle risposte (con evidente incidenza sulla graduatoria) già altrove avvenuti. I tempi delle complesse indagini, infatti, dimostrano come sia assai difficile smascherare le organizzazioni criminali capaci di tali atti, ragion per cui **solo attraverso il complesso sistema di garanzie si può tentare di ridurre al minimo i rischi di inquinamento delle prove**. Le ragioni di tale necessità, sono state enfatizzate dalle stesse denunce dello stesso Ministero che ha riportato il tentativo di *hacker* di violare il sistema di segretezza e che ha indotto il CINECA

e il MUR, da quanto riportato dagli organi di stampa, a sporgere una formale querela.

Solo all'esito di una complessa (e costosissima) indagine peritale, a memoria di questa difesa, sol perché si è riusciti a far aprire un'indagine, si è potuto avere “conferma” di *“un’inquietante serie di anomalie (...), quali, a mero titolo di esempio: a) un’eccezionale numero di ripensamenti e correzioni delle risposte da parte di molti candidati, con elevata percentuale di risposta esatta a correzione di quella errata (superiore al 90% nei primi 30 classificati); la costante e singolare utilizzazione, per tali correzioni, del modulo con le risposte da correggere anziché del modulo di riserva a disposizione dei candidati; c) il frequente uso, per la correzione, di una penna diversa da quella utilizzata per la compilazione del modulo (il 40% dei casi presi a campione dal perito), e ciò nonostante una pluralità di candidati – i cui elaborati presentavano l’uso di più penne – abbia dichiarato di aver utilizzato un’unica penna”*. Se l’indagine non viene aperta, viceversa, è impossibile il controllo delle crocette. Proprio sulla base di tale consapevolezza e sulla base delle raccomandazioni dell’**Alto Commissariato per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione** si è stabilito di garantire in maniera ferrea l’anonimato. Solo così si sarebbe quanto meno avuta la garanzia che l’eventuale intercettazione di uno o più plichi da parte di commissari, vigilantes o candidati stessi, non avrebbe portato ad una manomissione. Si pensi, a tal fine, che l’Alto Commissariato ha addirittura raccomandato di *“espungere dal codice a barre utilizzato per l’abbinamento degli elaborati ai nominativi dei candidati il numero riportato in calce. Questo per evitare che il candidato ne prenda nota e lo comunichi ad operatori fraudolenti che attraverso quel numero possano risalire all’elaborato”*. Quest’anno non solo il candidato sapeva il suo codice, ma lo conoscevano tutti gli addetti ai lavori al momento della consegna della anagrafica prima ancora che la prova cominciasse.

VI. VIOLAZIONE DELLA L. N. 264/99 E DEI PRINCIPI IN MATERIA DI PROGRAMMAZIONE. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DELLA RISERVA DI LEGGE E DELLE INDICAZIONI DI CUI ALLA LEGGE DELEGA N. 26/25. VIOLAZIONE FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 97 COST. E DEI PRINCIPI DI IMPARZIALITÀ E BUON ANDAMENTO DELLA P.A. CON RIGUARDO AL DIVIETO DI MUTARE LE REGOLE DELLA LEX SPECIALIS DOPO LA CELEBRAZIONE DEL CONCORSO.

È noto come secondo la Corte (n. 383/98) la riserva di legge in tema di accesso ai corsi universitari non è tale da esigere che l'intera disciplina sia contenuta in legge. Nella citata sentenza la Corte spiega che il potere discrezionale del Ministro è costituzionalmente legittimo solo se vincolato da criteri e limiti previamente fissati dal legislatore. In mancanza di indicazioni legislative che predeterminino condizioni, limiti e indirizzi per il suo esercizio, la disposizione viola la riserva di legge. Per essere compatibile con la Costituzione, il potere amministrativo deve dunque risultare circoscritto e guidato da scelte riconducibili al Parlamento. Ebbene, la stessa legge delega n. 26/2025 escludeva la possibilità di introdurre correttivi al sistema mediante atti amministrativi. L'art. 2, comma 5, prevede espressamente che eventuali disposizioni correttive o integrative potessero essere adottate esclusivamente tramite uno o più decreti legislativi, nel rispetto dei principi e della procedura fissati dal Parlamento. Ne consegue che ogni modifica sostanziale ai criteri di ammissione, come quella introdotta con il D.M. 22 dicembre 2025, avrebbe richiesto un previo intervento normativo, risultando altrimenti in palese violazione della riserva di legge e dei limiti della delega.

VI.1 La storia della gestione dell'accesso programmato conferma tale impostazione. Per oltre un ventennio, in disparte, il correttivo della graduatoria unica, il compito affidato dal Legislatore al Ministero rimane univoco. Somministrare agli studenti in unica data un unico test e programmare il numero delle immatricolazioni. Falliscono i tentativi di introduzione del bonus maturità (2013) e del TOLC (2023) con cui il Legislatore prima ed il Ministero poi hanno provato ad attuare correttivi al test e al voto “*secco*” di selezione. E si giunge

all'attuale riforma con la proposta di Legge delega del novembre 2024 con la quale il Legislatore dà mandato al Ministero di "d) prevedere che l'ammissione al secondo semestre dei corsi di laurea (...) sia subordinata al conseguimento di tutti i CFU stabiliti per gli esami di profitto del primo semestre svolti secondo standard uniformi nonché alla collocazione in posizione utile nella graduatoria di merito nazionale".

Nel caso che ci occupa, dunque, l'intervento del Legislatore appare in astratto conforme a costituzione, dettando, regole chiare (a parere di chi scrive comunque non costituzionalmente legittime) a cui il Ministero doveva attenersi e che, difatti, in tal senso aveva provveduto a seguire, salvo poi applicare dei "correttivi", in realtà di mutamento copernicano, in maniera totalmente autonoma, senza alcun coinvolgimento, nei limiti costituzionali, delle linee guida legislative.

Non solo è imposto che l'ammissione al secondo semestre debba passare per il conseguimento di tutti i CFU stabiliti "secondo standard uniformi" (che vuol dire prova uguale per tutti e non distinte per Ateneo come di fatto accadrà) ma ("nonché") utile collocazione in graduatoria nazionale. Identica previsione è nella Legge delega (n. 26/25). Ai sensi dell'art. 6 "le prove d'esame relative agli insegnamenti di cui si compone il semestre filtro sono svolte secondo standard e modalità di verifica uniformi definiti con i decreti di cui all'articolo 4, comma 3". Il Ministero, come detto, è ben consapevole di tale previsione tanto da bandire il concorso adeguandosi.

VI.1.1. Le modifiche postume, allora, sono chiaramente adottate in danno esclusivo di parte ricorrente ed in violazione della riserva di legge. Non v'è dubbio difatti che le modalità di recupero delle insufficienze inserite posteriormente non saranno affatto quelle originariamente stabilite ove, ogni singola università, avrà invece la possibilità di valutare autonomamente i risultati raggiunti (alcuni atenei mediante un test da loro predisposto, altri mediante orali etc.). E ciò senza alcun supporto normativo. Se il Legislatore aveva fissato dei criteri in Legge delega è evidente che gli stessi dovevano essere rispettati e non mutati dal Ministero che

non poteva andare oltre il ruolo di mero esecutore delle indicazioni della Legge delega. La scelta ministeriale, dunque, è inficiata da una tripla illegittimità:

- viola i limiti imposti dalla Legge delega;
- viola i principi di riserva di legge che consente al solo Legislatore interventi strutturali sul tema;
- viola i tempi imposti dall'ordinamento sulle modalità di programmazione degli accessi oltre ad altri principi di cui infra.

VI.2. Sull'impossibilità di mutare le regole dopo la pubblicazione del bando di concorso (e nella specie) e delle due prove.

La decisione del M.U.R. che era stata fondata su una previsione legislativa vigente al momento della pubblicazione del bando non è mutuabile se non a fronte di un nuovo intervento normativo di autorizzazione, che nella specie manca.

Non vi è, soltanto, violazione delle ordinarie regole di impossibilità di mutare una *lex specialis* dopo lo svolgimento delle prove (*amplius* motivo *infra*), ma vi è violazione della riserva di legge giacché il compito che il Ministero aveva ricevuto dal Legislatore non poteva essere mutato senza ulteriore intervento e ratifica normativa.

VI.2.1. La realtà è che una simile modifica non solo non avrebbe ottenuto il necessario avallo legislativo e politico, ma non avrebbe neppure potuto essere giuridicamente attuata. Ed è proprio per tale ragione che non è stata neppure richiesta. È pacifico, infatti, che nei concorsi pubblici già avviati trovano applicazione le norme vigenti al momento dell'indizione della procedura, che disciplinano unitariamente l'intero concorso. Le disposizioni sopravvenute non si applicano, di regola, ai concorsi "in itinere", salvo espresso o implicito rinvio nella *lex specialis*, così come statuito dalla sentenza dell'Ad. Plen., 24 maggio 2011, n. 9. Diversamente opinando verrebbero (come avvenuto), platealmente violati i principi di trasparenza e *par condicio* della procedura concorsuale giacché non può essere consentito che la *lex specialis* di concorso venga modificata in un momento successivo allo svolgimento stesso della selezione, quando, peraltro,

l'amministrazione procedente è già a conoscenza dei nomi dei partecipanti e dei loro risultati. Nella specie: - il Ministero agiva su Legge delega e ne ha violato, senza ripassare dal Parlamento, i limiti; - le modifiche, di carattere profondamente sostanziale, hanno inciso sulle scelte dei concorrenti giacché all'evidenza, consentire l'ammissione anche con due insufficienze, non appare legittimo e proprio tali soggetti hanno sottratto il posto in prima sede a parte ricorrente; - non sono mutate solo le regole di ammissione su cui il Ministero aveva le mani libere seguendo la giurisprudenza costituzionale citata, ma anche e soprattutto quelle su cui il Legislatore aveva dettato i principi. Le prove di accesso, aveva imposto il Legislatore, *“sono svolte secondo standard e modalità di verifica uniformi definiti con i decreti di cui all'articolo 4, comma 3”*, evitando le scontate possibili differenze di valutazione dei singoli Atenei. Ed invece, come è ora evidente, si è proprio verificato l'opposto consentendo che non una parte minima, ma la maggiore (2 esami su 3) fosse demandata ai singoli Atenei con buona pace di *“standard e modalità di verifica uniformi”*.

Né può dirsi che difetterebbe l'interesse di parte ricorrente a tale vizio stante il fatto che egli stesso non avrebbe ottenuto un punteggio sufficiente o che lo stesso ha comunque ottenuto un beneficio. Il beneficio su Tirana è inesistente non potendo sostenere il costo della permanenza in tale sede e il motivo è speso in via subordinata rispetto all'assegnazione a Catania. Chiaramente l'idoneità del ricorrente e l'interesse a tale motivo si rinviene in ragione tanto del fatto che le idoneità che altri soggetti hanno ottenuto con i criteri postumi indicati dal Ministero non sono, all'evidenza, in quanto qui contestati, indice di corretta valutazione dell'inidoneità ai fini dell'attribuzione dei posti a concorso e, ove altri fossero stati i criteri correttivi, altre potevano essere le chance.

VII. VIOLAZIONE DELL'ART. 11 DELLE PRELEGGI. VIOLAZIONE DELL'ART. 3, PRIMO COMMA, E 97 COST. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI RAGIONEVOLEZZA E DEL LEGITTIMO AFFIDAMENTO DELLA PAR CONDICIO TRA I CONCORRENTI, DELL'AUTONOMIA UNIVERSITARIA DI IMPARZIALITÀ, RAGIONEVOLEZZA, LEGALITÀ E BUON ANDAMENTO.

Si è già evidenziato come il Ministero abbia agito in forza di una legge delega, eccedendone tuttavia i limiti con l'adozione del D.M. 22 dicembre, mediante l'introduzione di una disciplina innovativa in assenza di un ulteriore e necessario intervento del Parlamento. Anche a voler ritenere ammissibile un siffatto intervento, si porrebbe comunque in palese contrasto con il principio sancito dall'art. 11 delle preleggi, trattandosi di una disciplina dotata di indubbia efficacia retroattiva. La previsione ministeriale qui censurata, infatti, non solo ha travolto i precedenti decreti ministeriali, ma ha altresì inciso direttamente sull'intera lex specialis di fonte secondaria alla legge, modificando uno degli elementi essenziali della procedura selettiva. La procedura in parola è stata, in tal modo, radicalmente trasfigurata: **da prova unica caratterizzata da “*standard e modalità di verifica uniformi*” e da un accesso fondato su una graduatoria nazionale**, si è passati a un **sistema di ammissione condizionato all'esito di successive prove locali, eterogenee per natura e modalità, proprio quel modello che il Legislatore aveva consapevolmente evitato**. Invitiamo il Ministero, in tal senso, a offrire al Collegio la percentuale di promossi a seguito degli esami di recupero. Siamo certi che la stessa si “n” volte superiore a quella delle due prove nazionali essendo inevitabilmente diversi i parametri di valutazione. Né si dica che il segmento concorsuale si è concluso con la graduatoria dell'8 gennaio non rilevando l'esito dei successivi esami locali. A ben vedere, in primis l'esito di tali esami rimane decisivo per la successiva permanenza al corso di laurea cui la graduatoria è preordinata. In secondo luogo, la permanenza di tali soggetti incide sulla programmazione che, come più ampiamente si è già detto, è il vero ed unico presupposto dell'istituzione della programmazione degli accessi e della stessa L.n. 264/99, che rimane vigente ed è norma di principio e sistema sulle limitazioni dell'accesso ai corsi di laurea. In tale contesto risulta altresì violato il principio costituzionale dell'autonomia universitaria di cui all'art. 33 Cost., che, sebbene esercitabile nei limiti della legge e della programmazione nazionale, non può essere compressa né aggirata mediante interventi ministeriali sopravvenuti e

retroattivi. I bandi adottati dai singoli Atenei, in conformità alla normativa vigente al momento della loro emanazione, costituiscono espressione diretta dell'autonomia organizzativa e didattica delle Università, nonché atti conclusivi di un procedimento amministrativo ormai perfezionato. L'intervento ministeriale successivo ha inciso retroattivamente su tali atti, modificandone elementi essenziali e imponendo agli Atenei un diverso modello selettivo rispetto a quello originariamente prescelto e legittimamente esercitato nell'ambito della loro autonomia. In tal modo, l'Amministrazione centrale non si è limitata a dettare criteri generali, ma ha sostanzialmente riscritto ex post le regole della procedura, svuotando di contenuto l'autonomia universitaria e trasformando gli Atenei in meri esecutori di scelte sopravvenute e non previste dal quadro normativo di riferimento. Se il Legislatore avesse preferito un tale sistema, sarebbe stato sufficiente prevedere lo svolgimento dei singoli esami presso gli Atenei prescelti e, sulla base dei voti conseguiti, formare una graduatoria nazionale mediante la mera somma dei punteggi come è sempre stato (anche il precedente test aveva le tre aree di fisica, biologia e chimica che oggi corrispondono ai tre esami). Ed invece, proprio preferendo una selezione maggiormente oggettiva, aveva previsto la verifica di standard univoci.

La decisione impugnata ha invece inciso direttamente sui risultati di prove già svolte e concluse, alterandone gli esiti, senza che i candidati potessero in alcun modo modificare una condotta ormai definitivamente tenuta. Emblematica, al riguardo, è l'affermazione ricorrente tra i candidati: *“se avessi saputo che sarebbe stato sufficiente conseguire un solo 18, avrei trascurato le altre materie per concentrarmi esclusivamente su una”*, a dimostrazione della grave lesione dell'affidamento ingenerato dalle regole originarie della selezione.

Sono noti i principi, desumibili dalla Costituzione e dalla C.E.D.U., entro i quali risultano ammissibili leggi – e, a fortiori, atti amministrativi adottati in forza di una legge delega – dotati di efficacia retroattiva. Sebbene non esista un divieto espresso alla loro emanazione, tali atti sono sottoposti a un sindacato di

ragionevolezza particolarmente penetrante da parte del Giudice delle leggi e dal Giudice amministrativo. Secondo la giurisprudenza costituzionale, infatti, “*al di fuori della materia penale (dove il divieto di retroattività della legge è stato elevato a dignità costituzionale dall’art. 25 Cost.), l’emanazione di leggi con efficacia retroattiva da parte del legislatore incontra una serie di limiti che questa Corte ha da tempo individuato, e che attengono alla salvaguardia, tra l’altro, di fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza, nonché la tutela dell’affidamento legittimamente sorto nei soggetti, quale principio connaturato allo Stato di diritto*” (Corte cost., n. 282 del 2005). Ancora, “*tra gli altri valori e interessi costituzionalmente protetti (...) la giurisprudenza costituzionale annovera l’affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica che, quale essenziale elemento dello Stato di diritto, non può essere lesa da disposizioni retroattive che trasmodino in un regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi precedenti*” (Corte cost., n. 416 del 1999). Ci si trova, nel caso di specie, nell’ipotesi esattamente opposta a quella consentita: una retroattività che incide in modo manifestamente irragionevole su situazioni giuridiche e aspettative ormai consolidate, fondate su disposizioni legislative previgenti e confermate da atti amministrativi recentissimi, quali i bandi universitari, e – circostanza di particolare gravità – in aperta contraddizione con le stesse previsioni della legge di delega.

Per poter integrare e modificare le regole di concorso, a differenza di quanto fatto dal MUR, sarebbe stato necessario, **oltre a passare dal Legislatore**, quantomeno riaprire i termini di iscrizione al concorso, così da garantire la *par condicio* di tutti i concorrenti. È principio assolutamente pacifico, infatti, che, nel caso in cui l’amministrazione modifica un elemento essenziale del bando di concorso, è necessario che i privati siano rimessi nella condizione di poter nuovamente esercitare la scelta medesima, attesa la modifica intervenuta (T.A.R. Lazio, Sez.

I, 5 luglio 1989, n. 917). Nella specie la procedura non solo era iniziata, ma era già conclusa giacché gli esami erano stati espletati e non è consentito procedere ad una rilevante innovazione delle regole di selezione nel corso della procedura selettiva (Cons. Stato, Sez. V, 25 luglio 2006, n. 4627 (vd. anche T.A.R. Sicilia, Sez. I, 22 dicembre 2005, n. 8173).

VII.1. Né a diverse conclusioni può pervenirsi valorizzando le ragioni che avrebbero indotto l'Amministrazione ad operare nel senso sopra descritto — ossia l'esigenza di coprire tutti i posti banditi — giacché, come chiarito dalla giurisprudenza, l'operato amministrativo, *“indipendentemente dalle intenzioni sostanziali nella specie perseguite, non è stato corretto da un punto di vista formale e procedurale, atteso che la stessa avrebbe dovuto, semmai, tempestivamente intervenire in autotutela sulle previsioni illegittime della legge di concorso, ovvero, ricorrendone i presupposti, sull'intera procedura concorsuale”* (T.A.R. Catania, Sez. II, 4 marzo 2013, n. 684). Le motivazioni addotte dall'Amministrazione risultano, pertanto, non persuasive e, in definitiva, non idonee a sorreggere l'operato contestato. Esse non appaiono convincenti laddove si afferma di procedere alla modifica dei criteri di ammissione *“tenuto conto dell'ampliamento dei posti disponibili per i corsi di laurea magistrale a ciclo unico in Medicina e Chirurgia (...)”*. È noto, infatti, che non si è verificato alcun effettivo ampliamento della platea degli ammessi tale da giustificare le modifiche introdotte: gli studenti che hanno conseguito tre sufficienze sono circa 7.000, mentre l'incremento dei posti banditi è inferiore alle 1.000 unità. Ne deriva un divario di oltre 10.000 posti che la misura adottata non era comunque in grado di colmare.

Parimenti non risulta conducente il richiamo nel DM del 22 dicembre impugnato all'articolo 6, comma 1, del regolamento adottato con decreto ministeriale 22 ottobre 2004, n. 270, che consentirebbe il recupero dei crediti formativi universitari nel rispetto dell'autonomia universitaria, per due ordini di ragioni:

- la legge delega n. 26/2025 impone standard uniformi sia per l'acquisizione dei C.F.U. sia per l'ammissione nella graduatoria nazionale, rendendo incompatibile, in parte qua, l'art. 6 del D.M. 270/2004 con la fonte primaria;
- in ogni caso, a parità di fonti, costituivano *lex specialis* i DD.MM. nn. 754 e 458 del 2025, in quanto successivi e specificamente riferiti alla procedura in esame, con conseguente prevalenza e deroga rispetto al D.M. 270/2004, non applicabile nella fattispecie. Il Legislatore aveva previsto una prova nazionale uguale per tutti per la valutazione dei primi tre esami, e non una graduatoria nazionale formata *ex post* sulla base di esami svolti presso le singole università. La ragione è evidente: si voleva evitare la disparità di trattamento tra i candidati in relazione all'esito delle singole prove, sulle quali, poi, la graduatoria avrebbe dovuto essere formata.

A) Sugli effetti derivanti dai motivi V-VII

Non possono realisticamente prospettarsi conseguenze diverse rispetto all'ammissione in soprannumero della parte ricorrente.

Posto che è stata la stessa Amministrazione ministeriale ad optare per un mutamento delle regole in corso di procedura, e considerato che viene in rilievo il diritto allo studio che, nella specie, risulta evidentemente leso dalla maldestra gestione della procedura concorsuale in esame, non v'è dubbio che debba accedersi a una lettura quanto più possibile garantista e favorevole alla parte ricorrente, la quale agisce a tutela di un diritto di rilevanza costituzionale.

Il diritto allo studio, infatti, può essere legittimamente compresso solo all'esito di un procedimento selettivo correttamente e legittimamente espletato; in difetto della correttezza di tale procedura, il diritto stesso si riespande e deve ricevere piena tutela. Non è dunque possibile impedire l'accesso allo studio universitario a studenti in possesso dei requisiti per l'iscrizione a un corso di laurea (diploma di scuola secondaria superiore e certificato di frequenza delle tre materie del semestre filtro), laddove manchi – come nella specie – una selezione conforme a legge. Se, come è prevedibile, l'Amministrazione sosterrà che il sistema di correzione adottato fosse volto a garantire la più ampia copertura possibile dei

posti banditi, tale circostanza rileva ben poco per la parte ricorrente, atteso che, nel caso concreto, i correttivi introdotti si sono comunque rivelati insufficienti a garantirne l'ammissione.

A.1) Le ulteriori e diverse soluzioni e la conferma della legittimità dell'ammissione soprannumeraria.

Anche prendendo in considerazione possibili soluzioni alternative, si ritiene che l'ammissione in soprannumero costituisca l'unica opzione giuridicamente plausibile. Ad avviso di questa difesa, in punto di diritto possono astrattamente ipotizzarsi tre soluzioni:

a) l'integrale annullamento delle prove; b) la rimessione a concorso degli oltre diecimila posti illegittimamente attribuiti; c) l'ammissione in soprannumero, in prima sede, di tutti i soggetti che abbiano tempestivamente impugnato gli atti.

Quest'ultima soluzione risulta ancor più praticabile ove si considerino i posti che rimarranno vacanti, come meglio si dirà nel motivo successivo. Del resto, i ricorrenti sono gli unici che non hanno prestato acquiescenza alle modifiche del bando e ai relativi effetti; una simile soluzione appare tanto più equa se si consideri la stessa scelta ministeriale di consentire l'iscrizione anche a soggetti ammessi con una o due insufficienze.

L'ipotesi sub a) deve ritenersi impraticabile, sia perché una tale soluzione soddisferebbe solo in misura del tutto marginale le pretese della parte ricorrente (e infatti è stata formulata nel ricorso esclusivamente in via subordinata e fermamente denegata), sia per le rilevanti conseguenze pratiche che ne deriverebbero. Non può infatti trascurarsi il rischio che il rimedio a una ingiustizia si traduca in una ben più grave e generalizzata ingiustizia, consistente nel sostanziale azzeramento del primo anno del corso di laurea per tutti i partecipanti, inclusi coloro che si sono utilmente e meritatamente collocati in graduatoria e che in una procedura ciclica e annuale come quella di cui si discute dovrebbero ora affrontare una nuova selezione, paradossalmente un nuovo semestre filtro verosimilmente in competizione con nuovi candidati nel frattempo diplomatisi.

Anche l'ipotesi sub b), pur astrattamente sostenibile sotto il profilo giuridico, dovrebbe essere scartata in favore di quella di cui alla lett. c), in ragione dell'insuperabile difficoltà rappresentata dal coinvolgimento di soggetti già ammessi grazie al conseguimento di una o due sufficienze e che, nel frattempo, stanno regolarmente frequentando e studiando da mesi. In una vicenda in cui l'errore è chiaramente imputabile al Ministero, non si comprende per quale ragione l'effetto sanzionatorio dovrebbe ricadere su studenti che aspirano esclusivamente al conseguimento di un bene della vita costituzionalmente tutelato quale il diritto allo studio.

Nel caso di un nuovo concorso sui posti illegittimamente attribuiti a seguito dei correttivi ministeriali, le nuove prove non sarebbero in alcun modo comparabili con quelle già svolte (del 20 novembre e del 10 dicembre), se non altro per il tempo trascorso. Come chiarito dalla giurisprudenza, non è legittimo “*comparare prove di contenuto diverso e sostenute in condizioni diverse, dunque prove in realtà non comparabili tra loro*” (TAR Firenze, n. 1108/2011). **Proprio sotto il profilo temporale, inoltre, sussisterebbe il concreto rischio dell'impossibilità di una gestione ordinata della procedura, posto che, al momento in cui la giustizia pervenisse a una definizione della vicenda, i diplomati del prossimo anno saranno già essere pronti a partecipare a una nuova selezione. Escluderli sarebbe impossibile; creare un canale parallelo di accesso allo studio parimenti impraticabile giacchè ne deriverebbe una duplicazione della programmazione, difficilmente sostenibile per gli Atenei.**

Resta dunque l'ipotesi sub c), che consente di collocare la parte ricorrente in posizione utile in graduatoria, in soprannumero, con l'onere di sostenere gli esami (a parere di chi scrive quanto meno con correttivi riferiti al voto riportato in fase di selezione nazionale), come peraltro previsto dallo stesso D.M. 22 dicembre impugnato.

Si potrebbe obiettare che una simile soluzione, in presenza di una pluralità di ricorsi, rischi di attribuire ad alcuni candidati un vantaggio eccessivo rispetto alla

lesione effettivamente subita e non pienamente corrispondente ai loro meriti. Tuttavia, considerato che parte ricorrente è già stata penalizzata dal tempo trascorso e ha perso quasi un intero anno rispetto ai loro colleghi, non è rinvenibile alcuna soluzione priva di controindicazioni. Quella prospettata da questa difesa appare la più idonea a contemperare i diversi interessi in gioco e, soprattutto, a evitare – secondo una logica di massima riduzione del danno – gli ingiusti pregiudizi connessi alle ipotesi sub a) e b). In realtà, l'unica concreta anomalia risiederebbe nell'ammissione in soprannumero dei candidati che non risultino averne titolo all'esito di una graduatoria rielaborata senza bonus e sui soli punteggi acquisiti nelle tre prove; candidati che, però, non appaiono dotati di meriti significativamente inferiori rispetto a parte ricorrente che, anche seguendo i criteri ministeriali, sulla base del punteggio, meriterebbe la prima sede. Tutti, in ogni caso, dovranno sostenere e superare i tre esami, posto che la selezione "filtro" non ha funzionato. Considerato, inoltre, che il numero di tali candidati è ragionevolmente limitato, trattandosi di un sottoinsieme ben circoscritto dei ricorrenti che, anche sulla base di una graduatoria rielaborata mediante la mera somma dei punteggi conseguiti nelle tre prove e in assenza di qualsivoglia correttivo, non risulterebbero comunque collocabili nei posti disponibili, il pregiudizio derivante dal superamento del prefissato "numero chiuso" e dalle conseguenti maggiori presenze nelle aule e nei laboratori non appare tale da compromettere la ragionevolezza e l'efficacia della soluzione prospettata. In memoria si dedurrà più diffusamente e funditus sulla questione.

QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

1. Violazione dell'art. 76 Cost. – Eccesso di delega legislativa. La n. 26/25 ha conferito al Governo una delega puntuale e vincolata per la riforma del sistema di accesso a taluni corsi di laurea fissando criteri direttivi non equivoci. In particolare, l'ammissione al secondo semestre era subordinata cumulativamente: al conseguimento di tutti i CFU previsti per il primo semestre, tramite esami svolti secondo standard uniformi e al collocamento in posizione utile nella graduatoria

nazionale di merito. Tale previsione integra un **requisito legale di accesso rigido**, non modulabile dall'esecutivo, né suscettibile di attenuazioni discrezionali. Il decreto legislativo 15 maggio 2025, n. 71, pur recependo formalmente tale impianto, introduce un sistema **strutturalmente incompatibile con la delega**, in quanto costruisce un modello selettivo che rende ordinariamente inesigibile il conseguimento di tutti i CFU nel primo semestre e demanda alla normazione secondaria la definizione sostanziale delle condizioni di accesso, svuotando il requisito fissato dal Legislatore. Ne deriva che il decreto legislativo non si limita ad attuare la delega, ma **la contraddice nel suo nucleo essenziale**, trasformando il criterio legale del conseguimento di tutti i CFU in una soglia meramente teorica. Il Governo ha così esercitato un potere normativo eccedente i limiti della delega, in violazione dell'art. 76 Cost.

2. Violazione degli artt. 3 e 97 Cost. – Irrazionalità intrinseca del modello normativo. Il sistema ideato, già a livello di fonte primaria, presenta profili di **manifesta irragionevolezza strutturale**. La selezione è fondata su tre esami universitari concentrati in un arco temporale estremamente ristretto, sostenuti da studenti al primo ingresso nel sistema universitario, senza che il modello normativo assicuri una preparazione congrua né una progressività della valutazione (non a caso, l'unico precedente comparabile in ambito europeo prevedeva un intero anno e non un semestre). Ne risulta un meccanismo che **non seleziona il merito**, ma introduce una soglia di accesso sproporzionata e casuale, in contrasto con i principi di eguaglianza sostanziale e di buon andamento dell'azione amministrativa ex art. 97 Cost. Tale irrazionalità non discende da scelte attuative contingenti, ma **dalla struttura stessa del sistema normativo**, che rende fisiologico l'esito espulsivo di massa e la mancata copertura dei posti programmati, attraverso un meccanismo che immatricola gli studenti e successivamente li espelle.

3. Violazione dell'art. 34 Cost. – Compressione sproporzionata del diritto allo studio. Il modello normativo introdotto dalla legge delega e dal decreto legislativo

impone l'iscrizione a un semestre universitario oneroso, senza garantire un'effettiva possibilità di prosecuzione degli studi. Gli studenti sono indotti a trasferirsi, sostenere costi abitativi e avviare il percorso universitario, per poi trovarsi spesso costretti a proseguire, ove possibile, in sedi diverse da quelle originariamente prescelte. Il diritto allo studio risulta così degradato **da diritto sostanziale a mera aspettativa aleatoria**, trasformandosi da accesso fondato sul merito in una selezione "ad imbuto". La previsione dei corsi c.d. "affini" non costituisce una reale tutela, poiché: l'ammissione è rimessa alla discrezionalità degli atenei; è soggetta a limiti quantitativi del 20%; esclude integralmente i candidati che non abbiano conseguito alcuna sufficienza. Il sistema, pertanto, non garantisce l'accesso ai gradi più alti degli studi ai capaci e meritevoli, come imposto dall'art. 34 Cost., ma realizza una **espulsione normativizzata dal sistema universitario medico-sanitario**.

La questione è rilevante, poiché l'esclusione della parte ricorrente discende direttamente dall'applicazione delle norme primarie che disciplinano il semestre filtro. E' altresì non manifestamente infondata, in quanto il contrasto con gli artt. 3, 34, 76 e 97 Cost. ed emerge dalla struttura stessa del modello normativo, indipendentemente dalle scelte attuative dell'amministrazione.

QUESTIONE PREGIUDIZIALE EX ART. 267 TFUE

Il sistema in parola solleva altresì dubbi di compatibilità con il diritto dell'Unione europea. In particolare, la disciplina appare in contrasto con l'**art. 14 CDFUE** (diritto all'istruzione); gli **artt. 21 e 52 CDFUE** (non discriminazione e principio di proporzionalità); i **principi generali del diritto dell'Unione** di proporzionalità, certezza del diritto e tutela del legittimo affidamento; nonché gli **obiettivi della Direttiva 2005/36/CE** sul riconoscimento delle qualifiche professionali in ambito sanitario. L'introduzione di una selezione anticipata, strutturalmente sproporzionata e socialmente discriminatoria, è inidonea a garantire un accesso effettivo alla formazione medico-sanitaria, con effetti sistematici di esclusione e di mancata copertura dei posti formativi programmati, come comprovato anche

dal reclamo pendente dinanzi al Comitato Europeo dei Diritti Sociali. Si chiede pertanto se il diritto dell'Unione europea, e in particolare gli artt. 14, 21 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché i principi e gli obiettivi sopra richiamati, osti a una normativa nazionale come quella in esame.

ISTANZA EX ART. 116 C.P.A. E ISTRUTTORIA

**VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 22 E SS. DELLA L.N. 241/90.
VIOLAZIONE DELLA L.N. 264/99 E DELL'ART. 24 COST.**

Il MUR non ha riscontrato l'istanza d'accesso, anche con riguardo all'indicazione sul controinteressato, che qui deve intendersi trascritta e che si deposita. I numerosi accoglimenti circa l'onere di ostensione, nessuno appellato ed anzi eseguiti dal MUR, degli anni passati di cui si è dato conto, confermano che il diniego tacito subito è illegittimo. Con le sentenze del Consiglio di Stato (Sez. VI, n. 1082/18; Sez. VII, n. 3557/22) e di codesto On.le T.A.R. Lazio (Sez. III, n. 7304/2017), inoltre, era già espressamente stato chiarito, con severa condanna alle spese del Ministero, che nulla poteva essere negato in fase di ostensione.

ISTANZA DI RISARCIMENTO DANNI IN FORMA SPECIFICA

Ove si ritenesse di non poter accogliere la domanda principale di annullamento del diniego con conseguente riespansione del diritto allo studio costituzionalmente protetto ed ammissione al corso di laurea cui si aspira, in via subordinata si chiede di beneficiare del risarcimento del danno in forma specifica e, quindi, dell'ammissione al corso di laurea (cfr. T.A.R. Molise, 4 giugno 2013, n. 396).

ISTANZA DI RISARCIMENTO DANNI

Solo in via subordinata si spiega domanda risarcitoria in termini economici stante i danni da mancata promozione e da perdita di *chance* subiti (Cass., Sez. lav., 18 gennaio 2006, n. 852).

ISTANZA CAUTELARE

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 non è stato, illegittimamente, consentito di iscriversi. Gli Atenei hanno registrato un numero di iscritti superiore di oltre il doppio rispetto ai posti effettivamente disponibili e, contraddittoriamente, dopo il necessario investimento di risorse per accogliere un simile numero di studenti, il sistema "espelle" circa uno studente su due, senza che vi sia per tutti un reale piano B. In tal modo si vanificano gli sforzi strumentali ed economici sia degli atenei sia degli studenti. L'urgenza della richiesta risiede nella circostanza che, come spiegato, senza un provvedimento cautelare, parte ricorrente è esclusa anche dai corsi affini non avendo ottenuto la sufficienza in tutte le 3 materie, dando vita alla perdita dell'intero anno di studi già intrapresi. In atti e su più prove si dimostra il superamento della c.d. soglia del 18 e che avrebbe, come chiarito, consentito il collocamento in graduatoria (il ricorrente in punto di prova di resistenza con due 17,9 arrotondati giungerebbe a 336 punti ottenendo il bonus della categoria e).

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**, 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 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 banditi via pec. Per questi motivi,

SI CHIEDE

che codesto On.le Tribunale, previo accoglimento della superiore istanza cautelare anche con ammissione in prima sede e corso di laurea e istruttoria formulata sugli atti richiesti e annullamento in *parte qua* dei provvedimenti in

epigrafe e solo per quanto di interesse di parte ricorrente, voglia annullare tutti gli atti in epigrafe, *“limitatamente alla parte in cui i ricorrenti non sono collocati in posizione utile per l'ammissione al suddetto Corso di Laurea”* riconoscendo il diritto di parte ricorrente ad essere ammesso al corso di laurea cui aspira *“al fine, anche di salvaguardare la posizione di altri candidati incolpevolmente ammessi al corso di laurea in questione”* (T.A.R. Catania, Sez. III, 28 agosto 2008, n. 1528). In particolare, al fine di gradare la deliberazione dei diversi motivi:

1) Accogliere il presente ricorso e, previo accoglimento dell'istanza cautelare, per l'effetto, annullare, previa disapplicazione ove occorra, tutti gli atti impugnati e, in particolare, i provvedimenti di assegnazione alla sede estera “Roma Tor Vergata – Tirana”, nonché ogni atto presupposto, connesso e consequenziale, ivi incluse le disposizioni ministeriali e applicative nella parte in cui hanno inserito la predetta sede estera privata nella graduatoria nazionale; Conseguentemente, disporre l'ammissione e l'immatricolazione o iscrizione di parte ricorrente, anche **in sovrannumero e in prima sede**, al Corso di Laurea Magistrale a ciclo unico in Medicina e Chirurgia e subordinatamente e sempre in sovrannumero presso una sede statale italiana tra quelle indicate in sede di domanda e secondo l'ordine di preferenza espresso, ovvero presso altra sede statale utile, con ogni conseguente effetto giuridico ed accademico, anche ai fini del riconoscimento dei CFU eventualmente maturati;

2) In via subordinata Accertare e dichiarare il diritto di parte ricorrente a permanere nella graduatoria nazionale, senza decadenza, con conservazione della propria posizione **assegnando posti resisi vacanti o sopravvenuti presso sedi statali italiane**, previo annullamento e disapplicazione delle disposizioni ministeriali nella parte in cui prevedono la decadenza automatica in caso di assegnazione a sedi non omogenee e caratterizzate da requisiti ulteriori;

3) In via ancora subordinata, ordinare all'Amministrazione resistente di **riesaminare** la posizione di parte ricorrente e di assegnarla, anche in sovrannumero e in prima sede, ad una sede statale italiana, ovvero alla prima sede

utile e poi secondo l'ordine di graduatoria e le preferenze espresse sui posti vacanti.

4) In via principale, in accoglimento del ricorso, Voglia annullare il diniego di ammissione al corso di laurea e, per l'effetto ammettere parte ricorrente al corso di laurea indicato quale prima opzione (ed in via gradata per le altre sedi) e solo in via subordinata, gli altri provvedimenti impugnati, anche consentendo, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, del regolamento adottato con decreto ministeriale 22 ottobre 2004, n. 270, il recupero dei crediti formativi universitari;

5) in via subordinata ove codesto On.le Tribunale non ritenga di poter annullare il solo diniego di ammissione assumendo quindi che i motivi, se favorevolmente deliberati, conseguono l'annullamento integrale della procedura di concorso e non il mero diniego di ammissione, in accoglimento del ricorso, condanni le Amministrazioni intimare al risarcimento del danno in forma specifica ex art. 30, comma 2, c.p.a.;

6) in via ulteriormente gradata, in accoglimento degli altri motivi secondo l'ordine di graduazione specificato, annulli tutti gli atti in epigrafe e, quindi, l'intero concorso. Anche nella deliberazione dei motivi demolitori va valutato in via prioritaria l'interesse ad un accoglimento degli stessi che porta all'ammissione soprannumeraria e non all'annullamento della selezione speso solo in via definitivamente gradata.

Con vittoria di spese e compensi di difesa. Ai fini della dichiarazione relativa al contributo unificato si precisa che esso è dovuto nella misura di Euro 650,00. *Si chiarisce che, esclusa l'epigrafe (6), le istanze di costituzionalità, risarcitorie, cautelari e istruttorie e le conclusioni (6), il presente atto è composto di n. 28 pagine e rientra dunque nei limiti dimensionali prescritti.*

Roma, 27 febbraio 2026.

Avv. Santi Delia

Avv. Michele Bonetti