

ON.LE TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

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

PER la Sig.ra **Corda Julia Europa** (OMISSIS), rappresentata e difesa, giusta procura in calce ove sono meglio indicati gli estremi della ricorrente, dagli Avv.ti Michele Bonetti (C.F. OMISSIS) e Santi Delia (C.F. OMISSIS), anche disgiuntamente tra loro, ed elettivamente domiciliata presso il loro 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*, e nei confronti di: **Università degli studi di Pavia**, in persona del legale rappresentante 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*”;

- 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 Odontoiatria e Protesi Dentaria per gli Studenti dei paesi UE e non UE residenti in Italia a.a. 2025/2026*”;

- 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 Odontoiatria e Protesi Dentaria per gli Studenti dei paesi UE e non UE residenti in Italia 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 punteggi, 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;

- di ogni eventuale determinazione generale o operativa relativa alla gestione di errori/quesiti e/o all'attribuzione di punteggi aggiuntivi o compensativi nelle prove, nonché delle comunicazioni operative agli Atenei/commissioni, ove e in

quanto lesive;

- 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 conseguenziale, 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 e rilevanza giuridica e può essere così riassunta.

Si tratta di una studentessa nata in altro Stato membro dell'Unione europea, con un percorso formativo strutturalmente diverso da quello italiano, affetta da Disturbi Specifici dell'Apprendimento (DSA), debitamente certificati, collocata alla posizione n. 21971 in graduatoria.

In occasione del primo appello, parte ricorrente conseguiva la sufficienza nel solo esame di Biologia, riportando il voto di 21,10/30. Alla luce della disciplina concorsuale allora vigente, della mancata tempestiva pubblicazione di dati, punteggi e graduatorie e, soprattutto, in assenza di qualsivoglia informazione circa la possibile futura modificabilità delle regole di valutazione, la stessa confidava legittimamente nella possibilità di ripetere la prova, anche alla luce della regola — poi modificata in corso di procedura — secondo cui la votazione avrebbe fatto media.

La seconda prova si rivelava per lei più difficoltosa, con conseguimento del punteggio di 18. Paradossalmente, sarebbe stato per lei più favorevole conseguire zero o comunque un punteggio inferiore alla sufficienza, così da poter recuperare il 21,10 precedentemente ottenuto. Con il punteggio complessivo di 121,10 (100 di bonus + 21,10), infatti, la ricorrente sarebbe risultata ammessa, mentre non lo è con 118 (100 di bonus + 18).

Tale scelta, indotta dall'assetto regolatorio allora vigente e dall'opacità procedimentale dell'Amministrazione, si è rivelata gravemente pregiudizievole a seguito delle modifiche sopravvenute in corso di procedura, che hanno consentito

il “ripescaggio” dei voti positivi, ma solo in caso di esito negativo nei successivi appelli.

All’esame di Fisica, inoltre, parte ricorrente ha conseguito il punteggio di 16,8/30 unicamente in ragione di un errore ortografico nella risposta a completamento, avendo scritto “irraggiamento” anziché “irraggiamento”.

Con l’adozione degli adeguati sostegni richiesti e non concessi, la ricorrente avrebbe potuto formulare correttamente la risposta e conseguire il relativo punteggio positivo. Alla luce di quanto sopra, al punteggio ottenuto nella prova (pari a 16,80) dovrà aggiungersi il punteggio di 1,10 (di cui 1 punto per la risposta corretta e 0,10 per l’illegittima decurtazione subita), per un totale di 17,90.

Il conseguimento di tale punteggio — e, più in generale, di un’ulteriore sufficienza — le avrebbe consentito l’assegnazione presso una delle sedi di prima scelta.

Parte ricorrente, come anticipato, è affetta da DSA (OMISSIS). In sede di prova le sono stati concessi esclusivamente tempi aggiuntivi e l’uso di una calcolatrice non scientifica, misure del tutto inadeguate rispetto alla specificità della disabilità, soprattutto con riferimento alle prove di Chimica e Fisica, quest’ultima notoriamente caratterizzata da elevato grado di difficoltà.

Sono stati, infatti, ingiustificatamente esclusi strumenti compensativi essenziali quali formulari, tabelle, tavola periodica, tutor e calcolatrice scientifica, espressamente indicati nella documentazione sanitaria in atti, con conseguente violazione delle garanzie di parità sostanziale.

Lo strumento compensativo fornito a supporto della lettura dei testi (penna con sintesi vocale) non consentiva la lettura del testo delle risposte a completamento, ma unicamente dei testi delle domande, impedendo così alla ricorrente di individuare l’errore ortografico relativo al termine “irraggiamento”, con conseguente incidenza diretta sul punteggio finale.

Fatto 1. Come era stato pensato dal Legislatore il c.d. semestre filtro.

L'attuale sistema di accesso prevedeva che, al termine del bimestre, siano previsti due appelli: il primo calendarizzato il 20 novembre 2025 e il secondo il 10 dicembre 2025. Per accedere ai corsi di Medicina, Odontoiatria e Veterinaria, come accennato, era richiesto il superamento di tre prove, in realtà tre test distinti, ciascuno composto da 15 domande a risposta multipla e 16 a risposta aperta. Si trattava di tre esami affrontati per la prima volta da studenti neo-iscritti all'università, svolti nello stesso giorno, in successione, con intervalli di soli 15 minuti, costituendo il primo e immediato impatto con il sistema universitario.

L'esito, disastroso, è stato che quasi nessuno è riuscito a conseguire le tre sufficienze richieste (18/30), con la conseguente impossibilità di iscriversi anche ai corsi affini. Su 63.079 studenti UE iscritti al semestre filtro che hanno frequentato le lezioni e sostenuto i tre esami, ben 43.817 non hanno ottenuto alcuna sufficienza, a conferma dell'impossibilità materiale di sostenere, al primo ingresso in università, tre esami consecutivi nello stesso giorno, distanziati di appena 15 minuti. Tale modalità di accesso è risultata, dunque, radicalmente impraticabile, poiché pretende (o meglio pretendeva, per mano, tuttavia, dell'unico legittimo autore che è il Legislatore) una prestazione che non è prevista, né richiesta, in alcuna fase ordinaria della carriera universitaria.

Ne è derivato un meccanismo che non misura il merito, ma introduce una prova oggettivamente inesigibile, trasformando l'accesso agli studi universitari in un ostacolo irrazionale e insuperabile.

A titolo esemplificativo, secondo i criteri stabiliti dal Legislatore Ministero, per il corso di laurea in Medicina solo 7.623 studenti hanno conseguito le tre sufficienze secondo i criteri originariamente previsti, come risulta dalle graduatorie in atti.

Emblematico è il caso del corso di Odontoiatria, per il quale sono rimasti 157 posti liberi.

Il fenomeno è destinato ad aggravarsi ulteriormente, in ragione della graduatoria nazionale che costringe studenti a spostamenti irragionevoli sul territorio nazionale. Il sistema, inoltre, presenta il paradosso per cui i posti vacanti che si

svilupperanno a seguito delle rinunce non vengano coperti, ma al limite utilizzati per trasferimenti di sede, i quali presuppongono che il posto da cui ci si trasferisce rimanga vuoto.

2.1.e come è diventato.

Il Ministero, preso atto che non avrebbe colmato il numero di posti banditi, come già avvenuto per il corso di Odontoiatria, ha attuato un correttivo in corsa dopo l'espletamento di entrambe le prove. Dimenticando di agire con Legge delega, senza tornare il Parlamento, adottava il D.M. n. 1115 del 22 dicembre 2025 consentendo l'ammissione in graduatoria anche a soggetti che non avevano ottenuto tutte le 3 sufficienze.

Parte ricorrente ha solo parzialmente beneficiato di tale provvedimento ampliativo, subendo, tuttavia, paradossali ed illegittime penalizzazioni, del tutto prive di coordinamento con le precedenti regole concorsuali e, più in generale, con il principio meritocratico cui ogni selezione pubblica dovrebbe conformarsi.

In particolare: **Sub motivo 1)** La ricorrente non ha ottenuto — a differenza di altri candidati collocatisi in posizione deteriore sotto il profilo meritocratico — la possibilità di far valere in graduatoria il miglior punteggio conseguito nelle due prove di Biologia. Ove il Ministero avesse consentito l'utilizzo del miglior punteggio conseguito, la ricorrente sarebbe risultata ammessa. Si evidenzia il carattere manifestamente irragionevole della disciplina applicata: ove la ricorrente avesse conseguito un punteggio pari a zero nella seconda prova, avrebbe potuto far valere il precedente voto pari a 21,10; avendo invece conseguito un punteggio superiore, seppur insufficiente(18), è risultata penalizzata. Tale esito configura una evidente distorsione della funzione selettiva e meritocratica della procedura, peraltro determinatasi in assenza di preventiva conoscibilità della regola.

Come già evidenziato, l'ultimo degli ammessi presso l'Università di Sassari (settima sede) ha conseguito il punteggio di 120,30. **Sub motivo 2)** La ricorrente non ha ottenuto gli ausili previsti dalla normativa in materia di DSA e,

conseguentemente, la possibilità di evitare l'errore ortografico nella risposta a completamento e la relativa penalizzazione. Quanto meno deve essere riconosciuto il punteggio di 17,90 nella prova di Fisica, con ogni conseguenza in termini di rivalutazione della posizione in graduatoria e di delibazione del successivo motivo. **Sub motivo 3)** La ricorrente non ha ottenuto l'arrotondamento del punteggio che avrebbe dovuto conseguire all'esito del ricalcolo di cui al sub motivo 2) nella prova di Fisica, pari a 17,90. È pacifico e conforme a criteri di ragionevolezza che tale voto — analogamente a quanto previsto dalla lex specialis per i voti superiori al 18 — avrebbe dovuto essere oggetto di arrotondamento, consentendo il passaggio alla fascia superiore tra le nove individuate dal Ministero. **Sub motivo 3.1)** La ricorrente ha, inoltre, subito gli effetti di una graduatoria costruita sulla base di bonus di punteggio mai previamente annunciati, in violazione dei principi di trasparenza, affidamento e par condicio tra i candidati. In tutti i superiori casi la prova di resistenza è documentale e porterebbe parte ricorrente all'ammissione. A fronte di tali evidenti criticità e svantaggi tutti riservati a parte ricorrente e non prevedibili al momento dell'inizio della selezione e comunque incoerenti con il nuovo sistema creato, il Ministero ha clamorosamente avvantaggiato taluni altri candidati senza alcun merito. Emblematico è il caso del candidato che, concentrandosi strategicamente su un solo esame, ottenga un 18 in biologia e zero negli altri due, risultando comunque iscrivibile, mentre chi come parte ricorrente ha una situazione così peculiare venga dimenticato nonostante un 21,10 e un 17,9. Chi ha avuto la “maggiore sensibilità” di percepire il cambio delle regole del gioco e si è concentrato su una sola prova, ad oggi è iscritto a Medicina. Nel sistema previgente del test (ove vi erano sempre le domande di fisica, chimica e biologia), e nella stessa lex specialis previgente alle modifiche postume di dicembre, fondato sulla sommatoria dei punteggi, una prestazione complessivamente migliore sarebbe stata correttamente valorizzata.

MOTIVI

I. 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.

Come esposto in fatto, parte ricorrente non ha ottenuto l'ammissione nonostante abbia conseguito un punteggio astrattamente utile, che tuttavia non compare in graduatoria per effetto delle modifiche regolatorie sopravvenute in corso di procedura. Tra i mutamenti introdotti dal Ministero vi è quello che ha consentito ai candidati che avevano rinunciato al punteggio ottenuto alla prima prova di poterlo "ripescare" nel caso in cui l'esito della seconda prova fosse inferiore. Tuttavia, tale possibilità è stata limitata ai soli casi di punteggio inferiore a 18/30. Ne deriva che solo in caso di mancato conseguimento della sufficienza nella seconda prova era possibile recuperare il punteggio della prima, con esclusione di chi — come parte ricorrente — abbia conseguito un punteggio superiore ma inferiore a quello precedentemente ottenuto. Tale meccanismo risulta privo di una ratio ragionevole e si pone in contrasto con la funzione meritocratica propria delle procedure selettive pubbliche. Il D.M., infatti, prevede che: *"in caso di non conseguimento nel secondo appello di un punteggio uguale o superiore a diciotto su trenta (18/30), tali studenti possono accettare il punteggio conseguito nel primo appello per gli esami in relazione ai quali era stato espresso il rifiuto del punteggio, ai fini dell'inserimento nella quarta sezione delle graduatorie di merito nazionali"*, senza tuttavia considerare l'effetto distorsivo prodotto nei confronti di candidati che abbiano conseguito un secondo punteggio comunque positivo ma inferiore al primo. Ne deriva un effetto selettivo irragionevole: viene favorito chi abbia conseguito anche un punteggio "nullo" nella seconda prova, consentendogli di recuperare il primo voto, mentre viene penalizzato chi abbia conseguito un punteggio positivo ma inferiore al precedente. Come statuito dal Consiglio di Stato, *"l'ammissione al corso di laurea non dipende in*

definitiva dal merito del candidato, ma da fattori casuali e affatto aleatori [...] ossia fattori non ponderabili ex ante” (Cons. Stato, Sez. VI, ord. 18 giugno 2012, n. 3541). Secondo il medesimo orientamento, un sistema che non selezioni sulla base del merito, ma su fattori casuali, lede il principio di eguaglianza tra i candidati; il diritto fondamentale allo studio, tutelato anche dall’art. 2 del Protocollo addizionale alla CEDU; il principio di buon andamento dell’Amministrazione; il principio di ragionevolezza delle scelte normative (art. 3 Cost.). La scelta ministeriale si pone, pertanto, in contrasto con i criteri di proporzionalità e ragionevolezza, anche alla luce dell’art. 2, par. 1, del Protocollo addizionale alla CEDU, rilevante ai sensi dell’art. 117, comma 1, Cost. Secondo la Corte EDU, infatti, eventuali limitazioni al diritto all’istruzione sono ammissibili solo ove sussista una ragionevole relazione di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito, relazione che nel caso di specie difetta del tutto, atteso che il sistema finisce per premiare risultati peggiori e penalizzare risultati migliori.

Il meccanismo descritto integra plurime figure sintomatiche dell’eccesso di potere, ed in particolare violazione del principio di buon andamento e imparzialità (art. 97 Cost.), del principio meritocratico sotteso all’art. 34 Cost. e di par condicio tra i candidati, nonché la lesione del legittimo affidamento ingenerato dalla disciplina originaria della procedura.

Il sistema ha costretto i candidati ad assumere scelte in assenza di informazioni complete e certe circa la futura disciplina valutativa, determinando una selezione non fondata sul merito ma su variabili casuali non conoscibili ex ante.

È contrario al buon andamento amministrativo un sistema che non consenta ai candidati di comprendere il valore effettivo del punteggio conseguito e l’utilità dello stesso ai fini della graduatoria finale.

Il risultato è una disparità sostanziale tra candidati: ove parte ricorrente fosse stata posta nella condizione di conoscere anticipatamente tale regola, avrebbe

potuto operare scelte diverse, coerenti con la massimizzazione del proprio risultato.

Come più volte affermato dal Consiglio di Stato, la par condicio risulta violata quando la disciplina di gara non garantisca un'effettiva parità di condizioni nella selezione.

In definitiva, il sistema contestato, invece di selezionare i candidati migliori, introduce elementi casuali incompatibili con la funzione propria delle procedure selettive pubbliche, impedendo di valorizzare il punteggio più elevato quale indice diretto del merito.

II. VIOLAZIONE DELLA L. 104/1992, ART. 20, E DELLA L. 170/2010. VIOLAZIONE DEL D.M. N. 418/2025, ALLEGATO 2, PUNTO 7, SULLA PREVISIONE CHE L'ORGANIZZAZIONE DELLE PROVE DEBBA TENERE CONTO DELLE ESIGENZE DEGLI STUDENTI CON DISABILITÀ O DSA, ASSICURANDO "CONDIZIONI ADEGUATE" E L'USO DI SPECIFICI AUSILI E DEL BANDO. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 2, 3, 34 E 97 COST. VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI PARITÀ SOSTANZIALE, LEGITTIMO AFFIDAMENTO, BUON ANDAMENTO, PROPORZIONALITÀ E TRASPARENZA. ECCESSO DI POTERE PER CARENZA E TRAVISAMENTO DELL'ISTRUTTORIA, CONTRADDITTORIETÀ, IRRAGIONEVOLEZZA, DISPARITÀ DI TRATTAMENTO E SVIAMENTO. PERDITA DI CHANCE.

L'operato dell'Università resistente è illegittimo in quanto ha negato a parte ricorrente strumenti compensativi espressamente indicati nella certificazione sanitaria, in violazione delle norme poste a tutela del diritto allo studio degli studenti con disabilità e DSA, le quali impongono all'Amministrazione di garantire condizioni effettive di parità sostanziale nello svolgimento delle prove selettive.

Secondo il principio ormai consolidato e ribadito dal Consiglio di Stato (Cons. Stato, n. 9271/2022), la discrezionalità riconosciuta agli Atenei nella individuazione delle misure compensative non è assoluta e, in presenza di una certificazione specialistica puntuale, si riduce ad un margine minimo, imponendo una motivazione rigorosa e individualizzata in caso di diniego.

Nel caso di specie, tale valutazione individuale è del tutto mancata.

Il diniego degli ausili è stato infatti adottato in modo standardizzato e aprioristico, mediante un richiamo meramente formale al D.M. n. 418/2025, senza alcuna istruttoria sulla concreta situazione di parte ricorrente, integrando un evidente eccesso di potere per carenza e travisamento dell'istruttoria, oltre che uno svuotamento sostanziale delle tutele previste dalla L. 104/1992 e dalla L. 170/2010.

(OMISSIS)

In concreto, parte ricorrente è stata fortemente penalizzata nella valutazione delle proprie competenze per l'assenza dei necessari strumenti compensativi, ed in particolare:

a) impossibilità di utilizzare formulario di base e tavola periodica degli elementi, strumenti espressamente indicati nella diagnosi e normalmente previsti negli esami universitari, con evidente penalizzazione nelle prove di Chimica e Fisica;

b) in ragione della (OMISSIS), impossibilità di utilizzare una calcolatrice dotata di funzioni matematiche di base (tra cui la radice quadrata), normalmente consentite nelle prove universitarie e negli esami di Stato, con conseguente penalizzazione nelle operazioni richieste nella prova di Fisica;

c) mancata previsione di un tutor di supporto, che avrebbe consentito di evitare ulteriori criticità operative verificatesi durante la prova e di cui infra sub **II.1**. Sul punto, rileva l'ordinanza del Consiglio di Stato n. 1935/2024 (R.G. 3683/2024), che ha espressamente riconosciuto la legittimità dell'utilizzo di strumenti quali dizionario, formulario, tavola periodica, mappe concettuali e analoghi strumenti compensativi, nel rispetto delle esigenze di parità di trattamento e sicurezza delle prove.

Anche le misure formalmente concesse si sono rivelate meramente apparenti, in quanto non idonee a compensare la specifica disabilità di parte ricorrente, risultando quindi sostanzialmente equivalenti alla loro mancata concessione.

Le illegittimità sopra descritte hanno inciso direttamente sull'esito delle prove, determinando una concreta perdita di chance, poiché parte ricorrente non ha mai potuto sostenere gli esami nelle condizioni prescritte dalla legge e dalla propria certificazione sanitaria, risultando esclusa dalla graduatoria non per carenze di merito, ma per l'assetto illegittimo della procedura.

Ne consegue l'illegittimità degli atti impugnati e la necessità della loro rimozione.

La difesa è consapevole dell'orientamento di codesto On.le TAR in materia di ripetizione della prova per studenti DSA (ex multis ord. TAR Lazio n. 5593/2024; sent. n. 14279/2025); tuttavia, la peculiarità della vicenda e la sistematicità delle violazioni riscontrate rendono, ad avviso di parte ricorrente, maggiormente conforme al principio di effettività della tutela l'adozione della misura dell'ammissione in soprannumero, anche in coerenza con precedenti analoghi (Cons. Stato, Sez. VI, ord. n. 3268/2020).

II.1. Incidenza concreta sull'esito della prova di Fisica La diagnosi di parte ricorrente prescrive che la valutazione della produzione scritta tenga conto del contenuto e non degli errori ortografici, privilegiando modalità di verifica alternative.

Nel secondo appello di Fisica, parte ricorrente ha commesso un errore ortografico (omissione di consonante doppia) nella risposta alla domanda a completamento: *“Lo scambio di calore può avvenire tramite conduzione, convezione e _____”* La risposta fornita è stata “irraggiamento” anziché “irraggiamento”.

Pur essendo corretta sotto il profilo contenutistico, la risposta è stata considerata errata, con penalizzazione pari a -0,1.

Se il contenuto fosse stato valutato correttamente, il punteggio della prova di Fisica sarebbe passato da 16,8 a 17,9, collocando parte ricorrente in prossimità della soglia di sufficienza e incidendo significativamente sul posizionamento in graduatoria. Lo strumento compensativo fornito (penna con sintesi vocale)

consentiva esclusivamente la lettura delle domande e non delle risposte inserite, impedendo alla ricorrente di rilevare l'errore ortografico.

III. 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

Come anticipato nel precedente motivo, parte ricorrente non ha ottenuto l'arrotondamento del punteggio conseguito nella prova di Fisica, che deve essere ricalcolato in 17,9. Tale punteggio, alla luce del sistema complessivo ridisegnato dal Ministero e della valorizzazione della soglia della sufficienza, avrebbe dovuto consentire l'arrotondamento e il conseguente passaggio alla fascia superiore tra le nove individuate dal Ministero.

Le modifiche introdotte dal Ministero perseguono una ratio evidente: superare la soglia preclusiva legata alla sufficienza piena nei tre esami, al fine di evitare la vacanza dei posti banditi.

Tuttavia, una volta superato tale impianto rigido, ben si sarebbe potuto graduare i candidati sulla base del punteggio complessivo, imponendo comunque — come oggi avviene — il recupero degli insegnamenti non superati.

Parimenti, sarebbe stato possibile prevedere soglie intermedie o meccanismi di recupero differenziati in base alla distanza dalla sufficienza, ovvero applicare la regola dell'arrotondamento anche ai punteggi inferiori al 18. È evidente, infatti, che un esame non superato con 17,9 — come nel caso di parte ricorrente — non è assimilabile ad uno non superato con zero.

III.1. Il tema degli arrotondamenti Risulta particolarmente incoerente, e decisivo per la posizione di parte ricorrente, l'aver totalmente trascurato la

sorte dei punteggi inferiori al 18, pur incidendo questi direttamente nel sistema delle fasce ideato dal Ministero.

Se il Ministero ha ritenuto di valorizzare la soglia del 18 quale parametro decisivo, non poteva ignorare la regola — di generale applicazione — dell'arrotondamento dei decimali superiori allo 0,5 all'unità successiva.

Non può sostenersi che il Ministero si sia limitato ad applicare la *lex specialis* residua, poiché, una volta derogato in modo significativo al sistema originario, non è coerente invocare selettivamente le sole disposizioni restrittive.

Nel sistema previgente, la regola dell'arrotondamento aveva una funzione meramente accessoria: il mancato conseguimento del 18 rendeva comunque irrilevante il voto ai fini della graduatoria. In tale contesto, l'art. 6 del D.M. 418/2025 — che prevede l'arrotondamento solo per voti pari o superiori a 18 — risultava coerente con un sistema fondato sulla sufficienza piena quale soglia di accesso.

Tale ratio viene meno nel momento in cui lo stesso Ministero ha deciso di attribuire valore anche a risultati inferiori alla soglia del 18, ridisegnando il sistema selettivo.

Ne consegue che, per parte ricorrente, è illegittima la mancata applicazione dell'arrotondamento a fronte dell'ampliamento generalizzato degli altri parametri soglia. L'applicazione dell'arrotondamento al punteggio di 17,9 avrebbe consentito il collocamento in fascia superiore e la conseguente ammissione.

III.2. Il tema del bonus e delle fasce Gli effetti di tali modifiche non hanno prodotto solo mere chance perse, ma effetti concreti e documentabili, incidendo sulla par condicio tra i candidati.

Le regole originarie della selezione prevedevano la formazione di una graduatoria unica basata sul punteggio complessivo e sul conseguimento della sufficienza nei singoli esami. Il punteggio di 18 costituiva la soglia minima di ammissione e non era associato ad alcun bonus.

Il sistema successivamente introdotto ha invece attribuito bonus estremamente rilevanti al solo conseguimento di una o più sufficienze, azzerando di fatto il peso del punteggio complessivo conseguito nelle prove.

Si determinano così situazioni in cui candidati con punteggi complessivi elevati risultano esclusi a fronte di soggetti con punteggi reali inferiori ma beneficiari di bonus introdotti solo in data 22 dicembre, senza previsione nella disciplina originaria.

Il sistema finisce per premiare risultati elevati anche in una sola materia, rendendo irrilevante il risultato nelle altre, pur essendo queste decisive nella disciplina legislativa di riferimento.

La legge delega prevedeva infatti che l'ammissione al secondo semestre fosse subordinata al conseguimento di tutti i CFU e al collocamento in posizione utile nella graduatoria nazionale di merito. Senza il conseguimento integrale dei CFU non poteva esservi accesso alla graduatoria.

Il Ministero ha quindi ridisegnato una procedura diversa da quella prevista dal legislatore e da quella cui i candidati si erano sottoposti.

Ne deriva che, in una selezione fondata su punteggi effettivi, parte ricorrente con **55,8 (21,1+16,7+18)** risulta maggiormente meritevole rispetto a candidati collocati in fasce superiori con punteggi pari a 20 o 21.

Non essendo disponibili i punteggi completi degli ammessi nelle singole prove, ove occorra, si chiede istruttoria sul punto.

IV. 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.

IV.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, 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.

IV.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 T.A.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 sede migliore di quella illegittimamente attribuito e per questo rinunciata.

In subordine, dunque, si spiegano i successivi motivi il cui interesse alla deliberazione è sottostante ai precedenti e, nella deliberazione 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.

V. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI SEGRETEZZA DELLA PROVA E DELLA LEX SPECIALIS DI CONCORSO, 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 ad 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.

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;
- 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.

E’ 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). Tutti i candidati, difatti, 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. Tale 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 visionare tale etichetta mancando la busta! È questo il secondo 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 ragion, rispetto al decennio passato, il momento di affissione delle etichette e la consegna non sia avvenuto in postazioni separate e la consegna dentro urne o in busta. **Prima della correzione, quindi, i commissari sapevano a chi apparteneva quel determinato codice.** 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).

V.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. Le lungaggini 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 si riporta 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 costituzionale (sent. n. 383/1998), la riserva di legge in tema di accesso ai corsi universitari non richieda che l’intera disciplina sia contenuta in una fonte legislativa. Nella citata pronuncia,

tuttavia, la Corte chiarisce 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 possano 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 coerenza storica del sistema di accesso programmato La storia della gestione dell'accesso programmato conferma tale impostazione. Per oltre un ventennio, salvo il correttivo della graduatoria unica, il compito affidato dal legislatore al Ministero è rimasto sostanzialmente univoco: somministrare agli studenti un unico test nazionale in unica data e programmare il numero delle immatricolazioni. Sono falliti, in tale contesto, i tentativi di introduzione del bonus maturità (2013) e del TOLC (2023), con cui prima il legislatore e poi il Ministero hanno tentato di introdurre correttivi al sistema di selezione basato sul punteggio “secco”. Si giunge così alla riforma attuale, con la legge delega del 2024, che affida al Governo il compito di prevedere che l'ammissione al secondo semestre sia subordinata:

- al conseguimento di tutti i CFU previsti per il primo semestre, tramite esami svolti secondo standard uniformi;
- nonché alla collocazione in posizione utile nella graduatoria nazionale di

merito.

Nel caso di specie, l'intervento del legislatore appare, in astratto, coerente con il dettato costituzionale, avendo fissato criteri chiari cui il Ministero era tenuto ad attenersi. Il Ministero si era inizialmente conformato a tali indicazioni, salvo poi introdurre correttivi che si sono tradotti in un vero e proprio mutamento strutturale del sistema, operato in via autonoma e senza alcun coinvolgimento del legislatore. La legge delega imponeva, infatti, non solo il conseguimento di tutti i CFU secondo standard uniformi — vale a dire prove omogenee a livello nazionale — ma anche la collocazione in graduatoria nazionale. Identica previsione è contenuta nella legge delega n. 26/2025 e nel relativo sistema attuativo. L'art. 6 stabilisce inoltre che le prove d'esame siano svolte secondo standard e modalità di verifica uniformi. Il Ministero era pienamente consapevole di tale previsione, tanto da bandire inizialmente il concorso in conformità ad essa.

VI.2. Le modifiche postume e la violazione della riserva di legge Le modifiche successive risultano invece adottate in violazione della riserva di legge e dei limiti della delega. Le modalità di recupero delle insufficienze introdotte successivamente non sono più quelle originariamente previste: ogni università è ora chiamata a valutare autonomamente i risultati, mediante prove differenziate (test locali, prove orali, ecc.), senza alcun fondamento normativo. Se il legislatore aveva fissato criteri vincolanti nella legge delega, questi dovevano essere rispettati. Il Ministero non poteva eccedere il ruolo di attuatore delle indicazioni legislative. La scelta ministeriale è pertanto affetta da triplice illegittimità: viola i limiti imposti dalla legge delega; viola il principio di riserva di legge, che riserva al legislatore gli interventi strutturali in materia; viola i tempi e le modalità di programmazione degli accessi previsti dall'ordinamento.

VI.3. Sull'impossibilità di modificare le regole dopo il bando e dopo le prove La decisione del MUR, fondata su una previsione legislativa vigente

al momento della pubblicazione del bando, non poteva essere modificata senza un nuovo intervento normativo autorizzatorio, nella specie inesistente. Non vi è soltanto violazione del principio di immutabilità della *lex specialis* dopo lo svolgimento delle prove, ma anche violazione della riserva di legge, poiché il compito affidato dal legislatore al Ministero non poteva essere modificato senza ulteriore intervento normativo. Una simile modifica, oltre a non aver ottenuto avallo legislativo, non avrebbe neppure potuto essere giuridicamente attuata. Nei concorsi pubblici già avviati trovano applicazione le norme vigenti al momento dell'indizione della procedura, che disciplinano unitariamente l'intero concorso. Le norme sopravvenute non si applicano ai concorsi in itinere, salvo espresso rinvio nella *lex specialis* (Cons. Stato, Ad. Plen., 24 maggio 2011, n. 9).

Diversamente opinando verrebbero violati i principi di trasparenza e par condicio, non potendosi modificare la *lex specialis* dopo lo svolgimento delle prove, quando l'Amministrazione è già a conoscenza dei partecipanti e dei risultati! Nel caso concreto: il Ministero ha agito in attuazione della legge delega, ma ne ha violato i limiti senza ulteriore passaggio parlamentare; le modifiche sostanziali hanno inciso sulle scelte dei candidati, poiché, se fosse stato noto ab origine che l'ammissione fosse possibile anche con insufficienze, parte ricorrente avrebbe potuto concentrare lo studio su uno o due insegnamenti con esiti potenzialmente diversi; non sono mutate solo le regole di ammissione, ma anche quelle su cui il legislatore aveva dettato principi vincolanti.

Il legislatore aveva imposto che le prove fossero svolte secondo standard uniformi, proprio per evitare differenze valutative tra Atenei. Nella realtà, invece, la parte prevalente della valutazione (due esami su tre) è stata demandata ai singoli Atenei, in evidente contrasto con il principio di uniformità stabilito dalla legge delega.

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, introducendo una disciplina innovativa in assenza di un ulteriore e necessario intervento del Parlamento. Anche a voler ritenere ammissibile un siffatto intervento, esso si porrebbe comunque in palese contrasto con il principio sancito dall'art. 11 delle preleggi, trattandosi di disciplina dotata di indubbia efficacia retroattiva. La previsione qui censurata, infatti, non solo ha inciso sui precedenti decreti ministeriali, ma ha anche alterato la lex specialis di fonte secondaria, modificando uno degli elementi essenziali della procedura selettiva.

La procedura 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 ad un sistema di ammissione condizionato all'esito di successive prove locali, eterogenee per natura e modalità, ossia proprio quel modello che il legislatore aveva consapevolmente evitato.

Né può sostenersi che il segmento concorsuale si sia concluso con la graduatoria dell'8 gennaio, rendendo irrilevanti gli esami locali successivi. In primo luogo, l'esito di tali prove rimane determinante per la permanenza nel corso di laurea cui la graduatoria è preordinata. In secondo luogo, la permanenza di tali soggetti incide sulla programmazione, che – come si dirà più diffusamente nel successivo motivo – costituisce il vero presupposto della disciplina dell'accesso programmato e della stessa L. n. 264/1999, tuttora vigente quale norma di principio in materia.

In tale contesto risulta altresì vulnerato il principio costituzionale dell'autonomia universitaria di cui all'art. 33 Cost. È vero che essa si esercita nei limiti della legge e della programmazione nazionale; tuttavia non può essere compressa o aggirata

mediante interventi ministeriali sopravvenuti e retroattivi. I bandi adottati dai singoli Atenei, in conformità al quadro normativo vigente al momento della loro emanazione, costituiscono espressione dell'autonomia organizzativa e didattica universitaria e rappresentano atti conclusivi di un procedimento amministrativo già perfezionato. L'intervento ministeriale successivo ha inciso retroattivamente su tali atti, modificandone elementi essenziali e imponendo agli Atenei un modello selettivo diverso da quello originariamente prescelto e legittimamente esercitato nell'ambito della loro autonomia. In tal modo, l'Amministrazione centrale non si è limitata a fissare criteri generali, ma ha riscritto ex post le regole della procedura, svuotando di contenuto l'autonomia universitaria e riducendo gli Atenei a meri esecutori di scelte sopravvenute e non previste dal quadro normativo di riferimento.

Se il legislatore avesse preferito un sistema fondato su prove locali, sarebbe stato sufficiente prevedere lo svolgimento dei singoli esami presso gli Atenei e, sulla base dei voti conseguiti, formare una graduatoria nazionale mediante somma dei punteggi, come da tradizione concorsuale (anche il precedente test, del resto, era articolato sulle medesime aree disciplinari). Al contrario, proprio per assicurare maggiore oggettività, il legislatore aveva imposto verifiche secondo standard univoci.

La decisione impugnata, invece, ha inciso direttamente su prove già svolte e concluse, alterandone gli esiti, senza che i candidati potessero in alcun modo adeguare 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.

Sono noti i principi, desumibili dalla Costituzione e dalla CEDU, entro i quali risultano ammissibili leggi – e, a fortiori, atti amministrativi adottati in forza di una legge delega – dotati di efficacia retroattiva. Pur non esistendo un divieto

espresso fuori dalla materia penale (art. 25 Cost.), tali interventi sono sottoposti ad un sindacato di ragionevolezza particolarmente penetrante. La Corte costituzionale ha chiarito che, fuori dall'ambito penale, la retroattività incontra limiti connessi, tra l'altro, al principio di ragionevolezza e di eguaglianza e alla tutela dell'affidamento legittimamente sorto, quale principio connaturato allo Stato di diritto (Corte cost., n. 282/2005). Ancora, la giurisprudenza costituzionale annovera l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica quale essenziale elemento dello Stato di diritto, che non può essere lesa da disposizioni retroattive che si traducano in un regolamento irrazionale di situazioni fondate su leggi precedenti (Corte cost., n. 416/1999).

Nel caso di specie si verifica l'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 delega.

Per integrare o modificare le regole di concorso, oltre al necessario intervento del legislatore, sarebbe stato quantomeno indispensabile riaprire i termini di partecipazione, così da garantire la par condicio dei concorrenti. È principio pacifico, infatti, che, ove l'Amministrazione modifichi un elemento essenziale del bando, i privati debbano essere rimessi nella condizione di poter nuovamente esercitare la scelta, alla luce della 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, essendo stati espletati gli esami, e non è consentito introdurre innovazioni rilevanti nel corso della procedura selettiva (Cons. Stato, Sez. V, 25 luglio 2006, n. 4627; cfr. anche T.A.R. Sicilia, Sez. I, 22 dicembre 2005, n. 8173).

VII.1. Sull'inidoneità delle ragioni addotte 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.

Come chiarito dalla giurisprudenza, infatti, 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 risultano pertanto non persuasive e comunque inidonee a sorreggere l'operato contestato.

Non è convincente, in particolare, il riferimento alla necessità di modificare i criteri di ammissione "*tenuto conto dell'ampliamento dei posti disponibili*", poiché non vi è stato alcun effettivo ampliamento tale da giustificare un mutamento strutturale: gli studenti che hanno conseguito tre sufficienze sono circa 7.000, mentre l'incremento dei posti banditi è inferiore alle 1.000 unità, con un divario di oltre 10.000 posizioni che la misura adottata non era comunque in grado di colmare.

Parimenti non è conducente il richiamo all'art. 6, comma 1, del regolamento adottato con D.M. 22 ottobre 2004, n. 270, che consentirebbe il recupero dei CFU nel rispetto dell'autonomia universitaria, per due ordini di ragioni:

- la legge delega n. 26/2025 impone standard uniformi sia per l'acquisizione dei CFU sia per l'ammissione nella graduatoria nazionale, rendendo incompatibile, in parte qua, l'impostazione richiamata con la fonte primaria;
- in ogni caso, a parità di rango, costituivano *lex specialis* i DD.MM. nn. 754 e 458 del 2025, 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, infatti, aveva previsto una prova nazionale uguale per tutti proprio per evitare disparità di trattamento tra candidati in relazione all'esito di prove locali, sulle quali poi la graduatoria avrebbe dovuto essere formata.

**A) Sugli effetti derivanti dai motivi che potrebbero portare
all'annullamento e in particolare dal V al VII**

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

Posto che è stata la stessa Amministrazione ministeriale a 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, la ricorrente non ha 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 dell'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, 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 coloro che sono stati ammessi con un

18 conseguito in una sola materia e con esito nullo nelle altre due. 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. Il caso specifico del ricorrente dimostra in

virtù di una specifica tabella in atti, anche il superamento della c.d. prova di resistenza. L'assenza degli ausili previsti e specifici per la disabilità dell'istante (Tabelle, formulari etc) ha determinato risposte errate e la perdita di tempo in plurime domande. In atti e su più prove si dimostra il superamento della c.d. soglia del 18 e che avrebbe, come documentato nella relazione in atti, il collocamento in graduatoria.

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 delibazione dei diversi motivi:

1) 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;

2) 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.;

3) 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.

Con vittoria di spese e compensi di difesa di cui i legali si dichiarano antistatari.

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, le istanze di costituzionalità, risarcitorie, cautelari e istruttorie e le conclusioni, il presente atto è composto di n. 35 pagine e rientra dunque nei limiti dimensionali prescritti.

Roma, 4 febbraio 2026.

Avv. Santi Delia

Avv. Michele Bonetti