

ON.LE TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

SEDE DI ROMA

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

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

contro

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

per l'annullamento, previa adozione di misura cautelare,

- del Decreto Ministeriale n. 418 del 30-05-2025, avente ad oggetto il “*Decreto ministeriale recante la disciplina di attuazione delle nuove modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico in Medicina e Chirurgia, Odontoiatria e Protesi Dentaria e Medicina Veterinaria – a.a. 2025-2026*”;
- dell'allegato n. 1 “*Procedure per l'iscrizione al semestre filtro dei corsi di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, odontoiatria e protesi dentaria e medicina veterinaria*” al Decreto Ministeriale n. 418 del 30-05-2025;
- dell'allegato n. 2 “*Modalità di svolgimento degli esami di profitto del semestre filtro*” al Decreto Ministeriale n. 418 del 30-05-2025;
- dell'allegato “*Syllabus Chimica e Propedeutica Biochimica*” al Decreto Ministeriale n. 418 del 30-05-2025;
- dell'allegato “*Syllabus_BIOLOGIA*” al Decreto Ministeriale n. 418 del 30-05-2025;
- dell'allegato “*Syllabus_fisica*” al Decreto Ministeriale n. 418 del 30-05-2025, comprensivo di “*errata corrige*” del 24.06.2025;

- del Decreto Ministeriale n. 557 del 04-08-2025 recante ad oggetto “*Modifica della penalizzazione delle risposte errate negli esami del semestre aperto per i corsi di laurea in Medicina e chirurgia, Odontoiatria e protesi dentaria e Medicina veterinaria*”, a mezzo del quale è stata apportata una modifica dell’articolo 6, comma 1, del D.M. 30 maggio 2025, n. 418;
- del D.M. n. 754, del 20 ottobre 2025, recante “*Misure di semplificazione procedurale di cui all'Allegato 2, del D.M. 30 maggio 2025, n. 418*”;
- del Decreto Ministeriale n. 431 del 20-06-2025 recante ad oggetto “*Contributo forfettario e termini iscrizione al semestre aperto, nonché date degli appelli degli esami per l’accesso ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico in Medicina e chirurgia, Odontoiatria e protesi dentaria e Medicina veterinaria a.a. 2025-2026*”;
- dell’allegato al Decreto Ministeriale n. 431 del 20-06-2025 recante ad oggetto “*Informativa sul trattamento dei dati personali (articoli 13 e 14 del Regolamento UE 679/2016)*”;
- del Decreto Ministeriale n. 447 dell’11-7-2025, avente ad oggetto le “*Modalità di fruizione dei benefici del diritto allo studio in relazione alla riforma di cui al D. Lgs. n. 71 del 15 maggio 2025*”;
- del Decreto Ministeriale n. 454 del 16-07-2025, avente ad oggetto “*Definizione criteri per la formazione delle graduatorie di merito nazionali e modalità assegnazione sedi universitarie agli studenti di cui al D.Lgs. n. 71 del 15 maggio 2025 - aa 2025/2026*”;
- dell’allegato 1 al Decreto Ministeriale n. 454 del 16-07-2025, avente ad oggetto “*Graduatorie di merito studenti dei Paesi UE e non UE residenti in Italia*”;
- dell’allegato 2 al Decreto Ministeriale n. 454 del 16-07-2025, avente ad oggetto “*Graduatorie di merito studenti dei Paesi non UE residenti all’estero*”;
- dell’allegato 3 al Decreto Ministeriale n. 454 del 16-07-2025, avente ad oggetto “*Graduatoria di merito dei corsi affini di cui all’art. 8, D.M. n. 418/2025 e disciplina degli studenti di cui all’art. 7, comma 3, D.M. n. 418/2025*”;
- del Decreto ministeriale n. 599 del 07-08-2025, avente ad oggetto “*Definizione*

modalità contenuti prova di ammissione ai corsi di laurea magistrale in Medicina e Chirurgia, Odontoiatria e protesi dentaria e Medicina veterinaria in lingua inglese– a.a. 25/26 nonché dei posti disponibili per l’ammissione a tali corsi”;

- del Decreto ministeriale n. 600 del 07-08-2025, avente ad oggetto “*Definizione posti disponibili corsi laurea magistrale a ciclo unico in Medicina e chirurgia (LM-41), Odontoiatria e protesi dentaria (LM-46) e Medicina veterinaria (LM-42), a.a. 25/26, lingua italiana, destinati a studenti dei Paesi UE e dei Paesi non UE*” e delle allegate tabelle;

- della tabella allegata al Decreto ministeriale n. 600 del 07-08-2025 e avente ad oggetto “*Posti per l'accesso al corso di laurea magistrale in 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 Studenti dei paesi non UE residenti all'estero a.a. 2025/2026*”;

- del Decreto Ministeriale n. 1115 del 22-12-2025 avente ad oggetto: “*Definizione di ulteriori criteri per la formazione delle graduatorie di merito nazionali e dei criteri per lo svolgimento delle prove di recupero di Crediti formativi universitari-CFU durante il semestre filtro di cui al D.Lgs. n. 71 del 2025 - aa 25/26*”;

- dell'allegato 1 del Decreto Ministeriale n. 1115 del 22-12-2025 avente ad oggetto “*Graduatorie di merito studenti dei Paesi UE e non UE residenti in Italia*”;

- dell'allegato 2 del Decreto Ministeriale n. 1115 del 22-12-2025 avente ad oggetto “*Graduatorie di merito studenti dei Paesi non UE residenti all'estero*”;

- dell'allegato 3 del Decreto Ministeriale n. 1115 del 22-12-2025 avente ad oggetto “*Graduatoria di merito dei corsi affini di cui all'art. 8, D.M. n. 418/2025 e disciplina degli studenti di cui all'art. 7, comma 3, D.M. n. 418/2025*”;

- dell'Avviso del 29 agosto 2025 avente ad oggetto la “*Rettifica Tabella B posti UE e non UE Italia e posti extra UE*”;

- delle linee guida per gli esami del semestre aperto del 16 ottobre 2025;

- degli Esiti delle prove del semestre aperto sostenute da parte ricorrente nei due

appelli nazionali (primo appello 20 novembre 2025; secondo appello 10 dicembre 2025), nonché tutti gli atti presupposti e connessi: verbali delle commissioni di vigilanza e/o d'esame, moduli risposta, schede punteggio, criteri/parametri di correzione, tracciati informatici e ogni altro atto o determinazione che abbia inciso sull'attribuzione dei punteggi individuali, ove e in quanto lesivi;

- della Nota informativa MUR dell'8 gennaio 2026 (vademecum/indicazioni operative post-graduatoria), per quanto occorra;

- della Graduatoria nazionale nominativa (articolata in nove sezioni) relativa all'accesso ai corsi di area medica (con specifico riferimento a Odontoiatria e protesi dentaria, 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 Odontoiatria e protesi dentaria, 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 Odontoiatria e protesi dentaria, a.a. 2025/2026), pubblicata nell'area riservata University a decorrere dal 28 gennaio 2026, nonché tutti gli atti di scorrimento, assegnazione sedi, rettifiche e aggiornamenti conseguenti e/o connessi, ove e in quanto lesivi;

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

- delle votazioni degli esami sostenuti in data 20 novembre 2025 e pubblicati sul portale University in data 3 dicembre 2025; delle votazioni degli esami sostenuti in data 10 dicembre 2025 e pubblicati sul portale University in data 23 dicembre 2025; di tutti i comportamenti e atti (mail, lettere formali etc.) inoltrati all'istante e censurati

nel presente atto e del bando resistente e di tutta la documentazione universitaria e ministeriale in atti sulla peculiare situazione di parte ricorrente;

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

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

- del Bando di ammissione ai CdL in Odontoiatria e protesi dentaria delle Università in epigrafe;

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

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

- dei verbali di correzione dei compiti;

- dei verbali della Commissione del concorso dell'Ateneo ove parte ricorrente ha svolto le prove di ammissione e di quelli delle sottocommissioni d'aula;

- del D.M. non conosciuto con il quale si sarebbe costituito il Tavolo di lavoro per la proposta di definizione, a livello nazionale, delle modalità e dei contenuti delle prove di ammissione ai corsi di laurea e di laurea magistrale a ciclo unico di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), della L. n. 264/1999, anche in conformità alle direttive dell'Unione Europea;

- dell'elenco delle sedi rimaste vacanti all'esito della prima assegnazione reso noto sul sito University in data 16 gennaio 2026;

- del decreto ministeriale e di tutti gli atti sottesi e connessi o non conosciuti con cui è stata nominata una commissione di esperti per la predisposizione e validazione delle

domande;

-del diniego tacito di ammissione e di ogni altro atto prodromico, connesso, successivo e consequenziale, ivi inclusi i provvedimenti di diniego/inerzia su eventuali istanze di accesso o rettifica e ogni atto comunque lesivo, ancorché non conosciuto e comunque depositato in atti e da intendersi impugnato anche se non specificatamente impugnati, nella parte in cui lede gli interessi del ricorrente e in parte qua e nella parte in cui occorrer possa.

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

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

ABSTRACT

La studentessa, come da documentazione versata in atti, ha già sostenuto due prove di esame in Chimica e Fisica, conseguendo per il primo la votazione di 22 e per il secondo addirittura 30 con lode, presso il corso di laurea in Farmacia, nello stesso Ateneo presso cui ha sostenuto anche il “semestre filtro”. La stessa studentessa, al primo appello, ha conseguito nelle prove del semestre filtro: 16,3 in chimica, 13,9 in biologia e 15 in fisica al primo appello; 17,3 in chimica, 12 biologia e 14 in fisica al secondo appello. Ne deriva un punteggio complessivo pari a 46,2 punti, dunque numericamente superiore a quello riportato da migliaia di candidati utilmente collocati in graduatoria. Ciononostante, parte ricorrente risulta integralmente esclusa tanto dall'accesso al corso di laurea in Medicina quanto dall'accesso ai corsi affini. Il dato assume rilievo ancora maggiore ove si consideri che, dei voti conseguiti, ben due sono prossimi alla soglia del 18 e risultano, dunque, aver un peso molto diverso rispetto alle sufficienze inferiori ad esempio a 10. A fronte di un sistema che avrebbe dovuto fondarsi sul punteggio complessivo ottenuto nelle tre prove, si registrano situazioni nelle quali candidati con punteggio reale complessivo pari a 46,2 risultano esclusi, mentre risultano ammessi soggetti con punteggi reali pari a 19,4 (pari al

punteggio dell'ultimo ammesso), cui sono stati sommati bonus premiali virtuali di circa 100 punti, introdotti per la prima volta con il D.M. del 22 dicembre, in assenza di una espressa base legislativa. La scelta ministeriale ha, di fatto, premiato candidati che, per mera casualità statistica o per specifica attitudine settoriale, abbiano conseguito risultati elevati in una sola disciplina, risultando invece gravemente insufficienti o addirittura privi di valutazione nelle altre. In una selezione fondata su punteggi complessivi “secchi”, parte ricorrente - con 46.2 punti - risulterebbe indubbiamente più meritevole di candidati collocati in fasce superiori con punteggi di 23 o 24 in due prove e punteggi pari a zero o comunque estremamente bassi nella terza. Non essendo allo stato conoscibili i punteggi degli ammessi nelle altre prove, ove occorra si chiede disporsi idonea istruttoria sul punto deducendo come per tabulas e nella fase cautelare di cui ci si occupa parte resistente superi la prova di resistenza rispetto all'ultimo degli ammessi con 19,4. 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. Parte ricorrente si è cimentata con le prove di ammissione del c.d. semestre filtro, chiedendo di immatricolarsi al Corso di laurea magistrale a ciclo unico in Odontoiatria - accesso programmato nazionale, con semestre filtro. Parte ricorrente non è in graduatoria e non è menzionato nelle nove categorie inserite e create con il Decreto Ministeriale del 22 dicembre 2025 che in questa sede si impugna. Ad oggi l'ultimo della graduatoria nazionale di odontoiatria ha il punteggio di 18 ed è iscritto a Tor Vergata (sesta scelta della ricorrente) dove sono stati banditi complessivamente 82 posti e rimangono ancora ben 28 posti liberi.

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-isritti 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.

Emblematico è il caso del corso di laurea per cui è causa, ovverosia di Odontoiatria e protesi dentaria, per il quale sono stati banditi 1.664 posti complessivi, comprensivi di quelli riservati agli studenti stranieri, di cui 550 presso atenei privati. A fronte di 1.164 posti statali, solo 287 studenti hanno conseguito le tre sufficienze; anche includendo gli studenti con crediti formativi inferiori, **sono rimasti vacanti almeno 157 posti**, considerando che l'ultimo studente in graduatoria con una sola sufficienza risulta collocato alla posizione n. 1051. Per tale corso permangono dunque almeno 157 posti liberi, dato che non include le successive rinunce, notoriamente frequenti

nelle sedi meno ambite. Tale numero equivale alla programmazione complessiva di numerose facoltà italiane di Odontoiatria (ad esempio Bari 28 posti, Cagliari 25, Catania 25, Catanzaro 18). 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 per il punteggio comunque inferiore alla sufficienza non ha in alcun modo beneficiato di tale provvedimento ampliativo subendo, dunque, paradossali ed illegittime penalizzazioni prive di alcun riferimento alle precedenti regole di concorso e, in generale, al merito che ogni selezione dovrebbe mirare a perseguire. Un metodo di studio che, all'evidenza, ha dato vita ad un esito non effettivamente conforme all'impegno messo in campo.

In tale contesto, l'effetto concretamente prodotto dalla disciplina ministeriale si traduce, per parte ricorrente, in una vera e propria distorsione, determinando una esclusione irragionevole e sproporzionata rispetto al livello complessivo di preparazione dimostrato.

Ne deriva che le scelte ministeriali adottate risultano, nella parte in cui incidono sulla posizione di parte ricorrente, affette da manifesta illogicità, irragionevolezza e sproporzione, oltre che da violazione dei principi di par condicio e di affidamento, atteso che il sistema selettivo originariamente conosciuto dai candidati era fondato

sulla valorizzazione del punteggio complessivo e non sull'attribuzione ex post di premialità sganciate dalla valutazione globale della preparazione.

MOTIVI

I. VIOLAZIONE DEI PRINCIPI CHE GOVERNANO LE PROCEDURE SELETTIVE PUBBLICHE – VIOLAZIONE DELLA FUNZIONE TIPICA DELLA PROVA SELETTIVA – DUPLICAZIONE IRRAGIONEVOLE DELLA VERIFICA DEL MERITO – VIOLAZIONE DELLA PAR CONDICIO – VIOLAZIONE DELLA L. 264/1999 – VIOLAZIONE DELLA L. 148/2002 – ILLEGITTIMITÀ DELLA NORMATIVA MINISTERIALE E REGOLAMENTARE NELLA PARTE IN CUI CONSENTE IL SOLO ESONERO DALLA FREQUENZA SENZA PREVEDERE L'ACCESSO IN SOVRANNUMERO – ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA, IRRAGIONEVOLEZZA, CONTRADDITTORIETÀ DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA, TRAVISAMENTO DEI PRESUPPOSTI E INGIUSTIZIA MANIFESTA.

Come innanzi esposto nella parte in fatto, parte ricorrente risulta immatricolata, presso lo stesso Ateneo in cui ha sostenuto il semestre filtro, alla facoltà di Farmacia. In tale sede ha già avuto modo di sostenere sia l'esame di Chimica con 22, sia Fisica addirittura con 30 e lode. Si vuole evidenziare come, la disciplina applicata al caso di specie, si pone in contrasto con i principi generali che governano le procedure selettive pubbliche nella parte in cui sottopone indiscriminatamente alla verifica selettiva del c.d. "semestre filtro" soggetti che risultano già aver acquisito le competenze richieste dalla selezione e che risultano già in possesso di percorsi formativi universitari caratterizzati dal superamento di esami pienamente sovrapponibili, sotto il profilo contenutistico e scientifico, a quelli oggetto della selezione stessa. Nel sistema delle procedure pubbliche selettive la prova concorsuale non ha natura meramente formale, ma è funzionalmente diretta all'accertamento di un requisito sostanziale, ossia la capacità del candidato di affrontare uno specifico percorso formativo o professionale. Ne consegue che, una volta che tale verifica sia stata già effettuata attraverso il superamento di esami universitari aventi contenuto scientifico sovrapponibile, l'imposizione di un'ulteriore prova selettiva identica nella funzione si traduce in una duplicazione priva di autonoma giustificazione amministrativa. Nel caso in esame, parte ricorrente ha già sostenuto nonché superato esami universitari aventi contenuto scientifico sovrapponibile, sotto il profilo delle materie oggetto di verifica (al netto della prova di Fisica), delle modalità di

accertamento del livello culturale scientifico di base, e ha già sostenuto esami universitari nelle medesime discipline oggetto del semestre filtro, con conseguente accertamento già avvenuto del livello di preparazione richiesto. In tale contesto, l'imposizione di una nuova verifica selettiva generalizzata non risponde ad alcuna esigenza istruttoria concreta, né ad una esigenza reale di tutela della qualità formativa, ma si risolve in una mera reiterazione procedurale, in contrasto con i principi di economicità, efficacia e buon andamento dell'azione amministrativa. Sotto il profilo sistemico, la disciplina contestata determina una evidente frattura nella coerenza del sistema selettivo pubblico, in quanto, da un lato, riconosce la validità sostanziale di verifiche svolte in sede universitaria, consentendo il riconoscimento dei CFU e l'esonero dalla frequenza, mentre, dall'altro lato, disconosce verifiche universitarie già sostenute con esito positivo, aventi natura sostanziale di accertamento del medesimo livello di preparazione. Tale assetto integra una evidente contraddittorietà dell'azione amministrativa, in quanto attribuisce maggiore rilevanza a verifiche non standardizzate rispetto a esami universitari già sostenuti, con conseguente violazione della logica sistemica della selezione pubblica. Deve inoltre rilevarsi come la funzione del sistema selettivo non sia quella di reiterare indefinitamente la verifica delle medesime competenze, bensì quella di selezionare i candidati in base al possesso sostanziale delle stesse. Diversamente opinando, il sistema degenererebbe in una logica meramente formalistica, sganciata dalla reale verifica del merito e incompatibile con i principi che governano l'azione amministrativa. Nel caso di specie, l'Amministrazione non ha svolto alcuna istruttoria individualizzata volta a verificare la concreta sovrapponibilità dei percorsi formativi già svolti, il livello effettivo delle competenze già certificate attraverso il superamento di esami universitari nelle medesime discipline oggetto della selezione. L'applicazione automatica e indifferenziata del meccanismo selettivo integra pertanto un evidente difetto di istruttoria e un travisamento dei presupposti di fatto. Sotto ulteriore e decisivo profilo, risulta illegittima la normativa ministeriale e regolamentare nella parte in cui, pur riconoscendo la validità sostanziale delle competenze già maturate

attraverso il riconoscimento dei CFU e la conseguente possibilità di esonero dalla frequenza degli insegnamenti, nega tuttavia l'effetto giuridico naturale di tale riconoscimento, ossia la possibilità di accesso al corso anche in sovrannumero. Tale assetto determina un'insanabile contraddizione logico-sistematica, poiché l'Amministrazione, da un lato, riconosce che il candidato possiede già le competenze oggetto del semestre filtro, tanto da consentirgli l'esonero dalla frequenza, e, dall'altro lato, nega l'accesso al percorso formativo, trasformando la selezione da strumento di verifica del merito a mero strumento di contenimento numerico. La disciplina in tal modo si pone in contrasto con la ratio della L. 264/1999, ancora vigente per la parte della programmazione, che consente la programmazione degli accessi in funzione di esigenze organizzative e di sistema, ma non legittima la duplicazione irragionevole della verifica del merito né la compressione irragionevole della valorizzazione di competenze già accertate in sede pubblica o universitaria. Analogamente, la disciplina si pone in contrasto con la L. 148/2002, nella parte in cui riconosce alle Università il potere di valutare l'equivalenza sostanziale dei percorsi formativi e dei crediti maturati, poiché la limitazione degli effetti di tale riconoscimento al solo esonero dalla frequenza svuota di contenuto sostanziale il meccanismo stesso di riconoscimento. Laddove l'Amministrazione riconosce la sostanziale equivalenza formativa dei percorsi già svolti, non può legittimamente negare ogni effetto sul piano dell'accesso, pena la trasformazione del riconoscimento dei CFU in un istituto meramente formale e privo di reale efficacia giuridica. Sotto ulteriore profilo, la disciplina determina una irragionevole compressione del principio meritocratico, nella misura in cui sottopone a nuova selezione soggetti che hanno già dimostrato attraverso percorsi universitari già completati o parzialmente completati con esito positivo, il possesso delle competenze richieste, con conseguente alterazione della logica stessa della selezione pubblica, che deve essere funzionale alla verifica del merito e non alla sua reiterazione. Ne consegue che l'applicazione indiscriminata del meccanismo selettivo del semestre filtro anche nei confronti di soggetti già in possesso di esami universitari nelle medesime discipline si pone in contrasto con i

principi di ragionevolezza, proporzionalità, coerenza dell'azione amministrativa e funzione tipica delle procedure selettive pubbliche, risolvendosi in una limitazione meramente formale e non sostanziale dell'accesso agli studi universitari e, conseguentemente, dell'accesso alle professioni mediche. In tale prospettiva, una volta che l'Amministrazione - direttamente ovvero attraverso il sistema universitario - abbia riconosciuto la sostanziale equivalenza delle competenze già maturate dal candidato, quantomeno attraverso la conseguente possibilità di esonero dalla frequenza, l'unica soluzione sistematicamente coerente con tale riconoscimento risulta essere la previsione di forme di accesso che tengano conto del livello di qualificazione già accertato, ivi compresa l'ammissione in sovrannumero e il riconoscimento dei crediti formativi. La disciplina ministeriale risulta ulteriormente illegittima nella parte in cui, pur riconoscendo la validità sostanziale delle competenze già maturate (consentendo l'esonero dalla frequenza), nega tuttavia l'effetto logico-sistematico di tale riconoscimento, ossia l'ammissione al corso anche in sovrannumero. Tale assetto determina una evidente contraddizione intrinseca del sistema normativo, poiché riconosce la validità sostanziale delle competenze pregresse, ma nega l'effetto giuridico naturale di tale riconoscimento. Laddove l'Amministrazione riconosce che il candidato possiede già le competenze oggetto del semestre filtro, non può legittimamente negare l'accesso al corso limitandosi a concedere un mero esonero dalla frequenza. Diversamente, il sistema si risolve in una selezione meramente numerica e non meritocratica, in contrasto con la ratio della L. 264/1999, legge vigente almeno sulla parte della programmazione. L'eventuale ammissione in sovrannumero, infatti, non altera la funzione programmatoria del sistema di accesso, in quanto riferita a soggetti che hanno già dimostrato il possesso delle competenze oggetto della selezione e che, pertanto, non incidono sulla funzione sostanziale della procedura selettiva, ma semmai evitano una irragionevole duplicazione della verifica del merito. Il diniego automatico di ogni forma di accesso alternativa, ivi compreso l'ingresso in sovrannumero, a fronte del riconoscimento della sostanziale equivalenza formativa, integra pertanto un evidente vizio di

irragionevolezza e difetto di istruttoria, oltre che una intrinseca contraddittorietà dell'azione amministrativa. Sotto ulteriore profilo, in presenza di percorsi formativi già riconosciuti come sostanzialmente equivalenti ovvero di prove selettive pubbliche già superate, grava sull'Amministrazione un onere di motivazione rafforzata della normativa ministeriale in ordine alle ragioni per le quali tali verifiche non possano ritenersi idonee ai fini dell'accesso al corso, non potendo ritenersi sufficiente un mero richiamo automatico alla disciplina generale dell'accesso programmato. In difetto di una puntuale motivazione circa la non equivalenza sostanziale delle competenze già accertate, l'applicazione automatica del meccanismo selettivo si risolve in una irragionevole reiterazione della verifica del merito e in una compressione non proporzionata delle posizioni giuridiche soggettive coinvolte. In conclusione, la disciplina applicata risulta illegittima nella parte in cui sottopone indiscriminatamente alla selezione del semestre filtro soggetti che hanno già maturato, attraverso percorsi universitari affini, crediti formativi sostanzialmente sovrapponibili agli insegnamenti oggetto della selezione. Nel sistema universitario, il riconoscimento dei CFU presuppone necessariamente una equivalenza sostanziale di contenuti formativi. Ne consegue che, ove tale equivalenza venga riconosciuta ai fini dell'esonero dalla frequenza, non può essere negata ai fini dell'accesso al corso.

II. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA L. N. 26/25 E DEL D. LVO N. 171/25 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.

Le modifiche effettuate dal Ministero presentano un'evidente ratio comune: superare la soglia preclusiva di legge (e della stessa *lex specialis*) legata all'esistenza della sufficienza piena nei tre esami, al fine di evitare che i posti banditi rimanessero vacanti. Tuttavia, prendere atto di non aver potuto coprire tutti i posti banditi, stante l'assenza di candidati che abbiano "conseguito tutti i CFU", non conduce ad una soluzione che valorizzi il conseguimento di un solo esame. Gli esami del primo

semestre sono tre e non uno soltanto, ragion per cui la soluzione individuata risulta contraddittoriamente illogica. Ben si poteva - recte, si doveva - graduare i candidati sulla base del mero punteggio conseguito. Ciò anche al fine di evitare che componenti di aleatorietà o arbitrarietà della scelta adottata, peraltro a fronte della conoscibilità dei potenziali beneficiari della soluzione, potessero determinare vantaggi o svantaggi in capo ai candidati. I candidati avrebbero poi potuto essere onerati - come peraltro oggi è comunque imposto - del recupero dell'insegnamento o degli insegnamenti per i quali non fosse stata raggiunta la sufficienza. Ciò che si intende affermare è che regole che apparivano corrette e ragionevoli - e, soprattutto, conformi alla legge - a fronte di un impianto complessivo caratterizzato da coerenza tra i diversi precetti, oggi risultano clamorosamente illegittime, avendo inciso su aspetti che minano la coerenza complessiva del sistema.

II.1. Il tema del bonus fasce. Gli effetti di tali mutamenti non hanno determinato soltanto la perdita di chance, ma hanno prodotto effetti concreti e documentalmente verificabili, rendendo evidente l'incidenza della violazione dei principi di par condicio già richiamati. I principi già diffusamente richiamati con riguardo ai motivi inerenti l'incidenza postuma sulle regole di concorso nascono dalla consapevolezza dell'impossibilità di individuare ex post quanti e quali siano i soggetti lesi ed escludono, in radice, la possibilità di modificare ex post le regole concorsuali, essendo impossibile rendicontare successivamente quante e quali siano le posizioni violate. È evidente che la soluzione ministeriale abbia, nell'intento, cercato di tutelare soggetti in possesso di astratte condizioni di merito superiori. Il punto, tuttavia, è che tale merito è stato maturato nell'ambito di una prova caratterizzata da regole di svolgimento differenti e, come tale, non comparabile né spendibile.

II.1.1. La graduatoria avrebbe dovuto basarsi esclusivamente sul “punteggio conseguito negli esami di profitto del semestre filtro” e non poteva, dunque, essere foriera di bonus di alcun tipo.

A ben vedere, a fronte di un punteggio complessivo sui tre esami — sul quale l'intera selezione avrebbe dovuto basarsi — si registrano candidati, come parte ricorrente, che

hanno conseguito 46,2 punti, esclusi a fronte di soggetti con appena 30 punti reali e centinaia di punti virtuali, introdotti per la prima volta il 22 dicembre dal Ministero, in assenza di qualsiasi copertura legislativa. Tale scelta ha, di fatto, premiato candidati che, anche solo casualmente o per mere attitudini, hanno assunto scelte al buio, comunque prive di rilievo rispetto al merito “secco” della selezione. Il Ministero ha, dunque, ridisegnato un concorso diverso da quello previsto dalla legge delega e al quale i candidati si erano sottoposti, introducendo regole intimamente incompatibili con quelle originarie.

II.1.2. La selezione, in ogni caso, non poteva basarsi su criteri imponderabili quali il bonus fasce. *“Palesemente illogico ed irrazionale un sistema che, di fatto, comporta una compressione del diritto allo studio dei più capaci e meritevoli a vantaggio di altri studenti meno capaci e meritevoli, sulla base non già di parametri di formazione e preparazione — quali sono quelli acclarati da un determinato punteggio conseguito in esito ad una prova unica — ma del mero caso fortuito”* derivante dall’attribuzione di un bonus legato a fattori non totalmente dipendenti dalla prova (T.A.R. Bari, Sez. I, 23 agosto 2006, n. 3051). Ogni diversa opzione, essendo fondata sul mero dato casuale, risulta illegittima e suscettibile di determinare effetti aberranti, quali quello subito dalla ricorrente, postergata rispetto a candidati che hanno conseguito punteggi reali inferiori. Analogamente, il Consiglio di Stato ha evidenziato come, in simili sistemi, l’ammissione al corso di laurea rischi di dipendere non dal merito del candidato, ma da fattori casuali e aleatori (Cons. Stato, Sez. VI, ord. 18 giugno 2012, n. 3541). La scelta del Ministero risulta, quindi, in contrasto con ogni criterio di proporzionalità e ragionevolezza.

II.2. Effetti delle illegittimità. Accertata l’illegittimità del bonus fasce, la conseguenza è inevitabilmente quella di selezionare i candidati sulla base di punteggi “secchi”. Con tale metodo, parte ricorrente, con 46.2 punti, risulta certamente più meritevole di candidati collocati in fasce superiori con punteggi di 19,4 (rectius 119,4, cento punti di bonus e un solo esame con un 19 striminzito...). Non conoscendo i punteggi completi degli ammessi, si chiede, ove occorra, istruttoria sul punto, con

ordine al Ministero di elaborare una graduatoria basata sui punteggi reali, al netto dei bonus. Il Consiglio di Stato, in casi analoghi, ha già disposto la riformulazione virtuale delle graduatorie ai fini dell'eventuale ammissione in sovrannumero (Cons. Stato, Sez. VI, ord. 23 febbraio 2017, n. 783).

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

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

Le idoneità che altri soggetti hanno ottenuto con i criteri postumi indicati dal Ministero non sono, all'evidenza, in quanto qui contestati, indice di corretta valutazione dell'inidoneità ai fini dell'attribuzione dei posti a scorrimento.

III.2. Inoltre, come risulta dalle tabelle che si depositano, sussistono delle incongruenze su cui si chiede uno specifico chiarimento e presa di posizione da parte dell'Amministrazione resistente, relativamente ai posti non assegnati e, dunque, vacanti. I posti previsti dal D.M. n. 600 del 7 agosto 2025 per le università statali, sono 1164. Alla data dell'8 gennaio veniva pubblicata la prima graduatoria comprensiva di 1051 candidati di cui 995 assegnati e gli altri in attesa. Alla successiva pubblicazione del 21 gennaio venivano assegnati ulteriori 41 candidati. Alla data del 28 gennaio, infine, risultavano assegnati complessivamente solo 1007 candidati. **Permangono, dunque, ben 157 posti liberi e non assegnati a tutt'oggi.**

Sul punto si precisa che sussistono posti liberi nelle prime sedi opzionate dalla ricorrente. Tra le altre si cita la sede di Bologna, terza opzione della ricorrente, dove a fronte di 39 posti complessivamente banditi risultano ancora 2 posti liberi, dell'Ateneo di Perugia, quarta sede della ricorrente, dove a fronte di 30 posti banditi risultano ancora 3 posti liberi, dell'Ateneo Sapienza – Università di Roma, quinta opzione, dove a fronte di 61 posti banditi risultano ancora 2 posti liberi e dell'Ateneo di Tor Vergata dove, a fronte di 82 posti banditi risultano a tutt'oggi ben 28 posti liberi e disponibili.

III.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 parola (Sez. III bis, 13 ottobre 2016 n. 06223/2016) in quanto successivamente il Ministero si è sempre adeguato occupando tutti i posti in graduatoria.

III.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).

III.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**).

III.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).

IV. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 3 E 6 L.N. 241/90 E DEGLI ARTT. 3 E 4 L. 2 AGOSTO 1999 N. 264. ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI ADEGUATA ISTRUTTORIA E DI CONGRUA MOTIVAZIONE E PER ILLOGICITÀ MANIFESTA. SVIAMENTO DALLA CAUSA TIPICA.

La stima del fabbisogno, secondo le indicazioni dell'Accordo Stato Regioni, dovrebbe comunque consentire di bandire almeno **1559 (a fronte dei 1164 posti statali banditi). Non ingannino gli ulteriori 550 posti presso gli Atenei privati che non sono largamente coperti per le altissime tasse imposte.** In disparte il fatto che,

come si vedrà, tale stima del fabbisogno è errata ed irrealistica, quanto meno tali posti non potevano non essere coperti dalla programmazione statale. Tali posti devono essere assegnati a parte ricorrente che ha spiegato apposito motivo, impugnando nei modi e termini di legge gli atti della procedura.

Si dimentica, infatti, che all'art. 1 della L.n. 264/99 la ragione della programmazione è data dal rispetto degli standard comunitari e non solo del fabbisogno (introdotto solo all'art. 3; ove si dispone che il M.U.R. provveda alla “determinazione annuale (...) del numero di posti a livello nazionale (...) sulla base della valutazione dell'offerta potenziale del sistema universitario, tenendo anche conto del fabbisogno di professionalità del sistema sociale e produttivo”). Il senso della disposizione è “*ambivalente*” e rappresenta, a parere di chi scrive, una vera e propria valvola di sicurezza a tutela del diritto allo studio costituzionalmente garantito. Ove il fabbisogno di professionalità del sistema sociale e produttivo (di matrice comunitaria e che tiene conto del settore privato, evidentemente) sia inferiore rispetto all'offerta potenziale del sistema universitario è evidentemente quest'ultima a prevalere, non essendovi alcuna ragione per consentire la compressione del diritto allo studio costituzionalmente garantito. L'istruzione erogata dagli Atenei risulterà conforme alle indicazioni ed agli standard imposti dal diritto comunitario ed il fabbisogno di professionalità totalmente (ma anche in maniera sovrabbondante, è indifferente ai fini della presente analisi e della *ratio* legislativa) soddisfatto. **Ove, al contrario, come oggi avviene**, il fabbisogno fosse superiore, dovendosi tutelare comunque il bene salute (superiore secondo C.G.E. Sez. Grande, 13 aprile 2010, C 73/08), anche il numero dei posti, in deroga agli standard minimi, potrebbe essere aumentato. Ecco che, dunque, i due beni costituzionalmente garantiti riescono a trovare differente tutela a seconda delle circostanze contingenti.

IV.1. Ammesso, dunque, che anche per Odontoiatria ha senso guardare al fabbisogno giammai può bandirsi meno della stima oggi indicata in 1.559 (a fronte dei 1164 statali posti banditi).

Gli Atenei, come chiarito con la sentenza n. 5429/20 del Consiglio di Stato, dovevano essere sollecitati ad aumentare la loro offerta mentre qui, al contrario, il Ministero non ha affatto esercitato tale ruolo. Ed abbiamo visto, peraltro, che le delibere di Ateneo, ove fornite, non danno affatto spiegazioni serie (e conformi a Legge) e reali delle loro capacità formative. A fronte di tali singolari confessioni e motivazioni, il Ministero - nonostante le norme “gli impon[gano] altresì di valutare l’«... offerta potenziale del sistema universitario (sulla scorta dei parametri posti al co. 2 - NDE), *tenendo anche conto del fabbisogno di professionalità del sistema sociale e produttivo...*» (...), - **non può “predicare la supremazia dell’offerta formativa** (accogliendola acriticamente, n.d.r.) *rispetto al fabbisogno, posto che è l’una che deve tendere verso l’altro, negli ovvi limiti della ragionevole duttilità organizzativa del sistema universitario in sé e del dialogo cogli altri attori istituzionali (Min. salute, Regioni, organi del SSN e dei SSR, ordini professionali, ecc.), e non viceversa”* (Sez. VI, n. 5429/2020, cit.). Oggi, come allora, dunque, è evidente “l’assenza a priori di una puntuale istruttoria del MINISTERO per verificare se l’offerta fosse, o no, veritiera e congrua rispetto alle esigenze sottese al fabbisogno. In fondo, proprio l’interpretazione propugnata da detto Ministero è confessoria d’un atteggiamento che, prediligendo un astratto ideale d’Università che deve formare i migliori laureati ed evitare affollamenti e dispersione scolastica, non rende giustizia né a se stesso (il Ministero deve sempre garantire che il sistema universitario raggiunga tali obiettivi in base alle risorse di volta in volta disponibili), né alle istanze sociali e professionali dei territori, né alle Università (le quali, pur nella loro autonomia, devono assicurare, tra l’altro, un’adeguata flessibilità organizzativa in continuo divenire nei servizi da rendere). E tal atteggiamento, a sua volta, denota pure come non vi sia stata quell’attento contemperamento paritario tra fabbisogno ed offerta formativa, tant’è che questa resta ancor oggi inferiore al documentato fabbisogno di medici e odontoiatri indicato nella Conferenza Stato-Regioni-Prov. auton.” (Sez. VI, n. 5429/2020, cit.). A contrario, l’AGCM aveva già suggerito al Ministero come sollecitare gli Atenei in tale senso chiarendo che “in sede di

definizione del numero di posti disponibili da parte delle università con riferimento al problema delle esercitazioni, come dovrebbe essere considerata come necessaria l'adozione di un'organizzazione universitaria che ottimizzi l'utilizzazione delle poltrone odontoiatriche, permettendone l'uso da parte di più gruppi di studenti (prevedendo, ad esempio, anche turni per l'utilizzo della poltrona). Ciò permetterebbe corsi di laurea con un numero maggiore di studenti e quindi un maggiore confronto tra gli stessi, rendendo così possibile un miglioramento non solo della qualità dell'insegnamento ma anche dell'apprendimento"; dunque, dovrebbe essere onere degli Atenei sfruttare al meglio le dotazioni esistenti, anche attuando adeguate rotazioni tra gli studenti. A fronte della mancanza di specifiche motivazioni e "considerato che la dotazione tecnica risulta comunque necessaria per una parte dell'attività formativa, ossia per le esercitazioni pratiche, appare ragionevole ritenere che rapporti tra studenti e poltrone che prevedano una poltrona per uno studente non appaiono giustificati". I posti, dunque, per ciò solo, andrebbero raddoppiati ben potendo prevedersi (come dice l'AGCM e non noi) la turnazione.

IV.2. A monte, peraltro, ed a rendere ancora più ingiusto il numero dei posti bandito, vi è il fatto che lo stesso parametro del fabbisogno, che comunque come detto non è neanche rispettato, è stabilito a monte, per difetto, in maniera insensata. Vi è, infatti, un errore concettuale di fondo su cui la stima stessa si basa. La stima, difatti, è basata sul fabbisogno pubblico solo nazionale di odontoiatri mentre tutti sappiamo che per il 100% (o 95% come dice il tavolo tecnico) gli odontoiatri sono liberi professionisti. **E ciò nonostante non si tenga conto del fabbisogno privato e del mercato comunitario.** Il tavolo di cinque anni fa (l'ultimo disponibile) inaugura i lavori con la dichiarazione del Prof. Renzo che "sostiene che è necessario premettere che il 95% dei laureati esercita la professione in regime libero professionale...afferma, pertanto, che anche se il tavolo dovesse decidere che non si possono chiudere i corsi di laurea, di fatto l'ordine professionale ritiene il numero degli specializzati eccessivo". Secondo la rappresentazione di CAO FNMCEO, infatti, il fabbisogno di

odontoiatri è pari ad appena 970 posti complessivi ragion per cui tutti gli Atenei dovrebbero chiudere ed il mercato rimanere in mano a chi ha già studi professionali più o meno avviati. Ma ciò solo per il bene degli studenti che devono avere “adequate strutture” ove studiare...

IV.3. La didattica a distanza come ulteriore prova della sottoutilizzazione delle risorse. L'attuale programmazione viola l'art. 2 della L.n. 264/99 nella parte in cui dispone che *“la valutazione dell'offerta potenziale, al fine di determinare i posti disponibili tiene conto (...) c) delle modalità di partecipazione degli studenti alle attività formative obbligatorie, delle possibilità di organizzare, in più turni, le attività didattiche nei laboratori e nelle aule attrezzate, nonché dell'utilizzo di tecnologie e metodologie per la formazione a distanza”*. Gli Atenei, allo stato, ignorando tale parametro come se fosse meno importante degli altri, non hanno pressoché mai attivato *“l'utilizzo di tecnologie e metodologie per la formazione a distanza”*. Trattasi di un parametro che se 24 anni fa era imposto come principio di legge unitamente al numero dei tirocini attivabile (**molto più importante rispetto alle aule che è solo uno dei 5 parametri della lettera a)**), oggi, e comunque nell'ultimo decennio grazie ad un più capillare sfruttamento della rete, non solo doveva essere enfatizzato, ma addirittura incentivato.

IV.4. La sentenza del CDS sul fabbisogno comunitario (n. 4396/2013).

La stima nazionale è inoltre inadeguata non secondo questa difesa ma in conformità a quanto chiarito dal Consiglio di Stato. **Le stime del fabbisogno, infatti, sono state rese con riguardo SOLO all'ambito nazionale senza riferimento al mercato europeo** (Cons. Stato, Sez. VI, n. 4396/13).

IV.5. La presenza degli Ordini professionali al tavolo tecnico e la questione di legittimità costituzionale.

Come accennato il percorso che abbiamo descritto oltre al ruolo degli Atenei sulla disponibilità massima dei posti per i corsi che intende attivare, vede il coinvolgimento del Ministero della Salute che riceve le stime delle Regioni e degli Ordini Professionali sulle disponibilità rispetto al fabbisogno del sistema sociale e

produttivo. L'Antitrust ha più volte chiesto l'abrogazione dell'art 6-ter (comma aggiunto proprio con l'introduzione del numero chiuso nel 1999) del decreto legislativo n. 502 del 1992 perché anticostituzionale, ovvero lesivo del combinato disposto dell'art. 9, 33, 34 e 41 della Costituzione in ragione dell'interesse opposto all'ampliamento da parte degli Ordini professionali. Tale articolo, anche per le sue distorsioni pratiche messe in luce in ricorso, ove si evidenzia l'erroneità numerica delle istruttorie, è manifestamente incostituzionale nella parte in cui prevede la presenza e partecipazione degli Ordini Professionali o comunque di organismi con interessi di segno opposto all'ampliamento o con potenziale conflitto per la decisione da assumere sui dati numerici da fornire.

Nel caso di cui ci si occupa (odontoiatria) il dato è ancor più grave poiché la professione dell'odontoiatra è quasi tutta rimessa nelle mani dei privati. Si insiste pertanto nella declaratoria di incostituzionalità, anche parziale del predetto articolo, in quanto trattasi, anche per le innumerevoli censure e motivi di ricorsi proposti sulla istruttoria, di una questione non manifestamente infondata e rilevante, considerando la violazione del combinato disposto sul diritto allo studio e per la violazione dell'art 41 Cost. secondo cui "*L'iniziativa economica e privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana*". Ad essere violata per la gravità del fenomeno determinatosi è a nostro avviso anche la scelta del tipo di attività da svolgere e quello del suo concreto svolgimento, ovvero esattamente i due diversi momenti distinti dall'art. 41 Cost.

In subordine si spiegano i successivi motivi il cui interesse alla deliberazione è sottostante al precedente 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 ed esempio una scheda anagrafica <https://drive.google.com/file/d/162LvCUC-EunrTYx7cDlmd0pFNesz4-Bi/view?usp=sharing> e un modulo risposte https://drive.google.com/file/d/1QcX19O9YfuTtp5S2fhLJWy5ZH_w_yeVL/view?usp=sharing

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

- dal 2015 al 2024 viene aggiunto l'adesivo con codice numerico (nell'immagine sopra 915333155515315). I moduli rimangono analoghi ma le modalità di abbinamento cambiano. I candidati sono, difatti, dotati di etichette adesive numeriche che devono apporre sui moduli anagrafica e risposte in postazioni separate e lontane dalla commissione "urnando" immediatamente dopo l'apposizione di tali etichette i

fogli. La Commissione non può quindi mai sapere il codice attribuito ad un candidato che, senza alcun intervento della stessa, pesca i propri codici, li appone e “urna” il compito. **Proprio il fatto che le etichette erano poste in posizioni separate e a fine prova è elemento decisivo e caratterizzante della procedura. La Commissione difatti non doveva e non deve avere accesso a tali dati.**

Il correttivo viene ritenuto legittimo dalla giurisprudenza.

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

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

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

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

Nonostante l’ampio contenzioso ed un sistema che funzionava, come accennato, cambiando linee guida rispetto agli ultimi 10 anni, il Ministero ha diramato alle Commissioni di Ateneo istruzioni per tabulas lesive del principio dell’anonimato, eliminando tutti gli accorgimenti su cui si è pronunciata la Sezione consultiva dopo ampia ed approfondita istruttoria (Sez. II, par. 14 ottobre 2013, n. 4233). 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.

Ogni verbale conferma che *“ciascuno studente identificato accede all’aula previo riconoscimento e registrazione degli estremi del documento di identità e – dopo aver*

ricevuto dalla Commissione la propria scheda anagrafica precompilata, il foglio con 4 etichette di associazione adesive”.

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

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

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

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

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

Al momento della consegna del foglio risposte, infatti, il candidato lascerà il proprio compito alla Commissione che potrà (ri)visionare tale etichetta mancando la busta! È questo il terzo dei diversi momenti decisivi di abbinamento del codice segreto con il nome del candidato (il primo, come detto, è quello della consegna dell’anagrafica). I Commissari hanno fisicamente avuto innanzi il candidato e potuto abbinare il codice “segreto” al candidato stesso (così su fattispecie identica che si deposita e si richiama, T.A.R. Lazio, Sez. III bis, 29 novembre 2019, n. 13721). Non è dato comprendere, dunque, per quale ragione, rispetto al decennio passato, il momento di affissione delle etichette e la consegna non sia avvenuto in postazioni separate e la consegna dentro urne già chiuse o in busta. Come già stigmatizzato dal G.A. in merito alle precedenti prove di concorso *“tale modalità di ritiro delle buste contenenti i moduli validi per la determinazione del punteggio conseguito, ha reso inutili le procedure previste in*

via generale dal legislatore in relazione ad ogni procedura concorsuale nonché con riferimento alla prova in questione e dal bando di concorso, al fine di garantire il rispetto del principio di segretezza e la regola dell'anonimato e della par condicio dei concorrenti, che avrebbero dovuto essere identificati solo successivamente alla conclusione delle operazioni di correzione e di valutazione con la loro verbalizzazione)” (T.A.R. Catania, Sez. III, 28 agosto 2008, n. 1528; in termini Cons. Stato, Sez. II, par. 6 ottobre 2011, n. 3672). “Ne deriva la violazione del principio dell’anonimato quale effetto della conoscenza del codice identificativo della prova abbinato a ciascun candidato prima della co[rrezione] dei questionari con conseguente possibilità – quanto meno in astratto – della alterazione dei risultati, ad esempio attraverso l’annerimento delle caselle corrispondenti alle risposte corrette” (T.A.R. Sicilia, n. 457/12).

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. I tempi delle complesse indagini, infatti, dimostrano come sia assai difficile smascherare le organizzazioni criminali capaci di tali atti, ragion per cui **solo attraverso il complesso sistema di garanzie si può tentare di ridurre al minimo i rischi di inquinamento delle prove**. Le ragioni di tale necessità, sono state enfatizzate dalle stesse denunce dello stesso Ministero che ha riportato il tentativo di *hacker* di violare il sistema di segretezza e che ha indotto il CINECA e il MUR, da quanto riportato dagli organi di stampa, a sporgere una formale querela.

Solo all'esito di una complessa (e costosissima) indagine peritale, a memoria di questa difesa, sol perché si è riusciti a far aprire un'indagine, si è potuto avere “conferma” di *“un'inquietante serie di anomalie (...), quali, a mero titolo di esempio: a) un'eccezionale numero di ripensamenti e correzioni delle risposte da parte di molti candidati, con elevata percentuale di risposta esatta a correzione di quella errata*

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

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

È noto come secondo la Corte (n. 383/98) la riserva di legge in tema di accesso ai corsi universitari non è tale da esigere che l'intera disciplina sia contenuta in legge. Nella citata sentenza la Corte spiega che il potere discrezionale del Ministro è costituzionalmente legittimo solo se vincolato da criteri e limiti previamente fissati

dal legislatore. In mancanza di indicazioni legislative che predeterminino condizioni, limiti e indirizzi per il suo esercizio, la disposizione viola la riserva di legge. Per essere compatibile con la Costituzione, il potere amministrativo deve dunque risultare circoscritto e guidato da scelte riconducibili al Parlamento. Ebbene, la stessa legge delega n. 26/2025 escludeva la possibilità di introdurre correttivi al sistema mediante atti amministrativi. L'art. 2, comma 5, prevede espressamente che eventuali disposizioni correttive o integrative potessero essere adottate esclusivamente tramite uno o più decreti legislativi, nel rispetto dei principi e della procedura fissati dal Parlamento. Ne consegue che ogni modifica sostanziale ai criteri di ammissione, come quella introdotta con il D.M. 22 dicembre 2025, avrebbe richiesto un previo intervento normativo, risultando altrimenti in palese violazione della riserva di legge e dei limiti della delega.

VI.1 La storia della gestione dell'accesso programmato conferma tale impostazione. Per oltre un ventennio, in disparte, il correttivo della graduatoria unica, il compito affidato dal Legislatore al Ministero rimane univoco. Somministrare agli studenti in unica data un unico test e programmare il numero delle immatricolazioni. Falliscono i tentativi di introduzione del bonus maturità (2013) e del TOLC (2023) con cui il Legislatore prima ed il Ministero poi hanno provato ad attuare correttivi al test e al voto “secco” di selezione. E si giunge all'attuale riforma con la proposta di Legge delega del novembre 2024 con la quale il Legislatore dà mandato al Ministero di “d) prevedere che l'ammissione al secondo semestre dei corsi di laurea (...) sia subordinata al conseguimento di tutti i CFU stabiliti per gli esami di profitto del primo semestre svolti secondo standard uniformi nonché alla collocazione in posizione utile nella graduatoria di merito nazionale”.

Nel caso che ci occupa, dunque, l'intervento del Legislatore appare in astratto conforme a costituzione, dettando, regole chiare (a parere di chi scrive comunque non costituzionalmente legittime) a cui il Ministero doveva attenersi e che, difatti, in tal senso aveva provveduto a seguire, salvo poi applicare dei “correttivi”, in realtà di

mutamento copernicano, in maniera totalmente autonoma, senza alcun coinvolgimento, nei limiti costituzionali, delle linee guida legislative.

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

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

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

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

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

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

VI.2.1. La realtà è che una simile modifica non solo non avrebbe ottenuto il necessario avallo legislativo e politico, ma non avrebbe neppure potuto essere giuridicamente attuata. Ed è proprio per tale ragione che non è stata neppure richiesta. È pacifico, infatti, che nei concorsi pubblici già avviati trovano applicazione le norme vigenti al momento dell'indizione della procedura, che disciplinano unitariamente l'intero concorso. Le disposizioni sopravvenute non si applicano, di regola, ai concorsi "in itinere", salvo espresso o implicito rinvio nella *lex specialis*, così come statuito dalla sentenza dell'Ad. Plen., 24 maggio 2011, n. 9. Diversamente opinando verrebbero (come avvenuto), platealmente violati i principi di trasparenza e *par condicio* della procedura concorsuale giacché non può essere consentito che la *lex specialis* di concorso venga modificata in un momento successivo allo svolgimento stesso della selezione, quando, peraltro, l'amministrazione procedente è già a conoscenza dei nomi dei partecipanti e dei loro risultati. Nella specie: - il Ministero agiva su Legge delega e ne ha violato, senza ripassare dal Parlamento, i limiti; - le modifiche, di carattere profondamente sostanziale, hanno inciso sulle scelte dei concorrenti giacché all'evidenza, ove si fosse *ab origine* consentito l'ammissione in graduatoria con una o due insufficienze, parte ricorrente avrebbe potuto concentrare lo studio esclusivamente su uno o due insegnamenti con inevitabile possibili esiti differenti della selezione (come tra l'altro verificatosi e solo in parte con casualità dopo gli esiti del primo appello ove erano pubblici i primi preoccupanti dati); - non sono mutate solo le regole di ammissione su cui il Ministero aveva le mani libere seguendo la giurisprudenza costituzionale citata, ma anche e soprattutto quelle su cui il Legislatore

aveva dettato i principi. Le prove di accesso, aveva imposto il Legislatore, “*sono svolte secondo standard e modalità di verifica uniformi definiti con i decreti di cui all'articolo 4, comma 3*”, evitando le scontate possibili differenze di valutazione dei singoli Atenei. Ed invece, come è ora evidente, si è proprio verificato l'opposto consentendo che non una parte minima, ma la maggiore (2 esami su 3) fosse demandata ai singoli Atenei con buona pace di “*standard e modalità di verifica uniformi*”.

Né può sostenersi il difetto di interesse di parte ricorrente sul presupposto che il medesimo non avrebbe comunque conseguito un punteggio sufficiente.

L'idoneità e l'interesse a censurare il vizio dedotto si rinvergono, infatti, tanto nella circostanza che, in caso di accoglimento dei superiori motivi, il punteggio del ricorrente dovrebbe essere integralmente ricalcolato alla luce dei corretti criteri di valutazione, quanto nel fatto che le idoneità conseguite da altri candidati sulla base dei criteri postumi introdotti dal Ministero — oggetto della presente impugnazione — non possono, all'evidenza, costituire indice attendibile della corretta valutazione dell'inidoneità del ricorrente ai fini dell'attribuzione dei posti a concorso.

Diversamente opinando, si finirebbe per cristallizzare effetti derivanti da regole valutative illegittimamente modificate in corso di procedura, con evidente violazione dei principi di par condicio, affidamento e parità di trattamento.

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

Si è già evidenziato come il Ministero abbia agito in forza di una legge delega, eccedendone tuttavia i limiti con l'adozione del D.M. 22 dicembre, mediante l'introduzione di una disciplina innovativa in assenza di un ulteriore e necessario intervento del Parlamento. Anche a voler ritenere ammissibile un siffatto intervento, si porrebbe comunque in palese contrasto con il principio sancito dall'art. 11 delle preleggi, trattandosi di una disciplina dotata di indubbia efficacia retroattiva. La

previsione ministeriale qui censurata, infatti, non solo ha travolto i precedenti decreti ministeriali, ma ha altresì inciso direttamente sull'intera *lex specialis* di fonte secondaria alla legge, modificando uno degli elementi essenziali della procedura selettiva. La procedura in parola è stata, in tal modo, radicalmente trasfigurata: **da prova unica caratterizzata da “*standard e modalità di verifica uniformi*” e da un accesso fondato su una graduatoria nazionale**, si è passati a un **sistema di ammissione condizionato all'esito di successive prove locali, eterogenee per natura e modalità, proprio quel modello che il Legislatore aveva consapevolmente evitato.**

Invitiamo il Ministero, in tal senso, a offrire al Collegio la percentuale di promossi a seguito degli esami di recupero. Siamo certi che la stessa sia “n” volte superiore a quella delle due prove nazionali essendo inevitabilmente diversi i parametri di valutazione. Né si dica che il segmento concorsuale si è concluso con la graduatoria dell'8 gennaio non rilevando l'esito dei successivi esami locali. A ben vedere, in primis l'esito di tali esami rimane decisivo per la successiva permanenza al corso di laurea cui la graduatoria è preordinata. In secondo luogo, la permanenza di tali soggetti incide sulla programmazione che, come più ampiamente si è già detto, è il vero ed unico presupposto dell'istituzione della programmazione degli accessi e della stessa L.n. 264/99, che rimane vigente ed è norma di principio e sistema sulle limitazioni dell'accesso ai corsi di laurea. In tale contesto risulta altresì violato il principio costituzionale dell'autonomia universitaria di cui all'art. 33 Cost., che, sebbene esercitabile nei limiti della legge e della programmazione nazionale, non può essere compressa né aggirata mediante interventi ministeriali sopravvenuti e retroattivi. I bandi adottati dai singoli Atenei, in conformità alla normativa vigente al momento della loro emanazione, costituiscono espressione diretta dell'autonomia organizzativa e didattica delle Università, nonché atti conclusivi di un procedimento amministrativo ormai perfezionato. L'intervento ministeriale successivo ha inciso retroattivamente su tali atti, modificandone elementi essenziali e imponendo agli Atenei un diverso modello selettivo rispetto a quello originariamente prescelto e

legittimamente esercitato nell'ambito della loro autonomia. In tal modo, l'Amministrazione centrale non si è limitata a dettare criteri generali, ma ha sostanzialmente riscritto ex post le regole della procedura, svuotando di contenuto l'autonomia universitaria e trasformando gli Atenei in meri esecutori di scelte sopravvenute e non previste dal quadro normativo di riferimento. Se il Legislatore avesse preferito un tale sistema, sarebbe stato sufficiente prevedere lo svolgimento dei singoli esami presso gli Atenei prescelti e, sulla base dei voti conseguiti, formare una graduatoria nazionale mediante la mera somma dei punteggi come è sempre stato (anche il precedente test aveva le tre aree di fisica, biologia e chimica che oggi corrispondono ai tre esami). Ed invece, proprio preferendo una selezione maggiormente oggettiva, aveva previsto la verifica di standard univoci.

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

Sono noti i principi, desumibili dalla Costituzione e dalla C.E.D.U., entro i quali risultano ammissibili leggi – e, a fortiori, atti amministrativi adottati in forza di una legge delega – dotati di efficacia retroattiva. Sebbene non esista un divieto espresso alla loro emanazione, tali atti sono sottoposti a un sindacato di ragionevolezza particolarmente penetrante da parte del Giudice delle leggi e dal Giudice amministrativo. Secondo la giurisprudenza costituzionale, infatti, *“al di fuori della materia penale (dove il divieto di retroattività della legge è stato elevato a dignità costituzionale dall'art. 25 Cost.), l'emanazione di leggi con efficacia retroattiva da parte del legislatore incontra una serie di limiti che questa Corte ha da tempo individuato, e che attengono alla salvaguardia, tra l'altro, di fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento,*

tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza, nonché la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti, quale principio connaturato allo Stato di diritto" (Corte cost., n. 282 del 2005). Ancora, *"tra gli altri valori e interessi costituzionalmente protetti (...) la giurisprudenza costituzionale annovera l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica che, quale essenziale elemento dello Stato di diritto, non può essere lesa da disposizioni retroattive che trasmodino in un regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi precedenti"* (Corte cost., n. 416 del 1999). Ci si trova, nel caso di specie, nell'ipotesi esattamente opposta a quella consentita: una retroattività che incide in modo manifestamente irragionevole su situazioni giuridiche e aspettative ormai consolidate, fondate su disposizioni legislative previgenti e confermate da atti amministrativi recentissimi, quali i bandi universitari, e — circostanza di particolare gravità — in aperta contraddizione con le stesse previsioni della legge di delega.

Per poter integrare e modificare le regole di concorso, a differenza di quanto fatto dal MUR, sarebbe stato necessario, **oltre a passare dal Legislatore**, quantomeno riaprire i termini di iscrizione al concorso, così da garantire la *par condicio* di tutti i concorrenti. È principio assolutamente pacifico, infatti, che, nel caso in cui l'amministrazione modifica un elemento essenziale del bando di concorso, è necessario che i privati siano rimessi nella condizione di poter nuovamente esercitare la scelta medesima, attesa la modifica intervenuta (T.A.R. Lazio, Sez. I, 5 luglio 1989, n. 917). Nella specie la procedura non solo era iniziata, ma era già conclusa giacché gli esami erano stati espletati e non è consentito procedere ad una rilevante innovazione delle regole di selezione nel corso della procedura selettiva (Cons. Stato, Sez. V, 25 luglio 2006, n. 4627 (vd. anche T.A.R. Sicilia, Sez. I, 22 dicembre 2005, n. 8173).

VII.1. Né a diverse conclusioni può pervenirsi valorizzando le ragioni che avrebbero indotto l'Amministrazione ad operare nel senso sopra descritto — ossia l'esigenza di coprire tutti i posti banditi — giacché, come chiarito dalla giurisprudenza, l'operato

amministrativo, *“indipendentemente dalle intenzioni sostanziali nella specie perseguite, non è stato corretto da un punto di vista formale e procedurale, atteso che la stessa avrebbe dovuto, semmai, tempestivamente intervenire in autotutela sulle previsioni illegittime della legge di concorso, ovvero, ricorrendone i presupposti, sull’intera procedura concorsuale”* (T.A.R. Catania, Sez. II, 4 marzo 2013, n. 684).

Le motivazioni addotte dall’Amministrazione risultano, pertanto, non persuasive e, in definitiva, non idonee a sorreggere l’operato contestato. Esse non appaiono convincenti laddove si afferma di procedere alla modifica dei criteri di ammissione *“tenuto conto dell’ampliamento dei posti disponibili per i corsi di laurea magistrale a ciclo unico in (...) Odontoiatria e protesi dentaria (...)”*. È noto, infatti, che non si è verificato alcun effettivo ampliamento della platea degli ammessi tale da giustificare le modifiche introdotte: gli studenti che hanno conseguito tre sufficienze sono circa 370, mentre l’incremento dei posti banditi è di circa 220 unità. Ne deriva un divario di oltre 870 posti che la misura adottata non era comunque in grado di colmare.

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

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

A) Sugli effetti derivanti dai motivi V-VII

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

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

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

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

Anche prendendo in considerazione possibili soluzioni alternative, si ritiene che l'ammissione in soprannumero costituisca l'unica opzione giuridicamente plausibile. Ad avviso di questa difesa, in punto di diritto possono astrattamente ipotizzarsi tre soluzioni: a) l'integrale annullamento delle prove; b) la rimessione a concorso degli oltre diecimila posti illegittimamente attribuiti; c) l'ammissione in soprannumero, in prima sede, di tutti i soggetti che abbiano tempestivamente impugnato gli atti.

Quest'ultima soluzione risulta ancor più praticabile ove si considerino i posti che rimarranno vacanti, come meglio si dirà nel motivo successivo. Del resto, parte 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 del 10 dicembre), se non altro per il tempo trascorso. Come chiarito dalla giurisprudenza, non è legittimo “*comparare prove di*

contenuto diverso e sostenute in condizioni diverse, dunque prove in realtà non comparabili tra loro” (TAR Firenze, n. 1108/2011). Proprio sotto il profilo temporale, inoltre, sussisterebbe il concreto rischio dell’impossibilità di una gestione ordinata della procedura, posto che, al momento in cui la giustizia pervenisse a una definizione della vicenda, i diplomati del prossimo anno saranno già essere pronti a partecipare a una nuova selezione. Escluderli sarebbe impossibile; creare un canale parallelo di accesso allo studio parimenti impraticabile giacché ne deriverebbe una duplicazione della programmazione, difficilmente sostenibile per gli Atenei.

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

Si potrebbe obiettare che una simile soluzione, in presenza di una pluralità di ricorsi, rischi di attribuire ad alcuni candidati un vantaggio eccessivo rispetto alla lesione effettivamente subita e non pienamente corrispondente ai loro meriti. Tuttavia, considerato che parte ricorrente è già stata penalizzata dal tempo trascorso e ha perso quasi un intero anno rispetto ai loro colleghi, non è rinvenibile alcuna soluzione priva di controindicazioni. Quella prospettata da questa difesa appare la più idonea a contemperare i diversi interessi in gioco e, soprattutto, a evitare – secondo una logica di massima riduzione del danno – gli ingiusti pregiudizi connessi alle ipotesi sub a) e b). In realtà, l’unica concreta anomalia risiederebbe nell’ammissione in soprannumero dei candidati che non risultino averne titolo all’esito di una graduatoria rielaborata senza bonus e sui soli punteggi acquisiti nelle tre prove; candidati che, però, non appaiono dotati di meriti significativamente inferiori rispetto a 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. In atti è stato depositato uno specifico accesso agli atti ancora oggi non evaso e da intendersi specificatamente trascritto. A titolo meramente esemplificativo e non esaustivo si rappresenta come ancora oggi i candidati non abbiano contezza neanche delle correzioni effettuate ai propri compiti.

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.

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 graduata 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. Anche nella delibazione dei motivi demolitori va valutato in via prioritaria l'interesse ad un accoglimento degli stessi che porti all'ammissione soprannumeraria e non all'annullamento della selezione speso solo in via definitivamente gradata.

Con vittoria di spese e compensi di difesa.

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

Si chiarisce che, esclusa l'epigrafe (7), le istanze di costituzionalità, risarcitorie, cautelari e istruttorie e le conclusioni (6), il presente atto è composto di n. 35 pagine e rientra dunque nei limiti dimensionali prescritti.

Roma, 16 febbraio 2026.

Avv. Santi Delia

Avv. Michele Bonetti

ATTESTAZIONE DI CONFORMITA' DA VALERE ESCLUSIVAMENTE PER LE COPIE CARTACEE PRODOTTE

Ai sensi e per gli effetti del combinato disposto dell'art. 22 CAD si attesta la conformità della presente copia cartacea (usata esclusivamente per le notifiche a mezzo posta e per il deposito di copia cortesia ai sensi del D.L. 31 agosto 2016 n.168) all'originale telematico da cui è stata estratta.

Avv. Michele Bonetti